

Ειδική έκθεση

**Προενταξιακή βοήθεια
της ΕΕ προς τη Σερβία**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

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

Τηλ +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014

ISBN 978-92-9207-013-7
doi:10.2865/59516

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία

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

Σημεία

Ακρωνύμια

I–VII Σύνοψη

1–6 Εισαγωγή

1–4 Πλαίσιο

5–6 Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία

7–8 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

9–71 Παρατηρήσεις

9–48 Πρώτο μέρος — Διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή

9–22 Οι αποφάσεις χρηματοδότησης προέκυψαν από κατάλληλες στρατηγικές

23–38 Η Επιτροπή άρχισε να αντιμετωπίζει τις αδυναμίες στον σχεδιασμό των έργων οι οποίες συνέβαλαν στις καθυστερήσεις υλοποίησής τους

39–48 Τα έργα ΜΠΒ κατά γενικό κανόνα παρήγαγαν τις προβλεπόμενες υλοποιήσεις, αλλά τα αποτελέσματα πέραν των υλοποιήσεων ενδέχεται να μην είναι βιώσιμα

49–71 Δεύτερο μέρος — Διαχείριση της μη χρηματοδοτικής βοήθειας από την Επιτροπή προς υποστήριξη της διακυβέρνησης

49–63 Η Επιτροπή εξέτασε εκτενώς τα ζητήματα διακυβέρνησης στο πλαίσιο του διαλόγου της με τη Σερβία, με ολοένα και θετικότερο αντίκτυπο

64–71 Κατά την έγκριση του συστήματος της Σερβίας για τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ, η Επιτροπή δεν έλαβε πλήρως υπόψιν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Σερβίας

72–81 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

72–79 **Συμπεράσματα**

80–81 **Συστάσεις**

Παράρτημα I — Κατάσταση των ελεγχθέντων έργων ΜΠΒ

Παράρτημα II — Κατάσταση των έργων ΜΠΒ που εξετάστηκαν για τον έλεγχο της συμπερίληψης της διακυβέρνησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς ως οριζόντιων ζητημάτων

Απαντήσεις της Επιτροπής

ΔΔΟ: Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών

ΔΣΣ: Διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης

ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

ΜΠΒ: Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας

ΟΚΠ: Οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών

ΣΣΣ: Συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης

DIS (Decentralised Implementation System): Αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής

EPD (Enhanced Permanent Dialogue): Ενισχυμένος μόνιμος διάλογος

IA (Interim Agreement): Ενδιάμεση συμφωνία για το εμπόριο και εμπορικά θέματα

MIFF (Multi-Annual Indicative Financial Framework): Πολυετές ενδεικτικό δημοσιονομικό πλαίσιο

MIPD (Multi-Annual Indicative Planning Documents): Έγγραφα πολυετούς ενδεικτικού προγραμματισμού

NAD (Needs Assessment Document): Έγγραφο εκτίμησης αναγκών

NIPAC (National IPA Coordinator): Εθνικός συντονιστής ΜΠΒ

PAR (Public Administration Reform): Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability): Δημόσιες δαπάνες και δημοσιονομική υποχρέωση λογοδοσίας

ROM (Result-oriented Monitoring): Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων

SEIO (Republic of Serbia European Integration Service): Υπηρεσία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης της Δημοκρατίας της Σερβίας

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

I

Από το 2007 η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς τη Σερβία μέσω του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) έχει ανέλθει, κατά προσέγγιση, σε 170 εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Το ένα τέταρτο της χρηματοδότησης του ΜΠΒ έχει διατεθεί στον τομέα της διακυβέρνησης, που έχει προσδιοριστεί από την Επιτροπή ως ο πλέον απαιτητικός τομέας στη Σερβία. Η χρηματοδότηση του ΜΠΒ συμπληρώνεται από ορισμένα μη χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ, τα οποία βοηθούν τη Σερβία να προετοιμαστεί για τη συμμετοχή της στην ΕΕ.

II

Στόχος του ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί εάν η Επιτροπή διαχειρίζεται αποτελεσματικά την προενταξιακή στήριξη προς τη Σερβία, και διεξοδικότερα, τη στήριξή της προς τον κρίσιμο τομέα της διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκε η περίοδος 2007-2013 και δόθηκε απάντηση στα ακόλουθα δύο ερωτήματα:

- α) Είναι αποτελεσματική η διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή;
- β) Στο πλαίσιο της υποστήριξης της διακυβέρνησης, διαχειρίζεται η Επιτροπή αποτελεσματικά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια;

III

Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκε η διαδικασία προγραμματισμού του ΜΠΒ και 15 έργα που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΠΒ δυνάμει των ετήσιων προγραμμάτων ΜΠΒ του 2007, του 2008 και του 2009 για τη Σερβία, με ιδιαίτερη έμφαση στα αποτελέσματα των έργων. Όσον αφορά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια, ελέγχθηκε ο διάλογος μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας σχετικά με ζητήματα διακυβέρνησης και η συνεργασία τους για την προετοιμασία της Σερβίας για την αποκεντρωμένη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ. Το Συνέδριο εξέτασε επίσης ένα δεύτερο δείγμα δέκα έργων ΜΠΒ που χρηματοδοτήθηκαν από τα ετήσια προγράμματα του 2010, του 2011 και του 2012 για να διαπιστώσει εάν η διακυβέρνηση και η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτέλεσαν οριζόντια ζητήματα σε έργα στα οποία η χρηστή διακυβέρνηση δεν ήταν ο πρωταρχικός στόχος.

IV

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι, σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή διαχειρίζεται αποτελεσματικά την προενταξιακή στήριξη προς τη Σερβία. Η χρηματοδοτική προενταξιακή βοήθεια προς τη Σερβία, καθώς και άλλες μορφές στήριξης, συνδράμουν αποτελεσματικά τη Σερβία στην εφαρμογή κοινωνικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων και στη βελτίωση της διακυβέρνησης στη χώρα. Βάσει της πείρας που αποκομίστηκε σε άλλες δικαιούχους χώρες του ΜΠΒ, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα διακυβέρνησης κατά τον σχεδιασμό της χρηματοδοτικής και μη χρηματοδοτικής βοήθειας προς τη Σερβία.

V

Η διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή είναι αποτελεσματική. Ο προγραμματισμός της χρηματοδοτικής βοήθειας του ΜΠΒ βασίζεται σε συνεκτικό στρατηγικό πλαίσιο και η προσέγγιση επιλογής έργων που είναι σημαντικά για την προετοιμασία της ένταξης της Σερβίας στην ΕΕ βελτιώνεται σταδιακά. Σε γενικές γραμμές, τα ελεγχθέντα έργα παρήγαγαν τις προβλεπόμενες υλοποιήσεις, αλλά διαπιστώθηκαν αδυναμίες ως προς τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και τη βιωσιμότητά τους. Κατά την κατάρτιση των πλέον πρόσφατων ετήσιων προγραμμάτων του ΜΠΒ, η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που είχαν προσδιοριστεί από το Συνέδριο σε προηγούμενα έργα ΜΠΒ.

VI

Η Επιτροπή διαχειρίστηκε αποτελεσματικά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια προς τη Σερβία στον τομέα της διακυβέρνησης. Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι ο δομημένος διάλογος μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας κάλυψε επαρκώς τους σημαντικότερους τομείς διακυβέρνησης και αποτέλεσε τον σύνδεσμο μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων και της χάραξης πολιτικής. Η έμφαση που δόθηκε στη διακυβέρνηση κατά τη διάρκεια του διαλόγου συνήθως δεν περιλαμβανόταν ρητώς στον σχεδιασμό των έργων· εντούτοις, η πλειονότητα των έργων που εξετάστηκαν από το Συνέδριο είχαν συνεισφέρει εμμέσως στη βελτίωση της διακυβέρνησης και/ή στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω των δραστηριοτήτων τους που σχετίζονταν με την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας. Όσον αφορά την προετοιμασία της Σερβίας για την αποκεντρωμένη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ, από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η προσέγγιση της Επιτροπής ήταν αποτελεσματική για την ενίσχυση της διακυβέρνησης, αλλά μόνο στο περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των δομών διαχείρισης του ΜΠΒ. Οι εργασίες ελέγχου των εθνικών δομών του ΜΠΒ από την Επιτροπή, σύμφωνα με τον κανονισμό για τον ΜΠΒ, δεν εντάχθηκαν σε μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε εθνικό επίπεδο.

VII

Στην έκθεση διατυπώνονται συγκεκριμένες συστάσεις για τη βελτίωση του προγραμματισμού, του σχεδιασμού και της υλοποίησης των έργων ΜΠΒ στη Σερβία. Όσον αφορά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια, το Συνέδριο συνιστά στην Επιτροπή να στηρίξει τις σερβικές αρχές στις προσπάθειές τους για τον περαιτέρω εξορθολογισμό των εθνικών στρατηγικών τους και για την οριστικοποίηση ενός πλήρους οδικού χάρτη διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, να βελτιώσει τον μηχανισμό διαβούλευσης με τις ΟΚΠ, να αξιολογεί συστηματικά την ανάγκη θέσπισης ειδικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς ή άλλων μέτρων χρηστής διαχείρισης κατά το σχεδιασμό των έργων και να λάβει μέτρα για την ενσωμάτωση των εργασιών ελέγχου των εθνικών δομών του ΜΠΒ από την Επιτροπή στην αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών σε ολόκληρη τη χώρα.

Πλαίσιο

01

Μετά την πτώση του καθεστώτος του Slobodan Milošević τον Οκτώβριο του 2000, η Σερβία, που είναι η μεγαλύτερη χώρα των Δυτικών Βαλκανίων, τόσο από άποψη πληθυσμού όσο και εδαφικής έκτασης¹, ξεκίνησε την πορεία για την ένταξή της στην ΕΕ στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης. Στο **γράφημα 1** παρέχεται επισκόπηση των σημαντικότερων γεγονότων που σημάδεψαν τις σχέσεις της ΕΕ και της Σερβίας μεταξύ του 1999 και του 2014.

1 Η εδαφική έκταση της Σερβίας καλύπτει 77 474 km² και ο πληθυσμός της ανέρχεται σε 7,2 εκατομμύρια κατοίκους (στοιχεία του 2014, CIA World Factbook).

Γράφημα 1

Σημαντικές ημερομηνίες για τις σχέσεις μεταξύ ΕΕ και Σερβίας

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 Ιανουαρίου — Λαμβάνει χώρα η πρώτη διακυβερνητική διάσκεψη (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Σερβία), που σηματοδοτεί την επίσημη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Σερβίας.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 Σεπτεμβρίου — Τίθεται σε ισχύ η συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας. Ξεκινά η αναλυτική εξέταση (έλεγχος) του κοινοτικού κεκτημένου. 28 Ιουνίου — Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Σερβία.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 Μαρτίου — Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαιώνει το καθεστώς της Σερβίας ως υποψήφιας χώρας.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 Οκτωβρίου — Η Επιτροπή εκδίδει τη γνωμοδότησή της σχετικά με την αίτηση προσχώρησης της Σερβίας στην ΕΕ. 20 Ιουλίου — Σύλληψη του Goran Hadžić, του τελευταίου φυγόδικου καταζητούμενου από το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία (ICTY). 26 Μαΐου — Σύλληψη του Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 Φεβρουαρίου — Τίθεται σε ισχύ η ενδιάμεση συμφωνία για το εμπόριο και εμπορικά θέματα (μέρος της συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 Δεκεμβρίου — Η Σερβία υποβάλλει αίτηση προσχώρησης στην ΕΕ. 19 Δεκεμβρίου — Οι πολίτες της Σερβίας απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης για μετακινήσεις στον χώρο Σένγκεν.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 Ιουλίου — Σύλληψη του Radovan Karadžić. 29 Απριλίου — Υπογράφεται η συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας, καθώς και η ενδιάμεση συμφωνία για το εμπόριο και εμπορικά θέματα.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 Μαΐου — Η ΕΕ αναστέλλει τις συνομιλίες για τη συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης, δηλώνοντας ότι η Σερβία δεν συνεργάζεται πλήρως με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία (ICTY).
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 Οκτωβρίου — Η Σερβία ξεκινά διαπραγματεύσεις με την ΕΕ για την υπογραφή της διεθνούς συνθήκης που ονομάζεται συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 Ιουνίου — Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στη Θεσσαλονίκη επιβεβαιώνεται η προοπτική ένταξης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 Απριλίου — Σύλληψη του Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 Ιουνίου — Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στη Σάντα Μαρία ντα Φέιρα δηλώνεται ότι όλες οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης είναι δυνάμει υποψήφιας για προσχώρηση στην ΕΕ.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 Μαΐου — Καταρτίζεται η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης, την πολιτική της ΕΕ έναντι των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, με στόχο τη μελλοντική προσχώρησή τους στην ΕΕ.

02

Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης που ξεκίνησε η ΕΕ το 1999 έπειτα από μία δεκαετία αναταραχών και ένοπλων συγκρούσεων στην πρώην Σοσιαλιστική Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας βασίστηκε στην ιδέα ότι μόνον η πραγματική προοπτική ενσωμάτωσης στην ΕΕ μπορούσε να οδηγήσει στη διαρκή ειρήνη, τη σταθερότητα και τη δημοκρατία στις χώρες των Βαλκανίων. Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης συνδυάζει συμβατικούς δεσμούς υπό τη μορφή των συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΣΣΣ), εμπορικά μέτρα που παρέχουν στην περιφέρεια ελεύθερη πρόσβαση στις αγορές της ΕΕ για σχεδόν όλα τα αγαθά και σημαντική χρηματοδοτική βοήθεια από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

03

Η ΕΕ επέμεινε ότι η Σερβία όφειλε να παραδώσει τους υπόπτους εγκλημάτων πολέμου στο Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο της Χάγης και να βρει μια μακροπρόθεσμη λύση στις σχέσεις της με το Κοσσυφοπέδιο ως προϋπόθεση για την επίτευξη σημαντικής προόδου στην πορεία ένταξής της στην ΕΕ. Η Σερβία υπέβαλε την αίτηση προσχώρησής της στην ΕΕ στις 22 Δεκεμβρίου 2009 και έλαβε καθεστώς υποψήφιας για ένταξη χώρας την 1η Μαρτίου 2012 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο βάσει των συμπερασμάτων του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 28ης Φεβρουαρίου. Συγκεκριμένα, στα συμπεράσματα αναφέρθηκε η πρόοδος που είχε συντελεστεί στον διάλογο της Σερβίας με το Κοσσυφοπέδιο². Η πρόοδος της Σερβίας για τη συμμόρφωσή της με τις πολιτικές πτυχές των κριτηρίων της Κοπεγχάγης³ και για την παράδοση διαφόρων υπόπτων εγκλημάτων πολέμου στις δικαστικές αρχές αποτέλεσαν επίσης αποφασιστικούς παράγοντες για την απόφαση του Συμβουλίου.

04

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με τη Σερβία ξεκίνησαν επισήμως την 1η Ιανουαρίου 2014. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επισημάνει εκ των προτέρων ότι θεωρούσε τα ζητήματα διακυβέρνησης ως τη σημαντικότερη πρόκληση που αντιμετώπιζει η Σερβία και είχε αποφασίσει ότι αυτός ο ιδιαίτερα δύσκολος τομέας έπρεπε να εξεταστεί στα αρχικά στάδια των διαπραγματεύσεων ανά κεφάλαιο⁴.

- 2 Η Catherine Ashton, Υπάτη Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, διαδραμάτισε ρόλο διαμεσολαβητή στον διάλογο «Βελιγραδίου - Πρίστινας»
- 3 Τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, τα οποία ορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1993, περιλαμβάνουν:
 - α) πολιτικά κριτήρια: σταθερότητα θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τον σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων·
 - β) οικονομικά κριτήρια: ύπαρξη λειτουργικής οικονομίας της αγοράς και ικανότητας αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς εντός της Ένωσης
 - γ) ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους, συμπεριλαμβανομένης της προσήλωσης στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης.
- 4 Για τη διευκόλυνση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, η διαδικασία διακρίνεται σε 35 κεφάλαια πολιτικής της ΕΕ. Οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τα διάφορα κεφάλαια δεν αφορούν μόνο κανονιστικά και νομοθετικά ζητήματα, αλλά καλύπτουν επίσης τη θέσπιση των αναγκαίων διοικητικών δομών και την πρόοδο που επιτυγχάνεται στην ανάπτυξη της ικανότητας διαχείρισής τους. Τα κεφάλαια που σχετίζονται με τη διακυβέρνηση είναι κυρίως το κεφάλαιο 23 (Δικαστικό σώμα και θεμελιώδη δικαιώματα) και το κεφάλαιο 24 (Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια).

Προενταξιακή βοήθεια της ΕΕ προς τη Σερβία

05

Οι προτεραιότητες της προενταξιακής βοήθειας της ΕΕ περιλαμβάνουν τη συνδρομή των δικαιούχων χωρών για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητάς τους και για την υποστήριξη της υιοθέτησης και εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου⁵. Όσον αφορά την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η Επιτροπή χρηματοδοτεί δραστηριότητες όπως η δημιουργία θεσμών, η θέσπιση συστημάτων διαχείρισης και η κατάρτιση.

06

Κατά την περίοδο 2007-2013, η ΕΕ παρείχε βοήθεια στη Σερβία στον τομέα της διοικητικής ικανότητας μέσω της συνιστώσας Ι (βοήθεια για τη μεταβατική περίοδο και δημιουργία θεσμών) του μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ)⁶. Η χρηματοδότηση του ΜΠΒ — κατά προσέγγιση 170 εκατομμύρια ευρώ ετησίως κατά μέσο όρο— έχει διατεθεί σε μεγάλο βαθμό ισομερώς σε ευρύ φάσμα τομέων, όπως φαίνεται στον **πίνακα 1**. Ο τομέας της διακυβέρνησης - «δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις», συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της διαφθοράς και «μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης», συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) - επωφελήθηκε από το ένα τέταρτο της χρηματοδότησης, γεγονός που αποδεικνύει ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει τη σημασία της αντιμετώπισης των ελλείψεων σε αυτόν τον τομέα.

- 5 Με την έννοια κεκτημένο νοείται το σύνολο των αρχών, των πολιτικών, των νόμων, των πρακτικών, των υποχρεώσεων και των στόχων που έχουν συμφωνηθεί ή αναπτυχθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 6 Ο ΜΠΒ θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1085/2006, της 17ης Ιουλίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (IPA) (ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 82) και με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 718/2007, της 12ης Ιουνίου 2007, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) (ΕΕ L 170 της 29.6.2007, σ. 1).

Πίνακας 1

Προενταξιακή βοήθεια ΜΠΒ προς τη Σερβία (2007-2013)

Τομέας	Κονδύλια (εκατομμύρια ευρώ)	Ποσοστό των συνολικών κονδυλίων
Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις	117	9,7 %
Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	164	13,6 %
Κοινωνική ανάπτυξη	171	14,2 %
Ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα	109	9,1 %
Μεταφορές	146	12,1 %
Περιβάλλον, κλιματική αλλαγή και ενέργεια	192	16,0 %
Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη	109	9,1 %
Άλλες δραστηριότητες κοινοτικού κεκτημένου και οριζόντιες δραστηριότητες	195	16,2 %
Σύνολο	1 203	

Πηγή: Έγγραφο πολυετούς ενδεικτικού προγραμματισμού για τη Σερβία, 2011-2013.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

07

Στόχος του ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί εάν η Επιτροπή διαχειρίζεται αποτελεσματικά την προενταξιακή στήριξη προς τη Σερβία, και διεξοδικότερα, τη στήριξή της προς τον κρίσιμο τομέα της διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκαν δύο βασικά ερωτήματα:

- α) Είναι αποτελεσματική η διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή;
- β) Στο πλαίσιο της υποστήριξης της διακυβέρνησης, διαχειρίζεται η Επιτροπή αποτελεσματικά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια;

08

Οι ελεγκτικές εργασίες, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν μεταξύ του Μαΐου 2013 και του Ιανουαρίου 2014 συμπεριέλαβαν:

- α) την εξέταση 15 έργων που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΠΒ, με ιδιαίτερη έμφαση στα αποτελέσματα των έργων (βλέπε **παράρτημα Ι**)⁷. Το δείγμα απαρτιζόταν από οχτώ έργα διακυβέρνησης που αντικατοπτρίζουν την έμφαση του ελέγχου στη διακυβέρνηση και επτά έργα από άλλους τομείς παρέμβασης - κοινωνική ανάπτυξη, μεταφορές, αγροτική ανάπτυξη και ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα·

- β) την εξέταση βάσει εγγράφων ενός δεύτερου δείγματος 10 έργων ΜΠΒ που επιλέχθηκαν από τα ετήσια προγράμματα του 2010, του 2011 και του 2012 (βλέπε **παράρτημα ΙΙ**), προκειμένου να αξιολογηθεί η ενσωμάτωση της διακυβέρνησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς ως οριζόντιων ζητημάτων σε έργα στα οποία η χρηστή διακυβέρνηση δεν ήταν ο πρωταρχικός στόχος·

- γ) την εξέταση της διαδικασίας προγραμματισμού του ΜΠΒ, των μηχανισμών διαλόγου για ζητήματα διακυβέρνησης και των εφαρμοστέων διαδικασιών αξιολόγησης της ετοιμότητας της Σερβίας να διαχειριστεί το αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής (DIS) για τη βοήθεια του ΜΠΒ·

- δ) οι επισκέψεις ελέγχου έλαβαν χώρα από τις 17 έως τις 28 Ιουνίου 2013 στην αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Βελιγράδι και σε συναφή υπουργεία, υπηρεσίες⁸, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, καθώς και σε δημόσιες επιχειρήσεις της Σερβίας. Πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στις τοποθεσίες των έργων στο Βελιγράδι, στο Horgos, στο Kragujevac, στο Kraljevo, στο Leskovac, στο Niš, στο Novi Sad, στο Obrenovac, στο Prokuplje, στο Subotica, και στο Ušće.

7 Τα 15 ελεγχθέντα έργα ΜΠΒ επιλέχθηκαν από τα ετήσια προγράμματα ΜΠΒ του 2007, του 2008 και του 2009 για τη Σερβία, γιατί τα εν λόγω έργα όφειλαν να έχουν επιτύχει τα προβλεπόμενα αποτελέσματα μέχρι την περίοδο του ελέγχου (μέσα του 2013). Το μοναδικό πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης που υλοποιήθηκε μέχρι σήμερα για τη Σερβία, το οποίο έλαβε χρηματοδότηση 100 εκατομμυρίων ευρώ από τον ΜΠΒ του 2009, συμπεριλήφθηκε επίσης στον έλεγχο.

8 Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις στην Υπηρεσία Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης της Δημοκρατίας της Σερβίας, στην Υπηρεσία καταπολέμησης της διαφθοράς και στην Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων.

Πρώτο μέρος — Διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή

Οι αποφάσεις χρηματοδότησης προέκυψαν από κατάλληλες στρατηγικές

09

Το Συνέδριο εξέτασε εάν υπήρχε συνοχή μεταξύ των στρατηγικών εγγράφων, εάν τα έγγραφα περιείχαν σαφείς προτεραιότητες και δείκτες επιδόσεων, και εάν η Επιτροπή και οι σερβικές αρχές είχαν αναπτύξει διαδικασία επιλογής των καταλληλότερων έργων για τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ. Το Συνέδριο εξέτασε επίσης εάν στη βοήθεια του ΜΠΒ για τη διακυβέρνηση συμμετείχαν σε ικανοποιητικό βαθμό οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και εάν λειτουργούσε ικανοποιητικά ο συντονισμός των δωρητών.

Η βοήθεια του ΜΠΒ βασίζεται σε συνεκτικό σύνολο στρατηγικών εγγράφων

10

Το πλαίσιο προγραμματισμού του ΜΠΒ είναι πολύπλοκο και απαρτίζεται από διάφορα έγγραφα που καθορίζουν τους πολιτικούς στόχους και τις στρατηγικές προτεραιότητες (βλέπε σημεία 13, 14 και **γράφημα 3**). Εντούτοις, τα έγγραφα συνήθως συνάδουν μεταξύ τους ως προς την αξιολόγηση των αναγκών και των προτεραιοτήτων της χώρας. Τα έγγραφα προγραμματισμού του ΜΠΒ για τη Σερβία συνάδουν επίσης με την εθνική στρατηγική προσχώρησης στην ΕΕ, καθώς και με τις εθνικές εκτιμήσεις αναγκών.

11

Οι σερβικές αρχές έχουν αναπτύξει περισσότερες από 70 εθνικές στρατηγικές και σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση διαφόρων πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών ζητημάτων· εντούτοις, η ποιότητα των εν λόγω εγγράφων δεν ήταν πάντα στο ίδιο επίπεδο. Επιπλέον, το ευρύ φάσμα των εθνικών στρατηγικών δεν καλύπτει δύο σημαντικούς τομείς που σχετίζονται με τη διακυβέρνηση:

- λόγω της πολιτικής ευαισθησίας που ενέχει η εδαφική αποκέντρωση στη Σερβία, η διαδικασία αποκέντρωσης εφαρμόστηκε χωρίς την ύπαρξη στρατηγικού πλαισίου που να προσδιορίζει τις εθνικές προτεραιότητες και χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή τους
- δεν υπήρχε γενική στρατηγική για τον συντονισμό της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ).

12

Η κυβέρνηση συνασπισμού που είχε την εξουσία από τον Ιούλιο του 2012 μέχρι την άνοιξη του 2014 κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες για την ενοποίηση του στρατηγικού πλαισίου της Σερβίας για την προετοιμασία της χώρας για ένταξη στην ΕΕ, ήτοι μέσω της υιοθέτησης ενός σχεδίου δράσης για την παρακολούθηση των διαπιστώσεων των εκθέσεων προόδου της Επιτροπής τον Δεκέμβριο του 2012 και της κατάρτισης του «εθνικού σχεδίου για την προσέγγιση του κοινοτικού κεκτημένου» τον Φεβρουάριο του 2013. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή και η Υπηρεσία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης της Δημοκρατίας της Σερβίας (SEIO) έλαβαν επίσης μέτρα για τη βελτίωση της συνοχής του στρατηγικού πλαισίου της Σερβίας, για παράδειγμα μέσω των προσπαθειών τους για την ενοποίηση των πολλαπλών εθνικών στρατηγικών που περιλαμβάνονται στο έγγραφο εκτίμησης αναγκών 2011-13 (NAD). Η συνοχή μεταξύ των εθνικών στρατηγικών και των στόχων του ΜΠΒ έχει αυξηθεί ακόμη περισσότερο χάρη στην τομεακή προσέγγιση που έχει υιοθετηθεί από το 2012.

Τα στρατηγικά έγγραφα περιείχαν τις κατάλληλες προτεραιότητες και ο καθορισμός στόχων και δεικτών επιδόσεων βελτιώθηκε σταδιακά

13

Η πλέον πρόσφατη ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με τη Σερβία, η οποία καταρτίστηκε το 2007⁹, λειτούργησε ως πλαίσιο πολιτικής για την ενθάρρυνση των μεταρρυθμίσεων και, μέσω ρήτρας αιρεσιμότητας, αποτέλεσε τη βάση για την ενδεχόμενη αναστολή της χρηματοδοτικής βοήθειας¹⁰. Παρείχε ευρύτατο πλαίσιο προτεραιοτήτων που καλύπτουν τα κριτήρια προσχώρησης και την επιβολή των προτύπων της ΕΕ, αλλά χωρίς να ιεραρχεί τις εν λόγω προτεραιότητες ανάλογα με τη σημασία τους για την ένταξη της Σερβίας στην ΕΕ ή για τη λήψη χρηματοδότησης από την ΕΕ.

14

Τα έγγραφα πολυετούς ενδεικτικού προγραμματισμού (MIPD), το έγγραφο εκτίμησης αναγκών της Σερβίας και τα μεταγενέστερα έγγραφα προγραμματισμού προσδιόρισαν ορισμένους στόχους και δείκτες επιδόσεων, οι οποίοι εντούτοις συχνά ήταν υπερβολικά ευρείς. Το γεγονός αυτό δυσχέρανε την αντικειμενική αξιολόγηση της προόδου στους τομείς της παρέμβασης¹¹. Οι νεοσυσταθείσες τομεακές υποεπιτροπές παρακολούθησης (SMSC, βλέπε σημείο 58) επιβεβαίωσαν τη σοβαρότητα του προβλήματος. Για παράδειγμα, τον Νοέμβριο του 2012 οι τομεακές υποεπιτροπές παρακολούθησης για το κράτος δικαίου και τη δημόσια διοίκηση ανέφεραν ότι, κατά γενικό κανόνα, δεν ήταν δυνατή η μέτρηση της προόδου λόγω του ακατάλληλου προσδιορισμού των δεικτών και συνέστησαν τη βελτίωση του καθορισμού δεικτών σε μελλοντικούς κύκλους προγραμματισμού¹².

15

Εντούτοις, χάρις στη σταδιακή μετάβαση στην τομεακή προσέγγιση πραγματοποιήθηκαν αλλαγές στη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού του ΜΠΒ για το 2012 και το 2013. Οι τομεακές ομάδες εργασίες συμφώνησαν τη συμπερίληψη δεικτών RACER¹³, βασικών σεναρίων και στόχων για την περίοδο έως το 2020, οι οποίοι συνδέονται με το πλέον πρόσφατο έγγραφο εκτίμησης αναγκών της Σερβίας, στα δελτία τομέων και έργων του 2013¹⁴.

Η Επιτροπή, από κοινού με τις σερβικές αρχές, βελτιώνει σταδιακά τη μεθοδολογία της για την επιλογή των κατάλληλων έργων

16

Στο πρώτο μέρος της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013, κατά την ιεράρχηση των έργων από την SEIO, την αντιπροσωπεία της ΕΕ και το Επιτελείο της Επιτροπής δεν κατέστη δυνατόν να αποφευχθεί η επιλογή πρόωρων ή προβληματικών έργων.

- 9 Απόφαση 2008/213/ΕΚ του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2008, για τις αρχές, τις προτεραιότητες και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στην ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με τη Σερβία, συμπεριλαμβανομένου του Κοσσυφοπέδιου, όπως ορίζεται στην απόφαση 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών της 10ης Ιουνίου 1999, και για την κατάργηση της απόφασης 2006/56/ΕΚ (ΕΕ L 80 της 19.3.2008, σ. 46).
- 10 Η βοήθεια εξαρτάται από την επίτευξη προόδου ως προς την τήρηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και την υλοποίηση των ειδικών προτεραιοτήτων των ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων (παράρτημα 1, σημείο 5 της απόφασης 2008/213/ΕΚ του Συμβουλίου).
- 11 Από την αξιολόγηση της βοήθειας του ΜΠΒ για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη κατά την περίοδο 2007-2011 προέκυψε το συμπέρασμα ότι η μέτρηση των αναμενόμενων επιδόσεων και του αντικτύπου ήταν ένας τομέας που εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει αδυναμίες λόγω της έλλειψης κατάλληλων και μετρήσιμων δεικτών στα έγγραφα προγραμματισμού — Έκθεση αξιολόγησης της Κοινοπραξίας AESA, Ιανουάριος 2013.
- 12 Πρακτικά των συνεδριάσεων της SMSC για το κράτος δικαίου της 15ης Νοεμβρίου 2012 και της SMSC για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης της 16ης Νοεμβρίου 2012.
- 13 Το ακρωνύμιο RACER προκύπτει από τους αγγλικούς όρους relevant, accepted, credible, easy και robust, ήτοι δείκτες κατάλληλοι, στενά συνδεδεμένοι με τους στόχους της παρέμβασης, αποδεκτοί από όλους τους ενδιαφερόμενους, αξιόπιστοι για τους μη εμπειρογνώμονες και εύκολα κατανοητοί, εύχρηστοι στην παρακολούθηση, π.χ. δυνατότητα συλλογής δεδομένων σε χαμηλό κόστος, και εμπειριστατωμένοι — ήτοι δύσκολο να παραποιηθούν.
- 14 Τα δελτία τομέων και έργων είναι τυποποιημένα έγγραφα που υποβάλλονται στην Επιτροπή από τη δικαιούχο χώρα του ΜΠΒ για

Τα εν λόγω έργα δεν έπρεπε να έχουν επιλεχθεί ή έπρεπε να είχαν διατηρηθεί ως εφεδρικά, για να συμπεριληφθούν σε μεταγενέστερο ετήσιο πρόγραμμα¹⁵. Μεταξύ των προβλημάτων του προγραμματισμού που προσδιορίστηκαν κατά το έργο παρακολούθησης της Επιτροπής συγκαταλέγονται: η έλλειψη υποστήριξης από τις εθνικές αρχές, η έλλειψη διοργανικού συντονισμού, ο ανεπαρκής σχεδιασμός των έργων, ο ανεπαρκής ορισμός των όρων αναφοράς, οι μη βιώσιμες χρηματοδοτικές λύσεις και η ανεπαρκής χρήση των διδαγμάτων της πείρας από προηγούμενα έργα.

17

Το επίπεδο συγχρηματοδότησης των έργων και η μόχλευση που αναμενόταν να επιτευχθεί από τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ δεν συμπεριλήφθηκαν στα κριτήρια της διαδικασίας επιλογής. Έως το 2012, δεν είχαν εκδοθεί κατευθυντήριες οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με την παράλληλη συγχρηματοδότηση για τον ΜΠΒ. Η Σερβία δεσμεύτηκε να συνεισφέρει 289 εκατομμύρια ευρώ ως συγχρηματοδότηση των ετήσιων προγραμμάτων 2007-2012 του ΜΠΒ, ήτοι το 24 % της συνολικής εθνικής και ευρωπαϊκής χρηματοδότησης του ΜΠΒ¹⁶. Ωστόσο, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με την εθνική δέσμευση συγχρηματοδότησης αποδείχθηκε δύσκολη και δεν υπήρχαν κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις εν λόγω δεσμεύσεις.

18

Τόσο η αντιπροσωπεία της ΕΕ όσο και οι σερβικές αρχές έχουν καταβάλει ουσιαστικές προσπάθειες για να επιλύσουν τα προβλήματα που προσδιορίστηκαν και για να τα λάβουν υπόψιν στις μεταγενέστερες διαδικασίες προγραμματισμού. Επιπλέον, οι βελτιώσεις της διαδικασίας επιλογής που εισήχθησαν από την Επιτροπή από κοινού με τη ΣΕΙΟ στα προγράμματα του ΜΠΒ για το 2012 και το 2013 περιλαμβάνουν:

α) αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά την ετοιμότητα των έργων·

β) την υπογραφή συμφωνίας με τις σερβικές αρχές το 2012 σχετικά με τις κατευθυντήριες οδηγίες όσον αφορά την παράλληλη συγχρηματοδότηση.

Η χρηματοδότηση του ΜΠΒ στον τομέα της διακυβέρνησης απευθυνόταν σε αυξανόμενο βαθμό στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών

19

Η ευρωπαϊκή στρατηγική διεύρυνσης δίνει έμφαση στην ενίσχυση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) και της συμμετοχής τους στην ανάπτυξη πολιτικών. Στο πλαίσιο των ετήσιων προγραμμάτων του ΜΠΒ κατά την περίοδο 2007-2010 για τη Σερβία εγκρίθηκαν τέσσερα έργα υποστήριξης της κοινωνίας των πολιτών συνολικού ύψους 9 εκατομμυρίων ευρώ.

20

Από το 2007, το καθεστώς των ΟΚΕ και η συνεργασία τους με την κυβέρνηση έχουν βελτιωθεί σημαντικά. Σήμερα, οι ΟΚΕ στη Σερβία διαδραματίζουν ιδιαίτερα ενεργό ρόλο στους τομείς της διακυβέρνησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς¹⁷. Γενικότερα, από το 2010 είναι δυνατή η τακτική διαβούλευση με τις ΟΚΕ σχετικά με τον προγραμματισμό του ΜΠΒ, αλλά, όταν πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος, η χρήση του μηχανισμού διαβούλευσης δεν ήταν ακόμη ευρέως διαδεδομένη.

συγκεκριμένο έτος, κατόπιν συνομιλιών μεταξύ της Επιτροπής και της δικαιούχου χώρας. Τα δελτία ορίζουν με σαφήνεια, σε επίπεδο τομέα ή έργου, τους άξονες προτεραιότητας, τους στόχους, τις προβλεπόμενες πράξεις, τα αναμενόμενα αποτελέσματα και τους συναφείς αντικειμενικά επαληθεύσιμους δείκτες, καθώς και τους προβλεπόμενους τρόπους εφαρμογής, συμπεριλαμβανομένων των οροσήμων.

- 15 Στη διάρκεια της περιόδου από τον Μάιο του 2009 έως τον Μάιο του 2013, υπήρχαν κατά μέσο όρο 14 έργα ΜΠΒ τον μήνα που θεωρούνταν προβληματικά από την αντιπροσωπεία της ΕΕ.
- 16 Βάσει των δεδομένων που περιλαμβάνονται στα ετήσια προγράμματα του ΜΠΒ για τη Σερβία. Το εν λόγω υψηλό επίπεδο συγχρηματοδότησης επιτεύχθηκε κυρίως γιατί το 2011 οι σερβικές αρχές δεσμεύτηκαν να διαθέσουν 122 εκατομμύρια ευρώ στο δημοτικό επενδυτικό πρόγραμμα χορήγησης δανείων για το περιβάλλον (MEGLIP) στον τομέα του περιβάλλοντος, της κλιματικής αλλαγής και της ενέργειας.
- 17 Βλέπε για παράδειγμα τα αποτελέσματα του έργου 15 «Διάλογος με την κοινωνία των πολιτών» στο **πλαίσιο 8**.

Ο συντονισμός με άλλους δωρητές υπήρξε μόνο μερικώς αποτελεσματικός, αλλά βελτιώνεται

21

Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, δεν υπήρχε αυστηρή πειθαρχία στον συντονισμό των πρώτων έργων του ΜΠΒ με τα έργα άλλων δωρητών με στόχο τη διασφάλιση της συμπληρωματικότητας και την αποφυγή των αλληλοεπικαλύψεων, ιδίως στον τομέα του κράτους δικαίου (βλέπε **πλαίσιο 1**).

Πλαίσιο 1

Παραδείγματα κενών συντονισμού στον τομέα του κράτους δικαίου

Το έργο 3 «Δικαστικό σύστημα» αποτελεί σαφές παράδειγμα ανεπαρκούς συντονισμού, από τον σχεδιασμό έως την υλοποίησή του. Πράγματι, το σύστημα διαχείρισης υποθέσεων που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ λειτουργούσε παράλληλα με άλλο σύστημα που χρηματοδοτείτο από την USAID. Η έλλειψη συντονισμού και ανάληψης ευθύνης σε τοπικό επίπεδο όσον αφορά τα ζητήματα ΤΠ στον τομέα του κράτους δικαίου αποδεικνύεται από το γεγονός ότι υλοποιήθηκαν σημαντικές επενδύσεις ΤΠ στο πλαίσιο του ΜΠΒ χωρίς να υπάρχει κατάλληλη στρατηγική ΤΠ.

22

Εντούτοις, μετά την εφαρμογή της τομεακής προσέγγισης, τα έγγραφα του ΜΠΒ αποτελούν τεκμήριο του βελτιωμένου και συστηματικότερου συντονισμού των δωρητών. Πλέον, οι τομεακές ομάδες εργασίας συμβουλευόταν τακτικά τους δωρητές και, στο πλαίσιο του διαλόγου της με τη Σερβία, η Επιτροπή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη συμμετοχή διεθνών οργανισμών στους αντίστοιχους τομείς εμπειρογνωσίας τους, ήτοι της Παγκόσμιας Τράπεζας (εκθέσεις PEFA), της Ευρωπαϊκής Τράπεζας για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη, του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (αξιολογήσεις SIGMA), του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, του Συμβουλίου της Ευρώπης και οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών¹⁸.

Η Επιτροπή άρχισε να αντιμετωπίζει τις αδυναμίες στον σχεδιασμό των έργων οι οποίες συνέβαλαν στις καθυστερήσεις υλοποίησής τους

23

Το Συνέδριο εξέτασε εάν τα 15 έργα που ελέγχθηκαν (βλέπε **παράρτημα Ι**) επιδίωκαν ακριβείς στόχους και κατά πόσο βασίζονταν σε συγκεκριμένη εκτίμηση αναγκών, καθώς και εάν ο σχεδιασμός του έργου περιλάμβανε τις κατάλληλες προϋποθέσεις. Το Συνέδριο εξέτασε επίσης εάν τα έργα υλοποιήθηκαν σύμφωνα με το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα και εάν υποβλήθηκαν στην κατάλληλη παρακολούθηση, καθώς και εάν ελήφθησαν διορθωτικά μέτρα στις περιπτώσεις που ήταν απαραίτητα.

18 Η συνεργασία της Επιτροπής με διεθνείς οργανισμούς δεν αφορά μόνο την παραγωγή πληροφοριών που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για τον διάλογο. Στην πραγματικότητα, κάποια έργα ΜΠΒ υλοποιούνται με τη συμμετοχή των εν λόγω οργανισμών, όπως το έργο «Διάδρομος Χ» (2010) με την Παγκόσμια Τράπεζα, το έργο «Χρηστή διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο» (2007) και το έργο για την καταπολέμηση της «Νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες» (2010) με το Συμβούλιο της Ευρώπης, το έργο «Νοσοκομειακό πληροφοριακό σύστημα» (2008) με το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τις υπηρεσίες έργων, το έργο «Υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών» (2010) με τον ΟΑΣΑ και το έργο «Υποστήριξη της ανάπτυξης των ΜΜΕ» (2012) με την ΕΤΑΑ.

Στον τομέα του σχεδιασμού έργων και συμβάσεων, η Επιτροπή αρχικά δεν έδωσε τη δέουσα προσοχή στον ακριβή καθορισμό των στόχων του έργου, στη συγκεκριμένη εκτίμηση των αναγκών και στα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενα έργα

24

Όλα τα έργα που εξετάστηκαν αντιστοιχούσαν στις προτεραιότητες που αναφέρονται στα έγγραφα στρατηγικής του ΜΠΒ, αλλά σχεδόν το ήμισυ αυτών επιδίωκαν υπερβολικά ασαφείς ή μη ρεαλιστικούς στόχους (βλέπε **πλαίσιο 2**). Παράλληλα, η Επιτροπή επέδειξε ευελιξία στην προσαρμογή της κατάστασης των στόχων και των αναμενόμενων παραδοτέων στις περιπτώσεις που αυτό κατέστη αναγκαίο λόγω του εκτενούς χρονικού διαστήματος —έως και τέσσερα ή πέντε έτη— μεταξύ της περιγραφής του έργου και της παράδοσης των υλοποιήσεων¹⁹. Χάρης στην ευελιξία αυτή, αντισταθμίστηκαν σε σημαντικό βαθμό —αν και όχι πλήρως— οι δυσμενείς επιπτώσεις των αρχικών ασαφών ή μη ρεαλιστικών στόχων των έργων.

25

Ορισμένα από τα ελεγχθέντα έργα σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν χωρίς να υπάρχει αναφορά σε συγκεκριμένη εκτίμηση αναγκών, γεγονός που σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησε στη μη αποδοτική διάθεση των κονδυλίων του ΜΠΒ (βλέπε **πλαίσιο 3**). Το 2012 η Επιτροπή άρχισε να θεσπίζει μέτρα που έδιναν περισσότερη έμφαση στην εκτίμηση αναγκών κατά τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων, όπως προκύπτει από την εξέταση των δελτίων έργων και τομέων του ΜΠΒ του 2012 από το Συνέδριο.

¹⁹ Η εκτενής διάρκεια εκτέλεσης σημειώνεται επίσης στο σχέδιο έκθεσης της Επιτροπής CONT σχετικά με τα προεντάξιακά κονδύλια της ΕΕ, αριθ. αναφοράς: 2011/2033(INI), 20.6.2013, άρθρο 11, σ. 25.

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα έργων με ασαφείς ή μη ρεαλιστικούς στόχους

Δεδομένου ότι δεν προσκομίστηκαν δεδομένα αναφοράς, ήταν δύσκολο να αξιολογηθεί κατά πόσον επιτεύχθηκε ο σκοπός των έργων, όπως η ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Υγείας στο έργο 10 «Υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας» ή η ενίσχυση της διαδικασίας ένταξης μέσω της προώθησης και της βελτίωσης των αμοιβαίων γνώσεων και της κατανόησης της διαδικασίας ένταξης της Σερβίας στην ΕΕ στο έργο 15 «Διάλογος της κοινωνίας των πολιτών της ΕΕ και της Σερβίας».

Το έργο 7 «Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων» συμπεριλάμβανε μία πτυχή που αφορά τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, η οποία εκ των υστέρων αποδείχθηκε ότι δεν ήταν ρεαλιστική.

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα ανεπαρκούς εκτίμησης αναγκών

Στο έργο 14 «Αγροτική ανάπτυξη», το 40 % του εξοπλισμού ΤΠ που παραδόθηκε δεν χρησιμοποιήθηκε και μέρος του εξοπλισμού βρισκόταν ακόμη στην αποθήκη του οργανισμού πληρωμών, όταν πραγματοποιήθηκε η επίσκεψη ελέγχου.

26

Τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την υλοποίηση προγενέστερων έργων χρησιμοποιήθηκαν ελάχιστα κατά τον σχεδιασμό των ελεγχθέντων έργων. Η ενότητα των δελτίων έργων που αφορά τα διδάγματα που αντλήθηκαν αντιμετωπίστηκε περισσότερο σαν τυπική διαδικασία. Επιπλέον, κανένα από τα δελτία των ελεγχθέντων έργων δεν ανέφερε συγκεκριμένα διδάγματα από παρόμοια έργα σε άλλες δικαιούχους χώρες. Στην ουσία, οι μηχανισμοί της Επιτροπής που αφορούν τα διδάγματα βασίστηκαν κατά κύριο λόγο στις διαπιστώσεις αξιολογήσεων σε γενικότερο επίπεδο, κάποιες φορές χρόνια μετά την ολοκλήρωση του έργου, και συνεπώς δεν ήταν κατάλληλα σχεδιασμένοι για να προσφέρουν έγκαιρες απαντήσεις σε επίπεδο σχεδιασμού έργου.

Οι αδυναμίες που αφορούσαν τις προϋποθέσεις έναρξης των έργων και την ιεράρχηση των πράξεων άρχισαν σταδιακά να περιορίζονται

27

Η ανεπαρκής έμφαση στις προϋποθέσεις και την ιεράρχηση κατά τον σχεδιασμό των έργων συχνά αποτελούσε απειλή για την ομαλή και έγκαιρη υλοποίηση των έργων ΜΠΒ (βλέπε **πλαίσιο 4**).

28

Στις περισσότερες περιπτώσεις, η Επιτροπή έλεγχε εάν υφίστατο σχετική εθνική νομοθεσία για να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της παρέμβασης. Εντούτοις, κάποια στοιχεία δύο εκ των ελεγχθέντων έργων δεν συμμορφώνονταν επαρκώς με την ισχύουσα ή τη μελλοντική νομοθεσία της Σερβίας και συνεπώς αποδείχθηκαν άχρηστα (βλέπε **πλαίσιο 5**).

29

Σε έργα που αποτελούνταν από συμπληρωματικές συμβάσεις προμηθειών και ανάπτυξης ικανοτήτων, οι προϋποθέσεις δεν περιλάμβαναν τη διεξαγωγή διεξοδικής προπαρασκευαστικής ανάλυσης της αγοράς, ιδίως στην περίπτωση ειδικού ή ευαίσθητου εξοπλισμού. Για παράδειγμα, δεν ζητήθηκε η εκπόνηση έρευνας αγοράς στο έργο 1 «Μεταρρύθμιση της αστυνομίας». Η αποτυχία της σύμβασης προμηθειών επηρέασε σημαντικά τον ρόλο και την αποτελεσματικότητα της συμπληρωματικής σύμβασης αδελφοποίησης υπηρεσιών.

Παραδείγματα ανεπαρκούς καθορισμού προϋποθέσεων και ιεράρχησης των έργων

Η ιεράρχηση των δύο συμβάσεων υπηρεσιών που απαρτίζουν το έργο 9 «Περιφερειακή ανάπτυξη» ήταν ανεπαρκής. Οι στρατηγικές περιφερειακής ανάπτυξης καταρτίστηκαν πριν από το εθνικό σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης και ως εκ τούτου χρειάστηκε να συνταχθούν εκ νέου στη συνέχεια για να ευθυγραμμιστούν με αυτό.

Στο έργο 12, «Γέφυρα Žeželj», η εξασφάλιση των αναγκαίων οικοδομικών αδειών δεν αποτελούσε προαπαιτούμενο αλλά δραστηριότητα του ίδιου του έργου. Το γεγονός αυτό αποδείχθηκε προβληματικό, γιατί η διαδικασία εξασφάλισης οικοδομικών αδειών είναι χρονοβόρα στη Σερβία. Στην πραγματικότητα, μολονότι το έργο ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2011, ο ανάδοχος εξασφάλισε τις απαραίτητες άδειες μόλις τον Απρίλιο του 2012, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση του έργου.

Παραδείγματα νομικών ασυνεπειών

Ένα από τα στοιχεία του έργου 1 «Μεταρρύθμιση της αστυνομίας» χρειάστηκε να εγκαταλειφθεί, γιατί ο δικαιούχος ισχυρίστηκε ότι ο έλεγχος ακεραιότητας της αστυνομίας δεν επιτρεπόταν δυνάμει της σερβικής νομοθεσίας.

Στο έργο 10 «Υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας», οι απινιδωτές που αγοράστηκαν για δημόσια έκθεση και χρήση ουσιαστικά δεν έχουν χρησιμοποιηθεί, επειδή, δυνάμει της σερβικής νομοθεσίας, η χρήση απινιδωτών επιτρέπεται μόνον από ιατρικό προσωπικό.

30

Εντούτοις, οι προϋποθέσεις των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων ήταν άρτιες και εφαρμόστηκαν αυστηρά, π.χ. στο έργο 15 «Διάλογος της κοινωνίας των πολιτών της ΕΕ και της Σερβίας» που επωφελήθηκε από το υψηλό επίπεδο δέσμευσης των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των εταίρων τους στο έργο.

31

Σε σύγκριση με τον ΜΠΒ του 2007 και του 2008, στα έγγραφα προγραμματισμού μετά το 2012 καθίσταται σαφής η αυξημένη έμφαση στην εισαγωγή προϋποθέσεων. Κάποιες προτάσεις έργων αναβλήθηκαν λόγω της έλλειψης αδειών²⁰ ή συρρικνώθηκαν λόγω της έλλειψης της απαραίτητης μελέτης σκοπιμότητας.

Η υλοποίηση των ελεγχθέντων έργων αντιμετώπισε καθυστερήσεις, αλλά η συνολική ικανότητα απορρόφησης του ΜΠΒ αξιολογήθηκε θετικά από την Επιτροπή

32

Η υλοποίηση των ελεγχθέντων έργων αντιμετώπισε καθυστερήσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικές, γεγονός που ενδεχομένως σημαίνει ότι η ικανότητα ορισμένων εταίρων των έργων στη Σερβία να υλοποιήσουν τις παρεμβάσεις υπερεκτιμήθηκε. Σε πολλές περιπτώσεις παρατηρήθηκαν προβλήματα στην ικανότητα απορρόφησης όσον αφορά τα έργα υποδομών μεγάλης κλίμακας, όπως το έργο 12 «Γέφυρα Žeželj» (βλέπε σημείο 43). Απόδειξη της βελτιωμένης απορρόφησης των κονδυλίων του ΜΠΒ αποτελεί η επιτυχία των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων, ιδίως στο καθεστώς επιχορηγήσεων που περιλαμβάνεται στο έργο 5 «Πρόγραμμα υποστήριξης των δήμων» για το οποίο υποβλήθηκαν περισσότερα από 200 έργα, εκ των οποίων τα 67 έλαβαν χρηματοδότηση και στην πλειονότητά τους ολοκλήρωσαν τις δραστηριότητές τους εντός του προβλεπόμενου χρονικού πλαισίου.

20 Παράδειγμα αποτελεί το έργο για τις διατροφικές μεταφορές που έχει αναβληθεί εδώ και αρκετά έτη προγραμματισμού μετά τον ΜΠΒ του 2011 λόγω της έλλειψης αδειών.

33

Εντούτοις, παρά τις καθυστερήσεις και τις παρατάσεις, χωρίς πρόσθετο κόστος, των συμβάσεων που παρατηρήθηκαν στο δείγμα που ελέγχθηκε, το υψηλό ποσοστό ανάθεσης συμβάσεων και πληρωμών που αναφέρθηκε από την αντιπροσωπεία της ΕΕ για όλη τη διάρκεια του κύκλου προγραμματισμού 2007-2013 δείχνει ότι η ικανότητα απορρόφησης ήταν επαρκώς υψηλή σε εθνικό επίπεδο για το συνολικό καθεστώς του ΜΠΒ.

Οι παρεμβάσεις του ΜΠΒ υποβάλλονταν σε παρακολούθηση σε επίπεδο σύμβασης, αλλά όχι σε επίπεδο έργου

34

Οι παρεμβάσεις του ΜΠΒ δεν υποβάλλονταν συστηματικά σε παρακολούθηση σε επίπεδο έργου. Οι διευθύνουσες επιτροπές, μολοντί ονομάζονται παραπλανητικά «διευθύνουσες επιτροπές έργου», ήταν αρμόδιες μόνο για ορισμένες συμβάσεις και όχι για ολόκληρο το έργο.

35

Η πρακτική που αφορά τις επιτόπιες επιθεωρήσεις από την αντιπροσωπεία της ΕΕ αρχικά διέφερε, αλλά το 2011 η αντιπροσωπεία της ΕΕ βελτίωσε τη συνολική κατάσταση μέσω της θέσπισης ενός επίσημου μηχανισμού εσωτερικής παρακολούθησης. Η παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων (ROM) που ξεκίνησε το 2009 αποτελεί πλέον ευρέως διαδεδομένο μηχανισμό εξωτερικής παρακολούθησης για έργα ανάπτυξης ικανοτήτων. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι οι εκθέσεις ROM σχετικά με τα ελεγχθέντα έργα κατά γενικό κανόνα παρείχαν επαρκείς πληροφορίες για την πρόοδο των έργων.

36

Στα έργα στα οποία η εθνική πτυχή συνυπήρχε με την πτυχή ΜΠΒ, όπως για παράδειγμα το έργο 6 «Υποστήριξη των τελωνείων», η διαχείριση των δύο πτυχών πραγματοποιείτο χωριστά, χωρίς να υπάρχει επίσημη ροή πληροφοριών μεταξύ των σερβικών αρχών και της αντιπροσωπείας της ΕΕ. Οι χρονικοί περιορισμοί που επιβλήθηκαν στις εθνικές πτυχές ήταν επίσης λιγότερο απαιτητικοί από αυτούς που επιβλήθηκαν στις συνιστώσες του ΜΠΒ. Από το 2012 η συμφωνία που υπογράφηκε με τις σερβικές αρχές σχετικά με την παράλληλη συγχρηματοδότηση έχει επιτρέψει στην Επιτροπή να εντείνει τις προσπάθειές της για την αντιμετώπιση της εν λόγω έλλειψης συντονισμού (βλέπε σημεία 17 και 18).

Η προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τα διορθωτικά μέτρα ήταν αρκετά περιορισμένη

37

Τα διορθωτικά μέτρα που έλαβε η Επιτροπή στις περιπτώσεις που κρίθηκε απαραίτητο κατά τη διαδικασία εφαρμογής δεν αντιμετώπισαν τις δυσκολίες που προκάλεσαν τις καθυστερήσεις (βλέπε σημείο 16). Τα μέτρα αφορούσαν κυρίως ευελιξία στην παράταση της σύμβασης χωρίς την επιβολή συμπληρωματικού κόστους ή την τροποποίηση των δραστηριοτήτων της σύμβασης. Για παράδειγμα, στην περίπτωση αναστολής ενός έργου λόγω ανεπαρκούς δέσμευσης εκ μέρους των σερβικών αρχών, οι πόροι που έλαβαν τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ διατέθηκαν εκ νέου σε άλλες δραστηριότητες. Η Επιτροπή δεν εξέτασε τη δυνατότητα υιοθέτησης αυστηρότερης στάσης, π.χ. αναβολή της υλοποίησης μέχρι την επίλυση των προβλημάτων ή ακόμη και ακύρωση του έργου.

38

Οι προϋποθέσεις που αφορούσαν τον σχεδιασμό του έργου συνήθως δεν ήταν αρκετά περιοριστικές ώστε να οδηγούν αυτομάτως σε διορθωτικά μέτρα (βλέπε σημεία 27 έως 29)²¹. Παράλληλα, η αντιπροσωπεία της ΕΕ αντιμετώπισε και επίλυσε σημαντικά προβλήματα από την πλευρά των δικαιούχων, τα οποία θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τις διαδικασίες υποβολής προσφορών, σύναψης συμβάσεων και υλοποίησης. Τα ζητήματα που δεν κατέστη δυνατόν να επιλυθούν στο επίπεδο της αντιπροσωπείας της ΕΕ μεταβιβάστηκαν στις επιτροπές παρακολούθησης και τελικά στην κοινή επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ.

Τα έργα ΜΠΒ κατά γενικό κανόνα παρήγαγαν τις προβλεπόμενες υλοποιήσεις, αλλά τα αποτελέσματα πέραν των υλοποιήσεων ενδέχεται να μην είναι βιώσιμα

39

Το Συνέδριο εξέτασε εάν επιτεύχθηκαν οι προβλεπόμενες υλοποιήσεις και άλλα αποτελέσματα και εάν οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων εφαρμόστηκαν κατάλληλα. Το Συνέδριο εξέτασε επίσης την πιθανότητα οι υλοποιήσεις και τα άλλα αποτελέσματα των έργων να παραμείνουν βιώσιμα μετά τη λήξη της χρηματοδότησης του ΜΠΒ.

40

Ο **πίνακας 2** για έργα που αφορούν τη διακυβέρνηση και ο **πίνακας 3** για έργα σε άλλους τομείς πλην της διακυβέρνησης παρουσιάζουν λεπτομερή επισκόπηση των διαπιστώσεων του Συνεδρίου όσον αφορά τις υλοποιήσεις και άλλα αποτελέσματα των έργων. Κατά την αξιολόγηση του Συνεδρίου ελήφθησαν υπόψη συναφή συμπεράσματα από εκθέσεις και αξιολογήσεις παρακολούθησης βάσει αποτελεσμάτων (ROM), εφόσον ήταν διαθέσιμα²².

Τα έργα ΜΠΒ παρήγαγαν την πλειονότητα των προβλεπόμενων υλοποιήσεων και αποτελεσμάτων πέραν των υλοποιήσεων

41

Παρά τις συστηματικές καθυστερήσεις, τα ελεγχθέντα έργα που είχαν ολοκληρωθεί όταν πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος είχαν παραγάγει την πλειονότητα των υλοποιήσεων που είχαν προβλεφθεί αρχικά ή που αναθεωρήθηκαν στη διάρκεια της υλοποίησης των έργων. Η παράδοση των υλοποιήσεων ήταν μάλιστα προαπαιτούμενο για την εκτέλεση των τελικών πληρωμών από την Επιτροπή, γεγονός που εξηγεί γιατί υπήρχαν πολύ λίγες περιπτώσεις υλοποιήσεων που δεν είχαν επιτευχθεί πλήρως κατά την ολοκλήρωση του έργου (βλέπε **πλαίσια 7, 9 και 10**). Εντούτοις, σε ορισμένες από τις διαπιστώσεις του ελέγχου τέθηκε το ζήτημα της χρησιμότητας ορισμένων, συχνά σχετικά ασήμαντων, υλοποιήσεων του έργου σε μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο επίπεδο (βλέπε σημείο 48).

42

Τα έργα κατά γενικό κανόνα πέτυχαν θετικά αποτελέσματα, ακόμη και πέραν των υλοποιήσεων, συνεισφέροντας στην επίτευξη των στόχων της βοήθειας του ΜΠΒ. Συνολικά, τα οχτώ ελεγχθέντα έργα ΜΠΒ στον τομέα της διακυβέρνησης έχουν συμβάλει στην αύξηση των ικανοτήτων των δικαιούχων οργανισμών και/ή στη βελτίωση του εθνικού νομικού πλαισίου (βλέπε **πλαίσιο 6**). Το Συνέδριο διαπίστωσε ουσιαστικές ελλείψεις όσον αφορά τα αποτελέσματα τεσσάρων έργων διακυβέρνησης (βλέπε **πλαίσιο 7**).

- 21 Όπως επιβεβαιώθηκε στο σχέδιο εγγράφου «Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia» (που καλύπτει την περίοδο 2007-2011), Μάιος 2013: «Η έναρξη ενός έργου υπό συνθήκες πρόωρες για την κατάλληλη παράδοση των δραστηριοτήτων του αποτελεί πάντοτε σημείο ελλείπουσ σχεδιασμού» (σ. 24) και «Πρέπει να εισάγονται προϋποθέσεις, με πιθανή κύρωση την αναστολή της υλοποίησης του έργου» (σ. 59).
- 22 Συγκεκριμένα, από την έκθεση Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia, ECORYS, Αύγουστος 2013. Βλέπε επίσης τις αξιολογήσεις που αναφέρονται στις υποσημειώσεις 22, 24, 28 και 30.

Πλαίσιο 6

Παραδείγματα απτών αποτελεσμάτων από έργα στον τομέα της διακυβέρνησης

Με το έργο 2 «Καταπολέμηση της διαφθοράς» υποστηρίχθηκε επιτυχώς η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας της Υπηρεσίας καταπολέμησης της διαφθοράς (ACA), συγκεκριμένα μέσω της παροχής λύσεων ΤΠ. Επιπλέον, βελτιώθηκε το νομικό και θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της συνεισφοράς στην κατάρτιση αναθεωρημένης στρατηγικής και ενός αναθεωρημένου σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Το έργο 5 «Πρόγραμμα υποστήριξης δήμων» συνεισέφερε στην ενίσχυση των ικανοτήτων των τοπικών διοικήσεων και στη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των πολιτών. Η συνεισφορά του επιβεβαιώθηκε στη διάρκεια των επισκέψεων ελέγχου του Συνεδρίου στο Kraljevo (Σύστημα Γεωγραφικών Πληροφοριών) και στο Niš (Τηλεφωνικό κέντρο και Κέντρο οικοδομικών αδειών). Το έργο συνέβαλε επίσης στη βελτίωση της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των δήμων και των εταιρειών παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας που δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους.

Πλαίσιο 7

Παραδείγματα μεικτών αποτελεσμάτων από έργα στον τομέα της διακυβέρνησης

Στο πλαίσιο του έργου 5 «Πρόγραμμα υποστήριξης δήμων», η ειδική ενότητα για την υποστήριξη της πρωτοβουλίας δημοτικών ομολόγων είχε περιορισμένα αποτελέσματα. Η μόνιμη διάσκεψη πόλεων και δήμων (SCTM) προώθησε τα δημοτικά ομόλογα ως εναλλακτική λύση στα παραδοσιακά τραπεζικά δάνεια, αλλά ήρθε αντιμέτωπη με τις αντιδράσεις των τραπεζών και την αντίσταση των δήμων στην αλλαγή. Ο όγκος των δημοτικών ομολόγων ήταν υπερβολικά μικρός. Στα μέσα του 2013, μόνο δύο πόλεις είχαν εκδώσει δημοτικά ομόλογα: ο Δήμος του Novi Sad, που εξέδωσε ομόλογα ύψους 35 εκατομμυρίων ευρώ, και ο Δήμος του Račeno, με ομόλογα ύψους 1 εκατομμυρίου ευρώ. Η δευτερογενής αγορά που χρηματοδοτήθηκε από τον ΜΠΒ δεν είχε λειτουργήσει ποτέ, λόγω του χαμηλού αριθμού ομολόγων.

Το έργο 8 «Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος» οδήγησε στην επιτυχή θέσπιση μιας κεντρικής μονάδας εναρμόνισης στους κόλπους του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά όταν πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος όλοι οι πόροι της μονάδας ήταν απασχολημένοι σε δραστηριότητες κατάρτισης και δεν είχαν ξεκινήσει να ασκούν άλλες παραδοσιακές αρμοδιότητες των κεντρικών μονάδων εναρμόνισης, όπως η ανάπτυξη στρατηγικών και προτύπων εσωτερικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, η κεντρική μονάδα εναρμόνισης δεν είχε ακόμη παράσχει υποστήριξη σε οικονομικούς διευθυντές και εσωτερικούς ελεγκτές σχετικά με την εκτίμηση κινδύνων και τη διαχείριση της απάτης. Οι προβλεπόμενες μονάδες εσωτερικού ελέγχου βρίσκονταν επισήμως σε λειτουργία, αλλά αντιμετώπιζαν προβλήματα προσωπικού. Εντούτοις, το έργο οδήγησε στην ανάπτυξη ενός συστήματος πιστοποίησης για εσωτερικούς ελεγκτές.

Πλαίσιο 8

Παραδείγματα ικανοποιητικών αποτελεσμάτων από έργα ΜΠΒ που δεν αφορούν τη διακυβέρνηση

Τα στοιχεία του έργου 13 «Εταιρεία ηλεκτρισμού της Σερβίας» που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΠΒ είχαν επιτύχει τα προβλεπόμενα αποτελέσματα όσον αφορά την ανάπτυξη ικανοτήτων για τις δημόσιες συμβάσεις και την εγκατάσταση αντιρρυπαντικών συστημάτων που συμμορφώνονται με το κεκτημένο.

Οι επιχορηγήσεις των ΟΚΠ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο του έργου 15 «Διάλογος με την κοινωνία των πολιτών» πέτυχε βιώσιμα αποτελέσματα, όπως η ανάπτυξη πρακτικών μεθοδολογιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα της υγείας και την παρακολούθηση των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων από τους πολίτες, καθώς και η πραγματοποίηση έρευνας του εθνικού συστήματος ακεραιότητας.

43

Από τα επτά έργα που ελέγχθηκαν σε άλλους τομείς παρέμβασης εκτός της διακυβέρνησης, τέσσερα είχαν επιτύχει τα προβλεπόμενα αποτελέσματα πέραν των υλοποιήσεων ή βρισκόνταν πολύ κοντά στην επίτευξή τους (βλέπε **πλαίσιο 8**), ενώ άλλα δύο αξιολογήθηκαν ως μερικώς αποτελεσματικά (βλέπε **πλαίσιο 9**). Το έβδομο έργο, ήτοι το έργο 12 «Γέφυρα Žeželj», βρισκόταν σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου και η ολοκλήρωσή του αναμενόταν να καθυστερήσει 18 μήνες. Τα έργα υποδομών μεγάλης κλίμακας αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα και αποκαλύπτουν το μόνιμο πρόβλημα καθυστέρησης της προόδου και μη τήρησης των προθεσμιών²³. Στο παρελθόν η ΕΕ είχε χρηματοδοτήσει δύο άλλα έργα για την υποστήριξη της ανοικοδόμησης της γέφυρας Žeželj: ένα έργο CARDS του 2004²⁴ για τη χρηματοδότηση της λεπτομερούς προδιαγραφής του σχεδίου και ένα έργο του ΜΠΒ του 2008 για την επίβλεψη της ανοικοδόμησης. Παρά τη σημαντική χρηματοδότηση και τεχνική υποστήριξη που λαμβάνουν από την ΕΕ, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων από τις σερβικές αρχές παραμένει προβληματικός. Η διαθεσιμότητα οικοδομικών αδειών εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρό ζήτημα που αντιμετωπίζεται σταδιακά από την Επιτροπή στον προγραμματισμό του ΜΠΒ (βλέπε σημείο 31).

23 Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector, Maxima Consulting, αριθ. αναφοράς SWE14/OC01-18, 2014, σ. 80.

24 Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000-2006, τα προγράμματα υποστήριξης της Σερβίας χρηματοδοτούνταν κατά κύριο λόγο από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας προς την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1628/96 και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3906/89 και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90, και των αποφάσεων 97/256/ΕΚ και (ΕΟΚ) αριθ. 1999/311/ΕΚ (ΕΕ L 306 της 7.12.2000, σ. 1), που είναι γνωστός ως κανονισμός CARDS. Το ακρωνύμιο CARDS σημαίνει κοινοτική βοήθεια για την ανασυγκρότηση, την ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization).

Παραδείγματα μερικώς αποτελεσματικών έργων ΜΠΒ που δεν αφορούν τη διακυβέρνηση

Το έργο 11 «Ανταγωνιστικότητα του ιδιωτικού τομέα» πέτυχε εν μέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα όσον αφορά την ενίσχυση των θεσμών: σε επίπεδο κυβέρνησης, η στρατηγική ομαδοποίησης πρέπει να σχεδιαστεί εκ νέου και υπάρχει ανάγκη ανάπτυξης αποτελεσματικών μέτρων υποστήριξης της ανάπτυξης τοπικών δικτύων. Παρατηρήθηκε επίσης μερική επίτευξη των στόχων της διεθνοποίησης, καθώς υλοποιήθηκαν οι πέντε από τους οχτώ στόχους.

Το έργο 14 «Αγροτική ανάπτυξη» ήταν επίσης μερικώς αποτελεσματικό. Ο οργανισμός πληρωμών και η διαχειριστική αρχή είχαν θεσπιστεί, αλλά η διαπίστευσή τους είχε καθυστερήσει (κατά έναμιση έτος όταν πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος) λόγω συμβάντων πέραν του ελέγχου του έργου. Ο οργανισμός πληρωμών δεν μπόρεσε να απορροφήσει τις προβλεπόμενες δραστηριότητες του έργου, και ιδίως τις δραστηριότητες κατάρτισης. Το δεύτερο μέρος του έργου (Leader) πέτυχε επίσης εν μέρει τα αποτελέσματά του. Οι προσπάθειες διαμόρφωσης των προβλεπόμενων τοπικών δομών στέφθηκαν με επιτυχία, αλλά το έργο δεν κατάφερε να αναπτύξει κρίσιμο όγκο καταρτισμένου προσωπικού.

Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων ήταν κατά γενικό κανόνα αποτελεσματικές

44

Κατά γενικό κανόνα, διαπιστώθηκε ότι οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων ήταν ικανοποιητικές για τη διασφάλιση της έγκαιρης παράδοσης των αναμενόμενων υλοποιήσεων²⁵. Εντούτοις, σε τέσσερα από τα ελεγχθέντα έργα διαπιστώθηκαν σοβαρά προβλήματα στον τομέα της προμήθειας του συνόλου ή μέρους του σχεδιαζόμενου εξοπλισμού, και ιδίως του ειδικού και ευαίσθητου εξοπλισμού (βλέπε **πλαίσιο 10**).

45

Η Επιτροπή δεν ζήτησε την υποβολή συνοπτικού εγγράφου παρακολούθησης σχετικά με το ιστορικό των αποτυχημένων διαδικασιών υποβολής προσφορών ούτε ανέλυσε τους λόγους για την — επαναλαμβανόμενη σε κάποιες περιπτώσεις— αποτυχία ορισμένων εξ αυτών. Δεν έχουν βρεθεί αποδεικτικά στοιχεία της συμμόρφωσης με τις διατάξεις του Οδηγού Προγραμματισμού του ΜΠΒ του 2008 σχετικά με τον ειδικό εξοπλισμό²⁶.

Η προοπτική βιωσιμότητας των έργων του ΜΠΒ δεν ήταν απόλυτα ικανοποιητική

46

Στα δύο τρίτα των ελεγχθέντων έργων, το Συνέδριο διαπίστωσε προβλήματα όσον αφορά τη βιωσιμότητα ορισμένων μεμονωμένων υλοποιήσεων και άλλων αποτελεσμάτων. Η βιωσιμότητα των οφελών που αποκομίστηκαν από τα αγαθά που αγοράστηκαν απειλείτο ιδιαίτερα σε περιπτώσεις που δεν είχαν ληφθεί κρίσιμες αποφάσεις ή που οι δημοσιονομικοί πόροι του δικαιούχου ήταν ανεπαρκείς, με αποτέλεσμα να εξαρτάται από τους δωρητές (βλέπε **πλαίσιο 11**). Η βιωσιμότητα των έργων στον τομέα της διακυβέρνησης απειλείτο ιδιαίτερα από ζητήματα προσωπικού, τα οποία επιδεινώθηκαν ακόμη περισσότερο με τα μέτρα λιτότητας που έλαβε η σερβική κυβέρνηση στον απόηχο της παγκόσμιας κρίσης (βλέπε **πλαίσιο 12**).

25 Δεδομένου ότι η αντιπροσωπεία της ΕΕ ανέλαβε τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στο πλαίσιο κεντρικής διαχείρισης, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί συμπέρασμα από τα έργα σχετικά με τη διοικητική ικανότητα των σερβικών αρχών στον τομέα της σύναψης συμβάσεων.

26 Για επενδυτικά έργα ή στοιχεία έργων που καλύπτουν ειδικό εξοπλισμό ή για τα οποία έχει προβλεφθεί σημαντικό χρηματικό ποσό, η τελική έγκριση του σχετικού δελτίου έργου θα υπόκειται στην εκ των προτέρων προσκόμιση κατάλληλης έρευνας αγοράς. Τυχόν απαραίτητες εξαιρέσεις σε αυτόν τον κανόνα πρέπει να αιτιολογούνται εγγράφως από τον εθνικό συντονιστή του ΜΠΒ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Μέρος 7.2 του Οδηγού Προγραμματισμού του ΜΠΒ).

Παραδείγματα προβλημάτων στις διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων

Στο έργο 1 «Μεταρρύθμιση της αστυνομίας», η προθεσμία υποβολής προσφορών για την προμήθεια του αναγκαίου εξοπλισμού που απαιτείται για την παρακολούθηση έληξε και οι πόροι που προορίζονταν για αυτόν τελικά αποδεδειγμένα. Η αποτυχία προμήθειας του εξοπλισμού έχει υπονομεύσει τη δέσμευση του δικαιούχου και εξακολουθεί να παρεμποδίζει την ικανότητα του τμήματος εσωτερικού ελέγχου να καταπολεμήσει αποτελεσματικά τη διαφθορά στους κόλπους της αστυνομίας, που αποτελούσε σημαντικό στόχο του έργου.

Στο έργο 6 «Υποστήριξη των τελωνείων», η παρτίδα 2 του εξοπλισμού που χρηματοδοτήθηκε από τον ΜΠΒ (ρουχισμός) τελικά παραλείφθηκε από την πρόσκληση υποβολής προσφορών λόγω δυσκολιών στη συμμόρφωση με τους κανόνες καταγωγής της ΕΕ και χρηματοδοτήθηκε απευθείας από τη Σερβία.

Παραδείγματα κινδύνων για τη βιωσιμότητα

Όσον αφορά τη βιωσιμότητα του έργου 3 «Δικαστικό σύστημα», η κρίσιμη απόφαση σχετικά με το ποιο σύστημα (το σύστημα SAPS της ΕΕ ή το AVP των ΗΠΑ) πρόκειται να χρησιμοποιηθεί από το σερβικό δίκτυο δικαστηρίων δεν είχε ληφθεί ακόμη από τις σερβικές αρχές όταν πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος. Η διαθεσιμότητα χρηματοδότησης για την εφαρμογή του συστήματος σε ολόκληρη τη χώρα δεν ήταν σαφής και υπήρχε πιθανότητα να παρεμποδιστεί λόγω προβλημάτων διάρκειας ζωής του λογισμικού και ανεπαρκούς ή παρωχημένου υλικού. Το 70 % σχεδόν του προϋπολογισμού ΤΠ για τον δικαστικό τομέα στη Σερβία προήλθε από τον ΜΠΒ ή άλλους δωρητές, ενώ το υπόλοιπο 30 % από τον κρατικό προϋπολογισμό, γεγονός που δεν αποτελεί βιώσιμη λύση για την ανάπτυξη ΤΠ και τη διασφάλιση της ανάληψης ευθύνης από τον δικαιούχο.

Το βασικό ζήτημα βιωσιμότητας του έργου 9 «Περιφερειακή ανάπτυξη» ήταν η ασαφής οργανωτική δομή της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Δεν υπήρχε σαφής συναίνεση σχετικά με την έκταση της αποκέντρωσης και τον τρόπο ενσωμάτωσης της περιφερειοποίησης σε αυτήν²⁷. Υπήρχε σημαντικός κίνδυνος οι υποστηριζόμενοι οργανισμοί περιφερειακής ανάπτυξης να μην επιβιώσουν χωρίς σαφείς ρόλους και αρμοδιότητες. Επιπλέον, οι εν λόγω οργανισμοί αντιμετώπιζαν σοβαρά οικονομικά προβλήματα και εξαρτιόνταν ακόμη από τους δωρητές.

Δεν υπήρχε σχεδιασμός και προγραμματισμός για την αντικατάσταση των ασθενοφόρων που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΠΒ, τα οποία θα έφταναν σύντομα στο τέλος της ωφέλιμης διάρκειας ζωής τους και απαιτούσαν αυξανόμενες δαπάνες συντήρησης. Ως εκ τούτου, δεν κατέστη βέβαιο ότι οι ενισχυμένες ικανότητες που επιτεύχθηκαν από το έργο 10 «Υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας» θα μπορούσαν να διατηρηθούν σε μακροπρόθεσμο επίπεδο.

27 Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies, IBF International Consulting, Ιούλιος 2012, σ. 7.

Παραδείγματα ζητημάτων προσωπικού σε έργα στον τομέα της διακυβέρνησης

Η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων του έργου 8 «Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος» εξαρτάται από την ικανότητα του Υπουργείου Οικονομικών να δημιουργήσει κατάλληλη μόνιμη ομάδα ειδικευμένων εσωτερικών ελεγκτών στον δημόσιο τομέα. Δεδομένου ότι ανταγωνίζεται τον ιδιωτικό τομέα και το Κρατικό Ελεγκτικό Συνέδριο, έχει αντιμετωπίσει δυσκολίες στην ολοκλήρωση του σχεδίου προσλήψεών του και στον περιορισμό της εναλλαγής του προσωπικού²⁸.

Επιπλέον, η συχνή εναλλαγή του προσωπικού απειλεί τη θεσμική ικανότητα των νέων φορέων που είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή της συνιστώσας του ΜΠΒ που αφορά την αγροτική ανάπτυξη, η οποία χρηματοδοτείται μέσω του έργου 14 «Αγροτική ανάπτυξη»²⁹.

28 Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου με τις οποίες πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις στη διάρκεια του ελέγχου αντιμετώπιζαν προβλήματα προσωπικού. Στο Υπουργείο Δικαιοσύνης εργάζονταν δύο (μη πιστοποιημένοι) εσωτερικοί ελεγκτές αντί για τους 8 που είχαν προβλεφθεί. Στο Υπουργείο Οικονομικών ήταν ενεργός μόνον ένας εσωτερικός ελεγκτής (ο προϊστάμενος της μονάδας) από τους τρεις που είχαν προβλεφθεί.

29 Βλέπε επίσης «Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors», Ιανουάριος 2013, Τομεακή αξιολόγηση, σ. 37-39.

47

Μολονότι η νομοθεσία αποδείχθηκε εμπόδιο για την αποτελεσματικότητα ορισμένων στοιχείων των έργων (βλέπε σημείο 28), σε κάποιες περιπτώσεις συνέβαλε στη βιωσιμότητα ολόκληρων έργων. Για παράδειγμα, ο νέος νόμος της Σερβίας για τις δημόσιες συμβάσεις έχει διασφαλίσει τη βιωσιμότητα διαφόρων αποτελεσμάτων του έργου 7 «Δημόσιες συμβάσεις», καθώς και ορισμένων από τις προσπάθειες που χρηματοδοτήθηκαν από τις ελεγχθείσες επιχορηγήσεις δράσεων στο πλαίσιο του έργου 15 «Διάλογος με την κοινωνία των πολιτών».

Πίνακας 2

Έργα ΜΠΒ στον τομέα της διακυβέρνησης — Αξιολόγηση υλοποιήσεων και άλλων αποτελεσμάτων

Κριτήρια του ελέγχου	Έργο							
	1. Μεταρρύθμιση της αστυνομίας	2. Καταπολέμηση της διαφθοράς	3. Δικαστικό σύστημα	4. Εισαγγελείς και ποινικό σύστημα	5. Πρόγραμμα υποστήριξης δήμων	6. Σερβικά τελωνεία	7. Υπηρεσία Δημοσίων Συμβάσεων	8. Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος Φάση 3
Οι σχεδιαζόμενες υλοποιήσεις παραδόθηκαν.								
Τα αναμενόμενα αποτελέσματα πέραν των υλοποιήσεων επιτεύχθηκαν.				ά.α. υπό εξέλιξη				
Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων ήταν κατάλληλα προετοιμασμένες για τη διασφάλιση της έγκαιρης παράδοσης των αναμενόμενων υλοποιήσεων.								
Υπήρχε η απαραίτητη εθνική νομοθεσία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης.								
Το έργο είχε ικανοποιητικές προοπτικές βιωσιμότητας μετά τη λήξη της χρηματοδότησης του ΜΠΒ, και συγκεκριμένα: η χρηματοδότηση μετά τον ΜΠΒ ήταν εγγυημένη και ο δικαιούχος είχε αναλάβει την ευθύνη και διέθετε την ικανότητα για να διασφαλίσει τη συνέχιση του έργου.								

- Ικανοποιητικό
- Μερικώς ικανοποιητικό
- Μη ικανοποιητικό

Παρατηρήσεις

48

Παρατηρείται έλλειψη κατάλληλων προσπαθειών παρακολούθησης όσον αφορά τη βιωσιμότητα. Ο αντίκτυπος και η χρησιμότητα των συμβάσεων αξιολογείται σπάνια μετά τη λήξη τους. Δεν έχουν δρομολογηθεί ακόμη στη Σερβία δραστηριότητες εκ των υστέρων παρακολούθησης βάσει αποτελεσμάτων με στόχο τον έλεγχο της μεσοπρόθεσμης και της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των έργων ΜΠΒ. Τα ίδια τα έργα και οι συμβάσεις δεν φέρουν ευθύνη για τον μεσοπρόθεσμο ή μακροπρόθεσμο αντίκτυπό τους ή για τη βιωσιμότητα των προβλεπόμενων

αποτελεσμάτων. Η ευθύνη τους παύει αμέσως μετά το πέρας των δραστηριοτήτων που προβλέπονται στη σύμβαση. Η έλλειψη κατάλληλου μηχανισμού παρακολούθησης γίνεται ιδιαίτερα αισθητή στις περιπτώσεις στις οποίες η πρακτική χρησιμότητα ορισμένων παραδοτέων μπορεί να αξιολογηθεί μόνον αρκετά έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου, για παράδειγμα στην περίπτωση εγγράφων πολιτικής, πρωτοκόλλων, διαδικασιών, εγχειριδίων, αναλύσεων, διαφόρων μελετών κ.λπ. ή όταν αυτό αναφέρεται ρητά, π.χ. στα έργα 1 «Μεταρρύθμιση της αστυνομίας» και 10 «Υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας».

Πίνακας 3

Έργα ΜΠΒ που δεν αφορούν τη διακυβέρνηση — Αξιολόγηση υλοποιήσεων και άλλων αποτελεσμάτων

Κριτήρια του ελέγχου	Έργο						
	9. Πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης	10. Υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας	11. Ανταγωνιστικότητα του ιδιωτικού τομέα	12. Γέφυρα Žeželj	13. Εταιρεία ηλεκτρισμού της Σερβίας	14. Πολιτικές αγροτικής ανάπτυξης	15. Κοινωνία των πολιτών
Οι σχεδιαζόμενες υλοποιήσεις παραδόθηκαν.				ά.α. υπό εξέλιξη			
Τα αναμενόμενα αποτελέσματα πέραν των υλοποιήσεων επιτεύχθηκαν.				ά.α. υπό εξέλιξη			
Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων ήταν κατάλληλα προετοιμασμένες για τη διασφάλιση της έγκαιρης παράδοσης των αναμενόμενων υλοποιήσεων.							
Υπήρχε η απαραίτητη εθνική νομοθεσία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της παρέμβασης.				ά.α.			
Το έργο είχε ικανοποιητικές προοπτικές βιωσιμότητας μετά τη λήξη της χρηματοδότησης του ΜΠΒ, και συγκεκριμένα: η χρηματοδότηση μετά τον ΜΠΒ ήταν εγγυημένη και ο δικαιούχος είχε αναλάβει την ευθύνη και διέθετε την ικανότητα για να διασφαλίσει τη συνέχιση του έργου.							

	Ικανοποιητικό
	Μερικώς ικανοποιητικό
	Μη ικανοποιητικό

Δεύτερο μέρος — Διαχείριση της μη χρηματοδοτικής βοήθειας από την Επιτροπή προς υποστήριξη της διακυβέρνησης

Η Επιτροπή εξέτασε εκτενώς τα ζητήματα διακυβέρνησης στο πλαίσιο του διαλόγου της με την Σερβία, με ολοένα και θετικότερο αντίκτυπο

49

Το Συνέδριο εξέτασε εάν στο πλαίσιο του διαλόγου μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας συζητήθηκαν ρητώς σημαντικά ζητήματα διακυβέρνησης και εάν θεσπίστηκαν σημεία δράσης και οι απαιτήσεις παρακολούθησής τους. Εξέτασε επίσης εάν οι πολιτικές προτεραιότητες ελήφθησαν υπόψιν για τη χάραξη πολιτικής και τον σχεδιασμό των έργων. Το Συνέδριο εξέτασε δέκα πρόσφατα έργα ΜΠΒ που υλοποιήθηκαν σε τομείς που δεν αφορούν τη διακυβέρνηση (βλέπε **παράρτημα II**) για να αξιολογήσει κατά πόσο η διακυβέρνηση και η καταπολέμηση της διαφθοράς συμπεριλήφθηκαν ως οριζόντια ζητήματα σε αυτά τα έργα.

Υπήρχε δομημένος διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και της Σερβίας σχετικά με τη διακυβέρνηση

50

Η συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης (βλέπε σημείο 2) περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τον διάλογο μεταξύ της ΕΕ και της Σερβίας όσον αφορά πολιτικά ζητήματα και πολιτικές συνεργασίας³⁰. Η Επιτροπή έχει θεσπίσει ένα περίπλοκο σύστημα επίσημων και λιγότερο επίσημων συναντήσεων και εγγράφων σε διάφορα επίπεδα, που καθιστά δυνατή τη διατήρηση ενός διεξοδικού και διαρκούς διαλόγου με τους σέρβους εταίρους. Οι δομές που έχουν δημιουργηθεί για τον ενισχυμένο μόνιμο διάλογο (EPD), τον

διάλογο της ενδιάμεσης συμφωνίας (IA) και τον διάλογο υψηλού επιπέδου του ΜΠΒ παρουσιάζονται στο **γράφημα 2**. Η πολυπλοκότητα του συνολικού διαλόγου πολιτικής και του προγραμματισμού του ΜΠΒ παρουσιάζεται στο **γράφημα 3**.

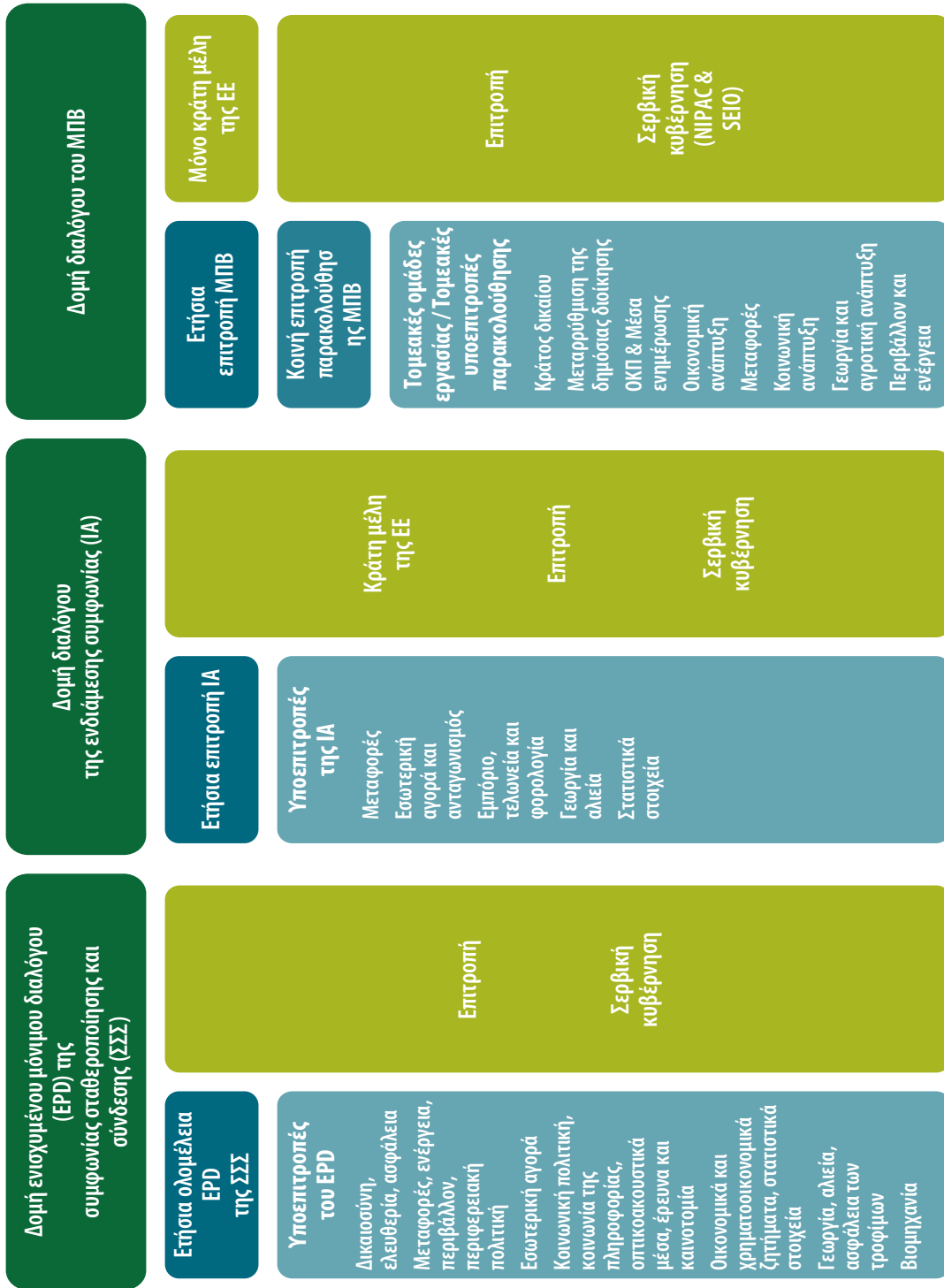
51

Στο πλαίσιο του EPD δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (PAR) και στη μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της διαφθοράς, ως μέρος των πολιτικών κριτηρίων. Οι εν λόγω τομείς συζητήθηκαν με συνέπεια και λεπτομερώς τόσο από τις ολομέλειες του EPD όσο και από τις επιμέρους EPD που ορίστηκαν. Η διαρκής σημασία της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς για το καθεστώς της Σερβίας ως υποψήφιας για ένταξη χώρας αντανάκλαται από το γεγονός ότι τα σχετικά κεφάλαια του κεκτημένου (23 και 24) εξετάζονται σε αρχικό στάδιο της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων, βάσει της πείρας που έχει αποκομιστεί από προηγούμενες διαδικασίες ένταξης.

30 Ιδίως οι τίτλοι II και VIII της ΣΣΣ.

Γράφημα 2

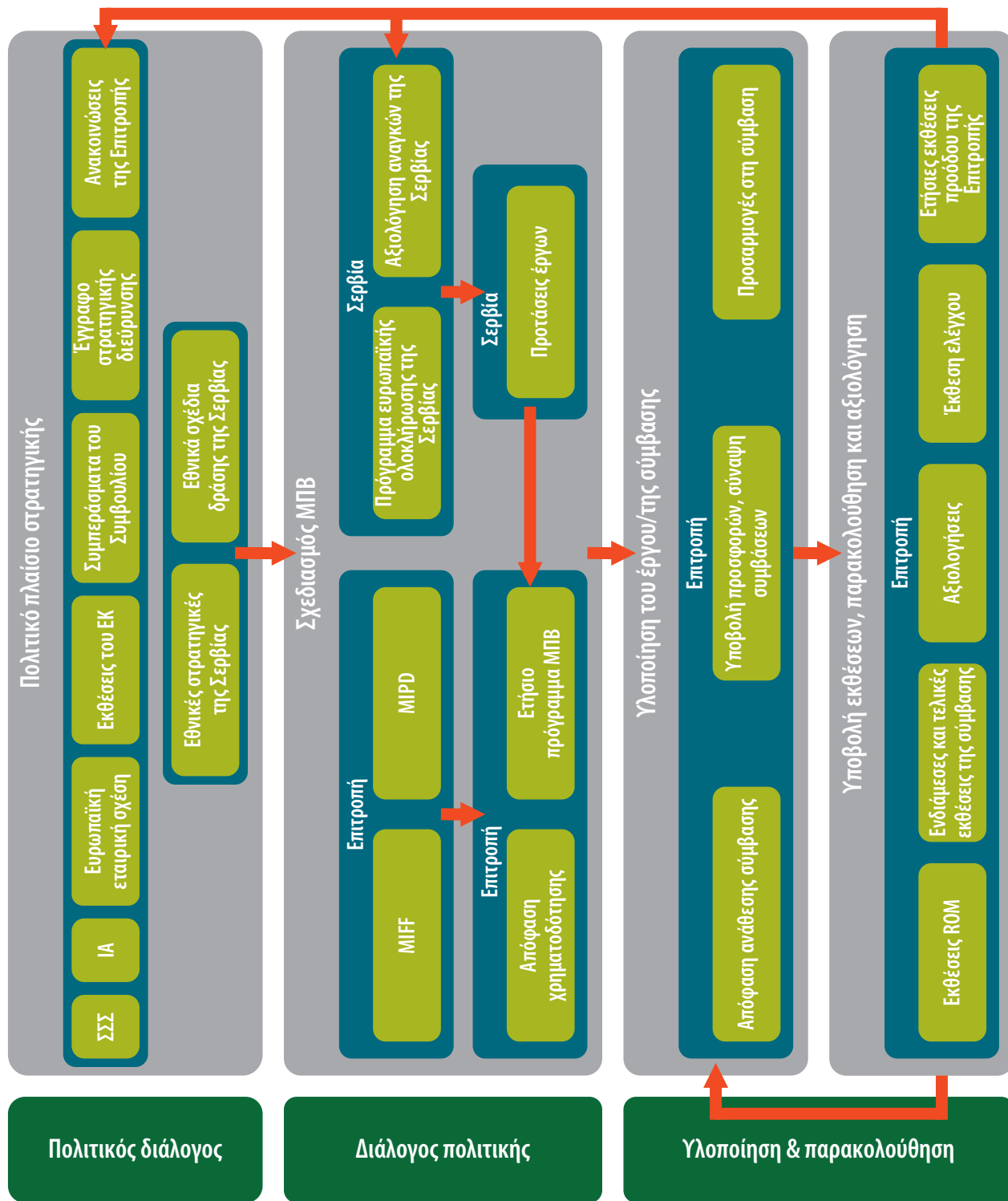
Δομές διαλόγου μεταξύ ΕΕ και Σερβίας (μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2013)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ.

Γράφημα 3

Σημαντικά στοιχεία του διαλόγου μεταξύ ΕΕ και Σερβίας σχετικά με πολιτικά θέματα και θέματα που αφορούν τον ΜΠΒ



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ.

52

Η μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ) συζητείτο συνήθως από τις ολομέλειες του EPD στο πλαίσιο του τομέα PAR, αλλά έλαβε λιγότερη προσοχή σε σχέση με τους υπόλοιπους τομείς διακυβέρνησης. Εντούτοις, κάποια συγκεκριμένα θέματα της ΔΔΟ—όπως το Κρατικό Ελεγκτικό Συνέδριο, ο δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος, η κεντρική μονάδα εναρμόνισης, η νομοθεσία σχετικά με το σύστημα εσωτερικού ελέγχου και προϋπολογισμού— συζητήθηκαν με περισσότερη λεπτομέρεια σε επίπεδο επιμέρους EPD.

53

Η Επιτροπή είχε μία ακόμη ευκαιρία να συζητήσει τα ζητήματα της ΔΔΟ με τη Σερβία κατά τον σχεδιασμό των όρων του προγράμματος γενικής δημοσιονομικής στήριξης προς τη Σερβία στο πλαίσιο της συνιστώσας Ι του ΜΠΒ για το 2009. Στόχος του προγράμματος ήταν η στήριξη της μακροοικονομικής σταθερότητας στη Σερβία σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο και η παροχή της δυνατότητας στη χώρα να προωθήσει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις παρά την οικονομική κρίση³¹. Οι προϋποθέσεις πληρωμής επικεντρώθηκαν ιδιαίτερα στην αξιοπιστία των δημοσιονομικών και διοικητικών διαδικασιών στη Σερβία, στην υποβολή νέας δημοσιονομικής νομοθεσίας από τη σερβική κυβέρνηση και στη θέσπιση ενός στρατηγικού εγγράφου σχετικά με τον δημοσιονομικό έλεγχο στον δημόσιο τομέα. Άλλη προϋπόθεση ήταν η δρομολόγηση της ενημέρωσης του προγράμματος PEFA με στόχο την κατάρτιση ενός οδικού χάρτη για τη ΔΔΟ. Η Επιτροπή θεώρησε ότι όλες οι ανωτέρω προϋποθέσεις πληρούνταν στα τέλη του 2010. Παρότι η Σερβία δεν κατάρτισε συγκεκριμένο οδικό χάρτη για τη ΔΔΟ, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η στρατηγική PAR της Σερβίας για το 2013-2016 εξετάζει ορισμένα ζητήματα ΔΔΟ. Επιπλέον, με τον νόμο του 2012 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις αποκαταστάθηκαν ορισμένες ελλείψεις που είχαν προσδιοριστεί τα προηγούμενα έτη.

Στο πλαίσιο του διαλόγου συζητήθηκε η συστηματική θέσπιση σημείων δράσης για τη χρηστή διακυβέρνηση και η παρακολούθησή τους

54

Οι πολυεπίπεδες δομές (βλέπε **γράφημα 2** και **γράφημα 3**) αποτέλεσαν ικανοποιητική βάση για ανοιχτό διάλογο με στόχο τη συμφωνία, τη θέσπιση και την παρακολούθηση των προτεραιοτήτων. Τα σημεία δράσης που αφορούσαν σημαντικά ζητήματα διακυβέρνησης συζητούνταν συγκεκριμένα εκ νέου από έτος σε έτος τόσο κατά τις συναντήσεις ολομέλειας του EPD όσο και κατά τις συναντήσεις επιμέρους επιτροπών.

55

Η διαδικασία παρακολούθησης της Επιτροπής έχει αποκρυσταλλωθεί στις ετήσιες εκθέσεις προόδου. Από την ανάλυση του Συνεδρίου διαπιστώθηκε ότι στις εκθέσεις προόδου της Επιτροπής αξιολογήθηκε ρεαλιστικά η πρόοδος που συντελέστηκε στους σημαντικότερους τομείς διακυβέρνησης στη Σερβία. Σύμφωνα με τις εκθέσεις, κατά τα έτη 2007-2013 επιτεύχθηκαν απτά αποτελέσματα στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς, από τη θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου—με τη συμμετοχή της βοήθειας του ΜΠΒ—μέχρι την αυξημένη συμμετοχή των ΟΚΠ και τη διερεύνηση ορισμένων ιδιαίτερα προβεβλημένων υποθέσεων διαφθοράς. Διαπιστώθηκε επίσης πρόοδος στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και στην πτυχή της μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που αφορά τον δημοσιονομικό έλεγχο, ενώ αξιοσημείωτη πρόοδος επιτεύχθηκε και στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Η μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης παρουσίασε τις μεγαλύτερες ελλείψεις σε σύγκριση με τους υπόλοιπους τομείς διακυβέρνησης, καθώς η πρόοδος που αναφέρθηκε από το 2007 ήταν ελάχιστη.

31 100 εκατομμύρια ευρώ από τα κονδύλια του ΜΠΒ του 2009 για τη Σερβία προορίζονταν για τη στήριξη του προϋπολογισμού. Εκτός αυτού, η Σερβία έλαβε χρηματοδότηση από το αναθεωρημένο πρόγραμμα 2,9 δισεκατομμυρίων ευρώ του ΔΝΤ και δάνεια αναπτυξιακής πολιτικής από την Παγκόσμια Τράπεζα.

56

Από την πλευρά της Σερβίας, από το 2010 και εξής, τα εθνικά σχέδια δράσης για την υλοποίηση των συστάσεων της Επιτροπής αποδεικνύουν τη διαφάνεια των στόχων και των καθηκόντων, καθώς και την ικανοποιητική παρακολούθηση, και παρέχουν συστηματική και εύκολα συγκρίσιμη σύνοψη των δράσεων παρακολούθησης που ανελήφθησαν.

Με τον διάλογο δημιουργήθηκαν δεσμοί μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων και της χάραξης πολιτικής

57

Τα κύρια έγγραφα προγραμματισμού του ΜΠΒ για τη Σερβία³² για τα έτη 2007 έως 2013 -εκ των οποίων τα πρώτα είναι κατά κύριο λόγο βασικά έγγραφα διαλόγου- κάλυψαν επαρκώς τους σημαντικότερους τομείς διακυβέρνησης-ωστόσο δόθηκε σχετικά μικρότερη έμφαση στη μεταρρύθμιση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Ο διάλογος αναφέρεται τακτικά στη βοήθεια του ΜΠΒ γενικότερα ή σε συγκεκριμένα έργα ΜΠΒ ως εργαλεία για τη βελτίωση της διακυβέρνησης στη Σερβία. Η κοινή επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ (βλέπε **γράφημα 2**), η οποία συστάθηκε το 2008, εξέτασε συγκεκριμένες πτυχές υλοποίησης του διαλόγου υψηλού επιπέδου και κάλυψε το στρατηγικό επίπεδο της χρηματοδοτικής βοήθειας³³.

58

Το 2012, οχτώ τομεακές υποεπιτροπές παρακολούθησης ξεκίνησαν τη λειτουργία τους στο πλαίσιο της κοινής επιτροπής παρακολούθησης. Εστιάζουν κυρίως στο πλαίσιο εντός του οποίου παρέχεται η βοήθεια του ΜΠΒ. Οι εν λόγω υποεπιτροπές τελούν υπό τη διαχείριση της Επιτροπής και της Σερβίας (SEIO), είναι δομημένες με διαφανή τρόπο και έχουν θεσπίσει αποτελεσματικό και εύκολα συγκρίσιμο εργαλείο παρακολούθησης. Επιπλέον, οι τομεακές υποεπιτροπές παρακολούθησης έχουν βελτιώσει σημαντικά τον συντονισμό μεταξύ του προσδιορισμού των εθνικών αναγκών και της βοήθειας του ΜΠΒ. Για παράδειγμα, τα έργα που αφορούν τον τομέα PAR στο πλαίσιο των πλέον πρόσφατων εθνικών προγραμμάτων του ΜΠΒ πληρούσαν σχεδόν όλες τις προτεραιότητες που καθορίστηκαν από το τμήμα PAR του εγγράφου εκτίμησης αναγκών της Σερβίας για την περίοδο 2011-2013³⁴.

Η έμφαση που δόθηκε στη διακυβέρνηση στο πλαίσιο του διαλόγου και της διαδικασίας προγραμματισμού κατά γενικό κανόνα δεν ήταν εμφανής στον σχεδιασμό των έργων

59

Ο προγραμματισμός υψηλού επιπέδου του ΜΠΒ έλαβε ιδιαίτερως υπόψη τη χρηστή διακυβέρνηση, εν μέρει λόγω των προβλημάτων διακυβέρνησης που αντιμετωπίστηκαν σε προηγούμενες διαδικασίες ένταξης, γεγονός που θεωρήθηκε σημάδι ανεπαρκούς προετοιμασίας των οικείων χωρών. Εντούτοις, η εν λόγω έμφαση κατά γενικό κανόνα δεν αντικατοπτρίστηκε εμφανώς στο επίπεδο του σχεδιασμού των έργων από την Επιτροπή και από τις σερβικές αρχές.

- 32 ΣΣΣ, Στρατηγικές διεύρυνσης της Επιτροπής, Ευρωπαϊκή εταιρική σχέση, MIPD και ετήσια εθνικά προγράμματα ΜΠΒ.
- 33 Οι δύο πρόεδροι της κοινής επιτροπής παρακολούθησης του ΜΠΒ είναι ένας εκπρόσωπος υψηλού επιπέδου (επίπεδο διευθυντών) της Επιτροπής και ο εθνικός συντονιστής του ΜΠΒ, ο οποίος επί του παρόντος είναι ο υπουργός Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.
- 34 Επιπλέον, η υψηλή θέση που κατέχει η διακυβέρνηση στη χάραξη πολιτικής αντικατοπτρίζεται στη στρατηγική διεύρυνση της ΕΕ 2013-2014, η οποία προβλέπει σημαντικές περαιτέρω προσπάθειες για την ανάπτυξη της δημοσιονομικής διαχείρισης και του δημοσιονομικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα.

Παρατηρήσεις

60

Λιγότερα από τα μισά έγγραφα σχεδιασμού των έργων της περιόδου 2007-2012 περιείχαν συγκεκριμένες αναφορές στη χρηστή διακυβέρνηση. Στην περίπτωση έργων στα οποία οι πτυχές της διακυβέρνησης ήταν σημαντικές, αλλά δεν συγκαταλέγονταν στους κύριους στόχους τους, τα έγγραφα των έργων αναφέρονταν συνήθως στην ανάγκη διαφάνειας χρησιμοποιώντας γενικούς όρους. Σε λίγα μόνον έγγραφα σχεδιασμού έργων η Επιτροπή και οι σερβικές αρχές αναφέρονται συγκεκριμένα στους κινδύνους της διαφθοράς ή στην ενδεχόμενη σύγκρουση συμφερόντων. Ωστόσο, από το 2011, η χρήση ορολογίας σχετικά με τη χρηστή διακυβέρνηση στον σχεδιασμό των έργων αυξήθηκε.

61

Η κατάσταση οριζόντιων ζητημάτων στον σχεδιασμό των έργων δεν περιλάμβανε τη χρηστή διακυβέρνηση ή την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μάλιστα, τα έγγραφα σχεδιασμού έργων για την περίοδο 2007-2011 περιορίζονταν αυστηρά σε τρία οριζόντια κριτήρια: ισότητα των ευκαιριών, περιβάλλον και μειονότητες. Ο τομέας της κοινωνίας των πολιτών και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων προστέθηκε ως τέταρτο οριζόντιο ζήτημα το 2012.

62

Κανένα από τα έργα που εξετάστηκαν (βλέπε **παράρτημα II**) δεν περιλάμβανε στον σχεδιασμό του επίσημη αξιολόγηση της ανάγκης καταπολέμησης της διαφθοράς ή άλλων μέτρων χρηστής διακυβέρνησης που αφορούσαν συγκεκριμένα τον τομέα των δικαιούχων, εξαιρουμένου του έργου Ε: «Ενίσχυση της νομοθεσίας σε κεντρικό επίπεδο», στο δελτίο του οποίου αναφέρεται σε περιορισμένο βαθμό η διαφθορά, και του έργου Ι «Υποστήριξη της ανάπτυξης των ΜΜΕ», το οποίο στόχευε ρητά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της άτυπης οικονομίας μέσω της εισαγωγής ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

63

Εντούτοις, παρά την απουσία ρητής αναφοράς στην καταπολέμηση της διαφθοράς ή στη χρηστή διακυβέρνηση στον σχεδιασμό τους, η πλειονότητα των έργων που εξετάστηκαν έχουν συνεισφέρει εμμέσως στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στη βελτίωση της διακυβέρνησης. Οι δραστηριότητες ορισμένων έργων, οι οποίες συνεισέφεραν στη διάδοση των γνώσεων σχετικά με τις ορθές πρακτικές υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων (π.χ. στο έργο Α «Δημοτικές υποδομές» και στο έργο Β «Επίβλεψη της κατασκευής οδών κατά μήκος του Διαδρόμου Χ») συμμορφώνονταν με την εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Μέσω του έργου Α «Δημοτικές υποδομές» υποστηρίχθηκε επίσης η χρηστή διακυβέρνηση μέσω δραστηριοτήτων στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης, του δημοσιονομικού και λογιστικού ελέγχου σε τοπικό επίπεδο και δραστηριοτήτων για τη δημιουργία σειράς έργων σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ. Τα έργα που στηρίζουν την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας στον τομέα του περιβάλλοντος και της ενέργειας (έργα Δ «Ενίσχυση της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος» και Η «Υπηρεσία ενέργειας») και στον αγροτικό τομέα (έργα Γ «Αποτελεσματική διαχείριση της γης» και Ι «Στήριξη της γεωργίας») μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Κατά την έγκριση του συστήματος της Σερβίας για τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ, η Επιτροπή δεν έλαβε πλήρως υπόψη τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Σερβίας

64

Το Συνέδριο εξέτασε εάν η Επιτροπή αξιολόγησε συστηματικά τους κινδύνους στους φορείς υλοποίησης του ΜΠΒ, εάν οι σερβικές αρχές έλαβαν τα κατάλληλα μέτρα περιορισμού και τα παρακολούθησαν στις περιπτώσεις που κρίθηκε απαραίτητο, καθώς και εάν η εν λόγω διαδικασία αποτέλεσε μέρος της ολοκληρωμένης αξιολόγησης των ζητημάτων PFM από την Επιτροπή.

Οι φορείς υλοποίησης του ΜΠΒ υποβλήθηκαν σε συστηματική ανάλυση κινδύνων, αλλά δεν πραγματοποιήθηκε ολοκληρωμένη αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών πριν από την αποκέντρωση της διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ

65

Ο κανονισμός ΜΠΒ προβλέπει ότι, όποτε είναι δυνατόν, η διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ πρέπει να μεταβιβάζεται από την Επιτροπή στις υποψήφιες χώρες για την ενίσχυση της ανάληψης ευθύνης από τη δικαιούχο χώρα για τη διαχείριση της βοήθειας της ΕΕ. Αυτό πραγματοποιείται μέσω νέων εθνικών οργανισμών, οι οποίοι καλούνται συλλογικά αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής και υλοποιούν την προενταξιακή βοήθεια. Προτού αποφασίσει να εκχωρήσει διαχειριστικές εξουσίες³⁵ σε μια δικαιούχο χώρα, η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει ότι η εν λόγω χώρα πληροί τις προκαθορισμένες προϋποθέσεις, ιδίως όσον αφορά τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου της³⁶.

66

Για την επίτευξη της αποκέντρωσης, αρχικά με εκ των προτέρων ελέγχους από την Επιτροπή και στη συνέχεια χωρίς τους εν λόγω ελέγχους, η Σερβία ακολουθεί λεπτομερή οδικό χάρτη με ενδεικτικούς δείκτες αναφοράς και προ-θεσμίες. Στο πλαίσιο του οδικού χάρτη, οι δομές υλοποίησης του ΜΠΒ³⁷ υποβλήθηκαν σε συστηματικές αξιολογήσεις κινδύνου στο πλαίσιο της διαπίστευσής τους από τις σερβικές αρχές και από την Επιτροπή. Ωστόσο, η διαδικασία διαπίστευσης αφορούσε μόνο τις δομές που θεσπίστηκαν για την αποκεντρωμένη διαχείριση των κονδυλίων του ΜΠΒ. Δεν υπήρχε νομική απαίτηση διεξαγωγής μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης της συνολικής προόδου στον τομέα της ΔΔΟ και της πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς στη Σερβία. Κατά συνέπεια, η διαδικασία διαπίστευσης του DIS παρείχε αποτελεσματική υποστήριξη για τη διακυβέρνηση στο περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των δομών διαχείρισης του ΜΠΒ, αλλά δεν αποτέλεσε μέρος συνολικής στρατηγικής ΔΔΟ σε επίπεδο χώρας.

67

Η ύπαρξη επαρκώς ανεπτυγμένης ικανότητας εσωτερικού ελέγχου στο Υπουργείο Οικονομικών και στα συναφή υπουργεία αναμένεται να συνεισφέρει θετικά στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου που απαιτείται για την αποκεντρωμένη διαχείριση. Παρά την πρόοδο που συντελέστηκε πρόσφατα³⁸, η εθνική ικανότητα εσωτερικού ελέγχου βρίσκεται ακόμη στα αρχικά στάδια της διαδικασίας παροχής αποτελεσματικής υποστήριξης για την αποκεντρωμένη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ. Από την έκθεση SIGMA του 2013³⁹ προέκυψε ότι δεν είχε θεσπιστεί πολιτική σχετικά με την απάτη και τις παρατυπίες στη δημοσιονομική διαχείριση και ότι η κεντρική μονάδα εναρμόνισης⁴⁰ στο Υπουργείο Οικονομικών δεν είχε παράσχει επαρκή μεθοδολογική στήριξη στους οικονομικούς διευθυντές και τους εσωτερικούς ελεγκτές σχετικά με την αξιολόγηση των κινδύνων και την απάτη.

- 35 Στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διαχείρισης, η Επιτροπή εκχωρεί τη διαχείριση ορισμένων δράσεων στη δικαιούχο χώρα, ενώ διατηρεί τη συνολική τελική ευθύνη για την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού.
- 36 Άρθρο 56 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 248 της 16.9.2002, σ. 1) και άρθρα 11 και 19 του κανονισμού εφαρμογής του ΜΠΒ (ΕΚ) αριθ. 718/2007.
- 37 Η αποκεντρωμένη διαχείριση υποχρεώνει τη Σερβία να θεσπίσει δομές για τους δημόσιους διαγωνισμούς, τη σύναψη συμβάσεων, τις πληρωμές, την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα προγράμματα του ΜΠΒ.
- 38 Βλέπε συμπεράσματα σχετικά με το έργο 8 «Δημόσιος εσωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος» στα **πλαίσια 7** και **12**.
- 39 Αξιολόγηση SIGMA για τη Σερβία, Απρίλιος 2013, Public administration reform coordination, implementation and priorities.
- 40 Ο ρόλος της κεντρικής μονάδας εναρμόνισης είναι η ανάπτυξη και η εναρμόνιση της ικανότητας εσωτερικού ελέγχου των δημόσιων υπηρεσιών. Βλέπε επίσης τα **πλαίσια 7** και **12**.

68

Στη στρατηγική διεύρυνσής της για το 2013, η Επιτροπή έλαβε μέτρα προς την κατάλληλη κατεύθυνση, τονίζοντας την ανάγκη συζήτησης των βασικών ζητημάτων σε πρώτο στάδιο με τις χώρες της διεύρυνσης. Συγκεκριμένα, ανέφερε ότι τα συστήματα ΔΔΟ θα πρέπει να ενισχυθούν σημαντικά για τη μείωση του κινδύνου της απάτης και της διαφθοράς. Επιπλέον, η συμμόρφωση με τα απαραίτητα πρότυπα ΔΔΟ αποτελεί προϋπόθεση για την παροχή της τομεακής δημοσιονομικής στήριξης του ΜΠΒ.

Ελήφθησαν και παρακολουθούνταν μέτρα για τον περιορισμό των κινδύνων

69

Τα μέτρα που ελήφθησαν για τον περιορισμό των κινδύνων που προσδιορίστηκαν στους φορείς υλοποίησης του ΜΠΒ ήταν σημαντικά και η Επιτροπή παρακολούθησε την εφαρμογή τους. Μετά την εκχώρηση των εξουσιών διαχείρισης, η Επιτροπή εξακολουθεί να παρακολουθεί το σύστημα, δίνοντας συνέχεια σε τυχόν εκκρεμή ζητήματα (π.χ. στις υπόλοιπες διαπιστώσεις μέσου και χαμηλού κινδύνου του ελέγχου). Σημαντικός παράγοντας περιορισμού των κινδύνων είναι ότι η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει ή να αναστέλλει την εκχώρηση των διαχειριστικών εξουσιών σε περίπτωση που δεν πληρούνται πλέον οι απαιτήσεις.

70

Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την εναλλαγή του προσωπικού⁴¹ και τις πολιτικές αλλαγές κατά την εφαρμογή της αποκεντρωμένης διαχείρισης, οι οποίοι θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην απώλεια πείρας και συνεργειών, δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν εύκολα στο στάδιο της εκχώρησης της διαχείρισης και απαιτούν ενεργό παρακολούθηση. Επιπλέον, μετά την πρόσληψή τους, οι υπάλληλοι κατά κύριο λόγο παρακολουθούν κατάρτιση και έχουν περιορισμένες δυνατότητες να αποκτήσουν πρακτική εμπειρία, γιατί δεν υπάρχουν ακόμη συναλλαγές. Το γεγονός αυτό δημιουργεί περαιτέρω κινδύνους από την άποψη της μείωσης του ενδιαφέροντος και της υψηλής εναλλαγής του προσωπικού.

71

Ένας ακόμη κίνδυνος που εγκυμονούν οι δομές του ΜΠΒ είναι ο περιορισμός της τρέχουσας προστασίας των καταγελλόντων, όπως αναγνωρίζεται από την εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς για τα έτη 2013-2018. Επί του παρόντος οι σερβικές αρχές καταρτίζουν νέα νομοθεσία σχετικά με την καταγγελία παρατυπιών με στόχο την εξασφάλιση της εμπιστοσύνης των πιθανών καταγελλόντων.

41 Στην έκθεση SIGMA για το 2013 το ποσοστό αυτό εκτιμάται σε 15-20% ανά έτος. Αναφέρεται επίσης ότι οι αλλαγές στην κυβέρνηση προκαλούν υψηλότερα ποσοστά εναλλαγής προσωπικού, ιδίως σε ανώτερες θέσεις.

Συμπεράσματα

72

Σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή διαχειρίζεται αποτελεσματικά την προενταξιακή στήριξη προς τη Σερβία. Η χρηματοδοτική προενταξιακή βοήθεια προς τη Σερβία, καθώς και άλλες μορφές στήριξης, συνδράμουν αποτελεσματικά τη Σερβία στην εφαρμογή κοινωνικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων και στη βελτίωση της διακυβέρνησης στη χώρα. Βάσει της πείρας που αποκομίστηκε σε άλλες δικαιούχους χώρες του ΜΠΒ, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα διακυβέρνησης κατά τον σχεδιασμό της χρηματοδοτικής και μη χρηματοδοτικής βοήθειας προς τη Σερβία.

Είναι αποτελεσματική η διαχείριση των έργων ΜΠΒ από την Επιτροπή;

73

Σε γενικές γραμμές, η διαχείριση των έργων ΜΠΒ στη Σερβία από την Επιτροπή είναι αποτελεσματική. Ο προγραμματισμός της βοήθειας του ΜΠΒ βασίζεται σε συνεκτικό στρατηγικό πλαίσιο και η προσέγγιση επιλογής των κατάλληλων έργων που είναι σημαντικά για την προετοιμασία της ένταξης της Σερβίας στην ΕΕ βελτιώνεται σταδιακά (βλέπε σημεία 9 έως 22).

74

Τα ελεγχθέντα έργα, τόσο στον τομέα της διακυβέρνησης όσο και σε άλλους τομείς, παρήγαγαν σε μεγάλο βαθμό τις προβλεπόμενες υλοποιήσεις (βλέπε σημεία 39 έως 43), αλλά αντιμετώπισαν προβλήματα όσον αφορά:

- α) τον σχεδιασμό τους: δεν δόθηκε η δέουσα προσοχή στον καθορισμό στόχων, στην εκτίμηση αναγκών, στα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενα έργα και στις προϋποθέσεις για την έναρξη των έργων, καθώς και στην ιεράρχηση των πράξεων (βλέπε σημεία 24 έως 31).
- β) την υλοποίησή τους: τα ελεγχθέντα έργα από τα αρχικά προγράμματα του ΜΠΒ υπέστησαν καθυστερήσεις, οι οποίες σε κάποιες περιπτώσεις ήταν σημαντικές: οι παρεμβάσεις παρακολουθούνταν συστηματικά σε επίπεδο συμβάσεων, αλλά όχι σε επίπεδο έργων, και τα διορθωτικά μέτρα που ελήφθησαν από την Επιτροπή περιορίζονταν κατά κύριο λόγο σε αλλαγές στις δραστηριότητες: κάποιες μεμονωμένες διαδικασίες υποβολής προσφορών και σύναψης συμβάσεων δεν ήταν απόλυτα αποδοτικές ή αποτελεσματικές (βλέπε σημεία 32 έως 38, 44 και 45).
- γ) τη βιωσιμότητά τους: στα δύο τρίτα των έργων, η προοπτική βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων ήταν αμφίβολη· συγκεκριμένα, η βιωσιμότητα των έργων στον τομέα της διακυβέρνησης απειλήθηκε από ζητήματα προσωπικού (βλέπε σημεία 46 έως 48).

75

Η ευέλικτη διαχειριστική προσέγγιση της Επιτροπής περιόρισε τις επιπτώσεις ορισμένων αδυναμιών του σχεδιασμού των έργων και, κατά την κατάρτιση των πλέον πρόσφατων ετήσιων προγραμμάτων του ΜΠΒ, η Επιτροπή είχε λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που προσδιορίστηκαν στα αρχικά προγράμματα του ΜΠΒ (βλέπε σημεία 27 έως 31 και 38).

Στο πλαίσιο της υποστήριξης της διακυβέρνησης, διαχειρίζεται η Επιτροπή αποτελεσματικά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια;

76

Σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή διαχειρίστηκε αποτελεσματικά τη μη χρηματοδοτική βοήθεια προς τη Σερβία στον τομέα της διακυβέρνησης. Χρησιμοποίησε αποτελεσματικά τον διάλογο της με τη Σερβία για την αντιμετώπιση των ζητημάτων διακυβέρνησης και για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Βελτίωσε σταδιακά την προσέγγισή της προκειμένου αυτές οι πτυχές να λαμβάνονται υπόψη στη χάραξη πολιτικής και στον σχεδιασμό των έργων. Η Επιτροπή υποστήριξε αποτελεσματικά τη διακυβέρνηση στο πλαίσιο των δομών της χρηματοδότησης της ΕΕ, αλλά δεν έλαβε πλήρως υπόψη την εθνική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (βλέπε σημεία 50 έως 71).

77

Η Επιτροπή έχει θεσπίσει δομημένο διάλογο σχετικά με ζητήματα διακυβέρνησης με τη Σερβία. Ο διάλογος καλύπτει σε ικανοποιητικό βαθμό τους σημαντικότερους τομείς διακυβέρνησης, περιλαμβάνει τον προσδιορισμό σημείων δράσης και την παρακολούθησή τους και αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων και της χάραξης πολιτικών. Η στρατηγική διεύρυνσης της ΕΕ και ο αναθεωρημένος κανονισμός για τον ΜΠΒ τονίζουν ολοένα και περισσότερο τη σημασία της δημοσιονομικής και της οικονομικής διακυβέρνησης στις υπό ένταξη χώρες (βλέπε σημεία 50 έως 58).

78

Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η έμφαση που δόθηκε στη διακυβέρνηση στο πλαίσιο του διαλόγου και της διαδικασίας προγραμματισμού αντικατοπτρίστηκε σε μικρότερο βαθμό στον σχεδιασμό των έργων. Οι κίνδυνοι που αφορούν τη διακυβέρνηση ελήφθησαν υπόψη σε περιορισμένο βαθμό ή και καθόλου στα τμήματα των εγγράφων των έργων που αφορούν τις προϋποθέσεις, τα διδάγματα του παρελθόντος και τις οριζόντιες πτυχές. Εντούτοις, μολονότι δεν υπήρχε ρητή αναφορά στην ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς ή σε άλλα μέτρα χρηστής διακυβέρνησης στην πλειονότητα των έργων που εξετάστηκαν, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι τα εν λόγω έργα στην πλειοψηφία τους είχαν συνεισφέρει έμμεσα στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στη βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω των δραστηριοτήτων τους που αφορούν την ανάπτυξη διοικητικής ικανότητας (βλέπε σημεία 59 έως 63).

79

Κατά την έγκριση του DIS, η Επιτροπή αξιολόγησε τις σερβικές δομές διαχείρισης των κονδυλίων της ΕΕ. Αξιολόγησε συστηματικά τους κινδύνους που εγκυμονούν οι δομές του ΜΠΒ και παρακολούθησε την εφαρμογή των μέτρων που ελήφθησαν για τον περιορισμό τους. Εντούτοις, σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις, η διαδικασία διαπίστευσης αφορούσε μόνο τους φορείς υλοποίησης του ΜΠΒ, γεγονός που σημαίνει ότι το DIS δεν συνδέθηκε με προκαταρκτική ολοκληρωμένη αξιολόγηση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της καταπολέμησης της διαφθοράς σε ολόκληρη τη χώρα (βλέπε σημεία 65 έως 71).

Συστάσεις

80

Προκειμένου να βελτιώσει τον προγραμματισμό, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των έργων του ΜΠΒ, η Επιτροπή πρέπει:

- α) Να αυξήσει τη διαφάνεια των διαδικασιών ιεράρχησης και επιλογής των έργων και να ενισχύσει τη συστηματική τεκμηρίωσή τους, με τρόπο που να αντικατοπτρίζει τα επιμέρους στάδια της αιτιολογημένης ιεράρχησης των έργων.
- β) Να βελτιώσει τη διαδικασία άντλησης διδαγμάτων μέσω της ανάπτυξης ειδικής βάσης δεδομένων, που να περιλαμβάνει διδάγματα από προηγούμενα έργα στη Σερβία και σε άλλες συναφείς δικαιούχους χώρες. Στα διδάγματα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν το ιστορικό ή η τυπολογία των αποτυχημένων ή επαναλαμβανόμενων διαγωνισμών. Πρέπει επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο εισαγωγής σημαντικών συστάσεων από τις τελικές εκθέσεις συμβάσεων στη βάση δεδομένων. Η βάση δεδομένων μπορεί να ομαδοποιηθεί ανάλογα με τους σημαντικότερους τομείς που χρησιμοποιούνται από τον προγραμματισμό του ΜΠΒ.
- γ) Να τεκμηριώσει συστηματικά την εκτίμηση αναγκών στην οποία βασίζονται οι αναμενόμενες υλοποιήσεις των έργων και των συμβάσεων, κυρίως για τη βελτίωση της ανάληψης ευθύνης από τους δικαιούχους για τις προσδιορισμένες ανάγκες.
- δ) Να ενισχύσει την αρχή της αιρεσιμότητας. Συγκεκριμένα, η ικανότητα του δικαιούχου να εκπληρώσει τις απαιτήσεις ενός έργου υψηλής ποιότητας πρέπει να επαληθεύεται εκ των προτέρων και βάσει συγκεκριμένων μετρήσιμων προϋποθέσεων. Επιπλέον, πρέπει να επαληθεύεται κατά πόσο τα στοιχεία του έργου συμμορφώνονται με το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και εάν υπάρχουν οι απαραίτητες οικοδομικές άδειες. Ο καθορισμός αυστηρότερων προϋποθέσεων θα συμβάλει στη μείωση του αριθμού των έργων που δεν είναι έτοιμα προς υλοποίηση, ιδίως έργων υποδομών μεγάλης κλίμακας.
- ε) Να θεσπίσει σύστημα τακτικών σύντομων εκθέσεων προόδου, με στόχο τη διασφάλιση ικανοποιητικής διαδρομής ελέγχου για ολόκληρο το έργο αντί για τις μεμονωμένες συμβάσεις. Οι εκθέσεις επισκόπησης πρέπει να περιλαμβάνουν την πλήρη κατάσταση των συμβάσεων που εμπίπτουν σε δεδομένο έργο/τομέα.
- στ) Να θεσπίσει σύστημα για τον έλεγχο της χρησιμότητας των υλοποιήσεων των έργων (συμπεριλαμβανομένων μελετών, αναλύσεων, διαδικασιών, πρωτοκόλλων και υλικού κατάρτισης) σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο. Με την αύξηση της έμφασης στην τελική χρησιμότητα, το επίκεντρο των έργων θα μετατοπιστεί από την παράδοση υλοποιήσεων και την επίτευξη των στόχων όσον αφορά τον αριθμό των συμβάσεων που συνάπτονται και το ύψος των πληρωμών σε πιο διαρκή αποτελέσματα.

81

Όσον αφορά τον δομημένο διάλογο της με τη Σερβία σχετικά με ζητήματα διακυβέρνησης και τη διαδικασία DIS, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να εκφράσει την ανάγκη περαιτέρω εξορθολογισμού των εθνικών στρατηγικών των σερβικών αρχών και οριστικοποίησης ενός πλήρους οδικού χάρτη για τη ΔΔΟ και, εάν είναι απαραίτητο, να παράσχει τεχνική υποστήριξη για αυτόν τον σκοπό,
- β) να λάβει μέτρα στο πλαίσιο του προγραμματισμού του ΜΠΒ για την ενίσχυση του μηχανισμού διαβούλευσης με ΟΚΠ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της διακυβέρνησης,
- γ) να εκδώσει κατευθυντήριες οδηγίες για να διασφαλίσει ότι η ανάγκη λήψης ειδικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς ή άλλων μέτρων χρηστής διακυβέρνησης για κάθε τομέα αξιολογείται, εάν συντρέχει περίπτωση, κατά τον σχεδιασμό του έργου,
- δ) κατά την αξιολόγηση των εθνικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ΔΔΟ, να επαληθεύσει ότι οι ελεγκτικές εργασίες που εκτελούνται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπίστευσης του DIS λαμβάνεται πλήρως υπόψιν.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει ο κύριος Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 21ης Οκτωβρίου 2014.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Κατάσταση των ελεγχθέντων έργων ΜΠΒ

Αύξων αριθμός	Τίτλος	Αριθ. εθνικού προγράμματος / έργου	Προϋπολογισμός (εκατομμύρια ευρώ) ¹
Έργα διακυβέρνησης			
Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις - Καταπολέμηση της διαφθοράς και διοικητική ικανότητα			
1.	Μεταρρύθμιση της αστυνομίας: Εσωτερικές υποθέσεις	2007/6	1,0
2.	Καταπολέμηση της διαφθοράς	2008/5	2,5
3.	Βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του δικαστικού συστήματος	2007/4	2,6
4.	Βελτίωση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας (εισαγγελείες και ποινικό σύστημα)	2008/8	4,5
Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (PAR)			
5.	Πρόγραμμα υποστήριξης δήμων	2007/2	22,5
6.	Εναρμόνιση του σερβικού τμήματος επιβολής τελωνειακών συστημάτων με τα πρότυπα, την οργάνωση και τη μεθοδολογία λειτουργίας των οργανισμών επιβολής της ΕΕ	2008/6	4,4
Διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών (ΔΔΟ)			
7.	Υποστήριξη της Υπηρεσίας Δημοσίων Συμβάσεων	2007/7	2,0
8.	Υποστήριξη της ανάπτυξης δημόσιου εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου Φάση 3	2008/2	2,0
Έργα που δεν αφορούν τη διακυβέρνηση			
Κοινωνική ανάπτυξη			
9.	Πρόγραμμα περιφερειακής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης	2007/13	23,3
10.	Μεταρρύθμιση του υγειονομικού τομέα - Υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας	2007/16	10,0
Ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα			
11.	Υποστήριξη της ανταγωνιστικότητας του ιδιωτικού τομέα	2007/22	3,5
Μεταφορές			
12.	Γέφυρα Žeželj — Ανοικοδόμηση των υποδομών της Σερβίας	2009/4	30,0
Περιβάλλον, κλιματική αλλαγή και ενέργεια			
13.	Προστασία του περιβάλλοντος στη σερβική εταιρεία ηλεκτρισμού	2008/17	11,0
Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη			
14.	Ανάπτυξη ικανοτήτων για την εφαρμογή πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ	2007/32	4,4
Άλλες δραστηριότητες κεκτημένου της ΕΕ και οριζόντιες δραστηριότητες			
15.	Υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών I Υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Σύνολο			128,4

¹ Δεν συμπεριλαμβάνεται η εθνική συγχρηματοδότηση.

Κατάσταση των έργων ΜΠΒ που εξετάστηκαν για τον έλεγχο της συμπερίληψης της διακυβέρνησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς ως οριζόντιων ζητημάτων

Αύξων αριθμός	Τίτλος	Αριθ. εθνικού προγράμματος / έργου	Προϋπολογισμός (εκατομμύρια ευρώ)
A.	Πρόγραμμα υποστήριξης δημοτικών υποδομών - MISΠ 2010	2010/3	31,1
B.	Επίβλεψη εργασιών κατασκευής οδών κατά μήκος του διαδρόμου Χ (τμήματα Grdelica — Vladicin Han και Pirot — Ciflc)	2010/15	10,0
Γ.	Ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων και υποστήριξη της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης στη Σερβία	2010/20	2,8
Δ.	Ενίσχυση της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος της Σερβίας και συναφών ενδιαφερομένων	2010/23	2,5
Ε.	Ενίσχυση των ικανοτήτων κατάρτισης νομοθεσίας και πολιτικών και των ικανοτήτων συντονισμού σε κεντρικό επίπεδο	2011/3	6,5
ΣΤ.	Κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη στην περιφέρεια του Δούναβη	2011/13	18,5
Ζ.	Δημοτικό επενδυτικό πρόγραμμα χορήγησης δανείων για το περιβάλλον (MEGLIP)	2011/17	19,1
Η.	Ανάπτυξη ικανοτήτων για την Υπηρεσία Ενέργειας	2011/19	1,5
Θ.	Υποστήριξη της ανάπτυξης των ΜΜΕ	2012/7	6,2
Ι.	Υποστήριξη της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης (ιδίως τα μέτρα 1.4 και 2)	2012/10	15,6
Σύνολο			113,8

Συνοπτική παρουσίαση

IV

Ο μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) εστιάζεται στις ανάγκες και οι προτεραιότητές του βασίζονται σε εκτιμήσεις του βαθμού εκπλήρωσης των κριτηρίων που αφορούν την ΕΕ, τα οποία περιλαμβάνονται συγκεκριμένα στο έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής για τη διεύρυνση και στις ετήσιες εκθέσεις. Τα κριτήρια χορήγησης λαμβάνουν υπόψη την ικανότητα της Σερβίας να χρησιμοποιεί και να διαχειρίζεται τα κονδύλια, καθώς και την τήρηση των όρων προσχώρησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο ΜΠΒ αποτελεί σύνδεσμο μεταξύ του πολιτικού πλαισίου για τη διεύρυνση και της διαδικασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ.

VI

Η Επιτροπή αναγνωρίζει το γεγονός ότι η διαδικασία του αποκεντρωμένου συστήματος εφαρμογής (DIS) έχει καταρτιστεί για τη διαχείριση των κονδυλίων του ΜΠΒ. Η Σερβία, επί του παρόντος, ετοιμάζει ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), το οποίο θα βασίζεται σε σφαιρική διαγνωστική των υποσυστημάτων ΔΔΟ. Επομένως πρόκειται να διεξαχθεί αξιολόγηση δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής υποχρέωσης λογοδοσίας (PEFA).

Παρατηρήσεις

11

Η Επιτροπή έχει ήδη στηρίξει την κυβέρνηση όσον αφορά τη βελτίωση της ποιότητας των στρατηγικών εγγράφων της μέσω ορισμένων βελτιωτικών μέτρων που χρηματοδοτούνται από τον ΜΠΒ. Η Επιτροπή, κατά το παρελθόν έτος, πραγματοποίησε διάφορες τομεακές αξιολογήσεις για το προηγούμενο ΜΠΒ και για άλλους χορηγούς βοήθειας στη Σερβία, προκειμένου να στηρίξει τις προετοιμασίες για τον ΜΠΒ II, που έχει στόχο να υποστηρίξει την εφαρμογή συνεκτικών τομεακών στρατηγικών/προγραμμάτων μέσω τομεακής προσέγγισης.

11 Πρώτη περίπτωση

Η —περιορισμένη— στήριξη στο ΜΠΒ στη διαδικασία αποκέντρωσης βασίστηκε στη στρατηγική μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα που ενέκρινε η κυβέρνηση της Σερβίας το 2004, καθώς και στα συναφή σχέδια δράσης. Οι ιδιαίτεροι τομείς στήριξης του ΜΠΒ έχουν προκύψει απευθείας από τα σχέδια δράσης της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα. Το επιλεγέν έργο 5 (πρόγραμμα στήριξης των δήμων και κοινοτήτων) επικεντρώθηκε στην ενίσχυση της ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης σε τομείς προτεραιότητας για ένταξη στην ΕΕ. Επιπλέον, σύμφωνα με το σχέδιο δράσης της στρατηγικής μεταρρυθμίσεων του δημοσίου τομέα, το έργο έχει ως στόχο να στηρίξει την κατάρτιση της στρατηγικής αποκέντρωσης, όπως ζητήθηκε από το τότε αρμόδιο υπουργείο. Ωστόσο, το έργο έπασχε από έλλειψη πολιτικής βούλησης. Παρ' όλα αυτά, τα αποτελέσματα αυτής της συνιστώσας του σχεδίου χρησιμοποιούνται περαιτέρω από το νεοσυσταθέν Συμβούλιο Αποκέντρωσης που συνήλθε εκ νέου το φθινόπωρο του 2013 για την κατάρτιση της στρατηγικής. Υπό τη νέα κυβέρνηση, η εντολή για τη χάραξη της στρατηγικής αποκέντρωσης δόθηκε στο υπουργείο περιφερειακής ανάπτυξης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι κάθε περαιτέρω στήριξη στο πλαίσιο του ΜΠΒ II για κάθε διαδικασία αποκέντρωσης θα πρέπει να βασιστεί σε σαφή εθνική στρατηγική αποκέντρωσης και στο σχέδιο δράσης της.

11 Δεύτερη περίπτωση

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι δεν υπήρχε γενική στρατηγική στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών που καλύπτει όλες τις βασικές πτυχές της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Αντιθέτως, διάφορες πτυχές της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών έχουν καλυφθεί στο πλαίσιο ειδικών στρατηγικών όπως η δημοσιονομική στρατηγική ή η στρατηγική του δημόσιου εσωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου (PIFC), ούτως ώστε να υπάρχει στρατηγική βάση για τη στήριξη ειδικών έργων ΜΠΒ ακόμη και ελλείψει επίσημης ευρύτερης στρατηγικής στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών. Η νέα στρατηγική για τη διεύρυνση με «προτεραιότητα στα θεμελιώδη ζητήματα» από τον Οκτώβριο του 2013, υπογραμμίζει ιδιαίτερα την

οικονομική διακυβέρνηση, καθώς και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και προβλέπει ότι οι υποψήφιοι χώρες πρέπει να καταρτίσουν ειδικά σχέδια δράσης για τη ΔΔΟ. Επομένως, η στήριξη στο πλαίσιο του ΜΠΒ II στον τομέα αυτό θα βασίζεται σε ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών από ό, τι στο παρελθόν. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η νέα στρατηγική μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα της Σερβίας για την περίοδο 2013-16 περιλαμβάνει επίσης τη ΔΔΟ. Πρόκειται για σημαντική βελτίωση σε σχέση με το παρελθόν, διότι υπογραμμίζει το γεγονός ότι η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών αφορά όλους τους χρήστες του προϋπολογισμού, όχι μόνο το Υπουργείο Οικονομικών, και ότι υπάρχει ανάγκη συντονισμού και συνοχής κατά την εφαρμογή. Επιπλέον, η προγραμματισμένη αξιολόγηση PEFA θα συμβάλει στη διαμόρφωση συνολικής εικόνας των υφιστάμενων συστημάτων ΔΔΟ.

13

Στόχος των ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων υπήρξε η παροχή γενικού πλαισίου αναφοράς αντί ενός πλαισίου πολιτικής, ο εντοπισμός τομέων προτεραιότητας για μεταρρυθμίσεις και η παροχή γενικών κατευθύνσεων για χρηματοδοτική βοήθεια σε αυτούς τους τομείς προτεραιότητας με την προσδοκία ότι η χώρα τηρεί τις αρχές και τις προτεραιότητες που επισημαίνονται σε αυτή. Οι αρχές αυτές έχουν συμφωνηθεί επανειλημμένως με τη Σερβία και αντικατοπτρίζονται στα εθνικά προγράμματα κατά τα πρώτα έτη προγραμματισμού του ΜΠΒ. Ένα πιο συγκεκριμένο πλαίσιο σχετικό με την προσχώρηση παρέχεται στην ετησίως επικαιροποιούμενη στρατηγική διεύρυνσης και στις ετήσιες εκθέσεις προόδου ανά χώρα.

14

Η Επιτροπή αναγνώρισε την ανάγκη βελτιωμένων δεικτών στον προγραμματισμό της βοήθειας του ΜΠΒ και έχει εξετάσει το θέμα στο πλαίσιο του ΜΠΒ II. Τα ενδεικτικά έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα, που θα καθορίσουν τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές κατευθύνσεις για τη χρηματοδότηση του ΜΠΒ ανά χώρα, περιλαμβάνουν παράρτημα στο οποίο αναφέρονται λεπτομερώς οι δείκτες σε διάφορα επίπεδα. Τα έγγραφα, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν δείκτες στους τομείς της οικονομικής διακυβέρνησης και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

16

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στο πλαίσιο των προηγούμενων προγραμμάτων του ΜΠΒ ορισμένα έργα επελέγησαν λόγω της σημασίας τους για τη Σερβία βάσει εγγυήσεων εκ μέρους της κυβέρνησης για την ομαλή εφαρμογή τους. Πολύ αυστηρότερες απαιτήσεις σχετικά με την ετοιμότητα των έργων έχουν ήδη καθιερωθεί στο πλαίσιο προγραμμάτων του ΜΠΒ 2012 και 2013 και θα ενισχυθούν ακόμη πιο συστηματικά στο πλαίσιο του ΜΠΒ II. Η Επιτροπή μέσω της βοήθειας του ΜΠΒ έχει υποστηρίξει την ανάπτυξη νέας μεθόδου για την επιλογή των επενδυτικών έργων που θα ενταχθούν στη σειρά εθνικών ενιαίων έργων. Η μέθοδος έχει στόχο να βοηθήσει την κυβέρνηση της Σερβίας να αξιολογήσει α) την ιεράρχηση και β) την ωριμότητα των σχεδίων/προγραμμάτων στους τομείς υποδομών.

20

Η Επιτροπή συμμερίζεται τη σημασία των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) και θα εξακολουθήσει να ενθαρρύνει και να στηρίζει τη συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στον προγραμματισμό του ΜΠΒ.

Πλαίσιο 3

Οι προμήθειες περιελάμβαναν και εισροές παράλληλης αδελφοποίησης για τη στήριξη του σχεδίου θεσμικής ανάπτυξης του οργανισμού πληρωμών (ΟΠ). Ο οργανισμός πληρωμών είχε λάβει 105 υπολογιστές για τη μηχανοργάνωση του Υπουργείου Γεωργίας. Κατά τη διάρκεια του έργου αυτού πραγματοποιήθηκαν τρεις κυβερνητικοί ανασχηματισμοί, που προκάλεσαν καθυστερήσεις στις προσλήψεις που προέβλεπε ο οργανισμός πληρωμών.

26

Έχουν ληφθεί μέτρα για τη βελτίωση της ικανότητας άντλησης διδαγμάτων από προηγούμενες εμπειρίες και την ως εκ τούτου βελτίωση της διαδικασίας προγραμματισμού του ΜΠΒ II (2014-2020). Τα διδάγματα αυτά, καθώς και οι συστάσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο τομεακών αξιολογήσεων που πραγματοποιήθηκαν στη Σερβία στο πλαίσιο της συνιστώσας I του ΜΠΒ, εφαρμόστηκαν κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος ΜΠΒ 2014. Πίνακας με τις συστάσεις για κάθε τομέα χωριστά, και για τον προγραμματισμό ως σύνολο, δημιουργήθηκε για να χρησιμεύσει ως αφετηρία για τις τομεακές ομάδες εργασίας κατά τη διαδικασία προγραμματισμού 2014.

27

Από τον ΜΠΒ 2012, οι προϋποθέσεις προγραμματισμού χρησιμοποιούνται με πιο εύστοχο τρόπο, καθορίζονται σαφώς και με μετρήσιμο τρόπο στα δελτία τομέων και έργων και εκτελούνται κατά τη διάρκεια υλοποίησης. Πολλά έργα έχουν αναβληθεί για άλλη περίοδο προγραμματισμού εάν δεν πληρούνται ζωτικές προϋποθέσεις. Ωστόσο, η Επιτροπή σχεδιάζει να επιβάλει αυστηρότερες προϋποθέσεις και κατέστησε σαφές στη σερβική κυβέρνηση ότι μόνο τα πλήρως ώριμα έργα θα λαμβάνονται υπόψη για προγραμματισμό.

33

Οι εκθέσεις του αρμόδιου δευτερεύοντος διατάκτη της Επιτροπής αναφέρουν πράγματι την πραγματοποίηση υψηλών στόχων και υψηλών ποσοστών ανάθεσης συμβάσεων, τα οποία παραμένουν σταθερά με την πάροδο των ετών, γεγονός που αποτελεί ένδειξη υψηλής ικανότητας απορρόφησης.

37

Η Επιτροπή αντέδρασε, ιδίως στις πρώτες επιτροπές παρακολούθησης προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχής εφαρμογή των υπό εξέλιξη έργων, με αποτέλεσμα την ομαλή διαχείριση των συμβάσεων. Η διαδικασία αυτή εξελίχθηκε προς την κατεύθυνση αυστηρότερων μηχανισμών παρακολούθησης και αυστηρότερων αποφάσεων κατά περίπτωση, όταν προκύπτουν δυσκολίες κατά την εφαρμογή.

Πλαίσιο 7 — Απάντηση στην πρώτη παράγραφο

Ο όγκος των δημοτικών ομολόγων για την πόλη του Novi Sad αποτελεί τον δεύτερο μεγαλύτερο δανεισμό που πραγματοποίησε τοπική διοίκηση στη Σερβία. Τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος εξακολουθούν να επηρεάζουν την αγορά το 2014, όταν π.χ. εξετάζεται η περαιτέρω έκδοση δημοτικών ομολόγων για τις πόλεις Sabac και τον Δήμο του Stara Pazova. Η μόνιμη διάσκεψη δήμων και κοινοτήτων εξακολουθεί να λαμβάνει αιτήματα για την παροχή υποστήριξης στις δημοτικές εκδόσεις ομολόγων, που αντιπροσωπεύουν μια εναλλακτική λύση στα τραπεζικά δάνεια. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι χωρίς την παροχή αυτής της στήριξης, πιθανώς να μην υπήρχε στη Σερβία δημοτική αγορά ομολόγων και οι δήμοι θα

εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν υψηλά επιτόκια επί των τραπεζικών δανείων. Ως εκ τούτου, η στήριξη δημοτικών ομολόγων ήταν σημαντικό ξεκίνημα για την πιστωτική αγορά της τοπικής διοίκησης στη Σερβία, για τη χρηματοδότηση των δημοτικών έργων υποδομής και για την εξοικονόμηση πόρων σε τοπικούς προϋπολογισμούς.

Πλαίσιο 7 — Απάντηση στη δεύτερη παράγραφο

Η χρηματοδοτική στήριξη του ΜΠΒ βοηθά την κυβέρνηση στην εκπλήρωση των κριτηρίων της ΕΕ και συμπληρώνει τον διάλογο πολιτικής. Η Επιτροπή υπογράμμισε τις ελλείψεις όσον αφορά τις δραστηριότητες της κεντρικής μονάδας εναρμόνισης (ΚΜΕ) και τη στελέχωση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου στις σχετικές δομές του πολιτικού διαλόγου με τις Σερβικές αρχές, ειδικότερα κατά τις συνεδριάσεις της αρμόδιας υποεπιτροπής της συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΣΣΣ), καθώς και στην αναλυτική έκθεση του κεφαλαίου 32. Βελτίωση αναμένεται, συνεπώς, μεσοπρόθεσμα, στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Εάν το έργο του 2008 δεν ήταν αρκετό για να επιλύσει όλα τα προβλήματα, συντέλεσε σε μεγάλο βαθμό στην επίτευξη επιπέδου προετοιμασίας που θα επέτρεπε στην Επιτροπή να προτείνει το άνοιγμα του κεφαλαίου 32.

43

Δεν μπορούν να συναχθούν γενικά συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα της υποστήριξης της ΕΕ στον τομέα των δημοσίων έργων βάσει του συγκεκριμένου αυτού προγράμματος. Σύμφωνα με τον μηχανικό, το μεγαλύτερο μέρος των καθυστερήσεων οφείλονται στον αντισυμβαλλόμενο. Εξάλλου, αυτό το είδος προβλημάτων είναι λιγότερο συχνό μετά τον ΜΠΒ 2011, χάρη στη βελτιωμένη διασύνδεση των στοιχείων πολιτικής και του προγραμματισμού.

45

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι δεν υπάρχει συνοπτική έκθεση παρακολούθησης σχετικά με το ιστορικό των διαδικασιών υποβολής προσφορών που απέτυχαν. Ωστόσο, οι λόγοι για τους οποίους ορισμένες διαδικασίες υποβολής προσφορών ακυρώνονται ή αποτυγχάνουν αναλύονται κατά περίπτωση και λαμβάνονται υπόψη πριν από μια πιθανή επαναπροκήρυξη.

Πλαίσιο 10 — Απάντηση στην πρώτη παράγραφο

Η διαδικασία υποβολής προσφορών για το έργο μεταρρύθμισης της αστυνομίας απέτυχε λόγω της υποβολής της μοναδικής αίτησης μετά την επίσημη προθεσμία. Μετά την αποτυχία της διαδικασίας υποβολής προσφορών, ο δικαιούχος (η μονάδα εσωτερικών υποθέσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών) παρέμεινε προσηλωμένη στο έργο, ενώ τα θέματα της έλλειψης αυτονομίας της μονάδας, επαρκούς στελέχωσης και υποστήριξης από ανώτερο στέλεχος στο Υπουργείο Εσωτερικών εξακολούθησαν να πλήττουν την ικανότητα του τμήματος εσωτερικού ελέγχου για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς στο εσωτερικό της αστυνομίας. Τα ζητήματα αυτά έχουν αποτελέσει αντικείμενο ειδικών επιστολών που εστάλησαν από τον επικεφαλής της αντιπροσωπείας και τον πρόεδρο του εταίρου αδελφοποίησης, στον υπουργό.

Πλαίσιο 11 — Απάντηση στην πρώτη παράγραφο

Η Επιτροπή εφάρμοσε ήδη τα διδάγματα από την εμπειρία αυτή. Στο πρόγραμμα ΜΠΒ 2012, η συνιστώσα της εισαγωγής της πληροφορικής στη δικαιοσύνη περιλαμβάνει ως πρώτη δραστηριότητα την ανάλυση αναγκών. Περαιτέρω ενίσχυση μπορεί να παρασχεθεί μόνο μετά την ολοκλήρωση αυτής της ανάλυσης.

Πλαίσιο 11 — Απάντηση στη δεύτερη παράγραφο

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η έλλειψη σαφούς πλαισίου περιφερειακής πολιτικής παρουσιάζει κίνδυνο βιωσιμότητας. Ωστόσο δεν υπήρχε ενιαίο ενωσιακό μοντέλο που θα μπορούσε να προταθεί δεδομένου ότι οι οργανωτικές πτυχές πρέπει να καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο ως πολιτική απόφαση της σερβικής κυβέρνησης. Η βιωσιμότητα αποτέλεσε αντικείμενο ανησυχίας όταν έγινε εμφανές ότι η Σερβία δεν θα μπορούσε να θεσπίσει ένα περιφερειακό πολιτικό και νομοθετικό πλαίσιο στα αρχικά στάδια της διαδικασίας, καθώς και σαφείς μηχανισμούς χρηματοδότησης. Η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι οι όλοι οργανισμοί περιφερειακής ανάπτυξης που έτυχαν στήριξης από την ΕΕ έχουν παραμείνει λειτουργικοί μετά την ολοκλήρωση του έργου και της χρηματοδότησης της ΕΕ. Αν και εξαρτώνται ακόμη σε μεγάλο βαθμό από το έργο, οι περισσότεροι από αυτούς τυγχάνουν περιφερειακής αναγνώρισης και ωφελούνται από προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας, εθνικούς πόρους, χρηματοδότηση από διεθνείς χορηγούς, καθώς και από ίδια εισοδήματα προερχόμενα από την παροχή διαφόρων υπηρεσιών στις επιχειρήσεις. Ένα σημαντικό

δίδαγμα που μπορεί να αντληθεί από το πρόγραμμα είναι η οργάνωση σαφούς ιεράρχησης των δραστηριοτήτων, επισημαίνοντας για παράδειγμα ότι η έγκριση του στρατηγικού/νομοθετικού πλαισίου αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση περαιτέρω στήριξης.

Πλαίσιο 11 — Απάντηση στην τρίτη παράγραφο

Το έργο μπορεί να θεωρηθεί ως εφάπαξ κρατική υποστήριξη στις δημοτικές δομές, οι οποίες μόνο τότε άρχισαν να αναλαμβάνουν ευθύνες για τη συντήρηση και την προμήθεια εξοπλισμού και υποδομών στα ιδρύματα υγείας.

Τη στιγμή της αγοράς, το Υπουργείο Υγείας προέβλεπε την προμήθεια περισσότερων οχημάτων για την κάλυψη περισσότερων αναγκών (ο στόλος θα έπρεπε να είχε 1 000 οχήματα και η Σερβία διέθετε μόνο 400 περίπου συμπεριλαμβανομένων των 252 οχημάτων που είχε προσφέρει η ΕΕ). Ωστόσο, οι χρηματοδοτικοί πόροι έγιναν όλο και πιο σπάνιοι και οι προϋπολογισμοί στη διάθεση των δήμων επέτρεπαν μόνο επισκευές ή σποραδικές αγορές.

Η δημόσια σύμβαση που ανατέθηκε από την ΕΕ θα μπορούσε να θεωρηθεί ως επείγουσα βοήθεια αποκατάστασης, δεδομένου ότι καμία αγορά δεν είχε πραγματοποιηθεί από το 1991 και τα οχήματα αυτά ήταν ζωτική ανάγκη για τη λειτουργία του συστήματος υγείας. Σε αντίθετη περίπτωση, οι επιπτώσεις στην παροχή υπηρεσιών και στην υγεία του πληθυσμού θα ήταν καταστροφικές.

Τα οχήματα αυτά εξακολουθούν να είναι τα πλέον πρόσφατα που διαθέτει η χώρα και εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται στο μέγιστο βαθμό έτσι ώστε να διατηρείται η ενισχυμένη ικανότητα που αποκτήθηκε χάρη στο έργο. Η ανανέωση των οχημάτων εξαρτάται από τη μελλοντική οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Πλαίσιο 12 — Απάντηση στην πρώτη παράγραφο

Η Επιτροπή συμφωνεί με το γεγονός ότι είναι δύσκολη η πρόσληψη προσωπικού εσωτερικού ελέγχου σε ορισμένα υπουργεία. Ωστόσο η Σερβία γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι θεσπίστηκε υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, σε 76 χρήστες του προϋπολογισμού (55 σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, 21 σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης). Οι εν λόγω χρήστες αντιπροσωπεύουν το 90 % των δημόσιων πόρων. Σε όλα τα υπουργεία έχουν συσταθεί μονάδες εσωτερικού διαχειριστικού ελέγχου, αλλά σε δύο υπουργεία οι θέσεις δεν είχαν ακόμη πληρωθεί. Στο

μεταξύ, οι μικρότεροι χρήστες του προϋπολογισμού μπορεί είτε να δημιουργήσουν μια κοινή μονάδα εσωτερικού ελέγχου είτε να έλθουν σε συμφωνία με τους χρήστες του προϋπολογισμού που διαθέτουν υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου και να χρησιμοποιούν τους ελεγκτές τους.

Το θέμα αυτό θα περιληφθεί στο κεφάλαιο 32 των διαπραγματεύσεων και, ως εκ τούτου, αναμένεται πρόοδος η οποία θα παρακολουθείται προσεκτικά πριν από το κλείσιμο του κεφαλαίου.

Πλαίσιο 12 — Απάντηση στη δεύτερη παράγραφο

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η δυσκολία διατήρησης καταρτισμένου προσωπικού σε βασικές διοικητικές δομές αποτελεί κοινή πρόκληση στις υποψήφιες χώρες. Το ζήτημα αυτό θα παρακολουθείται σε όλες τις διαστάσεις του κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, δεδομένου ότι ένα κεφάλαιο μπορεί να κλείσει μόνο όταν η νομοθεσία είναι πλήρως εναρμονισμένη με τη νομοθεσία της ΕΕ και η διοικητική ικανότητα κρίνεται επαρκής για την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ.

48

Έχουν ήδη ληφθεί μέτρα για τη μείωση των αδυναμιών στον τομέα της βιωσιμότητας. Το χρονοδιάγραμμα παρακολούθησης ROM για το 2014 προβλέπει ορισμένες εκ των υστέρων ασκήσεις ROM με στόχο τον έλεγχο της βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα των αποτελεσμάτων των έργων του ΜΠΒ.

59

Η επίσημη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Σερβία τον Ιανουάριο του 2014, αρχής γενομένης με τα κεφάλαια για το κράτος δικαίου (κεφάλαιο 23, «Δικαστικό σύστημα και θεμελιώδη δικαιώματα» και κεφάλαιο 24 «Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια»), ανέδειξε την ανάγκη να εξασφαλιστεί υγιές και προβλέψιμο κλίμα κράτους δικαίου, ευνοϊκό για τη βελτίωση του συνολικού περιβάλλοντος διακυβέρνησης. Αυτό συνεπάγεται κυρίως και κατά προτεραιότητα, την αποτελεσματική και αποτρεπτική καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα και σε όλους τους τομείς, καθώς και σε επίπεδο έργων.

61

Σε όλες τις περιόδους προγραμματισμού οριζόντια θέματα εντάχθηκαν στα γενικότερα θέματα κράτους δικαίου. Ακόμη και αν δεν αναφέρεται ρητά στα

προηγούμενα έτη, η Επιτροπή αντιμετωπίζει τα θέματα αυτά με οριζόντιο τρόπο, αναγνωρίζοντας ωστόσο ότι οι ρητές αναφορές θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μεγαλύτερη σαφήνεια.

66

Η Σερβία επί του παρόντος ετοιμάζει ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), το οποίο αναμένεται να βασιστεί σε σφαιρική διαγνωστική των υποσυστημάτων ΔΔΟ. Επομένως πρόκειται να διεξαχθεί αξιολόγηση δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής υποχρέωσης λογοδοσίας (PEFA). Ένα συνολικό και αξιόπιστο πρόγραμμα μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών αποτελεί μία από τις βασικές απαιτήσεις στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Σερβίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και συγχρόνως αντιπροσωπεύει ένα από τα βασικά στοιχεία για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων.

Η αξιολόγηση δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής υποχρέωσης λογοδοσίας θα παράσχει στην κυβέρνηση της Σερβίας μια σύντομη απεικόνιση των γενικών επιδόσεων της σε θέματα ΔΔΟ, ενώ θα της επιτρέψει να αξιολογήσει την τρέχουσα κατάσταση σε βασικούς τομείς και να εντοπίζει τους ενδεχόμενους περιορισμούς και κινδύνους, στην πορεία προς μια νέα στρατηγική μεταρρύθμισης της ΔΔΟ. Θα συμπεριλάβει επίσης αξιολόγηση των δομών του ΜΠΒ στο πλαίσιο των σερβικών αρχών.

67

Η Επιτροπή συμφωνεί με την ανάγκη να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για να διασφαλιστούν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Η λειτουργία εσωτερικού λογιστικού ελέγχου καθιερώθηκε σταδιακά έτσι ώστε να προσαρμόζεται σε ένα σύστημα αποκεντρωμένης διαχείρισης. Ο αριθμός των εσωτερικών ελεγκτών και των ελέγχων που διενεργήθηκαν αυξήθηκε με την πάροδο του χρόνου. Ωστόσο, πρέπει ακόμη να θεσπιστεί ένα αποτελεσματικό και λειτουργικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου σύμφωνα με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας σχετικά με το σύστημα του προϋπολογισμού για πολλές αρμόδιες για τον προϋπολογισμό αρχές και δικαιούχους. Ο εσωτερικός έλεγχος έχει επικεντρωθεί στον εκ των υστέρων έλεγχο της συμμόρφωσης με τη νομοθεσία και τον εντοπισμό ενδεχόμενων παρατυπιών, όπως αποδεικνύεται από το έργο των εσωτερικών ελεγκτών, των κεντρικών ελεγκτών του προϋπολογισμού, καθώς και του Κρατικού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της διαχειριστικής λογοδοσίας, η προσοχή

θα πρέπει να επικεντρωθεί σταδιακά προς την κατεύθυνση της λογοδοσίας των διαχειριστών όσον αφορά τον καθορισμό και την υλοποίηση κατάλληλων δομών δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου, με την υποστήριξη υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου, για την πρόληψη παρατυπιών.

70

Η Επιτροπή θέσπισε μέτρα για τη μείωση των κινδύνων από τη μεγάλη εναλλαγή προσωπικού. Τα μέλη του προσωπικού λαμβάνουν ενεργά μέρος σε καθήκοντα που εκτελούνται από την Αντιπροσωπεία στο τρέχον πλαίσιο κεντρικής διαχείρισης, για να επωφεληθούν από την πρακτική εμπειρία σε πραγματικές περιπτώσεις πριν αναλάβουν τα ίδια τις συναλλαγές όταν εισαχθεί το σύστημα αποκεντρωμένης διαχείρισης. Τα καθήκοντα περιλαμβάνουν την παρατήρηση επιτροπών αξιολόγησης, τη συμμετοχή σε επιτόπιους ελέγχους και σε αποστολές ελέγχου των έργων.

71

Η ενίσχυση της προστασίας καταγγελλόντων αποτελεί σημαντικό στοιχείο που ήρθε ήδη στο φως στην αναλυτική έκθεση σχετικά με το κεφάλαιο 23. Η ανάπτυξη ενός λειτουργικού συστήματος προστασίας καταγγελλόντων πρέπει να κατέχει εξέχουσα θέση στο πρόγραμμα δράσης που ετοιμάζει η Σερβία για να ανταποκριθεί στα κριτήρια για το άνοιγμα του εν λόγω κεφαλαίου. Έχει καταρτιστεί και πρόκειται να εγκριθεί σχέδιο νόμου για την προστασία των καταγγελλόντων.

Συμπεράσματα και συστάσεις

74 α)

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένα έργα του ΜΠΒ, κυρίως τα πιο παλιά, παρουσιάζουν προβλήματα σχεδιασμού. Γι αυτό τον λόγο, η Επιτροπή βελτίωσε τα δελτία τομέων στο πλαίσιο αυτό. Οι τομεακές αξιολογήσεις που χρηματοδοτούνται από τον ΜΠΒ έλαβαν υπόψη τα διδάγματα από την εφαρμογή του ΜΠΒ I (2007-12). Οι συστάσεις από τις αξιολογήσεις αυτές εξετάστηκαν στο πλαίσιο διαφόρων ομάδων εργασίας και αναμένεται να αντικατοπτριστούν στον προγραμματισμό του ΜΠΒ II. Ορισμένες από τις συγκεκριμένες συστάσεις που εξετάστηκαν στις τομεακές αξιολογήσεις έχουν ήδη ληφθεί υπόψη στον κανονισμό για τη θέσπιση του ΜΠΒ II (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014), τον κοινό εκτελεστικό κανονισμό (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2014) και τα σχέδια συμφωνιών-πλαισίων, που θα συναφθούν με κάθε επιμέρους δικαιούχο.

74 β)

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τα επιμέρους προβλήματα στην υλοποίηση προηγούμενων έργων, τα οποία είχαν αντιμετωπιστεί από την αναθέτουσα αρχή, προκειμένου να διασφαλιστεί η εκτέλεση των συμβάσεων και η προώθηση υπεύθυνης δημοσιονομικής συμπεριφοράς στο πλαίσιο της διαχείρισης των συμβάσεων. Η πολυπλοκότητα και οι τεχνικές απαιτήσεις των διαδικασιών υποβολής προσφορών οδήγησαν σε ορισμένες αποτυχίες και περιορίστηκαν κατά την επανάληψη του διαγωνισμού.

74 γ)

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η δυσκολία απασχόλησης και διατήρησης καταρτισμένου προσωπικού σε διοικητικές δομές αποτελεί κοινή πρόκληση σε όλες τις υποψήφιες χώρες. Το ζήτημα αυτό θα παρακολουθείται κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, δεδομένου ότι ένα κεφάλαιο μπορεί να κλείσει μόνο όταν η νομοθεσία είναι πλήρως εναρμονισμένη με τη νομοθεσία της ΕΕ και η διοικητική ικανότητα κρίνεται επαρκής για την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ.

76

Η Σερβία επί του παρόντος ετοιμάζει ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), το οποίο αναμένεται να βασιστεί σε σφαιρική διαγνωστική των υποσυστημάτων ΔΔΟ. Επομένως πρόκειται να διεξαχθεί αξιολόγηση δημόσιων δαπανών και δημοσιονομικής υποχρέωσης λογοδοσίας (PEFA). Ένα συνολικό και αξιόπιστο πρόγραμμα μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών αποτελεί μία από τις βασικές απαιτήσεις στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της Σερβίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και συγχρόνως αντιπροσωπεύει ένα από τα βασικά στοιχεία για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων.

78

Σε όλες τις περιόδους προγραμματισμού, οριζόντια θέματα εντάχθηκαν στα γενικότερα θέματα κράτους δικαίου. Ακόμη και αν δεν αναφέρεται ρητά στα προηγούμενα έτη, η Επιτροπή αντιμετωπίζει τα θέματα αυτά με οριζόντιο τρόπο, αναγνωρίζοντας ωστόσο ότι οι ρητές αναφορές θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μεγαλύτερη σαφήνεια.

80 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Οι διαδικασίες ιεράρχησης και επιλογής των έργων έχει ήδη βελτιωθεί συνολικά κατά τη διάρκεια ζωής του ΜΠΒ Ι. Περαιτέρω πρόοδος αναμένεται για τα έργα του ΜΠΒ ΙΙ, χάρη στη νέα μεθοδολογία που αναπτύχθηκε και τη μετάβαση σε τομεακή προσέγγιση που θα ενισχύσει τους δεσμούς μεταξύ των πολιτικών προτεραιοτήτων και του προγραμματισμού της βοήθειας. Οι βασικές προτεραιότητες προγραμματισμού θα αντικατοπτρίζονται στο έγγραφο στρατηγικής ανά χώρα, ενώ οι ελλείψεις σε σχέση με τις προτεραιότητες θα αξιολογούνται κάθε χρόνο στο έγγραφο στρατηγικής της Επιτροπής και στις εκθέσεις προόδου. Μετά την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, σε κάθε τομέα, ο προγραμματισμός πρέπει να συνδέεται άμεσα με τις προτεραιότητες που προσδιορίστηκαν στα σχετικά κεφάλαια, πρώτον στις αναλυτικές εκθέσεις και στη συνέχεια στα κριτήρια για το άνοιγμα ή το κλείσιμο των κεφαλαίων, κατά περίπτωση. Άλλη σαφής βελτίωση όσον αφορά τις επενδύσεις θα πρέπει να προκύπτει από τη δημιουργία ενιαίας εθνικής σειράς στρατηγικών έργων στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας, του περιβάλλοντος και των υποδομών επιχειρήσεων. Αυτή η ενιαία σειρά έργων θα πρέπει να εγκριθεί από την κυβέρνηση και να χρησιμοποιηθεί ως ενιαία βάση για τη χορήγηση της βοήθειας του ΜΠΒ σε έργα υποδομής.

80 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Στο πλαίσιο θεματικών τομεακών αξιολογήσεων έχει ήδη γίνει ανταλλαγή των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από την υλοποίηση έργων που εφαρμόζονται σε πολλές χώρες ή σε πολλούς τομείς και, συγκεκριμένα, οι τομεακές αξιολογήσεις που χρηματοδοτούνται από τον ΜΠΒ έλαβαν υπόψη τα διδάγματα από την εφαρμογή του ΜΠΒ Ι (2007-2012). Συνεπώς, ορισμένες από τις ειδικές συστάσεις που εξετάστηκαν στις τομεακές αξιολογήσεις έχουν ήδη ληφθεί υπόψη στον κανονισμό για τη θέσπιση του ΜΠΒ ΙΙ (κανονισμός ΕΕ 231/2014), τον κοινό εκτελεστικό κανονισμό (κανονισμός ΕΕ 236/2014) και τα σχέδια συμφωνιών-πλαίσιων, που θα συναφθούν με κάθε επιμέρους δικαιούχο. Επίσης, αντικατοπτρίζονται στον προγραμματισμό του ΜΠΒ ΙΙ, κατά περίπτωση. Για λόγους εσωτερικής παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων, ειδικός πίνακας απεικονίζει την εξέλιξη όσον αφορά τα μέτρα έχουν ληφθεί για την εφαρμογή των κύριων πορισμάτων και των συστάσεων

που διατυπώθηκαν σε προηγούμενες αξιολογήσεις όσον αφορά τόσο τους τομείς όσο και τις μορφές της βοήθειας. Επιπλέον, η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει —στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός πλαισίου παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων για την ικανοποίηση των απαιτήσεων αναφοράς που απορρέουν από το νομικό πλαίσιο του ΜΠΒ ΙΙ— τη δυνατότητα δημιουργίας (ενδεχομένως χρησιμοποιώντας τα ήδη υπάρχοντα εργαλεία) ενός αποτελεσματικού και αποδοτικού από πλευράς κόστους εργαλείου υποβολής εκθέσεων που θα μπορεί να χρησιμοποιηθεί και στο πλαίσιο της διαδικασίας διαγωνισμού. Επιπλέον, οι νέες στρατηγικές κατευθύνσεις για την αξιολόγηση της ΓΔ Διεύρυνσης προβλέπουν την επανεξέταση των υφιστάμενων πρακτικών και εργαλείων παρακολούθησης, καθώς και την ενίσχυση των συνεργιών μεταξύ των λειτουργιών αξιολόγησης και παρακολούθησης, γεγονός που θα συμβάλει στη διασφάλιση συνεπούς συνέχειας προηγούμενων συμπερασμάτων και συστάσεων.

80 γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και προτίθεται να τη λάβει υπόψη με τη βελτίωση της λογικής των παρεμβάσεων στα έγγραφα δράσης του ΜΠΒ ΙΙ, ιδίως όσον αφορά τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων, καθώς και με την περαιτέρω βελτίωση της τεκμηρίωσης σχετικά με την εκτίμηση των αναγκών που επισυνάπτεται στα έγγραφα δράσης.

80 δ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή. Στην πραγματικότητα λαμβάνεται ήδη υπόψη σε μεγάλο βαθμό, δεδομένου ότι από τον ΜΠΒ 2012, οι προϋποθέσεις προγραμματισμού χρησιμοποιούνται με πιο εύστοχο τρόπο, καθορίζονται σαφώς και με μετρήσιμο τρόπο στα δελτία τομέων και έργων και εκτελούνται κατά τη διάρκεια υλοποίησης. Πολλά έργα έχουν αναβληθεί για άλλη περίοδο προγραμματισμού εάν δεν πληρούνται ζωτικές προϋποθέσεις. Ωστόσο, η Επιτροπή σχεδιάζει να επιβάλει αυστηρότερες προϋποθέσεις και κατέστησε σαφές στη σερβική κυβέρνηση ότι μόνο τα πλήρως ώριμα έργα θα λαμβάνονται υπόψη για προγραμματισμό. Η προσέγγιση αυτή θα εφαρμοστεί περαιτέρω στις υποδομές χάρη στην εγκαθίδρυση μιας ενιαίας σειράς έργων, που θα περιλαμβάνει επιμέρους αξιολογήσεις όλων των έργων ως προς το επίπεδο ωριμότητάς τους (και την τήρηση των προϋποθέσεων).

80 ε)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή. Προβλέπεται η ενσωμάτωση στην έκθεση του 2014 του δευτερεύοντος διατάκτη βελτιωμένης διαδρομής ελέγχου για το σύνολο του έργου, δηλαδή για τις συμβάσεις που περιλαμβάνονται στην ετήσια στρατηγική διασφάλιση της αξιοπιστίας για το 2014 και για το σχέδιο ελέγχου από το 2014 και μετά. Τα αποτελέσματα, τα πορίσματα και οι συστάσεις για τους ελέγχους και τις επιτόπιες παρακολουθήσεις υποβάλλονται στις γενικές εκθέσεις που περιέχουν δεδομένα σχετικά με ολόκληρο το σχέδιο ή τον τομέα. Οι εν λόγω εκθέσεις θα βελτιωθούν με τρόπο ώστε να διευκολύνουν και να εξασφαλίσουν την εφαρμογή των συγκεκριμένων συστάσεων.

80 στ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και εξετάζει το ενδεχόμενο να θεσπίσει σύστημα για να συμπεριλάβει δείγματα των εν λόγω ελέγχων στον ετήσιο έλεγχο και στα σχέδια επιτόπιου ελέγχου.

81 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης την αξιολόγηση δημόσιων δαπανών και τη δημοσιονομική υποχρέωση λογοδοσίας προκειμένου να δώσει στην κυβέρνηση της Σερβίας μια ευρεία εικόνα των επιδόσεων σε θέματα διαχείρισης δημόσιων οικονομικών. Η αξιολόγηση θα εκτιμήσει την κατάσταση σε βασικούς τομείς και θα εντοπίσει τους περιορισμούς και κινδύνους στην πορεία προς μια νέα στρατηγική μεταρρύθμισης της ΔΔΟ. Θα συμπεριλάβει επίσης την αξιολόγηση των δομών διαχείρισης του ΜΠΒ στο πλαίσιο των σερβικών αρχών. Η Σερβία, επί του παρόντος, ετοιμάζει ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), το οποίο θα βασίζεται σε σφαιρική διαγνωστική των υποσυστημάτων ΔΔΟ. Η πρόοδος θα κατευθύνεται και θα παρακολουθείται εκ του σύνεγγυς κατά τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του κεφαλαίου 32 σχετικά με τον δημοσιονομικό έλεγχο.

81 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και χαιρετίζει κάθε περαιτέρω συμμετοχή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες πολιτικής και προγραμματισμού. Είναι πράγματι της γνώμης ότι τα μέτρα αυτά έχουν γενικά ήδη θεσπιστεί. Η Επιτροπή έχει ήδη παράσχει στήριξη του ΜΠΒ για τη σύσταση ενός γραφείου συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών. Το γραφείο ιδρύθηκε το 2010. Το 2010, οι εθνικές αρχές θέσπισαν επίσης μηχανισμό καλούμενο SECO (τομεακές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών) για τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση της βοήθειας του ΜΠΒ. Ο μηχανισμός SECO είναι οργανωμένος σε τομεακή βάση. Για κάθε τομέα, έχουν καταχωριστεί αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Η βοήθεια του ΜΠΒ παρέχεται μέσω τεχνικής βοήθειας για τον σχεδιασμό του μηχανισμού SECO και για την ενίσχυση της επιρροής του στην ευρύτερη χάραξη πολιτικής. Παρότι οι οργανώσεις της κοινωνίας εξέφρασαν τακτικά τη γνώμη τους για τον προγραμματισμό του ΜΠΒ, η προσφυγή τους στον μηχανισμό αυτό ήταν συνολικά μάλλον περιορισμένη.

81 γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και θα εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές για να διασφαλίσει ότι κατά περίπτωση, η ανάγκη για μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς ή άλλα τομεακά μέτρα χρηστής διακυβέρνησης θα εξεταστεί κατά τον σχεδιασμό του έργου.

81 δ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και θα μεριμνήσει ώστε το έργο λογιστικού ελέγχου που πραγματοποιήθηκε από τον Μάρτιο του 2014 στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπίστευσης και μεταβίβασης διαχειριστικών αρμοδιοτήτων να ληφθεί υπόψη στη διαδικασία μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

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

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

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Συνδρομές επί πληρωμή:

- μέσω των εμπορικών αντιπροσώπων της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://publications.europa.eu/others/agents/index_el.htm).

Η παρούσα έκθεση αξιολογεί κατά πόσον η στήριξη εκ μέρους της ΕΕ —περίπου 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ κατά την περίοδο 2007-2013— προετοίμασε αποτελεσματικά τη Σερβία για ένταξη στην ΕΕ. Τα ελεγχθέντα έργα παρήγαγαν τις προβλεπόμενες υλοποιήσεις, μολονότι χαρακτηρίζονταν από αδυναμίες όσον αφορά τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη βιωσιμότητά τους. Συνολικά, το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή ορθώς δίνει έμφαση στα ζητήματα διακυβέρνησης κατά τον σχεδιασμό της βοήθειάς της προς τη Σερβία, καθώς και ότι η στήριξη εκ μέρους της ΕΕ βοηθά αποτελεσματικά τη Σερβία να εφαρμόσει διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και να βελτιώσει τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων