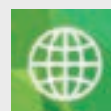


Speciaal verslag

**Pretoetredingssteun van
de EU aan Servië**EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-9207-049-6
doi:10.2865/62667

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

Pretoetredingssteun van de EU aan Servië

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

Paragraaf

Acroniemen

I–VII **Samenvatting**

1–6 **Inleiding**

1–4 **Achtergrond**

5–6 **Pretoetredingssteun van de EU aan Servië**

7–8 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

9–71 **Opmerkingen**

9–48 **Deel één — beheer door de Commissie van IPA-projecten**

9–22 Financieringsbesluiten werden afgeleid van relevante strategieën

23–38 De Commissie is begonnen met het aanpakken van gebreken in het projectontwerp die hebben bijgedragen aan vertragingen bij de uitvoering

39–48 IPA-projecten genereren doorgaans de geplande outputs, maar de resultaten die verder gaan dan de output zijn mogelijk niet duurzaam

49–71 **Deel twee — beheer door de Commissie van niet-financiële bijstand ter ondersteuning van het bestuur**

49–63 De Commissie heeft bestuurskwesties uitgebreid aangekaart in haar dialoog met Servië, die een steeds positievere impact heeft

64–71 Bij de goedkeuring van het Servisch systeem voor beheer van EU-middelen heeft de Commissie het beheer van de overheidsfinanciën door Servië niet volledig in aanmerking genomen

72–81 **Conclusies en aanbevelingen**

72–79 **Conclusies**

80–81 **Aanbevelingen**

Bijlage I — Lijst van gecontroleerde IPA-projecten

Bijlage II — Lijst van IPA-projecten die zijn onderzocht wat betreft het bestuur en corruptiebestrijding als horizontale kwesties

Antwoorden van de Commissie

CSO: Maatschappelijke organisatie (Civil Society Organisation)

DIS: Gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (Decentralised Implementation System)

EP: Europees Parlement

EPD: Versterkte permanente dialoog (Enhanced Permanent Dialogue)

IA: Interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken (Interim Agreement on trade and trade related matters)

IPA: Instrument voor pretoetredingssteun (Instrument for Pre-Accession)

MIFF: Indicatief financieel meerjarenkader (Multi-Annual Indicative Financial Framework)

mkb: Midden- en kleinbedrijf

NAD: Behoefteramingsdocument (Needs Assessment Document)

NIPAC: Nationale IPA-coördinator (National IPA Coordinator)

PAR: Hervorming van het openbaar bestuur (Public Administration Reform)

PEFA: Overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht (Public Expenditure and Financial Accountability)

PFM: Beheer van de overheidsfinanciën (Public Finance Management)

ROM: Resultaatgericht toezicht (Results-oriented Monitoring)

SAO: Stabilisatie- en associatieovereenkomst (Stabilisation and Association Agreement)

SAP: Stabilisatie- en associatieproces (Stabilisation and Association Process)

SEIO: Europese Integratiedienst van de Republiek Servië (Republic of Serbia European Integration Service)

SIGMA: Steun voor de verbetering van bestuur en beheer (Support for Improvement in Governance and Management)

I

Sinds 2007 bedraagt de financiële bijstand van de EU aan Servië door middel van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) ongeveer 170 miljoen euro per jaar. Voor bestuur, dat door de Commissie als het meest uitdagende gebied voor Servië wordt gezien, werd een kwart van de IPA-fondsen ontvangen. De EU vult de IPA-fondsen aan met enkele niet-financiële middelen om Servië voor te bereiden op het EU-lidmaatschap.

II

Het doel van de controle was om te beoordelen of de Commissie de pretoetredingssteun aan Servië en, wat dieper gaat, haar steun aan het belangrijke gebied van bestuur, doeltreffend aan het beheren is. De controle bestreek de periode 2007-2013 en behandelde de volgende twee vragen:

- a) Heeft de Commissie de IPA-projecten doeltreffend beheerd?
- b) Heeft de Commissie bij haar steun voor bestuur de niet-financiële bijstand doeltreffend beheerd?

III

In het kader van de controle werden het IPA-programmeringsproces en 15 door IPA gefinancierde projecten van de IPA-jaarprogramma's voor Servië uit 2007, 2008 en 2009 onderzocht, met bijzondere aandacht voor de projectresultaten. De gecontroleerde niet-financiële bijstand omvatte de dialoog EU-Servië inzake bestuurskwesties en samenwerking om Servië voor te bereiden op het gedecentraliseerde beheer van EU-fondsen. De Rekenkamer onderzocht tevens een andere steekproef van 10 IPA-projecten van de jaarprogramma's 2010, 2011 en 2012 om na te gaan of bestuur en corruptiebestrijding horizontale kwesties waren in projecten waar goed bestuur geen primaire doelstelling was.

IV

Uit de controle bleek dat de Commissie de pretoetredingssteun aan Servië over het algemeen doeltreffend beheert. De financiële pretoetredingssteun aan Servië, samen met andere steunvormen, leveren een doeltreffende bijdrage aan de doorvoering van sociale en economische hervormingen in Servië en aan de verbetering van goed bestuur in het land. Op basis van de ervaring die in andere IPA-begunstigde landen is opgedaan, legt de Commissie meer nadruk op bestuurskwesties bij het plannen van haar financiële en niet-financiële steun aan Servië.

V

De Commissie heeft de IPA-projecten doeltreffend beheerd. Het programmeren van de financiële steun uit het IPA is gebaseerd op een coherent strategisch kader en de aanpak voor het selecteren van projecten die relevant zijn voor de voorbereiding van Servië op de toetreding is geleidelijk aan het verbeteren. Over het algemeen genereren de gecontroleerde projecten hun geplande outputs, maar ze vertoonden gebreken wat betreft hun ontwerp, uitvoering en instandhouding. Bij het opstellen van de nieuwste IPA-jaarprogramma's ondernam de Commissie stappen om de tekortkomingen aan te pakken die door de Rekenkamer bij eerdere IPA-projecten waren aangetroffen.

VI

De Commissie slaagde erin de niet-financiële steun aan Servië op het gebied van bestuur doeltreffend te beheren. Uit de controle bleek dat de gestructureerde dialoog EU-Servië de belangrijkste bestuursgebieden adequaat dekte en het verband tussen politieke prioriteiten en beleidsformulering wist te leggen. De nadruk die in de dialoog op bestuur werd gelegd, stond over het algemeen niet expliciet in het projectontwerp, maar de meeste projecten die door de Rekenkamer werden onderzocht, hadden indirect bijgedragen aan een beter bestuur en/of corruptiebestrijding door hun activiteiten in verband met de opbouw van bestuurscapaciteit. Wat betreft de voorbereiding van Servië op het gedecentraliseerde beheer van EU-fondsen bleek uit de controle dat de aanpak van de Commissie doeltreffend was bij het steunen van bestuur, maar alleen op het beperkte gebied van de IPA-beheersstructuren. De controlewerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de nationale IPA-structuren, in overeenstemming met de IPA-regelgeving, maakten geen deel uit van het beheer van overheidsfinanciën op landelijk niveau.

VII

In het verslag staan concrete aanbevelingen ter verbetering van de programmering, het ontwerp en de uitvoering van IPA-projecten in Servië. Met betrekking tot de niet-financiële ondersteuning beveelt de Rekenkamer de Commissie aan de Servische autoriteiten te steunen bij het verder rationaliseren van hun nationale strategieën en het afronden van een volledige routekaart voor het beheer van de overheidsfinanciën, het raadplegingsmechanisme van de CSO's te verbeteren, tijdens het projectontwerp stelselmatig de noodzaak tot specifieke corruptiebestrijdingsmaatregelen of andere maatregelen voor goed bestuur te controleren, en stappen te ondernemen om het controlewerk van de Commissie inzake de nationale IPA-structuren te integreren in de landelijke beoordeling van het beheer van overheidsfinanciën.

Achtergrond

01

Na de val van het regime van Slobodan Milošević in oktober 2000 begon Servië, het qua inwonertal en grondgebied grootste land van de Westelijke Balkan¹, aan zijn route van pretoetreding tot de EU in het kader van het stabilisatie- en associatieproces.

Figuur 1 geeft een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen die de betrekkingen tussen de EU en Servië van 1999 tot 2014 markeerden.

1 Het Servische gebied beslaat 77 474 km² en telt 7,2 miljoen inwoners (gegevens 2014, CIA World Factbook).

Figuur 1

Belangrijke data voor de betrekkingen tussen de EU en Servië

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 januari — De eerste intergouvernementele conferentie (Raad van de Europese Unie, Europese Commissie en Servië) vindt plaats en luidt de formele start van de toetredingsonderhandelingen met Servië in.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 september — De stabilisatie- en associatieovereenkomst EU-Servië wordt van kracht. Het analytisch onderzoek naar het acquis (de zgn. screening) gaat van start. 28 juni — De Europese Raad besluit de toetredingsonderhandelingen met Servië te openen.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 maart — De Europese Raad bevestigt dat Servië een EU-kandidaat-lidstaat is.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 oktober — De Commissie brengt haar advies uit aangaande de aanvraag van Servië voor EU-lidmaatschap. 20 juli — Arrestatie van Goran Hadžić, de laatste voortvluchtige die werd gezocht door het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY). 26 mei — Arrestatie van Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 februari — Interimovereenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken (deel van de stabilisatie- en associatieovereenkomst EU-Servië) wordt van kracht.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 december — Servië doet een aanvraag voor EU-lidmaatschap. 19 december — Visumvrij reizen naar het Schengengebied voor Servische burgers.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 juli — Arrestatie van Radovan Karadžić. 29 april — De stabilisatie- en associatieovereenkomst EU-Servië wordt samen met de interim-overeenkomst betreffende de handel en aanverwante zaken ondertekend.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 mei — De EU staakt de onderhandelingen betreffende de stabilisatie- en associatieovereenkomst EU-Servië, omdat zij meent dat Servië niet zijn volledige medewerking verleent aan het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY).
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 oktober — Servië start onderhandelingen met de EU over het ondertekenen van het internationaal verdrag genaamd de stabilisatie- en associatieovereenkomst.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 juni — De Europese Raad van Thessaloniki bevestigt het EU-perspectief voor de landen van de Westelijke Balkan.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 april — Arrestatie van Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 juni — De Europese Raad van Santa Maria da Feira verklaart dat alle landen van het stabilisatie- en associatieproces potentiële kandidaten voor het EU-lidmaatschap zijn.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 mei — Er wordt een voorstel van de Commissie aangaande het stabilisatie- en associatieproces, het EU-beleid inzake de landen van de Westelijke Balkan, vastgesteld met als doel een eventueel EU-lidmaatschap.

02

Het stabilisatie- en associatieproces dat in 1999 na een decennium van onrust en gewapende conflicten in de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië door de EU werd gestart, werd ingegeven door de gedachte dat alleen het echte vooruitzicht op EU-integratie de Balkanlanden duurzame vrede, stabiliteit en democratie zou kunnen brengen. Het stabilisatie- en associatieproces combineert contractuele banden in de vorm van stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's), handelsmaatregelen die de regio vrije toegang tot praktisch alle goederen verschaffen, en duurzame financiële steun uit de EU-begroting.

03

De EU drong erop aan dat Servië vermoedelijke oorlogscriminelen aan het Internationaal Strafhof in Den Haag zou uitleveren en tevens een blijvende oplossing voor zijn betrekkingen met Kosovo zou vinden, alvorens het significante vooruitgang zou kunnen boeken op weg naar EU-lidmaatschap. Servië diende zijn aanvraag voor EU-lidmaatschap in op 22 december 2009 en verkreeg hiermee, op basis van de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 28 februari, op 1 maart 2012 van de Europese Raad de status van kandidaat-lidstaat. In de conclusies werd met name de door Servië geboekte vooruitgang in zijn dialoog met Kosovo genoemd². Verder waren de voortgang van Servië bij het voldoen aan de politieke elementen van de criteria van Kopenhagen³ en de overlevering van enkele oorlogscriminelen aan de rechterlijke instanties bepalende factoren bij het besluit van de Raad.

04

De toetredingsonderhandelingen met Servië werden formeel geopend op 1 januari 2014. De Europese Commissie had vooraf aangegeven dat zij de bestuurskwesties als de grootste uitdaging voor Servië zag en had besloten dat dit uitermate moeilijke gebied vroeg in de onderhandelingen per hoofdstuk behandeld diende te worden⁴.

- 2 In de dialoog tussen Belgrado en Pristina werd bemiddeld door de vicevoorzitter van de Commissie/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid Catherine Ashton, gesteund door de Europese Dienst voor extern optreden.
- 3 De criteria van Kopenhagen die door de Europese Raad in juni 1993 zijn opgesteld, omvatten:
 - a) politieke criteria: stabiliteit van instellingen ter garantie van democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en respect voor en bescherming van minderheden;
 - b) economische criteria: het bestaan van een functionerende markteconomie evenals de capaciteit om met concurrentiedruk en marktkrachten in de EU om te gaan;
 - c) het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te leven, waaronder het voldoen aan de doelstellingen van politieke, economische en monetaire unie.
- 4 Om toetredingsonderhandelingen te vergemakkelijken, is het proces opgedeeld in 35 EU-beleids hoofdstukken. Onderhandelingen over de verschillende hoofdstukken zijn niet beperkt tot aspecten van wet- en regelgeving, maar bestrijken tevens de vorming van de benodigde beheersstructuren en de geboekte vooruitgang bij het opbouwen van hun beheerscapaciteit. De bestuursgerelateerde hoofdstukken zijn in feite de hoofdstukken 23 (justitie en grondrechten) en 24 (rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid).

Pretoetredingssteun van de EU aan Servië

05

De prioriteiten van de EU-pretoetredingssteun omvatten het helpen van de begunstigde landen bij de versterking van hun administratieve capaciteit en het ondersteunen van de overname en uitvoering van het *acquis communautaire*⁵. Ter versterking van de administratieve capaciteit financiert de Commissie activiteiten zoals het opbouwen van instellingen en het opzetten van beheerssystemen en opleidingen.

06

In de periode 2007-2013 heeft de EU op het gebied van bestuurlijke capaciteit steun verleend aan Servië in de vorm van Component I (steun voor overgang en institutionele opbouw) van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)⁶. De IPA-fondsen — gemiddeld ongeveer 170 miljoen euro per jaar — zijn vrij gelijkmatig over een brede reeks aan sectoren verdeeld, zoals te zien is in **tabel 1**. Het gebied bestuur — “justitie en binnenlandse zaken”, waaronder corruptiebestrijding, en “hervorming van het openbaar bestuur”, waaronder hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) — ontving een kwart van de fondsen, wat aangeeft dat de Commissie het belang inziet van het aanpakken van tekortkomingen op dit gebied.

- 5 Het *acquis* verwijst naar een geheel van principes, beleid, wetten, praktijken, verplichtingen en doelstellingen die zijn overeengekomen of ontwikkeld binnen de Europese Unie.
- 6 IPA werd vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82) en Verordening (EG) nr. 718/2007 van de Commissie van 12 juni 2007 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 170 van 29.6.2007, blz. 1).

Tabel 1

IPA-steun aan Servië (2007-2013)

Sector	Toewijzing (miljoen euro)	Percentage van totale toewijzingen
Justitie en binnenlandse zaken	117	9,7 %
Hervorming van het openbaar bestuur	164	13,6 %
Sociale ontwikkeling	171	14,2 %
Ontwikkeling van de particuliere sector	109	9,1 %
Vervoer	146	12,1 %
Milieu, klimaatverandering en energie	192	16,0 %
Landbouw en plattelandsontwikkeling	109	9,1 %
Overig EU-acquis en horizontale activiteiten	195	16,2 %
Totaal	1 203	

Bron: Meerjarige indicatieve planningdocumenten voor Servië, 2011-2013.

Reikwijdte en aanpak van de controle

07

Het doel van de controle was om te beoordelen of de Commissie de pretoetredingssteun aan Servië, en uitgebreider, haar steun aan het belangrijke gebied van bestuur, doeltreffend beheert. Bij de controle werd ingegaan op twee belangrijke vragen:

- a) Heeft de Commissie de IPA-projecten doeltreffend beheerd?
- b) Heeft de Commissie bij haar steun voor bestuur de niet-financiële ondersteuning doeltreffend beheerd?
- b) de administratieve controle van een andere steekproef van tien IPA-projecten van de jaarprogramma's 2010, 2011 en 2012 (zie **bijlage II**) om de integratie te beoordelen van bestuur en corruptiebestrijding als horizontale kwesties in projecten waar goed bestuur geen primaire doelstelling was;
- c) de evaluatie van het IPA-programmeringsproces, de dialoogmechanismen inzake bestuurskwesties en de bestaande procedures ter beoordeling van de gereedheid van Servië om een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (DIS) voor de IPA-steun te beheren;

08

De controle werd uitgevoerd tussen mei 2013 en januari 2014 en omvatte:

- a) de beoordeling van door IPA gefinancierde projecten met speciale aandacht voor de projectresultaten (zie **bijlage I**)⁷. De steekproef omvatte acht projecten op het gebied van bestuur, om aan te geven dat de nadruk van de controle op bestuur ligt, en zeven projecten op andere actieterreinen — sociale ontwikkeling, vervoer, energie, plattelandsontwikkeling en ontwikkeling van de particuliere sector;
- d) controlebezoeken van 17 tot 28 juni 2013 aan de delegatie van de Europese Unie in Belgrado en de relevante Servische vakministeries, agentschappen⁸, regionale of lokale autoriteiten alsmede overheidsbedrijven. Er werden projectlocaties bezocht in Belgrado, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica, en Ušće.

- 7 De 15 gecontroleerde IPA-projecten waren geselecteerd uit de IPA-jaarprogramma's voor Servië van 2007, 2008 en 2009, omdat deze projecten hun verwachte resultaten ten tijde van de controle (halverwege 2013) geboekt zouden moeten hebben. Het enige begrotingssteunprogramma voor Servië tot op heden, dat door middel van IPA 2009 met 100 miljoen euro werd gefinancierd, viel ook onder de reikwijdte van de controle.
- 8 Met name de Europese Integratiedienst van de Republiek Servië, het agentschap voor corruptiebestrijding en het bureau voor overheidsopdrachten.

Deel één — beheer door de Commissie van IPA-projecten

Financieringsbesluiten werden afgeleid van relevante strategieën

09

De Rekenkamer onderzocht of de strategische documenten onderlinge samenhang vertoonden en duidelijke prioriteiten en prestatie-indicatoren bevatten, en of de Commissie en de Servische autoriteiten een proces hadden ontwikkeld om de meest relevante projecten voor IPA-financiering te selecteren. De Rekenkamer onderzocht tevens of maatschappelijke organisaties op passende wijze werden betrokken bij de IPA-steun voor bestuur en of de donorcoördinatie functioneerde.

IPA-steun is gebaseerd op een aantal coherente strategische documenten

10

Het kader voor IPA-programmering is complex en bestaat uit verschillende documenten waarin politieke doelstellingen en strategische prioriteiten worden uiteengezet (zie de paragrafen 13, 14 en **figuur 3**). Desondanks vertonen de documenten over het algemeen onderlinge samenhang bij de beoordeling van de behoeften en prioriteiten van een land. De IPA-programmeringsdocumenten voor Servië zijn eveneens in overeenstemming met de nationale strategie voor EU-integratie en de nationale behoefteramingen.

11

De Servische autoriteiten hebben meer dan 70 nationale strategieën en actieplannen ontwikkeld om de verschillende politieke en sociaal-economische vraagstukken aan te pakken, maar de kwaliteit hiervan was niet altijd uniform. Bovendien bestreek een wijd scala aan nationale strategieën de volgende twee belangrijke bestuursgerelateerde gebieden niet:

- door het politiek gevoelige karakter van territoriale decentralisatie in Servië is het decentralisatieproces uitgevoerd zonder een strategisch kader dat de nationale prioriteiten vaststelt en zonder een tijdschema voor de uitvoering ervan;
- er bestond geen overkoepelende strategie ter coördinatie van de uitvoering van de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM).

12

De coalitieregering die tussen juli 2012 en het voorjaar van 2014 aan de macht was, deed veel moeite om het Servische strategische kader voor de EU-toetredingsvoorbereidingen te consolideren, d.w.z. door de aanneming in december 2012 van een actieplan met follow-up van de bevindingen van de voortgangsverslagen van de Commissie, en in februari 2013 van het “national plan for the approximation with the *acquis*”. In de tussentijd ondernamen de Commissie en de Europese Integratiedienst van de Republiek Servië (SEIO) ook maatregelen ter verbetering van de coherentie van het Servische strategische kader, bijvoorbeeld door te trachten de verschillende strategieën in het behoefteramingsdocument (NAD) 2011-2013 te consolideren. De afstemming tussen de nationale strategieën en de IPA-doelstellingen is dankzij de sectorale aanpak sinds 2012 consistent geworden.

Strategische documenten bevatten relevante prioriteiten en de definitie van de doelstellingen en prestaties was geleidelijk aan het verbeteren

13

Het laatste Europese partnerschap met Servië, dat in 2007 was voorbereid⁹, fungeerde als een beleidskader ter bevordering van hervormingen en, middels een voorwaardelijkheidsclausule, als grondslag voor het mogelijke stopzetten van financiële steun¹⁰. Het bevatte een brede reeks aan prioriteiten op korte en middellange termijn die de toetredingscriteria en de versterking van EU-normen omvatten, maar geen rangschikking van deze prioriteiten volgens het belang ervan voor de toetreding van Servië tot de EU of de ontvangst van EU-middelen.

14

In de meerjarige indicatieve planningdocumenten (MIPD's), het Servische behoeftedocument en de daaropvolgende programmeringsdocumenten werden een aantal doelstellingen en prestatie-indicatoren gedefinieerd, maar deze waren vaak te breed. Hierdoor was het moeilijk de gemaakte vorderingen op de actieterrainen objectief te beoordelen¹¹. Door de onlangs gecreëerde sectorale toezichthoudende subcomités (SMSC, zie paragraaf 58) werd de ernst van het probleem bevestigd. Zo gaven de sectorale toezichthoudende subcomités voor de rechtsstaat en openbare administratie beide in november 2012

aan dat het doorgaan niet mogelijk was de vorderingen bij te houden vanwege slecht gedefinieerde indicatoren en raadden ze aan de definitie van indicatoren in toekomstige programmeringscycli te verbeteren¹².

15

Met de geleidelijke overgang naar de sectorale aanpak werden echter gedurende de IPA-programmeringsprocessen van 2012 en 2013 veranderingen geïntroduceerd. RACER-indicatoren¹³, referentiewaarden en doelstellingen voor de periode tot 2020, gekoppeld aan het laatste Servische behoeftedocument, werden vastgesteld op de sectorale werkgroepen voor inclusie in de project- en sectorale fiches van 2013¹⁴.

De Commissie heeft, samen met de Servische autoriteiten, haar methodologie ter selectie van relevante projecten geleidelijk verbeterd

16

In het eerste gedeelte van de programmeringsperiode 2007-2013 kon met projectprioritering door SEIO, de EU-delegatie en het hoofdkantoor van de Commissie de selectie van onrijpe of problematische projecten niet worden voorkomen. Die projecten hadden niet geselecteerd moeten worden of hadden in reserve moeten worden gehouden voor een volgend jaarprogramma¹⁵. Bij de

- 9 Besluit 2008/213/EG van de Raad van 18 februari 2008 inzake de beginselen, prioriteiten en voorwaarden die zijn opgenomen in het Europees partnerschap met Servië, met inbegrip van Kosovo als gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 10 juni 1999, en tot intrekking van Besluit 2006/56/EG (PB L 80 van 19.3.2008, blz. 46).
- 10 De steun wordt verleend op voorwaarde dat verdere vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de criteria van Kopenhagen en de specifieke prioriteiten van de Europese partnerschappen zelf (bijlage 1, punt 5, van Besluit 2008/213/EG van de Raad).
- 11 In de evaluatie van de IPA-steun voor landbouw en plattelandsontwikkeling in de periode 2007-2011 werd geconcludeerd dat de meting van de verwachte prestaties en impact een "gebied van voortdurende tekortkomingen" was vanwege het gebrek aan passende en meetbare indicatoren in programmeringsdocumenten — evaluatieverslag van het AESA-consortium, januari 2013.
- 12 Notulen van de SMSC-vergadering inzake de rechtsstaat van 15.11.2012 en van de hervorming van het openbaar bestuur SMSC van 16.11.2012.
- 13 RACER staat in het Engels voor relevant, d.w.z. nauw verwant aan de doelstellingen van het optreden; aanvaard door alle belanghebbenden; geloofwaardig voor niet-deskundigen en eenvoudig te interpreteren; eenvoudig te controleren — bijv. gegevensverzameling mogelijk tegen lage kosten; en degelijk, d.w.z. moeilijk te manipuleren.
- 14 Project- en sectorale fiches zijn gestandaardiseerde documenten die voor een bepaald jaar door het IPA-begunstigde land bij de Commissie worden ingediend, na besprekingen tussen de Commissie en het begunstigde land. De fiches zullen op project- of sectoraal niveau de prioritaire assen, de doelstellingen, de beoogde

toezichtwerkzaamheden van de Commissie werden problemen in verband met de programmering geïdentificeerd zoals een gebrek aan nationale overheidssteun; een gebrek aan interinstitutionele coördinatie; gebrek aan projectontwerp; een tekortschietende definitie van bevoegdheden; niet-duurzame financieringsoplossingen en inadequaat gebruik van opgedane ervaring van vorige projecten.

17

Het niveau van medefinanciering van de projecten en het van de IPA-financiering verwachte hefboomeffect werden in het selectieproces niet als criteria gebruikt. Tot 2012 bestonden er geen door de Europese Commissie uitgevaardigde richtlijnen over parallelle medefinanciering met betrekking tot het IPA. Servië zegde een bijdrage van 289 miljoen euro aan medefinanciering aan de IPA-jaarprogramma's van 2007-2012 toe, d.w.z. 24 % van de totale nationale IPA-financiering en de IPA-financiering van de EU¹⁶. Het was echter moeilijk te beoordelen of de nationale verbintenis tot medefinanciering was nagekomen en er bestonden geen richtsnoeren inzake de actie die ondernomen diende te worden wanneer zulke verbintenissen niet werden nagekomen.

18

Zowel de EU-delegatie als de Servische autoriteiten hebben wezenlijke inspanningen verricht om de geïdentificeerde problemen op te lossen en er rekening mee te houden bij de volgende programmeringsrondes. Bovendien introduceerden de Commissie en de SEIO in het kader van de IPA-programma's 2012 en 2013 onder meer de volgende verbeteringen in het selectieproces:

- a) strengere voorschriften aangaande de gereedheid van projecten;
- b) een overeenkomst tussen de Commissie en de Servische autoriteiten uit 2012 inzake richtsnoeren voor parallelle medefinanciering.

IPA-financiering voor bestuur bestreekt steeds vaker maatschappelijke organisaties

19

De Europese uitbreidingsstrategie legt de nadruk op de versterking van maatschappelijke organisaties (CSO's) en hun betrokkenheid bij beleidsontwikkeling. Vier maatschappelijke ondersteuningsprojecten werden in de IPA-jaarprogramma's 2007-2010 voor Servië voor een totaalbedrag van 9 miljoen euro goedgekeurd.

20

Sinds 2007 zijn de status van de CSO's en de overheidssamenwerking met hen aanzienlijk verbeterd. De CSO's in Servië zijn nu zeer actief op het gebied van bestuur en corruptiebestrijding¹⁷. Meer in het algemeen is het sinds 2010 mogelijk om de CSO's inzake IPA-programmering regelmatig te raadplegen, maar ten tijde van de controle was het gebruik van het raadplegingsmechanisme nog niet wijdverbreid.

acties, de verwachte resultaten en de gerelateerde objectief verifieerbare indicatoren aangeven, evenals de voorgenomen uitvoeringsbepalingen waaronder mijlpalen.

- 15 Gedurende de periode van mei 2009 tot mei 2013 werden maandelijks gemiddeld 14 IPA-projecten door de EU-delegatie als problematisch aangemerkt.
- 16 Op basis van de gegevens in de IPA-jaarprogramma's voor Servië. Dit hoge cofinancieringspercentage werd hoofdzakelijk bereikt doordat in 2011 de Servische autoriteiten hadden toegezegd 122 miljoen euro te zullen uittrekken voor het gemeentelijke programma subsidie/leningsinvesteringen (MEGLIP) ten behoeve van milieu, klimaatverandering en energiesector.
- 17 Zie bijvoorbeeld de resultaten van project 15 "Civil society dialogue" (dialogoog met het maatschappelijk middenveld) in **tekstvak 8**.

De coördinatie met andere donoren was slechts gedeeltelijk effectief, maar vertoont verbetering

21

Ondanks enige inspanningen bestond er geen strikte discipline bij de coördinatie van vroege IPA-projecten met die van andere donoren met het oog op de garantie van complementariteit en de vermindering van overlappingsen, met name in de sector rechtsstaat (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1

Voorbeelden van lacunes in de coördinatie in de sector rechtsstaat

Project 3 "Rechtssysteem" is een duidelijk voorbeeld van gebrekkige coördinatie, van het ontwerp tot de uitvoering. Het door de EU gefinancierde dossierbeheersysteem liep namelijk parallel met een ander, door USAID gefinancierd, systeem. Het gebrek aan coördinatie en lokale zeggenschap aangaande IT-kwesties in de sector rechtsstaat komt tot uitdrukking in het feit dat grote IT-investeringen van IPA werden gedaan zonder een werkelijke IT-strategie.

22

Sinds de toepassing van de sectorale aanpak geeft de IPA-documentatie echter een verbeterde en systematische donorcoördinatie te zien. Donoren worden nu regelmatig geraadpleegd door de sectorale werkgroepen en de Commissie rekent, in haar dialoog met Servië, sterk op de betrokkenheid van internationale organisaties op hun respectieve gebied van deskundigheid, met name de Wereldbank (PEFA-verslagen), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (SIGMA-beoordelingen), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa en de organisaties van de Verenigde Naties¹⁸.

De Commissie is begonnen met het aanpakken van gebreken in het projectontwerp die hebben bijgedragen aan vertragingen bij de uitvoering

23

De Rekenkamer onderzocht of met de 15 gecontroleerde projecten (zie **bijlage I**) precieze doelstellingen werden nagestreefd en of deze gebaseerd waren op een specifieke behoefte-raming, en of relevante conditionaliteit in het projectontwerp was ingebouwd. De Rekenkamer onderzocht tevens of de projecten volgens het geplande tijdschema waren uitgevoerd en adequaat werden gemonitord, en of corrigerende maatregelen waar nodig werden genomen.

18 Het partnerschap van de Commissie met internationale organisaties is niet beperkt tot het genereren van voor de dialoog te gebruiken informatie. Een aantal IPA-projecten wordt daadwerkelijk uitgevoerd met de betrokkenheid van deze organisaties, zoals project "Corridor X" (2010) met de Wereldbank; het project "Good Local Governance" (goed lokaal bestuur) (2007) en het project tegen "Money Laundering" (witwassen) (2010) met de Raad van Europa; het project "Hospital Information System" (ziekenhuisinformatiesysteem) (2008) met het VN-bureau voor projectdiensten; het project "Support for Civil Society" (steun voor het maatschappelijk middenveld) (2010) met de OVSE, en het project "Support for SME Development" (steun voor de ontwikkeling van het mkb) (2012) met de EBWO.

Bij het project- en contract-ontwerp heeft de Commissie onvoldoende aandacht besteed aan de precieze omschrijving van projectdoelstellingen, de exacte beoordeling van de behoeften en met vorige projecten opgedane ervaring

24

Alle onderzochte projecten voldeden aan de prioriteiten in de IPA-strategiedocumenten, maar met ongeveer de helft ervan werden doelen nagestreefd die te vaag of onrealistisch waren (zie **tekstvak 2**). Tegelijkertijd was de Commissie flexibel bij het aanpassen van de lijst van doelstellingen en verwachte resultaten waar de lange periode — tot vier of vijf jaar — tussen de projectomschrijving en de daadwerkelijke levering van de resultaten dit vereiste¹⁹. Deze flexibiliteit compenseerde het nadelige effect van aanvankelijk vage of onrealistische

doelstellingen aanzienlijk — zij het niet geheel.

25

Enkele gecontroleerde projecten waren ontworpen en uitgevoerd zonder verwijzing naar een specifieke behoefte-tering, wat in sommige gevallen tot een inefficiënte toewijzing van IPA-fondsen heeft geleid (zie **tekstvak 3**). In 2012 begon de Commissie maatregelen te introduceren waarbij de nadruk meer werd gelegd op behoefte-teringen in het ontwerp van de actie, zoals te zien is in de beoordeling door de Rekenkamer van de IPA-project- en sectorfiches van 2012.

¹⁹ De lange doorlooptijd wordt ook opgemerkt in het ontwerpverslag van CONT inzake de EU-pretoetredingsfondsen, ref: 2011/2033(INI), 20.06.2013, artikel 11, blz. 25.

Tekstvak 2

Voorbeelden van vage of onrealistische projectdoelstellingen

Aangezien er geen benchmarkgegevens voorhanden waren, was het moeilijk te beoordelen in welke mate projectdoelstellingen, zoals het versterken van de rol van het ministerie van Volksgezondheid in project 10 “Emergency Medical Service” (medische spoedhulpdienst), of het versterken van het toetredingsproces door middel van bevordering en verbetering van wederzijdse kennis en het begrip van het EU-integratieproces van Servië in project 15 “Serbia — EU Civil Society Dialogue” (Servië — Maatschappelijke dialoog van de EU) behaald waren.

Project 7 “Public Procurement Office” (bureau overheidsopdrachten) bevatte een elektronisch aanbestedings-element dat vervolgens onrealistisch bleek te zijn.

Tekstvak 3

Voorbeelden van gebrekkige behoefte-tering

Bij project 14 “Rural Development” (plattelandontwikkeling) werd 40 % van de geleverde IT-apparatuur niet gebruikt en enkele apparaten bevonden zich ten tijde van de controle nog in het magazijn van het betaalorgaan.

26

Bij het ontwerp van de gecontroleerde projecten was weinig gebruikgemaakt van de met de uitvoering van eerdere projecten opgedane ervaring. De gedeelten over opgedane ervaring in de projectfiches waren eerder een formele exercitie. Bovendien werd in geen enkele gecontroleerde projectfiche specifieke ervaring genoemd die was opgedaan bij soortgelijke projecten in andere begunstigde landen. Sterker nog, de mechanismen van opgedane ervaring binnen de Commissie werden hoofdzakelijk gebaseerd op de bevindingen van evaluaties op macroniveau, soms jaren na de gebeurtenis, en daardoor waren deze mechanismen er niet op ingesteld om gehoor te geven aan tijdige reacties op projectontwerpniveau.

Zwakke punten in de conditionaliteit voor de lancering van projecten en de fasering van de operaties werden geleidelijk aan ondervangen

27

Door onvoldoende aandacht voor de conditionaliteit en fasering bij het projectontwerp kwamen een vlotte en tijdige uitvoering van de IPA-projecten vaak in het gedrang (zie **tekstvak 4**).

28

De Commissie controleerde meestal of er nationale wetgeving bestond om ervoor te zorgen dat het optreden doeltreffend was. Elementen van twee gecontroleerde projecten waren echter niet voldoende afgestemd op de huidige of toekomstige Servische wetgeving en waren daarom nutteloos (zie **tekstvak 5**).

29

Bij projecten die bestonden uit aanvullende contracten voor de ontwikkeling van aanbod en capaciteit omvatte de conditionaliteit geen diepgaande, voorbereidende marktanalyse, vooral in het geval van gespecialiseerd of gevoelig materiaal. Zo werd in project 1 "Police reform" (politiehervorming) geen marktonderzoek aangevraagd. De mislukking van het contract voor leveringen had grote invloed op de relevantie en doeltreffendheid van het aanvullende twinningcontract.

Voorbeelden van tekortschietende conditionaliteit en fasering bij projecten

Er was sprake van een slechte fasering tussen de twee dienstencontracten die project 9 "Regional Development" (regionale ontwikkeling) vormden. De regionale ontwikkelingsstrategieën waren opgesteld vóór het nationale plan voor regionale ontwikkeling en moesten dan ook herschreven worden om bij het nationale plan aan te sluiten.

In project 12 "Žeželj Bridge" (Žeželj-brug) was het verkrijgen van de benodigde bouwvergunningen geen voorwaarde, maar een activiteit binnen het project. Dit bleek een probleem te vormen, aangezien het verkrijgen van bouwvergunningen in Servië een langdurig proces is. Het project startte namelijk in maart 2011, maar de contractanten ontvingen de benodigde vergunningen pas in april 2012, waardoor het project vertraging opliep.

Voorbeelden van juridische inconsistenties

Een element van project 1 "Police Reform" (politiehervorming) kon niet worden uitgevoerd omdat de begunstigde beweerde dat het testen van de integriteit van de politie volgens de Servische wetgeving niet was toegestaan.

De defibrillatoren uit project 10 "Emergency Medical Service" (medische spoedhulpdienst) die besteld waren voor publiek gebruik zijn praktisch niet gebruikt, aangezien de Servische wetgeving het gebruik van defibrillatoren niet toestaat voor personen die niet tot het medisch personeel behoren.

30

Tegelijkertijd waren de voorwaarden degelijk en werden deze strikt uitgevoerd in de oproepen tot het indienen van voorstellen, bijv. bij project 15 "Serbia-EU Civil Society Dialogue" (dialoog met het maatschappelijk middenveld Servië-EU) dat profiteerde van de sterke inzet van de CSO's en hun projectpartners.

31

Vergeleken met IPA 2007 en 2008 ligt in de programmeringsdocumenten na 2012 een grotere nadruk op de conditionaliteit. Projectvoorstellen werden uitgesteld wegens ontbrekende vergunningen²⁰ of terugschroefd wegens het ontbreken van de vereiste haalbaarheidsstudie.

Er traden vertragingen op bij de uitvoering van de gecontroleerde projecten, maar de algehele absorptiecapaciteit van IPA werd door de Commissie als goed beoordeeld

32

De uitvoering van alle gecontroleerde projecten werd beïnvloed door soms significante vertragingen, wat erop kan duiden dat de capaciteit van de Servische projectpartners om de actie uit te voeren, was overschat. Er was geregeld sprake van knelpunten met betrekking tot de absorptiecapaciteit van grote infrastructuurprojecten, zoals project 12 "Žeželj-brug" (zie paragraaf 43). Een betere absorptie van de IPA-fondsen bleek uit het succes van de oproepen tot het indienen van voorstellen, met name in de subsidieregeling in project 5 "Municipal Support Programme" (programma ter ondersteuning van gemeenten) waarvoor 200 projecten werden ingediend, waarvan er 67 werden gefinancierd en hun activiteiten grotendeels binnen het geplande tijdsbestek werden afgerond.

²⁰ Een voorbeeld is het intermodale vervoerproject dat sinds IPA 2011 enkele programmeringsjaren is uitgesteld wegens ontbrekende vergunningen.

Opmerkingen

33

Tegelijkertijd wijzen de door de EU-delegatie gerapporteerde hoge contract- en betalingspercentages voor de gehele programmeringscyclus 2007-2013, ondanks vertragingen en kosteloze verlengingen van de contracten, op een relatief hoge absorptiecapaciteit op landelijk niveau voor de gehele IPA-regeling.

IPA-acties werden op contract-niveau gemonitord, maar niet op projectniveau

34

IPA-acties werden niet systematisch op projectniveau gemonitord. Stuurcomités, die misleidend "project-stuurcomités" werden genoemd, stuurden slechts bepaalde contracten, en niet het gehele project aan.

35

De praktijk aangaande inspecties ter plaatse door de EU-delegatie varieerde aanvankelijk, maar de EU-delegatie verbeterde de algehele situatie in 2011 door een formeel mechanisme voor intern toezicht in te stellen. Het resultaatgericht toezicht (ROM), dat in 2009 werd geïnitieerd, is nu een gangbaar toezichtmechanisme voor capaciteitsopbouwende projecten. De Rekenkamer stelde vast dat de ROM-verslagen over de gecontroleerde projecten over het algemeen adequate informatie over de voortgang van de projecten verschaften.

36

In projecten waarbij een nationaal element en een IPA-element naast elkaar bestonden, zoals project 6 "Support to Customs" (ondersteuning van de douane) werden beide elementen apart beheerd zonder enige formele informatiestroom tussen de Servische autoriteiten en de EU-delegatie. De aan de nationale elementen verbonden tijdsdruk vergde ook minder dan die van de IPA-componenten. Vanaf 2012 heeft de met de Servische autoriteiten gesloten overeenkomst inzake parallelle medefinanciering de Commissie in staat gesteld sterkere inspanningen te doen om dit gebrek aan coördinatie aan te pakken (zie de paragrafen 17 en 18).

De aanpak van de Commissie in de vorm van corrigerende maatregelen was tamelijk beperkt

37

Met de corrigerende maatregelen die, waar nodig, door de Commissie tijdens het uitvoeringsproces werden genomen, werden niet de moeilijkheden aangepakt die vertragingen veroorzaakten (zie paragraaf 16). Deze maatregelen bestonden voornamelijk in de flexibele verlenging van de contractduur zonder extra kosten te maken of de contractactiviteiten te veranderen. Wanneer een project bijvoorbeeld werd opgeschort wegens onvoldoende inzet van de Servische autoriteiten, werden de uit IPA gefinancierde middelen aan andere nieuwe activiteiten toegewezen. Een sterkere reactie, bijv. het uitstellen van de uitvoering totdat de zaken waren opgelost of zelfs het annuleren van het project, werd door de Commissie niet overwogen.

38

De in het projectontwerp opgenomen voorwaarden waren over het algemeen niet streng genoeg om automatisch tot corrigerende maatregelen te leiden (zie de paragrafen 27 tot 29)²¹. Tegelijkertijd werden door de EU-delegatie belangrijke problemen bij de begunstigde aangepakt en opgelost die de aanbestedings-, contracterings- en uitvoeringsprocessen in gevaar zouden kunnen brengen. Kwesties die niet op het niveau van de EU-delegatie opgelost konden worden, werden overgeheveld naar de toezichtcomités en uiteindelijk naar het gemeenschappelijk toezichtcomité van het IPA.

IPA-projecten genereren doorgaans de geplande output, maar de resultaten die verder gaan dan de output zijn mogelijk niet duurzaam

39

De Rekenkamer onderzocht of de geplande output en andere resultaten werden bereikt en of de aanbestedings- en wervingsprocedures behoorlijk werden uitgevoerd. De Rekenkamer onderzocht tevens of het aannemelijk was dat de projectoutput en andere resultaten na het einde van de IPA-financiering duurzaam bleven.

40

Tabel 2, voor bestuursgerelateerde projecten, en **tabel 3**, voor projecten op andere gebieden dan bestuur, bieden een gedetailleerd overzicht van de bevindingen van de Rekenkamer betreffende de projectoutput en andere resultaten. Waar beschikbaar werden bij de beoordeling door de Rekenkamer relevante conclusies van verslagen en evaluaties inzake het resultaatgericht toezicht (ROM) in aanmerking genomen²².

De IPA-projecten genereerden de meeste geplande output en resultaten die verder gingen dan de output

41

Ondanks stelselmatige vertragingen hadden de gecontroleerde projecten die ten tijde van de controle waren voltooid, de meeste oorspronkelijk geplande of tijdens de projectuitvoering herziene output opgeleverd. Het leveren van de output was bovendien een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van eindbetalingen door de Commissie, wat verklaart waarom er zeer weinig gevallen waren waarbij de output niet volledig was gerealiseerd bij de voltooiing van een project (zie de voorbeelden in de **tekstvakken 7, 9 en 10**). Sommige controlebevindingen deden echter twijfel rijzen over het nut van sommige, meestal relatief kleine, projectresultaten op de middellange of lange termijn (zie paragraaf 48).

42

De projecten behaalden over het algemeen goede resultaten, die zelfs verder gingen dan de output, wat bijdroeg aan het bereiken van de IPA-bijstandsdoelstellingen. Over het geheel genomen hebben de acht gecontroleerde bestuursgerelateerde IPA-projecten bijgedragen aan de verbetering van de capaciteiten van de begunstigde instellingen en/of de verbetering van het nationale rechtskader (zie **tekstvak 6**). De Rekenkamer heeft bij vier bestuursprojecten materiële tekortkomingen ten aanzien van de resultaten ontdekt (zie **tekstvak 7**).

21 Zoals bevestigd door de "Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia" (door het IPA en andere donoren uitgevoerde en gefinancierde evaluatie van de sector rechtsstaat) (die de periode 2007-2011 bestreek), concept mei 2013. "Het is altijd een teken van slecht ontwerp wanneer aan een project wordt begonnen onder bepaalde omstandigheden die maken dat het te vroeg is voor een behoorlijke uitvoering van zijn activiteiten" (blz. 24) en "Conditionality zou moeten worden ingevoerd met de mogelijke sanctie van het opschorten van de uitvoering van het project" (blz. 59).

22 Voornamelijk de interim-evaluatie en de meta-evaluatie van IPA-steun, landenrapport Servië, ECORYS, augustus 2013. Zie ook de in de voetnoten 22, 24, 28 en 30 aangehaalde evaluaties.

Tekstvak 6

Voorbeelden van tastbare resultaten van bestuursgerelateerde projecten

Project 2 "Fight against corruption" (corruptiebestrijding) slaagde erin de versterking van de administratieve capaciteit van het Agentschap voor corruptiebestrijding (ACA) te versterken, met name door het bieden van IT-oplossingen. Ook is door het project het wettelijke en institutionele kader voor corruptiebestrijding verbeterd door de bijdrage aan het ontwerp voor een herzien(e) corruptiebestrijdingsstrategie en -actieplan.

Door middel van project 5 "Municipal support programme" (programma ter ondersteuning van gemeenten) werd bijgedragen aan de verbetering van de capaciteiten van lokale overheden en de kwaliteit van de diensten voor burgers. Dit werd bevestigd tijdens de bezoeken ter plaatse door de Rekenkamer aan Kraljevo (Geografisch Informatiesysteem) en Niš (Callcenter en Centrum voor bouwvergunningen). Door het project zijn tevens de communicatie en samenwerking verbeterd tussen de gemeenten en de openbare nutsbedrijven die op hun gebieden actief waren.

Tekstvak 7

Voorbeelden van gemengde resultaten van bestuursgerelateerde projecten

In het kader van project 5 "Municipal support programme" leverde de specifieke formule die het gemeenteobligatie-initiatief ondersteunde beperkte resultaten op. De permanente conferentie van steden en gemeenten (SCTM) bevorderde gemeenteobligaties als een alternatief voor traditionele bankleningen, maar kreeg te maken met verzet door de banken en weerstand tegen verandering door de gemeenten. Het volume van gemeenteobligaties was uiterst gering. Midden 2013 hadden slechts twee steden gemeenteobligaties uitgegeven: de stad Novi Sad voor 35 miljoen euro en de stad Pančevo voor 1 miljoen euro. De door het IPA gefinancierde secundaire markt heeft nooit gewerkt vanwege het lage aantal uitgiften.

Project 8 "Public Internal Financial Control" (Interne financiële controle bij de overheid) slaagde erin een centrale harmonisatie-eenheid (CHE) op te zetten binnen het ministerie van Financiën, maar ten tijde van de controle zette de eenheid al haar middelen in bij opleidingsactiviteiten en voerde zij nog geen andere traditionele verantwoordelijkheden van een CHE uit, zoals het ontwikkelen van interne auditstrategieën en -standaarden. In het bijzonder had de CHE nog geen financiële managers en interne controleurs ondersteuning geboden op het gebied van risicobeoordeling en fraudebestrijding. De geplande interne auditeenheden waren opgezet, maar hadden te kampen met personeelsproblemen. Wel slaagde het project erin een certificeringsregeling voor interne controleurs te ontwikkelen.

Tekstvak 8

Voorbeelden van goede resultaten van niet-bestuursgerelateerde IPA-projecten

De door IPA gefinancierde elementen van project 13 "Electric power of Serbia" (elektrische energie van Servië) hadden de verwachte resultaten bereikt aangaande de capaciteitsopbouw voor aanbestedingen, en de installatie van systemen tegen verontreiniging in overeenstemming met het acquis.

Met de CSO-subsidies met betrekking tot corruptie uit project 15 "Civil Society dialogue" (dialoog met het maatschappelijk middenveld) werden duurzame resultaten behaald zoals de ontwikkeling van praktische methodologieën ter bestrijding van corruptie in de gezondheidssector en het bewaken van openbare aanbestedingsprocedures door burgers, en de uitvoering van een nationale enquête voor integriteitssystemen.

43

Van de zeven gecontroleerde projecten op andere actieterreinen dan bestuur hadden er vier de geplande resultaten behaald die verder gingen dan de outputs, of ze waren bezig deze te behalen (zie **tekstvak 8**) en werden er twee beoordeeld als gedeeltelijk doeltreffend (zie **tekstvak 9**). Ten tijde van de controle liep het zevende project “Žeželj-brug” en dit zou naar verwachting 18 maanden vertraging oplopen. De grote infrastructuurprojecten komen vaak voor op de lijsten van knelpunten en wijzen op een terugkerend probleem van weinig vooruitgang en gemiste deadlines²³. De EU had voorheen twee andere projecten gefinancierd ter ondersteuning van de reconstructie van de Žeželj-brug: een CARDS-project uit 2004²⁴ ter financiering van de gedetailleerde ontwerp-specificatie en een IPA-project uit 2008 voor het toezicht op de reconstructie. Ondanks substantiële EU-financiering en technische ondersteuning blijven de Servische autoriteiten tekortschieten bij het plannen en uitvoeren van investeringsprojecten. De beschikbaarheid van bouwvergunningen blijft een ernstig probleem dat de Commissie geleidelijk aan het aanpakken is in de IPA-programmering (zie paragraaf 31).

- 23 “Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector” (Evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van ontwikkelingssteun aan de Republiek Servië per sector), Maxima Consulting, ref. SWE14/OC01-18, 2014, blz. 80.
- 24 Gedurende de periode 2000-2006 werden de programma’s ter ondersteuning van Servië grotendeels gefinancierd in het kader van CARDS-Verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000 betreffende de steun aan Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1628/96 en tot wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 3906/89 en (EEG) nr. 1360/90, alsmede van de Besluiten 97/256/EG en 1999/311/EG (PB L 306 van 7.12.2000, blz. 1). CARDS staat voor communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

Tekstvak 9

Voorbeelden van gedeeltelijk doeltreffend niet-bestuursgerelateerde IPA-projecten

Met project 11 “Private sector competitiveness” (concurrentievermogen van de particuliere sector) werden ten dele de verwachte resultaten behaald wat betreft de versterking van de instellingen: op overheidsniveau dient de clusterstrategie opnieuw te worden ontworpen en is het noodzakelijk doeltreffende steunmaatregelen voor de ontwikkeling van de lokale ketens uit te werken. Ook voor internationalisering werden de doelstellingen gedeeltelijk gerealiseerd: vijf van de acht doelstellingen werden verwezenlijkt.

Project 14 “Rural development” (plattelandontwikkeling) was ook gedeeltelijk doeltreffend. Het betaalorgaan en de beheersautoriteit waren opgezet, maar hun accreditatie was uitgesteld (ten tijde van de controle met 1,5 jaar) wegens ontwikkelingen waarop men vanuit het project geen invloed had. Het betaalorgaan was niet in staat de geplande projectactiviteiten, met name opleiding, op te nemen. Het tweede projectelement (Leader) behaalde ook gedeeltelijke resultaten. Pogingen om de geplande lokale structuren te vormen waren succesvol, maar het project was niet in staat een kritische massa aan getraind personeel te ontwikkelen.

Aanbestedings- en aanwervingsprocedures waren over het algemeen doeltreffend

44

Aanbestedings- en aanwervingsprocedures werden over het algemeen adequaat bevonden voor het garanderen van de tijdige aflevering van de verwachte output²⁵. Bij vier gecontroleerde projecten deden zich echter ernstige problemen voor bij de aankoop van alle of gedeelten van de geplande materialen, met name wanneer het ging om gespecialiseerde en gevoelige apparatuur (zie **tekstvak 10**).

45

De Commissie heeft geen samenvattend toezichtdocument verplicht gesteld over de geschiedenis van mislukte inschrijvingen en heeft evenmin de redenen geanalyseerd voor het — zelfs herhaaldelijk — mislukken van inschrijvingen. Er is geen bewijs voor gevonden dat aan de voorschriften van de IPA-programmeringsgids van 2008 over gespecialiseerde apparatuur werd voldaan²⁶.

Duurzaamheidsvooruitzichten van de IPA-projecten waren niet geheel bevredigend

46

Bij twee derde van de gecontroleerde projecten trof de Rekenkamer problemen aan die gerelateerd waren aan de duurzaamheid van bepaalde individuele output en andere resultaten. De duurzaamheid van de voordelen door gekochte goederen kwam vooral in gevaar wanneer cruciale beslissingen ontbraken of wanneer de begunstigde over onvoldoende begrotingsmiddelen beschikte en afhankelijk was van donoren (zie **tekstvak 11**). De duurzaamheid van bestuurgerelateerde projecten kwam met name in het gevaar door personeelskwesties, die nog werden verergerd door de bezuinigingsmaatregelen die na de wereldwijde crisis door de regering van Servië waren genomen (zie **tekstvak 12**).

25 Aangezien de EU-delegatie de aanbestedingsprocedures onder gecentraliseerd beheer uitvoerde, kan er aangaande de projecten geen conclusie worden getrokken over de administratieve capaciteit van de Servische autoriteiten op het gebied van aanwerving.

26 Voor investeringsprojecten of elementen van projecten over gespecialiseerd materieel of met een substantieel vastgesteld bedrag zal de uiteindelijke goedkeuring van de gerelateerde projectfiche afhangen van de eerdere presentatie van een adequate marktstudie. Enige noodzakelijke uitzonderingen op deze regel dienen door de nationale IPA-coördinator schriftelijk ten overstaan van de Europese Commissie te worden gemotiveerd.

Voorbeelden van problemen bij aanbesteding en aanwerving

In project 1 "Police reform" (politiehervorming) kwam het aanbestedingsproces voor het materieel voor geheime observatie tijd te kort en werden de toegewezen middelen uiteindelijk stopgezet. Het mislukken van het aankopen van het materiaal ging ten koste van de betrokkenheid van de begunstigde en hindert nog steeds de capaciteit van de afdeling interne controle om corruptie binnen de politiemacht doeltreffend te bestrijden, wat een kerndoelstelling van het project was.

Bij project 6 "Support to customs" (steun voor de douane) werd groep 2 van het door IPA gefinancierde materiaal (kleding) uiteindelijk uit de offerte verwijderd wegens moeilijkheden om aan de EU-oorsprongsregels te voldoen en dit wordt nu rechtstreeks door Servië gefinancierd.

Voorbeelden van risico's voor de duurzaamheid

Voor de duurzaamheid van project 3 "Judiciary system" (rechtssysteem) hadden de Servische autoriteiten ten tijde van de controle nog niet de cruciale beslissing genomen welk systeem (REAB van de EU of AVP) voor het Servisch rechtstelsel diende te worden ingevoerd. De beschikbaarheid van financiering voor een landelijke invoering was onduidelijk en zou waarschijnlijk worden belemmerd door kwesties aangaande de levensduur van software en ontoereikende of verouderde hardware. Ongeveer 70 % van de IT-begroting voor de rechterlijke macht in Servië werd door IPA of andere donoren verstrekt, en de resterende 30 % was afkomstig van de staatsbegroting, wat geen duurzame oplossing is voor IT-ontwikkeling en de garantie van zeggenschap van de begunstigen.

De voornaamste duurzaamheidskwestie in project 9 regionale ontwikkeling was de onduidelijke organisatorische opzet voor het regionale ontwikkelingsbeleid op zowel nationaal als regionaal niveau. Er bestond geen duidelijke consensus over de mate van decentralisatie en over de vraag hoe regionalisering daarbinnen zou passen²⁷. Er bestond een substantieel risico dat de gesteunde regionale ontwikkelingsagentschappen (RDA's) niet zouden kunnen overleven zonder duidelijke rollen en verantwoordelijkheden. Ze kregen tevens te maken met beduidende financiële problemen en waren nog steeds afhankelijk van donoren.

Er bestond geen planning en regeling voor de vervanging van de door de IPA gefinancierde ambulances die binnenkort het einde van hun nuttige levensduur zouden bereiken en alsmaar toenemende onderhoudskosten meebrachten. Daardoor was niet zeker of de dankzij project 10 medische spoedhulpdienst versterkte capaciteiten op de lange termijn in stand zouden kunnen worden gehouden.

27 De evaluatie vooraf van het nationale plan voor regionale ontwikkeling en de regionale ontwikkelingsstrategieën, IBF International Consulting, juli 2012, blz. 7.

Voorbeelden van personeelskwesties bij bestuursgerelateerde projecten

De duurzaamheid van de resultaten van project 8 "Public internal financial control (PIFC)" (interne financiële controle bij de overheid (PIFC)) hangt ervan af of het ministerie van Financiën in staat is een adequate permanente groep van kundige interne controleurs te creëren in de overheidssector. Aangezien het concurreert met de particuliere sector en de nationale controle instantie had het moeilijkheden zijn wervingsplan af te ronden en zijn personeelsverloop terug te dringen²⁸.

Het personeelsverloop brengt tevens de institutionele capaciteit in gevaar van de nieuwe organen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de component plattelandontwikkeling van IPA, dat gefinancierd wordt middels project 14 "Rural Development" (plattelandontwikkeling)²⁹.

28 De interne controle-eenheden die tijdens de controle bijeenkwamen, hadden te kampen met personeelsproblemen. Bij het ministerie van Justitie werkten twee (niet-gecertificeerde) in plaats van de geplande acht interne controleurs. Bij het ministerie van Financiën was slechts één (het eenheidshoofd) in plaats van de geplande drie interne controleurs actief.

29 Zie ook "Evaluatie van de door het IPA-programma en andere donoren uitgevoerde en gefinancierde sector landbouw- en plattelandontwikkeling", januari 2013, sectorale evaluatie, blz. 37-39.

47

Terwijl wetgeving een obstakel bleek te vormen voor de doeltreffendheid van bepaalde projectelementen (zie paragraaf 28), heeft het in sommige gevallen bijgedragen tot de duurzaamheid van complete projecten. Zo heeft de nieuwe Servische wet inzake overheidsopdrachten de duurzaamheid gegarandeerd van veel van de resultaten van project 7 “Public Procurement” (overheidsopdrachten) en van sommige inspanningen die gefinancierd zijn met de gecontroleerde actiesubsidies in het kader van project 15 “Civil Society dialogue” (dialogoog met het maatschappelijk middenveld).

Tabel 2 Bestuursgerelateerde IPA-projecten — Beoordeling van output en andere resultaten

Controlecriteria	Project							
	1. Politiehervorming	2. Corruptiebestrijding	3. Rechtssysteem	4. Aanklagers en het strafrechtstelsel	5. Programma ter ondersteuning van gemeenten	6. Servische douane	7. Kantoor overheidsopdrachten	8. Interne Financiële Controle bij de overheid (PIFC) fase 3
De geplande output was geleverd.								
De verwachte resultaten werden bereikt en gingen verder dan de output.				n.v.t. lopend				
Aanbestedingsprocedures en procedures voor het plaatsen van opdrachten werden adequaat voorbereid ter waarborging van de tijdige levering van de verwachte output.								
De ter garantie van een doeltreffend optreden benodigde nationale wetgeving bestond.								
Het project bood na het einde van de financiering door IPA goede vooruitzichten op duurzaamheid, met name: de financiering na IPA was gewaarborgd en de begunstigde had de zeggenschap en capaciteit om de continuïteit van het project te garanderen.								

	Bevredigend
	Gedeeltelijk bevredigend
	Niet bevredigend

48

Er is een gebrek aan adequate follow-upinspanningen aangaande duurzaamheid. De impact en het nut van contracten worden zelden na het einde van een contract beoordeeld. In Servië zijn nog geen ROM-exercities achteraf gestart ter controle van de duurzaamheid op middellange en lange termijn van de IPA-projectresultaten. De projecten/contracten zelf zijn niet verantwoordelijk voor de impact op middellange of lange termijn of de duurzaamheid van de geplande resultaten. Een dergelijke

verantwoordelijkheid houdt onmiddellijk op na afloop van de gecontracteerde activiteiten. Een passend follow-upmechanisme ontbreekt vooral wanneer het praktische nut van bepaalde prestaties pas jaren na het project kan worden beoordeeld, bijvoorbeeld in het geval van beleidsdocumenten, protocollen, procedures, handleidingen, analyses, verschillende studies enz. of wanneer dit uitdrukkelijk wordt vermeld, bijv. in project 1 "Police reform" (politiehervorming) en project 10 "Emergency Medical Service" (medische spoedhulpdienst).

Tabel 3

Niet-bestuursgerelateerde IPA-projecten — Beoordeling van output en andere resultaten

Controlecriteria	Project						
	9. Programma voor regionale ontwikkeling	10. Medische spoedhulpdienst	11. Concurrentievermogen van de particuliere sector	12. Železj-brug	13. Elektrische energie van Servië	14. Plattelandsontwikkelingsbeleid	15. Maatschappelijk middenveld
De geplande output was geleverd.				n.v.t. lopend			
De verwachte resultaten werden bereikt en gingen verder dan de output.				n.v.t. lopend			
Aanbestedingsprocedures en procedures voor het plaatsen van opdrachten werden adequaat voorbereid ter waarborging van de tijdige levering van de verwachte output.							
De ter garantie van een doeltreffend optreden benodigde nationale wetgeving bestond.				n.v.t.			
Het project bood na het einde van de financiering door IPA goede vooruitzichten op duurzaamheid, met name: de financiering na IPA was gewaarborgd en de begunstigde had de zeggenschap en capaciteit om de continuïteit van het project te garanderen.							

	Bevredigend
	Gedeeltelijk bevredigend
	Onbevredigend

Deel twee — Beheer door de Commissie van niet-financiële bijstand ter ondersteuning van het bestuur

De Commissie heeft bestuurskwesties uitgebreid aangekaart in haar dialoog met Servië, die een steeds positievere impact heeft

49

De Rekenkamer onderzocht of bij de dialoog EU-Servië belangrijke bestuurskwesties expliciet zijn aangepakt en of de vaststelling van actiepunten en de follow-up ervan daarbij aan bod kwam. Zij heeft tevens onderzocht of politieke prioriteiten zijn opgenomen in de formulering van beleid en het projectontwerp. De Rekenkamer heeft tien recente IPA-projecten in andere sectoren dan bestuur onderzocht (zie **bijlage II**) om de mate te beoordelen in hoeverre bestuur en corruptiebestrijding als horizontale kwesties in deze projecten zijn verwerkt.

Er was een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en Servië over bestuur

50

De stabilisatie- en associatieovereenkomst (zie paragraaf 2) bevat bepalingen inzake de dialoog tussen de EU en Servië over politieke zaken en samenwerkingsbeleid³⁰. De Commissie heeft een complex systeem opgesteld van officiële en minder formele vergaderingen evenals documenten op verschillende niveaus om een diepgaande en voortdurende dialoog met de Servische partners mogelijk te maken. De structuren voor de versterkte permanente dialoog (EPD), de Interim-overeenkomst (IA) en de IPA-dialoog op hoger niveau worden weergegeven in **figuur 2**. De complexiteit van de

algehele beleidsdialoog en IPA-programmering wordt toegelicht in **figuur 3**.

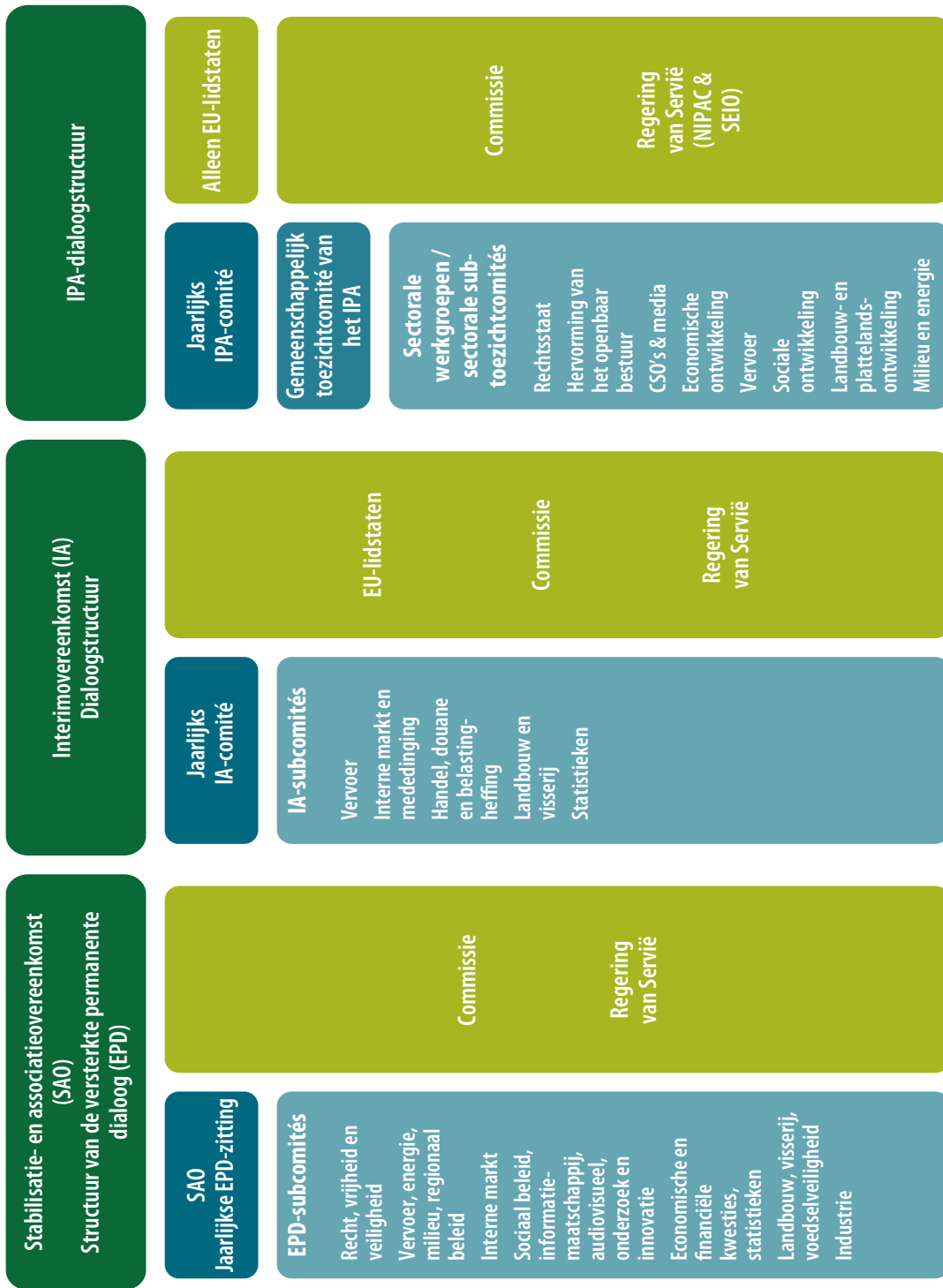
51

In de EPD werd veel belang gehecht aan de hervorming van het openbaar bestuur (PAR) en justitie, waaronder corruptiebestrijding, als onderdeel van de politieke criteria. Deze gebieden werden consequent en in detail behandeld tijdens EPD-zittingen alsmede de aangewezen sub-EPD's. Het blijvende belang van rechterlijke hervorming en corruptiebestrijding met betrekking tot de status van Servië als kandidaat-lidstaat blijkt uit het feit dat de gerelateerde acquis-hoofdstukken (23 en 24) vroeg in het onderhandelingsproces worden aangepakt op basis van de ervaringen met eerdere toetredingsronden.

30 Met name de titels II en VIII van de SAO.

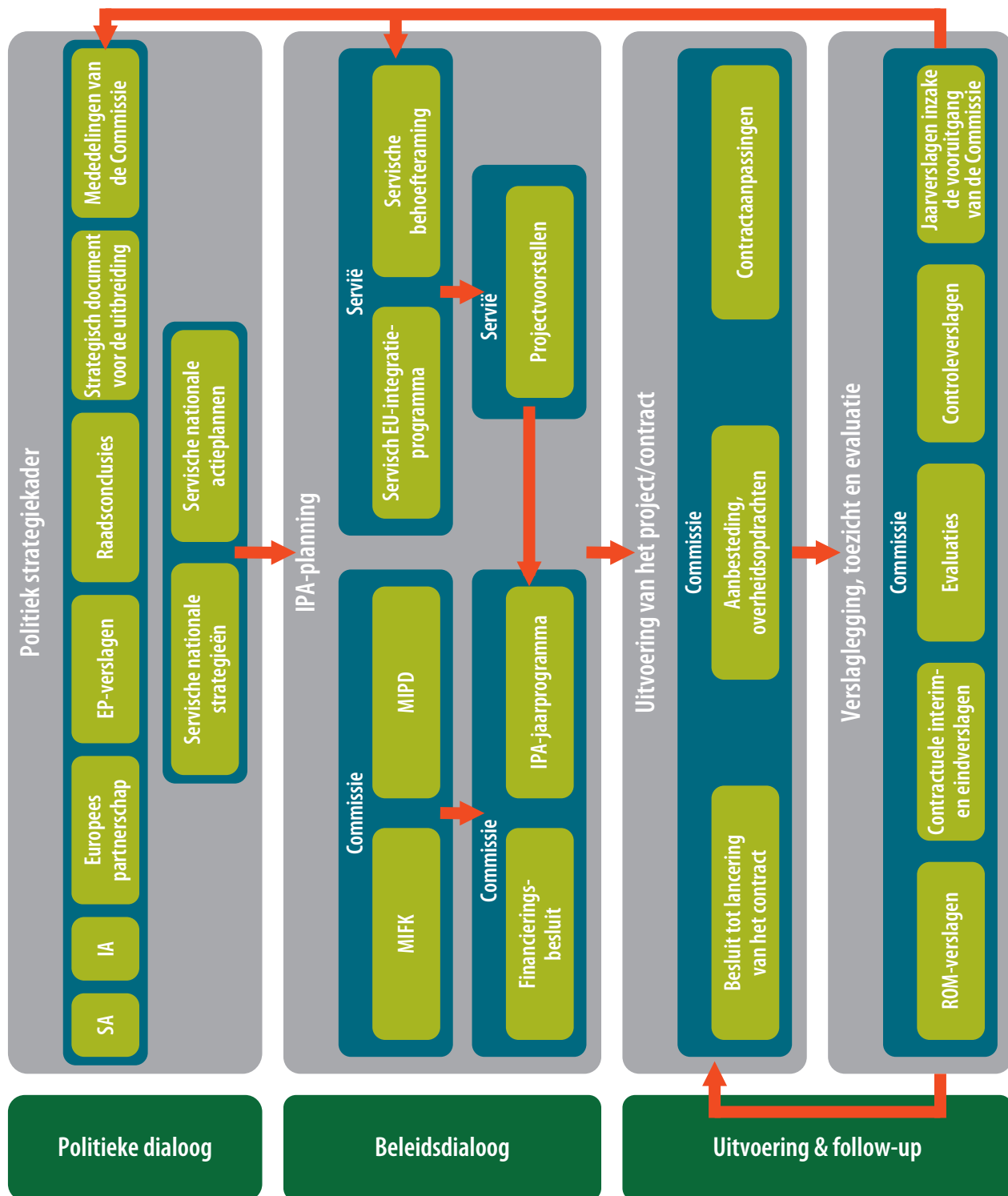
Figuur 2

Structuren van de dialoog tussen de EU en Servië (tot september 2013)



Bron: ERK, gebaseerd op informatie van de Commissie en de EDEO.

Figuur 3 Belangrijkste elementen van politieke en IPA-gerelateerde dialoog EU-Servië



Bron: ERK, gebaseerd op informatie van de Commissie en de EDEO.

52

De hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) werd meestal tijdens de EPD-zittingen aangepakt onder de titel van PAR, maar er werd iets minder nadruk op gelegd dan op de andere bestuursterreinen. Specifieke PFM-onderwerpen — zoals de nationale controle-instantie, interne financiële controle bij de overheid (PIFC), de centrale harmonisatie-eenheid, de wet inzake interne audit en het begrotingsstelsel — werden echter uitvoeriger aangepakt op sub-EPD-niveau.

53

De Commissie had een extra kans om de PFM-kwesties met Servië te bespreken bij het opstellen van de modaliteiten van het programma voor algemene begrotingssteun aan Servië in het kader van de IPA-Component I voor 2009. Het programma was erop gericht de macrofinanciële stabiliteit in Servië te ondersteunen en het land in staat te stellen ondanks de economische crisis structurele hervormingen door te voeren³¹. De betalingsvoorwaarden waren met name gericht op de betrouwbaarheid van de financiële en administratieve procedures in Servië, de voorlegging door de Servische overheid van een nieuwe begrotingswet en de aanneming van een strategiedocument over financiële controle in de publieke sector. Een andere voorwaarde was het starten van een PEFA-actualisering met als doel het opstellen van een PFM-stappenplan. De Commissie meende dat eind 2010 aan al deze voorwaarden was voldaan. Alhoewel Servië geen specifiek PFM-stappenplan had voorbereid, constateerde de Rekenkamer dat in de PAR-strategie van Servië voor 2013-2016 enkele PFM-kwesties worden aangepakt. Bovendien werd bij de wet inzake overheidsopdrachten uit 2012 een aantal van de in voorafgaande jaren gesignaleerde tekortkomingen geresolventeerd.

De dialoog omvatte de systematische vaststelling van aan goed bestuur gerelateerde actiepunten en de follow-up ervan

54

De gelaagde structuren (zie **de figuren 2 en 3**) boden een goede basis voor een open dialoog om prioriteiten overeen te stemmen, vast te stellen, er follow-up aan te geven en ze te controleren. Van jaar tot jaar werden essentiële bestuursgerelateerde actiepunten van jaar tot jaar tijdens zowel plenaire vergaderingen van de EPD als vergaderingen van de subcomités specifiek herbezien.

55

Het toezichtproces van de Commissie vindt zijn neerslag in de jaarlijkse voortgangsverslagen. Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat de voortgangsverslagen van de Commissie een realistische beoordeling gaven van de geboekte vooruitgang op de belangrijkste bestuursterreinen in Servië. Volgens de verslagen zijn in de jaren 2007-2013 tastbare resultaten bereikt bij corruptiebestrijding, variërend van het opzetten van een institutioneel kader — met behulp van IPA-steun — door de toegenomen participatie van CSO's, tot onderzoek naar enkele prominente corruptiezaken. Voortgang werd ook waargenomen bij de hervorming van het openbaar bestuur en het financiële controle-element van hervorming voor het beheer van de overheidsfinanciën, evenals opmerkelijke vooruitgang op het gebied van overheidsopdrachten. Van de belangrijkste gebieden van goed bestuur vertoonde de gerechtelijke hervorming de meeste gebreken: sinds 2007 was er vooruitgang gemeld.

31 100 miljoen euro van de IPA-toewijzing voor 2009 aan Servië was bestemd voor begrotingssteun. Dit vormde een aanvulling op een herzien IMF-programma van 2,9 miljard euro en leningen voor ontwikkelingsbeleid van de Wereldbank.

56

Aan de kant van Servië geven de nationale actieplannen ter uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie vanaf 2010 blijk van transparante doelen en taken evenals adequaat toezicht en een systematische en makkelijk te vergelijken samenvatting van follow-upmaatregelen.

De dialoog heeft verbanden gelegd tussen politieke prioriteiten en beleidsformulering

57

In de voornaamste IPA-programmeringsdocumenten voor Servië³² van de jaren 2007 tot 2013 — voorafgegaan door feitelijk belangrijke dialoogdocumenten — werden de belangrijkste bestuursgebieden grondig genoeg behandeld, al lag er wat minder nadruk op de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën. De dialoog verwijst regelmatig naar de IPA-steun in het algemeen, of naar specifieke IPA-projecten als belangrijke instrumenten voor de verbetering van het bestuur in Servië. Het gemeenschappelijk toezichtcomité van het IPA (zie **figuur 2**), dat in 2008 werd opgericht, pakt specifieke uitvoeringsaspecten aan van de dialoog op hoger niveau en behandelt tevens het strategische niveau van financiële steun³³.

58

In 2012 begonnen acht subcomités voor sectoraal toezicht onder het gemeenschappelijk toezichtcomité te werken. Zij zijn allereerst gericht op de context waarbinnen de IPA-steun wordt geboden. Ze worden geleid door de Commissie en Servië (SEIO), zijn transparant gestructureerd en hebben een doeltreffend en makkelijk te vergelijken toezichtinstrument ingevoerd. De subcomités voor sectoraal toezicht hebben ook de coördinatie tussen de nationale behoefteeraming en de IPA-steun aanzienlijk verbeterd. Zo pakten projecten met betrekking tot PAR volgens de laatste nationale programma's van IPA bijna elke prioriteit aan die gedefinieerd was in het PAR-gedeelte van het Servische behoefteeramingsdocument voor 2011-2013³⁴.

De nadruk die in de dialoog en het programmeringsproces op bestuur werd gelegd, bleek meestal niet expliciet uit het projectontwerp

59

In de IPA-programmering op hoog niveau werd goed bestuur een specifiek aandachtspunt, deels met het oog op de bestuursproblemen tijdens voorgaande toetredingsrondes, wat gezien werd als een aanwijzing voor een inadequate voorbereiding van de betrokken landen. In het algemeen werd deze nadruk echter niet expliciet weerspiegeld op projectplanningsniveau door de Commissie en de Servische autoriteiten.

- 32 SAO, Uitbreidingsstrategieën van de Commissie, Europees Partnerschap, MIPD en de jaarlijkse nationale IPA-programma's.
- 33 Het gemeenschappelijk toezichtcomité van het IPA wordt mede voorgezeten door een Commissie-vertegenwoordiger op hoog niveau (directeursniveau) en de nationale IPA-coördinator, die momenteel minister voor Europese Integratie is.
- 34 Bovendien wordt de toenemende aandacht voor bestuur in beleidsformulering weerspiegeld in de EU-uitbreidingsstrategie 2013-2014 die verdere substantiële inspanningen moet doen ter ontwikkeling van het financieel beheer en de financiële controle van de publieke sector.

Opmerkingen

60

Minder dan de helft van de projectontwerpdocumenten van 2007-2012 bevatte specifieke verwijzingen naar goed bestuur. In het geval van projecten waarbij bestuursaspecten relevant waren maar niet tot de hoofddoelstellingen behoorden, verwees de projectdocumentatie meestal, in algemene bewoordingen, naar de noodzaak tot transparantie. Slechts in enkele projectontwerpdocumenten hebben de Commissie en de Servische autoriteiten specifiek verwezen naar de risico's van corruptie of mogelijke belangenconflicten. Vanaf 2011 is in het projectontwerp goed bestuur echter meer genoemd.

61

De lijst van horizontale kwesties in het projectontwerp omvatte geen goed bestuur of corruptiebestrijding. Sterker nog, de projectontwerpdocumenten van de periode 2007-2011 beperkten zichzelf strikt tot drie horizontale criteria: gelijke kansen, het milieu en minderheden. Het maatschappelijk middenveld en de betrokkenheid van belanghebbenden werd in 2012 als vierde horizontale kwestie toegevoegd.

62

In geen van de ontwerpen van onderzochte projecten (zie *bijlage II*) stond een formele beoordeling van de noodzaak tot corruptiebestrijding of andere maatregelen betreffende goed bestuur specifiek met betrekking tot de begunstigde sector vermeld, behalve in project E "Strengthening legislation at central level" (versterking van wetgeving op centraal niveau), waarvan de projectfiche in beperkte

mate corruptie behandelde, en project I "Support for SME development" (ondersteuning van de ontwikkeling van het mkb), dat expliciet gericht was op de bestrijding van corruptie en informele economie door de invoering van e-diensten.

63

Ondanks het gebrek aan een expliciete verwijzing naar corruptiebestrijding of bestuur in het ontwerp ervan hebben de meeste onderzochte projecten toch indirect bijgedragen aan corruptiebestrijding en beter bestuur. Activiteiten in sommige projecten die bijdroegen aan de verspreiding van kennis over en de toepassing van goede praktijken voor aanbestedingen en contracten (bijv. de projecten A "Municipal Infrastructure" (gemeentelijke infrastructuur) en B "Supervision of road construction along Corridor X" (toezicht op wegenbouw langs Corridor X) waren in overeenstemming met de nationale corruptiebestrijdingsstrategie. Project A "Municipal infrastructure" (gemeentelijke infrastructuur) ondersteunde goed bestuur ook door middel van activiteiten aangaande financieel beheer, controle en audit op lokaal niveau en activiteiten aangaande het opzetten van een reserve aan projecten volgens EU-normen. Van projecten ter ondersteuning van de administratieve capaciteitsopbouw in de milieu- en energiesector (de projecten D "Strengthening environmental inspectorate" (verbetering van milieu-inspecties) en H "Energy Agency" (energieagentschap) en in de landbouwsector (de projecten C "Effective land management" (doeltreffend grondbeheer) en J "Support for agriculture" (ondersteuning van landbouw) kan worden gezegd dat deze een effect hebben op corruptiebestrijding.

Opmerkingen

Bij de goedkeuring van het Servisch systeem voor het beheer van EU-middelen heeft de Commissie het beheer van de overheidsfinanciën door Servië niet volledig in aanmerking genomen

64

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie stelselmatig de risico's had beoordeeld bij de IPA-uitvoeringsorganen, of de Servische autoriteiten passende mitigerende maatregelen hadden genomen en hieraan, waar nodig, follow-up hadden gegeven, en of dit proces deel uitmaakte van de alomvattende beoordeling door de Commissie van de PFM-kwesties.

De IPA-uitvoeringsorganen werden blootgesteld aan systematische risicoanalyses, maar er vond geen alomvattende beoordeling plaats van het beheer van de overheidsfinanciën vóór de decentralisatie van het beheer van de EU-middelen

65

De IPA-verordening bepaalt dat, waar mogelijk, het beheer van EU-middelen van de Commissie naar de kandidaat-lidstaten gedecentraliseerd dient te worden ter vergroting van de zeggenschap van het begunstigde land over het beheer van de EU-steun. Dit wordt gedaan via nieuwe nationale organen die samen worden aangeduid als het gedecentraliseerd uitvoeringssysteem, dat de pretoetredingssteun uitvoert. Voordat wordt besloten tot de overheveling van beheersbevoegdheden³⁵ naar een begunstigd land, zou de Commissie moeten garanderen dat het betrokken land aan de gestelde voorwaarden voldoet, met name wat betreft zijn beheers- en controlesystemen³⁶.

66

Om tot decentralisatie te komen, eerst met en later zonder voorafgaande controles door de Commissie, volgt Servië een gedetailleerd stappenplan met indicatieve benchmarks en deadlines. Als onderdeel van het stappenplan werden de IPA-uitvoeringsstructuren³⁷ regelmatig blootgesteld aan risico-beoordelingen in het kader van hun accreditatie door de Servische autoriteiten en de Commissie. Het accreditatieproces omvatte echter alleen de structuren voor het opzetten van een gedecentraliseerd beheer van IPA-middelen. Er was geen wettelijke vereiste om een alomvattende beoordeling uit te voeren van de algehele voortgang met PFM en het voorkomen en bestrijden van corruptie in Servië. Bijgevolg was de DIS-accreditatieprocedure doeltreffend in de ondersteuning van bestuur in het beperkte kader van de IPA-beheersstructuren, maar maakte deze geen deel uit van een globale PFM-strategie op landelijk niveau.

67

Naar verwachting zal een voldoende ontwikkelde interne controlecapaciteit binnen het Ministerie van Financiën en binnen vakministeries een positieve bijdrage leveren aan het beheers- en controlesysteem dat vereist is voor gedecentraliseerd beheer. Ondanks enige recente voortgang³⁸ bevindt de nationale interne controlecapaciteit zich nog in een vroeg stadium bij het bieden van doeltreffende steun voor het gedecentraliseerde beheer van EU-middelen. Uit het SIGMA-verslag van 2013³⁹ bleek dat er geen beleid was aangenomen inzake fraude en onregelmatigheden bij het financieel beheer en dat de centrale harmonisatie-eenheid⁴⁰ van het Ministerie van Financiën onvoldoende methodologische steun aan financiële beheerders en interne controleurs had verleend inzake risicobeoordeling en fraude.

- 35 Bij gedecentraliseerd beheer hevelt de Commissie het beheer van bepaalde acties op het begunstigde land over, terwijl zij tegelijkertijd de algehele eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene begroting behoudt.
- 36 Artikel 56, lid 2 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1) en de artikelen 11 en 19 van de IPA-uitvoeringsverordening (EG) nr. 718/2007.
- 37 Voor een gedecentraliseerd beheer dient Servië structuren in te stellen voor overheidsopdrachten, contractering, betaling, toezicht, en verslaglegging over IPA-programma's.
- 38 Zie de conclusies over project 8 "Public Internal Financial Control" (interne financiële controle bij de overheid) in de **tekstvakken 7 en 12**.
- 39 SIGMA-beoordeling Servië, april 2013, coördinatie, uitvoering en prioriteiten van de hervorming van de overheidsadministratie.
- 40 De taak van de centrale harmonisatie-eenheid is het ontwikkelen en harmoniseren van de interne controlecapaciteit van de overheid. Zie ook de **tekstvakken 7 en 12**.

68

In haar uitbreidingsstrategie van 2013 nam de Commissie stappen in de goede richting door te benadrukken dat het noodzakelijk is de fundamentele kwesties eerst met de uitbreidingslanden aan te pakken. Zij vermeldde specifiek dat de PFM-systemen significant dienen te worden versterkt om het risico op fraude en corruptie te verkleinen. Verder kan sectorale begrotingssteun pas verleend worden wanneer aan de noodzakelijke PFM-standaarden is voldaan.

Er werden maatregelen ter beperking van de risico's getroffen en deze kregen follow-up

69

De maatregelen ter beperking van de risico's die bij de IPA-uitvoeringsorganen werden geïdentificeerd, waren relevant en de uitvoering ervan kreeg follow-up door de Commissie. Zodra beheersbevoegdheden zijn overgedragen, blijft de Commissie toezicht houden op het systeem door openstaande punten (bijv. resterende controlebevindingen met een middelgroot en laag risico) follow-up te geven. Een belangrijke risicobeperkende factor is dat de Commissie haar overheveling van beheersbevoegdheden kan intrekken of annuleren ingeval er niet langer aan de voorschriften wordt voldaan.

70

Risico's die gerelateerd zijn aan personeelsverloop⁴¹ en politieke verandering en die gedurende de uitvoering van het gedecentraliseerde beheer zouden kunnen leiden tot een verlies van ervaring en synergieën kunnen niet eenvoudig worden aangepakt tijdens de beheersoverdrachtfase en vergen een actieve follow-up. Verder volgt personeel, zodra het is aangenomen, voornamelijk opleiding en heeft het beperkte kansen om praktische ervaring op te doen, omdat er nog geen transacties plaatsvinden. Dit zorgt voor verdere risico's ten aanzien van demotivatie en een hoog personeelsverloop.

71

Een ander risico dat aanwezig is in de IPA-structuren is de beperking in de huidige bescherming van klokkenluiders zoals die wordt erkend door de nationale corruptiebestrijdingsstrategie 2013-2018. Door de Servische autoriteiten wordt nieuwe wetgeving inzake klokkenluiden voorbereid om het vertrouwen van potentiële klokkenluiders te winnen.

41 In het SIGMA-verslag 2013 wordt dit percentage geschat op 15 à 20 % per jaar. In het verslag wordt tevens opgemerkt dat veranderingen binnen de regering leiden tot hogere verlooppercentages, vooral bij hogere posities.

Conclusies

72

Over het algemeen beheert de Commissie de pretoetredingssteun aan Servië doeltreffend. De financiële pretoetredingssteun aan Servië levert samen met andere vormen van steun een doeltreffende bijdrage aan de doorvoering van sociale en economische hervormingen in Servië en aan de verbetering van goed bestuur in het land. Op basis van de ervaring die in andere IPA-begunstigde landen is opgedaan, legt de Commissie bij het plannen van haar financiële en niet-financiële steun aan Servië meer de nadruk op bestuurskwesties.

Heeft de Commissie de IPA-projecten doeltreffend beheerd?

73

Over het geheel genomen beheert de Commissie de IPA-projecten in Servië doeltreffend. Het programmeren van de IPA-steun is gebaseerd op een coherent strategisch kader en de aanpak voor het selecteren van projecten die relevant zijn voor de voorbereiding van Servië op de toetreding is geleidelijk aan het verbeteren (zie de paragrafen 9-22).

74

De gecontroleerde projecten hebben, zowel op het gebied van bestuur als op andere gebieden, hun geplande output grotendeels opgeleverd (zie de paragrafen 39-43), maar hadden te kampen met problemen aangaande:

- a) het ontwerp ervan. Er werd onvoldoende aandacht besteed aan de omschrijving van doelstellingen, de behoefteeraming, uit vroegere projecten geleerde lessen en aan de conditionaliteit om projecten te kunnen starten en operaties te kunnen faseren (zie de paragrafen 24-31);
- b) de uitvoering ervan. De gecontroleerde projecten van de eerdere IPA-programma's werden, soms aanzienlijk, beïnvloed door vertragingen; optreden werd op contractniveau gemonitord maar niet op projectniveau en de door de Commissie getroffen corrigerende maatregelen bleven meestal beperkt tot veranderingen in de activiteiten; sommige individuele aanbestedingsprocedures waren niet geheel doelmatig of doeltreffend (zie de paragrafen 32-38, 44 en 45), en
- c) de duurzaamheid ervan. Bij twee derde van de projectresultaten waren de vooruitzichten op duurzaamheid twijfelachtig; met name de duurzaamheid van de bestuursgerelateerde projecten kwam in het gedrang wegens personeelskwesties (zie de paragrafen 46-48).

75

Door de flexibele beheersaanpak van de Commissie werden de effecten van sommige van deze gebreken in het ontwerp beperkt en de Commissie had bij het opstellen van de laatste IPA-jaarprogramma's stappen ondernomen om de tekortkomingen die waren geïdentificeerd bij de eerdere IPA-programma's aan te pakken (zie de paragrafen 27-31 en 38).

Heeft de Commissie bij haar steun voor bestuur de niet-financiële bijstand doeltreffend beheerd?

76

De Commissie slaagde er over het algemeen in de niet-financiële bijstand aan Servië op het gebied van bestuur doeltreffend te beheren. Ze heeft haar dialoog met Servië doeltreffend gebruikt om bestuurskwesties en corruptiebestrijding aan te pakken. Ze heeft haar aanpak geleidelijk aan verbeterd om deze mee te kunnen nemen in de formulering van het beleid en het projectontwerp. De Commissie was doeltreffend in het steunen van bestuur binnen de structuren van EU-financiering, maar heeft het nationale beheer van overheidsfinanciën niet volledig in aanmerking genomen (zie de paragrafen 50-71).

77

De Commissie heeft met Servië een gestructureerde dialoog over bestuurskwesties opgezet. In de dialoog komen de belangrijkste bestuursgebieden op adequate wijze aan bod, evenals het opstellen van actiepunten en de follow-up ervan; ook wordt een verband gelegd tussen politieke prioriteiten en beleidsformulering. In de EU-uitbreidingsstrategie en de herziene IPA-regulering wordt steeds meer aandacht besteed aan financieel en economisch bestuur in de toetredingslanden (zie de paragrafen 50-58).

78

De Rekenkamer constateerde dat de nadruk op bestuur in de dialoog en het programmeringsproces in mindere mate in het projectontwerp werd weerspiegeld. Er werd beperkt of helemaal geen rekening gehouden met de bestuursgerelateerde risico's in de gedeelten van de projectdocumentatie aangaande conditionaliteit, de uit het verleden geleerde lessen en de horizontale aspecten. Hoewel de noodzaak tot corruptiebestrijding of andere maatregelen voor goed bestuur niet expliciet werd genoemd in de meeste recente projecten die zij onderzocht, constateerde de Rekenkamer echter dat de meerderheid van die projecten indirect had bijgedragen aan corruptiebestrijding en beter bestuur door hun activiteiten die betrekking hadden op de opbouw van administratieve capaciteit (zie de paragrafen 59-63).

79

Door het DIS goed te keuren, heeft de Commissie de Servische structuren voor het beheer van de EU-middelen beoordeeld. Ze heeft systematisch de risico's binnen de IPA-structuren beoordeeld en de maatregelen om deze te beperken gemonitord. In overeenstemming met de wettelijke voorschriften had het accreditatieproces echter alleen betrekking op de IPA-uitvoeringsorganen, wat betekent dat het DIS niet werd gekoppeld aan een voorlopige alomvattende beoordeling van het beheer van de overheidsfinanciën en de corruptiebestrijding op landelijk niveau (zie de paragrafen 65-71).

Aanbevelingen

80

Ter verbetering van de programmering, het ontwerp en de uitvoering van de IPA-projecten zou de Commissie:

- a) het prioriterings- en selectieproces van de projecten transparanter moeten maken en systematischer moeten documenteren om de individuele fasen van de met redenen omklede projectprioritering weer te geven;
- b) het leerproces moeten verbeteren door de ontwikkeling van een speciale databank die met vroegere projecten in Servië en andere relevante begunstigde landen opgedane ervaring opslaat. Bij de opgedane ervaring zou rekening moeten worden gehouden met de voorgeschiedenis of typologie van mislukte of herhaalde inschrijvingen. Er zou ook moeten worden overwogen significante aanbevelingen van eindverslagen over contracten in de databank in te voeren. De databank zou kunnen worden gegroepeerd volgens de grote sectoren die in de IPA-programmering worden gehanteerd;
- c) stelselmatig de behoefteeraming die ten grondslag ligt aan de verwachte output van projecten en contracten moeten documenteren, met name om de begunstigde beter te betrekken bij de geïdentificeerde behoeften;
- d) het principe van conditionaliteit moeten versterken. Met name zou moeten worden geverifieerd of de begunstigde in staat is om vooraf en in specifieke meetbare bewoordingen te doen wat vereist is voor een hoogwaardig project, en of de projectelementen voldoen aan het nationale rechtskader en of de vereiste bouwvergunningen beschikbaar zijn. Sterkere conditionaliteit zou moeten helpen het aantal projecten te verminderen dat niet gereed is om te worden uitgevoerd, met name grote infrastructuurprojecten;
- e) een systeem voor een regelmatig kort voortgangsverslag moeten opstellen om een geschikt controletraject te garanderen voor het hele project in plaats van voor individuele contracten. De overzichtsverslagen zouden een complete lijst moeten omvatten van de contracten die onder een bepaald project/bepaalde sector vallen;
- f) een systeem moeten invoeren om het nut van de output van projecten (waaronder studies, analyses, procedures, protocollen en opleidingsmateriaal) op de middellange en lange termijn te controleren. Door meer nadruk te leggen op het uiteindelijke nut zou de nadruk moeten verschuiven van het leveren van output en het behalen van contractuele en betalingsgerelateerde streefcijfers naar duurzame resultaten.

81

Met betrekking tot haar gestructureerde dialoog met Servië over bestuurskwesties en de voortgang bij het DIS-proces zou de Commissie:

- a) moeten aangeven dat de Servische autoriteiten hun nationale strategieën verder moeten rationaliseren en een volwaardig PFM-stappenplan moeten afronden en, waar nodig, hierbij technische ondersteuning moeten bieden;
- b) bij de IPA-programmering maatregelen moeten nemen ter verbetering van het mechanisme van raadpleging van de CSO's die actief zijn op het gebied van bestuur;
- c) richtsnoeren moeten uitvaardigen om te garanderen dat de noodzaak van sectorspecifieke corruptiebestrijdingsmaatregelen of andere maatregelen voor goed bestuur, waar relevant, wordt beoordeeld in het projectontwerp;
- d) in haar beoordeling van de landelijke PFM-hervormingen moeten verifiëren dat het controlewerk door de Commissie dat in de context van het DIS-accreditatieproces wordt verricht, volledig in aanmerking wordt genomen.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 21 oktober 2014.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Lijst van gecontroleerde IPA-projecten

Serie nr.	Titel	Nr. van nationaal programma / project	Begroting (miljoen euro) ¹
Bestuursprojecten			
Justitie en Binnenlandse Zaken — Corruptiebestrijding en administratieve capaciteit			
1.	Politieherforming: Binnenlandse Zaken	2007/6	1,0
2.	Corruptiebestrijding	2008/5	2,5
3.	Verbetering van de doelmatigheid en transparantie van het rechtsstelsel	2007/4	2,6
4.	Verbetering van de transparantie en doelmatigheid (aanklagers en het strafrechtstelsel)	2008/8	4,5
Hervorming van het openbaar bestuur (PAR)			
5.	Programma ter ondersteuning van gemeenten	2007/2	22,5
6.	Harmonisering van de Servische afdeling voor fraudebestrijding door de douane met de standaarden, organisatie en operationele methodologie van EU-rechtshandavingsinstanties	2008/6	4,4
Beheer van de overheidsfinanciën (PFM)			
7.	Steun voor het kantoor Overheidsopdrachten	2007/7	2,0
8.	Steun voor de ontwikkeling van de interne financiële controle bij de overheid (PIFC) fase 3	2008/2	2,0
Niet-bestuursgerelateerde projecten			
Sociale Ontwikkeling			
9.	Programma voor de regionale, economische en sociale ontwikkeling	2007/13	23,3
10.	Hervorming van de gezondheidssector medische spoedhulpdienst	2007/16	10,0
Ontwikkeling van de particuliere sector			
11.	Ondersteuning van het concurrentievermogen van de particuliere sector	2007/22	3,5
Vervoer			
12.	Žeželj-brug — Herstel van de Servische infrastructuur	2009/4	30,0
Milieu, klimaatverandering en energie			
13.	Milieubescherming bij de stroomvoorziening van Servische bedrijven	2008/17	11,0
Landbouw en plattelandontwikkeling			
14.	Capaciteitsopbouw ter uitvoering van plattelandontwikkelingsbeleid volgens EU-standaarden	2007/32	4,4
Ander EU-acquis en horizontale activiteiten			
15.	Ondersteuning van maatschappelijk middenveld I Ondersteuning van maatschappelijk middenveld II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Totaal			128,4

¹ Nationale medefinanciering niet inbegrepen.

Lijst van IPA-projecten die opnieuw zijn onderzocht wat betreft het bestuur en corruptiebestrijding als horizontale kwesties

Serie nr.	Titel	Nr. van nationaal programma / project	Begroting (miljoen euro)
A.	Ondersteuningsprogramma gemeentelijke infrastructuur — MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Toezicht op wegwerkzaamheden langs Corridor X (Grdelica — Vladicin Han en Pirot — Ciflc-secties)	2010/15	10,0
C.	Institutionele capaciteitsopbouw en ondersteuning van landbouw en plattelandontwikkeling in Servië	2010/20	2,8
D.	Versterking van Servische milieu-inspecties en relevante belanghebbenden	2010/23	2,5
E.	Versterking van wetgevings-, beleids- en coördinatiecapaciteiten op centraal niveau	2011/3	6,5
F.	Sociaaleconomische ontwikkeling in de regio Donau	2011/13	18,5
G.	Gemeentelijk programma subsidie/leningsinvesteringen inzake milieu (Meglip)	2011/17	19,1
H.	Capaciteitsopbouw voor het energieagentschap	2011/19	1,5
I.	Steun voor mkb-ontwikkeling	2012/7	6,2
J.	Steun voor landbouw en plattelandontwikkeling (met name de maatregelen 1.4 en 2)	2012/10	15,6
Totaal			113,8

Samenvatting

IV

Het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) is behoeftegericht en de prioriteiten van dit instrument zijn vastgesteld op basis van beoordelingen van de mate waarin is voldaan aan EU-gerelateerde criteria, zoals die met name zijn omschreven in het door de Commissie opgestelde strategiedocument inzake de uitbreiding en in de jaarverslagen. Bij de toewijzingscriteria is rekening gehouden met het vermogen van Servië om de middelen te gebruiken en te beheren en de mate waarin het land de toetredingsvoorwaarden naleeft. Op die manier legt het IPA het verband tussen het politieke uitbreidingskader en het begrotingsproces van de EU.

VI

De Commissie erkent dat ten behoeve van het beheer van de IPA-middelen een procedure is opgezet voor de toepassing van het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS). Servië zet momenteel een omvangrijk hervormingsprogramma inzake het beheer van overheidsfinanciën op touw, dat gebaseerd zal zijn op een uitvoerige diagnose van de subsystemen voor het beheer van openbare middelen. Met het oog hierop zal een evaluatie van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA) worden uitgevoerd.

Opmerkingen

11

De Commissie heeft de regering reeds ondersteuning geboden bij de kwaliteitsverbetering van haar strategiedocumenten via een aantal mitigerende maatregelen die met IPA-middelen worden gefinancierd. De Commissie heeft in het afgelopen jaar in een aantal sectoren in Servië evaluaties met betrekking tot het vorige IPA en andere donorsteun verricht ter voorbereiding van IPA II, dat ten doel heeft de uitvoering van samenhangende sectorale strategieën/programma's via een sectorbrede aanpak te ondersteunen.

11 Eerste streepje

De — beperkte — IPA-steun voor het decentralisatieproces is verleend op basis van de door de regering van Servië in 2004 aangenomen strategie ter hervorming van het openbaar bestuur (PAR-strategie) en de bijbehorende actieplannen. De specifieke actiegebieden waarvoor steun werd verleend, zijn rechtstreeks afgeleid van de in het kader van de PAR-strategie vastgestelde actieplannen. Het geselecteerde project 5 ("Municipal Support Programme" — programma ter ondersteuning van gemeenten) was gericht op de opbouw van lokale bestuurscapaciteiten op prioritaire gebieden met betrekking tot EU-integratie. In overeenstemming met het actieplan van de PAR-strategie was het project daarnaast opgezet met het oog op ondersteuning van de uitwerking van de decentralisatiestrategie, conform de wens van het ministerie dat destijds met de decentralisatie was belast. Het project had evenwel te lijden onder een gebrek aan politieke wil. Toch kan de nieuwe opgerichte decentralisatieraad, die sinds de herfst van 2013 weer werk maakt van de uitwerking van de strategie, voortbouwen op de resultaten die in dit onderdeel van het project zijn bereikt. Binnen de nieuwe regering is het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Lokaal Zelfbestuur belast met de ontwikkeling van een ontwerpstrategie voor decentralisatie.

De Commissie is eveneens van mening dat alle verdere in het kader van IPA II te verlenen steun voor het decentralisatieproces gebaseerd moet zijn op een duidelijk omliggende nationale decentralisatiestrategie en een bijbehorend actieplan.

11 Tweede streepje

De Commissie erkent dat er geen sprake was van een overkoepelende strategie voor het beheer van overheidsfinanciën (PFM-strategie) die zich uitstrekt tot alle belangrijke aspecten van dat beheer. In plaats daarvan vallen de verschillende aspecten van het beheer van overheidsfinanciën tot dusver onder uiteenlopende specifieke strategieën, zoals de begrotingsstrategie of de strategie voor interne financiële controle bij de overheid, zodat er ondanks het gebrek aan een formele overkoepelende PFM-strategie wel een strategische basis bestond voor de steunverlening voor specifieke IPA-projecten. In de nieuwe uitbreidingsstrategie "Fundamentals first" ("Eerst de basis") van oktober 2013 wordt bijzondere nadruk gelegd op economisch bestuur en het beheer van overheidsfinanciën, waarbij de uitbreidingslanden gehouden zijn specifieke PFM-actieplannen te ontwikkelen. De

steunverlening op dit gebied uit hoofde van IPA II is dus op een coherenter PFM-kader gebaseerd dan vroeger. Er zij op gewezen dat de nieuwe PAR-strategie van Servië voor de periode 2013-2016 ook is gericht op het beheer van overheidsfinanciën. Dit betekent een belangrijke verbetering, aangezien anders dan vroeger rekening wordt gehouden met het feit dat het beheer van overheidsfinanciën alle begunstigden van de begroting betreft, dus niet alleen het ministerie van Financiën, en dat nauwere coördinatie en grotere coherentie vereist zijn bij de uitvoering van de PFM-hervorming. Op een later tijdstip zal een geplande PEFA-evaluatie ertoe bijdragen een overzicht te krijgen van alle ingevoerde PFM-systemen.

13

De Europese partnerschappen hebben ten doel een algemeen referentiekader en niet zozeer een beleidskader te bieden, prioritaire gebieden aan te wijzen waar hervormingen noodzakelijk zijn en algemene richtsnoeren voor financiële steun op deze prioritaire gebieden aan te reiken, waarbij wordt verwacht dat het land in kwestie de daarin aangegeven beginselen en prioriteiten in acht neemt. Deze beginselen worden telkens met Servië overeengekomen en vinden hun weerslag in de nationale programma's tijdens de eerste IPA-programmeringsjaren. Een meer specifiek en op toetreding gericht kader wordt geboden door de jaarlijks bijgewerkte uitbreidingsstrategie en de landenspecifieke jaarlijkse voortgangsverlagen.

14

De Commissie heeft erkend dat de indicatoren bij de programmering van IPA-steun moeten worden verbeterd en heeft in het kader van IPA II aandacht aan deze kwestie besteed. De indicatieve landenstrategiedocumenten, waarin de strategische koers voor de IPA-steun per land voor de lange termijn wordt uitgezet, omvatten een bijlage waarin de indicatoren op verschillende niveaus nader worden gedefinieerd. Tot deze indicatoren behoren tevens indicatoren met betrekking tot economisch bestuur en corruptiebestrijding.

16

De Commissie erkent dat bij vroegere IPA-programma's een aantal projecten is geselecteerd vanwege hun belang voor Servië en op basis van verzekeringen van de kant van de regering dat zij op soepele wijze zouden worden uitgevoerd. In de IPA-programma's 2012 en 2013 zijn reeds veel strengere vereisten inzake projectgereedheid ingevoerd, die in het kader van IPA II nog systematischer ten uitvoer zullen worden gelegd. Via IPA-bijstand heeft de Commissie steun geboden voor de ontwikkeling van nieuwe methodologie voor de selectie van investeringsprojecten die worden opgenomen in één nationale projectpijplijn. De methodologie is erop gericht de Servische regering te helpen om projecten en programma's in infrastructuursectoren a) te prioriteren en b) te beoordelen op de mate waarin zij uitvoeringsgereed zijn.

20

De Commissie onderschrijft het belang van maatschappelijke organisaties en zal de betrokkenheid van die organisaties bij de IPA-programmering blijven aanmoedigen en steunen.

Tekstvak 3

De leveringen waren afgestemd op de input van een parallel lopend twinningcontract ter ondersteuning van het plan voor institutionele ontwikkeling voor het betaalorgaan. In de systematische planning van het ministerie van Landbouw waren aan het betaalorgaan 105 posten toegewezen. Gedurende de looptijd van dit project vond drie keer een regeringsswisseling plaats, wat tot obstakels voor de geplande personeelsaanwervingen voor het betaalorgaan heeft geleid.

26

Er zijn maatregelen genomen ter versterking van het vermogen om tot dusver opgedane ervaringen door te geven en zo het programmeringsproces voor IPA II (2014-2020) te verbeteren. Bij het ontwerp van het IPA-programma 2014 is gebruik gemaakt van de opgedane ervaringen en de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit de sectorale evaluaties van IPA-Component I in Servië. Er is een tabel met aanbevelingen voor elke aparte sector en voor de programmering in haar geheel geïntroduceerd als centraal uitgangsdokument voor de sectorale werkgroepen bij het programmeringsproces van 2014.

27

Sinds de IPA-programmering van 2012 worden voorwaarden gericht toegepast en duidelijk en op meetbare wijze omschreven in sector- en projectfiches. De inachtneming ervan wordt afgedwongen bij de uitvoering. Tal van projecten worden in het programmeringsproces uitgesteld indien niet aan kritieke voorwaarden is voldaan. De Commissie is echter voornemens nog strenger op de inachtneming van die voorwaarden toe te zien en de Servische regering duidelijk te maken dat alleen volledig uitvoeringsrijpe projecten in aanmerking kunnen worden genomen bij de programmering.

33

Indedaad komt uit de door de gesubdelegeerde ordonnateurs opgestelde verslagen van de Commissie naar voren dat aan de strenge normen is voldaan en dat er elk jaar weer sprake is van hoge contractpercentages, wat op een hoge absorptiecapaciteit duidt.

37

De Commissie heeft, met name in de eerste toezichtcomités, gereageerd om de succesvolle uitvoering van de lopende projecten te garanderen, wat tot een flexibel contractbeheer heeft geleid. Dit proces heeft geresulteerd in sterkere toezichtmechanismen en een strengere besluitvorming in gevallen waarin zich tijdens de uitvoering problemen voordoen.

Tekstvak 7 — Antwoord op de eerste alinea

Met haar grote volume aan gemeenteobligaties heeft de stad Novi Sad de op één na hoogste gemeentelijke lening in Servië afgesloten. De in het kader van dit programma behaalde resultaten werken nog steeds door op de markt in 2014. In dit jaar wordt onder meer gepland om verdere gemeenteobligaties uit te geven voor de stad Sabac en de gemeente Stara Pazova. De permanente conferentie van steden en gemeenten ontvangt nog steeds verzoeken om ondersteuning bij de uitgifte van gemeenteobligaties, die een alternatief voor bankleningen vormen. De Commissie is van oordeel dat de markt voor gemeenteobligaties in Servië zonder die ondersteuning niet van de grond zou komen en dat gemeenten nog steeds met hoge rentebetalingen voor bankleningen zouden worden geconfronteerd. Derhalve was de steun voor gemeenteobligaties een belangrijke duw in de rug voor de kredietmarkt voor lokale overheden in Servië, voor de

financiering van gemeentelijke infrastructuur en voor besparingen op de lokale begrotingen.

Tekstvak 7 — Antwoord op de tweede alinea

De financiële steun uit hoofde van het IPA helpt de regering aan de EU-criteria te voldoen en vormt een aanvulling op de beleidsdialoog. De Commissie heeft in haar politieke dialoog met de Servische autoriteiten gewezen op de tekortkomingen met betrekking tot de centrale harmonisatie-eenheid (CHE) en de personeelsbezetting van interne controle-eenheden in relevante organisaties, met name in het relevante subcomité inzake de SAO en in het screeningsverslag inzake hoofdstuk 32. Daarom worden op korte termijn verbeteringen verwacht in het kader van de toetredingsonderhandelingen. Weliswaar konden met het project van 2008 nog niet alle problemen worden opgelost, maar het heeft er in grote mate toe bijgedragen dat een voorbereidingsniveau is bereikt op grond waarvan de Commissie kan voorstellen hoofdstuk 32 te openen.

43

Op basis van dit specifieke project kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de EU-steun op het gebied van publieke werken. De vertragingen zijn volgens de beoordeling van de ingenieur grotendeels te wijten aan de aannemer. Inmiddels, inzonderheid vanaf IPA 2011, wordt dit soort problemen aangepakt door voor een nauwer verband tussen de beleidselementen en de programmering te zorgen.

45

De Commissie erkent dat er geen samenvattend toezichtdocument is opgesteld over de geschiedenis van mislukte inschrijvingen. De redenen voor de annulering of mislukking van aanbestedingen worden echter per geval geanalyseerd en in aanmerking genomen met het oog op een eventuele tweede aanloop.

Tekstvak 10 — Antwoord op de eerste alinea

Het aanbestedingsproces voor het project "Police reform" (politiehervorming) is mislukt omdat de enige inschrijving na het verstrijken van de formele indieningstermijn werd ontvangen. Na het mislukken van het aanbestedingsproces bleef de begunstigde

(de afdeling Interne Zaken bij het ministerie van Binnenlandse Zaken) wel betrokken bij het project, maar door het gebrek aan autonomie van de eenheid, het personeelsgebrek en het gebrek aan steun van leidinggevenden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken werd het vermogen van de afdeling Interne controle om corruptie bij de politie doeltreffend te bestrijden nog steeds ondermijnd. Het hoofd van de delegatie en de ambassadeur van de twinningpartner hebben specifiek over deze problemen brieven geschreven aan de minister.

Tekstvak 11 — Antwoord op de eerste alinea

De Commissie heeft reeds lering getrokken uit de opgedane ervaringen. In het IPA-programma 2012 werd allereerst een behoefteanalyse verricht met betrekking tot IT voor justitie. Verdere steun kan alleen worden verleend wanneer deze analyse is afgerond.

Tekstvak 11 — Antwoord op de tweede alinea

De Commissie is het er mee eens dat het ontbreken van een duidelijk beleidskader voor regionale ontwikkeling een risico voor de duurzaamheid vormt. Er kon echter geen beroep worden gedaan op een bestaand EU-model, aangezien de organisatorische aspecten van een dergelijk beleid op nationaal niveau bij politiek besluit van de Servische regering moeten worden vastgelegd. Duurzaamheid werd een punt van zorg toen duidelijk werd dat Servië er niet vroegtijdig in zou slagen een beleids- en regelgevingskader voor regionale ontwikkeling en bijbehorende financieringsmechanismen vast te stellen. De Commissie wijst erop dat alle regionale-ontwikkelingsagentschappen (RDA's) ook na beëindiging van het project en de EU-steun nog operationeel zijn. Hoewel zij nog steeds grotendeels projectafhankelijk zijn, worden de meeste RDA's op regionaal niveau erkend en worden zij gefinancierd uit programma's voor grensoverschrijdende samenwerking, nationale fondsen, middelen van bilaterale donoren en inkomsten uit de particuliere sector voor dienstverlening aan bedrijven. Een belangrijke les die uit het programma kan worden geleerd, is dat een duidelijke volgorde voor de activiteiten moet worden vastgelegd, zodat bijvoorbeeld de vaststelling van een strategisch of regelgevingskader een voorwaarde is voor de verlening van verdere steun.

Tekstvak 11 — Antwoord op de derde alinea

Het project kan worden beschouwd als eenmalige steun van de regering voor gemeentelijke organisaties, die pas verantwoordelijk zijn geworden voor onderhoudswerkzaamheden en de verwerving van materieel en infrastructuur voor hun zorginstellingen.

Ten tijde van de aanschaffing was het ministerie van Volksgezondheid voornemens om nog meer ambulances te verwerven teneinde in meer behoeften te kunnen voorzien (het beoogde voertuigpark diende 1 000 stuks te omvatten, terwijl Servië slechts over een kleine 400 ambulances beschikte, inclusief de EU-schenking van 252 voertuigen). De financiële middelen zijn echter steeds beperkter, zodat alleen reparaties werden uitgevoerd en sporadische aanschaffingen werden gedaan voor zover de gemeentelijke begrotingen dat toelieten.

De verwerving van ambulances met EU-steun zou kunnen worden beschouwd als spoedhulp voor wederopbouw, aangezien na 1991 geen ambulances meer zijn aangeschaft en het gezondheidsstelsel er dringend behoefte aan heeft. Een gebrek aan dergelijke voertuigen zou ernstige gevolgen hebben voor de verlening van gezondheidsdiensten en voor de gezondheid van de Servische bevolking.

De voertuigen uit die tijd zijn nog steeds de nieuwste waarover het land beschikt. Er wordt maximaal gebruik van gemaakt, zodat de door het project versterkte capaciteiten toch nog in stand kunnen worden gehouden. Een vervanging van de voertuigen is afhankelijk van de toekomstige economische ontwikkeling van het land.

Tekstvak 12 — Antwoord op de eerste alinea

De Commissie is eveneens van mening dat het in sommige ministeries moeilijk is gebleken om personeel voor interne controles aan te trekken. Servië heeft de Commissie echter meegedeeld dat bij 76 begunstigden van de begroting de functie van intern controleur is ingevoerd (55 bij de centrale overheid, 21 bij lokale overheid). Deze begunstigden besteden 90 % van de openbare middelen. Alle ministeries hebben inmiddels een eenheid Interne controle opgezet, maar in twee ministeries zijn de desbetreffende functies nog niet bezet. Kleinere begunstigden van de begroting kunnen in de tussentijd ofwel een gezamenlijke eenheid Interne controle opbouwen of een overeenkomst

sluiten met begunstigden van de begroting die over een dergelijke eenheid beschikken, teneinde van hun controleurs gebruik te kunnen maken.

Deze kwestie zal in de onderhandelingen in het kader van hoofdstuk 32 aan de orde worden gesteld. Daarom is de verwachting dat in dit opzicht de nodige vorderingen zullen worden gemaakt. Tevens zal daarop vóór afsluiting van het hoofdstuk nauwkeurig worden toegezien.

Tekstvak 12 — Antwoord op de tweede alinea

De Commissie erkent dat de kandidaat-lidstaten zich met de algemene uitdaging geconfronteerd zien om gekwalificeerd personeel in belangrijke bestuurlijke organisaties te behouden. Tijdens de onderhandelingen zal dit probleem op alle gebieden nauwlettend worden gevolgd, aangezien een hoofdstuk slechts kan worden afgesloten op voorwaarde dat de wetgeving volledig in lijn is gebracht met die van de EU en dat kan worden vastgesteld dat de bestuurlijke capaciteiten toereikend zijn voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid.

48

Er zijn reeds maatregelen getroffen om zwakke punten op het gebied van duurzaamheid aan te pakken. Het schema voor resultaatgericht toezicht (ROM) voor 2014 omvat een reeks ex-post ROM-controles die ten doel hebben de duurzaamheid op middellange en lange termijn van de door de IPA-projecten behaalde resultaten te toetsen.

59

Met de formele opening van de toetredingsonderhandelingen met Servië in januari 2014, die begonnen met de hoofdstukken inzake de rechtsstaat (hoofdstuk 23 — rechterlijke macht en grondrechten, en hoofdstuk 24 — justitie, vrijheid en veiligheid), is meer nadruk komen te liggen op de noodzaak om een solide en voorspelbare rechtsstatelijke omgeving te scheppen die bevorderlijk is voor een over de hele linie verbeterde bestuurlijke organisatie. Hiertoe behoort in het bijzonder, en als prioritair element, doeltreffende corruptiebestrijding met afschrikkende werking op alle niveaus en in alle sectoren, ook op projectniveau.

61

In alle programmeringsperioden zijn horizontale kwesties behandeld in het kader van de meer algemene vraagstukken op het gebied van de rechtsstaat. Ook al werden zij in de afgelopen jaren niet uitdrukkelijk genoemd, de Commissie pakt die kwesties op horizontale wijze aan. Zij erkent evenwel dat in dit verband met uitdrukkelijke verwijzingen voor meer duidelijkheid kan worden gezorgd.

66

Servië zet momenteel een omvangrijk hervormingsprogramma inzake het beheer van overheidsfinanciën (PFM) op touw, dat gebaseerd zal zijn op een uitvoerige diagnose van de subsystemen voor het beheer van openbare middelen. Met het oog hierop zal een evaluatie van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA) worden uitgevoerd. Een alomvattend en betrouwbaar PFM-hervormingsprogramma vormt een van de belangrijkste eisen in de toetredingsonderhandelingen tussen Servië en de Europese Unie en is tevens een van de sleutelementen voor de planning en uitvoering van langetermijnhervormingen.

Door middel van de PEFA-evaluatie kan de regering van Servië zich een breed overzicht verschaffen van de prestaties op het gebied van het beheer van openbare middelen, waardoor zij inzicht krijgt in de actuele stand van zaken in centrale sectoren en mogelijke beperkingen en risico's kan onderkennen als het erom gaat een nieuwe strategie ten uitvoer te leggen voor de hervorming van het beheer van openbare middelen. In dit kader zal ook een beoordeling worden uitgevoerd van de IPA-structuren bij de Servische autoriteiten.

67

De Commissie is ook van mening dat verdere inspanningen vereist zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen. Gaandeweg wordt een intern auditsysteem opgezet dat is gericht op het gedecentraliseerd beheer van EU-middelen. Het aantal interne controleurs is evenals het aantal uitgevoerde controles toegenomen. Voor tal van begrotingsautoriteiten en begunstigden van de begroting moet echter nog steeds een doeltreffend en goed functionerend intern auditsysteem worden opgezet dat voldoet aan de vereisten van de wet inzake het begrotingsstelsel. Uit de werkzaamheden van interne controleurs, inspecteurs van de centrale begroting en de

nationale auditinstelling komt naar voren dat bij de interne controle thans bijzondere aandacht wordt besteed aan controles achteraf met betrekking tot de inachtneming van de wetgeving en het opsporen van eventuele onregelmatigheden. In lijn met het beginsel van de verantwoordingsplicht van de beheerder dient de focus er echter geleidelijk aan meer op komen te liggen dat de beheerders verantwoordelijk zijn voor het opzetten en toepassen van passende financiële beheers- en controlestructuren die er, gesteund door een intern auditsysteem, op zijn gericht onregelmatigheden van meet af aan te voorkomen.

70

De Commissie heeft maatregelen genomen ter beperking van risico's in verband met een sterk personeelsverloop. Het personeel is actief betrokken bij de taken die door de delegatie in de huidige gecentraliseerde opzet worden uitgevoerd, zodat zij kunnen profiteren van met echte gevallen opgedane gevallen voordat zij dergelijke taken zelf zullen verrichten wanneer de gedecentraliseerde organisatie uiteindelijk wordt ingevoerd. Tot deze taken behoren de deelname als waarnemer aan evaluatiecommissies, de deelname aan controles ter plaatse en inspectiebezoeken bij projecten.

71

De versterking van de bescherming van klokkenluiders is een belangrijk punt dat reeds in het screeningverslag inzake hoofdstuk 23 is genoemd. De ontwikkeling van een doeltreffend systeem ter bescherming van klokkenluiders dient een significant onderdeel te zijn van het actieplan dat thans door Servië wordt opgesteld inzake de vervulling van de openingscriteria voor dit hoofdstuk. Er is inmiddels een wetsontwerp inzake de bescherming van klokkenluiders ingediend dat nog moet worden aangenomen.

Conclusies en aanbevelingen

74 a)

De Commissie erkent dat er sprake is van een bepaalde ontwerpgerelateerde tekortkomingen, met name wat betreft vroege IPA-projecten. De Commissie heeft haar sectorfiches derhalve in dit opzicht verbeterd. Bij de evaluatie van de met IPA-middelen gesteunde sectoren is rekening gehouden met lessen die konden worden getrokken uit de uitvoering

van IPA I (2007-2012). De aanbevelingen die uit deze evaluaties zijn voortgevloeid, zijn doorgegeven aan werkgroepen en worden momenteel meegenomen bij de programmering van IPA II. Een aantal specifieke aanbevelingen die reeds bij de sectorale evaluaties werden gedaan, hebben reeds hun weerslag gevonden in de nieuwe IPA II-opzet (Verordening (EU) nr. 231/2014), in de nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (Verordening (EU) nr. 236/2014) en in het ontwerp van de kaderovereenkomsten die met de individuele begunstigden zullen worden gesloten.

74 b)

De Commissie erkent dat zich bij de uitvoering van vroege projecten geïsoleerde problemen hebben voorgedaan die door de aanbestedende dienst zijn aangekaart om de uitvoering van het contract te verzekeren en daarbij voor solide financieel beheer te zorgen. Ingewikkelde en technisch uitdagende aanbestedingsprocedures hebben tot een aantal mislukkingen geleid en zijn bij hernieuwde aanbestedingen afgeschaft.

74 c)

De Commissie erkent dat alle kandidaat-lidstaten zich met de algemene uitdaging geconfronteerd zien om gekwalificeerd personeel in belangrijke bestuurlijke organisaties aan te werven en te behouden. Tijdens de onderhandelingen zal dit probleem nauwlettend worden gevolgd, aangezien een hoofdstuk slechts kan worden afgesloten op voorwaarde dat de wetgeving volledig in lijn is gebracht met die van de EU en dat kan worden vastgesteld dat de bestuurlijke capaciteiten toereikend zijn voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid.

76

Servië zet momenteel een omvangrijk hervormingsprogramma voor het beheer van overheidsfinanciën op touw, dat gebaseerd zal zijn op een uitvoerige diagnose van de subsystemen voor het beheer van openbare middelen. Met het oog hierop zal een evaluatie van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording (PEFA) worden uitgevoerd. Een alomvattend en betrouwbaar PFM-hervormingsprogramma vormt een van de belangrijkste eisen in de toetredingsonderhandelingen tussen Servië en de Europese Unie en is tevens een van de

sleutelementen voor de planning en uitvoering van langetermijnhervormingen.

78

In alle programmeringsperioden zijn horizontale kwesties behandeld in het kader van de meer algemene vraagstukken met betrekking tot de rechtsstaat. Ook al werden zij in de afgelopen jaren niet uitdrukkelijk genoemd, de Commissie pakt die kwesties op horizontale wijze aan. Zij erkent evenwel dat in dit verband met uitdrukkelijke verwijzingen voor meer duidelijkheid kan worden gezorgd.

80 a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Het prioriterings- en selectieproces is over het geheel genomen reeds tijdens de looptijd van IPA I verbeterd. Naar verwachting zal voor de IPA II-projecten verdere vooruitgang worden geboekt, in overeenstemming met de nieuw ontwikkelde methodologie en de overstap op een sectorale aanpak waardoor een nauwer verband zal worden gelegd tussen politieke prioriteiten en de programmering van de steun. De centrale politieke prioriteiten voor de programmering zullen hun weerslag vinden in het landenstrategiedocument, terwijl eventuele leemten jaarlijks zullen worden beoordeeld in het strategiedocument en de voortgangsverslagen van de Commissie. Na de opening van de toetredingsonderhandelingen moet de programmering voor elke sector direct gekoppeld zijn aan de prioriteiten die in de betreffende hoofdstukken zijn vastgesteld, aanvankelijk in de screeningverslagen en vervolgens in de openings- of afsluitingscriteria, waar van toepassing. Een andere duidelijke verbetering op het vlak van investeringen valt te verwachten van de ontwikkeling van één nationale pijplijn voor strategische projecten op de gebieden vervoer, energie, milieu en zakelijke infrastructuur die door de regering dient te worden vastgesteld en als enige basis dient voor IPA-steun voor infrastructuurprojecten.

80 b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. In de context van thematische sectorale evaluaties worden ervaringen die met de uitvoering van projecten die van algemeen belang zijn voor andere landen en sectoren zijn opgedaan, reeds uitgewisseld, en met name bij de evaluaties van de met IPA-middelen gesteunde sectoren zijn lessen getrokken uit de tenuitvoerlegging van IPA I (2007-2012). Een aantal

specifieke aanbevelingen die reeds bij de sectorale evaluaties werden gedaan, hebben daarom reeds hun weerslag gevonden in de nieuwe IPA II-opzet (Verordening (EU) nr. 231/2014), in de nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsverordening (Verordening (EU) nr. 236/2014) en in het ontwerp van de kaderovereenkomsten die met de individuele begunstigen zullen worden gesloten. Tevens vinden zij waar nodig hun weerslag in de programmering van IPA II. Ten behoeve van intern toezicht en verslaglegging is een specifieke tabel opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van de historie van de stappen die zijn ondernomen om gevolg te geven aan de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van vroegere evaluaties per sector en per steunvorm. Daarnaast is de Commissie voornemens om — tegen de achtergrond van de uitwerking van een toezicht- en verslagleggingskader dat voldoet aan de uit het wetgevingskader voor IPA II voortvloeiende verslagleggingsvereisten — te onderzoeken of, voortbouwend op bestaande instrumenten, een doeltreffend en kostenefficiënt verslagleggingsinstrument kan worden ontwikkeld dat ook betrekking heeft op het aanbestedingsproces. Bovendien wordt, in overeenstemming met de onlangs gepubliceerde bijgewerkte beleidsoriëntaties inzake de evaluatie van DG Uitbreiding, een overzicht van bestaande toezichtpraktijken en -instrumenten gepland, alsook een versterking van de synergie tussen de evaluatie- en de toezichtfuncties, die ertoe zal bijdragen een coherente follow-up van eerder gedane bevindingen en aanbevelingen te waarborgen.

80 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en zal deze in aanmerking nemen door het logisch kader voor ingrepen in actiedocumenten binnen IPA II te verbeteren, inzonderheid wat betreft resultaten en de output van activiteiten, alsook door een verdere verbetering van de documentatie over de behoefte-evaluaties in de vorm van bijlagen bij de actiedocumenten.

80 d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De facto wordt grotendeels reeds rekening gehouden met deze aanbeveling, daar sinds de IPA-programmering van 2012 voorwaarden gericht worden toegepast en duidelijk en op meetbare wijze worden omschreven in sector- en projectfiches, terwijl de inachtneming ervan bij de uitvoering wordt afgedwongen. Tal van

projecten worden in het programmeringsproces uitgesteld indien niet aan kritieke voorwaarden is voldaan. De Commissie is echter voornemens nog strenger op de inachtneming van die voorwaarden toe te zien en de Servische regering duidelijk te maken dat alleen volledig uitvoeringsrijpe projecten in aanmerking kunnen worden genomen bij de programmering. Wat infrastructuur betreft zal dit beleid verder worden onderbouwd door de instelling van één projectpijplijn, waartoe ook behoort dat voor alle projecten individueel wordt beoordeeld of zij gereed zijn voor uitvoering (en of zij aan de gestelde voorwaarden voldoen).

80 e)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De planning is om een verbeterd auditspoor voor het gehele project in te voegen in het verslag voor 2014 van de gesubdelegeerde ordonnateur, d.w.z. voor de contracten die zijn opgenomen in de jaarlijkse strategie ter verkrijging van zekerheid voor 2014 en het auditplan voor 2014 en volgende jaren. De resultaten, bevindingen en aanbevelingen die uit de controles en de inspecties ter plaatse voortvloeien zullen worden gepresenteerd in de overzichtsverslagen, die gegevens over het gehele project/de gehele sector bevatten. Deze verslagen zullen worden verbeterd om aan de gedane aanbevelingen te voldoen.

80 f)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van plan een systeem in te stellen om voorbeelden van dergelijke controles op te nemen in haar jaarlijkse planning voor audits en inspecties ter plaatse.

81 a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Op dit ogenblik ondersteunt de Commissie de uitvoering van een evaluatie van de overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht, teneinde de regering van Servië een breed overzicht te verschaffen van de prestaties op het gebied van het beheer van openbare middelen. Bij die evaluatie wordt de stand van zaken in centrale sectoren beoordeeld en onderzocht waar sprake is van mogelijke beperkingen en risico's als het erom gaat een nieuwe strategie ten uitvoer te leggen voor de hervorming van het beheer van openbare middelen. In dit kader zal ook een beoordeling worden gemaakt van de IPA-structuren bij de Servische autoriteiten. Servië zet momenteel een omvangrijk

hervormingsprogramma inzake het beheer van overheidsfinanciën op touw, dat gebaseerd zal zijn op een uitvoerige diagnose van de subsystemen voor het beheer van openbare middelen. De voortgang van dit proces zal nauw worden aangestuurd en gevolgd tijdens de onderhandelingen in het kader van hoofdstuk 32 inzake financiële controle.

81 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en spreekt zich uit voor meer betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de beleidsontwikkeling en het programmeringsproces. Zij is eigenlijk van mening dat de nodige maatregelen daartoe reeds grotendeels zijn ingevoerd. De Commissie heeft reeds IPA-steun verleend ten behoeve van de oprichting van een bureau voor de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het bureau werd in 2010 opgericht. In 2010 hebben de autoriteiten tevens het mechanisme SECO (Sector civil society organisations) opgezet ten behoeve van de participatie van het maatschappelijk middenveld in de planning, programmering en monitoring van IPA-steun. Het SECO-mechanisme is op sectorale basis georganiseerd. Voor elke sector zijn representatieve maatschappelijke organisaties geregistreerd. Hiervoor is IPA-steun verleend in de vorm van technische bijstand voor het ontwerp van het SECO-mechanisme en ter versterking van de rol ervan bij de bredere beleidsvorming. Hoewel de maatschappelijke organisaties geregeld worden geraadpleegd over de programmering van het IPA hebben zij in het verleden slechts op nogal beperkte schaal gebruik gemaakt van dit mechanisme.

81 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en zal richtsnoeren geven om te garanderen dat de noodzaak van sectorspecifieke corruptiebestrijdingsmaatregelen of andere maatregelen voor goed bestuur, waar relevant, wordt beoordeeld bij het projectontwerp.

81 d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en zal er zorg voor dragen dat in het PFM-hervormingsproces rekening wordt gehouden met de controlewerkzaamheden die in de context van het besluit van maart 2014 inzake accreditatie en overdracht van het beheer worden verricht.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

In dit verslag wordt nagegaan of de EU-steun — van ongeveer 1,2 miljard euro gedurende de periode 2007-2013 — doeltreffend was ter voorbereiding van Servië op het EU-lidmaatschap. De gecontroleerde projecten leverden de geplande output op, al vertoonden zij tekortkomingen wat het ontwerp, uitvoering en duurzaamheid betreft. Over het geheel genomen concludeert de Rekenkamer dat de Commissie terecht de nadruk legt op bestuurskwesties bij het plannen van haar bijstand aan Servië, en dat de EU-steun Servië op doeltreffende wijze helpt bij het doorvoeren van structurele hervormingen en het verbeteren van het beheer van de overheidsfinanciën.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau