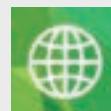


Särskild rapport

**EU:s föranslutningsstöd
till Serbien**EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2014

ISBN 978-92-9207-067-0
doi:10.2865/64324

© Europeiska unionen, 2014
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**EU:s föranslutningsstöd
till Serbien**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

Punkt

Förkortningar

I-VII Sammanfattning

1-6 Inledning

1-4 Bakgrund

5-6 EU:s föranslutningsstöd till Serbien

7-8 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

9-71 Iakttagelser

9-48 Del ett – Kommissionens förvaltning av IPA-projekt

9-22 Finansieringsbeslut härrörde från relevanta strategier

23-38 Kommissionen har börjat åtgärda brister i projektutformningen som har lett till förseningar i genomförandet

39-48 IPA-projekten levererade i allmänhet den planerade outputen men resultaten utöver outputen blir kanske inte hållbara

49-71 Del två – Kommissionens förvaltning av icke-ekonomiskt stöd på området samhällsstyrning

49-63 Kommissionen tog i stor omfattning upp frågor om samhällsstyrning i sin dialog med Serbien med allt positivare effekter

64-71 När kommissionen godkände Serbiens system för förvaltning av EU-medel beaktade den inte fullt ut Serbiens förvaltning av de offentliga finanserna

72–81 **Slutsatser och rekommendationer**

72–79 **Slutsatser**

80–81 **Rekommendationer**

Bilaga I — Förteckning över granskade IPA-projekt

Bilaga II — Förteckning över granskade IPA-projekt där samhällsstyrning och korruptionsbekämpning var övergripande frågor

Kommissionens svar

CSO: organisation i det civila samhället

DIS: system för decentraliserat genomförande

EP: Europaparlamentet

EPD: förstärkt ständig dialog

IA: interimsavtal om handel och handelsrelaterade frågor

IPA: föranslutningsinstrument

MIFF: flerårig vägledande budgetram

MIPD: fleråriga vägledande planeringsdokument

NAD: behovsprövningsdokument

NIPAC: nationell IPA-samordnare

PAR: reform av den offentliga förvaltningen

PEFA: offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet

PFM: förvaltning av de offentliga finanserna

ROM: resultatorienterad övervakning

SAA: stabiliserings- och associeringsavtal

SAP: stabiliserings- och associeringsprocess

SEIO: Serbiens avdelning för europeisk integration

Sigma: stödprogram för förbättring av förvaltningen och ledningen i central- och östeuropeiska länder

SME: små och medelstora företag

I

Sedan 2007 uppgår EU:s ekonomiska stöd till Serbien via föranslutningsinstrumentet (IPA) till ungefär 170 miljoner euro per år. En fjärdedel av IPA-finansieringen har gått till samhällsstyrning, som kommissionen har utsett till det mest utmanande området i Serbien. EU kompletterar IPA-finansieringen med visst icke-ekonomiskt stöd för att hjälpa Serbien att förbereda sig för ett EU-medlemskap.

II

Syftet med revisionen var att bedöma om kommissionen har förvaltat föranslutningsstödet till Serbien på ett ändamålsenligt sätt och närmare utvärdera stödet till det centrala området samhällsstyrning. Revisionen omfattade perioden 2007–2013 och var inriktad på följande två frågor:

- Har kommissionen förvaltat IPA-projekten på ett ändamålsenligt sätt?
- Har kommissionen förvaltat det icke-ekonomiska stödet till Serbien på området samhällsstyrning på ett ändamålsenligt sätt?

III

Revisionsrätten granskade planeringen av föranslutningsstödet (IPA) och 15 IPA-finansierade projekt från IPA:s årliga program för Serbien för åren 2007, 2008 och 2009 och inriktade sig särskilt på projektsultat. I det icke-ekonomiska stöd som granskades ingick dialogen mellan EU och Serbien om frågor om samhällsstyrning och samarbete som ska förbereda Serbien för en decentraliserad förvaltning av EU-medel. Revisionsrätten granskade även ett annat urval av tio IPA-projekt från de årliga programmen för 2010, 2011 och 2012 för att kontrollera om samhällsstyrning och korruptionsbekämpning var övergripande frågor i de projekt där en god samhällsstyrning inte var det främsta målet.

IV

Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att kommissionen generellt sett förvaltar föranslutningsstödet till Serbien på ett ändamålsenligt sätt. Det ekonomiska föranslutningsstödet, tillsammans med andra former av stöd, hjälper Serbien på ett ändamålsenligt sätt att genomföra sociala och ekonomiska reformer och förbättra samhällsstyrningen i landet. Utifrån sina erfarenheter från andra länder som tar emot IPA-stöd lägger kommissionen allt större tonvikt på frågor om samhällsstyrning när den planerar sitt ekonomiska och icke-ekonomiska stöd till Serbien.

V

Kommissionen har förvaltat IPA-projekt på ett ändamålsenligt sätt. Planeringen av IPA:s ekonomiska stöd bygger på en enhetlig strategisk ram och metoden för att välja ut projekt som bidrar till att förbereda Serbien för anslutning har gradvis blivit bättre. På det hela taget levererade projekten den planerade outputen men de var bristfälliga i fråga om utformning, genomförande och hållbarhet. När kommissionen upprättade de senaste IPA-programmen vidtog den åtgärder för att komma till rätta med de brister som revisionsrätten konstaterat i tidigare IPA-projekt.

VI

Kommissionen förvaltade det icke-ekonomiska stödet till Serbien på området samhällsstyrning på ett ändamålsenligt sätt. Vid revisionen konstaterade revisionsrätten att den strukturerade dialogen mellan EU och Serbien på lämpligt sätt täckte de viktigaste områdena inom samhällsstyrning och kopplade politiska prioriteringar till utformningen av politiken. Den tonvikt som lades på samhällsstyrning i dialogen var i regel inte uttalad i projektens utformning men de flesta av de projekt som revisionsrätten granskade hade indirekt bidragit till en bättre samhällsstyrning och/eller till korruptionsbekämpningen genom uppbyggnaden av den administrativa förmågan. När det gäller Serbiens förberedelse för en decentraliserad förvaltning av EU-medel konstaterade revisionsrätten att kommissionens metod var ändamålsenlig när det handlade om att ge stöd till samhällsstyrningen, men endast på det begränsade området förvaltningsstrukturer för IPA. Kommissionens revisionsarbete med de nationella IPA-strukturerna i enlighet med IPA-förordningen ingick inte i en övergripande bedömning av förvaltningen av de offentliga finanserna på landnivå.

VII

I rapporten lämnar vi konkreta rekommendationer om hur planeringen, utformningen och genomförandet av IPA-projekten i Serbien kan förbättras. När det gäller det icke-ekonomiska stödet rekommenderar revisionsrätten att kommissionen hjälper de serbiska myndigheterna att ytterligare effektivisera de nationella strategierna och färdigställa en fullvärdig färdplan för förvaltningen av de offentliga finanserna, förbättrar samrådsmekanismen för organisationer i det civila samhället, systematiskt bedömer behovet av särskild korruptionsbekämpning eller andra åtgärder för en god samhällsstyrning under projektutformningen och vidtar åtgärder för att integrera kommissionens revisionsarbete med de nationella IPA-strukturerna i den landsomfattande bedömningen av förvaltningen av de offentliga finanserna.

Bakgrund

01

Efter det att Slobodan Miloševićs regim föll i oktober 2000 påbörjade Serbien, som är det största landet på västra Balkan både i fråga om befolkning och landareal¹, sin väg mot en föranslutning till EU inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen. I **figur 1** finns en översikt över de viktigaste händelser som präglade förbindelserna mellan EU och Serbien mellan 1999 och 2014.

1 Serbiens territorium omfattar 77 474 km² med en befolkning på 7,2 miljoner invånare (uppgifter för 2014, CIA World Factbook).

Figur 1

Nyckeldatum i förbindelserna mellan EU och Serbien

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 januari – Den första mellanstatliga konferensen (Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Serbien) äger rum vilket blir den formella inledningen på Serbiens anslutningsförhandlingar.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 september – Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Serbien träder i kraft. Den analytiska granskningen av EU:s regelverk (<i>acquis</i>) påbörjas. 28 juni – Europeiska rådet beslutar att inleda anslutningsförhandlingar med Serbien.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 mars – Europeiska rådet bekräftar Serbien som ett EU-kandidatland.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 oktober – Kommissionen avger ett yttrande över Serbiens ansökan om EU-medlemskap. 20 juli – Goran Hadžić, den sista krigsförbrytare som eftersöks av Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien (Icty), grips. 26 maj – Ratko Mladić grips.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 februari – Interimsavtal om handel och handelsrelaterade frågor (del av stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Serbien) träder i kraft.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 december – Serbien ansöker om EU-medlemskap. 19 december – Visumfrihet vid resor till Schengenområdet för serbiska medborgare.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 juli – Radovan Karadžić grips. 29 april – Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Serbien, tillsammans med interimsavtalet om handel och handelsrelaterade frågor, undertecknas.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 maj – EU avbryter samtalen om stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Serbien, med motiveringen att Serbien inte samarbetar fullt ut med Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien (Icty).
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 oktober – Serbien inleder förhandlingar med EU om undertecknandet av det internationella fördrag som kallas stabiliserings- och associeringsavtalet.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 juni – Europeiska rådet i Thessaloniki bekräftar det europeiska perspektivet för länderna på västra Balkan.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 april – Slobodan Milošević grips.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 juni – Europeiska rådet i Santa Maria da Feira uppger att alla länder som ingår i stabiliserings- och associeringsprocessen är potentiella kandidater för EU-medlemskap.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 maj – Kommissionens förslag till stabiliserings- och associeringsprocessen, EU:s politik gentemot länderna på västra Balkan, fastställs med målet om ett slutligt EU-medlemskap.

02

Stabiliserings- och associeringsprocessen, som EU tog initiativ till 1999 efter ett årtionde av oroligheter och väpnade konflikter i forna Jugoslavien, vilade på tanken att endast verkliga utsikter till integrering i EU skulle kunna ge varaktig fred, stabilitet och demokrati till länderna på Balkan. Stabiliserings- och associeringsprocessen kombinerar kontraktsmässiga förbindelser i form av stabiliserings- och associeringsavtal, handelsåtgärder som ger regionen fritt tillträde till EU-marknaderna för nästan alla varor och ett betydande ekonomiskt stöd från EU-budgeten.

03

EU framhärddade i att Serbien både måste utlämna krigsförbrytare till den internationella brottmålsdomstolen i Haag och hitta en varaktig lösning på sina förbindelser med Kosovo innan landet kunde göra några större framsteg mot ett EU-medlemskap. Serbien lämnade in sin ansökan om EU-medlemskap den 22 december 2009 och fick ställning som kandidatland den 1 mars 2012 av Europeiska rådet på grundval av slutsatserna från mötet i rådet (allmänna frågor) den 28 februari. I slutsatserna noterade rådet framför allt Serbiens framsteg i dialogen med Kosovo². De framsteg som Serbien gjort för att uppfylla de politiska delarna i Köpenhamnskriterierna³ och utlämnandet av flera påstådda krigsförbrytare till rättsliga myndigheter var också avgörande för rådets beslut.

04

Anslutningsförhandlingarna med Serbien inleddes formellt den 1 januari 2014. Europeiska kommissionen hade tidigare meddelat att den betraktade frågor om samhällsstyrning som Serbiens största utmaning och beslutade att detta mycket svåra område måste behandlas tidigt i förhandlingarna kapitel för kapitel⁴.

- 2 Belgrad–Pristina-dialogen med medling av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska kommissionens vice ordförande Catherine Ashton och med stöd från Europeiska utrikesstjärnen.
- 3 Köpenhamnskriterierna fastställdes av Europeiska rådet i juni 1993 och består av följande:
 - (a) Politiska kriterier: landet måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter.
 - (b) Ekonomiska kriterier: landet måste ha en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera konkurrenstrycket och marknadskrafterna i unionen.
 - (c) Landet måste ha kapacitet att axla skyldigheterna enligt fördragen och att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.
- 4 För att underlätta anslutningsförhandlingarna är processen uppdelad i 35 kapitel med EU:s olika politikområden. Förhandlingarna om de olika kapitlen är inte begränsade till bestämmelser och lagstiftning utan innefattar även upprättandet av nödvändiga administrativa strukturer och de framsteg som gjorts för att bygga upp den egna förvaltningsförmågan. De kapitel som gäller samhällsstyrning är i huvudsak kapitel 23 (domstolsväsende och grundläggande rättigheter) och kapitel 24 (rättvisa, frihet och säkerhet).

Inledning

EU:s föranslutningsstöd till Serbien

05

Prioriteringarna för EU:s föranslutningsstöd är bland annat att hjälpa mottagarländerna att stärka den egna administrativa förmågan och bidra till att EU:s regelverk (*acquis communautaire*)⁵ antas och genomförs. För att stärka den administrativa förmågan finansierar kommissionen verksamheter som institutionsuppbyggnad, inrättande av förvaltningssystem och utbildning.

06

Under perioden 2007–2013 gav EU stöd till Serbien på området för administrativ förmåga via del I (övergångsstöd och institutionsuppbyggnad) av föranslutningsinstrumentet (IPA)⁶. IPA-finansieringen – omkring 170 miljoner euro om året i genomsnitt – har fördelats ganska jämnt mellan en lång rad sektorer, vilket framgår av **tabell 1**. Området samhällsstyrning – rättvisa och inrikes frågor, inklusive korrupsionsbekämpning, och reformen av den offentliga förvaltningen, inklusive reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna – fick en fjärdedel av finansieringen, vilket visar att kommissionen anser att det är viktigt att brister på detta område åtgärdas.

- 5 *Acquis communautaire* är beteckningen på de samlade principer, strategier, lagar, praxis, skyldigheter och mål som har överenskommit eller utvecklats inom Europeiska unionen.
- 6 IPA inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA) (EUT L 210, 31.7.2006, s. 82) och kommissionens förordning (EG) nr 718/2007 av den 12 juni 2007 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 1085/2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA) (EUT L 170, 29.6.2007, s. 1).

Tabell 1

IPA-stöd till Serbien (2007–2013)

Sektor	Anslag (miljoner euro)	Procentandel av de totala anslagen
Rättvisa och inrikes frågor	117	9,7 %
Reform av den offentliga förvaltningen	164	13,6 %
Social utveckling	171	14,2 %
Utveckling av den privata sektorn	109	9,1 %
Transport	146	12,1 %
Miljö, klimatförändringar och energi	192	16,0 %
Jordbruk och landsbygdsutveckling	109	9,1 %
Annat i EU:s regelverk och övergripande aktiviteter	195	16,2 %
Totalt	1 203	

Källa: Flerårigt vägledande planeringsdokument för Serbien, 2011–2013.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

07

Målet med revisionen var att bedöma om kommissionen förvaltar föranslutningsstödet till Serbien på ett ändamålsenligt sätt och närmare utvärdera stödet till det centrala området samhällsstyrning. Vid revisionen behandlades följande två huvudfrågor:

- a) Har kommissionen förvaltat IPA-projekten på ett ändamålsenligt sätt?
- b) Har kommissionen förvaltat det icke-ekonomiska stödet till Serbien på området samhällsstyrning på ett ändamålsenligt sätt?
- b) Skrivbordsgranskning av ett annat urval av tio IPA-projekt från de årliga programmen för 2010, 2011 och 2012 (se **bilaga II**) då vi bedömde om samhällsstyrning och korruptionsbekämpning hade införlivats som övergripande frågor i projekt där en god samhällsstyrning inte var det främsta målet.
- c) Granskning av IPA:s planeringsprocess, mekanismer för dialogen om frågor avseende samhällsstyrning och av befintliga förfaranden för att bedöma Serbiens beredskap för att hantera ett system för decentraliserat genomförande för IPA-stöd.

08

Revisionen genomfördes mellan maj 2013 och januari 2014 och inbegrep följande:

- a) Granskning av 15 IPA-finansierade projekt med en särskild inriktning på projektresultat (se **bilaga I**)⁷. I urvalet ingick åtta samhällsstyrningsprojekt som visar att vi inriktade oss på samhällsstyrning och sju projekt på andra insatsområden – social utveckling, transport, energi, landsbygdsutveckling och utveckling av den privata sektorn.
- d) Mellan den 17 och 28 juni 2013 besökte vi Europeiska unionens delegation i Belgrad och berörda serbiska fackministerier, organ⁸, regionala eller lokala myndigheter och offentliga företag. Vi besökte projekt på plats i Belgrad, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica och Ušće.

- 7 De 15 granskade IPA-projekten valdes ut från de årliga IPA-programmen för 2007, 2008 och 2009 för Serbien eftersom de projekten borde ha uppnått de förväntade resultaten när granskningen genomfördes (mitten av 2013). Det enda budgetstödsprogrammet hittills för Serbien, som finansieras inom IPA 2009 till ett belopp av 100 miljoner euro, ingick också i revisionen.
- 8 Framför allt Serbiens avdelning för europeisk integration, byrån för korruptionsbekämpning och byrån för offentlig upphandling.

Del ett – Kommissionens förvaltning av IPA-projekt

Finansieringsbeslut härrörde från relevanta strategier

09

Revisionsrätten granskade om de strategiska dokumenten stämde överens med varandra, om de innehöll tydliga mål och resultatindikatorer och om kommissionen och de serbiska myndigheterna hade tagit fram en process för att välja ut de projekt som var mest relevanta för IPA-finansiering. Revisionsrätten granskade även om IPA-stödet till samhällsstyrning på lämpligt sätt inbegrep organisationer i det civila samhället och om givarsamordningen fungerade.

IPA-stödet grundar sig på en enhetlig uppsättning strategiska dokument

10

IPA:s planeringsram är komplex och består av ett flertal dokument där politiska mål och strategiska prioriteringar fastställs (se punkterna 13–14 och **figur 3**). Dokumenten stämmer i allmänhet överens med varandra när det handlar om bedömningen av landets behov och prioriteringar. IPA:s planeringsdokument för Serbien stämmer också överens med den nationella strategin för EU-integrering och med de nationella behovsbedömningarna.

11

De serbiska myndigheterna har tagit fram mer än 70 nationella strategier och handlingsplaner för att åtgärda olika politiska och socioekonomiska problem, men de hade inte alltid en jämn kvalitet. Dessutom behandlades inte två betydande områden inom samhällsstyrning i de många olika nationella strategierna:

- Eftersom den territoriella decentraliseringen i Serbien är en politiskt känslig fråga har decentraliseringsprocessen genomförts utan en strategisk ram där nationella prioriteringar och en tidtabell för genomförandet av dem fastställs.
- Det fanns ingen överordnad strategi för att samordna genomförandet av reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna.

12

Den koalitionsregering som hade makten mellan juli 2012 och våren 2014 gjorde stora insatser för att konsolidera Serbiens strategiska ram för förberedelserna inför EU-anslutningen, dvs. antagandet i december 2012 av en handlingsplan för att följa upp resultaten i kommissionens lägesrapporter och, i februari 2013, av en nationell plan för tillnärmning till EU:s regelverk. Under tiden vidtog även kommissionen och Serbiens avdelning för europeisk integration åtgärder för att göra Serbiens strategiska ram mer enhetlig, till exempel genom att försöka konsolidera de många olika nationella strategierna i behovsbedömningsdokumentet 2011–2013. De nationella strategierna och IPA-målen har anpassats till varandra och stämmer nu ännu bättre överens med varandra tack vare den sektorbaserade metod som använts sedan 2012.

De strategiska dokumenten innehöll relevanta prioriteringar och fastställandet av mål- och resultatindikatorer blev gradvis bättre

13

Det senaste europeiska partnerskapet med Serbien, som utarbetades 2007⁹, tjänade som politisk ram för att uppmuntra reformer och en grund för att potentiellt hålla inne ekonomiskt stöd genom en villkorsklausul¹⁰. Det innehöll en mycket omfattande uppsättning prioriteringar på kort och medellång sikt som täckte anslutningskriterierna och införandet av EU-standarder, men prioriteringarna rangordnades inte efter hur viktiga de var för Serbiens anslutning till EU eller för att landet skulle få EU-finansiering.

14

I de fleråriga vägledande planeringsdokumenten, Serbiens behovsbedömningsdokument och de påföljande planeringsdokumenten fastställdes ett antal mål och resultatindikatorer men de var ofta alltför vaga. Det gjorde det svårt att göra en objektiv bedömning av framsteg på insatsområdena¹¹. De nyligen inrättade sektorsövervakningskommittéerna (se punkt 58) bekräftade att detta var ett allvarligt problem. Till exempel rapporterade sektorsövervakningskommittéerna för rättsstatsprincipen och offentlig förvaltning båda i november 2012 att det i allmänhet var omöjligt att mäta framsteg på grund av dåligt fastställda indikatorer och rekommenderade att indikatorer i framtida planeringscykler skulle fastställas på ett bättre sätt¹².

15

Genom den gradvisa övergången till den sektorspecifika metoden infördes dock förändringar under IPA:s planeringsprocesser 2012 och 2013. Man kom överens om Racerindikatorer¹³, utgångsplanervärden och mål för perioden fram till 2020, med koppling till det senaste serbiska behovsbedömningsdokumentet, inom de sektorspecifika arbetsgrupperna för inkludering i sektor- och projektunderlagen för 2013¹⁴.

Kommissionen har tillsammans med de serbiska myndigheterna gradvis förbättrat sin metod för att välja ut relevanta projekt

16

Under den första delen av programperioden 2007–2013 förhindrade inte projektprioriteringen vid Serbiens avdelning för europeisk integration, EU-delegationen och kommissionens huvudkontor att ofärdiga eller problematiska projekt valdes ut. De borde aldrig ha valts ut eller så borde de ha sparats till ett senare årligt program¹⁵. Kommissionen konstaterade problem i planeringen i sitt övervakningsarbete som gällde bristande stöd från nationella myndigheter, bristande samordning mellan institutioner, bristfällig projektutformning, bristfälliga specifikationer, ohållbara finansieringslösningar och att man inte drog lärdom av tidigare projekt i tillräcklig utsträckning.

- 9 Rådets beslut 2008/213/EG av den 18 februari 2008 om principerna, prioriteringarna och villkoren i det europeiska partnerskapet med Serbien, inbegripet Kosovo, enligt definitionen i FN:s säkerhetsråds resolution 1244 av den 10 juni 1999 och om upphävande av beslut 2006/56/EG (EUT L 80, 19.3.2008, s. 46).
- 10 Stödet ges på villkor att länderna gör framsteg i uppfyllandet av Köpenhamnskriterierna och de särskilda prioriteringarna i det europeiska partnerskapet (punkt 5 i bilaga 1 till rådets beslut 2008/213/EG).
- 11 Utvärderingen av IPA-stöd för jordbruk och landsbygdsutveckling under perioden 2007–2011 kom fram till att mätningen av förväntade resultat och effekter var ett område med fortsatta brister eftersom det saknades lämpliga och mätbara indikatorer i planeringsdokumenten – utvärderingsrapport av AESA Consortium, januari 2013.
- 12 Protokoll från mötet i sektorsövervakningskommittén för rättsstatsprincipen den 15 november 2012 och i sektorsövervakningskommittén för offentlig förvaltning den 16 november 2012.
- 13 Racer står för relevanta (*relevant*) – dvs. nära kopplade till insatsens mål, godkända (*accepted*) av alla intressenter, trovärdiga (*credible*) för icke-expert och lätta att tolka, enkla (*easy*) att övervaka – t.ex. uppgiftsinsamling möjlig till en låg kostnad, och stabila (*robust*) – dvs. svåra att manipulera.
- 14 Sektor- och projektunderlag är standarddokument som lämnas in till kommissionen av landet som får IPA-stöd för ett bestämt år efter diskussioner mellan kommissionen och mottagarlandet. I underlagen ska prioriterade områden, mål, planerade insatser, förväntade resultat och tillhörande objektivt kontrollerbara indikatorer tydligt framgå på sektors- eller projektnivå och planerade genomförandebe- stämmelser inklusive delmål.
- 15 Under perioden maj 2009– maj 2013 betraktade EU-delegationen i genomsnitt 14 IPA-projekt i månaden som problematiska.

17

Andelen medfinansiering av projekten och förväntade hävstångseffekter av IPA-finansieringen användes inte som kriterier i urvalsprocessen. Fram till 2012 fanns det inga riktlinjer från Europeiska kommissionen om parallell medfinansiering i samband med IPA. Serbien ingick ett åtagande på 289 miljoner euro i medfinansiering till de årliga IPA-programmen för 2007–2012, dvs. 24 % av den sammanlagda IPA-finansieringen nationellt och från EU¹⁶. Men det var svårt att övervaka om det nationella medfinansieringsåtagandet hade uppfyllts och det fanns inga riktlinjer för vilka åtgärder som skulle vidtas om sådana åtaganden inte uppfylldes.

18

Både EU-delegationen och de serbiska myndigheterna arbetade hårt för att lösa de problem som konstaterats och beakta dem i den efterföljande programplaneringen. De förbättringar som kommissionen införde i urvalsprocessen tillsammans med Serbiens avdelning för europeisk integration inom IPA-programmen för 2012 och 2013 innefattade följande:

- a) Strängare krav på projektens beredskap.
- b) En överenskommelse 2012 mellan kommissionen och de serbiska myndigheterna om riktlinjer för parallell medfinansiering.

IPA-finansiering till samhällsstyrning inbegrep organisationer i det civila samhället i allt större utsträckning

19

I den europeiska utvidgningsstrategin läggs tonvikten på att stärka organisationer i det civila samhället och öka deras deltagande i utvecklingen av politiken. Fyra projekt som stöder det civila samhället godkändes inom de årliga IPA-programmen 2007–2010 för Serbien för ett totalt belopp av 9 miljoner euro.

20

Sedan 2007 har ställningen för organisationer i det civila samhället och regeringens samarbete med dem stärkts betydligt. Organisationerna i Serbien är nu mycket aktiva på området för samhällsstyrning och korruptionsbekämpning¹⁷. Mer generellt har det sedan 2010 varit möjligt att regelbundet samråda med organisationerna i det civila samhället om IPA-planering men när revisionen genomfördes användes inte samrådsmekanismen ännu i någon större utsträckning.

- 16 Utifrån uppgifter i de årliga IPA-programmen för Serbien. Denna höga medfinansieringsandel uppnåddes främst tack vare att de serbiska myndigheterna 2011 åtog sig att fördela 122 miljoner euro till det kommunala investeringsprogrammet för bidrag och utlåning till miljön inom sektorn för miljö, klimatförändringar och energi.
- 17 Se till exempel resultatet av projekt 15 *Dialog med det civila samhället* i ruta 8.

Samordningen med andra givare var endast delvis ändamålsenlig men håller på att förbättras

21

Trots vissa ansträngningar var man inte särskilt disciplinerad vad gäller samordningen av tidiga IPA-projekt med andra givares projekt för att se till att de kompletterade och inte överlappade varandra, särskilt inom sektorn för rättsstatsprincipen (se **ruta 1**).

Ruta 1

Exempel på luckor i samordningen inom sektorn för rättsstatsprincipen

Projekt 3 *Rättsväsende* är ett tydligt exempel på dålig samordning, från utformning till genomförande. Det EU-finansierade ärendehanteringssystemet löpte parallellt med ett annat system som finansierades av Usaid. Bristen på samordning och lokalt egenansvar när det gäller it-frågor i sektorn för rättsstatsprincipen visas av det faktum att större it-investeringar som IPA har gjort har genomförts utan en ordentlig it-strategi.

22

Sedan den sektorsspecifika metoden infördes visar dock IPA-dokumentationen att givarsamordningen har blivit bättre och mer systematisk. Givarna konsulteras nu regelbundet av de sektorspecifika arbetsgrupperna, och i dialogen med Serbien förlitar sig kommissionen i allt högre grad på att internationella organisationer deltar på sina respektive expertområden, framför allt Världsbanken (PEFA-rapporter), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Sigmabedömningar), organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europarådet och FN-organisationer¹⁸.

Kommissionen har börjat åtgärda brister i projektutformningen som har lett till förseningar i genomförandet

23

Revisionsrätten undersökte om de 15 granskade projekten (se **bilaga I**) strävade efter tydliga mål och byggde på en särskild behovsbedömning, och om projektutformningen inbegrep relevant villkorlighet. Revisionsrätten granskade också om projekten genomfördes enligt den planerade tidtabellen och övervakades ordentligt och om korrigerande åtgärder vidtogs vid behov.

18 Kommissionens partnerskap med internationella organisationer är inte begränsat till att ta fram information som ska användas i dialogen. Ett antal IPA-projekt genomförs i själva verket med hjälp av dessa organisationer, t.ex. projektet *Corridor X* (korridor X, 2010) med Världsbanken, projektet *Good Local Governance* (god lokal samhällsstyrning, 2007) och projektet mot penningtvätt *Money Laundering* (2010) med Europarådet, projektet *Hospital Information System* (sjukhusinformationssystem, 2008) med FN:s kontor för projektjänster, projektet *Support for Civil Society* (stöd till det civila samhället, 2010) med OSSE och projektet *Support for SME Development* (utvecklingsstöd till små och medelstora företag, 2012) med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

Vid utformningen av projekt och kontrakt ägnade kommissionen till en början inte tillräckligt med tid åt att tydligt fastställa projektmålen, åt den särskilda behovsbedömningen och åt lärdomar som dragits från tidigare projekt

24

Alla granskade projekt stämde överens med de prioriteringar som fastställts i IPA-strategidokumenterna men ungefär hälften av dem strävade efter mål som var alltför vaga eller orealistiska (se **ruta 2**). Samtidigt var kommissionen flexibel när det gällde att anpassa förteckningen över mål och förväntade resultat när det blev nödvändigt på grund av den långa tidsperioden – upp till fyra eller fem år – som förflöt mellan beskrivningen av projektet och den tidpunkt då outputen faktiskt levererades¹⁹. Denna flexibilitet motverkade i hög grad – men inte fullt ut – de negativa effekterna av de från början vaga eller orealistiska projektmålen.

25

Vissa granskade projekt utformades och genomfördes utan hänvisning till en tydlig behovsbedömning, vilket i några fall har lett till en ineffektiv fördelning av IPA-medel (se **ruta 3**). År 2012 började kommissionen införa åtgärder som lade större tonvikt på behovsbedömningen vid utformningen av insatsen, vilket revisionsrättens genomgång av projekt- och sektorunderlagen för IPA-projekten 2012 visar.

¹⁹ Den långa handläggningstiden noteras även i punkt 11 i budgetkontrollutskottets förslag till betänkande om EU:s föranslutningsstöd, referens 2011/2033(INI), 20.6.2013, s. 25.

Ruta 2

Exempel på vaga eller orealistiska projektmål

Eftersom inga uppgifter om riktmärken lämnades var det svårt att bedöma i hur stor utsträckning projektmål som "stärka hälsoministeriets roll" i projekt 10 "Akutsjukvård" eller "förbättra anslutningsprocessen genom att främja och öka ömsesidiga kunskaper och förståelsen för Serbiens integrationsprocess i EU" i projekt 15 "EU:s och Serbiens dialog med civilsamhället" hade uppnåtts.

Projekt 7 "Byrån för offentlig upphandling" omfattade en e-upphandlingskomponent som senare visade sig vara orealistisk.

Ruta 3

Exempel på bristfällig behovsbedömning

I projekt 14 "Landsbygdsutveckling" användes inte 40 % av den levererade it-utrustningen och en del av den fanns fortfarande i det utbetalande organets lagerlokal när vi gjorde vårt granskningsbesök.

26

Vid utformningen av de granskade projekten drog man inte lärdom av genomförandet av tidigare projekt. Avsnitten om lärdomar som dragits i projektunderlagen var mer av formell karaktär. Dessutom sades ingenting om särskilda lärdomar som dragits av liknande projekt i andra mottagarländer i de granskade projektunderlagen. Mekanismerna för att beakta lärdomar som dragits inom kommissionen förlitade sig i själva verket främst på resultaten av utvärderingar på makronivå, ibland flera år senare, och därför var de inte inriktade på att ge svar i tid på projektutformningsnivå.

Brister i villkorligheten för att inleda nya projekt och tidsplaneringen av insatserna minskade gradvis**27**

Villkorligheten och tidsplaneringen i projektutformningen beaktades inte tillräckligt, vilket ofta motverkade ett smidigt och snabbt genomförande av IPA-projekten (se **ruta 4**).

28

Kommissionen kontrollerade i regel om det fanns nationell lagstiftning som en garanti för att insatsen var ändamålsenlig. Delar av två av de granskade projekten var dock inte tillräckligt anpassade till den aktuella eller kommande serbiska lagstiftningen och därför värdelösa (se **ruta 5**).

29

I projekt som består av kompletterande leveranskontrakt och kapacitetsuppbyggnadskontrakt omfattade villkorligheten inte några fördjupade förberedande marknadsanalyser, särskilt inte när det gällde specialiserad eller känslig utrustning. Ingen marknadsundersökning efterfrågades till exempel i projekt 1 "Polisreformen". Att leveranskontraktet misslyckades påverkade relevansen och ändamålsenligheten i det kompletterande kontraktet för partnersamverkan på ett genomgripande sätt.

Exempel på bristfällig villkorlighet och tidsplanering i projekt

Tidsplaneringen var bristfällig mellan de två tjänstekontrakt som utgjorde projekt 9 "Regional utveckling". Strategierna för den regionala utvecklingen utarbetades före den nationella planen för regional utveckling och måste därför senare omarbetas för att anpassas till den.

I projekt 12 "Žeželjbron" var det inte ett krav att man skulle få de nödvändiga byggnadstillstånden utan en verksamhet inom projektet. Det visade sig bli ett problem eftersom det är en långdragen process att få byggnadstillstånd i Serbien. Projektet inleddes i mars 2011 men kontraktsparterna fick inte de viktiga tillstånden förrän i april 2012, vilket försenade projektet.

Exempel på rättsliga inkonsekvenser

En del i projekt 1 "Polisreformen" måste slopas eftersom stödmottagaren hävdade att integritetsprövning av polisen inte var tillåtet enligt serbisk lagstiftning.

I projekt 10 "Akutsjukvård" har de defibrillatorer som beställts och satts upp för användning av allmänheten praktiskt tagit varit oanvända eftersom serbisk lagstiftning inte tillåter att defibrillatorer används av andra personer än sjukvårdspersonal.

30

Samtidigt var villkorligheten stabil och tillämpades strikt i inbjudningar att lämna förslag, t.ex. i projekt 15 "Serbiens och EU:s dialog med civilsamhället" som drog stor nytta av det starka engagemanget hos organisationer i det civila samhället och deras projektpartner.

31

Jämfört med IPA 2007 och 2008 visar planeringsdokumenten efter 2012 att man lägger större tonvikt på villkorlighet. Projektförslag sköts upp på grund av att tillstånd saknades²⁰ eller minskade i omfattning på grund av att den genomförbarhetsstudie som krävs saknades.

Förseningar förekom i genomförandet av de granskade projekten men IPA:s övergripande absorptionsförmåga bedömdes som god av kommissionen

32

Genomförandet av alla de granskade projekten drabbades av ibland stora förseningar, vilket kan tyda på att en del serbiska projektpartners förmåga att genomföra insatsen överskattades. Ofta fanns det flaskhalsar som stod i vägen för absorptionsförmågan i stora infrastrukturprojekt som projekt 12 "Žeželjbron" (se punkt 43). Ett bättre utnyttjande av IPA-medel avspeglades i framgången för inbjudningarna att lämna förslag, särskilt i det bidragssystem som ingick i projekt 5 "Kommunalt stödprogram" där mer än 200 projekt lämnades in, varav 67 fick finansiering, och de flesta av dem avslutade sina verksamheter inom den planerade tidsramen.

20 Ett exempel är det intermodala transportprojekt som har skjutits upp flera programplaneringsår sedan IPA 2011 på grund av att tillstånd saknats.

33

Samtidigt och trots förseningar och kostnadsfria utvidgningar av kontraktet i det granskade urvalet tyder de stora andelarna upphandlade kontrakt och betalningar som rapporterades av EU-delegationen för hela programcykeln 2007–2013 på en ganska stor absorptionsförmåga på nationell nivå när det gäller hela IPA-programmet.

IPA-insatser övervakades på kontraktsnivå men inte på projektnivå

34

IPA-insatserna övervakades inte systematiskt på projektnivå. Styrkommittéerna, som missvisande kallas för "projektstyrkommittéer, ansvarade bara för vissa kontrakt och inte för det övergripande projektet.

35

Praxis för EU-delegationens inspektioner på plats varierade till en början men EU-delegationen förbättrade den övergripande situationen 2011 genom att införa en formell mekanism för intern övervakning. Den resultatorienterade övervakning (ROM) som infördes 2009 är nu den dominerande externa övervakningsmekanismen för kapacitetsuppbyggnadsprojekt. Revisionsrätten konstaterade att ROM-rapporterna om de granskade projekten i allmänhet gav tillfredsställande information om hur projekten fortlöpte.

36

I projekt där en nationell del och en IPA-del samexisterade, till exempel projekt 6 "Stöd till tullen", förvaltades de två delarna separat utan något formellt flöde av information mellan de serbiska myndigheterna och EU-delegationen. De tidsbegränsningar som gällde för de nationella delarna var också mindre krävande än de som gäller för IPA-komponenterna. Sedan 2012 har den överenskommelse som ingicks med de serbiska myndigheterna om parallell medfinansiering gjort att kommissionen har kunnat öka sina ansträngningar för att komma till rätta med den bristande samordningen (se punkterna 17 och 18).

Kommissionens tillvägagångssätt när det gällde korrigerande åtgärder var ganska begränsat

37

Kommissionen vidtog korrigerande åtgärder under genomförandet när så krävdes, men tog inte itu med de svårigheter som orsakade förseningarna (se punkt 16). Åtgärderna bestod i huvudsak av att det på ett flexibelt sätt gick att förlänga kontraktslängden utan att det innebar några extra kostnader eller att kontraktsverksamheten ändrades. Om till exempel ett projekt blockerades på grund av otillräckligt engagemang från de serbiska myndigheterna fördelades de IPA-finansierade resurserna om till andra nya verksamheter. Kommissionen övervägde inte en starkare reaktion, till exempel att skjuta upp genomförandet tills problemen fått en lösning eller till och med att avbryta projektet.

Iakttagelser

38

De villkor som var inbyggda i projektutformningen var i allmänhet inte tillräckligt restriktiva för att automatiskt leda till korrigerande åtgärder (se punkterna 27–29)²¹. Samtidigt tog EU-delegationen itu med och löste stora problem på stödmottagarsidan som hade kunnat äventyra anbuds-givningen, kontraktstilldelningen och genomförandeprocesserna. Problem som inte kunde lösas vid EU-delegationen överlämnades till övervakningskommittéerna och i slutändan till IPA:s gemensamma övervakningskommitté.

IPA-projekten levererade i allmänhet den planerade outputen men resultaten utöver outputen blir kanske inte hållbara

39

Revisionsrätten undersökte om den planerade outputen och andra resultat uppnåddes och om anbuds- och upphandlingsförfarandena genomfördes korrekt. Revisionsrätten granskade också om projektets output och andra resultat sannolikt skulle bli hållbara efter det att IPA-finansieringen hade upphört.

40

I **tabell 2** när det gäller projekt på området samhällsstyrning och **tabell 3** när det gäller projekt på områden som inte avser samhällsstyrning finns en detaljerad översikt över revisionsrättens iakttagelser om projektens output och andra resultat. Vid bedömningen tog revisionsrätten hänsyn till relevanta slutsatser, när sådana fanns, i rapporter och utvärderingar från den resultatorienterade övervakningen²².

IPA-projekten levererade merparten av den planerade outputen och resultat utöver den

41

Trots systematiska förseningar hade de granskade projekt som avslutats när granskningen gjordes levererat merparten av den output som planerats från början eller som reviderats under projektgenomförandet. Att outputen levererades var faktiskt ett krav för att kommissionen skulle verkställa slutbetalningarna, vilket förklarar varför det var mycket få fall där outputen inte hade uppnåtts helt och hållet när projekten avslutades (se **rutorna 7, 9 och 10**). Men vissa av granskningsresultaten väckte frågan om hur värdefulla vissa ofta relativt små delar av projektens output var på medellång eller lång sikt (se punkt 48).

42

Projekten uppnådde i allmänhet goda resultat, till och med utöver outputen, och bidrog till uppfyllelsen av IPA:s mål med stödet. Generellt sett har de åtta granskade IPA-projekten på området samhällsstyrning bidragit till att öka de stödmottagande institutionernas förmåga och/eller till att förbättra den nationella rättsliga ramen (se **ruta 6**). Revisionsrätten konstaterade väsentliga brister i fråga om resultat i fyra samhällsstyrningsprojekt (se **ruta 7**).

21 Detta bekräftas i *Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia* (utvärdering av sektorn för rättsstatsprincipen som genomfördes och finansierades av IPA och andra givare i Serbien för perioden 2007–2011), utkast, maj 2013 där det sägs att det alltid är ett tecken på dålig utformning om ett projekt påbörjas under förhållanden som ännu inte tillåter att verksamheten utförs ordentligt (s. 24) och att villkorlighet bör införas med möjlighet att avbryta genomförandet av projektet” (s. 59).

22 Framför allt interimsvärderingen och metavärderingen av IPA-stöd, landrapport Serbien, Ecorys, augusti 2013. Se även de utvärderingar som tas upp i fotnoterna 22, 24, 28 och 30.

Ruta 6

Exempel på konkreta resultat av projekt på området samhällsstyrning

Projekt 2 "Korruptionsbekämpning" gav på ett framgångsrikt sätt stöd till att stärka korruptionsbekämpningsbyråns administrativa förmåga, särskilt genom att tillhandahålla it-lösningar. Projektet förbättrade även den rättsliga och institutionella ramen för korruptionsbekämpning genom att det bidrog till att en omarbetad korruptionsbekämpningsstrategi och en handlingsplan utarbetades.

Projekt 5 "Kommunalt stödprogram" bidrog till att stärka lokala förvaltningars kapacitet och förbättra kvaliteten på medborgartjänster. Detta bekräftades av revisionsrättens revisioner på plats i Kraljevo (geografiskt informationssystem) och i Niš (teletjänstcentral och centrum för byggnadstillstånd). Projektet bidrog även till att förbättra kommunikationen och samarbetet mellan kommuner och allmännyttiga företag som var verksam på deras områden.

Ruta 7

Exempel på blandade resultat av projekt på området samhällsstyrning

Inom ramen för projekt 5 "Kommunalt stödprogram" uppnådde den specifika modul som gav stöd till initiativet om kommunala obligationer begränsade resultat. Den ständiga konferensen för städer och kommuner (SKGO) uppmuntrade kommunala obligationer som ett alternativ till traditionella banklån men mötte motstånd från banker och ovilja till förändring från kommunerna. Volymen på de kommunala obligationerna var extremt liten. I mitten av 2013 hade endast två städer emitterat kommunala obligationer: Novi Sad för 35 miljoner euro och Pančevo för 1 miljon euro. Den andrahandsmarknad som IPA finansierade kom aldrig igång på grund av att så få obligationer hade emitterats.

Projekt 8 "Intern finansiell kontroll i den offentliga sektorn" lyckades inrätta en central harmoniseringsenhet inom finansministeriet, men när granskningen gjordes inriktade enheten alla sina resurser på utbildningsverksamhet och arbetade inte ännu med en sådan enhets andra traditionella ansvarsområden, som att ta fram interna revisionsstrategier och revisionsstandarder. Enheten hade framför allt ännu inte gett något stöd om riskbedömning och bedrägerihantering till ekonomiansvariga och internrevisorer. De planerade internrevisionsenheterna fanns formellt på plats men hade personalproblem. Projektet lyckades dock ta fram ett certifieringsschema för internrevisorer.

Ruta 8

Exempel på goda resultat från IPA-projekt på andra områden än samhällsstyrning

IPA-finansierade delar av projekt 13 "Elkraft i Serbien" hade uppnått de förväntade resultaten när det gällde kapacitetsuppbyggnad för upphandling och installation av reningssystem som är förenliga med EU:s regelverk.

De korruptionsrelaterade bidrag till organisationer i det civila samhället som ingår i projekt 15 "Dialog i det civila samhället" uppnådde hållbara resultat, till exempel utarbetade man konkreta metoder för korruptionsbekämpning i hälsosektorn och medborgares övervakning av förfaranden för offentlig upphandling samt gjorde en undersökning om ett nationellt integritetssystem.

43

Av de sju granskade projekten på andra insatsområden än samhällsstyrning hade fyra uppnått eller var på god väg att uppnå de planerade resultaten utöver outputen (se **ruta 8**) medan två bedömdes som delvis ändamålsenliga (se **ruta 9**). Det sjunde projektet, projekt 12 "Žeželjbron", pågick när granskningen genomfördes och förväntades bli 18 månader försenat. De stora infrastrukturprojekten dominerar i flaskhalsarna och visar på ett återkommande problem med begränsade framsteg och tidsfrister som inte hålls²³. EU finansierade tidigare två andra projekt till stöd för återuppbyggnaden av Žeželjbron: ett Cardsprojekt 2004²⁴ som finansierade den detaljerade utformningsspecifikationen och ett IPA-projekt 2008 för övervakningen av återuppbyggnaden. Trots betydande EU-finansiering och tekniskt stöd har de serbiska myndigheterna fortfarande svårt att planera och genomföra investeringsprojekt. Att få tillgång till byggnadstillstånd är fortfarande ett allvarligt problem som kommissionen gradvis försöker åtgärda i IPA-planeringen (se punkt 31).

- 23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (utvärdering av ändamålsenligheten och effektiviteten i utvecklingsbiståndet till Serbien per sektor), Maxima Consulting, referens SWE14/OC01-18, 2014, s. 80.
- 24 Under perioden 2000–2006 finansierades de program som gav stöd till Serbien främst inom Cards, rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000 om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt om upphävande av förordning (EG) nr 1628/96 och om ändring av förordningarna (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 1360/90 och besluten 97/256/EG och 1999/311/EG (EGT L 306, 7.12.2000, s. 1). Cards står för gemenskapens bistånd för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*).

Ruta 9

Exempel på delvis ändamålsenliga IPA-projekt på andra områden än samhällsstyrning

Projekt 11 "Konkurrenskraft inom den privata sektorn" uppnådde delvis de förväntade resultaten när det gällde att stärka institutioner: på statlig nivå behöver klusterstrategin få en ny utformning och det finns ett behov av att utveckla ändamålsenliga stödåtgärder till utveckling av det lokala franchisesystemet. Man uppnådde även delvis målen i fråga om internationalisering: fem av åtta mål uppnåddes.

Projekt 14 "Landsbygdsutveckling" var också det delvis ändamålsenligt. Det utbetalande organet och förvaltningsmyndigheten hade inrättats men ackrediteringen av dem blev försenat (med ett och ett halvt år när granskningen genomfördes) på grund av en utveckling som låg utanför projektets kontroll. Det utbetalande organet kunde inte utnyttja de planerade projektaktiviteterna, framför allt inte utbildning. Den andra projekt delen (Leader) uppnådde också delvis resultat. Insatserna för att bilda planerade lokala strukturer gav frukt men projektet lyckades inte få fram en kritisk massa av utbildad personal.

Anbuds- och upphandlingsförfarandena var i allmänhet ändamålsenliga

44

Anbuds- och upphandlingsförfarandena konstaterades i allmänhet vara tillfredsställande och garanterade att den förväntade outputn levererades i tid²⁵. Men i fyra granskade projekt fanns det allvarliga problem med upphandlingen av hela eller delar av den planerade utrustningen, särskilt när det handlade om specialiserad och känslig utrustning (se **ruta 10**).

45

Kommissionen krävde inte något sammanfattande övervakningsdokument om bakgrunden till att anbud inte gick i lås och analyserade inte skälen till att de inte gjorde det, ibland upprepa- de gånger. Revisionsrätten fann inga bevis för att bestämmelserna i IPA:s vägledning om planering 2008 om specialiserad utrustning²⁶ hade följts.

IPA-projektens utsikter att bli hållbara var inte helt tillfredsställande

46

I två tredjedelar av de granskade projekten konstaterade revisionsrätten problem med hållbarheten i viss output och andra resultat. Det var särskilt osäkert om vinsterna som de inköpta varorna medförde skulle bli hållbara när viktiga beslut saknades eller när stödmottagaren hade otillräckliga budgetresurser och var beroende av givare (se **ruta 11**). Hållbarheten hos projekt på området samhällsstyrning var särskilt utsatt på grund av personalproblem som försvårades ytterligare av de åtstramningsåtgärder som Serbiens regering vidtog med anledning av den globala krisen (se **ruta 12**).

- 25 Eftersom EU-delegationen genomförde upphandlingsförfarandena inom ramen för en central förvaltning kan inga slutsatser dras från projekten när det gäller de serbiska myndigheternas administrativa förmåga på området upphandling.
- 26 När det gäller investeringsprojekt eller delar av projekt som omfattar specialiserad utrustning eller med ett betydande öronmärkt belopp kommer det slutliga godkännandet av det aktuella projektunderlaget först efter det att en lämplig marknadsundersökning har presenterats. Om undantag måste göras från denna regel ska det skriftligen motiveras av den nationella IPA-samordnaren för Europeiska kommissionen (del 7.2 i IPA:s vägledning för programplanering).

Exempel på problem med anbudsinfördan och upphandling

I projekt 1 "Polisreformen" gick tiden för anbudsgivningen för den utrustning som behövdes till hemlig övervakning ut och de anslagna medlen drogs till slut tillbaka. Att man inte lyckades upphandla utrustningen inom projektet har försvagat stödmottagarens engagemang och hindrar fortfarande internkontrollavdelningens förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa korruption inom polisen, vilket var ett centralt mål för projektet.

I projekt 6 "Stöd till tullen" togs till sist del 2 av den IPA-finansierade utrustningen (kläder) bort från anbudet på grund av svårigheter att följa EU:s regler om ursprung och har i stället finansierats direkt av Serbien.

Ruta 11

Exempel på risker avseende hållbarheten

När det gäller hållbarheten i projekt 3 "Rättsväsende" hade de serbiska myndigheterna ännu inte fattat det viktiga beslutet om vilket system (EU SAPS eller US AVP) som skulle införas vid det serbiska domstolsnätverket när granskningen genomfördes. Det var oklart om finansiering fanns tillgänglig för ett nationellt införande, och detta skulle sannolikt hindras av problem med sjukvarans livslängd och otillräcklig eller föråldrad hårdvara. Cirka 70 % av it-budgeten för rättsväsendet i Serbien tillhandahölls via IPA eller andra givare medan de återstående 30 % kom från statsbudgeten, vilket inte är en hållbar lösning för it-utveckling eller för att man ska kunna garantera stödmottagarens egenansvar.

Det största problemet med hållbarheten i projekt 9 "Regional utveckling" var den oklara organisatoriska formen för politiken för regional utveckling både nationellt och regionalt. Det fanns inget tydligt samförstånd om hur omfattande decentraliseringen skulle vara eller om hur regionaliseringen skulle passa in²⁷. Risken var stor för att de organ för regional utveckling som fick stöd inte skulle kunna överleva utan tydliga roller och ansvarsområden. De hade även betydande ekonomiska problem och var fortfarande beroende av givare.

Det fanns ingen planering eller något tidsschema för att ersätta de IPA-finansierade ambulanser som inom kort inte skulle kunna användas längre och som hade konstant ökade underhållskostnader. Därför var det osäkert huruvida den ökade kapaciteten tack vare projekt 10 "Akutsjukvård" skulle bli hållbar på längre sikt.

27 *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies* (förhandsutvärdering av den nationella planen för regional utveckling och strategier för regional utveckling), IBF International Consulting, juli 2012, s. 7.

Ruta 12

Exempel på personalproblem i projekt på området samhällsstyrning

Hur hållbara resultaten i projekt 8 "Intern finansiell kontroll i den offentliga sektorn" blir beror på finansministeriets förmåga att skapa en lämplig permanent pool med kvalificerade internrevisorer i den offentliga sektorn. Eftersom projektet konkurrerar med den privata sektorn och den statliga revisionsinstitutionen har det svårt att fullfölja sin rekryteringsplan och begränsa personalomsättningen²⁸.

Personalomsättningen äventyrar även den institutionella kapaciteten hos nya organ som ansvarar för att genomföra IPA:s landsbygdsutvecklingskomponent, som finansieras via projekt 14 "Landsbygdsutveckling"²⁹.

28 De internrevisionsenheter som vi träffade under granskningen hade personalproblem. Vid justitieministeriet arbetade två (icke-certifierade) internrevisorer i stället för de åtta som var planerade. Vid finansministeriet var endast en internrevisor (enhetschefen) aktiv av de tre som var planerade.

29 Se även *Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors* (utvärdering av jordbruks- och landsbygdsutvecklingssektorn som genomförs och finansieras genom IPA-programmet och andra givare), januari 2013, sektorsutvärdering, s. 37–39.

47

Lagstiftningen visade sig vara ett hinder för att vissa delar av projekt skulle bli ändamålsenliga (se punkt 28), men i vissa fall har den gynnat hållbarheten i hela projekt. Den nya serbiska lagen om offentlig upphandling till exempel har garanterat hållbarheten hos många av resultaten i projekt 7 "Offentlig upphandling" och även en del av de insatser som finansierades genom de granskade åtgärdsbidragen inom projekt 15 "Dialog i det civila samhället".

Tabell 2 IPA-projekt på området samhällsstyrning – Bedömning av output och andra resultat

Revisionskriterier	Projekt							
	1. Polisreformen	2. Korruptionsbekämpning	3. Rättsväsendet	4. Åtals- och straffsystem	5. Kommunalt stödprogram	6. Serbiens tull	7. Byrå för offentlig upphandling	8. Intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn Fas 3
Planerad output levererades.								
Förväntade resultat utöver output uppnåddes.				e.t. pågår				
Anbuds- och upphandlingsförfaranden utarbetades på lämpligt sätt och garanterade att den förväntade outputn levererades i tid.								
Det fanns en nationell lagstiftning som garanterade att insatsen var ändamålsenlig.								
Projektet hade goda utsikter att bli hållbart efter det att IPA-finansieringen hade upphört, framför allt var finansieringen efter IPA säkrad och stödmotagaren hade egenansvar och förmåga att garantera projektets kontinuitet.								

- Tillfredsställande
- Delvis tillfredsställande
- Ej tillfredsställande

48

Det saknas lämpliga uppföljningsåtgärder när det gäller hållbarhet. Vilka effekter kontrakten har haft och hur användbara de har varit bedöms sällan efter det att kontrakten har avslutats. Resultatorienterad övervakning i efterhand har ännu inte införts i Serbien för att kontrollera hållbarheten hos IPA:s projektresultat på medellång och lång sikt. Projekten/kontrakten är i sig inte ansvariga för de planerade resultatens effekter eller hållbarhet på medellång

eller lång sikt. Det ansvaret upphör i samma ögonblick som de kontrakterade aktiviteterna avslutas. En lämplig uppföljningsmekanism saknas särskilt när de förväntade resultatens praktiska användbarhet endast kan bedömas flera år efter projektet, till exempel när det gäller policydokument, protokoll, förfaranden, handböcker, analyser, olika undersökningar osv. eller när det uttryckligen anges, till exempel i projekt 1 "Polisreformen" och projekt 10 "Akutsjukvård".

Tabell 3

IPA-projekt på andra områden än samhällsstyrning – Bedömning av output och andra resultat

Revisionskriterier	Projekt						
	9. Regionalt utvecklingsprogram	10. Akutsjukvård	11. Konkurrenskraft i den privata sektorn	12. Žeželjbron	13. Serbiens elkraft	14. Landsbygdsutvecklingspolitik	15. Det civila samhället
Planerad output levererades.				e.t. pågår			
Förväntade resultat utöver output uppnåddes.				e.t. pågår			
Anbuds- och upphandlingsförfaranden utarbetades på lämpligt sätt och garanterade att den förväntade outputn levererades i tid.							
Det fanns en nationell lagstiftning som garanterade att garantera att insatsen var ändamålsenlig.				e.t.			
Projektet hade goda utsikter att bli hållbart efter det att IPA-finansieringen hade upphört, framför allt var finansieringen efter IPA säkrad och stödmottagaren hade egenansvar och kapacitet att garantera projektets kontinuitet.							

- Tillfredsställande
- Delvis tillfredsställande
- Ej tillfredsställande

Del två – Kommissionens förvaltning av icke-ekonomiskt stöd på området samhällsstyrning

Kommissionen tog i stor omfattning upp frågor om samhällsstyrning i sin dialog med Serbien med allt positivare effekter

49

Revisionsrätten granskade om man i dialogen mellan EU och Serbien uttryckligen tog upp centrala frågor om samhällsstyrning och fastställde åtgärds punkter och uppföljning av dem. Vi undersökte också om politiska prioriteringar togs med i utformningen av politiken och projekten. Revisionsrätten tittade på tio IPA-projekt från senare tid som genomförts i andra sektorer än samhällsstyrning (se **bilaga II**) och bedömde i vilken omfattning samhällsstyrning och korruptionsbekämpning ingick som övergripande frågor i projekten.

Det fanns en strukturerad dialog mellan kommissionen och Serbien om samhällsstyrning

50

Stabiliserings- och associeringsavtalet (se punkt 2) innehåller bestämmelser om dialogen mellan EU och Serbien om politiska frågor och samarbetsstrategier³⁰. Kommissionen har infört ett komplext system för officiella och mindre formella möten och dokument på flera olika nivåer som ska möjliggöra en fördjupad fortlöpande dialog med de serbiska partnererna. De strukturer som finns för den förstärkta ständiga dialogen (EPD), interimsavtalsdialogen och IPA:s dialog på högre nivå beskrivs i **figur 2**. Hur komplex den övergripande politiska dialogen och IPA:s planering är illustreras i **figur 3**.

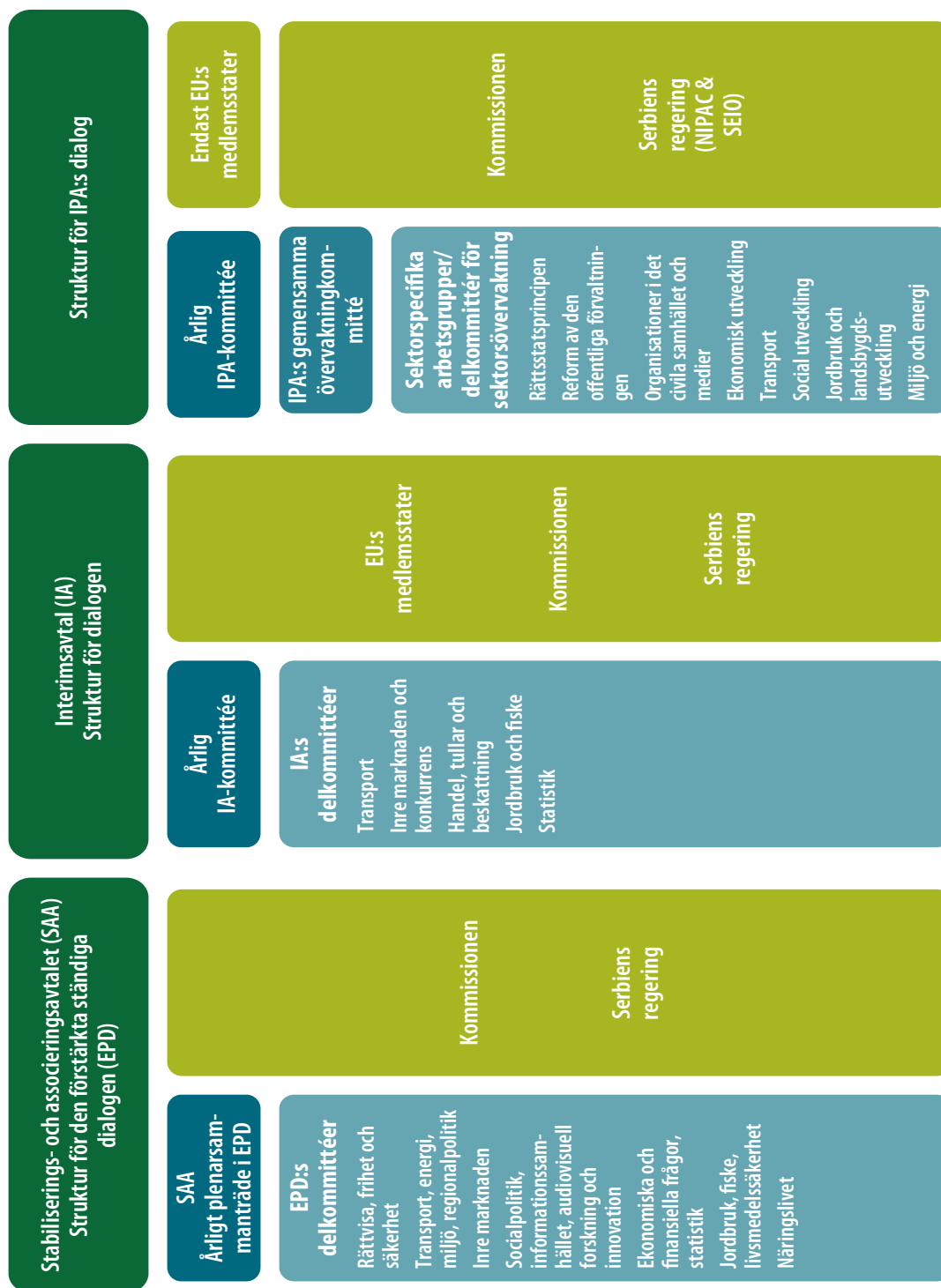
51

I den förstärkta ständiga dialogen fäste man stor vikt vid reformen av den offentliga förvaltningen och reformen av rättsväsendet, däribland korruptionsbekämpningen, som en del av de politiska kriterierna. Man behandlade dessa områden på ett konsekvent och genomgripande sätt både vid den förstärkta ständiga dialogens plenarsammanträden och i de delgrupper för den förstärkta ständiga dialogen som inrättats. Den fortsatta betydelse som reformen av rättsväsendet och korruptionsbekämpningen har med avseende på Serbiens status som kandidatland framgår av det faktum att motsvarande kapitel (23 och 24) i EU:s regelverk behandlas tidigt i förhandlingsprocessen på grund av erfarenheterna från tidigare utvidgningar.

30 Framför allt avdelningarna II och VIII i stabiliserings- och associeringsavtalet.

Figur 2

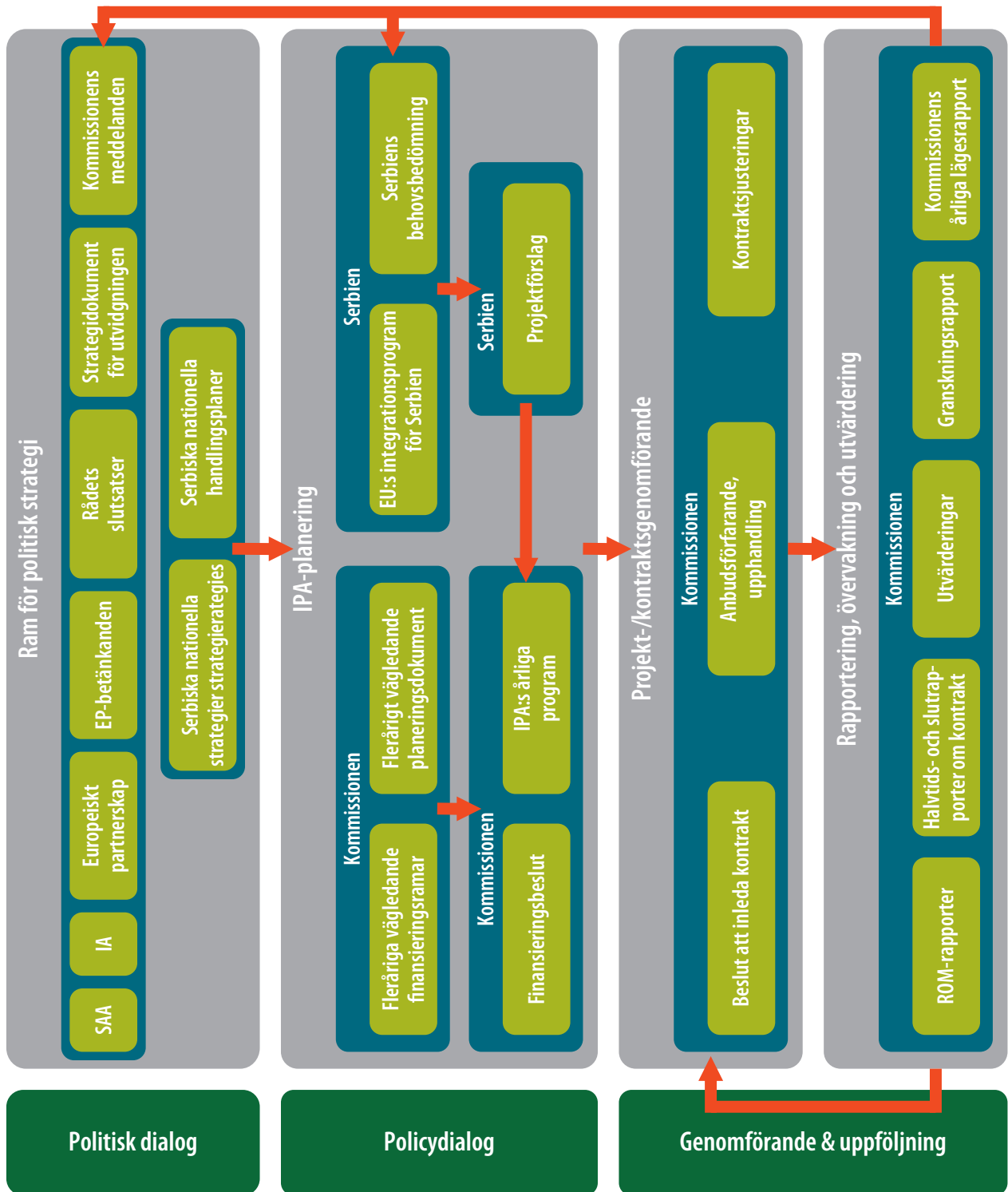
Strukturer för dialogen mellan EU och Serbien (fram till september 2013)



Källa: Revisionsrätten, utifrån information från kommissionen och Europeiska utrikestjänsten.

Figur 3

De viktigaste delarna i den politiska och IPA-relaterade dialogen mellan EU och Serbien



Källa: Revisionsrätten utifrån information från kommissionen och Europeiska utrikestjänsten.

52

Reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna behandlades i regel vid den förstärkta ständiga dialogens plenarsammanträden under rubriken reform av den offentliga förvaltningen, men man lade något mindre tonvikt vid den än vid andra områden av samhällsstyrning. Men vissa specifika ämnen som rör förvaltningen av de offentliga finanserna – som den statliga revisionsinstitutionen, intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn, den centrala harmoniseringsenheten, lagstiftning om internrevision och budgetsystem – behandlades mer ingående i delgrupperna för den förstärkta ständiga dialogen.

53

Kommissionen hade ytterligare en möjlighet att diskutera frågor om reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna med Serbien när den utarbetade villkoren för programmet för allmänt budgetstöd för Serbien inom IPA-komponent I för 2009. Syftet med programmet var att stödja makroekonomisk stabilitet i Serbien på kort sikt och göra det möjligt för landet att fortsätta genomföra strukturreformer trots den ekonomiska krisen³¹. Betalningsvillkoren handlade särskilt om att de ekonomiska och administrativa förfarandena i Serbien skulle vara tillförlitliga, att den serbiska regeringen skulle lägga fram en ny budgetlag och att ett strategidokument om finansiell kontroll i den offentliga sektorn skulle antas. Ett annat villkor var att man skulle inleda en uppdatering av bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet och utarbeta en färdplan för reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna. Kommissionen ansåg att alla villkor var uppfyllda vid utgången av 2010. Trots att Serbien inte utarbetade en särskild färdplan för denna reform konstaterade revisionsrätten att vissa reformfrågor behandlades i Serbiens strategi för reformen av den offentliga förvaltningen 2013–2016. Dessutom rättades ett antal brister som konstaterats föregående år till i 2012 års lag om offentlig upphandling.

I dialogen behandlades frågan om att systematiskt fastställa åtgärds punkter för en god samhällsstyrning och uppföljning av dem

54

Strukturerna på flera olika nivåer (se **figurerna 2** och **3**) var en god grund för en öppen dialog för att man skulle kunna komma överens om, fastställa, följa upp och övervaka prioriteringar. Åtgärds punkter för centrala frågor om samhällsstyrning undersöktes specifikt på nytt varje år både vid plenarsammanträdet i den förstärkta ständiga dialogen och vid mötena i delkommittéerna.

55

Kommissionens övervakningsprocess beskrivs i de årliga lägesrapporterna. Vid sin analys konstaterade revisionsrätten att kommissionen bedömde de framsteg som gjorts på de viktigaste områdena av samhällsstyrning i Serbien på ett realistiskt sätt i sina lägesrapporter. Enligt rapporterna har man under åren 2007–2013 åstadkommit vissa konkreta resultat i korrupsionsbekämpningen, från inrättandet av en institutionell ram – med stöd från IPA – via ökat deltagande från organisationer i det civila samhället, till utredningar av några högprofilerade korrupsionsfall. Framsteg noterades även i reformen av den offentliga förvaltningen och i den finansiella kontrollen i reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna liksom även framsteg på området för offentlig upphandling. Reformen av rättsväsendet var det mest bristfälliga av de centrala områdena för samhällsstyrning där få framsteg har rapporterats sedan 2007.

31 100 miljoner euro av IPA:s anslag till Serbien 2009 var öronmärkta för budgetstöd. Det kompletterades av ett reviderat IMF-program på 2,9 miljarder euro och lån till utvecklingspolitiken från Världsbanken.

56

På den serbiska sidan vittnar de nationella handlingsplanerna för genomförandet av kommissionens rekommendationer från 2010 och framåt om tydliga mål och uppgifter och även om en tillfredsställande övervakning och en systematisk sammanfattning av uppföljningsåtgärder som är lätt att jämföra.

Under dialogen kopplade man politiska prioriteringar till utformningen av politiken

57

IPA:s viktigaste planeringsdokument för Serbien³² från åren 2007–2013 – som i huvudsak bygger på centrala dialogdokument – gav tillräcklig täckning åt de viktigaste områdena av samhällsstyrning även om reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna betonades i något mindre utsträckning. I dialogen hänvisar man regelbundet till IPA-stödet i allmänhet eller till specifika IPA-projekt som viktiga verktyg för att förbättra samhällsstyrningen i Serbien. IPA:s gemensamma övervakningskommitté (se **figur 2**), som inrättades 2008, tog itu med specifika genomförandeaspekter av dialogen på högre nivå och tog även upp den strategiska nivån på det ekonomiska stödet³³.

58

År 2012 började åtta sektorsövervakningskommittéer arbeta inom den gemensamma övervakningskommittén. De är främst inriktade på vilka förhållanden som IPA-stödet tillhandahålls under. De sköts av kommissionen och Serbien (SEIO), har en tydlig struktur och de har infört ett ändamålsenligt övervakningsverktyg som är lätt att jämföra. Sektorsövervakningskommittéerna har också påtagligt förbättrat samordningen mellan kartläggningen av nationella behov och IPA-stöd. Till exempel tog man projekt avseende reformen av den offentliga förvaltningen i de senaste nationella IPA-programmen upp nästan alla prioriteringar som fastställdes i avsnittet om reformen av den offentliga förvaltningen i Serbiens behovsbedömningsdokument för 2011–2013³⁴.

Tonvikten på samhällsstyrning i dialogen och planeringen var i allmänhet inte uttrycklig i projektutformningen

59

Vid IPA:s planering på hög nivå tog man sig särskilt an frågan om en god samhällsstyrning, delvis med tanke på de problem med samhällsstyrning som funnits vid tidigare utvidgningar, vilket betraktades som en indikator på att de berörda länderna inte hade förberett sig tillräckligt. Men denna tonvikt återspeglades i allmänhet inte uttryckligen på projektplaneringsnivå av kommissionen och de serbiska myndigheterna.

- 32 Stabiliserings- och associeringsavtal, kommissionens utvidgningsstrategier, europeiskt partnerskap, fleråriga vägledande planeringsdokument och årliga nationella IPA-program.
- 33 I IPA:s gemensamma övervakningskommitté delar ordförandeskapet mellan en kommissionsföreträdare på hög nivå (direktörsnivå) och den nationella IPA-samordnaren, som för närvarande är minister för europeisk integration.
- 34 Dessutom speglas den ökande tonvikten på samhällsstyrning i utformningen av politiken i EU:s utvidgningsstrategi 2013–2014, där man planerar för väsentliga ökade ansträngningar för att utveckla den ekonomiska förvaltningen och kontrollen i den offentliga sektorn.

lakttagelser

60

Färe än hälften av projektutformningsdokumenten för 2007–2012 innehöll särskilda hänvisningar till en god samhällsstyrning. När det gäller projekt där aspekter av samhällsstyrning var aktuella men inte bland de främsta målen, hänvisade man i projektdokumentationen i de flesta fall i allmänna termer till behovet av insyn. Det var endast i ett fåtal projektutformningsdokument som kommissionen och de serbiska myndigheterna specifikt hänvisade till riskerna för korruption eller potentiella intressekonflikter. Från 2011 blev dock språkbruket när det handlade om en god samhällsstyrning tydligare i projektutformningen.

61

I listan över övergripande frågor i projektutformningen ingick inte en god samhällsstyrning eller korruptionsbekämpning. Projektutformningsdokumenten för perioden 2007–2011 begränsades i själva verket till tre övergripande kriterier, nämligen lika möjligheter, miljö och minoriteter. Det civila samhällets och intressenters deltagande lades till som en fjärde övergripande fråga 2012.

62

Inget av de granskade projekten (se **bilaga II**) hade med en formell bedömning av behovet av korruptionsbekämpning eller andra åtgärder för en god samhällsstyrning som var specifik för den stödmottagande sektorn i utformningen, med undantag av projekt E "Stärkande av lagstiftningen på central nivå" där man tog upp korruption på ett begränsat sätt i projektunderlaget och projekt I "Utvecklingsstöd till små och medelstora företag" där man uttryckligen hade som syfte att bekämpa korruptionen och den informella ekonomin genom att införa e-tjänster.

63

Trots att det saknas en uttrycklig hänvisning till korruptionsbekämpning och samhällsstyrning i projektens utformning har merparten av de granskade projekten indirekt bidragit till korruptionsbekämpningen och en bättre samhällsstyrning. Aktiviteter inom vissa projekt som bidrog till att sprida kunskap om och användning av god praxis för upphandling och kontrakt (t.ex. projekt A "Kommunal infrastruktur" och projekt B "Övervakning av vägbygget längs korridor X") stämde överens med den nationella strategin för korruptionsbekämpning. Projekt A "Kommunal infrastruktur" gav även stöd till en god samhällsstyrning via aktiviteter som gällde ekonomisk förvaltning, kontroll och revision lokalt och aktiviteter som handlade om att upprätta en samling framtida projekt enligt EU-standarder. Projekt som gav stöd till administrativ kapacitetsuppbyggnad i miljö- och energisektorn (projekt D "Stärka miljöinspektionerna" och projekt H "Energibyran") och i jordbrukssektorn (projekt C "Ändamålsenlig markförvaltning" och projekt J "Jordbruksstöd") kan också anses ha bidragit till att stävja korruptionen.

När kommissionen godkände Serbiens system för förvaltning av EU-medel beaktade den inte fullt ut Serbiens förvaltning av de offentliga finanserna

64

Revisionsrätten granskade om kommissionen systematiskt bedömde riskerna vid IPA:s genomförandeorgan, om de serbiska myndigheterna vidtog lämpliga riskreducerande åtgärder och följde upp dem vid behov, och om denna process var en del av kommissionens övergripande bedömning av frågor om förvaltningen av de offentliga finanserna.

IPA:s genomförandeorgan genomgick systematiska riskanalyser men det gjordes ingen övergripande bedömning av förvaltningen av de offentliga finanserna före decentraliseringen av förvaltningen av EU-medel

65

Enligt IPA-förordningen ska om möjligt decentraliserad förvaltning av medlen tillämpas så att de stödmottagande länderna får ett ökat egenansvar för förvaltningen av stödet. Det görs via nya nationella organ, som går under samlingsnamnet "system för decentraliserat genomförande", vilka genomför föranslutningsstöd. Innan kommissionen beslutar att överföra förvaltningsbefogenheter³⁵ till det stödmottagande landet ska den förvisa sig om att landet uppfyller kraven, särskilt beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen³⁶.

66

För att uppnå decentralisering, först med och sedan utan kommissionens förhandskontroller, följer Serbien en detaljerad färdplan med vägledande riktmärken och tidsfrister. Som ett led i färdplanen genomgick IPA:s genomförandestrukturer³⁷ systematiska riskbedömningar inom ramen för ackrediteringen av de serbiska myndigheterna och kommissionen. Men ackrediteringsprocessen gällde bara de strukturer som inrättats för den decentraliserade förvaltningen av IPA-medel. Det fanns inget rättsligt krav på en övergripande bedömning av de samlade framstegen med förvaltningen av de offentliga finanserna och arbetet med att förebygga och bekämpa korruption i Serbien. Det innebar att ackrediteringsförfarandet i systemet för decentraliserat genomförande var ändamålsenligt när det gällde stödet till en god samhällsstyrning inom det begränsade området för IPA:s förvaltningsstrukturer men att det inte var en del av en övergripande strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna på landnivå.

67

En tillräckligt utvecklad internrevisionsfunktion vid finansministeriet och inom fackministerierna förväntas bidra positivt till de förvaltnings- och kontrollsystem som krävs för decentraliserad förvaltning. Trots vissa framsteg på senare tid³⁸ befinner sig den nationella internrevisionsfunktionen fortfarande på ett tidigt stadium när det gäller att ge ett ändamålsenligt stöd till den decentraliserade förvaltningen av EU-medel. I Sigmarapporten för 2013³⁹ angavs det att det saknades en policy för bedrägerier och oegentligheter i den ekonomiska förvaltningen och att den centrala harmoniseringsenheten⁴⁰ vid finansministeriet inte hade gett tillräckligt med metodstöd till ekonomiansvariga och internrevisorer om riskbedömning och bedrägeri.

- 35 Vid decentraliserad förvaltning överlåter kommissionen förvaltningen av vissa åtgärder till det stödmottagande landet men behåller det övergripande slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten.
- 36 Artikel 56.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget och artiklarna 11 och 19 i förordningen om tillämpning av instrumentet för stöd inför anslutningen (EG) nr 718/2007.
- 37 Decentraliserad förvaltning innebär att Serbien måste inrätta strukturer för offentlig upphandling, ingående av kontrakt, utbetalning, övervakning och rapportering om IPA-program.
- 38 Se slutsatserna om projekt 8 "Intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn" i **rutorna 7 och 12**.
- 39 Sigmas bedömning av Serbien, april 2013, *Public administration reform coordination, implementation and priorities* (samordning, genomförande och prioriteringar när det gäller reformen av den offentliga förvaltningen).
- 40 Den centrala harmoniseringsenhetens roll är att utveckla och harmonisera den offentliga internrevisionsfunktionen. Se även **rutorna 7 och 12**.

68

I utvidgningsstrategin för 2013 vidtog kommissionen åtgärder i rätt riktning och lyfte fram behovet av att först ta uti med grunderna med utvidgningsländerna. Den nämnde särskilt att systemen för förvaltningen av de offentliga finanserna måste stärkas betydligt om de ska kunna minska risken för bedrägeri och korruption. Vidare ges IPA:s sektorspecifika budgetstöd på villkor att de nödvändiga standarderna för förvaltning av offentliga finanser är uppfyllda.

Åtgärder för att minska riskerna vidtogs och följdes upp

69

De åtgärder som vidtogs för att minska de risker som konstaterats vid IPA:s genomförandeorgan var relevanta och följdes sedan upp av kommissionen. När förvaltningsbefogenheterna väl har överlåtits fortsätter kommissionen att övervaka systemet och följer upp eventuella olösta problem (t.ex. resterande granskningsresultat med medelstor eller liten risk). En viktig riskreducerande faktor är att kommissionen kan dra tillbaka eller avbryta överlåtelser av förvaltningsbefogenheter om kraven inte längre är uppfyllda.

70

Risker avseende personalomsättningar⁴¹ och politiska förändringar under genomförandet av decentraliserad förvaltning som kan leda till att erfarenheter och synergier går förlorade kan inte åtgärdas på ett enkelt sätt i det skede då förvaltningen överläts och de kräver en aktiv uppföljning. Vidare genomgår personalen främst utbildning när de väl blivit anställda och den har begränsade möjligheter att förvärva praktisk erfarenhet eftersom det ännu inte förekommer några transaktioner. Det innebär ytterligare risker i fråga om bristande motivation och hög personalomsättning.

71

En annan risk som finns i IPA-strukturer är det begränsade skydd som uppgiftslämnare för närvarande har, vilket medges i den nationella strategin för korruptionsbekämpning för 2013–2018. Ny lagstiftning om uppgiftslämnning håller på att utarbetas av de serbiska myndigheterna så att de kan vinna potentiella uppgiftslämnares förtroende.

41 I Sigmas rapport för 2013 uppskattas procentsatsen till 15–20 % per år. I den noterar man även att ändringar i regeringen leder till en större omsättning, särskilt på högre tjänster.

Slutsatser

72

Generellt sett förvaltar kommissionen föranslutningsstödet till Serbien på ett ändamålsenligt sätt. Det ekonomiska föranslutningsstödet, tillsammans med andra former av stöd, hjälper Serbien på ett ändamålsenligt sätt att genomföra sociala och ekonomiska reformer och förbättra samhällsstyrningen i landet. Utifrån sina erfarenheter från andra länder som tar emot IPA-stöd lägger kommissionen större tonvikt på frågor om samhällsstyrning när den planerar sitt ekonomiska och icke-ekonomiska stöd till Serbien.

Har kommissionen förvaltat IPA-projekt på ett ändamålsenligt sätt?

73

Kommissionen har generellt sett förvaltat IPA-projekt på ett ändamålsenligt sätt. Planeringen av IPA:s ekonomiska stöd bygger på en enhetlig strategisk ram och metoden för att välja ut projekt som bidrar till att förbereda Serbien för anslutning har gradvis blivit bättre (se punkterna 9–22).

74

De granskade projekten, både på området för samhällsstyrning och på andra områden, producerade i stor utsträckning den planerade outputen (se punkterna 39–43) men hade följande problem:

- a) Utformningen. Man ägnade inte tillräckligt med tid åt att fastställa mål, bedöma behov, dra lärdomar från tidigare projekt och villkorlighet för att inleda projekt och tidsplanera insatser (se punkterna 24–31).
- b) Genomförandet. De granskade projekten från de tidigare IPA-programmen drabbades ibland av stora förseningar. Insatserna övervakades systematiskt på kontraktsnivå men inte på projektnivå, och de korrigerande åtgärder som kommissionen vidtog var främst begränsade till ändringar i verksamheterna. Vissa enskilda anbuds- och upphandlingsförfaranden var inte helt effektiva och ändamålsenliga (se punkterna 32–38, 44 och 45).
- c) Hållbarheten. Det var osäkert om resultaten skulle bli hållbara i två tredjedelar av projekten. Framför allt gällde det hållbarheten i projekt på området samhällsstyrning på grund av personalproblem (se punkterna 46–48).

75

Kommissionens flexibla förvaltningsmetod mildrade effekterna av vissa brister i utformningen, och när kommissionen utarbetade de senaste årliga IPA-programmen hade den vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som konstaterats i tidigare IPA-program (se punkterna 27–31 och 38).

Slutsatser och rekommendationer

Har kommissionen förvalt det icke-ekonomiska stödet till Serbien på området samhällsstyrning på ett ändamålsenligt sätt?

76

Generellt sett förvalta de kommissionen det icke-ekonomiska stödet till Serbien på området samhällsstyrning på ett ändamålsenligt sätt. Den använde dialogen med Serbien på ett ändamålsenligt sätt och tog upp frågor om samhällsstyrning och korruptionsbekämpning. Den förbättrade gradvis sin strategi för att få med dessa frågor i utformningen av politiken och projekt. Kommissionen arbetade ändamålsenligt när den gav stöd till samhällsstyrning inom strukturerna för EU-finansiering men beaktade inte fullt ut den nationella förvaltningen av de offentliga finanserna (se punkterna 50–71).

77

Kommissionen har inrättat en strukturerad dialog i frågor om samhällsstyrning med Serbien. Dialogen täcker på ett tillfredsställande sätt de viktigaste områdena vad gäller samhällsstyrning, den inbegriper åtgärdsplaner och uppföljning av dem och gör kopplingar mellan politiska prioriteringar och utformningen av politiken. EU:s utvidgningsstrategi och den omarbetade IPA-förordningen fäster större tonvikt vid finansiell och ekonomisk styrning i anslutningsländerna (se punkterna 50–58).

78

Revisionsrätten konstaterade att tonvikten på samhällsstyrning i dialogen och i planeringen återspeglades i mindre utsträckning i projektutformningen. Man tog begränsad eller ingen hänsyn till de risker som hänger samman med samhällsstyrning i de delar av projektdokumentationen som gällde villkorlighet, lärdomar som dragits och övergripande aspekter. Men trots att behovet av korruptionsbekämpning och andra åtgärder för en god samhällsstyrning inte uttryckligen nämns i merparten av de senaste projekt som vi granskade, konstaterade revisionsrätten att merparten av dessa projekt indirekt hade bidragit till korruptionsbekämpningen och en bättre samhällsstyrning genom de verksamheter som handlade om att bygga upp den administrativa förmågan (se punkterna 59–63).

79

När kommissionen godkände systemet för decentraliserad förvaltning bedömde den de serbiska strukturerna för att förvalta EU-medel. Den bedömde systematiskt riskerna inom IPA-strukturerna och övervakade de åtgärder som vidtagits för att minska dem. Men i enlighet med de rättsliga kraven gällde ackrediteringsprocessen endast IPA:s genomförandeorgan, vilket betyder att systemet för decentraliserad förvaltning inte var kopplat till en preliminär övergripande bedömning av förvaltningen av de offentliga finanserna och korruptionsbekämpningen på landnivå (se punkterna 65–71).

Rekommendationer

80

För att förbättra planeringen, utformningen och genomförandet av IPA-projekt bör kommissionen göra följande:

- a) Skapa större insyn i projektprioriteringen och urvalsprocesserna och dokumentera dem mer systematiskt så att de speglar de enskilda stadierna i motiverad projektprioritering.
- b) Förbättra processen för hur man drar lärdom av tidigare projekt genom att ta fram en särskild databas som innehåller lärdomar som dragits i Serbien och andra berörda stödmottagande länder. Dessa lärdomar bör ta hänsyn till tidigare mönster för misslyckade eller upprepade anbud. Man bör även överväga att föra in viktiga rekommendationer från slutliga rapporter om kontrakt i databasen. Databasen skulle kunna indelas efter de största sektorer som används vid planeringen av IPA.
- c) Systematiskt dokumentera de behovsbedömningar som ligger till grund för den förväntade outputen från projekt och kontrakt, särskilt för att stärka stödmottagarens egenansvar för de konstaterade behoven.
- d) Stärka principen om villkorlighet. Framför allt bör stödmottagarens förmåga att göra det som krävs för ett projekt av hög kvalitet kontrolleras på förhand och i specifika mätbara termer och också om projektdelarna är förenliga med den nationella rättsliga ramen och om de byggnadstillstånd som krävs finns tillgängliga. En starkare villkorlighet bör bidra till att minska antalet projekt som inte är redo att genomföras, särskilt stora infrastrukturprojekt.
- e) Inrätta ett system för regelbundna kortfattade lägesrapporter för att garantera att det finns en lämplig verifieringskedja för hela projektet i stället för enskilda kontrakt. Översiktsrapporterna bör innehålla en fullständig förteckning över de kontrakt som hör till ett bestämt projekt/en bestämd sektor.
- f) Införa ett system för att kontrollera hur användbar projektens output är på medellång och lång sikt (bland annat undersökningar, analyser, förfaranden, protokoll och utbildningsmaterial). Om det läggs större tonvikt på den slutliga användbarheten bör det bidra till att skifta fokus från leverans av output och uppfyllelse av kontrakts- och betalningsmål till mer bestående resultat.


81

I samband med den strukturerade dialogen med Serbien om frågor om samhällsstyrning och processen för systemet för decentraliserad förvaltning bör kommissionen göra följande:

- a) Påpeka att de serbiska myndigheterna behöver effektivisera sina nationella strategier ytterligare och färdigställa en fullvärdig färdplan för förvaltningen av de offentliga finanserna och vid behov ge tekniskt stöd till detta.
- b) Vidta åtgärder i planeringen av IPA för att stärka samrådsmekanismen med de organisationer i det civila samhället som är verksamma på området samhällsstyrning.
- c) Ge ut riktlinjer för att se till att behovet av sektorspecifik korruptionsbekämpning eller andra åtgärder för en god samhällsstyrning bedöms i projektutformningen när så behövs.
- d) I bedömningen av de landsomfattande reformerna av förvaltningen av de offentliga finanserna kontrollera att det revisionsarbete som kommissionen gjort i samband med ackrediteringsprocessen för systemet för decentraliserat genomförande beaktas fullt ut.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 21 oktober 2014.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

Förteckning över granskade IPA-projekt

Serienummer	Titel	Nationellt program/ projekt nummer	Budget (miljoner euro) ¹
Projekt på området samhällsstyrning			
Rättvisa och inrikes frågor – Korruptionsbekämpning och administrativ förmåga			
1.	Polisreformen: inrikes frågor	2007/6	1,0
2.	Korruptionsbekämpning	2008/5	2,5
3.	Öka effektiviteten och insynen i rättsväsendet	2007/4	2,6
4.	Öka insynen och effektiviteten (åklagare och straffsystem)	2008/8	4,5
Reform av den offentliga förvaltningen			
5.	Kommunalt stödprogram	2007/2	22,5
6.	Harmonisering av Serbiens avdelning för att kontrollera efterlevnaden av tullbestämmelserna till standarderna, organisationen och de operativa metoderna inom EU:s brottsbekämpande organ	2008/6	4,4
Förvaltning av de offentliga finanserna			
7.	Stöd till byrån för offentlig upphandling	2007/7	2,0
8.	Stöd till utvecklingen av den interna finansiella kontrollen inom den offentliga sektorn, fas 3	2008/2	2,0
Projekt på andra områden än samhällsstyrning			
Social utveckling			
9.	Program för regional ekonomisk och social utveckling	2007/13	23,3
10.	Reform av hälsosektorn: akutsjukvård	2007/16	10,0
Utveckling av den privata sektorn			
11.	Stöd till konkurrenskraften i den privata sektorn	2007/22	3,5
Transport			
12.	Žeželjbron – återuppbyggnad av Serbiens infrastruktur	2009/4	30,0
Miljö, klimatförändringar och energi			
13.	Miljöskydd vid Serbiens elkraftsföretag	2008/17	11,0
Jordbruk och landsbygdsutveckling			
14.	Kapacitetsuppbyggnad för att genomföra landsbygdsutvecklingspolitiken enligt EU:s standarder	2007/32	4,4
Annat som rör EU:s regelverk och övergripande verksamheter			
15.	Stöd till det civila samhället I Stöd till det civila samhället II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Totalt			128,4

¹ Nationell medfinansiering ingår inte.

Förteckning över granskade IPA-projekt där samhällsstyrning och korruptionsbekämpning var övergripande frågor

Serienummer	Titel	Nationellt program/ projektnummer	Budget (miljoner euro)
A.	Stödprogram för kommunal infrastruktur – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Övervakning av vägbyggnadsarbeten längs korridor X (Grdelica–Vladicin Han och Pirot–Ciflc-avsnitten)	2010/15	10,0
C.	Uppbyggnad av institutionskapacitet och stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling i Serbien	2010/20	2,8
D.	Stärkande av Serbiens miljöinspektion och relevanta intressenter	2010/23	2,5
E.	Stärkande av lagstiftning, politik och samordningskapacitet på central nivå	2011/3	6,5
F.	Socioekonomisk utveckling i Donauregionen	2011/13	18,5
G.	Kommunalt investeringsprogram för bidrag och utlåning när det gäller miljöfrågor	2011/17	19,1
H.	Kapacitetsuppbyggnad vid energibyrån	2011/19	1,5
I.	Utvecklingsstöd till små och medelstora företag	2012/7	6,2
J.	Stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling (särskilt åtgärderna 1.4 och 2)	2012/10	15,6
Totalt			113,8

Sammanfattning

IV

Föranslutningsinstrumentet IPA är inriktat på behov, och dess prioriteringar bygger på bedömningar av i vilken grad som EU:s kriterier, fastställda bl.a. i kommissionens strategidokument om utvidgningen och årliga rapporter, uppfyllts. Kriterierna för tilldelning tar hänsyn till Serbiens förmåga att använda och förvalta medlen och i vad mån landet uppfyller villkoren för anslutning. På så sätt är IPA länken mellan den politiska ramen för utvidgning och EU:s budgetprocess.

VI

Kommissionen är medveten om att systemet för decentraliserat genomförande har skapats för förvaltningen av IPA-medel. Serbien håller för närvarande på att förbereda en omfattande reform av förvaltningen av de offentliga finanserna, som kommer att grunda sig på en övergripande diagnostik av delsystemen för förvaltning av offentliga finanser. Därför kommer en bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet att genomföras.

lakttagelser

11

Genom ett antal riskreducerande åtgärder som finansieras genom IPA har kommissionen redan bistått regeringen i arbetet med att förbättra kvaliteten på sina strategidokument. Kommissionen har under det senaste året genomfört ett antal sektorsutvärderingar om det tidigare IPA-stödet och stöd från andra givare i Serbien till förberedelserna inför IPA II, där målet är att stödja genomförandet av enhetliga sektorsstrategier och program genom en sektorsspecifik metod.

11 Första strecksatsen

Det – begränsade – stödet från IPA till decentraliseringsprocessen byggde på strategin för reformen av den offentliga förvaltningen som antogs av Serbiens regering 2004 och tillhörande handlingsplaner. De särskilda områdena för IPA-stöd härrör direkt från handlingsplanerna inom reformen av den offentliga förvaltningen. Det utvalda projekt 5 (kommunalt stödprogram) inriktades på att stärka lokala förvaltningars kapacitet inom områden som prioriteras i samband med EU-integrationen. I linje med handlingsplanen för reformen av den offentliga förvaltningen var projektet dessutom utformat för att stödja utvecklingen av decentraliseringsstrategin, som hade begärts av det dåvarande ministeriet med ansvar för decentralisering. Det saknades emellertid politisk vilja att ta itu med projektet. Resultaten av denna del av projektet används dock av det nyligen inrättade rådet för decentralisering, som har samlats återigen under hösten 2013 för att gå vidare med utarbetandet av strategin. Ministeriet för regional utveckling och lokalt självstyre har av den nya regeringen fått i uppdrag att utarbeta en decentraliseringsstrategi.

Kommissionen instämmer i att ytterligare stöd inom ramen för IPA II för att stärka decentraliseringsprocessen bör bygga på en tydlig nationell decentraliseringsstrategi och handlingsplan.

11 Andra strecksatsen

Kommissionen medger att det inte fanns någon överordnad strategi för alla centrala aspekter av förvaltningen av de offentliga finanserna. Det har snarare varit så att olika aspekter av förvaltningen av de offentliga finanserna har täckts av specifika strategier, t.ex. en finanspolitisk strategi eller strategin för intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn. Det fanns med andra ord en strategisk grund för att stödja särskilda IPA-projekt, också om det saknades en formell, överordnad strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna. I den nya utvidgningsstrategin "Det grundläggande först"

från oktober 2013 läggs särskild vikt vid den ekonomiska styrningen och förvaltningen av de offentliga finanserna. Det föreslås att utvidgningsländerna ska utarbeta särskilda handlingsplaner för förvaltningen av de offentliga finanserna. Stödet inom ramen för IPA II på detta område kommer därför att grundas på en ram för förvaltning av de offentliga finanserna som är enhetligare än tidigare. Det är viktigt att notera, att den nya serbiska strategin för reformen av den offentliga förvaltningen för perioden 2013–2016 också omfattar förvaltningen av de offentliga finanserna. Detta är en betydande förbättring jämfört med tidigare, eftersom det belyser att förvaltningen av de offentliga finanserna avser samtliga budgetanvändare, inte bara finansministeriet, och att det finns behov av samordning och samstämmighet i genomförandet. Framöver kommer den planerade bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet att bidra till en övergripande bild av de befintliga systemen för förvaltning av de offentliga finanserna.

13

Syftet med de europeiska partnerskapen har varit att ge en allmän referensram snarare än en politisk ram, för att ange prioriterade områden för reformer och att tillhandahålla allmänna riktlinjer för det ekonomiska stödet inom dessa prioriterade områden med förväntningen att landet respekterar de principer och prioriteringar som betonas i referensgrafiken. Principerna har genomgående avtalats tillsammans med Serbien och präglat de nationella programmen under de första åren av IPA-programplaneringen. En mer specifik ram med relevans för anslutningen har tillhandahållits genom den årligen uppdaterade utvidgningsstrategin och landsspecifika årliga lägesrapporter.

14

Kommissionen erkände behovet av förbättrade indikatorer i programplaneringen av IPA-stödet och har tagit upp frågan inom ramen för IPA II. De vägledande landstrategidokumentet, vilka kommer att fastställa den långsiktiga strategiska inriktningen för IPA-finansieringen per land, innehåller en bilaga med en detaljerad förteckning över indikatorer på olika nivåer, däribland indikatorer för ekonomisk styrning och kampen mot korrupktion.

16

Kommissionen är medveten om att vissa projekt, inom ramen för de tidigare IPA-programmen, valdes ut med anledning av deras betydelse för Serbien på grundval av garantier som regeringen hade gett om ett smidigt genomförande. Betydligt strängare krav på projektens beredskap har redan införts i IPA-programmen för 2012 och 2013 och kommer att genomföras än mer systematiskt inom ramen för IPA II. Kommissionen har genom IPA-stöd främjat utvecklingen av en ny metod för urval av investeringsprojekt som kommer att ingå i den nationella samlingen av framtida projekt. Metoden syftar till att hjälpa den serbiska regeringen att bedöma a) prioritering och b) projektens/programmets möglighetsgrad inom infrastrukturektorena.

20

Kommissionen delar uppfattningen att organisationer i det civila samhället betyder mycket, och kommer att fortsätta att uppmuntra och stödja dessa organisationers medverkan i IPA-programplaneringen.

Ruta 3

Leveranserna var synkroniserade med tillförseln från en parallell partnersamverkan för att stärka det utbetalande organets institutionella utvecklingsplan. Det utbetalande organet hade tilldelats 105 tjänster för jordbruksministeriets systematisering. Under projektets löptid ombildades regeringen tre gånger, vilket ledde till störningar i de planerade rekryteringarna till det utbetalande organet.

26

Åtgärder har vidtagits för att förbättra förmågan att dra lärdomar av tidigare erfarenheter och därigenom förbättra programplaneringsprocessen för IPA II (2014–2020). Lärdomar och rekommendationer från sektorsbedömningar avseende IPA-komponent I i Serbien har tillämpats vid utformningen av IPA-programmet för 2014. En tabell över rekommendationerna per sektor och för programplaneringen som helhet har utarbetats för att användas som grundläggande nyckeldokument för de sektorsspecifika arbetsgrupperna i programplaneringsprocessen under 2014.

27

IPA:s programplaneringsvillkor för 2012 används på ett målinriktat sätt, definieras tydligt och mätbart i sektor-/projektunderlag och verkställs under genomförandet. Åtskilliga projekt har skjutits upp i programplaneringen om centrala villkor inte varit uppfyllda. Kommissionen har emellertid för avsikt att tillämpa villkoren mer strikt och har därför klargjort för den serbiska regeringen att endast helt färdiga projekt kan komma i fråga för programplanering.

33

I kommissionens rapporter från utanordnaren genom vidaredelegering framhålls de höga krav som uppfyllts och den stora andelen upphandlade kontrakt, vilken har varit jämn från år till år, och vilket tyder på hög absorptionsförmåga.

37

Kommissionen reagerade, särskilt i de första övervakningskommittéerna, för att säkerställa ett framgångsrikt genomförande av pågående projekt, vilket ledde till en flexibel avtalsförvaltning. Denna process ledde till starkare mekanismer för övervakning och strängare beslut om svårigheter uppstår under genomförandet från fall till fall.

Ruta 7 – Svar på det första stycket

Volymen av kommunala obligationer för staden Novi Sad utgör den näst största kommunala upplåningen i Serbien. De resultat som uppnåtts inom detta program påverkar fortfarande marknaden under 2014, då man t.ex. planerar att utfärda ytterligare kommunala obligationer för staden Sabac och kommunen Stara Pazova. Serbiens ständiga konferens för städer och kommuner tar fortsatt emot ansökningar om stöd till emission av kommunala obligationer, som är ett alternativ till lån. Kommissionen anser att den kommunala obligationsmarknaden i Serbien förmodligen inte skulle existera utan detta stöd, och kommunerna skulle

även fortsättningsvis tvingas betala höga räntor för banklån. Det kommunala obligationsstödet var därför en viktig utgångspunkt för den kommunala kreditmarknaden i Serbien, för kommunal infrastruktur och för besparingar i kommunala budgetar.

Ruta 7 – Svar på det andra stycket

Det ekonomiska stödet från IPA hjälper regeringen att uppfylla EU:s kriterier och fungerar som ett komplement till den politiska dialogen. I den politiska dialogen med de serbiska myndigheterna underströk kommissionen bristerna i den centrala harmoniseringsenhetens verksamhet och i personaltilldelningen vid enheterna för internrevision inom de berörda strukturerna, särskilt i stabiliserings- och associeringsavtalets underkommitté samt i granskningsrapporten för kapitel 32. På kort sikt förväntar man sig därför förbättringar inom ramen för anslutningsförhandlingarna. Även om IPA-projektet 2008 var otillräckligt för att lösa alla problem, bidrog det i hög grad till att nå en beredskap som skulle göra det möjligt för kommissionen att föreslå en öppning av kapitel 32.

43

På grundval av detta specifika projekt kan inga allmänna slutsatser dras om effektiviteten i EU:s stöd på området offentliga arbeten. Enligt den ingenjörstekniska bedömningen kan merparten av förseningarna tillskrivas kontraktsparten. Särskilt inom IPA 2011 tar man numera itu med denna typ av svårigheter genom tydligare kopplingar mellan politiska åtgärder och programplaneringen.

45

Kommissionen medger att det saknas ett sammanfattande dokument som ger en överblick över upphandlingsförfaranden som inte gått i lås. Skälen till att ett anbuds förfarande ställdes in eller inte gick i lås analyseras från fall till fall och beaktas inför en eventuell ny omgång.

Ruta 10 – Svar på det första stycket

Anbudsförfarandet för polisreformprojektet gick inte i lås på grund av att den enda ansökan lämnades in efter den officiella tidsfristen. Trots att anbudsförfarandet misslyckats var stödmottagaren (inrikesministeriets enhet för internutredningar) fast besluten att genomföra projektet, samtidigt som frågorna om brister i fråga om enhetens självständighet, adekvata personalresurser och stöd från högre chefer vid inrikesministeriet fortsatte att påverka internkontrollavdelningens förmåga att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa korruptionen inom polisen. Dessa problem har tagits upp i särskilda skrivelser som delegationschefen och samverkanspartnerns ambassadör översänt till ministern.

Ruta 11 – Svar på det första stycket

Kommissionen har redan tillämpat lärdomarna från denna erfarenhet. Inom IPA-programmet för 2012 är en behovsanalys den inledande åtgärden inom it-aspekten för rättsväsendet. Ytterligare stöd kan inte användas förrän behovsanalysen genomförs.

Ruta 11 – Svar på det andra stycket

Kommissionen medger att avsaknaden av en tydlig regionalpolitisk ram utgjorde en risk för hållbarheten. Det fanns dock ingen gemensam EU-modell som kunde ha föreslagits, eftersom organisatoriska aspekter måste definieras nationellt i ett politiskt beslut av den serbiska regeringen. Hållbarhet blev ett problem när det stod klart att Serbien inte skulle få till stånd vare sig någon regionalpolitik, lagstiftningsram i början av processen eller tydliga finansieringsmekanismer. Kommissionen vill påpeka att alla EU-finansierade regionala utvecklingsorgan har varit operativa sedan projektet och EU:s finansiering avslutats. Samtidigt som de fortfarande till stor del är projektberoende, har de flesta erkänts regionalt och dragit nytta av gränsöverskridande samarbetsprogram, nationella medel, bilaterala givarmedel samt även privata inkomster från olika kommersiella tjänster. En viktig lärdom av programmet är att verksamheten tydligt bör sekvenseras, så att exempelvis antagandet av den strategiska/rättsliga ramen är klart innan ytterligare stöd beviljas.

Ruta 11 – Svar på det tredje stycket

Projektet kan betraktas som ett statligt engångsstöd till kommunala strukturer, vilka först därefter blir ansvariga för underhåll och upphandling av utrustning och infrastruktur inom hälso- och sjukvårdsorganen.

Vid inköpstillfället avsåg hälsovårdsministeriet att upphandla fler fordon för att täcka ytterligare behov (antalet fordon i flottan borde ha varit 1 000 och Serbien hade endast omkring 400, inräknat de 252 fordon som EU donerat). De ekonomiska resurserna har emellertid begränsats alltmer, och de kommunala budgetarna har endast lämnat utrymmer för reparationer och sporadiska upphandlingar.

Den upphandling som gjordes av EU bör betraktas som akut hjälp till återanpassning, eftersom inga sådana inköp gjordes före 1991 och systemet hade ett skriande behov av dessa fordon. I annat fall hade konsekvenserna för tillhandahållandet av tjänster och för folkhälsan blivit allvarliga.

Dessa fordon är de nyaste som finns i landet och utnyttjas alltjämt maximalt, den förstärkta kapacitet som projektet ledde till upprätthålls därför fortfarande. Fordonsförnyelsen är beroende av landets framtida ekonomiska utveckling.

Ruta 12 – Svar på det första stycket

Kommissionen medger att det finns svårigheter med att rekrytera personal till internrevisionen i vissa ministerier. Serbien informerade emellertid kommissionen om att en intern revisionsfunktion har inrättats vid 76 budgetanvändare (vid 55 centrala myndigheter och 21 lokala). Dessa användare hanterar för 90 % av de offentliga medlen. Alla ministerier har interna revisionsenheter, men vid två ministerier fanns det fortfarande tjänster som inte hade tillsatts. De mindre budgetanvändarna kan under tiden antingen bygga upp en gemensam internrevision, eller ingå ett avtal med budgetanvändare som har en intern revisionsfunktion och använda deras revisorer.

Problemet kommer att behandlas i kapitel 32 i förhandlingarna, varför framgångar är att vänta och därför kommer det också övervakas noggrant i detta hänseende innan kapitlet avslutas.

Ruta 12 – Svar på det andra stycket

Kommissionen är medveten om svårigheten att behålla utbildad personal inom nyckelstrukturer i förvaltningen och att detta är en övergripande utmaning i alla kandidatländer. Problemet kommer att övervakas på alla områden under förhandlingarna, eftersom ett kapitel kan avslutas först när lagstiftningen är fullständigt anpassad till EU:s lagstiftning och den administrativa kapaciteten är tillräcklig för att genomföra EU:s politik.

48

Vad gäller hållbarheten, har man redan vidtagit åtgärder för att lindra bristerna. Tidtabellen för den resultatorienterade övervakningen för 2014 omfattar ett antal aktiviteter för resultatorienterad övervakning i efterhand, med målet att kontrollera hållbarheten på medellång och lång sikt avseende IPA-projektens resultat.

59

Det formella öppnandet av anslutningsförhandlingarna med Serbien i januari 2014 inleddes med kapitlet om rättsstatsprincipen (kapitel 23 om rättsväsen och grundläggande rättigheter och kapitel 24 om rättvisa, frihet och säkerhet) och stor vikt lades vid behovet av att säkerställa ett sunt och förutsebart klimat för rättsstatsprincipen som bidrar till ett allmänt sett bättre styre. Detta innebär i synnerhet att en effektiv och avskräckande kamp mot korruption ska prioriteras på alla nivåer och inom alla sektorer, också inom de enskilda projekten.

61

Samtliga programplaneringsperioder omfattade övergripande frågor under de mer allmänna frågorna om rättsstatsprincipen. Även om det inte uttryckligen nämnts under tidigare år, tar kommissionen itu med dessa på ett övergripande sätt, men medger samtidigt att uttryckliga hänvisningar kan skapa större klarhet i detta avseende.

66

Serbien förbereder för närvarande en omfattande reform av förvaltningen av de offentliga finanserna, som kommer att bygga på en övergripande diagnostik av delsystemen för förvaltning av offentliga finanser. Därför kommer en bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet att genomföras. Ett omfattande och tillförlitligt reformprogram för förvaltningen av offentliga finanser utgör ett av de centrala kraven i Serbiens anslutningsförhandlingar med Europeiska unionen, och utgör också samtidigt en av de viktigaste faktorerna för att planera och genomföra långsiktiga reformer.

Bedömningen av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet kommer att ge Serbiens regering en ögonblicksbild av det allmänna resultatet av förvaltningen av offentliga finanser som gör det möjligt att bedöma den aktuella situationen på viktiga områden och att fastställa var begränsningarna och riskerna finns, för att gå vidare med en ny reformstrategi för förvaltningen av offentliga finanser. Detta kommer också att inbegripa en bedömning av IPA-strukturer inom de serbiska myndigheterna.

67

Kommissionen medger att det behövs ytterligare ansträngningar för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Internrevisionsfunktionen har gradvis inrättats som ett sätt att hantera en decentraliserad förvaltning. Antalet internrevisorer och utförda revisioner har ökat över tiden. Något effektivt och fungerande system för internrevision har dock ännu inte inrättats i enlighet med de krav i lagstiftningen om budgetsysteem som gäller många budgetmyndigheter och stödmottagare. Den interna kontrollen är inriktad på efterhandskontroll av efterlevnaden av lagar och att på upptäckt av eventuella oegentligheter, vilket framgår av det arbete som utförts av internrevisorer, centralt placerade budgetinspektörer och det statliga revisionsinstitutet. I linje med principen om ledningens ansvarsskyldighet, bör tyngdpunkten dock successivt förflyttas till att göra chefer ansvariga för upprättandet och genomförandet av lämpliga strukturer för kontroll av finansiell förvaltning, som stöds av en intern revisionsfunktion, för att i första hand förhindra oegentligheter.

70

Kommissionen har infört åtgärder för att minska riskerna med hög personalomsättning. Personalen tar aktivt del i uppgifter som utförs av delegationen i den nuvarande centraliserade strukturen, för att därigenom vinna praktiska erfarenheter av konkreta fall innan de själva börjar genomföra transaktioner efter inrättandet av den centraliserade strukturen. Till dessa uppgifter hör att delta i utvärderingskommittéer, kontroller på plats och besök för kontroll av projekt.

71

Stärkt skydd för personer som slår larm om missförhållanden (visselblåsare) är ett viktigt inslag som redan fastställts i granskningsrapporten för kapitel 23. Utvecklingen av ett fungerande system för skydd av visseblåsare bör få en framträdande plats i den handlingsplan som Serbien för närvarande utarbetar som svar på det inledande riktmärket för detta kapitel. Ett förslag till lag om skydd av visseblåsare har utarbetats och ska antas.

Slutsatser och rekommendationer

74 a)

Kommissionen medger vissa brister med avseende på utformningen, särskilt av tidiga IPA-projekt. Kommissionen har därför förbättrat sina sektorsunderlag i detta hänseende. I de IPA-finansierade sektorsutvärderingarna har lärdomar av genomförandet av IPA I (2007–2012) tillvaratagits. Rekommendationerna från dessa bedömningar har beaktats i arbetsgrupperna och tas med i programplaneringen för IPA II. Vissa av de särskilda rekommendationerna som tas upp i sektorsutvärderingarna har redan beaktats i samband med det nya IPA II (förordning (EU) nr 231/2014), den gemensamma genomförandeförordningen (förordning (EU) nr 236/2014) och utkastet till ramavtal som ska ingås med varje enskild stödmottagare.

74 b)

Kommissionen medger att det finns enstaka problem i genomförandet av tidigare projekt, som har tagits upp av den upphandlande myndigheten i syfte att säkra genomförandet av kontrakten och skapa ett sunt ekonomiskt beteende inom kontraktsförvaltning. Komplexitet och tekniskt krävande anbudsförfaranden har lett till vissa brister, vilka hade åtgärdats när upphandling ägde rum på nytt.

74 c)

Kommissionen är medveten om svårigheten att behålla utbildad personal inom nyckelstrukturer i förvaltningen och att detta är en övergripande utmaning i alla kandidatländer. Problemet kommer att övervakas på alla områden under förhandlingarna, eftersom ett kapitel kan avslutas först när lagstiftningen är fullständigt anpassad till EU:s lagstiftning och den administrativa kapaciteten är tillräcklig för att genomföra EU:s politik.

76

Serbien förbereder för närvarande en omfattande reform av förvaltningen av de offentliga finanserna, som kommer att bygga på en övergripande diagnostik av delsystemen för förvaltning av offentliga finanser. Därför kommer en bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet att genomföras. Ett omfattande och tillförlitligt reformprogram för förvaltningen av offentliga finanser utgör ett av de centrala kraven i Serbiens anslutningsförhandlingar med Europeiska unionen, och utgör också samtidigt en av de viktigaste faktorerna för att planera och genomföra långsiktiga reformer.

78

Samtliga programplaneringsperioder omfattade övergripande frågor under de mer allmänna frågorna om rättsstatsprincipen. Även om det inte uttryckligen nämnts under tidigare år, tar kommissionen itu med dessa på ett övergripande sätt, men medger samtidigt att uttryckliga hänvisningar kan skapa större klarhet i detta avseende.

80 a)

Kommissionen godtar rekommendationen. Prioriteringen och urvalsförfarandet har överlag redan förbättrats så långt som IPA I har varit igång. Ytterligare framsteg väntas för IPA II-projekt tack vare den nyligen utvecklade metoden och övergången till en sektorspecifik strategi som kommer att stärka kopplingarna mellan de politiska prioriteringarna och programplaneringen för stödet. De viktigaste politiska prioriteringarna i programplaneringen kommer att återspeglas i landstrategidokumentet och brister kommer att bedömas årligen i kommissionens strategidokument och lägesrapporter. När anslutningsförhandlingarna för varje sektor inletts, bör programplaneringen direkt kopplas till prioriteringarna i de relevanta kapitlen, först i granskningsrapporterna och därefter i öppnings- och stängningsriktmärkena, där så är tillämpligt. En annan tydlig förbättring på investeringsområdet torde ske genom utvecklingen av en nationell samling av framtida strategiska projekt inom områdena transport, energi, miljö och kommersiell infrastruktur, som ska antas av regeringen och användas som enda grund för IPA-stöd till infrastrukturprojekt.

80 b)

Kommissionen godtar rekommendationen. Inom ramen för de tematiska sektorsutvärderingarna har erfarenheter från genomförandet av projekt, som är relevanta för länder och/eller sektorer, redan delats, och särskilt IPA-finansierade sektorsutvärderingar har dragit lärdomar av genomförandet av IPA I (2007–2012). Som ett resultat av detta har vissa av de särskilda rekommendationerna som tas upp i sektorsutvärderingarna redan beaktats i samband med det nya IPA II (förordning (EU) nr 231/2014), den gemensamma genomförandeförordningen (förordning (EU) nr 236/2014) och utkastet till ramavtal som ska ingås med varje enskild stödmottagare. I förekommande fall återspeglas de också i programplaneringen för IPA II. Vad gäller intern övervakning och rapportering, finns det en särskild tabell som återspeglar utvecklingen för de åtgärder som vidtagits för att genomföra de viktigaste resultaten och rekommendationerna från tidigare utvärderingar, uppdelat på

både sektorer och stödformer. Kommissionen har dessutom för avsikt att undersöka - i samband med upprättandet av en övervaknings- och rapporteringsram för att uppfylla rapporteringskraven enligt IPA II:s rättsliga ram - om det är möjligt att utifrån befintliga verktyg inrätta ett effektivt och kostnads-effektivt rapporteringsverktyg som även beaktar anbuds-förfarandet. I linje med GD Utvidgnings nyligen uppdaterade politiska riktlinjer för utvärdering planeras dessutom såväl en översyn av de rådande övervakningsmetoderna och övervakningsverktygen som en förstärkning av synergier mellan utvärderingen och övervakningsfunktionerna, vilket kommer att bidra till att säkra en konsekvent uppföljning av tidigare iakttagelser och rekommendationer.

80 c)

Kommissionen godtar denna rekommendation och avser att ta hänsyn till den genom förbättringar av den logiska ramen för insatser enligt åtgärdsdokument inom IPA II, särskilt när det gäller resultat och effekter av verksamhet, samt genom att ytterligare förbättringar av dokumentationen med anknytning till behovsbedömningarna som bilagor till åtgärds-handlingarna.

80 d)

Kommissionen godtar denna rekommendation. Den har i själva verket redan beaktats, eftersom IPA:s programplaneringsvillkor för 2012 används på ett målinriktat sätt, definieras tydligt och mätbart i sektor-/projektunderlag och verkställs under genomförandet. Åtskilliga projekt har skjutits upp i programplaneringen om centrala villkor inte varit uppfyllda. Kommissionen har emellertid för avsikt att tillämpa villkoren mer strikt och har därför klargjort för den serbiska regeringen att endast helt färdiga projekt kan komma i fråga för programplanering. Med avseende på infrastrukturen kommer denna politik att få fortsatt stöd genom inrättandet av gemensam projektplanering, vilken kommer att innehålla en individuell bedömning av samtliga projekt avseende deras mognadsgrad (och hur väl villkoren uppfyllts).

80 e)

Kommissionen godtar denna rekommendation. En förbättrad verifieringskedja för hela projektet ska enligt planerna tas med i 2014 års rapport från utanordnaren genom vidaredelegering, dvs. för de kontrakt som ingår i den årliga tillförlitlighetsstrategin för 2014 och i revisionsplanen för 2014 och framåt. Resultat, iakttagelser och rekommendationer från revisionerna och mätningar på plats kommer att läggas fram i de översiktsrapporter som innehåller uppgifter om hela projektet/sectorn. Dessa rapporter kommer att förbättras på ett sådant sätt att det blir lättare att uppfylla fastställda rekommendationer.

80 f)

Kommissionen godtar denna rekommendation och planerar att inrätta ett system för att ta med exempel på sådana kontroller i sin plan för årliga revision och planer för besök för kontroll av projekt.

81 a)

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen är i färd med att stödja en bedömning av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet i syfte att ge den serbiska regeringen en allmän överblick över resultatet av förvaltningen av de offentliga finanserna. Vid en sådan bedömning uppskattas läget inom viktiga områden och fastställs begränsningarna för att gå vidare med en ny reformstrategi och vilka risker den innebär för förvaltningen av de offentliga finanserna. Detta kommer också att innebära en bedömning av IPA-strukturer inom de serbiska myndigheterna. Serbien förbereder för närvarande en omfattande reform av förvaltningen av de offentliga finanserna, som kommer att bygga på en övergripande diagnostik av delsystemen för förvaltning av offentliga finanser. Utvecklingen kommer att styras noga och övervakas under förhandlingarna inom ramen för kapitel 32 om finansiell kontroll.

81 b)

Kommissionen godtar denna rekommendation och välkomnar ytterligare delaktighet av det civila samhällets organisationer i processerna rörande politiken och programplaneringen. Kommissionen anser dock att dessa åtgärder till stor del redan har genomförts. Kommissionen har redan bidragit med IPA-stöd till inrättandet av ett kontor för samarbete med det civila samhället. Kontoret inrättades 2010. Under 2010 inrättade även de nationella myndigheterna en mekanism (*Seco, Sector civil society organisations*) för det civila samhällets deltagande i planering, programplanering och övervakning av föranslutningsstöd. Seco-mekanismen organiseras sektorsvis. Företrädare för organisationer i det civila samhället har registrerats för respektive sektor. IPA-stöd har getts genom tekniskt bistånd till utformningen av Seco-mekanismen och för att stärka dess inflytande för ett bredare beslutsfattande. Även om det civila samhällets organisationer har rådfrågats regelbundet om IPA-programplaneringen, har de tidigare utnyttjat denna mekanism i ganska begränsad omfattning.

81 c)

Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att utfärda riktlinjer för att se till att behovet av sektorspecifik korruptionsbekämpning eller andra åtgärder för en god samhällsstyrning bedöms i projektutformningen när så behövs.

81 d)

Kommissionen godtar denna rekommendation och kommer att se till att det revisionsarbete som utförts i samband med ackrediteringen och överföringen av förvaltningsbefogenheter från och med mars 2014 kommer att beaktas vid reformen av förvaltningen av de offentliga finanserna

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

I rapporten bedömer vi om EU-stödet – cirka 1,2 miljarder euro under perioden 2007–2013 – var ändamålsenligt när det gällde att förbereda Serbien för ett EU-medlemskap. De granskade projekten producerade den planerade outputen även om det fanns brister i deras utformning, genomförande och hållbarhet. Revisionsrättens samlade slutsats är att kommissionen gör rätt i att lägga tonvikten på frågor som gäller samhällsstyrning när den planerar sitt stöd till Serbien och att EU-stödet på ett ändamålsenligt sätt hjälper Serbien att genomföra struktur-reformer och förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån