

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

5/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a CARDS program Bizottság által történő irányításáról, a Bizottság válaszaival együtt

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

(2007/C 285/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
RÖVIDÍTÉSEK		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VIII	4
BEVEZETÉS	1–7	5
AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS	8–10	5
ÉSZREVÉTELEK	11–60	6
A programozási folyamat stratégiai irányításának hiányosságai	11–27	6
Túl általánosan megfogalmazott CSP-k, világos prioritásokat nélkülöző MIP-k, a támogatás eredményes irányításának hiánya	11–19	6
A stratégiai irányítás hiányosságai végrehajtási problémákhoz vezettek	20	7
A támogatás reorientációja a beruházástámogatásról az intézményfejlesztésre	21–27	7
A hatékony irányítási struktúrák biztosították a támogatás gyors célba érését, de a nemzeti adminisztratív kapacitás komoly kihívást jelentett	28–41	9
Az irányítási struktúrák nem mindig voltak megfelelőek	28–37	9
A segélyek gyors célba juttatása során nem vették figyelembe a kedvezményezett ország felvevő kapacitását	38–41	11
A Bizottság irányítási megközelítése nem segítette elő a kedvezményezett országok fokozott felelősségvállalását	42–54	12
A kedvezményezett országok korlátozott felelősségvállalása a projektazonosítás és a pályázatadás szakaszában	45–52	12
Az érintett országok részvételének hiánya az adományozók koordinációjában	53–54	14
Következetelen ellenőrzési és értékelési megközelítés	55–60	14

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	61–70	15
Mennyiben bizonyult hatékonyak a bizottsági irányítás a CARDS programban?	61	15
Mennyiben volt megfelelő és koherens a programok stratégiai irányítása?	62–64	15
Megfelelőek és hatékonyak voltak-e a Bizottság által elfogadott és alkalmazott irányítási koncepciók?	65–67	15
Mennyiben segítettek elő a program által finanszírozott projektek a kedvezményezett országok felelősségvállalását?	68–69	16
Az ellenőrzési és értékelési rendszer képes volt-e hatékonyan feltárni a hiányosságokat és kommunikálni az eredményeket, illetve a Bizottság által foganatosított intézkedések időzítése megfelelő volt-e?	70	16
A Bizottság válasza		19

RÖVIDÍTÉSEK

BA	Bosznia és Hercegovina
BESA	Albán Fejlesztési Alap
CARDS	Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
CSP	Országstratégiai dokumentum (Country Strategic Paper)
DG ELARG	Bővítési Főigazgatóság
DG RELEX	Külkapcsolati Főigazgatóság
EAR	Európai Újjáépítési Ügynökség (European Agency for Reconstruction)
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EC	Európai Bizottság
ECPA	Az EK albániai rendőri segélymissziója
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
EURALIUS	Európai jogsegélymisszió az albán igazságszolgáltatási rendszer fejlesztéséhez
IPA	Előcsatlakozási támogatási eszköz (Instrument for Pre-Accession)
JSZK	Jugoszláv Szövetségi Köztársaság
KFOR	A NATO parancsnoksága alatt álló koszovói rendfenntartó erő
KPSZE	Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység
MIP	Többéves indikatív program (Multi-Annual Indicative Programme)
MK	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság
OVI	Objektív, igazolható mutatók (Objectively Verifiable Indicators)
ROM	Eredményorientált támogatásfelügyelet (Result Oriented Monitoring)
SAI	Legfőbb Ellenőrzési Intézmény (Supreme Audit Institution)
SAP	Stabilizációs és társulási folyamat (Stabilisation and Association process)
UNMIK	ENSZ koszovói békefenntartó misszió
VB	Világbank

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A „Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz” (CARDS) program fő célkitűzései, hogy hozzájáruljon a kedvezményezett országoknak a stabilizációs és társulási folyamatban (SAP) való részvételéhez, valamint hogy növelje a nyugat-balkáni országok felelősségvállalását az említett folyamatban. A CARDS programot a fenntartható és EU-kompatibilis reformok bátorítása, a stabilizációs folyamat konszolidációja, valamint a régióknak az Európai Unióhoz való közelítése érdekében indították útjára. A 2000–2006 közötti időszakra a program több mint 5 000 millió EUR-s költségvetési előiránnyal rendelkezett (lásd 1–7. bekezdés).

II. A Számvevőszék által végzett ellenőrzés célja a CARDS program esetében a Bizottság által kialakított irányítási struktúra hatékonyságának értékelése volt. Ez a következő szempontok értékelését foglalta magában (lásd 8. bekezdés):

- a) megfelelő és koherens stratégiai irányvonalakat alkalmaztak-e a program irányításában;
- b) megfelelőek és hatékonyak voltak-e a Bizottság által elfogadott és alkalmazott irányítási koncepciók;
- c) a program által finanszírozott projektek elősegítették-e a kedvezményezett országok felelősségvállalását;
- d) és az ellenőrzési és értékelési rendszer képes volt-e hatékonyan feltárni a hiányosságokat és kommunikálni az eredményeket, illetve a Bizottság által foganatosított intézkedések időzítése megfelelő volt-e.

III. A Bizottság által elfogadott stratégiai irányvonalak rendkívül általános jellegűek voltak. Ez az újjáépítési szakaszban helyénvaló volt, ám a komolyabb kihívást jelentő intézményfejlesztési célkitűzéseknek már nem felelt meg. Az országstratégiai dokumentumok nem adtak elegendő iránymutatást, különösen mivel nem támogatták azokat menetrendhez kötött ágazati stratégiák. A többéves indikatív programok nem állítottak fel prioritásokat a különböző beavatkozási területek között, illetve ezeken belül. A 2004-ben bevezetett európai partnerségeket nem használták fel a projektkiválasztás megfelelőbb irányítására (lásd 11–27. bekezdés).

IV. Korábban a Nyugat-Balkánnak nyújtott támogatást három különböző jogalap párhuzamos együttélése, a programok lassú megvalósítása és a túlzott központosítás hátráltatta. A CARDS-rendelet egyesítette a jogalapokat. A Bizottság sikeresen biztosította a segélyek gyors célba juttatását, jóllehet ez olykor a kedvezményezett országok felvevő kapacitásának rovására történt. A Bizottság négy különböző irányítási koncepciót alkalmazott. A két fő struktúra – a kihelyezett küldöttségek és az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR) – többnyire hatékonyak és megfelelőnek bizonyultak (lásd 28–41. bekezdés).

V. Miközben a Bizottság prioritásként kezelte a kedvezményezett országok felelősségvállalását, nem volt e cél elérésére alkalmas, következetes megközelítése, és az alkalmazott irányítási koncepciók nem segítettek elő az ilyen típusú felelősségvállalást (lásd 42–54. bekezdés).

VI. Az ellenőrzés és az értékelés rendszere részben helytállóan bizonyult, de következtelenségek mutatkoztak a küldöttségek és az EAR között. A megfelelő projektmutatók hiánya kétségessé tette az ellenőrzés hatékonyságát (lásd 55–60. bekezdés).

VII. A Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság irányítása a CARDS program esetében többnyire hatékonyan járult hozzá a stabilizációhoz és az újjáépítéshez a kedvezményezett országokban. A támogatás ugyanakkor az adminisztratív kapacitások növelése terén kevésbé bizonyult hatékonyak, az intézményfejlesztésnek a kezdeti fázisban szentelt kevés figyelem következtében, valamint mert a kedvezményezett országok nem rendelkeztek elegendő felvevőkapacitással a támogatás befogadásához (lásd 61–70. bekezdés).

VIII. A CARDS-rendelet hatálya 2006-ban lejárt, és 2007-ben az új előcsatlakozási támogatási eszköz lépett hatályba. A Számvevőszék ajánlásai szerint a Bizottságnak törekednie kellene: a stratégiai irányítás javítására; annak biztosítására, hogy a végrehajtás gyorsasága maximálisan tekintetbe vegye a kedvezményezett támogatásfelvevő képességét; egy tényleges stratégia kialakítására a kedvezményezett országok felelősségvállalásának biztosítására; valamint a bevált gyakorlatok terjesztésére az ellenőrzés és az értékelés terén (lásd 61–70. bekezdés).

BEVEZETÉS

1. A CARDS a „Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz” (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) kifejezés rövidítése. A CARDS program ⁽¹⁾ a következő nyugat-balkáni országokra terjed ki: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (JSZK), valamint Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság. Ami a JSZK-nak, valamint jogutódjának, a Szerbia és Montenegró Államszövetségnek ⁽²⁾ nyújtott támogatást illeti, a CARDS programot három különböző éves alprogramra: Szerbia ⁽³⁾, Koszovó és Montenegró alprogramjára bontották.

2. A CARDS az Európai Unió Nyugat-Balkánra irányuló stabilizációs és társulási stratégiájának része, amely a volt Jugoszlávia területén az 1990-es években dúló háborúra adott válaszként született meg. A stabilizációs és társulási stratégia a katonai konfliktus végét, és egyúttal az érintett országok fizikai újjáépítésének és gazdasági újjáélesztésének (lásd stabilizáció), illetve az Európai Unióval létesített szorosabb kapcsolatának (lásd társulás) kezdetét jelentette. Az Európai Tanács 2000. júniusi ülése egyértelművé tette, hogy a társulási folyamat idővel az európai uniós tagságot eredményezheti.

3. A CARDS-rendelet preambuluma rögzíti a támogatás fő célkitűzését: „A jelenlegi közösségi támogatást tovább kellene fejleszteni, és számára új irányt kellene szabni azért, hogy az az Unió – e térséget érintő – politikai céljaihoz igazodjék, vagyis hogy mindenekelőtt a stabilizációs és társulási folyamat továbbfejlesztéséhez járuljon hozzá és erősítse a kedvezményezett országok és területi egységek folyamattal kapcsolatos felelősségét.” A rendelet szerint tehát különös figyelmet kell szentelni a közösségi támogatás regionális dimenziójának.

4. A stabilizációs és társulási folyamat (SAp) fokozatos partnerséget jelent, amelynek keretében az Unió kereskedelmi engedményeket (autonóm kereskedelmi intézkedések), gazdasági és pénzügyi támogatást (CARDS program) és szerződéses kapcsolatokat (stabilizációs és társulási egyezmények) egyaránt kínál.

⁽¹⁾ A Tanács 2666/2000/EK rendelete (HL L 306., 2000.12.7., 1. o.).

⁽²⁾ 2003 februárjában a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság két állam, „Szerbia és Montenegró” államszövetségévé alakult át. Az alkotmány mindkét állam számára lehetővé tette, hogy három év elteltével népszavazást rendezzen a függetlenségről. Montenegró a függetlenségről szóló népszavazást 2006 tavaszán rendezte meg a nemzetközi normákat betartva. A Szerbiával való szoros kapcsolat fenntartása ellen leadott szavazatok aránya meghaladta az 55 %-os küszöböt, ami alapján Montenegró 2006. június 3-án hivatalosan kikiáltotta függetlenségét. Két nappal később Szerbia kijelentette, hogy a Szerb és Montenegrói Államszövetség jogutód államának tekinti magát.

⁽³⁾ A jelentésben a továbbiakban Szerbiára tett utalásokba nem értendő bele Koszovó tartomány.

5. A 2000-től 2006-ig tartó időszakban a CARDS program teljes költségvetése meghaladta az 5 000 millió EUR-t, melynek nagy részét a beruházástámogatás és az intézmények kiépítése tette ki. A nyugat-balkáni régió teljes népessége mintegy 24 millió fő. A CARDS-előirányzat tehát fejenként éves szinten 30 EUR támogatást jelentett, ami jól mutatja, milyen nagy politikai jelentőséget tulajdonított az Unió a régióknak ⁽⁴⁾.

6. A CARDS program főbb beavatkozási területei a következők:

- a) újjáépítés, demokratikus stabilizáció, megbékélés és a menekültek visszatelepülése;
- b) az intézmények és a jogrendszer fejlesztése, beleértve az európai uniós normákhoz és megközelítésekhez való közelítést, a demokrácia és a törvényesség, az emberi jogok, a civil társadalom és a média, valamint a szabad piacgazdaság működésének megerősítését;
- c) fenntartható gazdasági és társadalmi reformok, beleértve a strukturális reformot is;
- d) az érintett országokkal, illetve az érintett országok, az Unió és az (akkori) közép-európai tagjelölt országok között kialakítandó szorosabb kapcsolatok előmozdítása.

7. Az Európai Bizottságon belül a CARDS program irányítása 2005 elejéig a Külkapcsolati Főigazgatóság (DG RELEX) és az EuropeAid Együttműködési Iroda közös felelőssége alá tartozott. A DG RELEX felelősségi köre a politikai kapcsolatokra és a stratégiai fejlesztésre, például az országstratégiai dokumentumok és a többéves indikatív programok előkészítésére terjedt ki. Az EuropeAid Együttműködési Iroda felelőssége alá az éves programok irányítása tartozott. 2005 elején a Bővítési Főigazgatóság (DG ELARG) vette át a felelősséget a teljes projektciklusért, a politika kialakításától a programozáson át a végrehajtásig.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS

8. Az Európai Számvevőszék ellenőrzésének célja a CARDS program keretében a Bizottság által kialakított irányítási struktúra hatékonyságának értékelése volt. Az ellenőrzés elsősorban arra irányult, hogy következtetéseket fogalmazzon meg a következőkkel kapcsolatban:

- a) megfelelő és koherens stratégiai irányvonalakat alkalmaztak-e a program irányítása során;
- b) megfelelőek és hatékonyak voltak-e a Bizottság által elfogadott és alkalmazott irányítási megközelítések;

⁽⁴⁾ Összehasonlításképpen a CARDS programmal azonos időszakra kiterjedő TACIS-rendelet kevesebb mint 2 EUR/fő éves támogatást irányozott elő.

- c) a program által finanszírozott projektek elősegítették-e a kedvezményezett országok felelősségvállalását;
- d) az ellenőrzési és értékelési rendszer képes volt-e hatékonyan feltárni a hiányosságokat és kommunikálni az eredményeket, illetve a Bizottság által foganatosított intézkedések időzítése megfelelő volt-e.

9. Az ellenőrzési folyamat magában foglalta a stratégiai és a tervezési dokumentumok, az iránymutatások és a jelentések felülvizsgálatát. Ezen túlmenően a Számvevőszék egy reprezentatív mintavétel alapján a 2002–2005-ös időszakban megvalósított CARDS-projektek is megvizsgált (melléklet).

10. Az ellenőrzés ezen túlmenően a Bizottság égisze alatt készített releváns értékelési jelentések – beleértve a CARDS program 2004 júniusában elkészült félideős értékelését is ⁽¹⁾ –, valamint a Bizottság által bevezetett nyomkövetési intézkedések vizsgálatára is kiterjedt. A Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy ezek megfelelő alapot képeztek ahhoz, hogy eredményeiket saját ellenőrzési eredményeinek egyértelmű megerősítésére felhasználja ⁽²⁾.

ÉSZREVÉTELEK

A programozási folyamat stratégiai irányításának hiányosságai

Túl általánosan megfogalmazott CSP-k, világos prioritásokat nélkülöző MIP-k, a támogatás eredményes irányításának hiánya

11. A CARDS-rendelet jelenti a CARDS-támogatás céljára felhasznált stratégiai dokumentumok jogalapját: „A közösségi támogatást keretstratégiával, éves és több évet is átölelő programokkal kellene irányítani, amelyeket véleményezésre az e rendelet alapján létrehozott irányítóbizottságnak kell átadni.”

⁽¹⁾ A CARDS-rendelet 13. cikke szerint „E célból a Bizottság értékelő jelentést terjeszt a Tanács elé legkésőbb 2004. június 30-ig e rendelet jövőjére és az esetleg szükséges módosításokra vonatkozó javaslatokkal együtt.”

⁽²⁾ A balkáni országokban a 2666/2000/EK (CARDS) rendelet keretében nyújtott támogatás (szerződés szám: B7-6510/2002/005) értékelésének fő végkövetkeztetései az alábbiak voltak:

- a CARDS program többnyire relevánsnak bizonyult a stabilizációs és társulási folyamathoz nyújtott pénzügyi és technikai támogatás biztosítása szempontjából;
- a program centralizált jellege és koncepciója akadállyá válhat a felelősségvállalás és a program hatékonysága szempontjából;
- az intézmények kiépítéséhez és a beruházásfejlesztéshez nyújtott támogatások kiegyensúlyozása kulcsfontosságú kihívást jelentett;
- a program regionális dimenziója gyenge pontnak bizonyult.

12. A Számvevőszék értékelte, hogy a CARDS program stratégiai irányítása mennyiben bizonyult helytállóknak, és mennyiben találkozott az érintett országok igényeivel, s mindeközben koherens volt-e a törvényhozó által megszabott célkitűzésekkel, illetve tágabb értelemben a SAP folyamatával.

13. A CARDS-rendelettel összhangban a Bizottság stratégiai keretprogramot határozott meg a Nyugat-Balkán számára, minden egyes ország tekintetében külön országstratégiai dokumentumokkal (CSP-k), valamint egy regionális stratégiai dokumentummal, amelynek valamennyi kedvezményezett országot figyelembe kellett vennie. A szabályozási keret előírásainak megfelelően a Bizottság a 2002–2004-es és a 2005–2006-os időszakokra két-két többéves indikatív programot (MIP-k) készített, egyet az egyes országokra, egyet pedig a regionális államközi programra.

14. 2004-ben – az első MIP-időszak végén – az Európai Tanács európai partnerségi dokumentumokat fogadott el Albániával, Bosznia és Hercegovinával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, valamint a Koszovót is magában foglaló Szerbia és Montenegróval ⁽³⁾ a stabilizációs és társulási folyamat erősítésének céljából ⁽⁴⁾. Ezekben felvázolták a régióban található egyes országokkal létesítendő partnerségeket, és megjelölték a partnerországok által az Európai Unióhoz való közeledés érdekében teljesítendő intézkedéseket és kötelezettségeket. Az Unió támogatását a továbbiakban a partnerségek keretében megállapított prioritásokra kellett koncentrálni.

15. Az ellenőrzés hiányosságokat tárt fel a CARDS program tervezési mechanizmusainak stratégiai irányításában. A stratégiák az országstratégiai dokumentumokban (CSP) leírt formájukban – jóllehet formálisan megfeleltek a Bizottság CSP iránymutatásainak – túlságosan általánosan voltak megfogalmazva ahhoz, hogy gyakorlati hasznukat vehessék a program tervezése során. A CSP-ket nem frissítették, így azok nem tükrözték az olyan alapvető változásokat, mint a Tanács európai partnerségi dokumentumai.

16. Az MIP-k nem állítottak fel prioritásokat a Bizottság iránymutatásainak megfelelően ⁽⁵⁾ az ágazatok között, illetve azokon belül és nem tartalmazták a tervezett intézkedések menetrendjét. Az első Európai Partnerség 2004-ben alkalmas volt arra, hogy fellépéseit pontosabban ráirányítsa a 2005–2006-os időszak MIP-jeire ⁽⁶⁾. Jóllehet a 2005–2006-os időszakra elfogadott MIP-k tartalmaztak utalásokat az Európai Partnerségek prioritásaira, mégsem adtak elegendő iránymutatást a finanszírozandó intézkedések kiválasztására nézve.

⁽³⁾ A z 533/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 86., 2004.3.24., 1. o.) alapján.

⁽⁴⁾ A Horvátországgal létesítendő Európai Partnerséget a 2004/648/EK tanácsi rendelet hagyta jóvá (HL L 297., 2004.9.22., 19. o.).

⁽⁵⁾ Utalás az országstratégiai dokumentumok közös keretstratégiájának végrehajtásáról szóló iránymutatás 3.1.4. pontjára.

⁽⁶⁾ A tagjelölt státus 2004-ben történt megszerzése óta Horvátország részesült az előcsatlakozási eszközök támogatásából. Ennek ellenére nem bizonyult szükségesnek a 2005–2006-os CARDS MIP-felülvizsgálata.

17. A CARDS-rendelet rendelkezéseinek megfelelően a CARDS irányítóbizottságának ⁽¹⁾ is meg kellett fogalmaznia a CARDS programozási irányutatóival, a többéves indikatív programokkal és az éves programokkal kapcsolatos véleményét, a programozási folyamat stratégiai irányításának erősítése érdekében. A valóságban nem mutatkozott egyértelmű jele annak, hogy a bizottság munkája ténylegesen hozzájárult volna az előterjesztett dokumentumok minőségének javításához.

18. A Bizottság és/vagy a kedvezményezett országok többnyire nem készítettek részletes ágazati elemzéseket, vagy ha igen, túl későn készültek el ahhoz, hogy a stratégiai irányítást elő tudták volna mozdítani. Ennek következtében a projektek kiválasztása nem objektív kritériumok alapján, hanem egyes esetekben a kedvezményezettek *ad hoc* kérelme nyomán történt.

19. Jóllehet, a feladatok meghatározása összetett folyamat volt, nem létezett világos módszertan a projektkiválasztás optimalizálására. Nem születtek például költség-haszon elemzések ⁽²⁾ vagy egyéb, a lehetséges alternatív projektekkel összehasonlító elemzések a projektkiválasztást megelőzően. Egyes projektek korábbi támogatások egyszerű folytatását képezték. Nem léteztek annak eldöntését segítő iránymutatások, hogy mely intézkedés támogathatja hatékonyabban a stabilizációs és társulási folyamatot.

A stratégiai irányítás hiányosságai végrehajtási problémákhoz vezettek

20. Az ellenőrzés különbségeket tárt fel a tervezett és a végrehajtott projektek között. Voltak olyan nagy jelentőségű projektek, amelyek a kedvezményezett ország ellenállása miatt nem kerültek végrehajtásra, és más projektek, ahol az eredeti tervekől el kellett tekinteni (1. keretes szöveg).

1. keretes szöveg

Példák végre nem hajtott projektekre

1. példa: A szerbiai legfőbb ellenőrzési intézmény (SAI) politikai támogatásának hiánya

Az EAR már 2001-ben azonosította a Szerbiában szükséges kormányzati intézményrendszer átfogó reformjának sarkalatos pontjait, az adórendszer és a belső ellenőrzési funkció támogatását, valamint egy legfőbb ellenőrzési intézmény létrehozására irányuló projektet is beleértve. A szerb parlament azonban a SAI esetében nem adta meg a szükséges támogatást, és a projektet a 2006-os programig nem vették többé elő.

⁽¹⁾ A CARDS-irányítóbizottság a tagállamok képviselőiből áll, elnökletét a Bizottság látja el.

⁽²⁾ A költség-haszon elemzés lehetővé teszi a programok, illetve projektek gazdasági hatékonyságának felmérését, illetve megfelelő alapot nyújt az alternatívákvaló összehasonlításához.

2. példa: Az Európai Bizottság rendőri segítségnyújtó missziója Albániában

Az igazságügyi és belügyi szektorra vonatkozó projektadatlap Albániában a 2002-es programozási évben a rendőrség és közrend alszektora esetében „a törvényes rend megszilárdításához és egy működő, a demokratikus stabilitás megteremtésében közreműködni képes rendfenntartó erő felállításához való hozzájárulást” tűzte ki célul. Az adatlapban a következő szerepelt: „A projekt végrehajtása az Európai Közösség rendőri segítségnyújtó missziója (ECPA) támogatása, továbbképzés és a kapcsolódó beruházások támogatása formájában valósul meg.” A rendőrség és közrend alszektornak előirányzott 8 millió EUR-ból a tervek szerint 4 millió EUR-t intézményfejlesztési támogatásra (az ECPA misszió finanszírozására), 2,5 millió EUR-t a továbbképzési és támogatási komponensre, 1,5 millió EUR-t pedig beruházásra fordítottak volna.

A valóságban a projektadatlapot teljes mértékben figyelmen kívül hagyták. Az ECPA misszió finanszírozására egyetlen EUR-t sem költöttek. 4,7 millió EUR-t fordítottak ellenben egy adatközlési hálózat kiépítésére, 1,9 millió EUR-t az energiaellátási berendezésekre, további 1 millió EUR-t pedig az ENSZ részére fizettek ki támogatás formájában a biztonsági szektor reformjára.

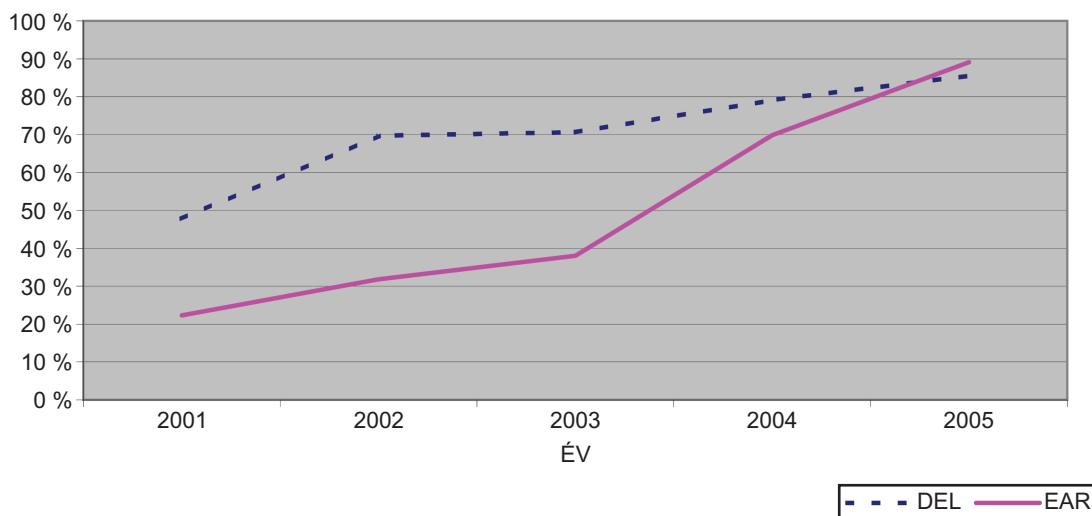
A támogatás reorientációja a beruházástámogatásról az intézményfejlesztésre

21. Minthogy a kedvezményezett országok háborús konfliktus után voltak, a CARDS program fókuszában a kezdeti években inkább az újjáépítés állt (beruházási projekteken keresztül), semmint az intézményfejlesztés. Ahogy azonban a program fokozatosan beért, előtérbe került az intézményfejlesztés irányába való továbblépés szükségességének.

22. A támogatás reorientációja érdekében állt a kihelyezett hatóságnak is. Az Európai Újjáépítési Ügynökségről (EAR) 2002 májusában közzétett jelentésében az Európai Parlament úgy vélekedett, hogy az EAR-nek két országban (a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságban és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban) jelentős mértékben növelnie kellene az intézményfejlesztéshez nyújtott támogatást.

23. A Számvevőszék elemezte a CARDS-projektek, hogy meghatározza és értékelje az intézményfejlesztési projektek arányát a beruházási projektekhez képest (lásd 1. ábra).

1. ábra

Intézmény-fejlesztési projektek aránya a küldöttségeknél és az EAR-nél programozási évenként ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Az egyes n évekre vonatkozó projektek az adott n évben és a következő években kerülnek végrehajtásra.

24. Általában véve 2001 és 2005 között az intézményfejlesztési projektekre helyezett hangsúly nőtt. Azokban az országokban, ahol a küldöttségek irányították a támogatást ⁽¹⁾, a kezdetektől fogva jobban az intézményfejlesztési projektekre összpontosítottak, mint ott, ahol az EAR irányítása érvényesült ⁽²⁾.

25. Az egyes országok adminisztratív kapacitásának erősítésekor a twinning (ikerintézményi együttműködés) kiemelten fontos eszköz ⁽³⁾. Ennek ellenére a Nyugat-Balkánon csak lassan indultak meg a twinningprojektek, különösen Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban, ahol az EAR csak 2005-ben kezdett élni a twinning adta lehetőségekkel. A twinningről készített egyik EAR-értékelés ⁽⁴⁾ arra a megállapításra jutott, hogy a twinning olykor csak mérsékelt támogatást kap az ügynökség programfelelősei részéről, és hogy az EAR személyzete nem mindig elég felkészült az eszköz használatára.

⁽¹⁾ Az EK-küldöttségek Albániában, Bosznia és Hercegovinában és Horvátországban vesznek részt a CARDS programok végrehajtásában.

⁽²⁾ Az EAR Macedóniában, Koszovóban, Montenegróban és Szerbiában rendelkezik operatív központokkal.

⁽³⁾ A Bizottság már 1998 májusában újjára indította a twinning programokat, mint az intézmények kiépítéséhez nyújtott előcsatlakozási támogatás legfőbb eszközét. A thesszaloniki csúcs 2003 júniusában hangsúlyozta a twinning jelentőségét a Nyugat-Balkánon.

⁽⁴⁾ Hivatkozás az EAR által készített 2005. novemberi EU/13/040/05. számú értékelésre.

26. Miután a nyugat-balkáni országokban kilábaltak a háborúból, a program-tervek és a hozzájuk kapcsolódó *projektadatlapok* ⁽⁵⁾, illetve a végrehajtás alatt lévő projektek maguk is figyelembe vették a Parlament kérését, hogy növeljék a beruházástámogatás helyett az intézményfejlesztéshez nyújtott támogatást. Egyes esetekben azonban a tervezett projekteken elvégzett változtatások éppen az intézményfejlesztésre helyezett hangsúly csökkenését eredményezték (lásd 2. keretes szöveg).

2. keretes szöveg

Egy intézményfejlesztési projekt reorientációja – integrált határvédelem Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban

A 2003-as éves CARDS program Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban egyebek mellett tervbe vette a zöldhatár megerősítését, és 2,8 millió EUR-t irányzott elő erre a célra. Az éves program megjelölt bizonyos számú szükséges rövid távú intézkedést ezen a területen:

1. egy speciális határfelügyeleti szolgálat felállítását, 2. a személyzet-felvételi eljárások javítását, 3. alapvető továbbképzés nyújtását és mélyreható tanfolyamokat a határellenőrzésről, valamint 4. az álvagy hamis dokumentumok felismerésére és járművek felkutatására alkalmas modern eszközök beszerzését, az ehhez kapcsolódó továbbképzéssel.

⁽⁵⁾ A projektadatlap rövid, referencia-határidőket nem tartalmazó projektleírás (átlagosan 4–5 oldal). A bevezető leírás a tervezett projekt fellépésének logikáját, a célkitűzéseket, az eredményeket és a tevékenységeket ismerteti. A leírás értékeli a projekt kockázatait, meghatároz objektív, ellenőrizhető mutatókat (OVI), és e mutatókat ellenőrzi is.

Az ehhez kapcsolódó célkitűzések kettősek voltak: 1. egyrészt erősiteni kívánták a kormány határőrizeti szerveinek együttműködési kapacitását a meglévő szervezeti kereteken belül az azonnali igények ellátása érdekében, 2. másrészt új szervezeti struktúrát kívántak kiépíteni a határőrségen belül az európai uniós normákkal összhangban lévő operatív kapacitások kialakításával.

A fenti szükségletek, célkitűzések és prioritások következetes megvalósításának törekvése helyett az EAR végül a teljes összeget járművásárlásra fordította.

27. A Számvevőszék nem talált egyértelmű bizonyítékot arra, hogy a jóváhagyási fázist követően folytatódott volna a projektek ellenőrzése az irányítóbizottság részéről. Másként fogalmazva az irányítóbizottság a végrehajtás megkezdésétől kezdődően nem foglalkozott a projekteken végzett változtatásokkal.

A hatékony irányítási struktúrák biztosították a támogatás gyors célba érését, de a nemzeti adminisztratív kapacitás komoly kihívást jelentett

Az irányítási struktúrák nem mindig voltak megfelelőek

28. 1998 júliusában a Számvevőszék közzétette 5/98. sz. különjelentését a volt Jugoszlávia újjáépítéséről (1996–1997-es időszak). Az ellenőrzés két országra terjedt ki: Bosznia és Hercegovinára és kisebb mértékben Horvátországra. A jelentés kifogásolta, hogy az Unió világos szándéknyilatkozata ellenére a Bizottság sikertelennek bizonyult az újjáépítési feladatokhoz szükséges humán erőforrás előteremtésére a volt Jugoszláviában, mind a saját központjában, mind az újjáépítés alatt lévő területeken. A Számvevőszék a következő megállapításokra jutott:

- a) Az Unió újjáépítési célokra előirányzott támogatásainak célba juttatását a végrehajtási tervek hiánya, a személyzet elégtelensége, a túlzott központosítás és a helyi hatóságok gyengesége jelentősen hátráltatták.
- b) 1997-ben az Unió újjáépítési programjának kifizetési aránya (29 %) igen alacsony volt az egyéb adományozókéval összehasonlítva (52 %).
- c) A újjáépítés finanszírozására felhasznált költségvetési tételekre vonatkozó három különböző szabályozás akadályozta a bizottsági irányítást.

29. Az Unió segélyeinek helyszínre juttatásában tapasztalt hiányosságok orvoslására a Számvevőszék javasolta, hogy a Bizottság a segélyezési erőfeszítések irányítását ruhazza át a küldöttségekre és kevesebb ágazatra összpontosítsa azokat.

30. Tekintetbe véve a fent említett hiányosságokat, a Számvevőszék jelenlegi ellenőrzése alkalmat adott a CARDS irányítási struktúrák hatékonyságának felmérésére a segélyek kellő gyorsasággal történő helyszínre juttatása tekintetében.

31. Az ellenőrzés jelentős javulást tapasztalt az Unió nyugat-balkáni fellépéseinek hatékonyságában 1998-hoz képest. Alapvető változások történtek. Az első, hogy a CARDS-rendelet egységes jogalapot teremtett a hasonló fellépésekhez. A második, hogy megindult a hatáskör delegálásának folyamata, javítva a Bizottság külső segélyezési tevékenységének gyorsaságát és minőségét⁽¹⁾. A harmadik, hogy a Bizottság a támogatás végrehajtásának egy részét egy erre a célra újonnan létrehozott szervezetre, az Európai Újjáépítési Ügynökségre ruházta át. Mindezek az intézkedések felgyorsították a segélyek célba juttatásának gyorsaságát és javították a támogatás hatékonyságát (lásd 3. keretes szöveg).

3. keretes szöveg

Példa magas szerződéskötési rátákra a CARDS keretében

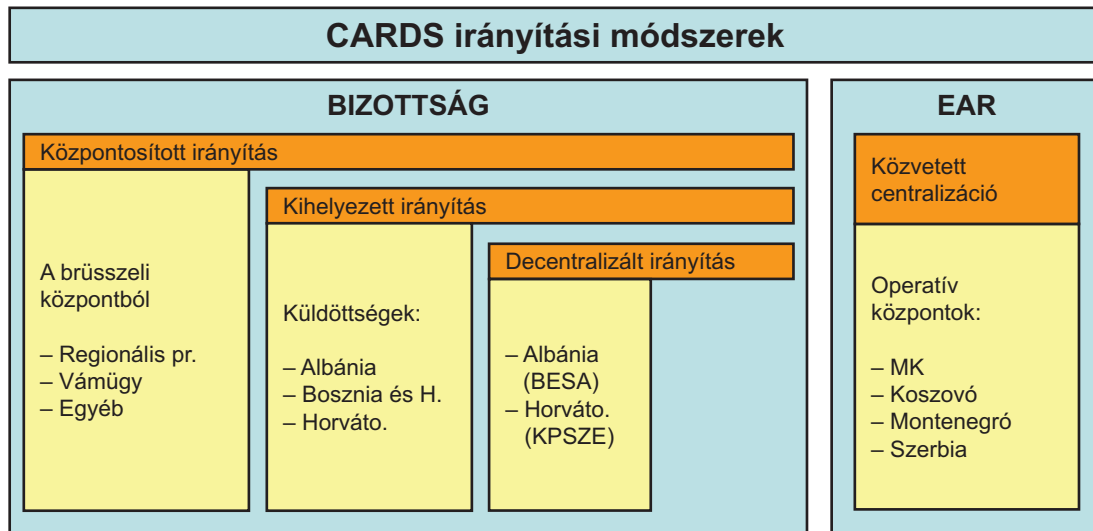
Az EAR-t arra a szükségszerűségekre adott válaszként hozták létre, hogy gyorsan és hatékonyan kielégíthessék a koszovói népesség háború utáni sürgős szükségleteit az 1999-es válság utáni időszakban. A Számvevőszék korábbi ellenőrzése során arra a megállapításra jutott, hogy az EAR közvetlen háború utáni koszovói fellépései megfeleltek az ambiciózus célkitűzéseknek az alapellátások terén. A magas szerződéskötési ráta Koszovóban az egész CARDS program alatt fennmaradt. 2006. novemberéig az EAR a Bizottság égisze alatt Koszovóban több mint 1 100 millió EUR-ról rendelkezett, amelynek mintegy 91 %-ára szerződéseket is kötött, és mintegy 86 %-át kifizette. A KFOR csapatokkal karöltve az uniós támogatás segített normalizálni az életet Koszovóban.

32. Összességében a CARDS végrehajtása során négy különböző módszert és struktúrát alkalmaztak (lásd 2. ábra), amelyek többsége kevés teret hagyott a kedvezményezett országok aktív részvételének. Ez a segélyek gyors célba juttatásának biztosítását szolgálta és a nemzeti közigazgatás hiányosságait tükrözte.

⁽¹⁾ A decentralizáció eredményeképpen a bizottsági küldöttségek felelőssége a projektek előkészítése, a szerződéskötés, valamint a pénzügyi és technikai végrehajtás. Ennek következtében a brüsszeli központi szolgálatok a projektek közvetlen irányítása helyett az ellenőrzés és a küldöttségek támogatása felé orientálódtak.

2. ábra

A CARDS irányítási struktúrái



33. A különböző irányítási struktúrák főbb jellemzői a következők voltak:

- a) Központosított irányítás a Bővítési Főigazgatóság (illetve korábban a EuropeAid) által: a DG ELARG a regionális programokat közvetlenül a központból irányítja. A regionális programok az adminisztratív kapacitások javítására összpontosítanak, például a vámhatóságok, a szervezett bűnözés elleni küzdelem és a civil társadalom támogatása terén.
- b) Kihelyezett irányítás: a Bizottság küldöttségeket létesített Albániában, Bosznia és Hercegovinában és Horvátországban ⁽¹⁾. A kihelyezett irányítás eredményeképpen a küldöttségek feladatkörébe került a projektek előkészítése, a szerződés-kötés, valamint a pénzügyi és technikai végrehajtás.
- c) Decentralizált végrehajtás: ez azt jelenti, hogy a Bizottság bizonyos programok végrehajtását a kedvezményezett országok kormányaira bizza Albániában és Horvátországban.
- d) Közvetett központosított irányítás: az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR) ⁽²⁾, az Unió független ügynöksége irányítja a programokat Koszovóban ⁽³⁾, Szerbiában, Montenegróban és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban. Az EAR-nek adminisztratív beszámolási kötelezettsége van az Európai Tanács és az Európai Parlament irányába, de az Európai Bizottság felé nem.

⁽¹⁾ A decentralizációs folyamat 1998-ban kezdődött Bosznia és Hercegovinában, még a Bizottság 2000. májusi, a külső támogatások irányításának átfogó reformjára vonatkozó bejelentését megelőzően. Horvátországban 2001-ben, Albániában pedig 2003-ban hozták létre a küldöttséget.

⁽²⁾ Az EAR 2000 februárjában jött létre, míg 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.

⁽³⁾ Koszovó jelenleg az UNMIK közigazgatási irányítása alá tartozik, az ENSZ Biztonsági Tanács 1244. határozatának megfelelően.

34. A Számvevőszék úgy találta, hogy a kihelyezett és a közvetett központosított irányítás (EAR) biztosította a segélyek hatékony célba juttatását, ám a két másik struktúra (a központosított és a decentralizált irányítás) esetében hiányosságok voltak tapasztalhatók ⁽⁴⁾.

35. Mind a küldöttségek, mind az EAR esetében a projekt-irányítás gyorsaságát kedvezően befolyásolta az operatív egységek megnövelt kapacitása, valamint a helyszínen rendelkezésre álló finanszírozás és szerződés-kötő személyzet. A kedvezményezettrel és egyéb érintett felekkel fenntartott intenzívebb kapcsolat, valamint a helyi körülmények, kockázatok és lehetőségek jobb megértése javította a teljesítményt és csökkentette a problémamegoldáshoz szükséges időt ⁽⁵⁾.

36. A két másik végrehajtási struktúra – jóllehet pénzügyi szempontból is kevésbé voltak jelentősek – kevésbé mutatkoztak hatékonyak. A központosított irányítás – a központilag vezényelt regionális államközi programok – esetében több hiányszórára is fény derült:

- a) a regionális együttműködés számára előirányzott összegek a teljes kiadások rendkívül kis részét tették ki (5 % körül). Egyes programokat regionális helyett inkább nemzeti szinten irányítottak, lásd az integrált határvédelmet;
- b) hasonlóképpen a menekült-visszatelepülési programok többségét, amelyek természetüknél fogva határokon átnyúló jellegűek, az egyes országokban egymástól függetlenül irányították;

⁽⁴⁾ A feltárt hiányosságokat a CARDS félődés értékelése is megerősíti.

⁽⁵⁾ Hivatkozás az EK külső támogatásai irányításának a bizottsági küldöttségekhez történő decentralizációjáról szóló 10/2004. sz. különjelentésre (HL C 72., 2005.3.22., 1. o.).

c) miközben 2003-ban lépések történtek a kedvezményezett országok bevonására a CARDS regionális előirányzatok tervezésébe, az országok általában nem kaptak elegendő tájékoztatást a regionális projektekről.

37. Az Albániában és Horvátországban alkalmazott decentralizált irányítási struktúrák szintén felvetettek problémákat:

- a) Albániában az Albán Fejlesztési Alap (BESA) bevonásával végrehajtott programok anélkül folytatódtak, hogy a Bizottság felmérte volna, képes-e a BESA a 2003-ban alkalmazandó költségvetési rendelet előírásainak megfelelően ellátni feladatait. A BESA-val felmerült problémák miatt a Bizottság úgy döntött, hogy erőteljesen csökkenti az albániai CARDS program decentralizált részét, és az irányítást egy küldött-ségre ruházta át;
- b) 2002-ben Horvátországban külön lépések történtek a formális decentralizáció irányába. Az a tempó azonban, amellyel az EuropeAid decentralizálni kívánta az irányítást, nem vette

figyelembe a horvátországi pénzügyminisztérium operatív képességeinek gyakorlati realitását. Ennek következtében 2003 és 2005 között a decentralizációs folyamat megfeneklett. Miután 2005 elején a CARDS program irányítását a EuropeAid-től a Bővítési Főigazgatóság vette át, a Bizottság újraértékelte a helyzetet, és 2006 februárjában úgy döntött, hogy újraindítja a decentralizációt Horvátországban ⁽¹⁾.

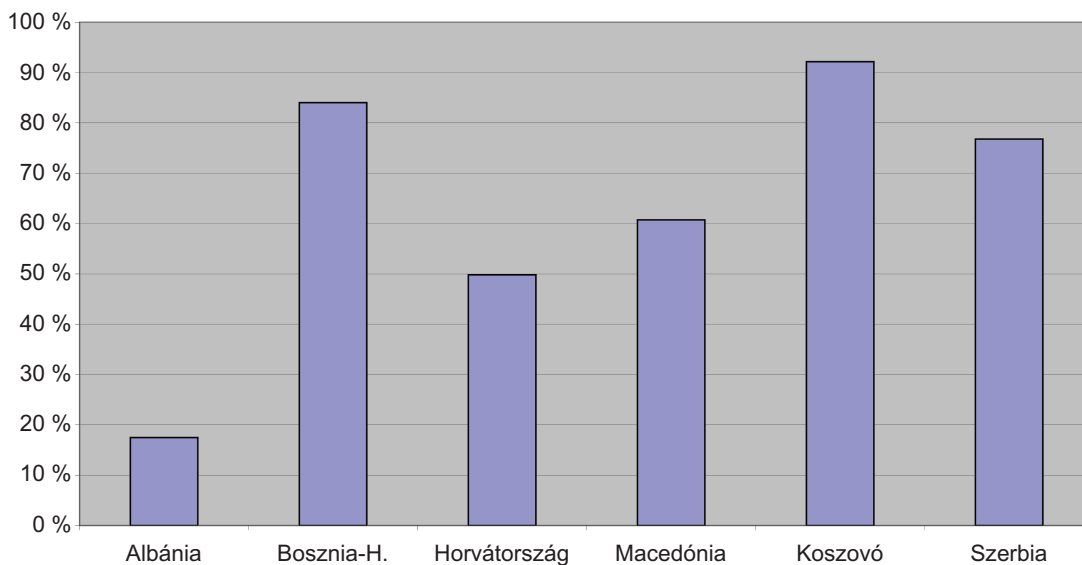
A segélyek gyors célba juttatása során nem vették figyelembe a kedvezményezett ország felvevőkapacitását

38. Az Európai Számvevőszék a külső fellépésekről szóló korábbi jelentéseiben (például a Bizottság fejlesztési együttműködésének környezeti tényezőiről szóló 6/2006. számú különjelentésében ⁽²⁾) több ízben is bírálta a bizottságot a szerződés-kötésben és a végrehajtásban mutatkozó késések miatt. Ezzel szemben a CARDS program Koszovóban, Bosznia és Hercegovinában és Szerbiában igen magas szerződés-kötési sebességet mutatott (lásd 3. ábra), míg a korábbi programok örökségeként Albániában és Horvátországban viszonylag lassan indult útnak.

3. ábra

Szerződés-kötési ráták a CARDS országokban

Egy éven belül megkötött szerződések a 2002–2004-es időszakra



⁽¹⁾ Hivatkozás a C(2006)264 (E/148/2006) számú bizottsági határozat 2. cikkére: „A CARDS tekintetében ez a határozat a Bizottság és Horvátország közötti 2003. évi CARDS finanszírozási megállapodás (alírási időpontja: 2003. szeptember 2.) és 2003. évi CARDS finanszírozási megállapodás (alírási időpontja: 2004. november 29.) keretében kiválasztott projektekre alkalmazandó.”

⁽²⁾ HL C 235., 2006.9.29., 1. o.

39. Albániában a késői indulás ellensúlyozásának kényszere később igen magas szerződés-kötés-koncentrációt eredményezett: a 2001-től 2005-ig terjedő időszakban aláírt CARDS-szerződések 63 %-át 2004-ben írták alá, ami nagyszámú szerződés párhuzamos végrehajtását eredményezte, intenzív kihívást jelentve a kedvezményezett ország felvevő kapacitására nézve ⁽¹⁾ (lásd 4. keretes szöveg). A 2001-es éves program késése Horvátországban azt eredményezte, hogy két külön éves programot egyidőben hajtottak végre.

4. keretes szöveg

Túlterhelt nemzeti adminisztratív kapacitás Albániában

Albániában a rövid időszakra jutó magas projektkoncentráció mellett a támogatás nagy hányada az igazságszolgáltatási és belügyi szektorra koncentrálódott. Az ellenőrzés időszakában legalább 48 különböző, egymással párhuzamosan zajló projekt volt az igazságszolgáltatási és belügyi területen. Ebből 13-at az Unió, 35-öt más adományozók finanszíroztak.

Az albániai EURALIUS projekt (az albán igazságszolgáltatási rendszernek nyújtott jogsegélymisszió) esetében például az ellenőrzés megállapította, hogy a projekttervezés során elrugaszkodtak a realitásoktól. Tíz egyedi célkitűzést kellett elérni, amelyekbe egy időben 15 különböző típusú projektpartnernt vontak be. A tíz célkitűzés mindegyike számos különböző projektpartner bevonását jelentette. Ennek következtében az igazságügyi minisztériumnak, mint fő kedvezményezettnek 78 különböző tervezett tevékenységet kell irányítania.

40. A Bizottság által bátorított magas szerződés-kötési tempó egyik fő, nemkívánatos mellékhatása az, hogy a kedvezményezettek nem mindig tudták maradéktalanul kihasználni a projektek előnyeit, ami csökkentette azok eredményességét és hatását.

41. A stabilizációs és társulási folyamat keretében nyújtott közösségi támogatás feltételét képező projekthatékonyság biztosításának és a feltételek be nem tartásának megfelelő intézkedésekre kellene ösztönöznie a Bizottságot. Egyes projektek azonban annak ellenére is végrehajtásra kerültek, hogy a kedvezményezett nem tett eleget a feltételeknek, ami az eredetileg tervezettnél kisebb hozzáadott értéket eredményezett. E tekintetben példaként a horvátországi bírósági rendszernek nyújtott támogatás esetét idézhetjük, amelyet az 5. keretes szöveg ismertet.

⁽¹⁾ Az albániai szerződés-kötésekben mutatkozó 2004-es csúcs legalábbis részben a 2003 decemberében a bizottsági központ helyszíni küldöttség-ellenőrzésének a következménye volt. A helyszíni ellenőrzés során arra a következtetésre jutottak, hogy az alküldöttség létesítésének végső megerősítését egy 25 millió EUR-s tendercélkitűzés hat hónapon belüli eléréséhez kell kötni.

5. keretes szöveg

A horvátországi bírósági rendszernek nyújtott támogatás

A 2002-es program által finanszírozott twinningprojektet annak ellenére is végrehajtották, hogy a projekt indulásának időpontjában a projekt úrlapján leírt feltételek egyike sem teljesült. A feltételek egyike előírta az igazságszolgáltatási reformra vonatkozó stratégia meglétét. Mivel a Bizottság a projektet abszolút prioritásként kezelte, azt felülről rákényszerítették a kedvezményezettre. A fenti okok miatt a kedvezményezett részére megfogalmazott ajánlások – jöllehet azokat a horvát igazságügyi minisztérium is jóváhagyta és elismerte – nem minden területen bírtak jelentős hatással.

A Bizottság irányítási megközelítése nem segítette elő a kedvezményezett országok fokozott felelősségvállalását

42. A SAP folyamathoz való hozzájárulás mellett a CARDS-rendelet preambuluma leírja a támogatás másik fő célját is: „A jelenlegi közösségi támogatás (...) erősítse a kedvezményezett országok és területi egységek [SAP] folyamattal kapcsolatos felelősségét.”

43. Amint a 31. bekezdésben kifejtésre került, a kialakított irányítási struktúrák háttérben meghúzódó fő ok a segélyek gyors célba juttatásának biztosítása volt. E megközelítés negatív oldala a kedvezményezett országok csekélyebb mértékű bevonása. E koncepció az újjáépítés fázisában helyénvaló volt, ám ahogy a támogatás az infrastruktúra-projektek felől az intézményfejlesztési projektek felé mozdult el, kevésbé bizonyult annak.

44. A rendelet nem állapít meg külön feladatokat a kedvezményezett országok számára. Az érintett országok lehetőleg gyorsabb uniós integrációjának nyilvánvaló politikai szándéka nem találkozott az országok irányítási felelősségének semmilyen mértékű növekedésével. A Számvevőszék nem talált arra utaló jeleket, hogy létezne a Bizottság részéről a kedvezményezett országok támogatásirányítási felelősségvállalásának növelését célzó – akár általános, akár országspecifikus – formális stratégia.

A kedvezményezett országok korlátozott felelősségvállalása a projektazonosítás és a pályázatás szakaszában

45. A Számvevőszék értékelte, mennyiben járult hozzá a CARDS program Bizottság általi irányítása a kedvezményezett országok fokozott felelősségvállalásához a projektirányítási ciklus egyes kritikus szakaszaiban, és felmérte az elégtelen felelősségvállalás következményeit.

46. A projektek azonosítására, illetve az éves programok ennek megfelelő tervezésére vonatkozó bizottsági iránymutatások⁽¹⁾ nem mozdították elő a kedvezményezettek részvételét a döntéshozatalban. A EuropeAidnek a 2001-es és 2002-es éves programok tervezésére vonatkozó instrukciói a kedvezményezettek bevonásának semmilyen külön formáját nem említik. A 2003-as és 2004-es éves programokra kiadott iránymutatások bizonyos mértékű – jóllehet korlátozott – részvételt feltételeznek, megkövetelve a potenciális kedvezményezettekkel való kapcsolatfelvételt az előkészítő munka során, valamint a projektadatlapok tervezeteinek megküldését a küldöttség, illetve az EAR által a kedvezményezettek részére legalább két héttel az éves program véglegesítése előtt. Az ellenőrzés a részvétel mértékét mintegy 30 kedvezményezettel folytatott helyszíni beszélgetésen keresztül mérte fel.

47. A Számvevőszék talált néhány példát, különösen Bosznia és Hercegovinában, Horvátországban és Szerbiában, amikor a Bizottság és az ügynökség kísérletet tett a kedvezményezett ország felelősségvállalásának növelésére (lásd 6. keretes szöveg).

6. keretes szöveg

Példa a felelősségvállalás bevált gyakorlataira

1. eset: Az Európai Unió Integrációs Igazgatóság erősítése Bosznia és Hercegovinában (BA)

A CARDS program terén Bosznia és Hercegovinában kidolgozott döntéshozatali folyamat jól szemlélteti a fokozott felelősségvállalást és elszámoltathatóságot. A Bizottság már a 2004-es és 2005-ös éves CARDS programban megkezdte a kedvezményezett ország kapacitásainak fejlesztését, például programfelelős pozíciókat vezetve be a főbb minisztériumokban és ügynökségeken, és az Európai Integrációs Igazgatóság támogatása révén. Az erőfeszítéseknek köszönhetően a CARDS program utolsó évében a projektadatlapokat a helyi hatóságok készítették el.

2. eset: A szerbiai Nikola Tesla-projekt

Jóllehet az ügynökség jogi keretei (közvetett centralizált irányítás) nem a legalkalmasabbak a kedvezményezett ország felelősségvállalásának erősítésére, az ügynökség mégis képes volt innovatív megoldást találni egy szerbiai erőműprojekt esetében (Nikola Tesla A5).

A projekt végrehajtásának innovatív eleme egy „támogatási megállapodás” létrehozása volt. E megállapodáson keresztül a projekt tervezésének felelősségét – a műszaki leírások meghatározását és kezelését is beleértve – a kedvezményezettre, vagyis a szerb villamosenergia-szolgáltatóra ruházták át.

A műszaki leírásokat a szerződéses projektfelügyelő is ellenőrizte és jóváhagyta, míg a pályázati folyamatot és a kifizetések ellenőrzését továbbra is az Ügynökség végezte. Valamennyi fél – a kedvezményezettet is beleértve – teljes mértékben elégedett volt a megállapodással, ami alapján azt a megállapítást tehetjük, hogy a szóban forgó megállapodás a lehető legteljesebb mértékű felelősségvállalást segítette elő.

48. Az esetek többségében azonban a Bizottság nem volt következetes a kedvezményezett ország felelősségvállalásának előmozdítása terén, az ún. projektadatlapok, később pedig a dokumentáció összeállítása során sem. A részvétel mértéke országról országra változó volt, a küldöttségek vagy az EAR kezdeményezései alapján és az érintett országok kapacitásainak függvényében. Miközben a Számvevőszék a kedvezményezett országok fokozott erőfeszítéseit tapasztalta, a felelősségvállalás korlátozott maradt.

49. A projektek nemzeti alapokkal közösen történő társfinanszírozása a kedvezményezett országok felelősségvállalásának és érdekeltté tételének egyik mutatója. Bár a CARDS-iránymutatásai bátorították a nemzeti társfinanszírozás alkalmazását, erre alig került sor⁽²⁾. Pozitív kivételt jelent – az ellenőrzött 31 nem támogatásjellegű projekt közül egyetlenként – e tekintetben a horvátországi földkataszterprojekt, amely jelentős mértékben társfinanszírozásból lett végrehajtvva, és ahol az adományozók koordinációját ténylegesen a horvát hatóságok végezték. A támogatási szerződések kedvezményezettjeinek kötelezettségvállalása hasonlóan magas szintű volt⁽³⁾.

50. A kedvezményezett országok felelősségvállalásának növelését szolgáló egyik módszer a nemzeti hatóságok bevonása a pályázatértékelő bizottságokba. Ugyanakkor a küldöttségek működését meghatározó és az EAR számára is iránymutatásul szolgáló EuropeAid-utasítások megkövetelik, hogy az értékelő bizottságok szavazó tagjainak többsége a Bizottság képviselői közül kerüljön ki (lásd 7. keretes szöveg). Ez ellentétes a külső fel lépések számos más területével, ahol a Bizottság nem delegál szavazó tagokat az értékelő bizottságokba, de fenntartja a vétőjogot.

⁽¹⁾ Az éves programok – az ún. projektadatlapok formájában – részletes listát tartalmaznak a finanszírozandó projektekről és részletezik a vonatkozó összegeket is. 2005 óta a projektadatlapokat szektoradatlapokban csoportosítják és rögzítik. Formálisan a projektadatlapok nem képezték részét a Bizottság finanszírozással kapcsolatos döntésének, bár az ágazati adatlapokkal ellentétben jogi kötelező érvényük nincsen.

⁽²⁾ Kivételt képeznek a támogatási szerződések, ahol kötelező a társfinanszírozás. A támogatás nem kereskedelmi természetű közvetlen kifizetés az Európai Közösség részéről egy adott kedvezményezett részére, egy, az uniós politika részét képező intézkedés végrehajtására.

⁽³⁾ Az ellenőrzött projektek között szerepelt például egy turisztikai központ létesítése a Bosznia és Hercegovinában található Travnik erdőben, valamint egy mobil könyvtár a horvátországi Zadar városában.

7. keretes szöveg**A pályázatértékelő bizottságok összetétele**

A Számvevőszék 177 pályázatértékelő bizottságot vizsgált meg a 2002-től 2005-ig terjedő időszakból. Átlagosan a szavazó tagok 55 %-a a küldöttségek vagy az EAR operatív központjainak projekt-felelősei voltak, és a szavazó tagok 13 %-a volt független külső szakértő. A kedvezményezett szervezetek átlagos képviselése 32 %-os volt; kivételt képezett Horvátország, ahol jelentősen magasabb százalékos arány – 52 % – volt tapasztalható, valamint Bosznia és Hercegovina, ahol a kedvezményezett szavazati aránya csak 24 %-os volt.

51. A EuropeAid-utasítások előírják, hogy az értékelő bizottságokban legalább négy bizottsági küldöttség/EAR-tagnak (elnök, titkár és két értékelő) helyet kell kapnia egy külső értékelővel szemben, és egy további bizottsági küldöttség/EAR-tagnak minden további kedvezményezett értékelő esetén. Ez túlzott terhelést jelent a küldöttségek humán erőforrásaira nézve, miközben akadályozza a fokozott felelősségvállalást.

52. A decentralizáció egyik akadálya az volt, hogy a kedvezményezett országok hiányos ismeretekkel rendelkeztek az Európai Bizottság szerződés-kötési eljárásairól. Horvátországban a küldöttségek rendszeresen meghívták a nemzeti hatóságok képviselőit, hogy szavazati jog nélküli megfigyelőként vegyenek részt a pályázatértékelő bizottságok ülésein. Ezt a bevált gyakorlatot, amely révén a nemzeti hatóságok részletesen megismerhetik a pályázati eljárásokat, más országokban nem alkalmazták módszeresen. Albániában, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban és Szerbiában például ezt a gyakorlatot csak nagyon ritkán alkalmazták.

Az érintett országok részvételének hiánya az adományozók koordinációjában

53. A CARDS-iránymutatások szerint minden CARDS-támogatást egyéb adományozókkal összehangoltan kellene nyújtani. Az adományozók koordinációja különösen nagy kihívást jelent a Nyugat-Balkánon, az adományozók nagy száma, illetve két menetrend – az EU-csatlakozási menetrend, illetve a Világbank, az ENSZ és néhány EU tagállami ügynökség által kifizűzött fejlesztési és szegénységcsökkentési menetrend – párhuzamos fennállása miatt.

54. A támogatások hatékonyságáról kiadott Párizsi Nyilatkozat⁽¹⁾ megerősítette azt az elvet, hogy a kedvezményezett országoknak minden szinten maguknak kell gondoskodniuk a támogatások koordinálásáról, míg az adományozóknak tiszteletben kell tartaniuk a partnerország irányító szerepét. A CARDS-országokban az ellenőrzés szinte semmilyen egyértelmű jelét nem találta hasonló koordinációs tevékenységnek a kedvezményezett országok részéről, sem az adományozók részéről bármilyen bátorító intézkedésnek. Az egyetlen ilyen kezdeményezés Albániában volt tapasztalható (lásd 8. keretes szöveg).

⁽¹⁾ A támogatások hatékonyságáról kiadott Párizsi Nyilatkozatot a Párizsban 2005 márciusában tartott magas szintű fórumot követően írták alá. A résztvevők között szerepelt az Európai Bizottság és 91 ország, amelyek közül kettő (Albánia és Szerbia és Montenegró) a CARDS-régió részét képezi.

8. keretes szöveg**Adományozók koordinációja Albániában**

Az albániai adományozókoordináció javítása érdekében a négy többoldalú adományozói szervezet (EK, EBESZ, ENSZ és VB) 2003 decemberében kialakított egy ágazati koordinációs mechanizmust. Kölsönösen megállapodtak a felelőségek felosztásán maguk között négy tematikus területen. A koordinációs folyamat irányítása érdekében megalapították az Adományozó Technikai Titkárságot, amely hozzájárul a hatékonyabb kiegészítő jelleghez, illetve munkamegosztáshoz. A cél az, hogy az adományozók jobban kihasználják kölcsönös összehasonlítható előnyeiket az ágazati szinten, és hogy a programok végrehajtása terén hatáskört ruházzanak az erre kijelölt adományozóra.

Az adományozók közössége hozzájárult egy integrált tervezési rendszer kialakításához, amelyet Albánia kormánya indított útjára 2005-ben, és amely lehetővé teszi az ország számára saját fejlesztési folyamatának kézben tartását. Ennek célja, hogy 2007-ben a különféle politikai kereteket egyetlen középtávú fejlesztési tervbe integrálja, és hogy új struktúrát alakítson ki az adományozókoordinációban és a külső támogatások irányításában.

Következtelen ellenőrzési és értékelési megközelítés

55. A küldöttségek és az EAR eltérő ellenőrzési eljárásokkal rendelkeznek:

- a) a Bizottság brüsszeli központja és a küldöttségek külső ellenőrzési szerveket alkalmaznak egy standard módszertan szerint, amelyet *eredményorientált támogatásfelügyeletnek* (ROM) neveznek. Ez magában foglalja egy projektteljesítmény-értékelési rendszer alkalmazását, de nem biztosítja a nyomon követés formális rögzítését;
- b) az EAR saját monitoringcsapatokkal rendelkezik minden egyes operatív központban, valamint egy koordinátorral a központban. Ezek a csapatok 2005 eleje óta alkalmazzák a ROM rendszert. A nyomon követést formálisan is rögzítik az ellenőrzési dokumentumokban.

56. Az eredményes nyomon követéshez az szükséges, hogy a projektek ellenőrizhető célkitűzésekkel és objektív, ellenőrizhető mutatókkal (OVI) rendelkezzenek. Az OVI-k azonban gyakran nem állnak rendelkezésre és a meglévők sem mérhetőek, illetve időhöz kötöttek. Egy rendőrakadémiai projekt esetében például az egyik OVI a „személyzet megfelelő oktatása” volt a tervezett résztvevők számának és adatainak pontosítása nélkül. Egy másik projekt esetében olyan mutatókat alkalmaztak, mint „az operatív kapacitás növelése” bármilyen külön kritérium nélkül.

57. A Bizottság a CARDS-rendelettel összhangban 2004. június végéig elvégezte a projekt értékelését. Az értékelés dokumentációja alapján a cél az volt, hogy az Európai Bizottság számára független és megbízható értékelést nyújtson a CARDS keretében alkalmazott támogatási stratégiáról és annak szélesebb politikai távlatairól. Az értékelés a 2001–2003-as időszakot foglalta magában (lásd még 10. bekezdés).

58. A pénzügyi irányítás javítása szempontjából az értékelési folyamat kritikus része a korábbi ajánlások nyomán követése. Elvben a Bizottságnak egy éve van arra, hogy jelentést tegyen saját nyomonkövetési intézkedéseiről. Ebben az esetben a Bizottság több mint két évvel később tette meg jelentését. Ez részben annak lehetett betudható, hogy a Bizottság nem volt megelégedve egyes korábbi ajánlások minőségével.

59. Miközben nem létezett formális előírás az egyedi projektek vagy ágazatok ellenőrzésére vonatkozólag, íme egy bevált gyakorlat, amely lehetővé tette volna az eredmények és az ajánlások összpontosítását. Az EAR módszeresen végzett értékeléseket ágazati és projektszinten is. Mind félidős, mind utólagos értékelések is készültek. Ezen értékelések vezetői összefoglalóit közzétették az EAR internetes honlapján, ami hozzájárult az eredmények elterjesztéséhez. Ezzel szemben a küldöttségek ritkán végeztek projekt- illetve ágazati értékeléseket, és a küldöttségek által elkészített kevés jelentést sem tették közzé azok honlapjain.

60. A nyomonkövetési eredmények és értékelési gyakorlatok továbbadása terén is eltérés tapasztalható a küldöttségek és az EAR között. Az EAR rendszeres értekezleteket és műhelyeket szervez a különböző operatív központok projekt- és programfelelősei részére tapasztalatcsere céljából. Hasonló szintű tapasztalatcsere a küldöttségek országaiban nem került sor. A küldöttségek és az EAR személyzete között létezik kapcsolat, de az nem rendszeres jellegű.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Mennyiben bizonyult hatékonyak a bizottsági irányítás a CARDS programban?

61. A Számvevőszék arra a megállapításra jutott, hogy a Bizottság irányítása a CARDS program keretében nagy mértékben sikeresnek bizonyult a kedvezményezett országokban a stabilizációhoz és az újjáépítéshez való hozzájárulás tekintetében. A támogatás ugyanakkor kevésbé volt hatékony az adminisztratív kapacitások növelésében, ami a kezdeti szakaszban az intézményfejlesztésnek szentelt kevés figyelem, valamint a kedvezményezett országok támogatásfelvevő kapacitásainak elégtelensége miatt következett be.

Mennyiben volt megfelelő és koherens a programok stratégiai irányítása?

62. A Bizottság stratégiai irányítása rendkívül általános jellegű volt és nem összpontosított külön területekre. Ez az újjáépítés szakaszában helytálló volt, ám nem felelt meg a komolyabb kihívást jelentő intézményfejlesztési szakaszban.

63. Az országstratégiai dokumentumok tág megfogalmazásokat tartalmaztak, s így nem adtak elegendő iránymutatást, különösen amennyiben nem támogatták azokat menetrendhez kötött ágazati stratégiák. A többéves indikatív programok – amelyek az éves programok és a projektazonosítás alapját képezik – nem állítottak fel prioritásokat a különböző beavatkozási területek között illetve ezeken belül. A projekt kiválasztás optimalizálását segítő alapok hiánya eredményezte a koordinálatlan, elszigetelt projektek előfordulását.

64. A programok kezdeti szakaszában a támogatást főként az újjáépítési beruházástípusú projektekre összpontosított az intézményfejlesztés helyett. A programok előrehaladásával a hangsúly természetesen módon eltolódott az intézményfejlesztés felé, amely jelenleg a kifizetések jelentős többségét alkotja. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a kezdetektől fogva az intézményfejlesztés kiemeltebb hangsúlyt kapott azokban az országokban, ahol a támogatást a küldöttségek irányították, mint ahol az EAR irányítása érvényesült. Az utóbbi esetben ez késleltette a twinningprojektek bevezetését.

1. ajánlás

Az új előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) ⁽¹⁾ végrehajtásának stratégiai irányítása keretében elegendő figyelmet kell szentelni az egyes beavatkozási területeknek, ezáltal biztosítani a támogatás megfelelő célzott jellegét, a kulcsterületekre vonatkozó módszeres koncepciót, valamint a megfelelő alapot a projekt kiválasztáshoz és a prioritások felállításához.

Megfelelőek és hatékonyak voltak-e a Bizottság által elfogadott és alkalmazott irányítási koncepciók?

65. A Bizottság által alkalmazott irányítási megközelítések általánosságban – de nem minden esetben – megfeleltek a kedvezményezett országok körülményeinek és szükségleteinek. Hatékonyak bizonyultak a segélyek gyors célba juttatása terén, de nem vették kellően tekintetbe a támogatás hasznosságának maximalizálását.

66. Négy különböző irányítási stratégia került alkalmazásra azzal a céllal, hogy azok tükrözzék a kedvezményezett országok egyedi körülményeit. A megközelítések közül kettő (kihelyezett küldöttségek és EAR) – amelyek a kifizetések nagy részét kezelték – döntő részben hatékonyan és megfelelően működött. A másik kettő (központosított és decentralizált irányítás) kevésbé volt hatékony és kevésbé felelt meg a specifikus igényeknek.

⁽¹⁾ A Tanács 2006. július 17-i 1085/2006/EK rendelete (HL L 210., 2006.7.31., 82. o.).

67. A Bizottság sikeres választ adott a lassú végrehajtás miatti korábbi bírálatokra és biztosította a támogatás gyors célba juttatását. Ez különösen az újjáépítési szakasz idején bizonyult előnyösnek. Az intézményfejlesztés szakaszában azonban a gyorsaságra helyezett hangsúlyt nem ellensúlyozta kellőképpen az a szempont, hogy a kedvezményezett országok maximálisan hasznosítani tudják a támogatást, és megfeleljenek valamennyi előfeltételnek.

2. ajánlás

A Bizottságnak a továbbiakban is összpontosítania kellene a segélyek gyors célba juttatására, de egyúttal elegendő figyelmet kellene szentelnie a hatékonysági aspektusoknak is, például hogy a kedvezményezett ország rendelkezzen elegendő kapacitással a részére nyújtott támogatás maradéktalan felvételéhez (különösen az intézményfejlesztési projektek összefüggésében).

Mennyiben segítették elő a program által finanszírozott projektek a kedvezményezett országok felelősségvállalását?

68. Miközben a Bizottság prioritásként kezelte a kedvezményezett országok felelősségvállalását, nem volt e cél elérésére alkalmas, következetes megközelítése, és az alkalmazott irányítási koncepciók nem bátorították az ilyen típusú felelősségvállalást.

69. A kedvezményezett országokat csak korlátozott mértékben vonták be a projektmeghatározási és pályáztatási szakaszba. A program vége felé a kedvezményezett országok inputja nőtt, a felelősségvállalás azonban korlátozott maradt. Jóllehet a kedvezményezett országok feladata volna a régióban jelen lévő számos adományozó koordinálása – ami a felelősségvállalás fontos mutatója –, az ellenőrzés nem találta egyértelmű jelét annak, hogy hasonló koordinációra sor került volna.

3. ajánlás

Az IPA program esetében a Bizottságnak a kedvezményezett országok felelősségvállalásának fontos aspektusát külön stratégiák révén kellene érvényesítenie az irányítás és végrehajtás valamennyi területén, különös tekintettel a pályáztatásra.

Az ellenőrzési és értékelési rendszer képes volt-e hatékonyan feltárni a hiányosságokat és kommunikálni az eredményeket, illetve a Bizottság által foganatosított intézkedések időzítése megfelelő volt-e?

70. A nyomon követés és értékelés részben megfelelő volt, de egyenetlen minőségű. A nyomonkövetési eljárások eltérőek voltak a küldöttségek és az Európai Újjáépítési Ügynökség esetében, jóllehet 2005-től kezdve közös módszertanon alapultak. A megfelelő projektmutatók hiánya megkérdőjelezte a nyomon követés hatékonyságát. A CARDS program értékelésére a tervezett időpontban sor került, de a Bizottság a nyomon követéssel elkésztett. Indokolatlan következetlenségek állnak fenn a küldöttségek és az EAR között a projekt-, illetve ágazatértékelések intenzitása, valamint a nyomon követés és értékelés eredményeinek kommunikálása tekintetében is.

4. ajánlás

A nyomonkövetési és értékelési gyakorlatokat össze kellene hangolni az EAR által az egyedi projektek/ágazatok értékelése, valamint az eredmények és tanulságok terjesztése terén alkalmazott gyakorlatoknak a küldöttségekre történő kiterjesztését is beleértve.

A Bizottságnak biztosítania kellene az értékelések megfelelő nyomon követését.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. június 28-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

MELLÉKLET

ELLENŐRZÖTT CARDS PROJEKTEK (összesen 33)

		Éves program	Aláírás időpontja	Terület	EUR
ALBÁNIA					
1	Helyi Közösségek Fejlesztési Alapja	2002	10/2003	Regionális fejlesztés	7 400 000
2	EURALIUS – Európai jogsegélymisszió az albániai igazságszolgáltatás támogatására	2002	05/2005	Igazságügy és rendészet	4 498 686
3	PAMECA II – Az Európai Közösség albániai rendőri segélymissziója	2004	12/2004	Igazságügy és rendészet	3 800 000
4	Korçai és vlorai fellebbviteli bíróságok	2003	05/2005	Igazságügy és rendészet	1 630 395
5	ASYCUDA II – Technikai segítségnyújtás és továbbképzés	2002	04/2005	Igazságügy és rendészet	399 815
Összesen					17 751 366
BOSZNIA ÉS HERCEGOVINA					
1	A karakaji határátkelőpont kiépítése	2001	02/2004	Integrált határvédelem	3 427 967
2	Technikai segítségnyújtás az Egységes Gazdasági Térség kialakításához II	2002	04/2003	Gazdasági fejlesztés	1 939 802
3	BA intézményeinek alapvető funkcionális és pénzügyi átvilágítása	2001	04/2003	Közigazgatás	146 513
4	Ügyészek továbbképzése Bosznia és Hercegovinában az új büntető törvénykönyv ismeretére	2002	04/2003	Igazságügy és rendészet	146 255
5	A Horvátország felé való illegális határátlépések elleni fellépés értékelése, megtervezése és felügyelete	2001	04/2003	Integrált határvédelem	144 900
6	A travniki erőd részleges újjáépítése oktató jellegű turizmus céljából (az EU-RED program része)	2002	12/2004	Regionális fejlesztés	57 433
Összesen					5 862 870
HORVÁTORSZÁG					
1	Az államhatár felügyeletének modernizálása	2004	05/2005	Integrált határvédelem	5 000 000
2	Támogatás a földkataszter és a földnyilvántartás reformjához	2002	05/2003	Gazdasági fejlesztés	5 000 000
3	A tengeri felségterületek nyilvántartása	2003	02/2004	Gazdasági fejlesztés	2 000 000
4	Mezőgazdaság és élelmiszerek	2002	03/2005	Mezőgazdaság	1 749 864
5	A horvát bírósági rendszer támogatása. Segítségnyújtás az igazságügyi reformhoz	2002	02/2004	Igazságügy és rendészet	1 000 000
6	Eszköztámogatás a bűnüldözési rendszer fejlesztéséhez	2002	12/2004	Igazságügy és rendészet	248 944
7	Zadar városi mozgókönyvtár	2002	07/2005	Demokratikus stabilizáció	238 630
Összesen					15 237 438
Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság					
1	Helyi önkormányzatok. Helyi utak kiépítése 9 önkormányzat területén	2004	11/2004	Regionális fejlesztés	3 474 623
2	Járművek beszerzése a határőrség részére – 1. ütem	2003	10/2004	Integrált határvédelem	2 486 726
3	A pénzmosás elleni küzdelem operatív kapacitásának fejlesztése	2002	09/2004	Igazságügy és rendészet	700 000
4	A Bíróságok adminisztratív kapacitásának fejlesztése	2003	09/2004	Igazságügy és rendészet	148 495
5	Technikai segítségnyújtás az integrált határvédelem végrehajtásához	2002	11/2004	Integrált határvédelem	55 540
Összesen					6 865 384

KOSZOVÓ					
1	Közigazgatási Reform – Önkormányzatok fejlesztése és szociális infrastruktúra, technikai segítségnyújtás	2003	12/2004	Gazdasági fejlesztés	11 200 000
2	Kisebbségi jogi és visszatelepülési program – Reintegrációs program Prizren községben (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Menekültek és IDP-k	5 000 000
3	Intézményi támogatás a Kereskedelmi és Ipari Minisztérium részére	2003	04/2004	Gazdasági fejlesztés	2 235 760
Összesen					18 435 760
SZERBIA					
1	A Nikola Tesla erőmű A5-ös blokkjának nagyjavítása (Grant megállapodás)	2003	12/2003	Energia	42 721 021
2	A szerbiai menekültközpontok bezárására irányuló nemzeti stratégiához nyújtott támogatás	2004	12/2004	Menekültek és IDP-k	4 443 000
3	A minőségirányítás, a képzés és az infrastruktúra erősítése az államszövetségben	2003	12/2003	Közigazgatási reform	3 559 520
4	Támogatás a szerbiai villamosenergia-piac kialakításához	2004	01/2005	Energia	2 723 637
5	Belső ellenőrzés és PIFC 2. fázis	2003	04/2005	Közigazgatási reform	1 870 680
6	Támogatás az Európai integrációs irodának	2002	04/2002	Közigazgatási reform	1 500 000
7	A koszovói IDP-kre irányuló határokon átnyúló kezdeményezések támogatása	2004	08/2004	Menekültek és IDP-k	449 983
Összesen					57 267 841
MINDÖSSZESEN					121 420 659

A BIZOTTSÁG VÁLASZA

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Bevezetés a Bizottság válaszához

A Nyugat-Balkán területét az 1990-es évek végéig tartó konfliktus dúlta fel. Az Európai Unió által a régió országainak a háború után nyújtott támogatás az 1996-ban elfogadott jogi eszközben meghatározott sürgősségi támogatással kezdődött, amely később a rekonstrukció irányába haladt, mind az intézmények kialakítása, mind pedig a befektetések formájában, a támogatott ország egyre nagyobb felelősségvállalása mellett, ahogyan azt a politikai és gazdasági körülmények engedték.

A 2000-ben megindított stabilizációs és társulási folyamat eredményeként elfogadásra került az újjáépítési, fejlesztési és stabilizációs közösségi támogatás (CARDS) programja, valamint további intézkedések. Az országok kilábalnak a konfliktusból és a rendszer különböző irányokba fejlődött, ami – ahogyan azt a jelentés bemutatja – tükröződik a programok végrehajtásában.

III. A nyugat-balkáni országokra vonatkozó többéves indikatív programok (MIP) hivatkoznak az európai partnerség által megfogalmazott prioritásokra, amelyek világos iránymutatást jelentettek a programok számára.

IV. A CARDS-rendelet jogalapjainak egységesítése és a rendelet végrehajtása jelentős javulást tett lehetővé a Nyugat-Balkán országainak szánt támogatás kivitelezése terén.

V. A CARDS-rendelet nem fogalmaz meg különleges felelősségi köröket a támogatott országoknak. Éppen ezért a CARDS programot legnagyobb részben vagy az Európai Bizottságon, vagy az Európai Újjáépítési Ügynökségen (EAR) keresztül megvalósított központosított irányítással valósították meg. Amennyiben erre lehetőség nyílt, az irányítás felelőssége olyan irányba fejlődött, amely lehetővé tette a támogatás kedvezményezettjeinek a tevékenységek programozásában, a pályázatok értékelésében, valamint a nyomonkövetési és értékelési feladatokban való részvételét.

VI. Mivel a Bizottság és az EAR két különálló testület, a nyomon követés és értékelés terén különböző módszertanokat alkalmaznak. Az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) keretében azonban valamennyi országban azonos módszertant fognak alkalmazni.

VII. A Nyugat-Balkán országai az átmenet és a fejlődés különböző szakaszaiban voltak, illetve vannak. Míg Szerbia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Koszovó esetében a támogatás kezdetben a sürgős szükségletekre irányult, Horvátország esetében az erőfeszítéseket a közigazgatási kapacitások megerősítésére irányították.

VIII. AZ IPA keretein belül a többéves indikatív tervezési dokumentumok bevezetésének köszönhetően javulni fog a stratégiai iránymutatás annak köszönhetően, hogy ezáltal minden egyes kedvezményezett ország esetében meghatározzák a közbelépést igénylő legfontosabb területeket, valamint összehangolják a különböző IPA-összetevők alá tartozó támogatásokat.

Az egységes jogalap léte és az IPA keretein belül elhatározott hároméves gördülő finanszírozási terv nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé, mint a korábbi eszközök, és lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jobban figyelembe vegye az országok abszorpciósi képességét.

Valamennyi kedvezményezett esetében a szándék az, hogy a közösségi forrásokat decentralizált módon kezeljék, ami nagyban megerősítené a támogatott ország felelősségvállalását. Éppen ezért a decentralizált irányítást célzó stratégiát fogják fejleszteni a potenciális tagjelölt országok esetében is, annak érdekében, hogy utóbbiak számára is lehetővé tegyék a végrehajtással járó felelősség felvállalását.

ÉSZREVÉTELEK

15. Mivel a Nyugat-Balkán térségét a gyors változások jellemzik, szükség volt arra, hogy a stratégiai programozás terén megtalálják a helyes egyensúlyt. A stratégiai programozást tekintve túlzottan testre szabott országos stratégiai dokumentumok kisebb hatékonyságot biztosíthattak volna.

Az országos stratégiai dokumentumokat rendszeresen értékelték, többek között a partnerségek szempontjából, annak érdekében, hogy felmérjék, vajon az ország helyzete indokoltá tenné-e a stratégia módosítását.

16. A nyugat-balkáni országokra vonatkozó többéves indikatív programok egyértelműen hivatkoznak az európai partnerség által megfogalmazott prioritásokra, amelyek világos iránymutatást jelentettek a programok számára.

17. A CARDS Irányítóbizottsága által megfogalmazott észrevételeket figyelembe vették a dokumentum véglegesítése során.

18. Számos programozási dokumentum részét képezték az ágazati elemzések, így a többéves indikatív programok, az európai partnerségek, valamint több korábbi, éves program részét. A programok, amelyeket a kedvezményezett országok kormányaival és a donorokkal, különösen az EU tagállamaival folytatott szoros együttműködésben terveztek és valósítottak meg, tükrözik az európai partnerség által megfogalmazott prioritásokat, ahogy az a többéves indikatív programokban is megjelenik. Az éves programok az EK által a kedvezményezett országoknak nyújtott támogatás korábbi szakaszaira épülnek.

19. A Bizottság egyetért azzal, hogy szükség van egy olyan, egyértelmű módszertan kidolgozására, amely segítené az alternatív projektek közötti rangsor felállítását.

1. keretes szöveg – Példák végre nem hajtott projektekre

1. példa: A szerbiai legfőbb ellenőrzési intézmény (SAI) politikai támogatásának hiánya

Az ellenőrzés óta bizonyos mértékű fejlődésre került sor. 2005 novemberében elfogadásra került a SAI létrehozását célzó törvény, és az intézmény felállítása folyamatban van.

2. példa: Az Európai Bizottság rendőri segítségnyújtó missziója Albániában

Az albániai helyzet gyors változása mellett, valamint a programozás és a végrehajtás közötti jelentős időeltolódással az eredetileg tervezett projekteket bizonyos esetekben átirányították más területekre annak érdekében, hogy a kedvezményezett szükségleteit nagyobb mértékben figyelembe vegyék, illetve a tevékenységek más donorokkal összehangolhatók legyenek, ami magyarázatot nyújt arra, hogy bizonyos esetekben a hozott intézkedések és az elért eredmények nem azonosak a projektleírásban meghatározottal.

21. 2002 elejétől kezdődően a támogatott országok nemzeti hatóságai és a Bizottság az intézményépítésre nagyobb hangsúlyt helyező projektek és programok irányába mutató fejlődést ösztönözték. Mindazonáltal a régió bizonyos részeiben továbbra is nagy szükség van beruházásokra az út-, közlekedési és energiahálózat esetében, mivel a támogatott országok konfliktushelyzetet és több éves, elégtelen befektetésekkel jellemezhető időszakot tudnak maguk mögött.

22. Tekintettel az intézmények megerősítésére (demokratikus intézmények kialakítása, közigazgatási reform (közszolgálat, adminisztratív kapacitás, költségvetés és adóigazgatás...), helyi önkormányzati reform, a bírósági és rendőri reformoknak köszönhetően a jogállamiság megerősítése), a Bizottság ágazati támogatást nyújtott stratégiai dokumentumaiban, mint például a többéves indikatív programokban. 2002 után az Ügynökség programjai valóban nagyobb hangsúlyt helyeztek az intézményi rendszer megerősítésére.

24. Az EAR munkája elsősorban a sürgős szükségletekre irányult, valamint arra, hogy az alapvető szolgáltatásokat helyreállítsa. Kifejezetten ez volt jellemző a háború utáni Koszovóban, Szerbiában és bizonyos mértékig Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban.

E támogatás gyors nyújtása ösztönözte a későbbi reformfolyamatok fejlődését.

25. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közigazgatása egészen a közelmúltig nem volt alkalmas arra, hogy ikerintézményi kezdeményezésben részt vállaljon. Ahhoz, hogy Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal ikerintézményi szerződésekre kerülhessen sor, az EAR-nak meg kellett várnia, hogy a támogató közigazgatási szerv elkészítse az ikerintézményi adatlapokat. A főbb minisztériumokban tapasztalható adminisztratív kapacitás hiánya miatt, ami megakadályozta a szükséges dokumentáció előkészítését, az átmenet a hagyományos technikai segítségnyújtás és az ikerintézményi együttműködés között hosszabb időt vett igénybe, mint más tagjelölt országokban.

Összhangban a 2003. júniusi Thesszaloníki-menetrend politikai megbízásával, az ikerintézményi kapcsolatok egyre nagyobb teret nyertek az Ügynökség munkájában. A Bizottság ezzel egyidőben tevőlegesen is az Ügynökség programfelelősei rendelkezésére bocsátotta gyakorlati hozzáértését és képzéseit.

2. keretes szöveg – Egy intézményfejlesztési projekt reorientációja – integrált határvédelem Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban

A projekt célkitűzései a következőkre terjedtek ki: határrendészeti szolgálat kialakítása és a végrehajtási hatáskörök átruházása, összhangban az Integrált határigazgatás (IBM) stratégiai célkitűzéseivel.

A kiutalt összegeket így a gyakorlatban a határrendőrség számára gépjárművásárlásra fordították. Az adatlapok szerkesztése és a megvalósítás között eltelt időszakban a fejlemények a prioritások felülvizsgálatát tették szükségessé:

- a rendőrségi projekt reformja foglalkozott a toborzás kérdéskörével,
- az EBESZ támogatása a határrendőrség továbbképzésére irányult,
- hamis iratok felderítésére alkalmas berendezéseket, amelyek a végrehajtás idején még nem voltak teljes körű használatban, már egy korábbi, Phare 2000 projekt keretén belül nyújtottak. További hasonló berendezés rendelkezésre bocsátása ennél fogva szükségtelen volt.

A határrendőrségi szolgálatot (beleértve a végrehajtási hatáskörök átruházását a Védelmi Minisztériumról a Belügyminisztériumra, összhangban az IBM-stratégiával) a nemzeti hatóságok hozták létre nemzeti finanszírozással. Ez az újonnan létrehozott szolgálat mindazonáltal a működési felszerelések hiányában nem tudta betölteni operatív felelősségét.

A fentiek fényében a gépjárművek beszerzése szükségesnek minősült.

36.

- a) A 2002-es és 2003-as Regionális éves cselekvési program integrált határigazgatási projektet tartalmazott, amelyet regionális szinten kezeltek a Bizottság brüsszeli székhelyétől kiindulva.
- b) Hatékonyabbnak tartották a menekültek visszatérését támogató programok irányítását nemzeti szinten megoldani.
- c) A regionális programokat a Bizottság székhelye és képviselői tervezik együtt a kedvezményezett országok közigazgatásával.
37. a) A Bizottság pozitívan értékelte az Albán Fejlesztési Alapot, összhangban a tevékenység megkezdésekor, 2002-ben érvényben lévő pénzügyi szabállyal.

39. A CARDS 2001 éves programra vonatkozó pénzügyi megállapodást Albániával 2002 márciusában írták alá, ezt követően pedig megkezdődött a CARDS program decentralizációja. A 2001. és 2002. évi CARDS programok végrehajtása csak 2003-ban kezdődhetett meg, ebből következően a végrehajtás lendülete csak 2004-től gyorsult be.

Horvátországban a 2001. és 2002. évi programokat ugyanebben az időszakban ténylegesen végre is hajtották, ám általános szabályként elmondható, hogy mindig van egy három éves párhuzamos végrehajtási szakasz két egymást követő program esetében.

4. keretes szöveg – Túlterhelt nemzeti adminisztratív kapacitás Albániában

A projektek koncentrációja az igazságügyi és a belügyi tárcához tartozó területeken hűen tükrözte a felismert szükségleteket és az említett terület kiemelt jelentőségét az EU és más donorok szemében.

Ez volt a legelső hasonló jellegű projekt. Az albániai igazságügyi rendszer szerkezete, mint bármely más országban, több projekt-partnert és kedvezményezett intézményt is érint. Ezenkívül hatása nagyban függ a kedvezményezettek politikai akaratától, amely a projekt résztvevői által megfogalmazott ajánlások követéséhez szükséges. E tekintetben elmondható, hogy az albániai politikai bizonytalanság befolyásolta a végrehajtást. A 2007 áprilisában kiadott értékelő jelentés is elismerte, hogy a projekt koncepciója igen nagyra törő volt.

40. Az a tény, hogy a kedvezményezettek igen különbözőek és számuk is jelentős, még akár egyetlen területen belül is, csak fokozta a nehézségeket, de nem vonta magával azt, hogy a projektek hatása szükségszerűen csökkenjen.

5. keretes szöveg – A horvátországi bírósági rendszernek nyújtott támogatás

A CARDS 2002 program két feltételt tartalmazott: i. az igazságügyi reformra vonatkozó stratégia megléte; valamint ii. a CARDS 2001 igazságügyi projektjének megfelelő előrehaladása.

A projekt kezdetekor az igazságügyi reformra vonatkozó politikai párbeszéd és az arra vonatkozó stratégia tervezése kellően előrehaladott szakaszban volt a projekt beindításához.

44. Mint azt a Számvevőszék megállapítja, a Bizottság még azokban az esetekben is, amikor a tanácsi rendelet nem határozta meg a támogatott országoknak semmiféle különös felelősséget, folyamatosan egyre növelte az adott országok vezetésének felelősségét. Az irányítás felelőssége olyan irányba fejlődött, amely lehetővé tette a támogatás kedvezményezettjeinek, hogy részt vegyenek a tevékenységek programozásában, a pályázatok értékelésében, valamint a nyomkövetési és értékelési feladatokban. A CARDS program egy részét Horvátországban jelenleg maga az ország irányítja összhangban a decentralizált irányítási rendszerrel.

46. Míg a kedvezményezettek önkéntes szerepvállalásának növelése általában világos módszere az EU-támogatások hatékonyságnövelésének, a kedvezményezettek részvétele a programozásban és a végrehajtásban sokkal nehezebben biztosítható, mint egy decentralizált rendszerben.

48. A Bizottság a CARDS-rendelet keretén belül ösztönözte a kedvezményezett országok felelősségvállalását, minden olyan helyzetben, amikor lehetőség nyílik az érintett országok képességeinek figyelembe vételére.

49. A legtöbb kedvezményezett országban a helyi közfinanszírozási források annyira nehéz helyzetben voltak, hogy a projektek társfinanszírozásához egyáltalán nem tudtak forrásokat elkülöníteni.

52. A nemzeti hatóságok a Bizottság által szervezett helyszíni képzést kaptak a versenypályázati eljárások témakörében.

54. A támogatások hatékonyságáról szóló párizsi nyilatkozatot 2005-ben írták alá, így az audit idején az abban megfogalmazott elvek nem gyakorolhattak jelentős hatást a CARDS program irányítására.

2000-ben Horvátországban a Bizottság átvette a vezető szerepet az EU donorkoordinációs mechanizmusa terén. A horvát hatóságok (NAC-igazgatás) szerepvállalása a koordinációs folyamatban erőteljes ösztönzést kapott, ugyanakkor sajnos nem volt elég hatékony.

Az Ügynökség a régióban jelen lévő más donorokkal alaposan összehangolta munkáját, például az Ügynökség operatív központjai által szervezett rendszeres koordinációs értekezletek keretében. Ezen túlmenően a kedvezményezettek folyamatosan növekvő szerepet játszanak a találkozóknak során.

59. A CARDS projekteknek a delegációk által végzett rendszeres értékelése tovább javítható. Mindazonáltal az önálló értékelések elvégzésének felelősségét a központ és az EAR kapja meg, a delegációknak nem feladata hasonló munka végzése.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

61. A CARDS-támogatás a Nyugat-Balkán országában, és különösen Koszovóban a sürgős jelleggel felmerülő szükségletek, azaz a tiszta víz, a fűtés, a lakhatás biztosítására, illetve az utak helyreállítására kellett irányuljon.

Mindazonáltal 2002-től kezdődően a támogatás egyre nagyobb mértékben a reformtörekvésekre, és ezáltal az intézményfejlesztésre kezdett irányulni a CARDS programon belül.

62. A Bizottság stratégiai iránymutatásai megfogalmazást kaptak az európai partnerség dokumentumaiban, és a szükségleteknek az éves előrehaladási jelentésekben szereplő elemzésén alapulnak.

63. Az országos stratégiai dokumentumok iránymutatásait a Nyugat-Balkán gyorsan változó környezetének figyelembe vétele nélkül nem lehetett volna megfogalmazni. Ezen túlmenően az országos stratégiai dokumentumokat a partnerség szempontjából rendszeresen értékelték, annak érdekében, hogy felmérjék, vajon az ország helyzete indokolttá tenné-e a stratégia módosítását.

64. Az EAR munkájában 2000 után érintett országok konfliktushelyzetből lábaltak ki. Az EK programjaival összhangban a munka elsősorban a sürgős szükségletekre irányult, valamint arra, hogy helyreállítsák az alapvető szolgáltatásokat.

Ez az azonnali támogatás tette lehetővé mind a reformfolyamat előrehaladását, mind pedig azt, hogy a támogatás az intézményfejlesztés irányába fejlődjön. Az ikerintézményi együttműködés kialakítása azonban önmagában még nem jelent előrelépést.

2004 előtt számos előzetes feltétel még nem volt adott az ikerintézményi kapcsolatok optimális használatához, a kép azonban azóta változott, a módszert pedig széles körben alkalmazzák. 2007-ben a legtöbb ikerintézményi kapcsolatot azokban az országokban alakították ki, amelyekben a támogatás az EAR irányítása alatt van.

1. ajánlás

Az IPA keretein belül a stratégiai iránymutatást a többéves és a több kedvezményezettet érintő indikatív tervezési dokumentumok biztosítják. A nemzeti dokumentumok magukba foglalják a

kihívások, szükségletek és a támogatási prioritások relatív sorrendjét összefoglaló értékelését, valamint azt, ahogy ez stratégiai döntéseként megjelenik az egyes IPA összetevők keretein belül. Az egyes összetevőkhöz tartozó főbb működési területek leírása, az előre tervezett eredmény és az indikatív pénzügyi támogatások szintén szerepelnek a többéves indikatív tervezési dokumentumokban. Ez lehetővé teszi azt, hogy az IPA keretein belül jelentősen megerősítsék a végrehajtás stratégiai részét.

65. A többféle irányítást ötvöző megközelítést oly módon dolgozták ki, hogy biztosítsa a támogatás gyors nyújtását, és tükrözze a nemzeti közigazgatások gyengeségeit. Ilyen körülmények között lehetetlenek tűnt annak biztosítása, hogy a támogatás nyújtotta előnyök a lehető legjobban érvényesüljenek mindig minden körülmények között.

67. Számos esetben a kedvezményezettek jól reagáltak a támogatás gyors kiterjesztésére és fejlődésére. Mindazonáltal a támogatás kielégítő mértékű hasznosításának nem mindig állt fenn valamennyi szükséges feltétele.

2. ajánlás

Az IPA keretein belül a cél valamennyi kedvezményezett ország számára célzott és hatékony támogatás nyújtása. Éppen ezért a támogatás gyors végrehajtására való folyamatos törekvés ellenére a bizottsági IPA-rendelet tartalmazza a decentralizáció felé vezető folyamatos fejlődésre vonatkozó szabályokat.

A többéves indikatív pénzügyi kereten (MIFF) belül a támogatás-felvevő képesség a kedvezményezett országoknak történő pénzügyi kiutalás egyik kritériuma.

68. 2000 óta a támogatott országok részvétele jelentős mértékben és láthatóan nőtt – koordinációs, input és gyakorlati kapacitás szempontjából egyaránt.

Az egyes érintett államok aktív részvételének mértéke különböző hagyományokat, képességeket, történelmi háttérrel, valamint az egyes országokra jellemző igényeket és szükségleteket tükrözött.

69. Az elmúlt 6 évben a támogatott országok részvétele jelentős mértékben és láthatóan nőtt – koordinációs, input és gyakorlati kapacitás szempontjából egyaránt.

E pozitív fejlődés többféle módon is végbe mehet – a megbeszéléseken és vitákon keresztül zajló programozástól a monitorozásban és az értékelésben vállalt részvételig, vagy akár az egyre nagyobb mértékű donorkoordinációig.

3. ajánlás

Az IPA keretein belül hangsúlyosabbá válik a kedvezményezett ország saját részvételére a végrehajtás teljes folyamata alatt.

Ebből következik, hogy a cél a decentralizált irányítás megvalósítása minden olyan esetben, amikor erre lehetőség nyílik. Ennek érdekében saját struktúrákra és rendszerekre van szükség, amelyeket a kedvezményezett országnak kell létrehozni. Az IPA keretein belül szigorúbb feltételek és elvárások bevezetését tervezik ahhoz, hogy a Bizottság átadja az irányítást a kedvezményezett országnak.

Végezetül annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti hatóságok részt vesznek a folyamatban, a Bizottság a kedvezményezett országok által benyújtott projektjavaslatok alapján elfogadja a nemzeti programokat.

70. Mivel a Bizottság és az EAR két különálló testület, a nyomon követés és értékelés terén különböző módszertanokat alkalmaznak. Mindazonáltal az IPA keretein belül valamennyi országban ugyanazt a módszertant fogják alkalmazni, mivel az EAR megszüntetésére 2008. december 31-ig kerül.

4. ajánlás

A Bizottság tervbe vette az értékelési gyakorlat felülvizsgálatát, és időközben az Önértékelési iránymutatásban a delegációk rendelkezésére bocsátotta az egyeztetett gyakorlatra vonatkozó információt, beleértve az eredmények és a levont tanulságok terjesztésének lehetőségeit. A projektek szintjén elvégzendő önértékelés ki fogja egészíteni a programszintű független értékelést, amit az ezzel megbízott csoport végez el.

Bevezették azt a rendszert, amely biztosítja az értékelések folyamatos követését, és amelybe beletartozik a rendszeres tájékoztató találkozók szervezése az egyes ágazati értékelő jelentések kiadását követő egy hónapon belül, amelyet az egyes műveletekre vonatkozó ajánlásokat nyomon követő táblázatot kiadása követ. Ezen túlmenően az értékelésben megfogalmazott javaslatok nyomon követését biztosító megoldások magukban foglalják azt is, hogy az operatív jelentés egy évvel később beszámol a hozott intézkedésekről. A Bizottság vizsgálja a nyomon követést biztosító intézkedések hatását.