

DA

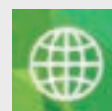
2014

nr.

19

Særberetning

EU's førtiltrædelsesbistand til Serbien



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2014

ISBN 978-92-9207-007-6
doi:10.2865/59159

© Den Europæiske Union, 2014
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

EU's førtiltrædelsesbistand til Serbien

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Akronymer

I-VII **Resumé**

1-6 **Indledning**

1-4 **Baggrund**

5-6 **EU's førtiltrædelsesbistand til Serbien**

7-8 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

9-71 **Bemærkninger**

9-48 **Første del - Kommissionens forvaltning af IPA-projekter**

9-22 Finansieringsafgørelserne blev truffet på grundlag af relevante strategier

23-38 Kommissionen er begyndt at afhjælpe de svagheder i projektudformningen, som har bidraget til forsinkelser i gennemførelsen

39-48 IPA-projekterne leverede generelt de planlagte output, men de resultater, der går videre end output, er ikke nødvendigvis bæredygtige

49-71 **Anden del - Kommissionens forvaltning af ikke-finansiel bistand til støtte for regeringsførelse**

49-63 Kommissionen behandlede spørgsmål om regeringsførelse udførligt i sin dialog med Serbien med stadig mere positive virkninger

64-71 Ved godkendelse af Serbiens system til forvaltning af EU-midler tog Kommissionen ikke fuldt ud hensyn til Serbiens forvaltning af de offentlige finanser

72–81 **Konklusioner og anbefalinger**

72–79 **Konklusioner**

80–81 **Anbefalinger**

Bilag I — Liste over de reviderede IPA-projekter

Bilag II — Liste over de IPA-projekter, som Retten gennemgik med henblik på at undersøge, om regeringsførelse og bekæmpelse af korruption var tværgående emner

Kommissionens svar

- CSO:** Civilsamfundsorganisation
- DIS:** Decentralt implementeringssystem
- EP:** Europa-Parlamentet
- EPD:** Udvidet, løbende dialog
- IA:** Interimsaftale om handel og handelsanliggender
- IPA:** Instrument til førtiltrædelsesbistand
- MIFF:** Flerårig vejledende finansiel ramme
- MIPD:** Flerårige vejledende planer
- NAD:** Behovsvurderingsdokument
- NIPAC:** National IPA-kordinator
- PAR:** Reform af den offentlige forvaltning
- PEFA:** Offentlige udgifter og finansiel ansvarlighed
- PFM:** Forvaltning af offentlige finanser
- ROM:** Resultatorienteret overvågning
- SAP:** Stabiliserings- og associeringsproces
- SEIO:** Republikken Serbiens europæiske integrationstjeneste
- SIGMA:** Støtte til forbedret regeringsførelse og forvaltning
- SMV:** Små og mellemstore virksomheder
- SAA:** Stabiliserings- og associeringsaftale

I

Siden 2007 har EU's finansielle støtte til Serbien gennem instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) beløbet sig til ca. 170 millioner euro om året. Regeringsførelse, som Kommissionen har identificeret som det mest udfordrende område for Serbien, modtog en fjerdedel af IPA-midlerne. EU supplerer IPA-midlerne med ikke-finansielle midler til at hjælpe Serbien med at forberede sig på EU-medlemskab.

II

Målet for revisionen var at vurdere, om Kommissionen forvalter førtiltrædelsesbistanden til Serbien effektivt, og specielt støtten til det centrale område regeringsførelse. Revisionen dækkede perioden 2007-13, og revisorerne søgte svar på følgende to spørgsmål:

- a) Har Kommissionen forvaltet IPA-projekterne effektivt?
- b) Har Kommissionen i sin støtte til regeringsførelse forvaltet den ikke-finansielle bistand effektivt?

III

Ved revisionen undersøgtes IPA-programmeringsprocessen og 15 IPA-projekter finansieret under de årlige IPA-programmer for Serbien for 2007, 2008 og 2009 med særlig fokus på projektsresultaterne. Den ikke-finansielle bistand, der blev revideret, omfattede dialogen om regeringsførelse mellem EU og Serbien og samarbejdet med henblik på at forberede Serbien til decentraliseret forvaltning af EU-midler. Retten gennemgik også en anden stikprøve på ti IPA-projekter fra de årlige programmer for 2010, 2011 og 2012 for at kontrollere, om regeringsførelse og bekæmpelse af korruption var tværgående emner for de projekter, hvor god regeringsførelse ikke var en primær målsætning.

IV

Revisorerne konstaterede, at Kommissionen generelt forvalter førtiltrædelsesbistanden til Serbien effektivt. Den finansielle førtiltrædelsesbistand til Serbien udgør sammen med andre former for bistand en effektiv støtte, der hjælper Serbien med at gennemføre sociale og økonomiske reformer og forbedre regeringsførelsen. På grundlag af erfaringerne fra andre lande, der har modtaget støtte under IPA, lægger Kommissionen i stigende grad vægt på spørgsmål om regeringsførelse i planlægningen af sin finansielle og ikke-finansielle bistand til Serbien.

V

Kommissionen har forvaltet IPA-projekterne effektivt. Programmeringen af IPA's finansielle bistand er baseret på en sammenhængende strategisk ramme, og den metode, der anvendes til at udvælge de projekter, der er relevante for at forberede Serbien til tiltrædelse, bliver gradvist bedre. De reviderede projekter gav overordnet set det tilsigtede output, men der var svagheder ved deres udformning, gennemførelse og bæredygtighed. Ved udarbejdelsen af de seneste årlige IPA-programmer tog Kommissionen skridt til at afhjælpe de mangler, som Retten havde påpeget i forbindelse med tidligere IPA-projekter.

VI

Kommissionen forvaltede den ikke-finansielle bistand til Serbien på området regeringsførelse effektivt. Ved revisionen konstateredes det, at den strukturerede dialog mellem EU og Serbien på passende vis dækkede de vigtigste områder inden for regeringsførelse, og at den etablerede en forbindelse mellem de politiske prioriteringer og udformningen af politikker. Den vægt, der blev lagt på regeringsførelse i dialogen, fremgik generelt ikke udtrykkeligt af projektudformningen, men de fleste af de projekter, Retten gennemgik, havde bidraget indirekte til bedre regeringsførelse og/eller bekæmpelse af korruption gennem deres aktiviteter vedrørende opbygning af administrativ kapacitet. Med hensyn til Serbiens forberedelse til decentraliseret forvaltning af EU-midler konstaterede revisorerne, at Kommissionens metode effektivt støttede regeringsførelse, men kun inden for det begrænsede område, som IPA-forvaltningsstrukturerne dækker. Det revisionsarbejde, Kommissionen udførte i forbindelse med de nationale IPA-strukturer i medfør af IPA-forordningen, indgik ikke i en samlet vurdering af forvaltningen af de offentlige finanser på landeniveau.

VII

I beretningen fremsættes der konkrete anbefalinger om, hvordan programmeringen, udformningen og gennemførelsen af IPA-projekterne i Serbien kan forbedres. I relation til den ikke-finansielle bistand anbefaler Retten, at Kommissionen støtter de serbiske myndigheder med at rationalisere deres nationale strategier yderligere og med at færdiggøre en fulgyldig køreplan for forvaltning af offentlige finanser, forbedrer mekanismerne for høring af civilsamfundsorganisationerne, systematisk vurderer behovet for specifikke antikorrupsionsforanstaltninger eller andre foranstaltninger med henblik på god regeringsførelse under projektudformningen og træffer foranstaltninger til at integrere Kommissionens revisionsarbejde vedrørende de nationale IPA-strukturer i en landsdækkende vurdering af forvaltningen af offentlige finanser.

Baggrund

01

Efter Slobodan Miloševićs regimes fald i oktober 2000 begyndte Serbien - det største af landene på det vestlige Balkan, både med hensyn til befolkning og areal¹ - vejen til EU-førtiltrædelse inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsprocessen. **Figur 1** giver et overblik over de centrale begivenheder, der har markeret forholdet mellem EU og Serbien mellem 1999 og 2014.

1 Det serbiske territorium dækker 77 474 km² med en befolkning på 7,2 millioner (2014 data, CIA World Factbook).

Figur 1

Centrale datoer i forholdet mellem EU og Serbien

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21. januar - Den første regeringskonference (Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Serbien) finder sted, hvilket er signalet til den formelle start på Serbiens tiltrædelsesforhandlinger.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. september - Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Serbien træder i kraft. Den analytiske undersøgelse af gældende EU-ret (screening) begynder. 28. juni - Det Europæiske Råd vedtager at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Serbien.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1. marts - Det Europæiske Råd bekræfter, at Serbien er et EU-kandidatland.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. oktober - Kommissionen udsender sin udtalelse om Serbiens ansøgning om EU-medlemskab. 20. juli - Anholdelse af Goran Hadžić, den sidste mistænkte krigsforbryder, som var eftersøgt af Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det Tidligere Jugoslavien (ICTY). 26. maj - Anholdelse af Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. februar - Interimsaftale om handel og handelsanliggender (en del af stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Serbien) træder i kraft.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22. december - Serbien ansøger om EU-medlemskab. 19. december - Borgere fra Serbien kan rejse visumfrit til Schengenområdet.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21. juli - Anholdelse af Radovan Karadžić. 29. april - Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Serbien og interimsaftalen om samhandel og handelsrelaterede anliggender undertegnes.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. maj - EU suspenderer drøftelserne under stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU og Serbien og erklærer, at Serbien ikke samarbejder fuldt ud med Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende Det Tidligere Jugoslavien (ICTY).
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1. oktober - Serbien indleder forhandlinger med EU om undertegnelsen af den internationale traktat kaldet stabiliserings- og associeringsaftalen.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1. juni - Det Europæiske Råd i Thessaloniki bekræfter EU-perspektivet for landene i det vestlige Balkan.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. april - Anholdelse af Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. juni - På Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira bekræftes det, at alle landene i stabiliserings- og associeringsprocessen er potentielle kandidater til EU-medlemskab.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. maj - Kommissionen fremsætter et forslag vedrørende stabiliserings- og associeringsprocessen, dvs. EU's politik over for landene i det vestlige Balkan, med henblik på fremtidigt EU-medlemskab.

02

Stabiliserings- og associeringsprocessen, som EU iværksatte i 1999 efter ti år med uroligheder og væbnede konflikter i den tidligere Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien, byggede på tanken om, at kun en reel udsigt til integrering i EU kunne bringe varig fred, stabilitet og demokrati i Balkanlandene. Stabiliserings- og associeringsprocessen kombinerer kontraktlige bånd i form af stabiliserings- og associeringsaftaler (SAA'er), handelsforanstaltninger, der giver regionen fri adgang til EU's markeder for næsten alle varer, og en betydelig finansiel bistand fra EU's budget.

03

EU insisterede på, at Serbien både skulle udlevere mistænkte krigsforbrydere til Den Internationale Straffedomstol i Haag og finde en varig løsning på sit forhold til Kosovo, inden landet kunne gøre betydelige fremskridt hen imod EU-medlemskab. Serbien afleverede sin ansøgning om EU-medlemskab den 22. december 2009 og blev den 1. marts 2012 tildelt status som kandidatland af Det Europæiske Råd på grundlag af konklusionerne fra samlingen i Rådet (almindelige anliggender) den 28. februar. I konklusionerne blev Serbiens fremskridt i dialogen med Kosovo² specifikt nævnt. Serbiens fremskridt henimod opfyldelse af de politiske elementer i Københavnskriterierne³ og overdragelsen af adskillige formodede krigsforbrydere til de retshåndhævende myndigheder var også afgørende faktorer, der bidrog til Rådets afgørelse.

04

Tiltrædelsesforhandlingerne med Serbien blev formelt indledt den 1. januar 2014. Europa-Kommissionen havde tidligere angivet, at den anså regeringsførelse for at være den største udfordring for Serbien, og besluttet, at dette yderst vanskelige område skulle behandles tidligt i forhandlingerne, der fandt sted kapitel for kapitel⁴.

- 2 Beograd-Pristina-dialogen blev bragt i stand af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og viceformand i Europa-Kommissionen Catherine Ashton med bistand fra Tjenesten for EU's Optræden Udadtil.
- 3 Københavnskriterierne, som Det Europæiske Råd fastlagde i juni 1993, består af:
 - a) Politiske kriterier: stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal
 - b) økonomiske kriterier: landet skal have en fungerende markedsøkonomi samt kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU
 - c) evnen til at påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab, herunder acceptere målet om en politisk, økonomisk og monetær union.
- 4 For at lette tiltrædelsesforhandlingerne er processen inddelt i 35 kapitler om EU-politikker. Forhandlingerne om de forskellige kapitler handler ikke kun om regulerings- og lovgivningsmæssige aspekter, men dækker også oprettelsen af de nødvendige administrative strukturer og de fremskridt, der er gjort med hensyn til at opbygge landenes forvaltningskapacitet. De kapitler, der fortrinsvis vedrører regeringsførelse, er kapitel 23 (retsvæsenet og grundlæggende rettigheder) og 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed).

EU's førtiltrædelsesbistand til Serbien

05

I EU's førtiltrædelsesbistand er bistand til modtagerlandene for at styrke deres administrative kapacitet og støtte vedtagelsen og gennemførelsen af EU-lovgivningen⁵ prioriteret højt. For at styrke den administrative kapacitet finansierer Kommissionen aktiviteter som institutionsopbygning, oprettelse af forvaltningssystemer og videreuddannelse.

06

I perioden 2007-13 ydede EU bistand til Serbien inden for området administrativ kapacitet gennem komponent I (omstillingsstøtte og institutionsopbygning) under instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)⁶. IPA-finansieringen - i gennemsnit ca. 170 millioner om året - er blevet fordelt næsten ligeligt på en bred vifte af sektorer, som det fremgår af **tabel 1**. En fjerdedel af finansieringen gik til regeringsførelse - »retlige og indre anliggender«, herunder bekæmpelse af korruption og reform af den offentlige administration, inklusive forvaltning af offentlige finanser, hvilket viser, at Kommissionen anerkender, at det er vigtigt at afhjælpe mangler på dette område.

- 5 EU-lovgivningen omfatter en lang række principper, politikker, love, praksis, forpligtelser og mål, der er aftalt eller udviklet inden for Den Europæiske Union.
- 6 IPA blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17. juli 2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA) (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 82) og Kommissionens forordning (EF) nr. 718/2007 af 12. juni 2007 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA) (EUT L 170 af 29.6.2007, s. 1).

Tabel 1

IPA-bistand til Serbien (2007-13)

Sektor	Tildeling (millioner euro)	Procentdel af de samlede tildelinger
Retlige og indre anliggender	117	9,7 %
Reform af den offentlige forvaltning	164	13,6 %
Social udvikling	171	14,2 %
Udvikling af den private sektor	109	9,1 %
Transport	146	12,1 %
Miljø, klimaændringer og energi	192	16,0 %
Landbrug og udvikling af landdistrikter	109	9,1 %
Andre aktiviteter vedrørende EU-lovgivningen og horisontale aktiviteter	195	16,2 %
I alt	1 203	

Kilde: Den flerårige vejledende plan for Serbien 2011-2013.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

07

Målet for revisionen var at vurdere, om Kommissionen forvalter førtiltrædelsesbistanden til Serbien effektivt, og specielt støtten til det centrale område regeringsførelse. Revisionen behandlede to hovedspørgsmål:

- a) Har Kommissionen forvaltet IPA-projekterne effektivt?
- b) Har Kommissionen i sin støtte til regeringsførelse forvaltet den ikke-finansielle bistand effektivt?

08

Revisionsarbejdet blev udført mellem maj 2013 og januar 2014 og omfattede:

- a) En undersøgelse af 15 IPA-finansierede projekter med særligt fokus på projektresultaterne (jf. **bilag I**)⁷. Stikprøven omfattede otte projekter vedrørende regeringsførelse for at afspejle revisionens fokus på regeringsførelse og syv projekter fra andre interventionsområder - social udvikling, transport, energi, udvikling af landdistrikter og udvikling af den private sektor.
- b) Skrivebordskontrol af en anden stikprøve på 10 IPA-projekter udvalgt fra de årlige programmer for 2010, 2011 og 2012 (jf. **bilag II**) for at vurdere, om regeringsførelse og bekæmpelse af korruption var integreret som tværgående emner i de projekter, hvor god regeringsførelse ikke var en primær målsætning.
- c) En gennemgang af IPA-programmeringsprocessen, af dialogmekanismerne om regeringsførelse og af de procedurer, der anvendes til at vurdere, om Serbien er klar til at forvalte et decentralt gennemførelsessystem (DIS) i forbindelse med IPA-støtten.
- d) Der blev aflagt revisionsbesøg fra den 17. til den 28. juni 2013 i Den Europæiske Unions delegation i Beograd og i de relevante serbiske fagministerier og agenturer⁸, regionale eller lokale myndigheder samt i offentlige virksomheder. Der blev besøgt projekter i Beograd, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica og Ušće.

- 7 De 15 undersøgte IPA-projekter var udvalgt fra de årlige IPA-programmer for 2007, 2008 og 2009 for Serbien, fordi disse projekter burde have opnået de forventede resultater, da revisionen fandt sted (medio 2013). Det til dato eneste budgetstøtteprogram til Serbien blev finansieret under IPA for 2009 for 100 millioner euro og indgik også i revisionen.
- 8 Navnlige Republikken Serbiens europæiske integrationstjeneste, antikorrupsionsmyndigheden og kontoret for offentlige indkøb.

Første del - Kommissionens forvaltning af IPA-projekter

Finansieringsafgørelserne blev truffet på grundlag af relevante strategier

09

Retten undersøgte, om de strategiske dokumenter stemte overens med hinanden, indeholdt klare prioriteringer og resultatindikatorer, og om Kommissionen og de serbiske myndigheder havde udviklet en proces, således at de mest relevante projekter blev udvalgt til IPA-finansiering. Retten undersøgte også, om IPA-bistanden til regeringsførelse på passende vis inddrog civilsamfundets organisationer, og om donorkoordinationen fungerede.

IPA-bistanden er baseret på et sammenhængende sæt strategiske dokumenter

10

IPA-programmeringsrammerne er komplekse og består af en lang række dokumenter, der definerer politiske mål og strategiske prioriteringer (jf. punkt 13, 14 og **figur 3**). Dokumenterne stemmer ikke desto mindre generelt overens i deres vurdering af landets behov og prioriteringer. IPA-programmeringsdokumenterne for Serbien stemmer også overens med den nationale strategi for EU-integration samt de nationale behovsvurderinger.

11

De serbiske myndigheder har udviklet mere end 70 nationale strategier og handlingsplaner for at afklare forskellige politiske og socioøkonomiske spørgsmål, men kvaliteten var svingende. Endvidere var der to områder, der er vigtige med hensyn til regeringsførelse, som ikke blev behandlet i den brede vifte af nationale strategier:

- Den territoriale decentralisering i Serbien er politisk følsom, og derfor er decentraliseringsprocessen blevet gennemført uden en strategisk ramme for de nationale prioriteringer og uden en tidsplan for deres gennemførelse.
- Der var ingen overordnet strategi til at koordinere implementeringen af reformen af forvaltningen af offentlige finanser (PFM).

12

Den koalitionsregering, der sad mellem juli 2012 og foråret 2014, gjorde en stor indsats for at styrke Serbiens strategiske rammer for forberedelserne til EU-tiltrædelsen. Den vedtog således i december 2012 en handlingsplan til opfølgning af resultaterne i Kommissionens statusrapporter og i februar 2013 den nationale plan for tilnærmelse af lovgivningen til EU-lovgivningen. I mellemtiden traf Kommissionen og Republikken Serbiens europæiske integrationstjeneste (SEIO) også foranstaltninger til at forbedre sammenhængen mellem de serbiske strategiske rammer, f.eks. blev der gjort en indsats for at konsolidere de mange nationale strategier i behovsvurderingsdokumentet for 2011-13. De nationale strategier og IPA's mål stemmer i endnu højere grad overens med hinanden på grund af den sektorbaserede tilgang, der har været anvendt siden 2012.

De strategiske dokumenter indeholdt relevante prioriteringer, og fastsættelsen af mål og resultatindikatorer blev gradvis forbedret

13

Det seneste europæiske partnerskab med Serbien, der blev forberedt i 2007⁹, tjente som politisk ramme for at fremme reformer, og fordi der var en betingelsesklausul, kunne det også anvendes som grundlag for en eventuel ophævelse af den finansielle bistand¹⁰. Partnerskabet indeholdt en meget bred vifte af kortsigtede og mellemsigtede prioriteter, der dækkede tiltrædelseskriterierne og håndhævelsen af EU-standarder, men disse prioriteter var ikke sat ind i en prioriteringsrækkefølge, efter hvor vigtige de var for Serbiens tiltrædelse eller modtagelse af EU-finansiering.

14

De flerårige vejledende planer (MIPD), det serbiske behovsvurderingsdokument og de efterfølgende programmeringsdokumenter definerede en række mål og resultatindikatorer, men de var ofte for bredt formuleret. Det var derfor vanskeligt at evaluere fremskridt på interventionsområderne objektivt¹¹. De nyoprettede underudvalg vedrørende sektorovervågning (SMSC, jf. punkt 58) bekræftede problemets alvor. F.eks. rapporterede de to underudvalg, der overvågede retsstatsprincippet og den offentlige administration, begge i november 2012, at det generelt ikke var muligt at måle fremskridt på grund af de dårligt definerede indikatorer, og de anbefalede, at indikatorerne skulle defineres bedre i de fremtidige programmeringscyklusser¹².

15

Med den gradvise overgang til en sektortilgang blev der imidlertid introduceret ændringer i løbet af 2012 og 2013 i IPA-programmeringsprocesserne. I sektorarbejdsgrupper blev der aftalt RACER-indikatorer¹³, baseline og mål for perioden frem til 2020 i tilknytning til det seneste serbiske behovsvurderingsdokument med henblik på at medtage dem i sektor- og projektskrivelser for 2013¹⁴.

Kommissionen har sammen med de serbiske myndigheder gradvist forbedret sin metode til udvælgelse af relevante projekter

16

I første del af programmeringsperioden 2007-13 hindrede den prioritering af projekter, som SEIO, EU og de centrale tjenester i Kommissionen foretog, ikke, at der blev udvalgt umodne eller problematiske projekter. Disse projekter burde ikke have været udvalgt eller burde have været holdt i reserve til et efterfølgende årligt program¹⁵. De problemer vedrørende programmeringen, som blev identificeret ved Kommissionens overvågningsarbejde, omfatter manglende støtte fra nationale myndigheder, manglende interinstitutionel koordinering, svagt projektdesign, dårligt defineret mandat, finansieringsløsninger, der ikke er bæredygtige, eller uegnet anvendelse af de indhøstede erfaringer fra tidligere projekter.

- 9 Rådets afgørelse 2008/213/EF af 18. februar 2008 om principperne, prioriteterne og betingelserne for det europæiske partnerskab med Serbien, herunder Kosovo som defineret ved De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1244 af 10. juni 1999, og om ophævelse af beslutning 2006/56/EF (EUT L 80 af 19.3.2008, s. 46).
- 10 Bistand er betinget af, at der sker yderligere fremskridt med opfyldelsen af Københavnskriterierne og med virkeliggørelsen af de specifikke prioriteter for det europæiske partnerskab (bilag 1, punkt 5, i Rådets afgørelse 2008/213/EF).
- 11 Evalueringen af IPA-bistanden til landbrug og udvikling af landområder i perioden 2007-11 konkluderede, at målingen af de forventede resultater og den forventede effekt var et »område med vedvarende svagheder«, da der ikke fandtes egnede og målbare indikatorer i programmeringsdokumenterne - Evalueringsrapport fra AESA Consortium, januar 2013.
- 12 Referat fra SMSC-mødet vedrørende retsstatsområdet den 15.11.2012 og SMSC-mødet vedrørende reformen af den offentlige forvaltning den 16.11.2012.
- 13 RACER står for Relevant - relevant - dvs. tæt forbundet med målene for interventionen; Accepted - accepteret af de berørte parter; Credible - troværdig for ikke-eksperter og let at fortolke - Easy - let at kontrollere dvs. at det er muligt at indhente data uden for høje omkostninger og Robust - robust - dvs. vanskelig at manipulere.
- 14 Sektor- og projektskrivelser er standardiserede dokumenter indsendt til Kommissionen af IPA-modtagerlandet, for et givet år, efter drøftelser mellem Kommissionen og modtagerlandet. Beskrivelserne skal klart angive, på sektor- eller projektniveau, prioriteringsområderne, målene, de planlagte foranstaltninger, de forventede resultater og de relaterede indikatorer, som kan efterprøves objektivt, samt de planlagte gennemførelsesbestemmelser, herunder milepæle.
- 15 I perioden fra maj 2009 til maj 2013 anså EU-delegationen i gennemsnit 14 IPA-projekter om måneden for at være problematiske.

17

Omfanget af samfinansiering af projekter og den løftestangseffekt, der forventedes fra IPA-midlerne, var ikke kriterier, der blev anvendt i udvælgelsesprocessen. Frem til 2012 havde Europa-Kommissionen ikke udstedt nogen retningslinjer om parallel samfinansiering i forbindelse med IPA. Serbien forpligtede sig til at yde et bidrag på 289 millioner euro til samfinansiering af de årlige IPA-programmer for 2007-12, dvs. 24 % af den nationale finansiering og EU's IPA-finansiering tilsammen¹⁶. Det var imidlertid vanskeligt at kontrollere, om forpligtelsen til national samfinansiering var opfyldt, og der var ingen retningslinjer for, hvilke foranstaltninger der skulle træffes, hvis sådanne forpligtelser ikke var opfyldt.

18

Både EU-delegationen og de serbiske myndigheder har gjort en reel indsats for at løse de konstaterede problemer og tage hensyn til dem i den efterfølgende programmering. De forbedringer i udvælgelsesprocessen, der blev indført af Kommissionen sammen med SEIO under IPA-programmerne for 2012 og 2013, omfattede endvidere:

- a) strengere krav til projekternes parathed
- b) en aftale fra 2012 mellem Kommissionen og de serbiske myndigheder om retningslinjer for parallel samfinansiering.

IPA-finansieringen til regeringsførelse inddrog i stigende grad civilsamfundsorganisationer

19

I den europæiske udvidelsesstrategi lægges der vægt på at styrke civilsamfundsorganisationerne (CSO) og deres inddragelse i den politiske udvikling. Fire projekter til støtte af civilsamfundet blev godkendt i de årlige IPA-programmer for Serbien for 2007-2010 for i alt 9 millioner euro.

20

Siden 2007 er CSO'ernes status og regeringens samarbejde med dem blevet væsentligt bedre. CSO'erne i Serbien er nu meget aktive inden for regeringsførelse og bekæmpelse af korruption¹⁷. Generelt har det siden 2010 været muligt med regelmæssige mellemrum at høre CSO'erne om IPA's programplanlægning, men da revisionen fandt sted, var anvendelsen af høringsordningen endnu ikke udbredt.

16 Baseret på oplysninger i de årlige IPA-programmer for Serbien. Det høje samfinansieringsniveau blev først og fremmest nået, fordi de serbiske myndigheder i 2011 forpligtede sig til at tildele 122 millioner euro til det kommunale investeringsprogram (tilskud/lån) (MEGLIP) inden for miljø, klimaændringer og energi.

17 Jf. f.eks. resultaterne af projekt 15 »dialog med civilsamfundet« i **tekstboks 8**.

Koordineringen med andre donorer var kun delvist effektiv, men er blevet bedre

21

Trods en vis indsats var der ingen stram disciplin i koordineringen af de tidlige IPA-projekter med andre donorer projekter med henblik på at sikre komplementaritet og undgå overlappings, navnlig inden for retsstatsområdet (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1

Eksempler på mangler i koordineringen på retsstatsområdet

Projekt 3 »retsvæsenet« er et klart eksempel på dårlig koordinering fra udformning til gennemførelse. Det EU-finansierede sagsforvaltningssystem løb således parallelt med et andet system, der finansieredes af USAID. Den manglende koordinering og det manglende lokale ejerskab med hensyn til IT-spørgsmål på retsstatsområdet fremgik ved, at der blev gennemført store IT-investeringer under IPA uden en ordentlig IT-strategi.

22

Det fremgår dog af dokumentationen om IPA, at donorkoordineringen er blevet bedre og mere systematisk siden implementeringen af sektormetoden. Donorerne høres nu regelmæssigt af sektorarbejdsgrupperne, og Kommissionen støtter sig i sin dialog med Serbien i vidt omfang til internationale organisationer, der deltager på deres specifikke ekspertiseområde, navnlig Verdensbanken (PEFA-rapporter), Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (SIGMA-vurderinger), Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Europarådet og De Forenede Nationers organisationer¹⁸.

Kommissionen er begyndt at afhjælpe de svagheder i projektudformningen, som har bidraget til forsinkelser i gennemførelsen

23

Retten undersøgte, om de 15 reviderede projekter (jf. **bilag I**) forfulgte præcise mål og var baseret på specifikke behovsvurderinger, og om projektudformningen inkluderede relevante betingelser (konditionalitet). Retten undersøgte også, om projekterne blev gennemført i henhold til den fastsatte tidsplan og blev korrekt overvåget, og om der blev truffet korrigerende foranstaltninger, når det var nødvendigt.

18 Kommissionens partnerskab med internationale organisationer er ikke begrænset til frembringelse af oplysninger, der skal bruges i dialogen. En række IPA-projekter gennemføres reelt med deltagelse af disse organisationer, f.eks. projektet vedrørende korridor X (2010) med Verdensbanken, projektet om god lokal forvaltning (2007) og projektet mod hvidvaskning af penge (2010) med Europarådet, projektet vedrørende et hospitalsinformationssystem (2008) med FN-kontoret for projektstøtte, projektet støtte til civilsamfundet (2010) med OSCE; og projektet støtte til SMV-udvikling (2012) med EBRD.

I projekt- og kontraktudformningen var Kommissionen i begyndelsen ikke tilstrækkelig opmærksom på den præcise definition af projektmål, den specifikke behovsvurdering og erfaringerne fra tidligere projekter

24

Alle de undersøgte projekter var i overensstemmelse med de prioriteter, der var angivet i IPA-strategidokumenterne, men ca. halvdelen forfulgte mål, der var for vage eller urealistiske (jf. **tekstboks 2**). Samtidig var Kommissionen fleksibel med hensyn til at justere listen over mål og forventede delresultater, når den lange tidsperiode - op til fire eller fem år - mellem projektudformningen og den faktiske levering af output gjorde det nødvendigt¹⁹. Denne fleksibilitet opvejede i høj grad - men ikke fuldstændigt - den negative effekt fra oprindeligt vage eller urealistiske projektmål.

25

Nogle reviderede projekter blev udformet og gennemført uden henvisning til en præcis behovsvurdering, hvilket i nogle tilfælde har ført til en ineffektiv tildeling af IPA-midler (jf. **tekstboks 3**). I 2012 begyndte Kommissionen at indføre foranstaltninger, hvor der blev lagt mere vægt på behovsvurdering i interventionsudformningen, hvilket fremgår af Rettens gennemgang af IPA-projekt- og sektorbeskrivelser fra 2012.

¹⁹ De lange gennemførelsestider blev også bemærket i CONT's udkast til rapport om EU-førtiltrædelsesmidler, ref.: 2011/2033(INI), 20.6.2013, artikel 11, s. 25.

Tekstboks 2

Eksempler på vage eller urealistiske projektmål

Da der ikke blev udleveret benchmarkdata, var det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang projektmålene blev opfyldt, f.eks. målet om »at styrke sundhedsministeriets rolle« i projekt 10 »akutmedicinske tjenester« eller målet om »at styrke tiltrædelsesprocessen gennem fremme og forbedring af gensidigt kendskab og forståelse af Serbiens EU-integrationsproces« i projekt nr. 15 »Serbien - EU dialog med civilsamfundet«.

Projekt 7 »kontoret for offentlige indkøb« omfattede et e-indkøbselement, der efterfølgende viste sig at være urealistisk.

Tekstboks 3

Eksempler på svage behovsvurderinger

I projekt 14 »udvikling af landdistrikter« blev 40 % af det leverede IT-udstyr ikke anvendt, og noget af udstyret lå stadig på betalingsorganets lager, da revisionen fandt sted.

26

I udformningen af de reviderede projekter var der kun i begrænset omfang gjort brug af erfaringerne fra gennemførelsen af tidligere projekter. Rubrikken »indhøstede erfaringer« i projektbeskrivelserne var snarere en formalitet. Dertil kom, at der i ingen af de reviderede projektbeskrivelser nævntes specifikke erfaringer fra tilsvarende projekter i andre modtagerlande. De mekanismer i Kommissionen, der skulle bruges til at tage indhøstede erfaringer i betragtning, byggede fortrinsvis på resultaterne af evalueringer på makroniveau, nogle gange flere år efter at begivenhederne havde fundet sted, og de var ikke gearret til at give en tidstro reaktion på projektudformningsniveau.

Svaghederne i konditionaliteten (de tilknyttede betingelser) i forbindelse med iværksættelse af projekter og i planlægningen af aktionernes rækkefølge blev efterhånden afbødet

27

Utilstrækkeligt fokus på konditionalitet og rækkefølge i projektudformningen medførte ofte risiko for, at IPA-projekterne ikke kunne gennemføres smidigt og rettidigt (jf. **tekstboks 4**).

28

Kommissionen kontrollerede normalt, om den nationale lovgivning var på plads, for at sikre, at interventionen var effektiv. Nogle elementer i to af de reviderede projekter var imidlertid ikke tilstrækkeligt tilpasset til den nuværende eller kommende serbiske lovgivning og var derfor ubrugelige (jf. **tekstboks 5**).

29

I de projekter, der bestod af supplerende kontrakter vedrørende vareindkøb og kapacitetsopbygning, var det ikke fastsat i betingelserne, at der skulle foretages en grundig forberedende analyse af markedet, end ikke når det drejede sig om specialiseret eller følsomt udstyr. Der blev ikke krævet nogen markedsanalyse, f.eks. i forbindelse med projekt 1 »politireform«. Mangler i leveringskontrakten påvirkede i væsentlig grad relevansen og effektiviteten af den supplerende twinningkontrakt.

Eksempler på utilstrækkelig konditionalitet og forkert rækkefølge i projekterne

Rækkefølgen af de to tjenesteydelseskontrakter, der udgjorde projekt 9 »regional udvikling«, var dårligt planlagt. De regionale udviklingsstrategier blev udformet før den nationale plan for regional udvikling, og de måtte derfor efterfølgende omformuleres for at passe til den.

I projekt 12 »Žeželj-broen« var indhentelse af de nødvendige byggetilladelser ikke en forudsætning, men en aktivitet i projektet. Det viste sig at blive et problem, da det tager lang tid at indhente byggetilladelser i Serbien. Projektet startede i marts 2011, men kontrahenterne fik først de nødvendige tilladelser i april 2012, hvilket følgelig forsinkede projektet.

Eksempler på juridiske uoverensstemmelser

Et element i projekt 1 »politireform« måtte opgives, da støttemodtageren hævdede, at det i henhold til serbisk lovgivning ikke var tilladt at foretage integritetstest af politiet.

I projekt 10 »akutmedicinske tjenester« er de hjertestartere, der blev bestilt til at stå fremme til offentlig benyttelse, stort set ikke blevet brugt, da det i henhold til serbisk lov er forbudt for andre end medicinsk personale at anvende hjertestartere.

30

Til gengæld var der i indkaldelserne af forslag fastsat hensigtsmæssige betingelser, der blev omhyggeligt implementeret, f.eks. i projekt 15 »Serbien-EU - dialog med civilsamfundet«, som havde den fordel, at civilsamfundsorganisationerne og deres projektpartnere i høj grad var engagerede heri.

31

Sammenlignet med IPA-programmeringsdokumenterne for 2007 og 2008 afspejler programmeringsdokumenterne efter 2012, at der lægges øget vægt på konditionalitet. Nogle projektforslag blev udsat, fordi der manglede tilladelser²⁰, eller blev nedjusteret, fordi den krævede feasibilityundersøgelse ikke var gennemført.

Der var forsinkelser i gennemførelsen af de reviderede projekter, men Kommissionen vurderede, at den samlede absorptionskapacitet under IPA var god

32

Alle de reviderede projekter blev gennemført med forsinkelser, som til tider var væsentlige, hvilket kan tyde på, at kapaciteten hos nogle af de serbiske projektpartnere, som skulle gennemføre foranstaltningerne, var overvurderet. Der opstod ofte flaskehalse i relation til absorptionskapaciteten i store infrastrukturprojekter, f.eks. projekt 12 »Žeželj-broen« (jf. punkt 43). Bedre absorption af IPA-midler var afspejlet i de vellykkede indkaldelser af forslag, navnlig under den tilskudsordning, der blev brugt i projekt 5 »kommunalt støtteprogram«, hvor over 200 projekter blev forelagt og 67 finansieret, og de fleste af disse projekter fuldførte deres aktiviteter inden for den planlagte tidsramme.

²⁰ F.eks. det intermodale transportprojekt, som er blevet udsat i flere programmeringsår efter IPA for 2011, da der manglede tilladelser.

33

Det store omfang af kontraktindgåelser og betalinger, som EU-delegationen har indberettet for hele programmeringscyklussen 2007-13, tyder dog på, at absorptionskapaciteten er temmelig høj på nationalt plan for hele IPA-ordningen trods forsinkelser og omkostningsfrie forlængelser i kontrakterne i den reviderede stikprøve.

IPA-interventionerne blev overvåget på kontraktniveau, men ikke på projektniveau

34

IPA-interventionerne blev ikke systematisk overvåget på projektniveau. Styringsudvalgene, der vildledende blev kaldt for »projektstyringsudvalg«, var kun ansvarlige for bestemte kontrakter og ikke for det samlede projekt.

35

Praksis med hensyn til EU-delegationens kontrol på stedet varierede i begyndelsen, men EU-delegationen forbedrede den generelle situation i 2011 ved at indføre en formel intern overvågningsmekanisme. Det resultatorienterede overvågningssystem (ROM), som blev taget i brug i 2009, er nu en fremherskende mekanisme for ekstern overvågning af kapacitetsopbygningsprojekter. Retten konstaterede, at ROM-rapporterne om de reviderede projekter generelt indeholdt tilstrækkelige oplysninger om gennemførelsen af projekterne.

36

I de projekter, hvor der både er et nationalt element og et IPA-komponent, f.eks. projekt 6 »støtte til toldmyndighederne«, blev de to elementer forvaltet separat uden nogen formel informationsstrøm mellem de serbiske myndigheder og EU-delegationen. De tidsmæssige begrænsninger, der gælder for nationale elementer, var også mindre stramme end dem, der gjaldt for IPA-komponenterne. Siden 2012 har den aftale om parallel samfinansiering, der er indgået med de serbiske myndigheder, givet Kommissionen mulighed for at gøre en større indsats for at afhjælpe denne mangel på samordning (jf. punkt 17 og 18).

Kommissionen har kun i temmelig begrænset omfang anvendt korrigerende foranstaltninger

37

De korrigerende foranstaltninger, Kommissionen om nødvendigt traf under gennemførelsen, afhjalp ikke de vanskeligheder, der medførte forsinkelser (jf. punkt 16). Foranstaltningerne bestod hovedsagelig i en fleksibel forlængelse af kontraktvarigheden uden yderligere omkostninger eller en ændring af kontraktaktiviteterne. Hvis et projekt f.eks. var blokeret på grund af utilstrækkeligt engagement fra de serbiske myndigheders side, blev de IPA-finansierede ressourcer fordelt på andre nye aktiviteter. Kommissionen overvejede ikke en voldsommere reaktion, som f.eks. at udsætte gennemførelsen, til problemerne var løst, eller endda at aflyse projektet.

Bemærkninger

38

De betingelser, der var medtaget i projektudformningen, var generelt ikke restriktive nok til automatisk at føre til korrigerende foranstaltninger (jf. punkt 27-29)²¹. Samtidig har EU-delegationen behandlet og løst vigtige problemer med hensyn til støttemodtageren, der ville kunne udgøre en risiko for udbuds-, kontraktindgåelses- og gennemførelsesprocesserne. Problemer, der ikke kunne løses på EU-delegationsniveau, blev behandlet højere oppe i overvågningsudvalgene og i sidste ende i det fælles IPA-overvågningsudvalg.

IPA-projekterne leverede generelt de planlagte output, men de resultater, der går videre end output, er ikke nødvendigvis bæredygtige

39

Retten undersøgte, om de planlagte output og andre resultater var opnået, og om udbuds- og indkøbsprocedurerne var gennemført korrekt. Retten undersøgte også, om der var sandsynlighed for, at projekternes output og andre resultater også ville være bæredygtige efter IPA-finansieringen.

40

Tabel 2 giver for projekter vedrørende regeringsførelse, og **tabel 3** for projekter på andre områder end regeringsførelse, et detaljeret overblik over Rettens revisionsresultater med hensyn til projekternes output og andre resultater. I sin vurdering tog Retten om muligt hensyn til relevante konklusioner fra rapporterne fra den resultatorienterede overvågning (ROM) og evalueringer²².

IPA-projekterne leverede de fleste af de planlagte output og en række resultater, der går videre end output

41

Trods systematiske forsinkelser havde de reviderede projekter, der var afsluttet på revisionstidspunktet, leveret størstedelen af de output, der oprindeligt var planlagt, eller som var planlagt i overensstemmelse med ændringer i løbet af projektgennemførelsen. Levering af output var reelt en forudsætning for, at Kommissionen kunne afholde de endelige betalinger, hvilket forklarer, hvorfor der kun var meget få tilfælde, hvor der ikke var leveret fuldstændigt output, da projektet var gennemført (jf. **tekstboks 7, 9** og **10**). Nogle af revisionsresultaterne rejste dog tvivl om, hvorvidt nogle, ofte relativt små, projektoutput var nyttige på mellemlang eller lang sigt (jf. punkt 48).

42

Projekterne opnåede generelt gode resultater, endda resultater, der gik ud over de planlagte output, hvilket bidrog til opnåelsen af målene for IPA-bistanden. Generelt har de otte reviderede IPA-projekter vedrørende regeringsførelse bidraget til at øge de støttemodtagende institutioners kapacitet og/eller forbedre de nationale retlige rammer (jf. **tekstboks 6**). Retten identificerede væsentlige mangler med hensyn til resultater i fire projekter vedrørende regeringsførelse (jf. **tekstboks 7**).

21 Dette bekræftes i evalueringen af retsstatsområdet, der blev gennemført og finansieret af IPA og andre donorer i Serbien (»Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia«) (dækkende perioden 2007-11), udkast fra maj 2013: »It is always a sign of poor design if a project is commenced under circumstances which are premature for proper delivery of its activities« (s. 24) og »Conditionality should be introduced, with the possible sanction of suspending the implementation of the project« (s. 59).

22 Navnlig den foreløbige evaluering og metaevalueringen af IPA-bistand, landerapporten for Serbien, Ecorys, august 2013. Jf. også de evalueringer, som der henvises til i fodnote 22, 24, 28 og 30.

Tekstboks 6

Eksempler på håndgribelige resultater i forbindelse med projekter vedrørende regeringsførelse

Projekt 2 »bekæmpelse af korruption« støttede med godt resultat styrkelsen af antikorrupsionsagenturets administrative kapacitet, navnlig ved levering af IT-løsninger. Det forbedrede også de retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption ved at bidrage til udarbejdelsen af en revideret strategi for bekæmpelse af korruption med tilhørende handlingsplan.

Projekt 5 »Kommunale støtteprogrammer« bidrog til at styrke de lokale administrationers kapacitet og forbedre kvaliteten af tjenesterne til borgerne. Retten fik bekræftet dette ved sine revisionsbesøg på stedet i Kraljevo (geografisk informationssystem) og Niš (callcenter og center for byggetilladelser). Projektet bidrog også til at forbedre kommunikationen og samarbejdet mellem kommunerne og de offentlige forsyningselskaber for disse kommuner.

Tekstboks 7

Eksempler på blandede resultater i forbindelse med projekter vedrørende regeringsførelse

Inden for rammerne af projekt 5 »kommunalt støtteprogram« var der opnået begrænsede resultater med det specifikke modul, der støttede initiativet med kommuneobligationer. Serbiens stående konference af byer og kommuner (SCTM) tilskyndede til anvendelse af kommuneobligationer som alternativ til traditionelle banklån, men mødte modstand fra bankernes side og modvilje mod forandringer fra kommunernes side. Der blev udstedt meget få kommuneobligationer. I midten af 2013 havde kun to byer udstedt kommuneobligationer, Novi Sad for 35 millioner euro og Pančevo for 1 million euro. Det sekundære marked, der finansieredes af IPA, kom aldrig til at fungere på grund af det lave antal udstedelser.

Under projekt 8 »offentlig intern finanskontrol« var etableringen af en central harmoniseringsenhed i finansministeriet forløbet godt, men da revisionen fandt sted, fokuserede enheden alle sine ressourcer på uddannelsesaktiviteter og havde endnu ikke andre af en central harmoniseringsenheds traditionelle ansvarsområder som f.eks. udvikling af interne revisionsstrategier og standarder. Den centrale harmoniseringsenhed havde endnu ikke ydet de ansatte, der varetog finansforvaltningen, og de interne revisorer støtte til risikovurdering og styring af risikoen for svig. Der var formelt indført interne revisionsenheder som planlagt, men der var problemer med menneskelige ressourcer. Det lykkedes dog projektet at udvikle en certificeringsordning for interne revisorer.

Tekstboks 8

Eksempler på gode resultater i forbindelse med IPA-projekter, der ikke vedrørte regeringsførelse

De IPA-finansierede elementer i projekt 13 »Serbiens elektricitetsværk« havde opnået de forventede resultater vedrørende kapacitetsopbygning med hensyn til indkøb og installation af antiforureningssystemer, der var i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

De korruptionsrelaterede tilskud til civilsamfundsorganisationer i projekt 15 »civilsamfundsdialog« gav bæredygtige resultater som f.eks. udviklingen af praktiske metoder til bekæmpelse af korruption i sundhedssektoren og borgernes overvågning af offentlige indkøbsprocedurer og gennemførelsen af en undersøgelse af det nationale integritetssystem.

43

Fire af de syv projekter, der blev revideret inden for området interventioner, der ikke vedrører regeringsførelse, havde opnået eller var langt fremme med at opnå de planlagte resultater, der gik videre end output (jf. **tekstboks 8**), og to blev vurderet som værende delvis effektive (jf. **tekstboks 9**). Det syvende projekt, projekt 12 »Žeželj-broen«, var i gang, da revisionen fandt sted, og man regnede med, at det ville blive 18 måneder forsinket. De store infrastrukturprojekter er fremherskende på listen over flaskehalse og afslører et tilbagevendende problem med bremset fremskridt og overskredne frister²³. EU havde tidligere finansieret to andre projekter om støtte til genopbygningen af Žeželj-broen: et CARDS-projekt²⁴ fra 2004 til at finansiere de detaljerede konstruktionsspecifikationer og et IPA-projekt fra 2008 vedrørende tilsyn med genopbygningen. Trods betydelige EU-midler og teknisk bistand er de serbiske myndigheders planlægning og gennemførelse af investeringsprojekter stadig behæftet med svagheder. Opnåelse af byggetilladelser er fortsat et alvorligt problem, som Kommissionen er i færd med gradvist at løse i IPA-programmeringen (jf. punkt 31).

- 23 Evaluering af effektiviteten og produktiviteten af udviklingsbistand til Republikken Serbien pr. sektor, Maxima Consulting, reference SWE14/OC01-18, 2014, s. 80.
- 24 I perioden 2000-06 blev de programmer, som støtter Serbien, hovedsagelig finansieret under CARDS, jf. Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000 om bistand til Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien samt om ophævelse af forordning (EF) nr. 1628/96 og om ændring af forordninger (EØF) nr. 3906/89 og (EØF) nr. 1360/90 og beslutningerne 97/256/EF og 1999/311/EF (EUT L 306 af 7.12.2000, s. 1). CARDS står for fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering.

Eksempler på delvist effektive IPA-projekter, der ikke vedrørte regeringsførelse

Der blev til dels opnået de forventede resultater med projekt 11 »den private sektors konkurrenceevne« med hensyn til at styrke institutionerne: på regeringsniveau er det nødvendigt at omforme klyngestrategien, og det er nødvendigt at udvikle effektive støtteforanstaltninger for udviklingen af lokale kæder. Det blev også konstateret, at målene for internationalisering kun blev delvis opfyldt, idet kun fem ud af otte mål var opfyldt.

Projekt 14 »udvikling af landdistrikter« var også delvist effektivt. Der var oprettet et betalingsorgan og et forvaltningsorgan, men deres godkendelse var blevet forsinket (1,5 år på tidspunktet for revisionen) som følge af hændelser, der var uden for projektets kontrol. Betalingsorganet var ikke i stand til at absorbere de planlagte projektaktiviteter, navnlig faglig uddannelse. Det andet projektelement (Leader) havde også kun opnået delvise resultater. Bestræbelserne på at danne de planlagte lokale strukturer var vellykkede, men projektet var ikke i stand til at udvikle en kritisk masse af uddannet personale.

Udbuds- og indkøbsprocedurerne var generelt effektive

44

Retten fandt, at udbuds- og indkøbsprocedurerne generelt kunne sikre rettidig levering af de forventede output²⁵. I fire af de reviderede projekter var der dog alvorlige problemer med erhvervelsen af hele eller en del af de planlagte udstyr, navnlig når det drejede sig om specialiseret og følsomt udstyr (jf. **tekstboks 10**).

45

Kommissionen krævede ikke at få udleveret et kortfattet overvågningsdokument vedrørende fejlslagne udbud, og den analyserede ikke, hvorfor nogle udbud mislykkedes, endda gentagne gange. Der blev ikke fundet bevis for, at bestemmelserne i IPA-programmeringsvejledningen fra 2008 om specialiseret udstyr, blev fulgt²⁶.

IPA-projekternes udsigt til bæredygtighed var ikke fuldt tilfredsstillende

46

I to tredjedele af de reviderede projekter konstaterede Retten problemer med hensyn til bæredygtigheden af visse individuelle output og andre resultater. Bæredygtigheden af de fordele, som de indkøbte varer skulle give, var særligt i fare, når der ikke blev truffet vigtige afgørelser, eller når modtageren havde utilstrækkelige budgetmidler og var donorafhængig (jf. **tekstboks 11**). Bæredygtigheden for de projekter, der vedrørte regeringsførelse, led navnlig under problemer med menneskelige ressourcer, der blev forværret af de spareforanstaltninger, som Serbiens regering traf i kølvandet på den globale krise (jf. **tekstboks 12**).

- 25 Da EU-delegationen gennemførte indkøbsprocedurerne under central forvaltning, kan der ikke drages nogen konklusion for projekterne vedrørende de serbiske myndigheders administrative kapacitet med hensyn til indkøbsprocedurer.
- 26 For investeringsprojekter eller elementer af projekter, der dækker specialiseret udstyr, eller hvortil der er øremærket et væsentligt beløb, vil den endelige godkendelse af den dertilhørende projektbeskrivelse være betinget af en forudgående fremlæggelse af en passende markedsundersøgelse. Eventuelle nødvendige undtagelser fra denne regel skal begrundes skriftligt af den nationale IPA-koordinator til Europa-Kommissionen (del 7.2 i IPA-programvejledningen).

Eksempler på problemer med udbud og indkøb

I projekt 1 »politireformen« var der ikke tid nok til at gennemføre udbudsproceduren for det udstyr, der var nødvendigt til diskret overvågning, og de tildelte midler blev til sidst frigjort. Det lykkedes således ikke at erhverve udstyret, og det har undermineret støttemodtagerens engagement og skader stadig afdelingen for intern kontrols kapacitet til effektivt at bekæmpe korruption i politistyrken, hvilket var det centrale mål for projektet.

I projekt 6 »støtte til toldmyndighederne« blev anden del af det IPA-finansierede udstyr (tøj) til sidst udeladt af udbuddet på grund af vanskeligheder med overholdelsen af EU's oprindelsesregler, og den er blevet finansieret direkte af Serbien.

Eksempler på risici med hensyn til bæredygtighed

Med hensyn til bæredygtigheden af projekt 3 »retsvæsenet« havde de serbiske myndigheder endnu ikke truffet den afgørende beslutning om, hvilket system (EU SAPS eller US AVP) der skulle bruges til det serbiske domstolsnetværk, da revisionen fandt sted. Det var uklart, om der var midler til finansiering af et landsdækkende projekt, og der ville sandsynligvis blive problemer med software-levetiden og med utilstrækkeligt eller forældet hardware. Omkring 70 % af IT-budgettet til retsvæsenet i Serbien blev ydet gennem IPA eller andre donorer, mens de resterende 30 % kom fra statsbudgettet, hvilket ikke er en holdbar løsning for IT-udvikling og sikring af støttemodtagernes ejerskab.

Det største problem med hensyn til bæredygtighed i projekt 9 »regional udvikling« var den regionale udviklingspolitikens uklare organisatoriske struktur både på nationalt og regionalt niveau. Der var ingen klar konsensus om omfanget af decentraliseringen eller om, hvordan regionaliseringen ville passe ind²⁷. Der var en betydelig risiko for, at de støttede regionale udviklingsagenturer ikke kunne overleve uden klare roller og ansvarsområder. De havde også betydelige økonomiske problemer og var stadig afhængige af donorer.

Der var ingen planlægning af og tidsplan for udskiftningen af de IPA-finansierede ambulancer, der snart var udtjente, og hvis vedligeholdelsesomkostninger var konstant stigende. Det var derfor ikke sikkert, om den styrkede kapacitet, som projekt 10 »akutmedicinske tjenester« medførte, kunne opretholdes på lang sigt.

27 Forudgående evaluering af den nationale plan for regional udvikling og de regionale udviklingsstrategier, IBF International Consulting, juli 2012, s. 7.

Eksempler på personalepørgsmål i forbindelse med projekter, der vedrørte regeringsførelse

Bæredygtigheden af resultaterne i projekt 8 »offentlig intern finanskontrol (PIFC)« afhænger af finansministeriets mulighed for at skabe en tilstrækkelig og permanent pulje af højtuddannede interne revisorer i den offentlige sektor. Da finansministeriet her konkurrerer med den private sektor og det nationale revisionsorgan, har det haft svært ved at få gennemført sin ansættelsesplan og begrænse personaleudskiftninger²⁸.

Personaleudskiftninger udgør også en risiko for den institutionelle kapacitet for de nye organer, der har til opgave at implementere IPA-komponentet vedrørende udvikling af landdistrikter, der blev finansieret i projekt 14 »udvikling af landdistrikter«²⁹.

28 De interne revisionsenheder, revisorerne besøgte under revisionen, havde personaleproblemer. I justitsministeriet var der to (ikke certificerede) interne revisorer i stedet for de otte planlagte. I finansministeriet var kun én intern revisor (kontorchefen) aktiv ud af de tre, der er planlagt.

29 Jf. 'Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors', januar 2013, sektorevaluering s. 37-39.

47

Mens lovgivningen har vist sig at være en hindring for effektiviteten af visse projektelementer (jf. punkt 28), har den i nogle tilfælde medvirket til at fremme bæredygtigheden af hele projekter. Den nye serbiske lov om offentlige indkøb har f.eks. sikret bæredygtigheden af mange af resultaterne af projekt 7 »offentlige indkøb« og af en del af den indsats, der blev finansieret af den aktivitetsstøtte, der blev revideret under projekt 15 »dialog med civilsamfundet«.

Tabel 2 IPA-projekter, der vedrører regeringsførelse - Vurdering af output og andre resultater

Revisionskriterier	Projekt							
	1. Politireform	2. Bekæmpelse af korrupcion	3. Retsvæsenet	4. Anklagere og strafferets-systemet	5. Kommunalt støtteprogram	6. De serbiske toldmyndigheder	7. Kontoret for offentlige indkøb	8. Offentlig intern finanskontrol (PIFC) fase 3
De planlagte output blev leveret.	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
Der forventes resultater, der går videre end output	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende	... i gang	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende
Udbuds- og indkøbsprocedurerne var ordentligt forberedt for at sikre rettidig levering af de forventede output.	Ikke tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende
Den nationale lovgivning, der er nødvendig for at sikre, at interventionen er effektiv, var på plads.	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende
Projektet havde gode udsigter til bæredygtighed efter afslutningen af IPA-finansieringen, navnlig var der sikret finansiering efter IPA, og støttemodtageren havde ejerskab og kapacitet til at sikre projektets kontinuitet.	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Delvist tilfredsstillende

- Tilfredsstillende
- Delvist tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende

48

Der er ikke blevet fulgt tilstrækkeligt op på bæredygtighed. Effekten og nytten af en kontrakt vurderes sjældent, når kontrakten er afsluttet. Der er endnu ikke foretaget efterfølgende resultatorienteret overvågning i Serbien med henblik på at kontrollere, om IPA-projekternes resultater er bæredygtige på mellemlang og lang sigt. Projekterne/kontrakterne er ikke selv ansvarlige for den mellemlange eller langsigtede virkning eller for bæredygtigheden af de planlagte resultater.

Et sådant ansvar ophører, når de kontraherede aktiviteter afsluttes. Der mangler især en egnet opfølgingsmekanisme, når den praktiske nytteværdi af visse leverancer først kan vurderes flere år efter projektet, f.eks. i forbindelse med politikdokumenter, protokoller, procedurer, manualer, analyser, forskellige studier osv., eller når det specifikt er angivet som f.eks. i projekt 1 »politireform« og 10 »akutmedicinske tjenester«.

Tabel 3

IPA-projekter, der ikke vedrører regeringsførelse - Vurdering af output og andre resultater

Revisionskriterier	Projekt						
	9. Regionalt udviklingsprogram	10. Akutmedicinske tjenester	11. Den private sektors konkurrenceevne	12. Žeželj-broen	13. Ministeriet for elforsyning i Serbien	14. Politik for udvikling af landdistrikterne	15. Civilsamfundet
De planlagte output blev leveret.				... i gang			
Der forventes resultater, der går videre end output				... i gang			
Udbuds- og indkøbsprocedurerne var ordentligt forberedt for at sikre rettidig levering af de forventede output.							
Den nationale lovgivning, der er nødvendig for at sikre, at foranstaltningen er effektiv, var på plads.				...			
Projektet havde gode udsigter til bæredygtighed efter afslutningen af IPA-finansieringen, navnlig var der sikret finansiering efter IPA, og støttemodtageren havde ejerskab og kapacitet til at sikre projektets kontinuitet.							

- Tilfredsstillende
- Delvist tilfredsstillende
- Ikke tilfredsstillende

Anden del - Kommissionens forvaltning af ikke-finansiel bistand til støtte for regeringsførelse

Kommissionen behandlede spørgsmål om regeringsførelse udførligt i sin dialog med Serbien med stadig mere positive virkninger

49

Retten undersøgte, om dialogen mellem EU og Serbien eksplicit tog centrale spørgsmål vedrørende regeringsførelse op og medtog dem i opstillingen af indsatsområder og opfølgningen heraf. Den undersøgte også, om der var taget hensyn til politiske prioriteter i udformningen af politikker og projekter. Retten gennemgik ti IPA-projekter, der for nylig er gennemført i andre sektorer end regeringsførelse (jf. **bilag II**), for at vurdere, i hvilket omfang regeringsførelse og bekæmpelse af korruption var integreret som tværgående emner i disse projekter.

Dialogen om regeringsførelse mellem Kommissionen og Serbien var struktureret

50

Stabiliserings- og associeringsaftalen (jf. punkt 2) indeholder bestemmelser om dialogen mellem EU og Serbien om politiske emner og samarbejds-politikker³⁰. Kommissionen har indført et kompliceret system af officielle og mindre formelle møder og dokumenter på flere niveauer for at gøre det muligt at føre en løbende dialog med de serbiske partnere. De strukturer, der findes inden for rammerne af den udvidede løbende dialog (EPD), dialogen under interimsaftalen og IPA-dialogen på højere plan, er beskrevet i **figur 2**. Komplexiteten af den overordnede politiske dialog og IPA-programmeringen illustreres i **figur 3**.

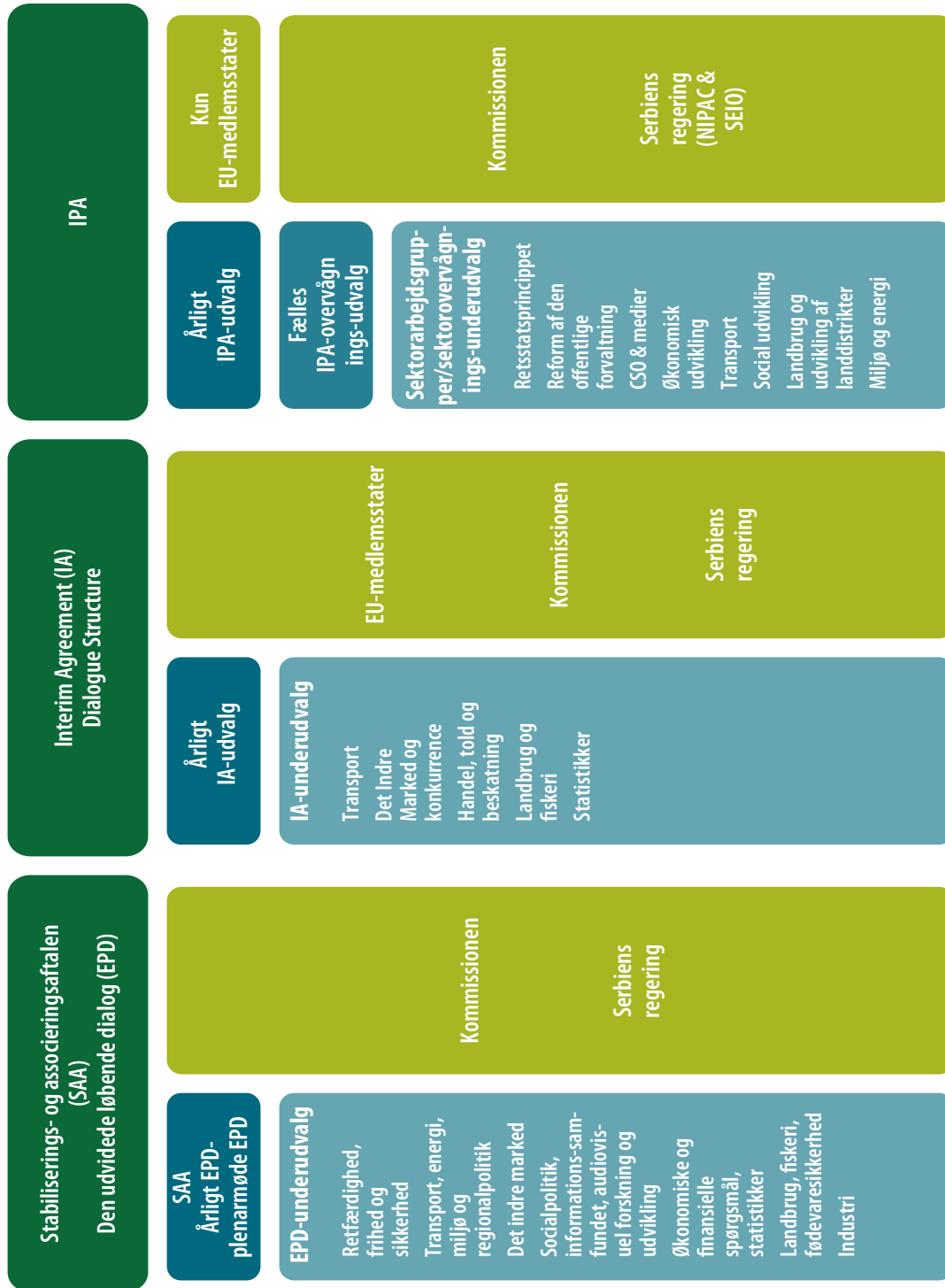
51

Den udvidede løbende dialog tillagde reformen af den offentlige forvaltning og reformen af retsvæsenet, herunder bekæmpelse af korruption, stor betydning som en del af de politiske kriterier. Disse områder blev konsekvent behandlet udførligt i både EPD-plenarforsamlingerne og udpegede underudvalg under EPD. At reformen af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption fortsat er vigtigt for Serbiens status som kandidatland fremgår af, at de relaterede kapitler (23 og 24) om gældende EU-ret behandles tidligt i forhandlingsprocessen på grund af erfaringerne fra tidligere tiltrædelsesrunder.

30 Navnlig afsnit II og VIII i stabiliserings- og associeringsaftalen.

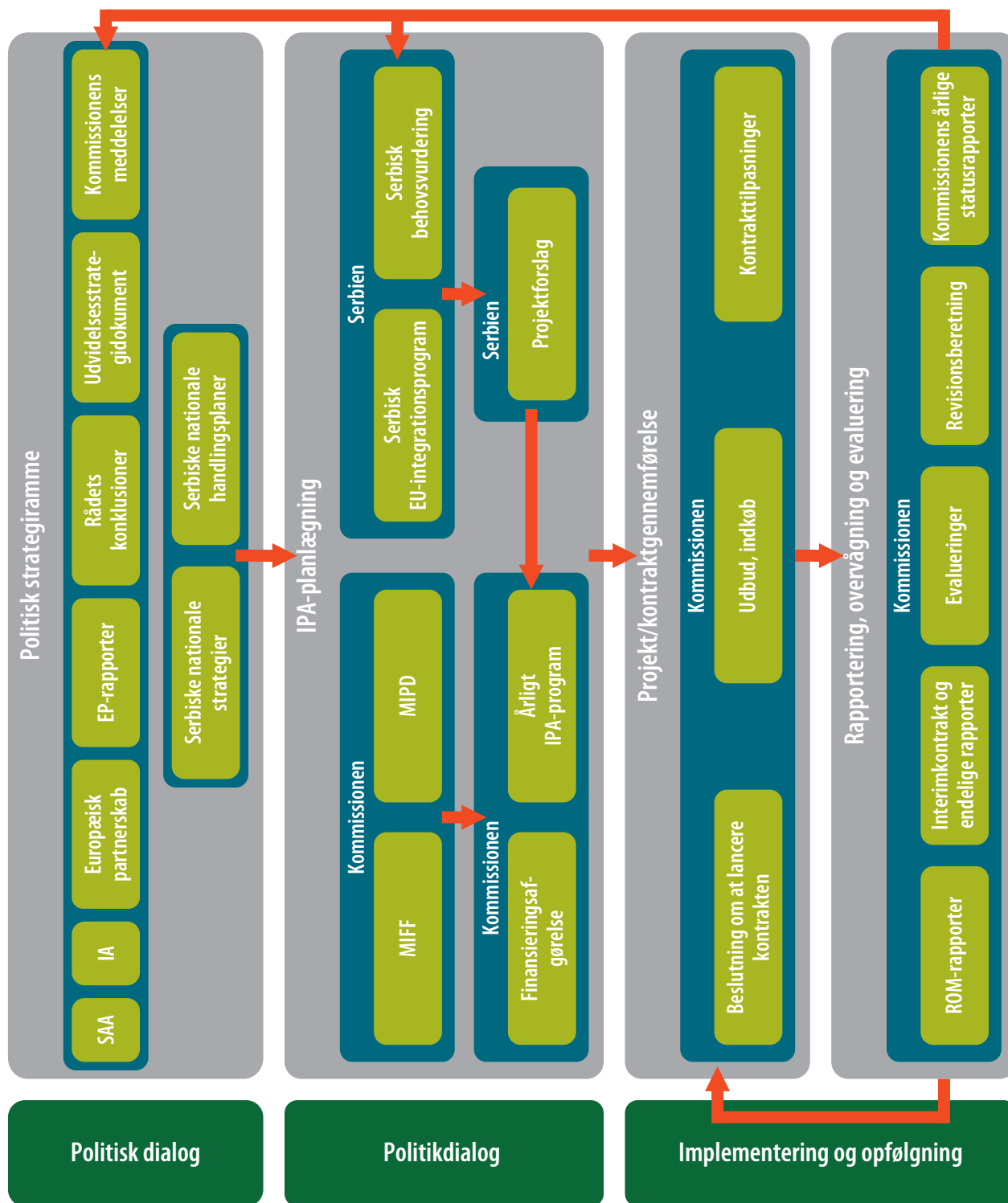
Figur 2

Strukturerne i dialogen mellem EU og Serbien (frem til september 2013)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten.

Figur 3 Centrale elementer i den politiske og IPA-relaterede dialog mellem EU og Serbien



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten.

52

Forvaltningen af offentlige finanser (PFM) blev sædvanligvis behandlet på EPD-plenarmøder under emnet reform af den offentlige forvaltning, men der blev lagt noget mindre vægt herpå end på andre områder under regeringsførelse. Imidlertid er specifikke emner under forvaltning af offentlige finanser - f.eks. det statslige revisionsorgan, offentlig intern finansiel kontrol (PIFC), den centrale harmoniseringsenhed, intern revision og loven om budgetsytemet - behandlet mere detaljeret på et underniveau under EPD.

53

Kommissionen havde en yderligere mulighed for at drøfte spørgsmål om forvaltning af offentlige finanser med Serbien ved udformningen af programmet for generel budgetstøtte til Serbien under IPA-komponent I for 2009. Programmet sigtede på at støtte makrofinansiel stabilitet i Serbien på kort sigt og gøre det muligt for landet at fortsætte med at gennemføre strukturreformer trods den økonomiske krise³¹. I betingelserne for udbetaling blev der navnlig lagt vægt på, om de finansielle og administrative procedurer i Serbien var pålidelige, den serbiske regerings fremsættelse af en ny budgetlov og vedtagelsen af et strategidokument om finanskontrol i den offentlige sektor. En anden betingelse var lanceringen af en PEFA-opdatering med henblik på at forberede en køreplan for forvaltning af offentlige finanser. Kommissionen anså alle disse betingelser for at være opfyldt ved udgangen af 2010. Serbien havde ikke forberedt en specifik køreplan for forvaltning af offentlige finanser, men Retten konstaterede, at Serbien tager nogle af spørgsmålene om forvaltning af offentlige finanser op i sin strategi for reform af den offentlige forvaltning for 2013-16. Desuden har den lov om offentlige indkøb, der blev vedtaget i 2012, afhjulpet en række af de mangler, der blev konstateret i de foregående år.

Dialogen omfattede systematisk fastlæggelse af indsatsområder vedrørende god regeringsførelse og opfølgning heraf

54

Strukturerne på mange niveauer (jf. **figur 2** og **3**) gav et solidt grundlag for en åben dialog med henblik på at nå til enighed om at fastlægge, følge op på og overvåge prioriteter. Indsatsområderne i forbindelse med vigtige spørgsmål om regeringsførelse blev specifikt taget op hvert år både på EPD's plenarmøder og underudvalgsmøder.

55

Kommissionens overvågningsproces munder ud i de årlige statusrapporter. Rettens analyse viste, at Kommissionens statusrapporter indeholder en realistisk vurdering af fremskridtene på de centrale områder i regeringsførelsen i Serbien. Ifølge rapporterne har der i 2007-13 været nogle håndgribelige resultater i bekæmpelsen af korruption, lige fra indførelse af institutionelle rammer - med involvering af IPA-bistand - over civilsamfundsorganisationernes stigende deltagelse og til undersøgelser af nogle højt profilerede korruptionstilfælde. Endvidere er der sket fremskridt i reformen af den offentlige forvaltning og i finanskontrolelementet i reformen af forvaltningen af de offentlige finanser, og der er også sket betydelige fremskridt på området offentlige indkøb. Reformen af retsvæsenet var det område blandt de vigtigste områder under god regeringsførelse, hvor der var de største mangler, da der kun er sket begrænsede fremskridt siden 2007.

31 Der blev afsat 100 millioner euro af IPA-tildelingen til Serbien fra 2009 til budgetstøtte. Dette supplerede et ændret IMF-program på 2,9 milliarder euro og et lån som led i udviklingspolitikken fra Verdensbanken.

56

Serbiens nationale handlingsplaner for gennemførelsen af Kommissionens anbefalinger fra 2010 og derefter indeholder klare mål og opgaver og tilstrækkelig overvågning samt en systematisk og letsammenlignelig oversigt over opfølgingsforanstaltninger.

Gennem dialogen etableredes der forbindelser mellem de politiske prioriteter og udformningen af politikker

57

De vigtigste IPA-programmeringsdokumenter for Serbien³² fra årene 2007-2013 - der i det store og hele bygger på de grundlæggende centrale dialogdokumenter - dækkede i tilstrækkelig grad centrale områder med hensyn til regeringsførelse, selv om der blev lagt noget mindre vægt på reformen af forvaltningen af offentlige finanser. Dialogen henviser jævnligt til IPA-bistand generelt eller til specifikke IPA-projekter som vigtige redskaber til forbedring af regeringsførelsen i Serbien. Det fælles IPA-overvågningsudvalg (jf. **figur 2**), der blev oprettet i 2008, behandlede specifikke gennemførelsesaspekter i dialogen på højt niveau og dækkede også det strategiske niveau af finansiel bistand³³.

58

I 2012 begyndte otte underudvalg vedrørende sektorovervågning at fungere under det fælles overvågningsudvalg. Deres primære fokus er den kontekst, som IPA-bistanden leveres i. De administreres af Kommissionen og Serbien (SEIO), har en gennemsigtig struktur og har indført et effektivt og let sammenligneligt overvågningsværktøj. Disse underudvalg har også i høj grad forbedret koordineringen mellem national behovsidentifikation og IPA-bistand. F.eks. tog projekter på området reform af den offentlige forvaltning under de seneste nationale IPA-programmer næsten alle fat på prioriteter, som var blevet defineret i afsnittet om reform af den offentlige forvaltning i det serbiske behovsvurderingsdokument for 2011-13³⁴.

Den vægt, som der blev lagt på regeringsførelse i dialogen og i programmeringsprocessen, fremgik generelt ikke direkte af projektudformningen

59

IPA-programmeringen på højt plan medtog specifikt god regeringsførelse, hvilket til dels skyldtes de problemer med regeringsførelse, der havde været i de tidligere tiltrædelsesrunder, og som blev anset for at være en indikator på, at de pågældende lande ikke var tilstrækkeligt forberedt. Den vægt, som der blev lagt på regeringsførelse, blev dog ikke generelt afspejlet udtrykkeligt på projektplanlægningsniveau af Kommissionen og de serbiske myndigheder.

- 32 Stabiliserings- og associeringsaftalen, Kommissionens udvidelsesstrategier, europæisk partnerskab, MIPD og de årlige nationale IPA-programmer.
- 33 Formandskabet for det fælles IPA-overvågningsudvalg varetages i fællesskab af højt placerede repræsentanter for Kommissionen (på direktorniveau) og den nationale IPA-koordinator, som i øjeblikket er ministeren for europæisk integration.
- 34 Dertil kommer, at øget opmærksomhed på regeringsførelse i politikformuleringen afspejles i EU's udvidelsesstrategi for 2013-14, hvor der planlægges en væsentlig yderligere indsats for at udvikle den økonomiske forvaltning og kontrollen af den offentlige sektor.

60

Under halvdelen af projektudformningsdokumenterne for 2007-12 indeholdt specifikke referencer til god regeringsførelse. I forbindelse med projekter, hvor regeringsførelsesaspekter er relevante, men ikke blandt de primære mål, henvises der for det meste i projektdokumentationen generelt til behovet for gennemsigtighed. Kun i nogle få projektudformningsdokumenter har Kommissionen og de serbiske myndigheder henvist specifikt til risikoen for korruption eller potentielle interessekonflikter. Fra 2011 nævnes god regeringsførelse dog i højere grad i projektudformningen.

61

Listen over tværgående emner i projektudformningen omfattede ikke god regeringsførelse eller bekæmpelse af korruption. Projektudformningsdokumenterne for perioden 2007-11 begrænsede sig reelt til tre tværgående kriterier: lige muligheder, miljø og minoriteter. Civilsamfundet og inddragelse af interessenter blev tilføjet som et fjerde tværgående emne i 2012.

62

Ingen af de undersøgte projekter (jf. **bilag II**) medtog i deres udformning en formel vurdering af behovet for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption eller andre foranstaltninger vedrørende god regeringsførelse, der var specifik for støttemodtagersektoren, med undtagelse af projekt E om styrkelse af lovgivningen på centralt plan, hvor projektbeskrivelsen i begrænset omfang vedrørte korruption, og projekt I om støtte til udvikling af SMV, der specifikt havde til formål at bekæmpe korruption og uformel økonomi gennem indførelsen af e-tjenester.

63

Selv om hverken bekæmpelse af korruption eller god regeringsførelse specifikt er nævnt i projektudformningerne, har de fleste af de undersøgte projekter dog indirekte bidraget til bekæmpelsen af korruption og til bedre regeringsførelse. Aktiviteterne i nogle af de projekter, der har bidraget til spredning af viden om og anvendelse af god praksis med hensyn til indkøb og kontrakter (f.eks. projekt A »kommunal infrastruktur« og B »overvågning af vejbyggeri langs korridor X«), var også i overensstemmelse med den nationale strategi til bekæmpelse af korruption. Projekt A »kommunal infrastruktur« støttede også god regeringsførelse gennem aktiviteter, der vedrørte økonomisk forvaltning, kontrol og revision på lokalt niveau, og aktiviteter, der gik ud på at opbygge en reserve af projekter i overensstemmelse med EU-standarderne. Projekter, der støtter administrativ kapacitetsopbygning i miljø- og energisektoren (projekt D »styrkelse af miljøinspektoret« og H »energiagenturet«) og i landbrugssektoren (projekt C »effektiv landforvaltning« og J »støtte til landbruget«), kan også anses for at have en effekt med hensyn til at begrænse korruptionen.

Ved godkendelse af Serbiens system til forvaltning af EU-midler tog Kommissionen ikke fuldt ud hensyn til Serbiens forvaltning af de offentlige finanser

64

Retten undersøgte, om Kommissionen systematisk vurderede risici i IPA-gennemførelsesorganerne, om de serbiske myndigheder traf egnede afbødende foranstaltninger og om nødvendigt fulgte op på dem, og om denne proces var en del af Kommissionens omfattende vurdering af PFM-spørgsmål.

Der blev gennemført systematisk risikoanalyse af IPA-gennemførelsesorganerne, men der var ikke en dækkende vurdering af forvaltningen af de offentlige finanser inden decentraliseringen af forvaltningen af EU-midlerne

65

IPA-forordningen indeholder bestemmelser om, at forvaltningen af EU-midler så vidt muligt skal decentraliseres fra Kommissionen til kandidatlandene for at styrke modtagerlandets ejerskab til forvaltningen af EU's bistand. Dette sker gennem nye nationale organer, under ét kaldet det decentrale gennemførelsessystem, der gennemfører førtiltrædelsesbistanden. Før Kommissionen træffer beslutning om at overdrage forvaltningsbeføjelser³⁵ til et modtagerland, bør den sikre sig, at det pågældende land opfylder de fastsatte betingelser, især med hensyn til dets forvaltnings- og kontrolsystemer³⁶.

66

For at kunne indføre decentral forvaltning, først med og efterfølgende uden Kommissionens forudgående kontroller, følger Serbien en detaljeret køreplan med vejledende benchmark og frister. Som led i køreplanen blev der systematisk gennemført risikovurderinger af IPA's gennemførelsesstrukturer³⁷ som led i de serbiske myndigheders og Kommissionens godkendelse heraf. Godkendelsesprocessen vedrørte dog kun de strukturer, der var etableret for decentraliseret forvaltning af IPA-midler. Der var intet lovkrav om, at der skulle gennemføres en dækkende vurdering af de samlede fremskridt med forvaltningen af de offentlige finanser og forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption i Serbien. Godkendelsesproceduren for det decentrale implementeringssystem var derfor kun effektiv med hensyn til at støtte regeringsførelse inden for det begrænsede område, som IPA-forvaltningsstrukturerne dækker, men den var ikke en del af en overordnet strategi for forvaltningen af offentlige finanser på landeniveau.

67

En tilstrækkeligt udviklet intern revisionsfunktion i finansministeriet og i fagministerierne forventes at yde et positivt bidrag til det forvaltnings- og kontrolsystem, der er nødvendigt for decentral forvaltning. Der er sket visse fremskridt i den sidste tid³⁸, men den nationale interne revisionsfunktion er stadig i opstartsfasen, når det kommer til at yde effektiv støtte til den decentraliserede forvaltning af EU-midler. SIGMA-rapporten fra 2013³⁹ indikerede, at der ikke var vedtaget nogen politik vedrørende svig og uregelmæssigheder i den økonomiske forvaltning, og at den centrale harmoniseringsenhed⁴⁰ i finansministeriet ikke havde ydet tilstrækkelig metodologisk støtte til de ansatte, der varetog finansforvaltningen, og de interne revisorer, for så vidt angik risikovurdering og svig.

- 35 Ved decentral forvaltning overdrager Kommissionen forvaltningen af visse aktioner til modtagerlandet, samtidig med at den beholder det overordnede endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget.
- 36 Artikel 56, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1) og artikel 11 og 19 i gennemførelsesforordningen for IPA, forordning (EF) nr. 718/2007.
- 37 Ved decentral forvaltning skal Serbien indføre strukturer for offentlige indkøb og kontraktindgåelse, betalinger, overvågning og rapportering om IPA-programmer.
- 38 Jf. konklusionerne vedrørende projekt 8 »Offentlig intern finanskontrol« i **tekstboks 7** og **12**.
- 39 SIGMA-vurdering af Serbien, april 2013, koordinering af reformen af den offentlige forvaltning, gennemførelse og prioriteringer.
- 40 Det er den centrale harmoniseringsenheds rolle at udvikle og harmonisere de offentlige tjenesters interne revisionskapacitet. Jf. også **tekstboks 7** og **12**.

68

I sin udvidelsesstrategi fra 2013 tog Kommissionen skridt i den rigtige retning, idet den understregede, at det med hensyn til udvidelseslandene var nødvendigt at tage fat på de grundlæggende elementer først. Den nævnte udtrykkeligt, at det er nødvendigt at styrke systemerne til forvaltning af offentlige finanser betydeligt for at nedsætte risikoen for svig og korruption. Endvidere er IPA-sektorbudgettet betinget af, at de nødvendige standarder for forvaltningen af offentlige finanser opfyldes.

Der blev truffet foranstaltninger til at begrænse risiciene, og der blev fulgt op herpå

69

De foranstaltninger, der er truffet for at begrænse de risici, der er identificeret hos IPA-gennemførelsesorganerne, er relevante, og Kommissionen har fulgt op på deres gennemførelse. Når forvaltningsbeføjelserne er overdraget til Serbien, fortsætter Kommissionen med at overvåge systemet ved at følge op på uafklarede spørgsmål (f.eks. de resterende revisionsresultater med middel eller lav risiko). Kommissionen kan tilbagekalde eller suspendere overdragelsen af forvaltningsbeføjelser i tilfælde af, at kravene ikke længere er opfyldt, hvilket er en vigtig risikobegrænsende faktor.

70

Risici relateret til personaleudskiftning⁴¹ og politiske ændringer under gennemførelsen af decentraliseret forvaltning, der kan føre til tab af erfaring og synergier, er vanskelige at takle ved overdragelsen af forvaltningen og kræver aktiv opfølgning. Dertil kommer, at når der er blevet ansat personale, deltager dette personale fortrinsvis i videreuddannelse og har kun begrænset mulighed for at få praktisk erfaring, fordi der endnu ikke er nogen transaktioner. Det medfører yderligere risiko for demotivering og stor personaleudskiftning.

71

En anden risiko, der er forbundet med IPA-strukturerne er begrænsningen i den nuværende beskyttelse af informanter (whistleblowere), hvilket erkendes i den nationale strategi for bekæmpelse af korruption fra 2013-18. De serbiske myndigheder er i gang med at udarbejde ny lovgivning om rapportering af uregelmæssigheder (whistleblowing) for at vinde tillid blandt potentielle informanter.

41 Ifølge SIGMA-rapporten for 2013 er procentsatsen 15-20 % pr. år. Det fremgår også, at regeringsændringer fører til større personaleudskiftning, især i ledende stillinger.

Konklusioner

72

Generelt har Kommissionen forvaltet førtiltrædelsesbistanden til Serbien effektivt. Den finansielle førtiltrædelsesbistand til Serbien hjælper sammen med andre former for bistand effektivt Serbien med at gennemføre sociale og økonomiske reformer og med at forbedre regeringsførelsen i landet. På grundlag af erfaringerne fra andre lande, der modtager støtte under IPA, lægger Kommissionen i stigende grad vægt på spørgsmål om regeringsførelse i planlægningen af sin finansielle og ikke-finansielle bistand til Serbien.

Har Kommissionen forvaltet IPA-projekterne effektivt?

73

Generelt har Kommissionen forvaltet IPA-projekterne i Serbien effektivt. Programmeringen af IPA-bistanden er baseret på en sammenhængende strategisk ramme, og den metode, der anvendes til at udvælge projekter, der er relevante med henblik på at forbedre Serbien på tiltrædelse, er gradvis blevet bedre (jf. punkt 9-22).

74

De reviderede projekter, både inden for regeringsførelse og på andre områder end regeringsførelse, leverede i det store og hele de planlagte output (jf. punkt 39-43), men der har været problemer med hensyn til:

- a) deres udformning. Der er ikke lagt tilstrækkelig vægt på fastlæggelsen af mål, evalueringen af behov, erfaringerne fra tidligere projekter og betingelserne for iværksættelsen af projekter og planlægningen af aktiviteterens rækkefølge (jf. punkt 24-31)
- b) deres gennemførelse. De reviderede projekter fra de tidlige IPA-programmer var nogle gange væsentligt forsinket. Interventionerne blev systematisk overvåget på kontraktniveau, men ikke på projektniveau, og de korrigerende aktioner, Kommissionen traf, blev i høj grad begrænset til ændringer i aktiviteterne. Nogle individuelle udbuds- og indkøbsprocedurer var ikke fuldt ud produktive eller effektive (jf. punkt 32-38, 44 og 45), og
- c) deres bæredygtighed. To tredjedele af projekterne havde resultater med tvivlsomme udsigter til bæredygtighed, og navnlig bæredygtigheden af projekter vedrørende regeringsførelse var i fare på grund af personalemæssige forhold (jf. punkt 46-48).

75

Kommissionens fleksible forvaltnings-tilgang afbødede virkningerne af nogle af disse svagheder i udformningen, og da de seneste årlige IPA-programmer blev udformet, havde Kommissionen taget skridt til at afhjælpe de mangler, der var identificeret i de tidligere IPA-programmer (jf. punkt 27-31 og 38).

Konklusioner og anbefalinger

Har Kommissionen i sin støtte til regeringsførelse forvaltet den ikke-finansielle bistand effektivt?

76

Kommissionen har generelt forvaltet den ikke-finansielle bistand til Serbien på området regeringsførelse effektivt. Den anvendte sin dialog med Serbien effektivt til at tage spørgsmål vedrørende regeringsførelse og bekæmpelse af korruption op. Den forbedrede sin metode gradvist for at tage disse forhold med i formuleringen af politikken og i projektudformningen. Kommissionen støttede regeringsførelse effektivt inden for rammerne af EU-finansieringen, men den tog ikke national offentlig finansiering fuldt ud i betragtning (jf. punkt 50-71).

77

Kommissionen har etableret en struktureret dialog med Serbien om spørgsmål vedrørende regeringsførelse. Dialogen dækker de centrale områder vedrørende regeringsførelse tilstrækkeligt, omfatter fastlæggelse af indsatsområder og opfølgning herpå og skaber forbindelsen mellem politiske prioriteter og udformningen af politikker. EU's udvidelsesstrategi og den reviderede IPA-forordning lægger i stigende grad vægt på finansiel og økonomisk styring i tiltrædelseslandene (jf. punkt 50-58).

78

Retten konstaterede, at der ikke i samme grad blev lagt vægt på regeringsførelse i projektudformningen som i dialogen og programmeringsprocessen. Der blev kun i begrænset omfang eller slet ikke taget hensyn til risici vedrørende regeringsførelse i de dele af projektdokumentationen, der vedrørte konditionalitet, og heller ikke hverken til tidligere erfaringer eller de tværgående aspekter. Selv om der ikke specifikt nævnes et behov for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption eller andre foranstaltninger med henblik på god regeringsførelse i størstedelen af de nyeste projekter, den undersøgte, fandt Retten, at de fleste af disse projekter havde bidraget indirekte til bekæmpelsen af korruption og til bedre regeringsførelse gennem deres aktiviteter med henblik på opbygning af den administrative kapacitet (jf. punkt 59-63).

79

I forbindelse med godkendelsen af det decentrale implementeringssystem vurderede Kommissionen Serbiens strukturer til at forvalte EU-midler. Den vurderede systematisk risici inden for IPA-strukturerne og overvågede de foranstaltninger, der var truffet for at afbøde dem. I overensstemmelse med bestemmelserne vedrørende godkendelsesprocessen imidlertid kun IPA-gennemførelsesorganerne, hvilket betød, at det decentrale implementeringssystem ikke var omfattet af en forudgående dækkende vurdering af forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption på nationalt plan (jf. punkt 65-71).

Anbefalinger

80

For at forbedre programmeringen, udformningen og gennemførelsen af IPA-projekterne bør Kommissionen:

- a) gøre prioriteringen af projekter og udvælgelsesprocesserne mere transparente og sikre mere systematisk dokumentation heraf, således at de enkelte stadier i en begrundet projektprioritering afspejles
- b) forbedre processen med indhøstede erfaringer ved at udvikle en specifik database over tidligere projekter i Serbien og andre relevante modtagerlande. I de indhøstede erfaringer bør medtages en historik eller typologi over fejlslagne udbud eller udbud, der er afholdt flere gange. Man bør også overveje at indlæse væsentlige anbefalinger fra de endelige rapporter om kontrakterne i databasen. Databasen kunne opdeles efter de vigtigste sektorer, der anvendes i IPA-programmeringen.
- c) systematisk dokumentere de behovsvurderinger, der ligger til grund for projekternes og kontrakternes forventede resultater, navnlig for at styrke støttemodtagernes ejerskab til de identificerede behov.
- d) styrke konditionalitetsprincippet. Navnlig bør støttemodtagerens evne til at gøre, hvad der skal til for at gennemføre et projekt af høj kvalitet, kontrolleres i forvejen og på grundlag af specifikke og målelige begreber, og det skal også kontrolleres, om projektelementerne er i overensstemmelse med det nationale retsgrundlag, og om det er muligt at få de nødvendige byggetilladelser. Stærkere konditionalitet burde bidrage til at reducere antallet af projekter, der ikke er parat til gennemførelse, navnlig store infrastrukturprojekter.
- e) oprette et system for udarbejdelse af korte statusrapporter med regelmæssige mellemrum for at sikre et passende revisionsspor for hele projektet i stedet for blot de enkelte kontrakter. Oversigtsrapporterne bør omfatte en fuldstændig liste over de kontrakter, der hører under et bestemt projekt/en bestemt sektor.
- f) indføre et system til at kontrollere, om projekternes output (bl.a. undersøgelser, analyser, procedurer, protokoller og uddannelsesmaterialer) er nyttige på mellemlang og lang sigt. Hvis der lægges mere vægt på den egentlige nytteværdi, burde det bidrage til at flytte fokus fra levering af output og opfyldelse af måltal for indgåelse af kontrakter og afholdelse af betalinger og til mere varige resultater.

81

I forbindelse med sin strukturerede dialog med Serbien om spørgsmål vedrørende regeringsførelse og processen med henblik på det decentrale implementeringssystem bør Kommissionen:

- a) gøre opmærksom på, at det er nødvendigt, at de serbiske myndigheder rationaliserer deres nationale strategier yderligere og færdiggør en fulgyldig køreplan for forvaltning af offentlige finanser, og om nødvendigt yde teknisk bistand med henblik derpå.
- b) træffe foranstaltninger i IPA-programmeringen for at styrke mekanismen for høring af civilsamsfundsorganisationer, der er aktive på området regeringsførelse.
- c) udstede retningslinjer for at sikre, at behovet for sektorspecifikke foranstaltninger til bekæmpelse af korruption eller andre foranstaltninger med henblik på god regeringsførelse, hvor det er relevant, vurderes i forbindelse med projektudformningen.
- d) i sin vurdering af de landsdækkende reformer af forvaltningen af offentlige finanser, sikre, at det revisionsarbejde, som Kommissionen udfører inden for rammerne af godkendelsesprocessen med henblik på det decentrale implementeringssystem, tages fuldt ud i betragtning.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 21. oktober 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Liste over de reviderede IPA-projekter

Nr.	Titel	Nationalt program/ projekt nr.	Budget (millioner euro) ¹
Projekter vedrørende regeringsførelse			
Retlige og Indre Anliggender - Bekæmpelse af korruption og Administrativ kapacitet			
1.	Politireform: Indre Anliggender	2007/6	1,0
2.	Bekæmpelse af korruption	2008/5	2,5
3.	Forbedring af retsvæsenets effektivitet og gennemsigtighed	2007/4	2,6
4.	Forbedring af gennemsigtighed og effektivitet (anklagere og strafferetssystemet)	2008/8	4,5
Reform af den offentlige forvaltning			
5.	Kommunalt støtteprogram	2007/2	22,5
6.	Harmonisering af de serbiske toldmyndigheders toldhåndhævelse med standarderne, organisationen og den operationelle metodologi i EU's retshåndhævende myndigheder	2008/6	4,4
Forvaltning af offentlige finanser			
7.	Støtte til kontoret for offentlige indkøb	2007/7	2,0
8.	Støtte til udvikling af offentlig intern finanskontrol (PIFC), fase 3	2008/2	2,0
Projekter, der ikke vedrører regeringsførelse			
Social udvikling			
9.	Regionalt, økonomisk og socialt udviklingsprogram	2007/13	23,3
10.	Reform af sundhedssektoren - akutmedicinske tjenester	2007/16	10,0
Udvikling af den private sektor			
11.	Støtte til den private sektors konkurrenceevne	2007/22	3,5
Transport			
12.	Žeželj-broen - Genopbygning af serbiske infrastrukturer	2009/4	30,0
Miljø, klimaændringer og energi			
13.	Miljøbeskyttelse på Serbiens elektricitetsværk	2008/17	11,0
Landbrug og udvikling af landdistrikter			
14.	Kapacitetsopbygning med henblik på gennemførelse af politikkerne vedrørende udvikling af landdistrikterne i overensstemmelse med EU-standarderne	2007/32	4,4
Andre aktiviteter vedrørende EU-lovgivningen og tværgående aktiviteter			
15.	Støtte til civilsamfundet I Støtte til civilsamfundet II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
I alt			128,4

1 National samfinansiering ikke medregnet.

Liste over de IPA-projekter, som Retten gennemgik med henblik på at undersøge, om regeringsførelse og bekæmpelse af korruption var tværgående emner

Nr.	Titel	Nationalt program/ projekt nr.	Budget (millioner euro)
A.	Støtteprogram vedrørende kommunal infrastruktur - MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Overvågning af vejbyggeri langs korridor X (Grdelica - Vladicin Han og Pirot - Ciflc-sektionerne)	2010/15	10,0
C.	Institutionel kapacitetsopbygning og støtte til landbrug og udvikling af landdistrikter i Serbien	2010/20	2,8
D.	Styrkelse af det serbiske miljøinspektorat og relevante interessenter	2010/23	2,5
E.	Styrkelse af kapaciteten inden for lovgivning, politik og koordinering på centralt plan	2011/3	6,5
F.	Socioøkonomisk udvikling i Donauregionen	2011/13	18,5
G.	Kommunalt investeringsprogram (tilskud/lån) inden for miljø (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Kapacitetsopbygning for energiagenturet	2011/19	1,5
I.	Støtte til udvikling af SMV'er	2012/7	6,2
J.	Støtte til landbrug og udvikling af landdistrikter (navnlig foranstaltning 1.4 og 2).	2012/10	15,6
I alt			113,8

Resumé

IV

IPA fokuserer på behov, og prioriteringerne er baseret på vurderinger af, i hvor høj grad de EU-relaterede kriterier, som navnlig indgår i Kommissionens udvidelsesstrategidokument og årsrapporterne, er opfyldt. Tildelingskriterierne tager hensyn til Serbiens evne til at udnytte og forvalte midlerne og overholdelsen af tiltrædelsesvilkårene. IPA er således forbindelsesleddet mellem den politiske ramme for udvidelsen og EU's budgetproces.

VI

Kommissionen erkender, at processen med det decentraliserede implementeringssystem (DIS) er opbygget med henblik på forvaltning af IPA-midler. Serbien er nu i gang med at udarbejde et omfattende reformprogram for forvaltningen af de offentlige finanser (PFM), som bygger på en detaljeret diagnose af PFM-delsystemerne. Der vil derfor blive foretaget en vurdering af de offentlige udgifter og den finansielle ansvarlighed (PEFA).

Bemærkninger

11

Kommissionen har allerede hjulpet regeringen med at forbedre dens strategiske dokumenters kvalitet gennem en række afhjælpende foranstaltninger, som finansieres via IPA. Kommissionen har i det seneste år foretaget en række sektorevalueringer af den tidligere bistand fra IPA og andre donorer i Serbien for at støtte forberedelserne til IPA II, hvor målet er at støtte gennemførelsen af sammenhængende sektorstrategier/programmer gennem en sektorbaseret tilgang.

11 Første led

Den – begrænsede – støtte, som IPA ydede til decentraliseringsprocessen, var baseret på den strategi for reform af den offentlige administration (PAR), som den serbiske regering vedtog i 2004, og de tilhørende handlingsplaner. De særlige områder, hvor der er ydet IPA-støtte, stammer direkte fra handlingsplanerne for PAR-strategien. Det udvalgte projekt 5 (kommunalt støtteprogram) fokuserede på at opbygge de lokale myndigheders kapacitet på prioriterede områder inden for EU-integration. Desuden var projektet, i overensstemmelse med handlingsplanen for PAR-strategien, beregnet til at støtte udarbejdelsen af decentraliseringsstrategien, sådan som det ministerium, der på daværende tidspunkt havde ansvaret for decentralisering, havde krævet. Projektet led dog under manglen på politisk opbakning. Resultaterne af de forskellige dele af dette projekt anvendes dog nu af det nyoprettede decentraliseringsråd, som mødtes igen i efteråret 2013 for at fortsætte udarbejdelsen af strategien. I den nye regering ligger opgaven med at udarbejde decentraliseringsstrategien hos ministeriet for regionaludvikling og lokalt selvstyre.

Kommissionen er enig i, at yderligere støtte til decentralisering under IPA II skal baseres på en klar national decentraliseringsstrategi og en tilhørende handlingsplan.

11 Andet led

Kommissionen erkender, at der ikke var nogen overordnet strategi for forvaltningen af de offentlige finanser, som omfattede alle de vigtigste aspekter af PFM. I stedet er forskellige aspekter af PFM blevet dækket af specifikke strategier, såsom den finanspolitiske strategi og strategien for offentlig intern finanskontrol (PIFC), således at der fandtes et strategisk grundlag for at støtte specifikke IPA-projekter, selv om der ikke fandtes en formel

ordordnet PFM-strategi. Den nye udvidelsesstrategi fra oktober 2013, ifølge hvilken der skal tages fat på de grundlæggende elementer først, lægger særlig vægt på økonomisk styring og forvaltning af de offentlige finanser og fastslår, at udvidelseslandene skal udarbejde specifikke PFM-handlingsplaner. Støtten under IPA II på dette område vil derfor være baseret på en mere sammenhængende PFM-ramme end tidligere. Det er vigtigt at bemærke, at den nye serbiske PAR-strategi for perioden 2013-2016 også omfatter PFM. Det er en vigtig forbedring i forhold til tidligere, fordi det understreger, at PFM vedrører alle budgetbrugere og ikke kun finansministeriet, og at der er behov for koordinering af og sammenhæng i gennemførelsen. Den planlagte PEFA-vurdering vil desuden være med til at give et overordnet billede af de eksisterende PFM-systemer.

13

Formålet med de europæiske partnerskaber har været at tilvejebringe en generel referenceramme snarere end en politisk ramme, at angive de prioriterede reformområder og at udstikke generelle retningslinjer for finansiel bistand på disse prioriterede områder, idet det forventes, at landet overholder de principper og prioriteringer, som fremhæves i partnerskabet. Disse principper er konsekvent blevet aftalt med Serbien og var afspejlet i de nationale programmer i IPA-programmeringens første år. Der er indført en mere specifik og tiltrædelsesrelevant ramme i form af den årligt opdaterede udvidelsesstrategi og de landespecifikke årlige statusrapporter.

14

Kommissionen har erkendt behovet for bedre indikatorer ved programmeringen af IPA-bistand og har rettet op på problemet i forbindelse med IPA II. De vejledende landstrategidokumenter, hvori de langsigtede strategiske retningslinjer for IPA-finansieringen for hvert land fastlægges, indeholder et bilag, som specificerer indikatorerne for forskellige niveauer. Der er bl.a. også indikatorer vedrørende økonomisk styring og bekæmpelse af korrupsion.

16

Kommissionen erkender, at visse projekter under de tidligere IPA-programmer blev valgt på grund af deres betydning for Serbien på grundlag af regeringens forsikringer om, at de ville blive gennemført gnidningsløst. Der er allerede blevet indført meget strengere krav til projekternes parathed under IPA-programmerne for 2012 og 2013, og disse krav vil blive håndhævet endnu mere systematisk under IPA II. Kommissionen har gennem IPA-bistanden støttet udviklingen af en ny metode til udvælgelse af investeringsprojekter, som vil komme til at indgå i den nationale samlede reserve af projekter. Metoden sigter mod at hjælpe den serbiske regering med at vurdere a) prioriteringen og b) modenheden af projekterne/programmerne i infrastruktursektorerne.

20

Kommissionen er enig i, at civilsamfundsorganisationerne er vigtige, og vil fortsætte med at fremme og støtte deres deltagelse i IPA-programmeringen.

Tekstboks 3

Leverancerne blev synkroniseret med inputtet fra et parallelt partnerskab til støtte for den institutionelle udviklingsplan for betalingsorganet. Betalingsorganet havde fået tildelt 105 stillinger i landbrugsmi- nisteriets systematisering. Mens dette projekt blev gennemført, blev regeringen omdannet tre gange, hvilket medførte afbrydelser i de planlagte ansættelser i betalingsorganet.

26

Der er truffet foranstaltninger til at forbedre mulighederne for at gøre brug af de tidligere indhøstede erfaringer og dermed forbedre programmeringsprocessen for IPA II (2014-2020). De indhøstede erfaringer og anbefalingerne fra sektorvurderingen af IPA-komponent I i Serbien er blevet anvendt ved udformningen af IPA-programmet for 2014. Der er blevet indført en tabel med anbefalinger for hver enkelt sektor og for programmeringen som helhed, som sektorarbejdsgrupperne har brugt som et nøgledokument i forbindelse med programmeringsprocessen for 2014.

27

Siden IPA-programmeringen for 2012 har konditionaliteterne været brugt på en målrettet måde, og de er klart defineret i sektor- og projektdatabladene på en målelig måde og håndhæves under gennemførelsen. En lang række projekter er blevet udsat i programmeringen, hvis de afgørende forudsætninger ikke var opfyldt. Kommissionen har dog planer om at håndhæve konditionaliteterne strengere og har gjort det klart for den serbiske regering, at det kun er fuldstændig modne projekter, der vil kunne komme i betragtning i forbindelse med programmeringen.

33

Det fremgår ganske rigtigt af Kommissionens rapporter fra den ved subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede, at der over en årrække har været en høj opfyldelse af målene og høje kontraktindgåelsesprocenter, hvilket viser, at der er en høj absorptionskapacitet.

37

Kommissionen reagerede, især i de første overvågningsudvalg, for at sikre en vellykket gennemførelse af de igangværende projekter, hvilket resulterede i en fleksibel kontraktforvaltning. Denne proces har udviklet sig til stærkere overvågningsmekanismer og strengere afgørelser, når der opstår problemer under gennemførelsen i de enkelte sager.

Tekstboks 7 – Svar på første afsnit

Med sin store mængde kommuneobligationer tegner Novi Sad sig for det næststørste kommunale lån i Serbien. De resultater, som er opnået under dette program, påvirker stadig markedet i 2014, hvor det bl.a. overvejes at indføre yderligere kommuneobligationer i Sabac og Stara Pazova. Den permanente konference af byer og kommuner modtager fortsat anmodninger om støtte til udstedelse af kommuneobligationer, som udgør et alternativ til lån. Kommissionen mener, at markedet for kommuneobligationer i Serbien formodentlig

ikke ville eksistere uden den pågældende støtte, og kommunerne ville fortsat skulle betale høje renter af banklån. Støtten til kommuneobligationer var derfor et vigtigt udgangspunkt for et lånemarked for lokale myndigheder i Serbien, for finansieringen af kommunale infrastrukturer og for besparelser på de lokale budgetter.

Tekstboks 7 – Svar på andet afsnit

Den finansielle støtte fra IPA hjælper regeringen med at opfylde EU's kriterier og supplerer den politiske dialog. Kommissionen har påpeget manglerne i forbindelse med den centrale harmoniseringsenheds aktiviteter og personalet i de interne revisionsenheder i de relevante strukturer i dialogen med de serbiske myndigheder, specielt i det relevante underudvalg under stabiliserings- og associeringsaftalen samt i screeningsrapporten vedrørende kapitel 32. Der forventes derfor forbedringer på kort sigt inden for rammerne af tiltrædelsesforhandlingerne. Selv om projektet fra 2008 ikke var nok til at løse alle vanskelighederne, bidrog det i høj grad til, at man nåede op på et forberedelsesniveau, som ville gøre det muligt for Kommissionen at foreslå at åbne kapitel 32.

43

Der kan ikke drages generelle konklusioner om EU-støttens effektivitet i forbindelse med offentlige arbejder på grundlag af dette specifikke projekt. Ingeniøren har vurderet, at hovedparten af forsinkelserne kan tilskrives kontrahenten. Desuden løses denne type problemer nu gennem de forbedrede forbindelser mellem de politiske elementer og programmeringen, især fra og med IPA 2011.

45

Kommissionen erkender, at der ikke forelå et kortfattet overvågningsdokument vedrørende fejlslagne udbud. Grundene til, at et udbud annulleres eller slår fejl, analyseres imidlertid i hvert enkelt tilfælde og medtages i overvejelserne om en eventuel fornyet iværksættelse.

Tekstboks 10 – Svar på første afsnit

Udbudsproceduren for projektet vedrørende politireformen slog fejl, fordi den eneste ansøgning blev indsendt efter udløbet af den formelle frist. Efter at udbudsproceduren var slået fejl, støttede modtageren (afdelingen for interne anliggender i indenrigsministeriet) stadig projektet, men problemerne med afdelingens manglende selvstændighed, tilstrækkeligt personale og støtte fra den øverste ledelse i indenrigsministeriet berørte fortsat den interne kontrolafdelings evne til effektivt at bekæmpe korruption inden for politiet. Disse spørgsmål er blevet taget op i specifikke breve, som delegationschefen og samarbejdspartnerens ambassadør har sendt til ministeren.

Tekstboks 11 – Svar på første afsnit

Kommissionen anvender allerede de erfaringer, der er høstet fra dette projekt. I IPA-programmet for 2012 omfatter it-aspektet for retsvæsenet en behovsanalyse som den første aktivitet. Der kan først ydes yderligere bistand, når denne behovsanalyse er afsluttet.

Tekstboks 11 – Svar på andet afsnit

Kommissionen er enig i, at manglen på en klar regionalpolitisk ramme udgjorde en risiko for bæredygtigheden. Der fandtes dog ikke nogen fælles EU-model, som kunne have været anvendt, da de organisationsmæssige aspekter skal defineres på nationalt plan som en politisk beslutning fra den serbiske regering. Der opstod bekymring om bæredygtigheden, da det viste sig, at Serbien ikke ville få indført en regionalpolitisk og lovgivningsmæssig ramme og klare finansieringsmekanismer tidligt i processen. Kommissionen vil gerne påpege, at alle de EU-finansierede regionale udviklingsagenter har fortsat deres arbejde, efter at projektet og EU-finansieringen er afsluttet. De afhænger stadig i vidt omfang af projekter, men de fleste af dem har opnået regional anerkendelse og nyder godt af programmer for grænseoverskridende samarbejde, nationale midler, midler fra bilaterale donorer og private indtægter fra forskellige tjenesteydelser til virksomheder. En vigtig lære, som kan drages af programmet, er, at aktiviteterne skal gennemføres i en bestemt rækkefølge, således at vedtagelsen af den strategiske/lovgivningsmæssige ramme for eksempel er en forudsætning for, at der kan ydes yderligere støtte.

Tekstboks 11 – Svar på tredje afsnit

Projektet kan betragtes som statslig engangsstøtte til kommunale strukturer, som først på det tidspunkt er blevet ansvarlige for vedligeholdelse og indkøb af udstyr og infrastrukturer i deres sundhedsinstitutioner.

Da ambulancerne blev indkøbt, havde sundhedsministeriet til hensigt at erhverve flere køretøjer til dækning af yderligere behov (flåden skulle have været på 1 000, og Serbien havde kun knap 400 inklusive de 252 køretøjer, som EU havde doneret). De finansielle midler er imidlertid mere og mere knappe, og de kommunale budgetter dækkede kun reparationer og sporadiske indkøb.

De indkøb, som EU foretog, kunne betragtes som akut rehabiliteringsbistand, da der ikke var foretaget sådanne indkøb før 1991, og systemet havde et presserende behov for disse køretøjer. Ellers ville det have fået alvorlige følger for leveringen af tjenesteydelser og befolkningens sundhed.

Disse køretøjer er stadig de nyeste, som findes i landet, og de udnyttes fortsat til det yderste, og den øgede kapacitet, som projektet medførte, forefindes derfor stadig. Fornyelsen af køretøjerne afhænger af landets fremtidige økonomiske udvikling.

Tekstboks 12 – Svar på første afsnit

Kommissionen er enig i, at det er vanskeligt at rekruttere internt revisionspersonale i visse ministerier. Serbien har dog meddelt Kommissionen, at der er oprettet en intern revisionsfunktion i 76 budgetbrugere (55 i centraladministrationen, 21 i de lokale myndigheder). Disse brugere tegner sig for 90 % af de offentlige midler. Alle ministerierne har oprettet interne revisionsenheder, men i to ministerier er der stadig ubesatte stillinger. De mindre budgetbrugere kan i mellemtiden enten oprette en fælles intern revisionsenhed eller indgå en aftale med budgetbrugere, der har en intern revisionsfunktion, og bruge deres revisorer.

Dette spørgsmål vil blive behandlet under kapitel 32 i forhandlingerne, og det forventes derfor, at der vil ske fremskridt, som vil blive overvåget nøje, inden kapitlet afsluttes.

Tekstboks 12 – Svar på andet afsnit

Kommissionen erkender, at vanskelighederne med at holde på kvalificeret personale i vigtige administrative strukturer udgør en horisontal udfordring i kandidatlandene. Dette spørgsmål vil blive overvåget på alle områder under forhandlingerne, da et kapitel først kan afsluttes, når lovgivningen fuldt ud er bragt i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og den administrative kapacitet anses for at være tilstrækkelig til, at EU's politikker kan gennemføres.

48

Der er allerede truffet foranstaltninger til at afhjælpe svaghederne vedrørende bæredygtighed. Tidsplanen for ROM-overvågningen i 2014 omfatter en række efterfølgende ROM-kontroller, der har til formål at undersøge, om IPA-projekternes resultater er bæredygtige på mellemlang og lang sigt.

59

Under den formelle indledning af forhandlingerne om Serbiens tiltrædelse i januar 2014, som startede med kapitlerne vedrørende retsstaten (kapitel 23 om retsvæsenet og grundlæggende rettigheder og kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed), blev der lagt stor vægt på behovet for at sikre et solidt og forudseeligt retsstatsligt klima, som fremmer en generel forbedring af det forvaltningsmæssige miljø. Det betyder især, at en effektiv og afskrækkende bekæmpelse af korruption på alle niveauer og i alle sektorer må prioriteres højt, også på projektniveau.

61

I alle programmeringsperioderne blev tværgående emner medtaget under de mere generelle emner om retsstatsprincippet. Selv om det ikke er udtrykkeligt anført de foregående år, behandler Kommissionen disse emner på en tværgående måde, men den anerkender, at udtrykkelige henvisninger kan give større klarhed på dette område.

66

Serbien er nu i gang med at udarbejde et omfattende reformprogram for forvaltningen af de offentlige finanser (PFM), som bygger på en detaljeret diagnose af PFM-delsystemerne. Der vil derfor blive foretaget en vurdering af de offentlige udgifter og den finansielle ansvarlighed (PEFA). Et omfattende og pålideligt PFM-reformprogram er et af hovedkravene i Serbiens tiltrædelsesforhandling med Den Europæiske Union og er samtidig et af hovedelementerne i planlægningen og gennemførelsen af langsigtede reformer.

PEFA-vurderingen vil give den serbiske regering et billede af de generelle PFM-resultater, som vil gøre det muligt at vurdere den nuværende status på en række vigtige områder og at indkredse, hvor der er begrænsninger og risici i processen hen imod en ny PFM-reformstrategi. Der vil også blive foretaget en vurdering af IPA-strukturerne i de serbiske myndigheder.

67

Kommissionen er enig i, at der er behov for en yderligere indsats for at beskytte EU's finansielle interesser. Den interne revisionsfunktion er blevet oprettet gradvis på en måde, der gør det muligt at håndtere et decentraliseret grundlag for forvaltningen. Antallet af interne revisorer og gennemførte revisioner er steget i tidens løb. Det er dog stadig nødvendigt at indføre et effektivt og funktionelt internt revisionsystem i overensstemmelse med kravene i loven om budgetsystemet for mange budgetmyndigheder og støttemodtagere. Den interne kontrol fokuserer på efterfølgende kontrol af, at lovgivningen overholdes, og opdagelse af eventuelle uregelmæssigheder, som det fremgår af det arbejde, som de interne revisorer, de centraliserede budgetinspektører og den statslige revisionsinstitution har udført. I overensstemmelse med princippet om ledelsesansvar bør der imidlertid gradvis fokuseres mere på at give lederne ansvaret for at oprette og anvende passende strukturer for finansiell forvaltning og kontrol med støtte fra en intern revisionsfunktion for at forebygge uregelmæssigheder.

70

Kommissionen har indført en række foranstaltninger for at mindske risikoen for en stor personaleudskiftning. Medarbejderne deltager aktivt i de opgaver, som udføres i delegationen i den nuværende centraliserede struktur, så de kan få praktisk erfaring med konkrete sager, før de selv skal gennemføre transaktionerne, når den decentraliserede struktur på et tidspunkt indføres. Disse opgaver omfatter deltagelse som observatør i evalueringsudvalg, deltagelse i kontrol på stedet og kontrolbesøg i forbindelse med projekter.

71

En styrkelse af beskyttelsen af informanter er et vigtigt element, som allerede er medtaget i screeningsrapporten om kapitel 23. Udviklingen af et velfungerende system til beskyttelse af informanter bør have en fremtrædende plads i den handlingsplan, som Serbien er i gang med at udarbejde for at kunne opfylde åbningsbenchmarket for dette kapitel. Der er blevet udarbejdet et lovforslag om informanter, som nu skal vedtages.

Konklusion og anbefalinger

74 a)

Kommissionen erkender, at der er en række mangler i udformningen, specielt for tidlige IPA-projekter. Kommissionen har derfor forbedret sine sektordatablade på dette område. De IPA-finansierede sektorevalueringer bygger på erfaringerne med gennemførelsen af IPA I (2007-2012). Anbefalingerne fra disse vurderinger er blevet gennemgået i en række arbejdsgrupper og vil blive afspejlet i IPA II-programmeringen. Nogle af de specifikke anbefalinger, som fremsættes i sektorevalueringerne, er allerede medtaget i den nye IPA II-forordning (forordning (EU) nr. 231/2014), den fælles gennemførelsesforordning (forordning (EU) nr. 236/2014) og udkastene til de rammeaftaler, som skal indgås med de enkelte støttemodtagere.

74 b)

Kommissionen erkender, at der har været en række enkeltstående problemer med gennemførelsen af de tidligere projekter; den ordregivende myndighed har rettet op på disse problemer for at garantere, at kontrakterne gennemføres, og sikre en forsvarlig finansiel adfærd i forbindelse med forvaltningen af kontrakter. Komplexiteten og de teknisk krævende udbudsprocedurer har medført, at en række udbud slog fejl og blev ophævet, da der blev foretaget et fornyet udbud.

74 c)

Kommissionen erkender, at vanskelighederne med at ansætte og holde på kvalificeret personale i administrative strukturer udgør en tværgående udfordring i alle kandidatlandene. Dette spørgsmål vil blive overvåget under forhandlingerne, da et kapitel først kan afsluttes, når lovgivningen fuldt ud er bragt i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og den administrative kapacitet anses for at være tilstrækkelig til, at EU's politikker kan gennemføres.

76

Serbien er nu i gang med at udarbejde et omfattende reformprogram for forvaltningen af de offentlige finanser (PFM), som bygger på en detaljeret diagnose af PFM-delsystemerne. Der vil derfor blive foretaget en vurdering af de offentlige udgifter og den finansielle ansvarlighed (PEFA). Et omfattende og pålideligt PFM-reformprogram er et af hovedkravene i Serbiens tiltrædelsesforhandlinger med Den Europæiske Union og er samtidig et af hovedelementerne i planlægningen og gennemførelsen af langsigtede reformer.

78

I alle programmeringsperioderne blev tværgående emner medtaget under de mere generelle emner vedrørende retsstatsprincippet. Selv om det ikke er udtrykkeligt anført de foregående år, behandler Kommissionen disse emner på en tværgående måde, men den anerkender, at udtrykkelige henvisninger kan give større klarhed på dette område.

80 a)

Kommissionen accepterer anbefalingen. Prioriterings- og udvælgelsesprocessen er allerede blevet forbedret under IPA I. Der forventes yderligere fremskridt i forbindelse med IPA II-projekter takket være den nyudviklede metode og overgangen til en sektortilgang, som vil øge forbindelserne mellem de politiske prioriteringer og programmeringen af bistanden. De vigtigste politiske prioriteringer for programmeringen vil blive afspejlet i landestrategidokumentet, og manglerne vil hvert år blive vurderet i Kommissionens strategidokument og statusrapporter. Efter at tiltrædelsesforhandlingerne er blevet indledt, bør programmeringen i hver sektor være knyttet direkte til de prioriteringer, som er indkredset i de relevante kapitler, først i screenings-rapporterne og senere i åbnings- og afslutnings-benchmarkene, når det er relevant. En anden klar forbedring vedrørende investeringer forventes at følge af udviklingen af en samlet national reserve af strategiske projekter inden for transport-, energi-, miljø- og erhvervsinfrastruktur, som skal vedtages af regeringen og anvendes som et fælles grundlag for IPA-støtte til infrastrukturprojekter.

80 b)

Kommissionen accepterer anbefalingen. I forbindelse med de tematiske sektorevalueringer udveksler man allerede de erfaringer, som er indhøstet i forbindelse med projektgennemførelsen, og som er relevante for flere lande eller sektorer; bl.a. har man i forbindelse med en række IPA-finansierede sektorevalueringer udnyttet erfaringerne fra gennemførelsen af IPA I (2007-2012). Som følge heraf er nogle af de specifikke anbefalinger, som fremsættes i sektorevalueringerne, allerede medtaget i den nye IPA II-forordning (forordning (EU) nr. 231/2014), den fælles gennemførelsesforordning (forordning (EU) nr. 236/2014) og udkastene til de rammeaftaler, som skal indgås med de enkelte støttemodtagere. De afspejles også i IPA II-programmeringen, når det er relevant. Med henblik på den interne overvågning og rapportering udarbejdes der en specifik tabel, som viser udviklingen i de foranstaltninger, der træffes for at gennemføre de vigtigste resultater og anbefalinger fra tidligere evalueringer vedrørende både sektorerne og de forskellige bistandsformer. Kommissionen vil desuden som led i oprettelsen

af en ramme for overvågning og rapportering, der skal gøre det muligt at opfylde de rapporteringskrav, som følger af den retlige ramme for IPA II, undersøge, om der kan indføres et effektivt og omkostningseffektivt rapporteringsredskab, som også kan anvendes i udbudsprocessen, eventuelt på grundlag af eksisterende redskaber. Derudover vil der i overensstemmelse med de for nyligt opdaterede politiske retningslinjer for evalueringer fra GD for Udvidelse blive foretaget en gennemgang af den nuværende overvågningspraksis og de nuværende overvågningsredskaber, og synergien mellem evalueringen og overvågningsfunktionerne vil blive styrket, hvilket vil medvirke til at sikre en konsekvent opfølgning af tidligere resultater og anbefalinger.

80 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og vil tage hensyn til den ved at forbedre den logiske ramme for interventioner i aktionsdokumenterne under IPA II, specielt hvad angår resultaterne og outputtet af aktiviteterne, og ved yderligere at forbedre dokumentationen vedrørende behovsvurderingerne, der vedlægges som bilag til aktionsdokumenterne.

80 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling. I praksis tages der allerede i vidt omfang hensyn til den, da konditionaliteterne siden IPA-programmeringen for 2012 har været brugt på en målrettet måde; de er klart defineret i sektor- og projektdatabladene på en målelig måde og håndhæves under gennemførelsen. En lang række projekter er blevet udsat i programmeringen, hvis de afgørende forudsætninger ikke var opfyldt. Kommissionen har dog planer om at håndhæve konditionaliteterne strengere og har gjort det klart for den serbiske regering, at det kun er fuldstændig modne projekter, der vil kunne komme i betragtning i forbindelse med programmeringen. Denne politik vil på infrastrukturområdet blive støttet yderligere ved, at der oprettes en samlet reserve af projekter, som vil omfatte en individuel vurdering af alle projekternes modenhedsniveau (og opfyldelsen af konditionaliteterne).

80 e)

Kommissionen accepterer denne anbefaling. Det er planen, at et forbedret revisionsspor for hele projektet skal medtages i rapporten fra den ved subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede for 2014, dvs. for de kontrakter, der indgår i den årlige revisionsstrategi for 2014, og for revisionsplanen fra og med 2014. Resultaterne og anbefalingerne fra revisionerne og overvågningen på stedet vil blive fremlagt i oversigtsrapporterne, som indeholder oplysninger om hele projektet/sektoen. Disse rapporter vil blive forbedret for at efterkomme de fremsatte anbefalinger.

80 f)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og har til hensigt at indføre et system, som gør det muligt at medtage stikprøver af sådanne kontroller i dens årlige revisionsplaner og planer for kontrol på stedet.

81 a)

Kommissionen accepterer anbefalingen. Kommissionen støtter på nuværende tidspunkt en vurdering af de offentlige udgifter og den finansielle ansvarlighed for at give den serbiske regering et bredt billede af PFM-resultaterne. Denne vurdering vil gøre det muligt at evaluere situationen på en række vigtige områder og indkredse, hvor der er begrænsninger og risici i arbejdet med at indføre en ny PFM-reformstrategi. Der vil også blive foretaget en vurdering af IPA-strukturerne i de serbiske myndigheder. Serbien er nu i gang med at udarbejde et omfattende reformprogram for forvaltningen af de offentlige finanser (PFM), som bygger på en detaljeret diagnose af PFM-delsystemerne. Fremskridtene vil omhyggeligt blive styret og overvåget under forhandlingerne inden for rammerne af kapitel 32 om finanskontrol.

81 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og hilser en større deltagelse fra civilsamfundsorganisationernes side i udarbejdelsen af politikkerne og programmeringen velkommen. Faktisk mener den, at disse foranstaltninger allerede i vidt omfang er indført. Kommissionen har allerede ydet IPA-støtte til oprettelsen af et kontor for samarbejde med civilsamfundet. Kontoret blev oprettet i 2010. I 2010 indførte de nationale myndigheder også en ordning, kaldet SECO (sektorspecifikke civilsamfundsorganisationer), som inddrager civilsamfundet i planlægningen, programmeringen og overvågningen af IPA-bistanden. SECO-ordningen er opdelt i en række sektorer. For hver sektor har man registreret en række repræsentative civilsamfundsorganisationer. Der er ydet IPA-støtte i form af teknisk bistand til udformningen af SECO-ordningen og støtte, der skal give ordningen større indflydelse på politikudformningen i bred forstand. Selv om civilsamfundsorganisationerne jævnlgt er blevet hørt om programmeringen af IPA, har de hidtil kun udnyttet denne ordning i begrænset omfang.

81 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og vil udstede retningslinjer for at sikre, at behovet for foranstaltninger til bekæmpelse af korruption eller andre foranstaltninger med henblik på god regeringsførelse, hvor det er relevant, vurderes i forbindelse med projektudformningen.

81 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og vil sørge for, at der i forbindelse med PFM-reformprocessen tages hensyn til det revisionsarbejde, som udføres inden for rammerne af beslutningen om godkendelse og overdragelse af forvaltningen fra marts 2014.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

I beretningen vurderes det, om EU-bistanden — ca. 1,2 milliarder euro i perioden 2007-2013 — var effektiv med hensyn til at forberede Serbien til EU-medlemskab. De reviderede projekter gav de tilsigtede output, men der var svagheder ved deres udformning, gennemførelse og bæredygtighed. Generelt konkluderer Retten, at Kommissionen med rette lægger stor vægt på spørgsmål om regeringsførelse i planlægningen af sin bistand til Serbien, og at EU-bistanden effektivt hjælper Serbien med at gennemføre strukturreformer og med at forbedre forvaltningen af offentlige finanser.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret