

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG ORGANER

REVISIONSRETEN

SÆRBERETNING Nr. 5/2007

om Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2007/C 285/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
FORKORTELSER		3
RESUMÉ	I-VIII	4
INDLEDNING	1-7	5
REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG	8-10	5
BEMÆRKNINGER	11-60	6
Svagheder ved den strategiske vejledning i planlægningsprocessen	11-27	6
LSD'er for bredt formuleret, FVP'er uden klare prioriteter, mangel på effektiv bistandsvejledning	11-19	6
Svagheder ved den strategiske vejledning gav gennemførelsesproblemer	20	7
Omlægning af bistanden fra investeringsstøtte til institutionsopbygning	21-27	7
Produktive forvaltningsstrukturer sikrede, at bistanden blev ydet hurtigt, men gav den nationale administrative kapacitet en udfordring	28-41	9
Forvaltningsstrukturerne var ikke altid hensigtsmæssige	28-37	9
Bistand ydet hurtigt, men uden tilstrækkelig hensyntagen til modtagerlandenes absorberingskapacitet	38-41	11
Kommissionens forvaltningstilgang fremmer ikke udvidelsen af modtagerlandenes ansvar	42-54	12
Modtagerlandenes ansvar i projektidentifikations- og udbudsfaserne er begrænset	45-52	12
Problemer med modtagerlandenes ejerskab til donorkoordinering	53-54	14
Inkonsekvent tilgang til overvågning og evaluering	55-60	14

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	61-70	15
Var Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet effektiv?	61	15
Var den strategiske vejledning vedrørende programmerne relevant og konsekvent?	62-64	15
Var de forvaltningstilgange, som Kommissionen havde etableret og anvendt, velegnede og produktive?	65-67	15
Fremmede de finansierede projekter modtagerlandenes ejerskab?	68-69	16
Var overvågningen og evalueringen effektive til at identificere svagheder og sprede information, og var Kommissionens opfølgning veltilmet?	70	16
Kommissionens svar		19

FORKORTELSER

AUF	Den albanske udviklingsfond
BIH	Bosnien-Hercegovina
CARDS	fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
CFCU	den centrale myndighed for offentlig finansiering og kontrakter (Central Finance and Contracting Unit)
ECPA	Europa-Kommissionens bistandsmission på politiområdet
EGA	Det Europæiske Genopbygningsagentur
ELARG	Generaldirektoratet for Udvidelse
EU	Den Europæiske Union
EURALIUS	Den europæiske mission for bistand til det albanske retssystem
FN	De Forenede Nationer
FRJ	Forbundsrepublikken Jugoslavien
FVP	Flerårigt vejledende program
HS	Hovedsæde
Ipa	Instrument til førtiltrædelsesbistand
KFOR	Den NATO-ledede Kosovo-Force
LSD	Landstrategidokument
OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
RELEX	Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser
ROM	Resultatorienteret kontrol
SAP	Stabiliserings- og associeringsprocessen
UNMIK	De Forenede Nationers mission i Kosovo (United Nations Mission in Kosovo)

RESUMÉ

I. Hovedmålene for programmet for fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering, CARDS-programmet, er at bidrage til de bistandsberettigedes deltagelse i stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) og at udvide den vestlige Balkanregions landes og instansers ansvar med hensyn til denne proces. CARDS-programmet blev udformet, så det tilskynder til bæredygtige og EU-kompatible reformer, konsoliderer stabiliteten og tilnærmer regionen til Den Europæiske Union. I perioden 2000-2006 var programmets budgittildeling på over 5 000 millioner euro (jf. punkt 1-7).

II. Retten reviderede CARDS-programmet for at nå frem til konklusioner om effektiviteten af Kommissionens forvaltning. Det gjorde den ved (jf. punkt 8) at vurdere:

- a) om den strategiske vejledning vedrørende programmerne var relevant og konsekvent
- b) om de forvaltningstilgange, som Kommissionen havde etableret og anvendt, var velegnede og produktive
- c) om de finansierede projekter fremmede modtagerlandenes ejerskab
- d) om overvågningen og evalueringen var effektive til identificering af svagheder og spredning af information, og om Kommissionens opfølgning var veltilrettet.

III. Kommissionens strategiske vejledning var meget generel. Det var hensigtsmæssigt i forbindelse med genopbygningsfasen, men ikke med de mere krævende institutionsopbygningsmål. Landestrategidokumenterne fungerede ikke godt nok som vejledning, især fordi de ikke byggede på veltilrettede sektorspecifikke strategier. I de flerårige vejledende programmer var der ikke foretaget en prioritering af eller inden for de forskellige interventionsområder. De europæiske partnerskaber, der blev indført i 2004, blev ikke brugt til at forbedre vejledningen i udvælgelse af foranstaltninger (jf. punkt 11-27).

IV. Tidligere har EU-bistanden til den vestlige Balkanregion været hæmmet af, at dens retsgrundlag var tre forskellige forordninger, at programmerne blev gennemført langsomt, og at centraliseringen i Bruxelles var for stærk. CARDS-forordningen samlede retsgrundlaget. Kommissionen havde også gode resultater med at sikre, at bistanden blev ydet hurtigt, selv om der undertiden ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til modtagerlandenes kapacitet til at udnytte bistanden. Kommissionen brugte fire forskellige forvaltningstilgange. De to væsentligste tilgange — dekoncentreret forvaltning i delegationerne og forvaltning i Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA) — var overvejende effektive og hensigtsmæssige (jf. punkt 28-41).

V. Kommissionen prioriterede en udvidelse af modtagerlandenes ejerskab højt, men alligevel blev der ikke brugt en konsekvent tilgang for at nå dette mål, og de forvaltningstilgange, der blev brugt, fremmede ikke et sådant ejerskab (jf. punkt 42-54).

VI. Overvågningen og evalueringen fungerede til en vis grad godt, men delegationerne og EGA havde forskellige procedurer. Det gjorde overvågningen mindre effektiv, at der ikke var opstillet hensigtsmæssige projektindikatorer (jf. punkt 55-60).

VII. Rettens konklusion er, at Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet i det store og hele bidrog positivt til stabiliseringen og genopbygningen i modtagerlandene. Bistanden var dog mindre effektiv, når det gjaldt om at forbedre den administrative kapacitet, fordi den i begyndelsen kun i ringe grad blev koncentreret om institutionsopbygning, og modtagerlandene ikke havde kapacitet nok til at absorbere den bistand, der blev ydet (jf. punkt 61-70).

VIII. CARDS-forordningen blev anvendt indtil 2006, og det nye instrument til førtiltrædelsesbistand trådte i kraft i 2007. Retten anbefaler, at Kommissionen: forbedrer sin strategiske vejledning, sikrer, at implementeringstempoet sættes under fuld hensyntagen til modtagernes kapacitet til at absorbere bistanden, etablerer en effektiv strategi til sikring af modtagerlandenes ejerskab og udbygger den bedste praksis i overvågning og evaluering (jf. punkt 61-70).

INDLEDNING

1. CARDS står for »Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation« (fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering). CARDS-programmet ⁽¹⁾ dækkede følgende lande på det vestlige Balkan: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRJ) og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. For så vidt angår bistanden til FRJ og dets successorstat, Statsunionen Serbien og Montenegro ⁽²⁾, blev CARDS-programmet opdelt i tre årlige programmer: Serbien- ⁽³⁾, Kosovo- og Montenegro-programmet.

2. CARDS er et led i Den Europæiske Unions stabiliserings- og associeringsstrategi over for det vestlige Balkan, der opstod som reaktion på krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne. Stabiliserings- og associeringsstrategien markerede slutningen på den militære konflikt, begyndelsen på landenes fysiske genopbygning og økonomiske opsving (dvs. stabilisering) og stadigt tættere forbindelse med Den Europæiske Union (dvs. associering). Det Europæiske Råd gav på mødet i juni 2000 klart udtryk for, at denne integration i sidste ende kunne betyde medlemskab af Den Europæiske Union.

3. I præambelen til CARDS-forordningen beskrives hovedformålet med bistanden: *Den eksisterende fællesskabsbistand bør udbygges og omlægges for at tilpasse den efter Den Europæiske Unions politiske mål for regionen og navnlig for at bidrage til at forstærke stabiliserings- og associeringsprocessen og udvide de bistandsberettigede landes og instansers ansvar med hensyn til denne proces.* I henhold til forordningen bør der desuden lægges særlig vægt på fællesskabsbistandens regionale dimension.

4. Stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) er et gradvis tiltagende partnerskab, hvor EU tilbyder en blanding af handelsindrømmelser (selvstændige handelsforanstaltninger), økonomisk og finansiel bistand (CARDS-programmet) og kontraktforhold (stabiliserings- og associeringsaftaler).

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 (EFT L 306 af 7.12.2000, s. 1).

⁽²⁾ I februar 2003 blev FRJ omdannet til en statsunion af to republikker, »Serbien og Montenegro«. Forfatningscharteret gav hver af republikkerne ret til efter tre år at afholde folkeafstemning om sin uafhængighed. I foråret 2006 afholdt Montenegro en uafhængighedsfolkeafstemning i overensstemmelse med internationale standarder. Stemmerne til fordel for en afbrydelse af forbindelsen med Serbien oversteg tærsklen på 55 % og gav Montenegro ret til formelt at erklære sig uafhængigt den 3. juni 2006. To dage senere erklærede Serbien, at det var successorstat for Statsunionen Serbien og Montenegro.

⁽³⁾ Overalt i denne særberetning bruges »Serbien« derfor i betydningen »eksklusive Kosovo-provinsen«.

5. I perioden 2000-2006 havde CARDS-programmet et samlet budget på over 5 000 millioner euro, navnlig til investeringsstøtte og institutionsopbygning. Den vestlige Balkanregion har en samlet befolkning på ca. 24 millioner. CARDS-tildelingerne repræsenterede således en årlig støtte på 30 euro pr. indbygger, hvad der viser, hvor stor politisk betydning EU tillægger regionen ⁽⁴⁾.

6. CARDS-programmets vigtigste interventionsområder var:

- a) genopbygning og demokratisk stabilisering, forsoning og flygtninges tilbagevenden
- b) institutionelle og lovgivningsmæssige fremskridt, herunder harmonisering til Den Europæiske Unions normer og metoder, støtte for demokratiet og retsstaten, menneskerettighederne, civilsamfundet og medierne og indførelse af markedsøkonomi
- c) bæredygtig økonomisk og social udvikling med strukturreform
- d) skabelse af tættere forbindelser og regionalt samarbejde mellem landene indbyrdes og mellem dem, EU og de central-europæiske kandidatlande.

7. I Europa-Kommissionen var Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser (RELEX) og Samarbejdskontoret EuropeAid i fællesskab ansvarlige for forvaltningen af CARDS-programmet frem til begyndelsen af 2005. RELEX havde ansvaret for politiske forbindelser og strategisk udvikling, som f.eks. udarbejdelse af landestrategipapirer og flerårige vejledende programmer. Samarbejdskontoret EuropeAid var ansvarligt for forvaltningen af de årlige programmer. I begyndelsen af 2005 overtog Generaldirektoratet for Udvidelse (ELARG) ansvaret for hele projektcyklussen fra strategiudformning og planlægning til gennemførelse.

REVISIONSMETODE OG REVISIONENS OMFANG

8. Formålet med Den Europæiske Revisionsrets revision var at vurdere, om Kommissionen forvalter CARDS-programmet effektivt. Hovedmålene for revisionen var at få besvaret følgende spørgsmål:

- a) Var den strategiske vejledning vedrørende programmerne relevant og konsekvent?
- b) Var de forvaltningstilgange, som Kommissionen havde etableret og anvendt, velegnede og produktive?

⁽⁴⁾ Til sammenligning opereres der i Tacis-forordningen, der dækker samme periode som CARDS, med et beløb på under 2 euro pr. indbygger pr. år.

- c) Fremmede de finansierede projekter de bistandsberettigede landes ejerskab?
- d) Var overvågningen og evalueringen effektive til identificering af svagheder og spredning af information, og var Kommissionens opfølgning veltilrettet?

9. Revisionen omfattede gennemgang af strategi- og planlægningspapirer, retningslinjer og rapporter. Desuden reviderede Retten en skønsmæssigt udtaget stikprøve af CARDS-projekter (jf. bilaget) fra perioden 2002-2005.

10. Revisionen omfattede også de relevante evalueringsrapporter, der var udarbejdet på vegne af Kommissionen — herunder CARDS-programmets midtvejsevaluering ⁽¹⁾, som blev afsluttet i juni 2004 — og Kommissionens opfølgningsforanstaltninger. Retten konkluderede, at de gav et tilstrækkeligt grundlag til, at den kunne bruge resultaterne som underbyggende bevismateriale til sine egne revisionsresultater ⁽²⁾.

BEMÆRKNINGER

Svagheder ved den strategiske vejledning i planlægningsprocessen

LSD'er for bredt formuleret, FVP'er uden klare prioriteter, mangel på effektiv bistandsvejledning

11. CARDS-forordningen giver retsgrundlaget for de vigtigste strategidokumenter, der bruges i forbindelse med CARDS-bistand: *Fællesskabsbistanden er omfattet af en strategisk ramme og af en årlig og flerårig planlægning, som vil blive forelagt det forvaltningsudvalg, der nedsættes ved denne forordning, til udtalelse.*

⁽¹⁾ I henhold til CARDS-forordningens artikel 13 »forelægger Kommissionen senest den 30. juni 2004 Rådet en evalueringsrapport ledsaget af relevante forslag vedrørende denne forordnings fremtid og, om nødvendigt, vedrørende de ændringer, der skal foretages i den«.

⁽²⁾ De vigtigste konklusioner på evalueringen af bistanden til Balkanlandene efter CARDS-forordningen, forordning (EF) nr. 2666/2000 (kontrakt nr.: B7-6510/2002/005) var:

- CARDS-programmet var yderst relevant til sikring af finansiel og teknisk støtte til stabiliserings- og associeringsprocessen.
- Det kan hæmme ejerskabet til programmet og gøre programmet mindre effektivt, at programmet og tilgangen er så centraliserede.
- Afbalanceringsstøtten til institutionsopbygning og til udviklingsinvestering var en nøgleudfordring.
- Programmets regionale dimension var svag.

12. Retten vurderede, om CARDS-programmet blev styret med tilstrækkelig strategisk vejledning, og om det blev rettet mod de involverede landes særlige behov og samtidig var kohærent med de mål, der i forordningen er defineret for programmet, og med SAP i dens videre betydning.

13. I overensstemmelse med CARDS-forordningen fastlagde Kommissionen en strategisk ramme for de vestlige Balkanlande, med landestrategidokumenter (LSD'er) for hvert land for sig, og et regionalt strategidokument, udarbejdet under hensyntagen til alle de bistandsberettigede lande. Som krævet i forordningen har Kommissionen opstillet to flerårige vejledende programmer (FVP), ét for hvert land og ét for det regionale mellemstatslige program for perioderne 2002-2004 og 2005-2006.

14. I 2004 — ved udgangen af den første FVP-periode — godkendte Det Europæiske Råd europæiske partnerskabsdokumenter, som omfattede Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien samt Serbien og Montenegro, herunder Kosovo ⁽³⁾, med det mål at intensivere stabiliserings- og associeringsprocessen ⁽⁴⁾. Der blev etableret partnerskaber for hvert enkelt land i regionen og fastlagt områder for foranstaltninger og forpligtelser, som partnerlandene skal opfylde for at tilnærme sig til Den Europæiske Union. EU-bistanden skulle rettes mod de prioriteter, der blev fastlagt i partnerskaberne.

15. Revisionen afslørede svagheder ved den strategiske vejledning i CARDS-planlægningen. Strategierne, sådan som de er beskrevet i landestrategidokumenterne (LSD'erne), stemmer ganske vist formelt overens med Kommissionens LSD-retningslinjer, men de var for bredt formuleret til at være nyttige ved planlægningen. LSD'erne blev ikke ajourført og tilpasset efter større ændringer, som f.eks. Rådets dokumenter om det europæiske partnerskab.

16. FVP'erne indeholdt ikke nogen prioritering af sektorer og inden for sektorerne, som de skulle efter Kommissionens retningslinjer ⁽⁵⁾, og de opstillede heller ikke en tidsplan for de planlagte foranstaltninger. Det første europæiske partnerskab i 2004 gav Kommissionen mulighed for at målrette sine aktioner mere præcist i FVP'erne for perioden 2005-2006 ⁽⁶⁾. FVP'erne for 2005-2006 indeholdt henvisninger til det europæiske partnerskabs prioriteter, men gav stadig ikke tilstrækkelig vejledning i, hvordan foranstaltningerne skulle udvælges til finansiering.

⁽³⁾ På grundlag af Rådets forordning (EF) nr. 533/2004 (EUT L 86 af 24.3.2004, s. 1).

⁽⁴⁾ Det europæiske partnerskab for Kroatien blev godkendt ved Rådets afgørelse 2004/648/EF (EUT L 297 af 22.9.2004, s. 19).

⁽⁵⁾ Jf. punkt 3.1.4 i retningslinjerne for implementeringen af den fælles ramme for landestrategidokumenter.

⁽⁶⁾ Siden Kroatien blev kandidatland i 2004, har landet nydt fordel af førtiltrædelsesinstrumenterne. Det var derfor unødvendigt at revidere CARDS-FVP for 2005-2006.

17. Som fastsat i CARDS-forordningen skulle CARDS-Udvalget ⁽¹⁾ afgive udtalelse om retningslinjerne for CARDS-planlægningen, de flerårige vejledende programmer og de årlige programmer, med henblik på en styrkelse af den strategiske vejledning under planlægningen. I virkeligheden tydede intet på, at CARDS-Udvalgets arbejde bidrog til at højne kvaliteten af de foreslåede tekster.

18. I de fleste tilfælde fandtes der ingen detaljerede sektorielle analyser foretaget af Kommissionen og/eller nationale strategier for modtagerlandene, eller de blev foretaget/udfærdiget for sent til at styrke den strategiske vejledning. Derfor blev projekterne ikke udvalgt på grundlag af objektive kriterier, men i visse tilfælde ud fra støttemodtagernes ad hoc-anmodning.

19. Selv om identificeringsprocessen var kompleks, omfattede den ikke en klar metodik til optimering af projektudvælgelsen. Således blev projekterne udvalgt uden nogen forudgående cost-benefit-analyse ⁽²⁾ eller anden komparativ analyse af mulige alternativer. Nogle projekter var simpelthen fortsættelse af tidligere støtte. Der var ingen retningslinjer for, hvordan det skulle afgøres, hvilken intervention der ville støtte stabiliserings- og associeringsprocessen bedst.

Svagheder ved den strategiske vejledning gav gennemførelsesproblemer

20. Revisionen afslørede forskelle mellem projekternes planlægning og deres gennemførelse. På grund af modstand i modtagerlandet blev nogle væsentlige projekter ikke gennemført, og i forbindelse med andre projekter blev der set bort fra de oprindelige planer (jf. tekstboks 1).

Tekstboks 1

Eksempler på ikke-gennemførte projekter

Tilfælde nr. 1: Ingen politisk støtte til det serbiske overordnede revisionsorgan

Allerede i 2001 havde EGA identificeret de nødvendige elementer i en gennemgribende reform af de statslige institutioner i Serbien, herunder støtte til finansministeriet og den interne revision samt et projekt vedrørende oprettelse af et overordnet revisionsorgan. Dette revisionsorgan fik imidlertid ikke den nødvendige opbakning i det serbiske parlament, og projektet blev først videreført i 2006-programmet.

Tilfælde nr. 2: Europa-Kommissionens bistandsmission på politiområdet til Albanien

I projektplanen for sektoren retlige og indre anliggender i Albanien for planlægningsåret 2002 var det fastsat, at komponenten politi og offentlig orden skulle bidrage til oprettelse af en retsstat og til etablering af et velfungerende politi, der kunne bidrage til demokratisk stabilitet. Det hed, at projektet ville blive gennemført gennem støtte til Europa-Kommissionens bistandsmission på politiområdet (ECPA), uddannelse og investeringsstøtte i tilknytning hertil. Af de 8 millioner euro, der var afsat til komponenten politi og offentlig orden, skulle efter planerne 4 millioner euro bruges til institutionsopbygningsstøtte (finansiering af ECPA-missionen), 2,5 millioner euro til uddannelses- og støttekomponenten og 1,5 millioner euro til investeringskomponenten.

Da det kom til stykket, så man helt bort fra projektplanen. Ikke én euro blev brugt til finansiering af ECPA-missionen. 4,7 millioner euro blev brugt til et datakommunikationsnetværk, 1,9 millioner euro til strømforsyningsudstyr, og 1 million euro til et tilskud til De Forenede Nationer til støtte for programmet for reform af sikkerhedssektoren.

Omlægning af bistanden fra investeringsstøtte til institutionsopbygning

21. Eftersom modtagerlandene var i færd med at komme på fode igen efter krigen, fokuserede CARDS-programmet i de første år mere på genopbygning (via investeringsprojekter) end på institutionsopbygning. Efterhånden som programmet udviklede sig, var der imidlertid behov for et skifte hen imod mere institutionsopbygning.

22. Dechargemyndigheden bifaldt omlægningen af bistanden. I sin rapport om Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA) offentliggjort i maj 2002, mente Europa-Parlamentet, at EGA burde forhøje EU-bistanden til institutionsopbygning i de to lande (dvs. Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien) meget.

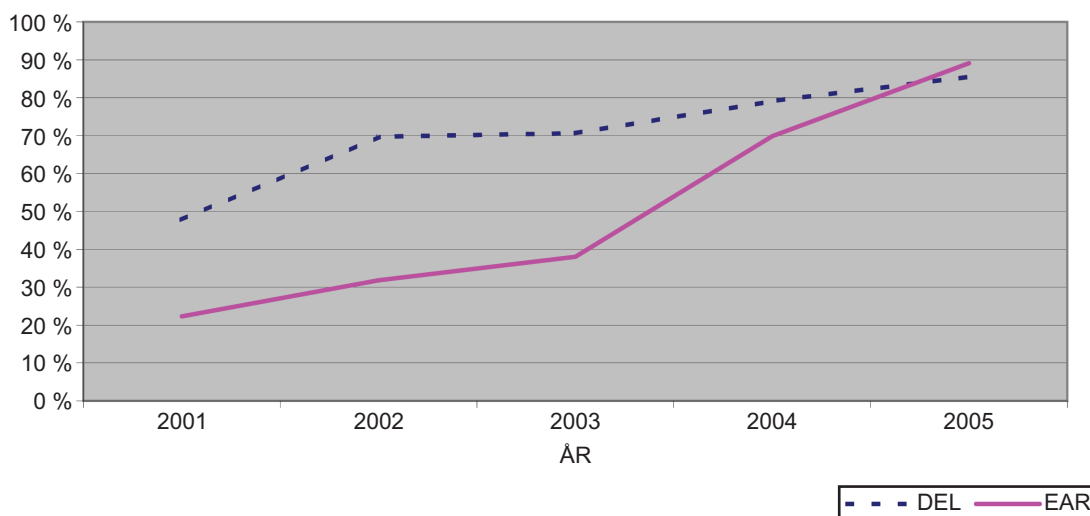
23. Retten analyserede CARDS-projekterne for at fastslå og vurdere andelen af institutionsopbygningsprojekter i forhold til investeringsprojekter (jf. figur 1).

⁽¹⁾ CARDS-Udvalget er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og har en repræsentant fra Kommissionen som formand.

⁽²⁾ En cost-benefit-analyse kan bruges til måling af et programs eller et projekts økonomiske produktivitet, og den kan også danne grundlag for sammenligning med alternativer.

Figur 1

Andel af institutionsopbygningsprojekter i delegationer og i EGA pr. planlægningsår ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Projekter implementeres i deres planlægningsår og de følgende år.

24. Generelt blev der i løbet af perioden 2001-2005 lagt større og større vægt på institutionsopbygningsprojekter. Lige fra starten blev der fokuseret mere på institutionsopbygning i lande, hvor delegationerne ⁽¹⁾ forvaltede bistanden, end i lande, hvor EGA ⁽²⁾ forvaltede den.

25. Twinning anerkendes som et vigtigt instrument ⁽³⁾ til styrkelse af den administrative kapacitet i et land. Men twinning var længe om at komme i gang i det vestlige Balkan, især i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, hvor EGA først begyndte at bruge twinning i 2005. En EGA-evaluering af twinning ⁽⁴⁾ konkluderede, at EGA's programledere undertiden kun støttede twinning i begrænset omfang, og at EGA-ansatte ikke i alle tilfælde havde træning nok i brugen af dette instrument.

⁽¹⁾ Det er Europa-Kommissionens delegationer, der implementerer CARDS-programmerne i Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kroatien.

⁽²⁾ EGA har operative centre i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Montenegro og Serbien.

⁽³⁾ Kommissionen igangsatte twinning som det primære instrument til førtiltrædelsesbistand til institutionsopbygning allerede i maj 1998. Det Europæiske Råd i Thessaloniki i juni 2003 fremhævede twinningens betydning i det vestlige Balkan.

⁽⁴⁾ Jf. EGA-evaluering EU/13/040/05 af november 2005.

26. Efterhånden som landene i det vestlige Balkan kom på fode igen efter krigen, blev der i programudkastene og de tilhørende *projektplaner* ⁽⁵⁾ samt projekterne under implementering taget hensyn til Europa-Parlamentets anmodning om at forhøje EU-bistanden til institutionsopbygning og om nødvendigt omlægge den fra investeringsstøtte. Men i en række tilfælde medførte ændringerne af de planlagte projekter, at der blev lagt mindre vægt på institutionsopbygning (jf. tekstboks 2).

Tekstboks 2

Omlægning af et institutionsopbygningsprojekt — Integreret grænseforvaltning i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

Det årlige program for CARDS 2003 i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien sigtede blandt andet mod at styrke kontrollen af den grønne grænse og afsatte 2,8 millioner euro til dette formål. I henhold til det årlige program var der på kort sigt behov for en række foranstaltninger på området: 1) oprettelse af en målrettet grænsebevogtningstjeneste, 2) forbedring af ansættelsesprocedurene, 3) indførelse af en grunduddannelse og et grundigt kursus i grænsekontrollering og 4) levering af udstyr til afsløring af falske og forfalskede dokumenter og til højteknologisk ransagning af køretøjer samt værktøjer til oplæring i brugen af dette udstyr.

⁽⁵⁾ En projektplan er en kortfattet beskrivelse (4-5 sider i gennemsnit) uden specifikke projektbetingelser. Den indledende beskrivelse omfatter det planlagte projekts interventionslogik, mål, resultater og aktiviteter. Den giver en vurdering af projektrisici og en definition af objektive kontrollerbare indikatorer og måder at kontrollere indikatorerne på.

Dette initiativ havde et dobbelt formål: 1) at udbygge de statslige grænsetjenesters samarbejdskapacitet inden for de eksisterende organisatoriske rammer med henblik på at opfylde presserende behov og 2) at udvikle en ny organisationsstruktur for grænsepolitiet og operationel kapacitet i overensstemmelse med Den Europæiske Unions standarder.

I stedet for konsekvent at tage fat på ovennævnte behov, formål og prioriteter brugte EGA hele beløbet på køb af køretøjer.

27. Retten fandt ingen beviser på, at CARDS-Udvalget løbende overvågede projekterne efter godkendelsesstadiet. CARDS-Udvalget interesserede sig med andre ord ikke for, om projekterne blev ændret, når gennemførelsen først var startet.

Produktive forvaltningsstrukturer sikrede, at bistanden blev ydet hurtigt, men gav den nationale administrative kapacitet en udfordring

Forvaltningsstrukturene var ikke altid hensigtsmæssige

28. I juli 1998 offentliggjorde Retten særberetning nr. 5/98 om genopbygningen af det tidligere Jugoslavien (1996-1997). Revisionen omfattede to lande: Bosnien-Hercegovina og i mindre grad Kroatien. Beretningen kritiserede, at Kommissionen trods EU's helt klare hensigtserklæringer ikke formåede at omrokere personalet, så der kunne sættes tilstrækkeligt mange medarbejdere af til genopbygningen af det tidligere Jugoslavien, såvel i de centrale tjenestegrene som på stedet i de berørte områder. Retten drog følgende konklusioner:

- a) Det trak i langdrag med at få frigjort de bevillinger, EU havde afsat til genopbygningen, fordi der ikke var udarbejdet en gennemførelsesplan, fordi der manglede personale, fordi centraliseringen i Bruxelles var for stærk, og fordi den lokale administration var behæftet med institutionelle svagheder.
- b) I 1997 var udnyttelsesgraden for betalingerne vedrørende EU's genopbygningsprogram (29 %) lav i forhold til den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for de øvrige donorers betalinger (52 %).
- c) Det havde vanskeliggjort Kommissionens forvaltning, at de budgetartikler, som genopbygningsforanstaltningerne finansieredes over, var omfattet af tre forskellige forordninger.

29. For at få afhjulpet manglerne ved ydelsen af EU-bistanden anbefalede Retten Kommissionen at dekoncentrere forvaltningen af bistanden til sine delegationer og samtidig gennemføre aktioner i færre sektorer.

30. Som et led i revisionen med henblik på denne beretning vurderede Retten, hvor produktive CARDS-forvaltningsstrukturerne var, og om bistanden blev ydet hurtigt nok, under hensyntagen til ovennævnte svagheder.

31. Revisionen viste, at EU-foranstaltningerne i det vestlige Balkan var blevet væsentlig mere produktive siden 1998. Der var sket store forandringer. For det første samlede CARDS-forordningen retsgrundlaget for foranstaltninger af samme art. For det andet blev dekoncentreringsprocessen indledt for at øge tempoet i og højne kvaliteten af Kommissionens bistand til tredjelande⁽¹⁾. For det tredje delegerede Kommissionen en del af implementeringen af bistanden til en ny organisation, der var oprettet specielt til dette formål, Det Europæiske Genopbygningsagentur. Alle disse foranstaltninger satte skub i ydelsen af bistanden og gjorde bistanden mere produktiv (jf. tekstboks 3).

Tekstboks 3

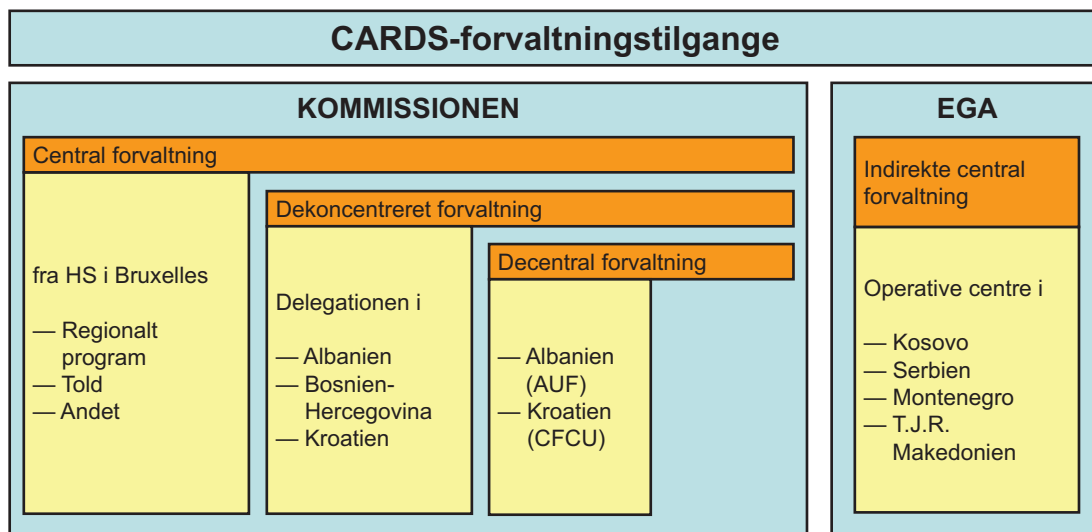
Eksempel på højt tempo i kontraktindgåelsen under CARDS

EGA blev oprettet, fordi man var nødt til at handle hurtigt og produktivt for umiddelbart efter krisen i 1999 at tage fat på Kosovobefolkningens presserende behov ved konflikten ophør. Retten har under sine tidligere revisioner konkluderet, at EGA-foranstaltningerne i Kosovo umiddelbart efter krisen levede op til de ambitiøse mål, for så vidt angår fundamentale forsyningsanlæg. Det høje tempo i kontraktindgåelsen er blevet opretholdt i Kosovo igennem hele CARDS-programmet. Pr. november 2006 har EGA i Kosovo forvaltet over 1 100 millioner euro på vegne af Kommissionen; ca. 91 % af beløbet er der indgået kontrakt om, og ca. 86 % er blevet udbetalt. Sammen med KFOR-tropperne var EU's bistand med til at normalisere livet i Kosovo.

32. I alt blev der brugt fire forskellige tilgange og strukturer (jf. figur 2) til implementeringen af CARDS, hvoraf de fleste ikke gav modtagerstaterne ret megen mulighed for at involvere sig. Dette skete for at sikre, at bistanden blev ydet hurtigt, og det afspejlede svaghederne ved de nationale forvaltninger.

⁽¹⁾ Dekoncentreringen har gjort Kommissionens delegationer ansvarlige for projektforberedelsen, indgåelse af kontrakter og finansiel og teknisk gennemførelse. Som følge heraf har den funktion, de centrale tjenestegrene i Bruxelles har, udviklet sig i retning bort fra direkte projektförvaltning hen imod overvågning af og støtte til delegationerne.

Figur 2
CARDS-forvaltningsstrukturerne



33. Hovedtrækkene ved de forskellige forvaltningsstrukturer er:

- a) Central forvaltning gennemført af ELARG (og tidligere EuropeAid): ELARG forvalter de regionale programmer direkte fra Bruxelles. Regionale programmer fokuserer på styrkelse af den administrative kapacitet f.eks. på toldområdet og vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet samt støtte til civilsamfundet.
- b) Dekoncentreret forvaltning: Kommissionens delegationer i Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kroatien fik dekoncentreret forvaltning ⁽¹⁾. Som et resultat af dekoncentreringsen blev delegationerne ansvarlige for projektforberedelse, indgåelse af kontrakter og den finansielle og tekniske gennemførelse.
- c) Decentral forvaltning: Kommissionen delegerer implementeringen af nogle programmer til det bistandsberettigede lands (her: Albanien og Kroatiens) regering.
- d) Indirekte central forvaltning: Det Europæiske Genopbygningsagentur (EGA) ⁽²⁾, et uafhængigt EU-agentur, forvalter programmet i Kosovo ⁽³⁾, Serbien, Montenegro og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. EGA refererer administrativt til Det Europæiske Råd og til Europa-Parlamentet, men ikke til Europa-Kommissionen.

⁽¹⁾ Dekoncentreringsen var begyndt i Bosnien-Hercegovina i 1998, allerede før Kommissionen i maj 2000 annoncerede den store reform af forvaltningen af sit program for bistand til tredjelande. Delegationen i Kroatien fik dekoncentreret forvaltning i 2001, og delegationen i Albanien i 2003.

⁽²⁾ EGA blev oprettet i februar 2000; dets forgænger, Taskforce for Kosovo, begyndte sin virksomhed i 1999. I 2001 blev agenturets mandat udvidet til også at omfatte Serbien og Montenegro og i 2002 desuden Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

⁽³⁾ Kosovo er i dag under UNMIK-administration som defineret ved FN's Sikkerhedsråds resolution 1244.

34. Retten fandt, at dekoncentreret og indirekte central forvaltning (EGA) sikrede, at bistanden blev ydet produktivt, mens den konstaterede svagheder ved de to andre strukturer (central og decentral forvaltning) ⁽⁴⁾.

35. Både i delegationerne og i EGA øgede det tempoet for projektförvaltningen, at kapaciteten i de operationelle enheder var udvidet, og at der kunne trækkes på ansatte med kvalifikationer inden for finansforvaltning og kontraktindgåelse på stedet. På grund af den øgede kontakt med modtagerne og andre relevante parter og den bedre forståelse af lokale vilkår, risici og muligheder blev resultaterne bedre samtidig med, at problemer kunne løses hurtigere ⁽⁵⁾.

36. Begge de andre implementeringsstrukturer var mindre effektive — selv om de målt i penge var mindre vigtige. For den centrale forvaltnings vedkommende — et centralt forvaltet regionalt tværstatsligt program — konstaterede Retten adskillige mangler:

- a) De midler, der blev afsat til regionalt samarbejde udgjorde kun en meget lille del af af de samlede udgifter (ca. 5 %). En del heraf blev forvaltet på nationalt, ikke på regionalt niveau, f.eks. integreret grænseforvaltning.
- b) Tilsvarende blev hovedparten af programmerne for flygtninges tilbagevenden, som pr. definition er grænseoverskridende, forvaltet separat i hvert enkelt land.

⁽⁴⁾ Midtvejsevalueringen af CARDS bekræfter manglerne.

⁽⁵⁾ Jf. særberetning nr. 10/2004 om dekoncentreringsen af forvaltningen af EF's bistand til tredjelande til Kommissionens delegationer (EUT C 72 af 22.3.2005).

c) I 2003 blev der taget skridt til at involvere modtagerlandene mere i planlægningen af de regionale CARDS-tildelinger, men alligevel fik landene generelt ikke tilstrækkelige oplysninger om de regionale projekter.

37. De decentrale implementeringsstrukturer i Albanien og Kroatien havde også problemer:

a) I Albanien blev programmer, der involverede den albanske udviklingsfond (AUF), videreført, selv om Kommissionen ikke havde vurderet, om AUF kunne leve op til sit ansvar i henhold til den finansforordning, der var gældende i 2003. På grund af de problemer, Kommissionen kom ud for med AUF, besluttede den at reducere den decentraliserede del af det albanske CARDS-program kraftigt og dekoncentrerede det til delegationen.

b) I 2002 blev der i Kroatien taget målrettede skridt mod formel decentralisering, men det tempo, EuropeAid anså for hensigtsmæssigt at gennemføre decentraliseringen i, var for

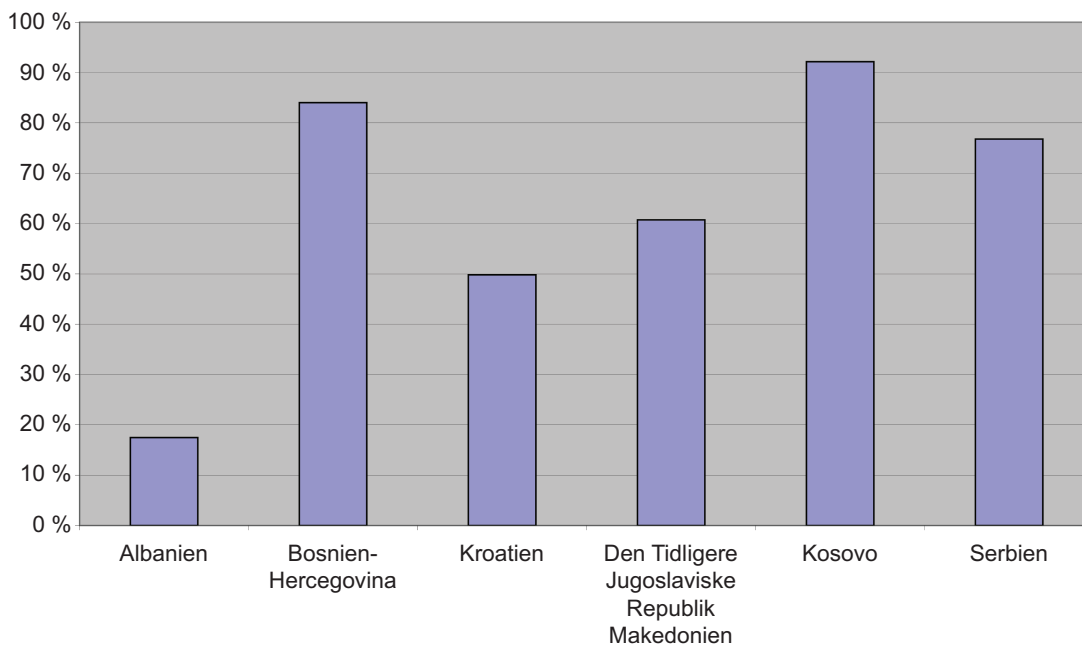
hurtigt for det kroatiske finansministerium i praksis. Det resulterede i, at decentraliseringsprocessen standsede i perioden 2003-2005. Så snart CARDS-programmet var overført fra EuropeAid til ELARG i begyndelsen af 2005, tog Kommissionen situationen op til fornyet overvejelse og besluttede i februar 2006 at tage fat på decentraliseringen i Kroatien igen ⁽¹⁾.

Bistand ydet hurtigt, men uden tilstrækkelig hensyntagen til modtagerlandenes absorberingskapacitet

38. Den Europæiske Revisionsret har i sine beretninger om foranstaltninger udadtil (f.eks. særberetning nr. 6/2006 om miljøaspektet i Kommissionens udviklingssamarbejde ⁽²⁾) flere gange kritiseret Kommissionen for forsinkelser i kontraktindgåelsen og gennemførelsen af projekterne. I modsætning hertil havde CARDS-programmet et meget højt tempo for kontraktindgåelse (jf. figur 3) i Kosovo, Bosnien-Hercegovina og Serbien, men fik på grund af efterslæbet fra tidligere programmer en relativt langsom start i Albanien og Kroatien.

Figur 3

Kontraktindgåelsesgrad i CARDS-landene Forpligtelser 2002-2004 indgået inden for ét år



⁽¹⁾ Jf. artikel 2 i Kommissionens afgørelse C(2006) 264 (E/148/2006), hvori det hedder, at for CARDS' vedkommende finder denne afgørelse anvendelse på en række projekter som aftalt mellem Kommissionen og Kroatien i CARDS-finansieringsaftalen for 2003 (undertegnet den 2. september 2003) og i CARDS-finansieringsaftalen for 2004 (undertegnet den 29. november 2004).

⁽²⁾ EUT C 235 af 29.9.2006.

39. I Albanien gav behovet for at kompensere for denne forsinkelse en meget høj koncentration af kontraktindgåelser siden hen: 63 % af de CARDS-kontrakter, der blev underskrevet i perioden 2001-2005, blev underskrevet i 2004, så der blev implementeret mange kontrakter samtidig, hvad der gjorde udfordringen til modtagernes absorberingskapacitet endnu større ⁽¹⁾ (jf. tekstboks 4). Forsinkelser af det årlige program for 2001 betød, at der i Kroatien blev gennemført to årlige programmer samtidig.

Tekstboks 4

Overbelastning af den nationale administrative kapacitet i Albanien

Ikke blot havde Albanien en høj koncentration af projekter inden for en kort periode, men hovedparten af bistanden var også koncentreret i sektoren retlige og indre anliggender. Da revisionen fandt sted, var mindst 48 forskellige projekter under gennemførelse samtidig på området retlige og indre anliggender. 13 af dem var finansieret af EU, og 35 af andre donorer.

Det fremgik f.eks. af revisionen, at udformningen af EURALIUS-projektet i Albanien (European Assistance Mission to the Albanian Justice System, den europæiske bistandsmission til retssystemet i Albanien) havde et meget højt ambitionsniveau. Ti specifikke mål skulle nås, og de involverede 15 forskellige slags projektpartnere på én gang. Hvert af de ti mål involverede mange forskellige projektpartnere. Justitsministeriet, den primære bistandsmodtager, ville således komme til at håndtere 78 forskellige planlagte aktiviteter.

40. En væsentlig utilsigtet bieffekt ved det høje tempo for kontraktindgåelse, som Kommissionen havde opfordret til, var en risiko for, at modtagerne ikke fik det fulde udbytte af projekterne, med andre ord, at deres effektivitet og virkning blev reduceret.

41. Med henblik på at sikre, at projekterne bliver effektive, er fællesskabsbistanden til stabiliserings- og associeringsprocessen blevet gjort betinget, og hvis betingelserne ikke opfyldes, kan Kommissionen træffe passende foranstaltninger. Men nogle projekter blev gennemført, selv om bistandsmodtageren ikke opfyldte betingelserne, og blev dermed mindre nyttige end oprindeligt forventet. Et eksempel herpå var støtten til retssystemet i Kroatien, som beskrives i tekstboks 5.

⁽¹⁾ Kulminationen på den albanske kontraktindgåelse i 2004 skyldes i hvert fald til dels, at der i december 2003 fra Kommissionens hovedsæde blev udsendt en mission til verifikation af dekoncentreringsplanen. Missionen konkluderede, at den endelige bekræftelse af dekoncentreringsplanens uddelegering afhang af, at der blev nået et mål for udbud på 25 millioner euro inden for en frist på seks måneder.

Tekstboks 5

Støtten til retssystemet i Kroatien

Twinning-projektet finansieret over 2002-programmet blev gennemført, selv om ingen af de betingelser, der var defineret i projektudformningen, var opfyldt på det tidspunkt, hvor projektet blev startet. En af betingelserne var, at der skulle være vedtaget en strategi for reformen af den dømmende magt. Da projektet var en absolut prioritet for Kommissionen, blev det pånødet bistandsmodtageren. Af ovennævnte årsager har de anbefalinger, som bistandsmodtageren fik, trods accept og anerkendelse fra justitsministeriet i Kroatien ikke fremkaldt større foranstaltninger på alle områder.

Kommissionens forvaltningstilgang fremmer ikke udvidelsen af modtagerlandenes ansvar

42. Ud over at nævne bidraget til SAP beskriver præamblen til CARDS-forordningen også det andet hovedformål med bistanden således: *Den eksisterende fællesskabsbistand bør ... udvide de bistandsberettigede landes og instansers ansvar med hensyn til denne [SAP]-proces.*

43. Som nævnt i punkt 31 var den væsentligste grund til, at netop disse forvaltningsstrukturer blev oprettet, at de skulle sikre hurtig ydelse af bistand. En ulempe ved denne tilgang er, at modtagerstaterne involveres mindre. Tilgangen var velegnet i genopbygningsfasen, men mindre velegnet, efterhånden som bistanden bevægede sig fra infrastruktur- til institutionsopbygningsprojekter.

44. I forordningen defineres der ingen specifikke ansvarsområder for modtagerlandene. Den åbenbare politiske vilje til så hurtigt som muligt at skaffe landene ind i Den Europæiske Union, har ikke afspejlet sig i nogen stigning i landenes ansvar for forvaltningen. Retten fandt ikke nogen angivelse af en formel bistandsforvaltningsstrategi hos Kommissionen — hverken generelt eller landespecifikt — om gradvis at udvide modtagerlandenes ansvar.

Modtagerlandenes ansvar i projektidentifikations- og udbudsfaserne er begrænset

45. Retten vurderede, i hvor høj grad Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet bidrog til at udvide modtagerlandenes ansvar på bestemte kritiske trin i forvaltningen af projektforløbet, og vurderede følgerne af et utilstrækkeligt ejerskab.

46. Kommissionens retningslinjer for projektidentifikation og påfølgende udarbejdelse af årlige programmer ⁽¹⁾ fremmede ikke modtagernes deltagelse i beslutningstagningen. I de instruktioner, EuropeAid udstedte for den årlige planlægning af 2001 og 2002, blev der ikke specificeret nogen form for involvering af modtagere. Retningslinjerne for de årlige programmer for 2003 og 2004 specificerede en vis — om end begrænset — grad af involvering, idet der skulle tages indledende kontakt til potentielle modtagere under det forberedende arbejde, og delegationen eller EGA skulle sende udkast til projektplaner til modtagerne, mindst to uger før arbejdet på det årlige program afsluttedes. Retten vurderede omfanget af modtagernes involvering gennem interview på stedet med ca. 30 modtagere.

47. Især i Bosnien-Hercegovina, Kroatien og Serbien fandt Retten eksempler på, at Kommissionen og EGA havde forsøgt at udvide modtagerlandenes ejerskab (jf. tekstboks 6).

Tekstboks 6

Eksempel på god ejerskabspraksis

Tilfælde nr. 1: Styrkelse af direktoratet for europæisk integration i Bosnien-Hercegovina (BIH)

Beslutningstagningsprocessen vedrørende planlægningen af CARDS for 2006 i BIH giver en god illustration af udviklingen i ejerskab og regnskabspligt. Allerede i de årlige programmer under CARDS for 2004 og 2005 begyndte Kommissionen sammen med modtagerlandet at opbygge kapaciteten, for eksempel ved at oprette stillinger for ledende tjenestemænd, der skulle tage sig af planlægningen, i resortministerier og agenturer i BIH og ved at støtte direktoratet for europæisk integration. På grund af disse bestræbelser blev projektplanerne i CARDS-programmets sidste år udarbejdet af BIH-myndighederne.

Tilfælde nr. 2: Nikola Tesla-projektet i Serbien

Selv om EGA's retsgrundlag (dvs. indirekte central forvaltning) ikke er det bedst egnede til at udvide modtagerlandets ejerskab, kunne EGA stadig finde en innovativ løsning vedrørende et kraftværksprojekt i Serbien (Nikola Tesla Unit A5).

Det innovative træk ved projektgennemførelsen var, at man brugte en »tilskudsaftale«. Med denne ordning blev ansvaret for planlægningen, herunder definitionen af de tekniske specifikationer, og forvaltningen af projektet overdraget til modtageren, det serbiske elektricitetselskab.

De tekniske specifikationer blev kontrolleret og godkendt af den kontraktansatte tilsynsførende, og EGA varetog udbuddet og kontrollen af betalingerne. Alle parter, inklusive modtageren, var særdeles tilfredse med ordningen, og det kan således konkluderes, at ejerskabet var så fuldstændigt, som det kan forventes under de gældende ordninger.

48. I de fleste tilfælde forsøgte Kommissionen dog ikke konsekvent at udvide modtagerlandets ansvar ved udviklingen af de såkaldte projektplaner og senere projektbetingelser. Deltagelsen varierede fra land til land på grundlag af de foranstaltninger, delegationerne eller EGA traf ud fra kapaciteten i de pågældende lande. Selv om Retten noterede sig et voksende input fra modtagerlandene, forblev ejerskabet begrænset.

49. Medfinansiering af projekter med nationale midler er en af indikatorerne for ejerskab og interesse fra modtagerlandenes side. Selv om CARDS-retningslinjerne tilskynder til national medfinansiering, blev det næsten ikke brugt ⁽²⁾. En positiv undtagelse herfra, den eneste blandt de 31 projekter uden tilskudskontrakt, Retten reviderede, er det kroatiske jordmatrikelprojekt, hvor medfinansieringen var stor, og de kroatiske myndigheder ledede donorkoordineringen effektivt. Tilsvarende var tilskudsmodtagerne meget engagerede ⁽³⁾.

50. Én måde at udvide modtagerstaternes ejerskab på er at involvere de nationale myndigheder i budbedømmelsesudvalgene. Men ifølge EuropeAid-instruktionerne, der er bindende for delegationerne og vejledende for EGA, skal flertallet af de stemmeberettigede medlemmer af bedømmelsesudvalgene repræsentere Kommissionen (jf. tekstboks 7). Det er i modsætning til mange andre områder inden for foranstaltninger udadtil, hvor Kommissionens repræsentant ikke er stemmeberettiget i bedømmelsesudvalgene, men har vetoret.

⁽¹⁾ De årlige programmer omfatter en detaljeret liste over projekter — såkaldte projektplaner — der skal finansieres, og specificerer de relevante beløb. Siden 2005 er projektplanerne blevet grupperet og konsolideret i sektorplaner. Formelt var projektplanerne ikke et led i Kommissionens finansieringsafgørelse og derfor ikke juridisk bindende modsat sektorplanerne.

⁽²⁾ Undtagen for så vidt angår tilskudskontrakterne, hvor medfinansiering er obligatorisk. Et tilskud er en direkte betaling af ikke-kommerciel art fra Det Europæiske Fællesskab, som den specifikke modtager får for at gennemføre en aktion som led i en EU-politik.

⁽³⁾ De reviderede projekter omfattede f.eks. et turistcenter i Travnik-fortet i Bosnien-Hercegovina og en bogbus i byen Zadar i Kroatien.

Tekstboks 7**Sammensætningen af budbedømmelsesudvalgene**

Retten vurderede 177 budbedømmelsesudvalg, der dækkede perioden 2002-2005. I gennemsnit var 55 % af de stemmeberettigede medlemmer projektførvaltere fra delegationerne eller fra EGA's operative centre, og 13 % af de stemmeberettigede medlemmer var uafhængige eksterne eksperter. Modtagerorganisationernes repræsentation var i gennemsnit 32 %, bortset fra i Kroatien, hvor deres andel var på hele 52 %, og Bosnien-Hercegovina, hvor de stemmeberettigede modtagere kun udgjorde 24 %.

51. Ifølge EuropeAid-instruktionerne skal bedømmelsesudvalgene omfatte mindst fire ansatte fra Kommissionens delegation/EGA (nemlig formanden, sekretæren og to bedømmere) mod én ekstern bedømmer og yderligere to ansatte fra Kommissionens delegation/EGA for hver yderligere bedømmer, der repræsenterer modtagerne. Det trækker alt for meget på delegationernes menneskelige ressourcer og hindrer samtidig modtagerlandet i at få udvidet sit ejerskab.

52. En af hindringerne for decentraliseringen var, at der i modtagerlandene ikke var kendskab nok til Europa-Kommissionens kontraktindgåelsesprocedurer. I Kroatien tilskyndede delegationen systematisk de nationale myndigheders repræsentanter til at deltage i bedømmelsesudvalgsmøderne som observatører uden stemmeret. Det var et eksempel på god praksis, da det gav de nationale myndigheder mulighed for at få kendskab til enkelthederne i udbudsprocedurerne, men sådan gjorde man ikke systematisk i andre lande. Således anvendte man kun i yderst sjældne tilfælde denne praksis i Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Serbien.

Problemer med modtagerlandenes ejerskab til donorkoordinering

53. I henhold til CARDS-retningslinjerne skal al CARDS-støtte koordineres med andre donorer's støtte. Donorkoordineringen er en speciel udfordring i det vestlige Balkan, fordi der er så mange donorer, og fordi der findes to dagsordener: for EU en tiltrædelsesdagsorden og for Verdensbanken, FN og en række agenturer i EU-medlemsstaterne en fattigdomsbekæmpende udviklingsdagsorden.

54. »Paris-erklæringen om bistandseffektivitet«⁽¹⁾ bekræftede det princip, at modtagerlandene selv skulle lede koordineringen af bistanden på alle niveauer, mens donorerne skulle love at respektere partnerlandenes lederskab. For så vidt angår CARDS-landene, viste revisionen næsten ingen tegn på, at modtagerlandene havde den form for lederskab, eller på, at donorerne havde gjort noget som helst for at fremme disse modtagerlandes lederskab. Det eneste synlige initiativ konstateredes i Albanien (jf. tekstboks 8).

(1) Paris-erklæringen om bistandseffektivitet blev undertegnet efter det forum på højt plan, der blev afholdt i Paris i marts 2005. Blandt deltagere var Europa-Kommissionen og 91 lande, heraf to i CARDS-området (Albanien samt Serbien og Montenegro).

Tekstboks 8**Donorkoordinering i Albanien**

For at fremme donorkoordineringen i Albanien oprettede de fire multilaterale (Europa-Kommissionen, OSCE, FN og Verdensbanken) en mekanisme til sektorspecifik koordinering i december 2003. De aftalte en fordeling af ansvaret mellem sig på fire tematiske områder. Til forvaltningen af koordineringsprocessen dannede de et teknisk sekretariat for donorerne. Det bidrager til at effektivisere komplementariteten og arbejdsdelingen. Donorerne forventes hver især at udnytte sine relative fordele på sektorniveau og at delegere beføjelserne til de donorer, der er udpeget som ledere af program gennemførelsen.

Donorsamfundet medvirkede til at oprette et integreret planlægningssystem, som blev igangsat af regeringen i Albanien i 2005, og som skulle hjælpe landet med at lede sin egen udviklingsproces. Det sigter mod at integrere de forskellige politikammer i én enkelt mellemlangsigtet udviklingsplan i 2007 og at opstille en ny arkitektur for donorkoordinering og forvaltning af bistand til tredjelande.

Inkonsekvent tilgang til overvågning og evaluering

55. Delegationerne og EGA har forskellige overvågningsprocedurer:

- a) Kommissionens HS og delegationerne har udliciteret overvågningen til tjenester, som anvender en standardmetode, den såkaldt resultatorienterede overvågning (ROM). Den går ud på, at bruge et klassificeringssystem for projektresultater, men giver ikke en formel registrering af opfølgningen.
- b) EGA har sine egne overvågningsgrupper i hvert operativt center, samt en koordinator i HS. Disse grupper brugte ROM-systemet fra begyndelsen af 2005. Opfølgningen er formelt registreret i overvågningsdokumenterne.

56. En effektiv overvågning forudsætter, at projekterne er udstyret med mål og objektivt kontrollerbare indikatorer, der kan lægges til grund for overvågningen. Men enten bliver der ikke opstillet sådanne indikatorer, eller også bliver de opstillet, men er hverken målbare eller tidsbestemte. Således var én af de objektivt kontrollerbare indikatorer i et politiakademiprojekt *passende undervisning af personalet*, uden at der var fastsat deltagerantal og undervisningsplan. I et andet projekt var der indikatorer som f.eks. *udvidet operationel kapacitet* uden specifikke kriterier.

57. I overensstemmelse med CARDS-forordningen evaluerede Kommissionen programmet ved udgangen af juni 2004. I henhold til evalueringsmandatet skulle evalueringen give Europa-Kommissionen en uafhængig og pålidelig vurdering af bistandsstrategien under CARDS og dens udvikling med en beskrivelse af de bredere politiske rammer. Det dækkede perioden 2001-2003 (jf. også punkt 10).

58. Opfølgningen på anbefalingerne fra evalueringen er et led i evalueringsprocessen, som er af afgørende betydning for en forbedring af den finansielle forvaltning. I princippet har Kommissionen ét år til at rapportere om sine opfølgningsforanstaltninger. I dette tilfælde rapporterede Kommissionen over to år senere. Noget af forklaringen herpå kan have været, at Kommissionen ikke var tilfreds med kvaliteten af en række af anbefalingerne.

59. Der var ganske vist ikke stillet formelle krav om evaluering af individuelle projekter eller sektorer, men det er god praksis, da det giver mulighed for målrettede resultater og anbefalinger. EGA udførte systematiske evalueringer på sektor- og projektniveau, og det udførte både midtvejsevalueringer og efterfølgende evalueringer. Resuméerne fra disse evalueringer blev offentliggjort på EGA's websted og bidrog dermed til udbredelse af resultaterne. Delegationerne udførte derimod sjældent projekt- eller sektorevalueringer, og de få rapporter, delegationerne udarbejdede, offentliggjorde de ikke på deres websteder.

60. Også for så vidt angår udbredelsen af resultaterne af overvågningen og evalueringerne, er der forskelle mellem delegationerne og EGA. EGA afholder regelmæssige møder og workshops for projekt- og programledere fra forskellige operative centre, og der kan de udveksle erfaringer. Men udvekslingen mellem delegationslandene når ikke op på samme niveau. Der er nogle kontakter mellem delegationerne og EGA's personale, men de er ikke systematiske.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Var Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet effektiv?

61. Rettens konklusion er, at Kommissionens forvaltning af CARDS-programmet i det store og hele bidrog positivt til stabiliseringen og genopbygningen i modtagerlandene. Bistanden var dog mindre effektiv, når det gjaldt om at forbedre den administrative kapacitet, fordi den i begyndelsen kun i ringe grad blev koncentreret om institutionsopbygning, og modtagerlandene ikke havde kapacitet nok til at absorbere den bistand, der blev ydet.

Var den strategiske vejledning vedrørende programmerne relevant og konsekvent?

62. Kommissionens strategiske vejledning var meget generel og ikke målrettet mod specifikke områder. Det var hensigtsmæssigt i forbindelse med genopbygningsfasen, men ikke med de mere krævende institutionsopbygningsmål.

63. Landestrategidokumenterne var bredt formuleret med det resultat, at de ikke fungerede godt nok som vejledning ned i detaljerne, især fordi de ikke byggede på veltimedede sektorspecifikke strategier. I de flerårige vejledende programmer — som danner grundlag for den årlige planlægning og projektidentifikation — var der ikke foretaget en prioritering af eller inden for de forskellige interventionsområder. Dermed var der ikke noget grundlag for en optimering af projektudvælgelsen, hvad der resulterede i en række ukoordinerede og isolerede projekter.

64. Tidligt i programmernes levetid blev bistanden især rettet mod projekter med genopbygningsinvestering, sjældnere institutionsopbygning. Efterhånden som programmerne skred frem, flyttede fokus sig naturligt i retning af institutionsopbygning, som i dag repræsenterer langt hovedparten af udgifterne. Retten noterer sig, at der lige fra begyndelsen blev fokuseret mere på institutionsopbygning i lande, hvor delegationerne forvaltede bistanden, end i lande, hvor EGA forvaltede den. I sidstnævnte tilfælde forsinkede det indførelsen af twinning-projekter.

Anbefaling nr. 1

Den strategiske vejledning i implementering af det nye instrument til førtiltrædelsesbistand (Ipa) ⁽¹⁾ bør være så opmærksom på individuelle interventionsområder, at den sikrer, at bistanden fokuseres hensigtsmæssigt, at tilgangen på nøgleområder er systematisk, og at projekterne prioriteres og udvælges på et rimeligt grundlag.

Var de forvaltningstilgange, som Kommissionen havde etableret og anvendt, velegnede og produktive?

65. De forvaltningstilgange, Kommissionen anvendte, egnede sig i vid udstrækning, men ikke i alle tilfælde godt til forholdene og behovene i modtagerlandene. De var effektive til at sikre, at bistanden blev ydet hurtigt, men tog for lidt hensyn til at optimere bistandens nyttevirkning.

66. Der blev brugt fire forskellige forvaltningstilgange, som det var hensigten skulle afspejle forholdene i de pågældende modtagerlande. To af tilgangene (dekoncentreret forvaltning i delegationerne og EGA-forvaltning) — som blev anvendt til hovedparten af udgifterne — var overvejende effektive og hensigtsmæssige. De to øvrige (central og decentral forvaltning) var mindre produktive og mindre lydhøre for specifikke behov.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17. juli 2006 (EUT C 210 af 31.7.2006, s. 82).

67. Kommissionen sikrede, at bistanden blev ydet hurtigt, og reagerede dermed formålstjenligt på kritik fra tidligere for at have været for længe om gennemførelsen. Det var især en fordel i genopbygningsfasen. Men i forbindelse med institutionsopbygningen blev fokuseringen på tempoet ikke opvejet med tilstrækkelig hensyntagen til modtagerlandenes kapacitet til at optimere nytten af bistanden eller opfylde alle forhåndsbetingelserne.

Anbefaling nr. 2

Kommissionen bør fortsat fokusere på hurtig implementering af bistanden, men samtidig være tilstrækkelig opmærksom på effektivitetsaspekter, som f.eks. om modtagerlandene har kapacitet til fuldt ud at absorbere bistanden (navnlig i forbindelse med institutionsopbygningsprojekter).

Fremmede de finansierede projekter modtagerlandenes ejerskab?

68. Kommissionen prioriterede modtagerlandenes ejerskab højt, men alligevel blev der ikke brugt en konsekvent tilgang for at nå dette mål, og de forvaltningstilgange, der blev brugt, fremmede ikke et sådant ejerskab.

69. Modtagerlandene var kun i begrænset grad involveret i projektidentifikation og udbudsfaserne. Hen imod programmets afslutning voksede inputtet fra de bistandsberettigede lande, selv om ejerskabet stadig var begrænset. Selv om modtagerlandene forpligtede sig til at koordinere de mange forskellige donorer på området — en vigtig indikator for ejerskab — blev der ikke fundet beviser på, at der havde været en sådan koordination.

Anbefaling nr. 3

For så vidt angår Ipa-programmet, bør Kommissionen tage fat på de vigtige aspekter af modtagerlandenes ejerskab gennem specifikke strategier på alle områder for forvaltning og gennemførelse, særlig udbudsprocedurer.

Var overvågningen og evalueringen effektive til at identificere svagheder og sprede information, og var Kommissionens opfølgning veltilmet?

70. Overvågningen og evalueringen fungerede til en vis grad godt, men var af svingende kvalitet. Delegationerne og Det Europæiske Genopbygningsagentur havde forskellige overvågningsprocedurer, selv om der fra 2005 blev brugt en fælles metode. Det gjorde overvågningen mindre effektiv, at der ikke var opstillet hensigtsmæssige projektindikatorer. Der blev som planlagt udført en evaluering af CARDS-programmet, men Kommissionens opfølgning kom for sent. Der er ubegrundede forskelle mellem delegationerne og EGA, for så vidt angår projekt- eller sektorevalueringernes intensitet og udbredelsen af resultaterne af overvågningen og evalueringerne.

Anbefaling nr. 4

Overvågnings- og evalueringspraksis bør harmoniseres, hvad der indebærer, at EGA's praksis med at evaluere individuelle projekter/sektorer og udbrede resultaterne og erfaringerne også bør anvendes i delegationerne.

Kommissionen bør sikre, at der straks følges op på evalueringer.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 28. juni 2007.

På Revisionsrettens vegne
Hubert WEBER
Formand

BILAG

REVIDEREDE CARDS-PROJEKTER (33 i alt)

		Årligt program	Undertegningsdato	Sektor	EUR
ALBANIEN					
1	Lokalsamfundsudviklingsfond	2002	10/2003	Regional udvikling	7 400 000
2	EURALIUS — Den europæiske mission for bistand til det albanske retssystem	2002	05/2005	Retsvæsen og politi	4 498 686
3	PAMECA II — Det Europæiske Fællesskabs bistandsmission til Albanien på politiområdet	2004	12/2004	Retsvæsen og politi	3 800 000
4	Korça og Vlora Appelinstanter	2003	05/2005	Retsvæsen og politi	1 630 395
5	ASYCUDA II — Teknisk bistand og uddannelse	2002	04/2005	Retsvæsen og politi	399 815
I alt					17 751 366
BOSNIEN-HERCEGOVINA					
1	Etablering af Karakaj grænseovergangssted	2001	02/2004	Integreret grænseforvaltning	3 427 967
2	Teknisk bistand til etablering af fælles økonomisk område II	2002	04/2003	Økonomisk udvikling	1 939 802
3	Basal funktionel og finansiel revision af BIH's institutioner	2001	04/2003	Offentlig forvaltning	146 513
4	Uddannelse i den nye strafferetsplejelov af anklagere i BIH	2002	04/2003	Retsvæsen og politi	146 255
5	Vurdering, udformning og overvågning af hindring af ulovlig passage af en grænse til Kroatien	2001	04/2003	Integreret grænseforvaltning	144 900
6	Genopbygning af en del af Travnik-fæstningen til uddannelsesturisme (led i EU-RED)	2002	12/2004	Regional udvikling	57 433
I alt					5 862 870
KROATIEN					
1	Modernisering af statsgrænseovervågningen	2004	05/2005	Integreret grænseforvaltning	5 000 000
2	Støtte til jordmatrikel- og jordregistreringsreformen	2002	05/2003	Økonomisk udvikling	5 000 000
3	Registrering af farvandsområde	2003	02/2004	Økonomisk udvikling	2 000 000
4	Landbrugsprodukter og fødevarer	2002	03/2005	Landbrug	1 749 864
5	Støtte til det kroatisk retssystem. Bistand til reform af retsvæsenet	2002	02/2004	Retsvæsen og politi	1 000 000
6	Levering af udstyr til kriminalefterretningssystemet	2002	12/2004	Retsvæsen og politi	248 944
7	Zadar bogbus	2002	07/2005	Demokratisk stabilisering	238 630
I alt					15 237 438
DEN TIDLIGERE JUGOSLAVISKE REPUBLIK MAKEDONIEN					
1	Lokalt selvstyre. Anlæg af lokale veje i 9 kommuner	2004	11/2004	Regional udvikling	3 474 623
2	Indkøb af køretøjer til grænsepoliti — 1. parti	2003	10/2004	Integreret grænseforvaltning	2 486 726
3	Udvikling af operationel kapacitet til bekæmpelse af hvidvaskning af penge	2002	09/2004	Retsvæsen og politi	700 000
4	Udvikling af domstolenes administrative kapacitet	2003	09/2004	Retsvæsen og politi	148 495
5	Teknisk bistand til støtte for implementeringen af integreret grænseforvaltning	2002	11/2004	Integreret grænseforvaltning	55 540
I alt					6 865 384

KOSOVO					
1	Reform af den offentlige forvaltning — Kommunal udvikling og social infrastruktur, teknisk bistand	2003	12/2004	Økonomisk udvikling	11 200 000
2	Program for minoriteters rettigheder og tilbagevenden — Reintegrationsprogram i Prizren kommune (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Flygtninge og internt fordrevne	5 000 000
3	Institutionel støtte til handels- og industriministeriet	2003	04/2004	Økonomisk udvikling	2 235 760
I alt					18 435 760
SERBIEN					
1	Større undersøgelse af Nikola Tesla Unit A5-kraftværket (tilskudsaftale)	2003	12/2003	Energi	42 721 021
2	Støtte til den nationale strategi for lukning af kollektive centre i Serbien	2004	12/2004	Flygtninge og internt fordrevne	4 443 000
3	Styrkelse af kvalitetsstyring, kapacitet og infrastruktur i Statsunionen	2003	12/2003	Reform af den offentlige forvaltning	3 559 520
4	Bistand til etablering af et elektricitetsmarked i Serbien	2004	01/2005	Energi	2 723 637
5	Intern revision og intern finanskontrol i det offentlige (PIFC) fase 2	2003	04/2005	Reform af den offentlige forvaltning	1 870 680
6	Bistand til Kontoret for Europæisk Integration	2002	04/2002	Reform af den offentlige forvaltning	1 500 000
7	Støtte til grænseoverskridende initiativer for de internt fordrevne fra Kosovo	2004	08/2004	Flygtninge og internt fordrevne	449 983
I alt					57 267 841
TILSAMMEN					121 420 659

KOMMISSIONENS SVAR**RESUMÉ****I. Indledning til Kommissionens svar**

Det vestlige Balkan har været ramt af en konflikt, som sluttede sidst i 1990'erne. Den Europæiske Unions bistand efter krigen til landene i området blev indledt med nødhjælp på grundlag af en retsakt, der blev vedtaget i 1996, og videreførtes med genopbygning, både i form af institutionsopbygning og investering, med forøgelse af modtagerlandets ansvar i det omfang, de politiske og økonomiske omstændigheder muliggjorde dette.

Den stabiliserings- og associeringsproces, der blev indledt i 2000, resulterede i vedtagelsen af Fællesskabets program for bistand, genopbygning, udvikling og stabilisering (CARDS) og andre foranstaltninger. Landene arbejdede sig ud af konflikterne og ændrede deres systemer på forskellige måder, og som det fremgår af beretningen, kommer dette til udtryk i programmernes gennemførelse.

III. I de flerårige vejledende programmer for de vestlige Balkan-lande er der henvisninger til Det Europæiske Partnerskabs prioriteter, som klart har været vejledende for programmeringen.

IV. Sammenlægningen af retsgrundlagene til et enkelt instrument og anvendelsen af CARDS-forordningen har betydet en væsentlig forbedring af leveringen af bistand til de vestlige Balkan-lande.

V. CARDS-forordningen tillægger ikke modtagerne noget specifikt ansvar. Derfor er størstedelen af CARDS-programmet blevet gennemført ved central forvaltning enten af Kommissionen eller Det Europæiske Genopbygningsagentur (EAR). Hvor det var muligt, har forvaltningen taget sigte på, at modtagerlandene skulle være tæt involveret i programmeringen af aktiviteter, i vurderingen af udbud og i kontrol og evaluering.

VI. Eftersom Kommissionen og EAR er to adskilte organer, findes der forskellige kontrol- og evalueringsmetoder. Inden for rammerne af instrumentet for førtiltrædelsesbistand (Ipa) vil samme metoder dog blive anvendt i alle lande.

VII. De vestlige Balkan-lande var og er stadig på forskellige overgangs- og udviklingsstadier. Medens bistanden til Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Kosovo i begyndelsen var fokuseret på nødhjælp, var bistanden til Kroatien rettet mod at forbedre forvaltningskapaciteten.

VIII. Under Ipa vil de strategiske retningslinjer blive forbedret takket være indførelsen af et flerårigt vejledende planlægningsdokument, hvor de vigtigste indsatsområder for hvert modtagerland fastlægges og de forskellige former for førtiltrædelsesbistand koordineres.

Den omstændighed, at der nu kun er et enkelt retsgrundlag, og ordningen med treårige rullende planer for den finansielle planlægning under Ipa sikrer større fleksibilitet end de tidligere instrumenter, gør det muligt for Kommissionens tjenester at tage større hensyn til landenes kapacitet til at absorbere bistanden.

Tanken er, for alle støttemodtageres vedkommende, at fællesskabsmidlerne skal forvaltes decentralt, hvilket i høj grad vil øge modtagerlandets ansvar. Derfor vil en strategi i retning af decentraliseret forvaltning blive udviklet også i de potentielle kandidatlande, således at de får mulighed for gradvis at medvirke ved og tage ansvar for gennemførelsesprocessen.

BEMÆRKNINGER

15. På grund af den hastige udvikling i de vestlige Balkan-lande var det nødvendigt at finde den rette balance i den strategiske programmering. Meget specifikke landestrategidokumenter (CSP) ville have været mindre hensigtsmæssige i forbindelse med den strategiske programmering.

Der blev foretaget en regelmæssig evaluering af CSP'erne, bl.a. på baggrund af partnerskaberne, for at kunne fastslå, om ændringer i landets situation ville kræve en revision af strategien.

16. Det flerårige vejledende program for de vestlige Balkan-lande indeholder tydelige henvisninger til Det Europæiske Partnerskabs prioriteter, som har været vejledende for programmeringen.

17. Der blev taget højde for bemærkningerne fra CARDS-forvaltningskomitéen ved færdiggørelsen af dokumenterne.

18. Sektoranalyser indgik i en række programmeringsdokumenter, således i det flerårige vejledende program, de europæiske partnerskaber og tidligere årsprogrammer. Programmerne, som er planlagt og gennemført i tæt samarbejde med modtagerlandenes regeringer og med donorlandene, bl.a. EU's medlemsstater, afspejler prioriteringen inden for det europæiske partnerskab, hvilket også fremgår af det flerårige vejledende program. De årlige programmer bygger på tidligere faser af fællesskabsbistand til modtagerlandene.

19. Kommissionen er enig i, at det er nødvendigt at udvikle en mere klar metodologi, som kan lette prioriteringen mellem alternative projekter.

Tekstboks 1 — Eksempler på ikke-gennemførte projekter

Tilfælde nr. 1: Ingen politisk støtte til det serbiske overordnede revisionsorgan (OR)

Siden revisionen er der sket visse fremskridt. Der blev i november 2005 vedtaget en lov om oprettelse af OR, og organet er under opbygning.

Tilfælde nr. 2: Europa-Kommissionens bistandsmission på politiområdet til Albanien

På baggrund af de hastige forandringer i Albanien og en betydelig tidsmæssig forskydning mellem programmering og gennemførelse blev allerede planlagte projekter undertiden ændret for bedre at kunne imødekomme støttemodtagernes behov og samordne aktiviteter med andre donorer. Dette er grunden til, at de vedtagne foranstaltninger og opnåede resultater i visse tilfælde ikke var helt i overensstemmelse med projektbeskrivelsen.

21. Modtagerlandenes nationale myndigheder og Kommissionen tilskyndede fra begyndelsen af 2002 til en udvikling i retning af projekter og programmer med større vægt på institutionsopbygning. Alligevel er der i visse dele af regionen stadig et stort behov for investeringer i vej-, transport- og energiinfrastruktur, eftersom modtagerlandene kun lige er kommet ud af en konfliktsituation og skal indhente adskillige års underinvestering.

22. Hvad angår institutionsopbygning (oprettelse af demokratiske institutioner, reform af den offentlige forvaltning (f.eks. offentlige tjenester, forvaltningskapacitet, budget- og skatteforvaltning ...), reform af lokale myndigheder, konsolidering af retsstatsprincipperne gennem reform af domstole og politi m.v.), har Kommissionen tildelt sektorspecifikke bevillinger i strategidokumenter som f.eks. de flerårige vejledede programmer. Efter 2002 har agenturets programmer i stigende grad været fokuseret på institutionsopbygning.

24. Arbejdet inden for Det Europæiske Genopbygningsagentur tog i første omgang sigte på at afhjælpe nødsituationen og på at få de grundlæggende tjenester til at fungere igen. Dette var især tilfældet i forbindelse med efterkrigssituationen i Kosovo og Serbien og i en vis udstrækning i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

Den hurtige levering af denne bistand bidrog til at fremme den senere reformproces.

25. Først for nylig er forvaltningsmyndighederne i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blevet i stand til at indgå i et partnerskabsinitiativ. For at kunne indgå partnerskabsaftale med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien måtte EAR få den støttemodtagende forvaltning til at udarbejde partnerskabsbeskrivelser. På grund af manglende administrativ kapacitet i de ministerier, der var ansvarlige for udarbejdelsen af dokumenterne, tog overgangen fra traditionel teknisk bistand til partnerskab længere tid end i andre kandidatlande.

I lighed med det politiske mandat fra Thessaloniki-agendaen fra juni 2003 indgik partnerskaber i stadig stigende grad i agenturets arbejde. Samtidig stillede Kommissionen knowhow og uddannelse til rådighed for agenturets programansvarlige.

Tekstboks 2 — Omlægning af et institutionsopbygningsprojekt — Integreret grænseforvaltning i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

Projektets formål var følgende: oprettelse af et grænsepolitiet og overførsel af operativt ansvar i overensstemmelse med de strategiske mål for den integrerede grænseforvaltning (IBM).

De tildelte midler blev ganske rigtigt anvendt til anskaffelse af køretøjer til grænsepolitiet. I perioden mellem udarbejdelsen af projektbeskrivelsen og gennemførelsen nødvendiggjorde udviklingen en række omprioriteringer:

- et projekt for reform af politivæsenet dækkede også ansættelsesprocedurer
- OSCE-bistanden dækkede uddannelsen af grænsepolitiet
- udstyr til afsløring af forfalskede dokumenter, som på gennemførelsesstidspunktet endnu ikke var taget fuldt ud i brug, blev allerede leveret under et tidligere Phare 2000-projekt. Det var derfor ikke hensigtsmæssigt at indkøbe yderligere lignende udstyr.

Grænsepolitiet (inklusive overførsel af operativt ansvar fra forsvarsministeriet til indenrigsministeriet i overensstemmelse med strategien for den integrerede grænseforvaltning) blev oprettet af de nationale myndigheder med national finansiering. Den nyligt oprettede tjeneste var imidlertid helt uden operativt udstyr og kunne derfor ikke udføre sine operative opgaver.

På denne baggrund ansås det for hensigtsmæssigt at indkøbe de pågældende køretøjer.

36. **Tekstboks 5 — Støtten til retssystemet i Kroatien**

- a) De regionale årlige aktionsprogrammer for 2002 og 2003 omfattede et projekt for integreret grænseforvaltning, som blev ledet på regionalt plan fra Kommissionens hovedsæde i Bruxelles.
- b) Det blev betragtet som mere effektivt at forvalte programmerne for flygtninges hjemvendelse på nationalt plan.
- c) De regionale programmer planlægges af Kommissionen centralt sammen med støttemodtagende landes delegationer og forvaltninger.
37. a) Kommissionen bedømte den albanske udviklingsfonds kapacitet positivt i forhold til den finansforordning, der var gældende, da aktionen begyndte i 2002.

39. Finansieringsaftalen vedrørende det årlige program for Albanien inden for rammerne af CARDS 2001 blev undertegnet i marts 2002, og decentraliseringen af CARDS-programmet indledtes derefter. Gennemførelsen af årsprogrammerne for 2001 og 2002 kunne først påbegyndes i 2003, og som følge heraf steg gennemførelses hastigheden fra 2004.

I Kroatien gennemførtes programmerne for 2001 og 2002 samtidigt, men der er som regel en treårig periode med samtidig gennemførelse af to på hinanden følgende programmer.

Tekstboks 4 — Overbelastning af den nationale administrative kapacitet i Albanien

Koncentrationen af projekter inden for området retlige og indre anliggender afspejler tydeligt de konstaterede behov og den høje prioritering, som denne sektor har fået af EU og andre donorer.

Dette projekt var det første af sin art. Retsvæsenet i Albanien, som i ethvert andet land, omfatter flere projektpartnere og modtagerinstitutioner. Desuden afhænger resultatet af projektet meget af støttemodtagernes politiske vilje til at reagere på projektgruppens anbefalinger. I denne forbindelse blev gennemførelsen påvirket af Albaniens politiske ustabilitet. En evalueringsrapport, der blev offentliggjort i april 2007, understregede også, at projektets udformning var meget ambitiøs.

40. Den omstændighed, at der er et stort antal forskellige støttemodtagere, selv inden for én og samme sektor, øger ganske rigtigt problemerne, men indebærer ikke nødvendigvis, at projektets virkning dermed bliver mindre.

CARDS 2002-projektet hvilede på to forudsætninger: i) at der fandtes en strategi for reformer af retssystemet, og ii) gennemførelsen af CARDS 2001-projektet for retssystemet skulle være godt i gang.

Da projektet blev sat i gang, var den politiske dialog og udarbejdelsen af strategien for reformen af retssystemet tilstrækkelig fremskredent til, at det var berettiget at iværksætte projektet.

44. Selv om Rådets forordning ikke, som Retten siger, fastslår noget specifikt ansvar for modtagerlandene, har Kommissionen, i så vid udstrækning som muligt, gradvis øget landenes ansvar for forvaltningen. Der har været en udvikling i forvaltningsansvaret, hvorved modtagerne er blevet tæt involveret i programmeringen af aktiviteter, i vurderingen af udbud og i kontrol og evaluering. En del af CARDS-programmet i Kroatien forvaltes nu af landet selv i overensstemmelse med det decentraliserede forvaltningssystem.

46. Selv om fremme af støttemodtagernes deltagelse normalt er en sikker metode til at forbedre EU-bistandens effektivitet, er det meget vanskeligere at sikre modtagernes deltagelse i programmering og gennemførelse under et centraliseret forvaltningssystem end under et decentraliseret forvaltningssystem.

48. Inden for rammerne af CARDS-forordningen har Kommissionen tilskyndet til, at modtagerlandene påtager sig ansvar, når det er muligt, under hensyntagen til de pågældende landes kapacitet.

49. I de fleste af modtagerlandene var situationen med hensyn til lokale offentlige midler så vanskelig, at de ikke var i stand til at afsætte ressourcer til samfinansiering af projekterne.

52. De nationale myndigheder har modtaget lokal undervisning i udbudsprocedurer, organiseret af Kommissionen.

54. Paris-erklæringen om støtteeffektivitet blev undertegnet i 2005, så på revisionstidspunktet kunne dens principper ikke have haft nogen indvirkning af betydning på forvaltningen af CARDS-programmet.

I Kroatien havde Kommissionen den ledende rolle i forbindelse med etableringen af en mekanisme til koordinering af EU's donorlande i 2000. De kroatisk myndigheder blev kraftigt opfordret til at tage ansvar for koordineringsprocessen (som national støttekoordinator), men deres arbejde var desværre ikke særlig effektivt.

Agenturet havde et tæt samarbejde med andre donorer i regionen, især gennem de regelmæssige koordineringsmøder, som blev afholdt i agenturenes operative centre. Modtagerlandene spiller en stadig stigende rolle i forbindelse med disse møder.

59. Delegationernes systematiske evalueringer af CARDS-projekterne kan forbedres. Ansvar for gennemførelsen af uafhængige evalueringer er overført til Kommissionens hovedkvarter og EAR, og delegationerne er ikke længere pålagt sådanne opgaver.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

61. Bistanden inden for rammerne af CARDS-programmet i de vestlige Balkan-lande og især i Kosovo måtte fokusere på akutte behov, såsom adgang til rent vand, opvarmning og genetablering af boliger og veje.

Ikke desto mindre var bistanden fra 2002 i stadig stigende grad koncentreret om reformer og dermed også om institutionsopbygning via CARDS-programmet.

62. Kommissionens strategiske vejledning er formuleret i de europæiske partnerskabsdokumenter og er baseret på behovsanalyser i de årlige situationsrapporter.

63. Vejledningerne for landestrategidokumenterne kunne ikke have været udformet anderledes, når de skal tage hensyn til de hastige forandringer i de vestlige Balkan-lande. Hvad angår partnerskabet, blev der desuden gennemført regelmæssige evalueringer af landestrategidokumenterne for at kunne vurdere, om ændringer i landets situation nødvendiggjorde en revision af strategien.

64. De lande, der var omfattet af arbejdet inden for EAR efter 2000, var på vej ud af en konfliktsituation. I overensstemmelse med fællesskabsprogrammerne har arbejdet først været fokuseret på at afhjælpe nødsituationen og få de grundlæggende tjenester til at fungere igen.

Denne hurtigt ydede bistand bidrog til fremskridt inden for reformprocessen og til at støtte institutionsopbygningen. Anvendelsen af partnerskaber er dog ikke i sig selv et tegn på fremskridt.

Før 2004 var mange af betingelserne for, at partnerskaber kunne udnyttes optimalt, endnu ikke opfyldt, men siden da er billedet vendt, og de bruges nu i vid udstrækning. I 2007 finder de fleste partnerskaber sted i lande, hvor EAR forvalter bistanden.

Anbefaling 1

Den strategiske vejledning under Ipa-instrumentet gives i et landespecifikt vejledende flerårigt programmeringsdokument (MIPD) og i et tilsvarende programmeringsdokument for flere modtagere.

Landedokumenter omfatter en konsolideret vurdering af udfordringer, behov og den relative betydning af prioriteringerne i forbindelse med støtte, og den måde, hvorpå dette fører til strategiske valg inden for rammerne af hver af Ipa-komponenterne. I de vejledende flerårige programmeringsdokumenter findes også en beskrivelse af de vigtigste områder for indgreb inden for hver komponent, de forventede resultater og vejledende finansielle overslag. Dette vil medføre, at den strategiske del af gennemførelsen bliver væsentligt styrket under Ipa-instrumentet.

65. Valget af en kombination af flere forvaltningsmetoder er foretaget for at sikre, at støtten udbetales hurtigt og afspejler svaghederne i de nationale forvaltninger. På en sådan baggrund er det ikke muligt at sikre et maksimalt støtteresultat under alle omstændigheder.

67. I mange tilfælde fik Kommissionen en positiv reaktion fra støttemodtagerne på, at støtten blev mobiliseret så hurtigt. Alle nødvendige elementer var dog ikke altid på plads til at sikre en tilfredsstillende udnyttelse af støtten.

Anbefaling 2

Formålet med førtiltrædelsesinstrumentet er at yde en målrettet og effektiv bistand til alle modtagerlande. Dette er grunden til, at Kommissionens forordning om gennemførelsen af Ipa omhandler en gradvis udvikling mod decentralisering.

Absorptionskapaciteten er et af kriterierne for tildeling af midler til modtagerlandene inden for rammerne af det flerårige vejledende rammebeløb (MIF).

68. Siden 2000 er modtagerlandenes eget ansvar øget synligt og markant — når det gælder koordinering, input og teknisk kapacitet.

Omfanget af eget ansvar i hvert af de involverede lande afspejler forskellige traditioner, kapacitet, historie samt landespecifikke krav og behov.

69. I løbet af de sidste seks år er modtagerlandenes eget ansvar øget synligt og markant — når det gælder koordinering, input og teknisk kapacitet.

Denne positive udvikling kommer til udtryk under mange former — i forbindelse med programmeringen gennem diskussion og debat, gennem kontrol og evaluering, men også i stigende grad gennem donorkoordination.

Anbefaling 3

Under Ipa vil der blive lagt stor vægt på modtagerlandenes ansvar for hele gennemførelsesprocessen.

Derfor er Kommissionens målsætning at indføre decentraliseret forvaltning, overalt hvor det er muligt. Dette kræver specifikke strukturer og systemer, som modtagerlandet må etablere. Under Ipa er der forudset strengere betingelser og krav, når det gælder Kommissionens overførsel af forvaltningsbeføjelser til modtagerlandet.

For at sikre, at de nationale myndigheder påtager sig ansvar, tilpasses de nationale programmer af Kommissionen på grundlag af projektforslag fra modtagerlandene.

70. Eftersom Kommissionen og EAR er to separate organer, anvendes der forskellige kontrol- og evalueringsmetoder. Under Ipa vil samme metode blive anvendt i alle lande, da EUA vil være udfaset pr. 31. december 2008.

Anbefaling 4

Kommissionen har planlagt en revision af sin evalueringspraksis og har udarbejdet en harmoniseret praksis for delegationerne i form af en vejledning til selvevaluering, inklusive metoder til udbredelse af resultater og erfaringer. Denne selvevaluering på projektplan vil supplere den uafhængige evaluering på programplan, som foretages af den ansvarlige enhed.

Der er indført en ordning for systematisk opfølgning af evalueringer, herunder et orienteringsmøde inden for en måned efter udarbejdelsen af sektorspecifikke evalueringsrapporter med en opfølgningstabel opdelt på de foranstaltninger, der er vedtaget efter anbefalingerne. Desuden indebærer rapporteringsordningen, at der et år efter evalueringen skal udarbejdes rapporter om, hvilke foranstaltninger der er truffet. Kommissionen er nu ved at se nærmere på omfanget af de trufne foranstaltninger.