

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 5/2007

om kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2007/C 285/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sidan
FÖRKORTNINGAR		3
SAMMANFATTNING	I–VIII	4
INLEDNING	1–7	5
REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD	8–10	5
IAKTTAGELSER	11–60	6
Brister i den strategiska vägledningen under programplaneringsprocessen	11–27	6
Alltför allmänt hållna landstrategidokument, fleråriga vägledande program utan tydliga prioriteringar, avsaknad av ändamålsenlig vägledning för stödet	11–19	6
Brister i den strategiska vägledningen ledde till problem med genomförandet	20	7
Omoriering av stöd från investeringsstöd till institutionsuppbyggnad	21–27	7
Effektiva förvaltningsstrukturer garanterade att stöd kunde tillhandahållas snabbt men innebär en utmaning för den nationella administrativa kapaciteten	28–41	9
Förvaltningsstrukturerna inte alltid lämpliga	28–37	9
Stödet tillhandhölls snabbt men tillräcklig hänsyn togs inte till mottagarländernas förmåga att tillgodogöra sig stödet	38–41	11
Kommissionens förvaltnings sätt främjar inte ökat ansvar hos mottagarländerna	42–54	12
Mottagarländernas ansvar begränsat under projektidentifieringsfasen och upphandlingsfasen	45–52	12
Brist på egenansvar i länderna när det gäller samordning av givare	53–54	14
Inkonsekvent arbetssätt för övervakning och utvärdering	55–60	14

	<i>Punkt</i>	<i>Sidan</i>
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	61–70	15
Var kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet effektiv?	61	15
Var den strategiska vägledningen för programmen relevant och konsekvent?	62–64	15
Var de förvaltningssätt som kommissionen hade infört och använt lämpliga och effektiva?	65–67	15
I vilken utsträckning främjade de finansierade projekten mottagarlandets egenansvar?	68–69	16
Var övervakningen och utvärderingen effektiv när det gällde att identifiera brister och sprida information, och vidtog kommissionen uppföljande åtgärder i tid?	70	16
Kommissionens svar		19

FÖRKORTNINGAR

ADF	Albanska utvecklingsfonden (<i>Albanian Development Fund</i>)
Cards	Gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering
CFUE	Centrala finansierings- och upphandlingsenheten
EU	Europeiska unionen
EURALIUS	Europeiskt uppdrag för stöd till det albanska rättsväsendet
KFOR	Natoledd Kosovostyrka
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
FN	Förenta nationerna
UNMIK	Förenta nationernas uppdrag i Kosovo

SAMMANFATTNING

I. Det främsta syftet med "gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering" (Cardsprogrammet) är att stödja mottagarländernas deltagande i stabiliserings- och associeringsprocessen och förstärka ansvaret hos länderna på västra Balkan och de organ som tar emot stöd genom denna process. Cards utformades för att uppmuntra en hållbar och EU-kompatibel reform, stärka stabiliteten och föra regionen närmare Europeiska unionen. För perioden 2000–2006 hade programmet en budgettilldelning på över 5 000 miljoner euro (se punkterna 1–7).

II. Revisionsrätten granskade Cardsprogrammet för att dra slutsatser om ändamålsenligheten i kommissionens förvaltning. Detta gjordes (se punkt 8) genom en bedömning av

- a) om den strategiska vägledningen för programmet var lämplig och konsekvent,
- b) om de förvaltningssätt som kommissionen har infört och använt var lämpliga och effektiva,
- c) om de projekt som finansierades genom programmet främjade mottagarländernas egenansvar,
- d) om övervakningen och utvärderingen var ändamålsenlig när det gällde att identifiera brister och sprida resultat, och om kommissionens uppföljning i gjordes i tid.

III. Kommissionens strategiska vägledning var mycket allmänt hållen. Den lämpade sig för återuppbyggnadsfasen, men inte för de mer krävande institutionsuppbyggnadsmålen. Landstrategidokumentet gav inte tillräcklig vägledning, särskilt som det inte fanns några sektorspecifika strategier tillgängliga i tid. I de fleråriga vägledande programmen gjordes inga prioriteringar mellan eller inom de olika interventionsområdena. De europeiska partnerskapen som infördes 2004 användes inte för att förbättra vägledningen för urval av insatser (se punkterna 11–27).

IV. Tidigare har EU-stödet till västra Balkan lidit av att det har funnits tre olika rättsliga grunder samtidigt, att programgenomförandet har varit långsamt och att det har förekommit en överdriven centralisering. Med Cardsförordningen samlades de rättsliga grunderna. Kommissionen såg också med framgång till att stödet tillhandahölls snabbt, även om detta ibland skedde på bekostnad av mottagarländernas kapacitet att dra nytta av stödet. Kommissionen använde fyra olika förvaltningssätt. De två huvudsakliga förvaltningssätten – delegationer med delegerat ansvar och Europeiska byrån för återuppbyggnad – var övervägande effektiva och lämpade sig för syftet (se punkterna 28–41).

V. Trots att kommissionen såg mottagarländernas egenansvar som en prioriterad fråga hade den ingen konsekvent metod för att uppnå detta mål och de förvaltningssätt som användes främjade inte ett sådant egenansvar (se punkterna 42–54).

VI. Övervakningen och utvärderingen var delvis god, men det förekom inkonsekvenser mellan delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad. Bristen på adekvata projektindikatorer gjorde övervakningen mindre ändamålsenlig (se punkterna 55–60).

VII. Revisionsrätten drar slutsatsen att kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet i det stora hela bidrog positivt till stabiliseringen och återuppbyggnaden i mottagarländerna. Stödet var dock inte lika ändamålsenligt när det gällde att förbättra den administrativa kapaciteten på grund av man till en början endast i liten utsträckning inriktade sig på institutionsuppbyggnad och på grund av otillräcklig kapacitet i mottagarlandet att tillgodogöra sig stödet (se punkterna 61–70).

VIII. Cardsförordningen upphörde att gälla 2006 och det nya instrumentet för stöd inför anslutningen trädde i kraft 2007. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen förbättrar sin strategiska vägledning, ser till att genomförandet görs i en takt som tar hänsyn till mottagarnas förmåga att tillgodogöra sig stödet, upprättar en ändamålsenlig strategi för att garantera mottagarländernas egenansvar och sprider bästa arbetsmetoder för övervakning och utvärdering (se punkterna 61–70).

INLEDNING

1. Cards står för "gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering". Cardsprogrammet ⁽¹⁾ gäller följande länder på västra Balkan: Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och före detta jugoslaviska republiken Makedonien. När det gäller stödet till Förbundsrepubliken Jugoslavien och dess successorstat Statsförbundet Serbien och Montenegro ⁽²⁾ delades Cardsprogrammet upp i tre årliga program: Serbien ⁽³⁾, Kosovo och Montenegro.

2. Cards är ett led i Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsstrategi för västra Balkan, som tillkom efter kriget i forna Jugoslavien under 1990-talet. Stabiliserings- och associeringsstrategin markerade slutet på den militära konflikten, början på fysisk återuppbyggnad och ett ekonomiskt uppsving i länderna (dvs. stabilisering) och allt tätare band till Europeiska unionen (dvs. associering). Vid Europeiska rådets sammanträde i juni 2000 sades det uttryckligen att denna integration i slutändan skulle kunna innebära medlemskap i Europeiska unionen.

3. I ingressen till Cardsförordningen beskrivs det främsta syftet med stödet: "*Det nuvarande gemenskapsbiståndet bör utvecklas och omorienteras för att anpassas till Europeiska unionens politiska mål i denna region, särskilt för att det skall kunna bidra till att utveckla stabiliserings- och associeringsprocessen och förstärka ansvaret hos de länder och organ som mottar stöd genom denna process.*" Enligt förordningen bör även särskild uppmärksamhet ägnas gemenskapsbiståndets regionala aspekt.

4. Stabiliserings- och associeringsprocessen är ett progressivt partnerskap genom vilket EU erbjuder en blandning av handelskoncessioner (autonoma handelsåtgärder), ekonomisk och finansiell hjälp (Cardsprogrammet) och upphandlingsrelationer (stabiliserings- och associeringsavtal).

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 (EGT L 306, 7.12.2000, s. 1).

⁽²⁾ I februari 2003 omstrukturerades Förbundsrepubliken Jugoslavien till ett statsförbund mellan två republiker, "Serbien och Montenegro". Den konstitutionella stadgan tillät vardera republik att efter tre år hålla en folkomröstning om självständighet. Montenegro höll en folkomröstning om självständighet våren 2006 i linje med internationella normer. Rösterna för att klippa banden med Serbien översteg 55 %-tröskeln, vilket gjorde att Montenegro formellt kunde utropa självständighet den 3 juni 2006. Två dagar senare förklarade Serbien sig vara successorstat till statsförbundet Serbien och Montenegro.

⁽³⁾ När Serbien nämns i denna rapport avses därför inte Kosovoprovin-sen.

5. Under perioden 2000–2006 hade Cardsprogrammet en total budget på över 5 000 miljoner euro, huvudsakligen till investeringsstöd och institutionsuppbyggnad. Den totala befolkningen i västra Balkan-regionen är omkring 24 miljoner. Cardsanslagen utgör således ett årligt stöd på 30 euro per capita, vilket visar vilken politisk vikt EU fäster vid regionen ⁽⁴⁾.

6. De främsta interventionsområdena för Cardsprogrammet är

- a) återuppbyggnad, demokratisk stabilisering, försoning och flyktingars återvändande,
- b) utveckling av institutioner och lagstiftning, inbegripet harmonisering med Europeiska unionens normer och förfaranden, stödande av demokratin och rättstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna, det civila samhället och medierna samt en fri marknadsekonomi,
- c) hållbar ekonomisk och social utveckling med strukturreform,
- d) främjande av närmare förbindelser och regionalt samarbete inom och mellan länderna, EU och de (dåvarande) kandidatländerna i Centraleuropa.

7. Vid Europeiska kommissionen delades ansvaret för förvaltningen av Cardsprogrammet tills början av 2005 mellan generaldirektoratet för yttre förbindelser (GD Yttre förbindelser) och byrån för samarbete EuropeAid. GD Yttre förbindelser hade ansvaret för politiska relationer och strategisk utveckling såsom utarbetande av landstrategidokument och fleråriga vägledande program. Byrån för samarbete EuropeAid hade ansvaret för förvaltningen av de årliga programmen. I början av 2005 tog generaldirektoratet för utvidgning (GD Utvidgning) över ansvaret för hela projektcykeln från policyutformning och programplanering till genomförande.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

8. Syftet med Europeiska revisionsrättens revision var att bedöma ändamålsenligheten i kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet. Det främsta målet med revisionen var att komma till en slutsats om i vilken utsträckning

- a) den strategiska vägledning som programmet styrdes av var lämplig och konsekvent,
- b) de förvaltningssätt som kommissionen har infört och använt var lämpliga och effektiva,

⁽⁴⁾ Som jämförelse fastställs i Tacisförordningen för samma period som Cards ett belopp på mindre än 2 euro per capita per år.

- c) de projekt som finansierades av programmet främjade mottagarländernas egenansvar,
- d) övervakningen och utvärderingen var ändamålsenliga när det gällde att identifiera brister och sprida resultat, och om kommissionens uppföljning gjordes i tid.

9. I revisionsarbetet ingick en översyn av strategi- och planeringsdokument, riktlinjer och rapporter. Därutöver granskades ett subjektivt urval av Cardsprojekt (*bilaga*) för perioden 2002–2005.

10. Vid revisionen granskades också de relevanta utvärderingsrapporter som utarbetats för kommissionens räkning – inklusive halvtidsutvärderingen av Cardsprogrammet ⁽¹⁾ som avslutades i juni 2004 – liksom den uppföljning som kommissionen gjort. Revisionsrätten drog slutsatsen att de gav tillräcklig grund för att resultaten skulle kunna användas som bekräftande underlag för revisionsrättens egna granskningsresultat ⁽²⁾.

IAKTTAGELSER

Brister i den strategiska vägledningen under programplaneringsprocessen

Alltför allmänt hållna landstrategidokument, fleråriga vägledande program utan tydliga prioriteringar, avsaknad av ändamålsenlig vägledning för stödet

11. I Cardsförordningen fastställs den rättsliga grunden för de viktigaste strategidokumenterna som används för Cardsstödet: *"Gemenskapsbiståndet bör bli föremål för ett strategidokument och en årlig och flerårig programplanering. Den förvaltningskommitté som inrättas genom denna förordning kommer att yttra sig om strategidokumentet och programplaneringen."*

⁽¹⁾ I artikel 13 i Cardsförordningen fastställs det att "senast den 30 juni 2004 skall kommissionen överlämna en utvärderingsrapport till rådet, tillsammans med förslag om denna förordnings framtid och, vid behov, med de ändringar som skall företas i densamma".

⁽²⁾ De främsta slutsatserna av utvärderingen av stödet till länderna på Balkan enligt Cardsförordningen (EG) nr 2666/2000 (kontrakt nr B7-6510/2002/005) var:

- Cardsprogrammet var mycket relevant när det gäller att säkerställa ekonomiskt och tekniskt stöd till stabiliserings- och associeringsprocessen.
- Programmets centraliserade art och arbetssätt kan vara ett hinder för egenansvaret och ändamålsenligheten.
- Att få en jämvikt mellan stöd till institutionsuppbyggnad och utvecklingsinvesteringar var den främsta utmaningen.
- Programmets regionala dimension var bristfällig.

12. Revisionsrätten bedömde i vilken utsträckning Cardsprogrammet styrdes av lämplig strategisk vägledning och inriktades på de berörda ländernas särskilda behov samtidigt som det stämde överens med de mål som fastställs i förordningen för programmet och stabiliserings- och associeringsprocessen i en vidare bemärkelse.

13. I enlighet med Cardsförordningen fastställde kommissionen en strategisk ram för länderna på västra Balkan med landstrategidokument för varje enskilt land, och ett regionalt strategidokument som utarbetats med beaktande av samtliga mottagarländer. I enlighet med kraven i den rättsliga ramen har kommissionen tagit fram två fleråriga vägledande program, ett för varje land och ett för det regionala mellanstatliga programmet för perioderna 2002–2004 och 2005–2006.

14. År 2004 – vid utgången av den första perioden av de fleråriga vägledande programmen – godkände Europeiska rådet dokumenten om europeiskt partnerskap för Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien och Montenegro inbegripet Kosovo ⁽³⁾ i syfte att intensifiera stabiliserings- och associeringsprocessen ⁽⁴⁾. Partnerskap upprättades för varje land i regionen och i dessa dokument fastställdes utvalda insatsområden och skyldigheter som partnerländerna skulle uppfylla för att närma sig Europeiska unionen. EU-stödet skulle riktas direkt till de prioriteringar som fastställdes i partnerskapsavtalen.

15. Vid revisionen konstaterades brister i den strategiska vägledningen för Cards programplaneringsmekanismer. De strategier som beskrevs i landstrategidokumenterna var, trots att de formellt stämde överens med kommissionens riktlinjer för landstrategidokumenterna, alltför allmänt hållna för att vara användbara för programplaneringen. Landstrategidokumenterna blev inte uppdaterade och anpassade efter större förändringar som till exempel rådets dokument om europeiskt partnerskap.

16. I de fleråriga vägledande programmen fastställdes inte vilka sektorer eller vilka delar av sektorerna som skulle prioriteras, vilket krävdes enligt kommissionens riktlinjer ⁽⁵⁾ och det angavs inte heller någon tidsram för de planerade insatserna. Det första europeiska partnerskapet 2004 var ett tillfälle för kommissionen att tydligare skärpa fokus för sina insatser inom de fleråriga vägledande programmen för 2005–2006 ⁽⁶⁾. I de fleråriga vägledande programmen för 2005–2006 fanns det visserligen hänvisningar till prioriteringarna inom det europeiska partnerskapet, men de gav ändå otillräcklig vägledning i fråga om vilka insatser som skulle väljas ut till finansiering.

⁽³⁾ På grundval av rådets förordning (EG) nr 533/2004 (EUT L 86, 24.3.2004, s. 1).

⁽⁴⁾ Det europeiska partnerskapet för Kroatien godkändes genom rådets beslut 2004/648/EG (EUT L 297, 22.9.2004, s. 19).

⁽⁵⁾ Hänvisning till punkt 3.1.4 i riktlinjerna för genomförande av den gemensamma ramen för landstrategidokument.

⁽⁶⁾ Eftersom Kroatien blev kandidatland 2004 har landet fått tillgång till föranslutningsstöd. Det behövdes därför inte göras någon revidering av Cards fleråriga vägledande program för 2005–2006.

17. I enlighet med Cardsförordningen skulle Cards förvaltningskommitté⁽¹⁾ yttra sig om Cards riktlinjer för programplanering, de fleråriga vägledande programmen och de årliga programmen för att förbättra den strategiska vägledningen i programplaneringsprocessen. I verkligheten tydde dock ingenting på att kommitténs arbete hade bidragit till att förbättra kvaliteten på de föreslagna dokumenten.

18. För det mesta hade inga detaljerade sektorspecifika analyser gjorts av kommissionen och/eller nationella strategier för mottagarlandet eller så hade de gjorts för sent för att kunna förbättra den strategiska vägledningen. Därför valdes inte projekten ut på grundval av objektiva kriterier, och i vissa fall valdes de ut som ett svar på en enskild begäran från mottagarländerna.

19. Identifieringsprocessen var visserligen komplex, men inbegrep ingen tydlig metod för att optimera projekturvalet. Till exempel gjordes ingen lönsamhetsanalys⁽²⁾ eller någon annan jämförbar analys av möjliga alternativa projekt innan projekten valdes ut. Vissa projekt var endast fortsättningar på tidigare stöd. Det fanns inga riktlinjer som stöd för beslut om vilken intervention som bäst skulle stödja stabiliserings- och associeringsprocessen.

Brister i den strategiska vägledningen ledde till problem med genomförandet

20. Vid revisionen konstaterades skillnader mellan de planerade och de genomförda projekten. På grund av motstånd i mottagarlandet hade några mycket viktiga projekt inte genomförts och inom några projekt avvek man från de ursprungliga planerna (ruta 1).

Ruta 1

Exempel på projekt som inte genomförts

Fall 1: Inget politiskt stöd till det serbiska högre revisionsorganet

Så tidigt som 2001 identifierade Europeiska byrån för återuppbyggnad de nödvändiga byggstenarna för en genomgripande reform av statliga institutioner i Serbien, bland annat stöd till finansministeriet, internrevisionsfunktionen samt ett projekt som gällde inrättandet av ett högre revisionsorgan. Detta revisionsorgan fick dock inte den uppbackning som krävdes från det serbiska parlamentet och projektet fördes inte vidare förrän i programmet 2006.

Fall 2: Europeiska kommissionens uppdrag för stöd till polisväsendet i Albanien

I projektunderlaget för sektorn rättsliga och inrikes frågor i Albanien för programåret 2002 stod det att polis- och rättsordningskomponenten skulle bidra till upprättandet av rättssäkerhet och en fungerande poliskår som kan medverka till demokratisk stabilitet. Det fastställdes att projektet skulle genomföras genom stöd till EG:s uppdrag för polisstöd, samt fortbildning och tillhörande investeringsstöd. Av de 8 miljoner euro som tilldelades polis- och rättsordningskomponenten skulle 4 miljoner euro vikas för stöd till institutionsuppbyggnad (finansiering av polisuppdraget), 2,5 miljoner euro för fortbildnings- och stödkomponenten och 1,5 miljoner euro för investeringskomponenten.

I själva verket bortsåg man helt från projektunderlaget. Inte en euro lades på finansiering av polisuppdraget. 4,7 miljoner euro användes till ett datakommunikationsnätverk, 1,9 miljoner euro till utrustning för strömförsörjning och 1 miljon euro till ett bidrag till Förenta nationerna för att stödja programmet för reform av säkerhetssektorn.

Orientering av stöd från investeringsstöd till institutionsuppbyggnad

21. Eftersom mottagarländerna höll på att återhämta sig efter kriget var Cardsprogrammet under de första åren mer inriktat på återuppbyggnad (genom investeringsprojekt) än på institutionsuppbyggnad. I och med att programmet utvecklades fanns det behov av att i större utsträckning inrikta sig på institutionsuppbyggnad.

22. Orienteringen av stödet var av intresse för den myndighet som beviljar ansvarsfrihet. I en rapport om Europeiska byrån för återuppbyggnad som offentliggjordes i maj 2002 ansåg Europaparlamentet att Europeiska byrån för återuppbyggnad kraftigt borde öka EU-stödet i de två länderna (dvs. Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien) till förmån för institutionsuppbyggnad.

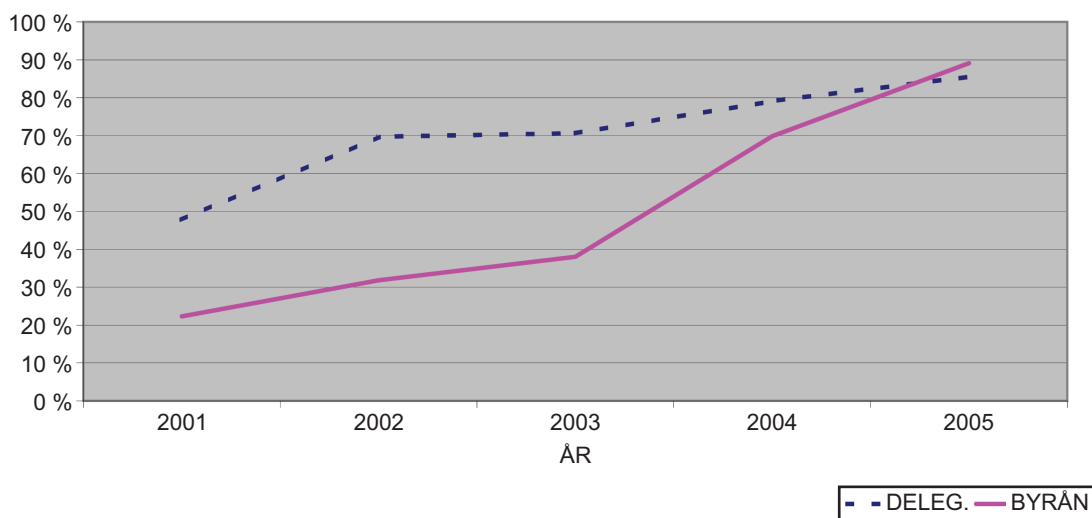
23. Revisionsrätten analyserade Cardsprojekten för att avgöra och bedöma institutionsuppbyggnadsprojektens proportion i förhållande till investeringsprojekten (se *diagram 1*).

⁽¹⁾ Cards förvaltningskommitté består av medlemsstaternas representationer och kommissionen är ordförande.

⁽²⁾ Med en lönsamhetsanalys kan man mäta programmets eller projektets ekonomiska effektivitet, och den kan tjäna som grund för jämförelser med andra alternativ.

Diagram 1

Andel institutionsuppbyggnadsprojekt vid delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad per programår ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Projekten för varje programår n genomförs under år n och de följande åren.

24. I allmänhet lades allt större vikt vid institutionsuppbyggnadsprojekt under perioden 2001–2005. Från första början var inriktningen på institutionsuppbyggnad mer uttalad i länder där stödet förvaltades av delegationerna ⁽¹⁾ än i länder där det förvaltades av Europeiska byrån för återuppbyggnad ⁽²⁾.

25. När det gäller att stärka den administrativa kapaciteten i ett land är partnersamverkan ett erkänt viktigt instrument ⁽³⁾. Partnersamverkan fick dock en trög start i länderna på västra Balkan, särskilt i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, där Europeiska byrån för återuppbyggnad inte började använda sig av partnersamverkan förrän 2005. I en utvärdering av partnersamverkan ⁽⁴⁾ som Europeiska byrån för återuppbyggnad gjorde drogs slutsatsen att partnersamverkan ibland endast hade begränsat stöd från byråns programansvariga och att personalen vid Europeiska byrån för återuppbyggnad inte alltid hade fått tillräckligt med utbildning för att använda detta instrument.

⁽¹⁾ Kommissionens delegationer genomför Cardsprogram i Albanien, i Bosnien och Hercegovina och i Kroatien.

⁽²⁾ Europeiska byrån för återuppbyggnad har operativa centrum i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Kosovo, Montenegro och Serbien.

⁽³⁾ Kommissionen lanserade partnersamverkan som det främsta verktyget för föranslutningsstöd för institutionsuppbyggnad redan i maj 1998. Vid toppmötet i Thessaloniki i juni 2003 betonades vikten av partnersamverkan i länderna på västra Balkan.

⁽⁴⁾ Hänvisning till Europeiska byrån för återuppbyggnads utvärdering EU/13/040/05 från november 2005.

26. I takt med att länderna på västra Balkan återhämtade sig efter kriget tog man i programutkastet och de tillhörande projektunderlagen ⁽⁵⁾ liksom de projekt som höll på att genomföras, hänsyn till parlamentets begäran om ett ökat EU-stöd till institutionsuppbyggnad på bekostnad av investeringsstödet. I vissa fall ledde dock ändringarna av de planerade projekten till att man lade mindre vikt vid institutionsuppbyggnad (se ruta 2).

Ruta 2

Omorientering av ett institutionsuppbyggnadsprojekt-integrerad gränsförvaltning i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien

I det årliga programmet för Cards 2003 i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien ingick bland annat att stärka kontrollen av den gröna gränsen och 2,8 miljoner euro tilldelades för detta ändamål. Enligt det årliga programmet behövdes ett antal kortsiktiga insatser i regionen: 1. upprättande av en särskild gränsvaktsstyrka, 2. förbättrade anställningsförfaranden, 3. tillhandahållande av grundläggande utbildning och mer specialiserade kurser i gränskontroll, och 4. tillhandahållande av utrustning för att upptäcka förfalskade dokument och för att göra högteknologiska fordonsundersökningar, samt motsvarande utbildningsverktyg.

⁽⁵⁾ Ett projektunderlag är en kort beskrivning (4–5 sidor i genomsnitt) utan specifika direktiv. Den ursprungliga beskrivningen inbegriper den förväntade interventionslogiken, projektets mål, resultat och verksamheter. I den bedöms riskerna med projektet, och objektivt verifierbara indikatorer och sätt att verifiera dessa indikatorer fastställs.

Detta initiativ hade två mål: 1. Förbättra samarbetskapaciteten mellan de statliga gränsvaktstyrkorna inom den befintliga organisatoriska ramen för att uppfylla de omedelbara kraven. 2. Utveckla en ny organisatorisk struktur för gränspolis och driftskapacitet i enlighet med Europeiska unionens standarder.

Istället för att kontinuerligt ta itu med ovanstående behov, mål och prioriteringar använde Europeiska byrån för återuppbyggnad hela beloppet till inköp av fordon.

27. Revisionsrätten fann inga bevis för att förvaltningskommittén övervakade projekten efter godkännandestadiet. Med andra ord befattade sig inte förvaltningskommittén med ändringar av projekt när genomförandet väl hade inletts.

Effektiva förvaltningsstrukturer garanterade att stöd kunde tillhandahållas snabbt men innebär en utmaning för den nationella administrativa kapaciteten

Förvaltningsstrukturerna inte alltid lämpliga

28. I juli 1998 offentliggjorde revisionsrätten särskild rapport nr 5/98 om återuppbyggnaden av f.d. Jugoslavien (perioden 1996–1997). Revisionen omfattade två länder: Bosnien och Hercegovina och i mindre utsträckning Kroatien. I rapporten kritiserade revisionsrätten det faktum att kommissionen trots EU:s tydliga avsiktsförklaring inte hade lyckats avsätta en tillräckligt stor personalstyrka för återuppbyggnaden i f.d. Jugoslavien, vare sig vid sina centrala avdelningar eller på plats i de områden där återuppbyggnaden skulle ske. Revisionsrätten drog följande slutsatser:

- a) Mobiliseringen av de anslag som EU avsatt för återuppbyggnad försenades på grund av avsaknaden av en plan för genomförandet, personalbrist, överdriven centralisering och de lokala myndigheternas institutionella svagheter.
- b) 1997 var utbetalningstakten för EU:s återuppbyggnadsprogram (29 %) relativt långsam jämfört med genomsnittet för andra bidragsgivare (52 %).
- c) Det förekommer samtidigt tre förordningar som reglerar de budgetrubriker som används för att finansiera återuppbyggnadsåtgärderna, vilket utgjorde ett hinder för kommissionens förvaltning.

29. För att få bukt med problemen när det gällde att få ut EU-stödet rekommenderade revisionsrätten kommissionen att delegera förvaltningen till delegationerna och att inrikta sina åtgärder på ett mindre antal sektorer.

30. Revisionsrätten tog hänsyn till ovanstående brister vid den aktuella revisionen då den bedömde hur effektiva förvaltningsstrukturerna för Cards var och om stödet tillhandahölls tillräckligt snabbt.

31. Revisionen visade att EU:s insatser på västra Balkan hade blivit betydligt effektivare sedan 1998. Stora förändringar hade ägt rum. Först och främst bildade Cardsförordningen en enad grund för liknande insatser. För det andra hade delegeringsprocessen för att skynda på och höja kvaliteten på gemenskapens externa stöd inletts⁽¹⁾. För det tredje delegerade kommissionen en del av genomförandet av stödet till en ny organisation som inrättats särskilt för detta ändamål: Europeiska byrån för återuppbyggnad. Dessa åtgärder sammantaget gjorde att stödet tillhandahölls snabbare och att det blev effektivare (se ruta 3).

Ruta 3

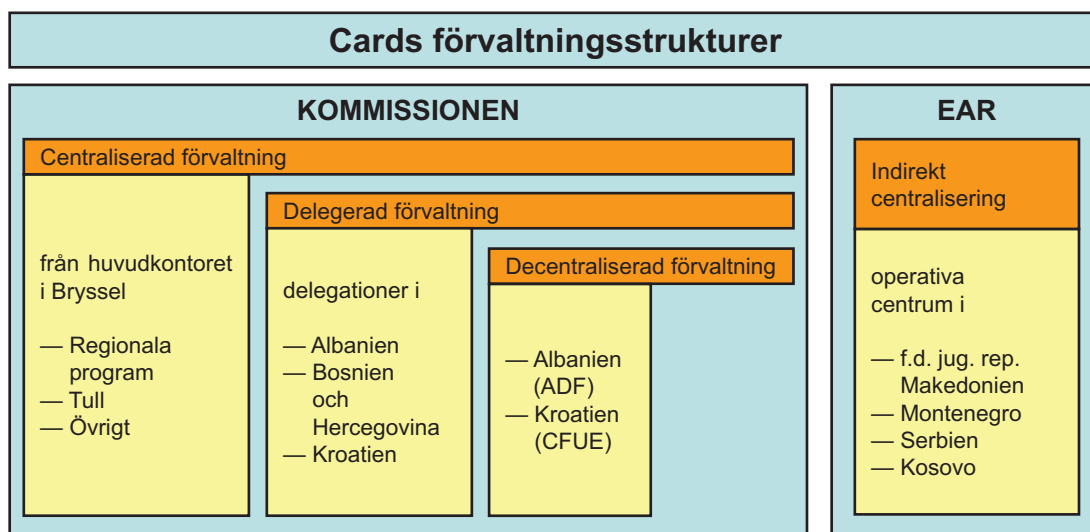
Exempel på högt tempo i kontraktsskrivningen inom Cards

Europeiska byrån för återuppbyggnad inrättades för att svara mot behovet av ett snabbt och effektivt agerande i hanteringen av de akuta behoven hos befolkningen i Kosovo direkt efter krisen 1999. Revisionsrätten har vid tidigare revisioner dragit slutsatsen att Europeiska byrån för återuppbyggnads verksamhet i Kosovo omedelbart efter krisen uppfyllde de ambitiösa målen när det gällde grundläggande tjänster. Det höga tempot i kontraktsskrivningen har upprätthållits i Kosovo under hela Cardsprogrammet. Fram till november 2006 har Europeiska byrån för återuppbyggnad i Kosovo förvaltat över 1 100 miljoner euro för kommissionens räkning. För omkring 91 % av detta belopp har det ingåtts kontrakt och omkring 86 % har betalats ut. Tillsammans med Kfor-trupperna bidrog EU:s stöd till att normalisera livet i Kosovo.

32. Sammantaget användes fyra olika metoder och strukturer för att genomföra Cards (se *diagram 2*), varav de flesta inte gav mycket utrymme för inblandning från mottagarländernas sida. Detta gjordes för att säkerställa att stödet tillhandahölls snabbt och det avspeglade bristerna hos de nationella administrationerna.

⁽¹⁾ Till följd av delegeringen har kommissionens delegationer blivit ansvariga för projektberedning, upphandling och ekonomiskt och tekniskt genomförande. Följaktligen har de centrala avdelningarna i Bryssel kommit längre ifrån den direkta projektförvaltningen för att mer ägna sig åt att övervaka och ge stöd till delegationerna.

Diagram 2
Cards förvaltningsstrukturer



33. De huvudsakliga dragen i de olika förvaltningsstrukturerna är följande:

- Centraliserad förvaltning vid GD Utvidgning (och tidigare EuropeAid): GD Utvidgning förvaltar de regionala programmen direkt från huvudkontoret. De regionala programmen är inriktade på att stärka den administrativa kapaciteten till exempel vid tullen, i kampen mot organiserad brottslighet och stöd till civilsamhället.
- Delegerad förvaltning: Kommissionens delegationer i Albanien, Bosnien och Hercegovina och Kroatien hade delegerats ansvaret för förvaltningen ⁽¹⁾. Till följd av delegeringen blev delegationerna ansvariga för projektberedning, ingående av kontrakt och ekonomiskt och tekniskt genomförande.
- Decentraliserad förvaltning: innebär att kommissionen delegerar genomförandet av vissa program till mottagarlandets regering i Albanien och Kroatien.
- Indirekt centraliserad förvaltning: Europeiska byrån för återuppbyggnad ⁽²⁾, en självbestämmande EU-byrå, förvaltar programmet i Kosovo ⁽³⁾, Serbien, Montenegro och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Europeiska byrån för återuppbyggnad har administrativt redovisningsansvar inför Europeiska rådet och Europaparlamentet, men inte inför Europeiska kommissionen.

⁽¹⁾ Delegeringsprocessen inleddes i Bosnien och Hercegovina 1998, till och med före kommissionens meddelande i maj 2000 om den genomgripande reformen av förvaltningen av programmet för externt bistånd. Delegerad förvaltning infördes vid delegationen i Kroatien 2001 och vid delegationen i Albanien 2003.

⁽²⁾ Europeiska byrån för återuppbyggnad inrättades i februari 2000, dess föregångare, arbetsgruppen för Kosovo, inledde sin verksamhet 1999. År 2001 utvidgades byråns mandat till att omfatta Serbien och Montenegro och 2002 till f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

⁽³⁾ Kosovo står för närvarande under administration av UNMIK, Förenade nationernas uppdrag i Kosovo, såsom fastställs i FN:s säkerhetsråds resolution 1244.

34. Revisionsrätten konstaterade att delegering och indirekt centralisering (Europeiska byrån för återuppbyggnad) garanterade ett effektivt tillhandahållande av stöd, men påträffade brister i de två övriga strukturerna (dvs. centraliserad och decentraliserad förvaltning) ⁽⁴⁾.

35. Både vid delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad förbättrades projektförvaltningen genom den ökade kapaciteten i de operativa enheterna och genom att ekonomi- och upphandlingspersonal fanns tillgänglig på plats. Ökade kontakter med stödmottagare och andra berörda parter och en ökad förståelse för lokala villkor, risker och möjligheter gjorde att resultaten förbättrades samtidigt som det gick snabbare att lösa problem ⁽⁵⁾.

36. De två andra genomförandestrukturerna, som i och för sig inte handlar om lika stora belopp, var inte lika effektiva. Inom den centraliserade förvaltningen – ett centralt förvaltad regionalt mellanstatligt program – fanns det flera brister.

- De medel som anslagits till regionalt samarbete utgjorde en mycket liten del av de totala utgifterna (omkring 5 %). En del av detta förvaltades på nationell och inte regional nivå, till exempel integrerad gränsförvaltning.
- På samma sätt förvaltades merparten av programmen för flyktingars återvändande, som per definition är gränsöverskridande, separat i varje land.

⁽⁴⁾ Bristerna bekräftas också av halvtidsutvärderingen av Cards.

⁽⁵⁾ Hänvisning till särskild rapport nr 10/2004 om delegeringen av förvaltningen av EG:s externa bistånd till kommissionens delegationer (EUT C 72, 22.3.2005, s. 1).

c) Det vidtogs åtgärder 2003 för att involvera mottagarländerna mer i programplaneringen av Cards regionala anslag, men i allmänhet fick länderna inte tillräckligt med information om de regionala projekten.

37. De decentraliserade genomförandestrukturerna i Albanien och Kroatien hade också problem:

a) I Albanien fortsatte de program som involverade albanska utvecklingsfonden (Albanian Development Fund) utan att kommissionen hade bedömt om albanska utvecklingsfonden kunde uppfylla sitt ansvar enligt bestämmelserna i den budgetförordning som gällde 2003. På grund av problemen med albanska utvecklingsfonden beslutade kommissionen att kraftigt minska den decentraliserade delen av det albanska Cardsprogrammet och delegera det till delegationen.

b) År 2002 vidtogs särskilda åtgärder i Kroatien för en mer formell decentralisering, men den takt som EuropeAid ansåg lämplig för decentraliseringen var i praktiken för hög för det

kroatiska finansministeriet. Därför avstannade decentraliseringsprocessen mellan 2003 och 2005. När Cardsprogrammet väl hade förts över från EuropeAid till GD Utvidgning i början av 2005 gjorde kommissionen en ny utvärdering av situationen och beslutade i februari 2006 att återuppta decentraliseringen i Kroatien ⁽¹⁾.

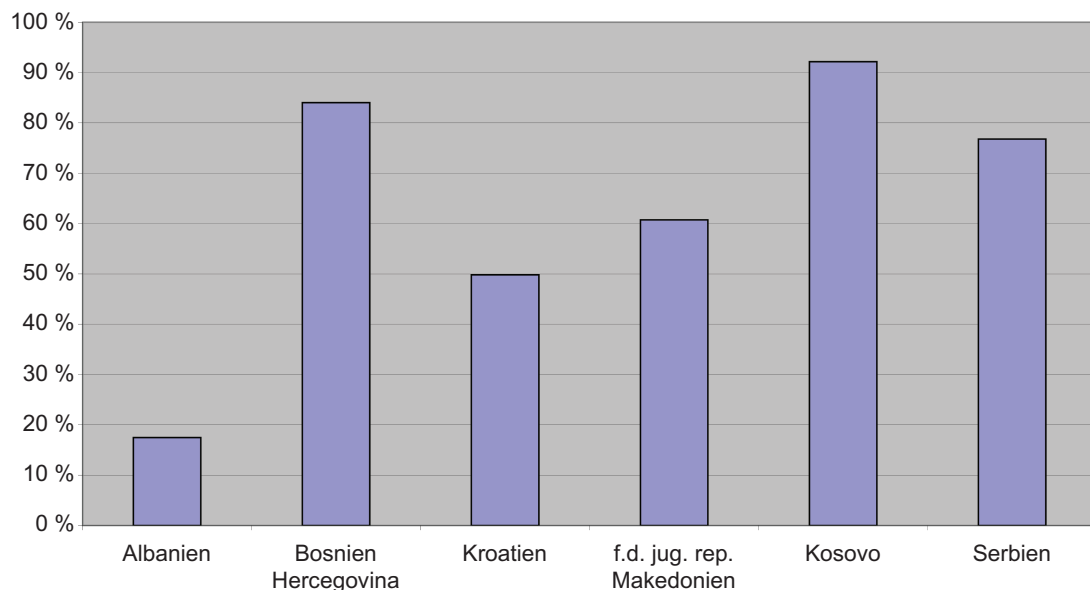
Stödet tillhandhölls snabbt men tillräcklig hänsyn togs inte till mottagarländernas förmåga att tillgodogöra sig stödet

38. Europeiska revisionsrätten har i sina rapporter om externa åtgärder (till exempel särskild rapport nr 6/2006 om miljöaspekterna på kommissionens utvecklingsbistånd ⁽²⁾) upprepade gånger kritiserat kommissionen för förseningar när det gäller ingående av kontrakt och genomförande. Cardsprogrammet däremot hade en mycket hög upphandlingshastighet (se diagram 3) i Kosovo, i Bosnien och Hercegovina och i Serbien, men en relativt trög start i Albanien och Kroatien på grund av eftersläpningen i de tidigare programmen.

Diagram 3

Kontrakteringsgrad i Cardsländerna

Åtaganden 2002–2004 där kontrakt ingåtts under ett år



⁽¹⁾ Hänvisning till artikel 2 i kommissionens beslut K(2006) 264 (E/148/2006) där det står att beslutet i fråga om Cards skall gälla ett antal projekt som kommissionen och Kroatien har kommit överens om i finansieringsöverenskommelsen för Cards 2003 (undertecknad den 2 september 2003) och i finansieringsöverenskommelsen för Cards 2004 (undertecknad den 29 november 2004).

⁽²⁾ EUT C 235, 29.9.2006, s. 1.

39. I Albanien ledde behovet av att kompensera för denna försening senare till att många kontrakt ingicks: 63 % av Cardskontrakten som ingicks under perioden 2001–2005 undertecknades 2004, vilket ledde till att ett stort antal projekt genomfördes samtidigt och till en ökad utmaning för mottagarna att tillgodogöra sig stödet ⁽¹⁾ (se ruta 4). Förseningar i det årliga programmet 2001 i Kroatien innebar att två årliga program genomfördes samtidigt.

Ruta 4

Överbelastning på den nationella administrativa kapaciteten i Albanien

Albanien hade inte bara en hög koncentration av projekt under en kort tidsperiod utan dessutom koncentrerades merparten av stödet till sektorn rättsliga och inrikes frågor. Vid tiden för revisionen pågick minst 48 olika projekt samtidigt inom sektorn rättsliga och inrikes frågor. 13 av dem finansierades av EU och 35 av andra givare.

Till exempel konstaterades vid revisionen att i fråga om Euraliusprojektet i Albanien (Europeiskt uppdrag för stöd till det albanska rättsväsendet) var ambitionsnivån vid projektutformningen mycket hög. Tio specifika mål skulle uppfyllas som involverade 15 olika typer av projektpartner samtidigt. I vart och ett av de tio målen var många olika projektpartner involverade. Detta innebar att justitieministeriet, den främsta mottagaren, måste hantera 78 olika planerade insatser.

40. En betydelsefull oväntad bieffekt av den höga takten i kontraktsskrivningen som uppmuntrades av kommissionen var att det fanns risk för att stödmottagarna inte skulle kunna dra full nytta av projekten, vilket skulle minska projektens ändamålsenlighet och inverkan.

41. För att säkerställa projektens ändamålsenlighet är gemenskapens stöd inom stabiliserings- och associeringsprocessen villkorat, och bristande efterlevnad av villkoren kan leda till att kommissionen vidtar lämpliga åtgärder. Det fanns dock projekt som genomfördes i fall där stödmottagaren inte respekterade villkoren, vilket därmed innebar att projekten gav ett mindre mervärde än förväntat. Ett exempel på detta var stödet till det kroatiska domstolsväsendet, som beskrivs i ruta 5.

⁽¹⁾ Kontraktsskrivningen i Albanien nådde sin kulmen 2004 och berodde åtminstone delvis på att kommissionens huvudkontor i december 2003 gjorde ett kontrollbesök för att granska delegeringen. Efter detta besök blev den slutliga bekräftelsen på delegeringen av ansvaret till delegationerna beroende av att ett mål för upphandling på 25 miljoner euro uppnåddes inom sex månader.

Ruta 5

Stöd till det kroatiska domstolsväsendet

Partnersamverkansprojektet som finansierades genom programmet för 2002 genomfördes trots det faktum att inget av de villkor som fastställdes i projektformuläret var uppfyllt när projektet inleddes. Ett av villkoren var att det skulle finnas en strategi för reform av domstolarna. Eftersom projektet var av högsta prioritet för kommissionen fordrades detta av mottagaren. Av ovanstående skäl ledde de rekommendationer som stödmottagaren fick, trots att dessa hade godkänts och erkänts av det kroatiska justitieministeriet, inte till några större insatser på alla områden.

Kommissionens förvaltningsätt främjar inte ökat ansvar hos mottagarländerna

42. Det andra huvudmålet för stödet, utöver bidraget till stabiliserings- och associeringsprocessen, beskrivs i ingressen till Cardsförordningen enligt följande: "Det nuvarande gemenskapsbiståndet bör [...] förstärka ansvaret hos de länder och organ som mottar stöd genom denna [stabiliserings- och associerings]process."

43. Enligt vad som nämns i punkt 31 var den främsta anledningen till de upprättade förvaltningsstrukturerna att garantera ett snabbt tillhandahållande av stödet. Baksidan av detta arbetssätt är att mottagarlandet blir mindre involverat. Detta arbetssätt lämpade sig väl för återuppbyggnadsfasen men i mindre grad när stödet gick över från att gälla infrastrukturprojekt till att gälla institutionsuppbyggnadsprojekt.

44. I förordningen fastställs inga specifika ansvarsförpliktelser för mottagarlandet. Trots den uppenbara politiska viljan att så snart som möjligt föra in länderna i Europeiska unionen har detta inte motsvarats av någon ökning av ländernas ansvar för förvaltningen. Revisionsrätten fann inga indikationer på någon formell förvaltningsstrategi för stödet – allmän eller landsspecifik – från kommissionens sida för att gradvis öka mottagarnas ansvar.

Mottagarländernas ansvar begränsat under projektidentifieringsfasen och upphandlingsfasen

45. Revisionsrätten bedömde i vilken utsträckning kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet bidrog till att öka mottagarländernas ansvar under vissa kritiska etapper av projektcykelförvaltningen och bedömde konsekvenserna av ett otillräckligt egenansvar.

46. Kommissionens riktlinjer för identifiering av projekt och det efterföljande utarbetandet av de årliga programmen ⁽¹⁾ främjade inte mottagarnas deltagande i beslutsfattandet. I de anvisningar som EuropeAid gav för den årliga programplaneringen 2001 och 2002 stod ingenting uttryckligen om deltagande från stödmottagarnas sida. Riktlinjerna för den årliga programplaneringen 2003 och 2004 inbegrep viss inblandning – om än begränsad – med krav på att inledande kontakter skulle tas med potentiella stödmottagare under det förberedande arbetet, och att utkast till projektunderlag skulle översändas av delegationen eller Europeiska byrån för återuppbyggnad till stödmottagarna minst två veckor innan det årliga programmet avslutades. Vid revisionen bedömdes i vilken utsträckning mottagarna var involverade genom intervjuer på plats med omkring 30 stödmottagare.

47. Revisionsrätten fann några exempel, särskilt i Bosnien och Hercegovina, Kroatien och Serbien där kommissionen och byrån hade försökt öka mottagarlandets egenansvar (se ruta 6).

Ruta 6

Exempel på bra arbetssätt för egenansvar

Fall 1: Stärkande av direktoratet för europeisk integration i Bosnien och Hercegovina

Beslutsprocessen för programplaneringen för Cards 2006 i Bosnien och Hercegovina är ett bra exempel på utveckling av egenansvar och redovisningsskyldighet. Redan i de årliga programmen för Cards 2004 och 2005 började kommissionen bygga kapacitet tillsammans med mottagarlandet, till exempel genom att införa högre tjänster för programplaneringsansvariga i ministerierna och byråerna inom detta fackområde i Bosnien och Hercegovina och genom att stödja direktoratet för europeisk integration. Tack vare de ansträngningar som gjordes utarbetades projektunderlagen under det sista året av Cardsprogrammet av myndigheterna i Bosnien och Hercegovina.

Fall 2: Nikola Tesla-projektet i Serbien

Trots att den rättsliga ramen för Europeiska byrån för återuppbyggnad (dvs. indirekt centraliserad förvaltning) inte är den som bäst lämpade sig för att öka egenansvaret i mottagarlandet kunde byrån ändå hitta en innovativ lösning när det gällde ett kraftstationsprojekt i Serbien (Nikola Tesla A5).

Det innovativa draget i genomförandet av projektet var att man använde en "bidragsöverenskommelse". Genom detta arrangemang fick mottagaren, det serbiska elektricitetsverket, ansvaret för planeringen som inbegrep att fastställa tekniska specifikationer och förvaltning av projektet.

De tekniska specifikationerna kontrollerades och godkändes av den anlitate tillsynsmanen, och upphandlingsförfarandet och kontrollen av betalningarna sköttes fortfarande av Europeiska byrån för återuppbyggnad. Alla parter, inklusive stödmottagaren, var mycket nöjda med arrangemanget och man kan därmed dra slutsatsen att egenansvaret var så fullständigt som man kan förvänta sig med nuvarande arrangemang.

48. I de flesta fall var dock kommissionen inte konsekvent när det gällde att främja ansvar i mottagarländerna när den utvecklade de så kallade projektunderlagen och senare uppdragsbeskrivningarna. Deltagandet varierade från land till land på grundval av initiativ som delegationerna eller Europeiska byrån för återuppbyggnad hade tagit beroende på kapaciteten i de berörda länderna. Revisionsrätten konstaterade visserligen ökade insatser från mottagarländerna, men egenansvaret var fortfarande begränsat.

49. Medfinansieringen av projekt med nationella medel är en indikator på mottagarländernas egenansvar och intresse. Även om riktlinjerna för Cards uppmuntrar användning av nationell medfinansiering användes detta knappt alls ⁽²⁾. Ett positivt undantag, dvs. det enda av de 31 granskade projekt i detta hänseende som inte gällde bidragskontrakt, var det kroatiska fastighetsregisterprojektet som till stor del medfinansierades och där samordningen av givarna effektivt leddes av de kroatiska myndigheterna. Även bidragsmottagarnas engagemang var stort ⁽³⁾.

50. Ett sätt att öka mottagarländernas egenansvar är att involvera nationella myndigheter i kommittéer för utvärdering av anbud. EuropeAids anvisningar som är bindande för delegationerna och vägledande för Europeiska byrån för återuppbyggnad kräver dock att majoriteten av ledamöterna med rösträtt i utvärderingskommittéerna företräder kommissionen (se ruta 7). Detta står i kontrast till många andra områden av externa åtgärder där kommissionen inte företräds av en röstande ledamot i utvärderingskommittéen, men har kvar sin vetorätt.

⁽¹⁾ De årliga programmen innehåller en detaljerad förteckning över projekt – så kallade projektunderlag – som skall finansieras och där berörda belopp anges. Sedan 2005 grupperas och konsolideras projektunderlagen i sektorunderlag. Formellt sett var projektunderlagen inte en del av kommissionens finansieringsbeslut och därmed inte rättsligt bindande, till skillnad från sektorunderlagen.

⁽²⁾ Förutom i bidragskontrakten där medfinansiering är obligatoriskt. Ett bidrag är en direkt betalning av icke-kommersiell natur från Europeiska gemenskapen till en särskild mottagare som skall genomföra en åtgärd som är en del av EU:s politik.

⁽³⁾ De granskade projekten var bland annat ett turistcentrum vid fortet i Travnik i Bosnien och Hercegovina och ett mobilt bibliotek i staden Zadar i Kroatien.

Ruta 7**Sammansättning av kommittéer för utvärdering av anbud**

Revisionsrätten bedömde 177 kommittéer för utvärdering av anbud för åren 2002–2005. I genomsnitt var 55 % av ledamöterna med rösträtt projektledare från de operativa centrumen vid delegationerna eller Europeiska byrån för återuppbyggnad och 13 % av ledamöterna med rösträtt var oberoende externa experter. Den genomsnittliga representationen av mottagarorganisationer var 32 %, med undantag av Kroatien där procenttalet var betydligt högre, 52 %, och Bosnien och Hercegovina där antalet ledamöter med rösträtt som företrädare mottagaren bara var 24 %.

51. Enligt EuropeAid:s anvisningar skall utvärderingskommittéerna bestå av minst fyra anställda vid kommissionens delegationer/Europeiska byrån för återuppbyggnad (dvs. ordförande, sekreterare och två utvärderare) på en extern utvärderare och ytterligare två anställda vid kommissionens delegationer/Europeiska byrån för återuppbyggnad för varje ytterligare utvärderare som företräder mottagaren. Detta innebär ett överdrivet utnyttjande av delegationernas personal samtidigt som det förhindrar ett utökat egenansvar i landet.

52. Ett hinder för decentraliseringen var mottagarländernas brist på kunskap om Europeiska kommissionens kontraktsförfaranden. I Kroatien bjöd delegationerna systematiskt in företrädare för de nationella myndigheterna att delta i utvärderingskommittéernas sammanträden som observatörer utan rösträtt. Detta var ett exempel på god praxis då det gav de nationella myndigheterna möjlighet att bekanta sig med de detaljerade upphandlingsförfarandena, men detta gjordes inte systematiskt i alla länder. Till exempel i Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Serbien användes denna praxis endast i mycket sällsynta fall.

Brist på egenansvar i länderna när det gäller samordning av givare

53. Enligt Cards riktlinjer skall allt Cardsstöd samordnas med andra givare. Samordning av givare är en särskild utmaning i västra Balkan på grund av det höga antalet givare och på grund av att det finns två dagordningar: EU:s dagordning för anslutning och en dagordning för utveckling och fattigdomsminskning som satts upp av Världsbanken, FN och några organ i EU:s medlemsstater.

54. I "Parisdeklarationen för effektivare bistånd" ⁽¹⁾ bekräftades principen att mottagarländerna själva bör leda samordningen av stödet på alla nivåer medan givarna bör förbinda sig att respektera partnerlandets ledarskap. I Cardsländerna visade revisionen att nästan inga bevis fanns för ett sådant ledarskap i mottagarländerna eller för någon insats från givarnas sida för att uppmuntra mottagarlandets ledarskap. Det enda synliga initiativet konstaterades i Albanien (se ruta 8).

(1) Parisdeklarationen för effektivare bistånd undertecknades efter det högnivåmöte som hölls i Paris i mars 2005. Bland deltagarna fanns Europeiska kommissionen och 91 länder av vilka två företrädde Cardsområdet (Albanien samt Serbien och Montenegro).

Ruta 8**Givarsamordning i Albanien**

För att förbättra givarsamordningen i Albanien inrättade de fyra multilaterala organisationerna (Europeiska kommissionen, OSSE, FN och Världsbanken) en sektorspecifik samordningsmekanism i december 2003. De kom överens om att dela upp ansvaret mellan sig i fyra tematiska områden. För att förvalta samordningsprocessen skapade de ett "tekniskt sekretariat för givare". Detta bidrar till att effektivisera komplementariteten och arbetsfördelningen. Givarna förväntas att var för sig utnyttja sina relativa fördelar på sektornivå och delegera befogenheterna till de givare som fått uppdraget att leda genomförandet av programmen.

Givarna bidrog tillsammans till att upprätta ett integrerat planeringssystem som sjösattes av Albanien regering 2005 och skulle hjälpa landet att leda sin egen utvecklingsprocess. Syftet är att integrera de olika politiska ramarna till en enda utvecklingsplan efter halva tiden 2007 och utveckla en ny form för givarsamordning och förvaltning av externt stöd.

Inkonsekvent arbetssätt för övervakning och utvärdering

55. Delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad har olika övervakningsrutiner.

- a) Kommissionens huvudkontor och delegationerna har lagt ut övervakningen på tjänster som använder en standardmetod som kallas resultatorienterad övervakning (*Result-Oriented Monitoring*). Den innebär att man använder ett klassificeringssystem för projektens resultat, men den ger ingen formell dokumentering av uppföljningen.
- b) Europeiska byrån för återuppbyggnad har egna övervakningsteam vid varje operativt centrum, liksom en samordnare vid huvudkontoret. Dessa team använde systemet med resultatorienterad övervakning från början av 2005. Uppföljningen är formellt dokumenterad i övervakningsdokumenten.

56. En effektiv övervakning förutsätter att projektet har uppsatta mål och objektivt verifierbara indikatorer som man kan övervaka gentemot. Men antingen fastställs inga sådana indikatorer eller också fastställs de men är varken mätbara eller tidsbestämda. Till exempel i ett polisskoleprojekt var en av de verifierbara indikatorerna "adekvat utbildning av personal" utan att antalet planerade deltagare eller kursinnehållet specificerades. I ett annat projekt fanns det indikatorer som till exempel "förbättrad driftskapacitet" utan specifika kriterier.

57. I enlighet med Cardsförordningen utvärderade kommissionen programmet i slutet av juni 2004. Enligt uppdragsbeskrivningen för utvärderingen var målet att ge Europeiska kommissionen en oberoende och tillförlitlig bedömning av strategin för Cardsstödet och en beskrivning av de bredare politiska ramarna. Den omfattade perioden 2001–2003 (se även punkt 10).

58. Uppföljningen av rekommendationer i utvärderingen är ett led i utvärderingsprocessen som är av avgörande betydelse för en förbättring av den ekonomiska förvaltningen. I princip har kommissionen ett år på sig att rapportera om sina uppföljningsåtgärder. I detta fall rapporterade kommissionen mer än två år senare. Detta kan delvis ha berott på att kommissionen inte var nöjd med kvaliteten på några av rekommendationerna.

59. Det fanns inga formella krav på att enskilda projekt eller sektorer skulle utvärderas, men det är god praxis eftersom det kan bidra till riktade resultat och rekommendationer. Europeiska byrån för återuppbyggnad gjorde systematiskt utvärderingar på sektor- och projektnivå. Både halvtidsutvärderingar och efterhandsutvärderingar gjordes. Sammanfattningarna av dessa utvärderingar offentliggjordes på Europeiska byrån för återuppbyggnads webbplats och bidrog därmed till en spridning av resultaten av utvärderingen. Delegationerna gjorde däremot sällan projekt- eller sektorutvärderingar, och de få rapporter som delegationerna skrev offentliggjordes inte på webbplatsen.

60. Spridningen av övervaknings- och utvärderingsresultaten skiljer sig också åt mellan delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad. Europeiska byrån för återuppbyggnad organiserar regelbundet sammanträden och workshoppar för projektledare och programansvariga från olika operativa centrum för att utbyta erfarenheter. Samma nivå av spridning sker dock inte mellan delegationsländerna. Det förekommer även liknande kontakter mellan personal vid delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad, men det sker inte systematiskt.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Var kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet effektiv?

61. Revisionsrätten drar slutsatsen att kommissionens förvaltning av Cardsprogrammet i det stora hela bidrog positivt till stabiliseringen och återuppbyggnaden i mottagarländerna. Stödet var dock inte lika effektivt när det gällde att öka den administrativa kapaciteten på grund av att man till en början endast i liten utsträckning inriktade sig på institutionsuppbyggnad och på grund av otillräcklig kapacitet i mottagarländerna att tillgodogöra sig stödet.

Var den strategiska vägledningen för programmen relevant och konsekvent?

62. Kommissionens strategiska vägledning var mycket allmänt hållen och inte inriktad på särskilda områden. Den lämpade sig för återuppbyggnadsfasen men inte för de mer krävande institutionsuppbyggnads målen.

63. Landstrategidokumentet var formulerade på ett allmänt sätt, vilket ledde till en otillräcklig vägledning på detaljnivå, i synnerhet som de inte byggde på lämpliga sektorspecifika strategier. Inom de fleråriga vägledande programmen – som utgör grunden till den årliga planeringen och identifieringen av projekt – gjordes inga prioriteringar mellan eller inom de olika interventionsområdena. Därmed fanns det ingen grund för optimering av projekturvalet, vilket resulterade i ett antal icke samordnade och enskilda projekt.

64. Tidigt under programmen var stödet för det mesta inriktat på projekt med återuppbyggnadsinvestering och inte på institutionsuppbyggnad. Allteftersom programmen fortskred flyttades fokus på ett naturligt sätt mot institutionsuppbyggnad som nu utgör den allra största delen av utgifterna. Revisionsrätten konstaterar att redan i början var fokuset på institutionsuppbyggnad mer uttalat i länder där stödet förvaltades av delegationerna än i länder där det förvaltades av Europeiska byrån för återuppbyggnad. I det senare fallet innebar detta att införandet av partnersamverkanprojekt försenades.

Rekommendation 1

Den strategiska vägledningen för genomförandet av det nya instrumentet för stöd inför anslutningen ⁽¹⁾ bör ägna tillräcklig uppmärksamhet åt enskilda interventionsområden för att kunna garantera ett lämpligt fokus för stödet, ett systematiskt arbetssätt på nyckelområden och en lämplig grund för prioritering och urval av projekt.

Var de förvaltningssätt som kommissionen hade infört och använt lämpliga och effektiva?

65. De förvaltningssätt som kommissionen använde var i stor utsträckning, men inte alltid, lämpade för mottagarländernas förhållanden och behov. De var ändamålsenliga när det gällde att garantera ett snabbt tillhandahållande av stöd, men tog för lite hänsyn till att maximera nyttan av stödet.

66. Fyra olika förvaltningssätt användes som skulle avspegla förhållandena i de berörda mottagarländerna. Två av förvaltningssätten (dvs. delegationer med delegerat ansvar och Europeiska byrån för återuppbyggnad) – som omfattade den största delen av utgifterna – var för det mesta ändamålsenliga och lämpliga. De andra två (dvs. centraliserad och decentraliserad förvaltning) var inte lika effektiva och svarade sämre mot de specifika behoven.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 82).

67. Kommissionen bemötte tidigare kritik om långsamt genomförande framgångsrikt genom att se till att stödet tillhandahölls snabbt. Detta var särskilt en fördel under återuppbyggnadsfasen. Men när det gällde institutionsuppbyggnad uppvägdes dock inte fokus på snabbhet av tillräcklig hänsyn till mottagarlandets förmåga att maximera nyttan av stödet eller att uppfylla alla förhandsvillkor.

Rekommendation 2

Kommissionen bör behålla sitt fokus på ett snabbt genomförande av stödet, men också ägna tillräcklig uppmärksamhet åt ändamålsenlighetsaspekter, till exempel stödmottagarnas förmåga att fullt ut tillgodogöra sig stödet (i synnerhet när det gäller institutionsuppbyggnadsprojekt).

I vilken utsträckning främjade de finansierade projekten mottagarlandets egenansvar?

68. Kommissionen ansåg visserligen att mottagarlandets egenansvar var en prioriterad fråga, men hade ingen konsekvent metod för att uppnå detta mål, och de förvaltningsätt som man använde främjade inte ett sådant egenansvar.

69. Mottagarländerna var endast i begränsad utsträckning involverade i projektens identifierings- och upphandlingsfaser. Mot slutet av programmet ökade mottagarländernas inblandning, även om egenansvaret fortfarande var begränsat. Trots att mottagarländerna åtog sig att samordna de många olika givarna i området – en viktig indikator på egenansvar – påträffades vid revisionen inget bevis för att sådan samordning hade ägt rum.

Rekommendation 3

När det gäller programmet för stöd inför anslutningen bör kommissionen ta itu med den viktiga frågan om mottagarlandets egenansvar genom specifika strategier inom alla områden som gäller förvaltning och genomförande, i synnerhet upphandling.

Var övervakningen och utvärderingen effektiv när det gällde att identifiera brister och sprida information, och vidtog kommissionen uppföljande åtgärder i tid?

70. Övervakningen och utvärderingen var till viss del god, men av varierande kvalitet. Övervakningsrutinerna skilde sig åt mellan delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad, trots att en gemensam metod har tillämpats sedan 2005. Avsaknaden av lämpliga projektindikatorer gjorde att övervakningen blev mindre ändamålsenlig. En utvärdering av Cardsprogrammet utfördes som planerat, men kommissionens uppföljning kom för sent. Det finns omotiverade skillnader mellan delegationerna och Europeiska byrån för återuppbyggnad när det gällde projekt- och sektorsutvärderingarnas intensitet/frekvens och spridningen av resultaten av övervakning och utvärdering.

Rekommendation 4

Övervaknings- och utvärderingsrutinerna bör harmoniseras och delegationerna bör ta efter Europeiska byrån för återuppbyggnads praxis när det gäller att utvärdera enskilda projekt/sektorer och sprida resultat och lärdomar.

Kommissionen bör se till att följa upp utvärderingarna snabbt.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 28 juni 2007.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

BILAGA

GRANSKADE CARDSPROJEKT (33 totalt)

		Årligt program	Undertecknat, datum	Sektor	EUR
ALBANIEN					
1	Fond för utveckling av lokalsamhällen	2002	10/2003	Regional utveckling	7 400 000
2	EURALIUS – Europeiskt uppdrag för stöd till det albanska rättsväsendet	2002	05/2005	Domstol och polis	4 498 686
3	PAMECA II – EG-uppdrag för stöd till polisväsendet i Albanien	2004	12/2004	Domstol och polis	3 800 000
4	Appellationsdomstolarna i Korça och Vlora	2003	05/2005	Domstol och polis	1 630 395
5	ASYCUDA II – Tekniskt stöd och utbildning	2002	04/2005	Domstol och polis	399 815
Summa					17 751 366
BOSNIEN OCH HERCEGOVINA					
1	Uppförande av gränsövergång i Karakaj	2001	02/2004	Integrerad gränsförvaltning	3 427 967
2	Tekniskt stöd för upprättandet av ett enda ekonomiskt område II	2002	04/2003	Ekonomisk utveckling	1 939 802
3	Grundläggande funktions- och redovisningsrevision vid institutionerna i Bosnien och Hercegovina	2001	04/2003	Offentlig förvaltning	146 513
4	Utbildning för åklagare i den nya straffprocessordningen i Bosnien och Hercegovina	2002	04/2003	Domstol och polis	146 255
5	Bedömning, utformning och övervakning av blockering av illegala gränsövergångar till Kroatien	2001	04/2003	Integrerad gränsförvaltning	144 900
6	Ombyggnad av delar av fortet i Travnik för utbildningsturism (del av EU-RED)	2002	12/2004	Regional utveckling	57 433
Summa					5 862 870
KROATIEN					
1	Modernisering av övervakning av statsgränsövergångar	2004	05/2005	Integrerad gränsförvaltning	5 000 000
2	Stöd till reform av fastighetsregister	2002	05/2003	Ekonomisk utveckling	5 000 000
3	Registrering av maritimt område	2003	02/2004	Ekonomisk utveckling	2 000 000
4	Jordbruks- och livsmedelsprodukter	2002	03/2005	Jordbruk	1 749 864
5	Stöd till det kroatiska domstolssystemet. Stöd till reform av domstolsväsendet	2002	02/2004	Domstol och polis	1 000 000
6	Leverans av utrustning till kriminalunderrättelsetjänsten	2002	12/2004	Domstol och polis	248 944
7	Staden Zadar – mobilt bibliotek	2002	07/2005	Demokratisk stabilisering	238 630
Summa					15 237 438
F.D. JUGOSLAVISKA REPUBLIKEN MAKEDONIEN					
1	Lokalt självstyre. Anläggning av lokala vägar i 9 kommuner	2004	11/2004	Regional utveckling	3 474 623
2	Tillhandahållande av fordon för gränspoliserna – parti 1	2003	10/2004	Integrerad gränsförvaltning	2 486 726
3	Utveckling av operativ kapacitet för bekämpning av penningtvätt	2002	09/2004	Domstol och polis	700 000
4	Utveckling av administrativ kapacitet vid domstolarna	2003	09/2004	Domstol och polis	148 495
5	Tekniskt stöd till genomförandet av integrerad gränsförvaltning	2002	11/2004	Integrerad gränsförvaltning	55 540
Summa					6 865 384

KOSOVO					
1	Reform av den offentliga förvaltningen – Utveckling av kommuner och social infrastruktur, tekniskt stöd	2003	12/2004	Ekonomisk utveckling	11 200 000
2	Program för minoriteters rättigheter och återvändande – återintegrationsprogram i Prizren kommun (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Flyktingar och internflyktingar	5 000 000
3	Institutionellt stöd till handels- och industriministeriet	2003	04/2004	Ekonomisk utveckling	2 235 760
Summa					18 435 760
SERBIEN					
1	Helöversyn av kraftverket Nikola Tesla enhet A5 (bidragsöverenskommelse)	2003	12/2003	Energi	42 721 021
2	Stöd till den nationella strategin för stängning av kollektivcentrum i Serbien	2004	12/2004	Flyktingar och internflyktingar	4 443 000
3	Stärkande av kvalitetsstyrning, kapabilitet och infrastruktur i statsförbundet	2003	12/2003	Reform av offentlig förvaltning	3 559 520
4	Stöd till etablering av en elmarknad i Serbien	2004	01/2005	Energi	2 723 637
5	Internrevision och PIFC (intern finansiell kontroll i offentlig förvaltning) fas 2	2003	04/2005	Reform av offentlig förvaltning	1 870 680
6	Stöd till kontoret för europeisk integration	2002	04/2002	Reform av offentlig förvaltning	1 500 000
7	Stöd till gränsöverskridande initiativ för internflyktingar från Kosovo	2004	08/2004	Flyktingar och internflyktingar	449 983
Summa					57 267 841
SUMMA TOTALT					121 420 659

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING****I. Inledning till kommissionens svar**

Västra Balkan förhärjades av en konflikt som upphörde i slutet av 90-talet. Europeiska unionens efterkrigsstöd till länderna i regionen började med katastrofbistånd med stöd av en akt som antogs 1996 och utvecklades till återuppbyggnadsstöd i form av både institutionsuppbyggnad och investeringar, med en hög grad av deltagande från mottagarländerna så långt deras politiska och ekonomiska förhållanden tillät.

Stabiliserings- och associeringsprocessen som inleddes 2000 förde fram till antagandet av gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering (Cards). Länderna tog sig ur konflikten och ändrade sina system på olika sätt, och som rapporten visar återspeglas detta i genomförandet av programmen.

III. I det fleråriga vägledande programmet för länderna på västra Balkan finns hänvisningar till de prioriteringar inom det europeiska partnerskapet som är vägledande för programplaneringen.

IV. Arbetet med att förenhetliga de rättsliga grunderna och genomföra Cardsförordningen har medfört betydande förbättringar i fördelningen av stödet till länderna på västra Balkan.

V. I Cardsförordningen fastställs inget särskilt ansvar för mottagarländerna. Därför har det mesta av Cardsprogrammet genomförts med hjälp av centraliserad förvaltning, antingen av kommissionen eller Europeiska byrån för återuppbyggnad. När möjligheten har funnits, har ansvaret för förvaltningen inriktat på att låta stödmottagarna delta i planeringen av verksamheten, utvärderingen av upphandlingsförfaranden samt i kontrollen och utvärderingen.

VI. Eftersom kommissionen och Europeiska byrån för återuppbyggnad är två olika organ, förekommer olika övervaknings- och utvärderingsmetoder. Inom ramen för föranslutningsstödet kommer emellertid samma metod att tillämpas i samtliga länder.

VII. Länderna på västra Balkan befann och befinner sig fortfarande i olika övergångs- och utvecklingsstadier. Medan stödet till Serbien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Kosovo ursprungligen inriktades på omedelbara behov, var insatserna för Kroatien inriktade på att förbättra den administrativa kapaciteten.

VIII. Inom ramen för föranslutningsstödet kommer den strategiska ledningen att förbättras tack vare inrättandet av ett vägledande flerårigt planeringsdokument, där de främsta insatsområdena för respektive mottagarland anges och föranslutningsstödet samordnas.

Den gemensamma rättsliga grunden och det system med treårig framförhållning som valts för den finansiella planeringen inom ramen för föranslutningsstödet möjliggör mer flexibilitet än som varit fallet med tidigare instrument, och det gör att kommissionen kan ta ordentlig hänsyn till ländernas förmåga att fullt ut tillgodogöra sig stödet.

Tanken är att alla stödmottagare skall förvalta gemenskapsmedlen på ett decentraliserat sätt, vilket avsevärt skulle stärka mottagarlandets egenansvar. Därför kommer en strategi för decentraliserad förvaltning att utvecklas också i potentiella kandidatländer, för att dessa skall kunna ta ansvar för genomförandet och medverka till att det genomförs.

IAKTTAGELSER

Regelbundna översyner gjordes av landstrategidokumenterna, bl.a. mot bakgrund av partnerskapen, för att fastställa om förändringar i landets situation skulle ha krävt en revision av strategin.

15. Mot bakgrund av det snabbt föränderliga läget på västra Balkan, måste rätt balans hittas för den strategiska programplaneringen. Alltför specifika landstrategidokument har varit till mindre nytta i den strategiska programplaneringen.

16. Det fleråriga vägledande programmet för länderna på västra Balkan innehåller tydliga hänvisningar till Europeiska partnerskapets prioriteringar, vilka fungerade som instruktioner för programplaneringen.

17. Synpunkterna från Cards förvaltningskommitté beaktades när dokumenten färdigställdes.

18. Sektorsspecifika analyser ingick i en rad programplaneringsdokument, nämligen det fleråriga vägledande programmet, de europeiska partnerskapen och tidigare årliga program. Planerade och genomförda i nära samarbete med regeringarna i mottagarländerna och givarländerna, särskilt EU:s medlemsstater, återspeglar programmen prioriteringarna inom Europeiska partnerskapet, vilket också framgår av det fleråriga vägledande programmet. Årliga program bygger på tidigare faser av EG-stöd till mottagarländerna.

19. Kommissionen medger att det finns ett behov av en tydligare metod som skulle underlätta prioriteringarna mellan alternativa projekt.

Ruta 1 – Exempel på projekt som inte genomförts

Fall 1: Inget politiskt stöd till det serbiska högre revisionsorganet

Sedan revisionen genomfördes har vissa framsteg gjorts. En lag som syftar till att inrätta ett högre revisionsorgan antogs i november 2005 och institutionen håller på att byggas upp.

Fall 2: Europeiska kommissionens uppdrag för stöd till polisväsendet i Albanien

Mot bakgrund av de snabba förändringarna i Albanien och den avsevärda fördröjningen mellan programplanering och genomförande, gavs redan planerade projekt i vissa fall en ny inriktning för att bättre motsvara stödmottagarnas behov och samordna insatser med andra bidragsgivare, vilket förklarar att de vidtagna åtgärderna och uppnådda resultaten i vissa fall inte ligger helt i linje med projektbeskrivningen.

21. Mottagarländernas nationella myndigheter och kommissionen har sedan början av 2002 tillsammans uppmuntrat en utveckling mot projekt och program med större tyngd på institutionsuppbyggnad. Ändå finns det i delar av regionen ett stort behov av investeringar i infrastruktur för vägar, transporter och energi, eftersom mottagarländerna just tagit sig ur en konflikt och många år av underinvesteringar.

22. Vad gäller institutionsuppbyggnad (inrättande av demokratiska institutioner, reformer av den offentliga förvaltningen [t.ex. offentliga tjänster, förvaltningskapacitet, budget- och skatteförvaltning], reform av lokala myndigheter, konsolidering av rättsstatsprincipen genom reformer av domstols- och polisväsendet, osv.), tillhandahölls sektorsbestämda anslag av kommissionen genom strategidokument såsom det fleråriga vägledande programmet. Efter 2002 har byråns program främst och i stigande grad varit inriktade på institutionsuppbyggnad.

24. Arbetet inom Europeiska byrån för återuppbyggnad var först och främst inriktat på att lindra nödläget och få grundläggande tjänster att börja fungera igen. Detta gällde särskilt efterkrigssituationen i Kosovo, Serbien och i viss mån f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

Det snabba tillhandahållandet av stöd bidrog till framstegen inom denna reformprocess.

25. Till helt nyligen har förvaltningen i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien inte varit redo att inleda partnersamverkan. För att kunna sluta partnerskapsavtal med f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, måste Europeiska byrån för återuppbyggnad få den stödmottagande förvaltningen att utarbeta partnerskapsbeskrivningar. På grund av bristande förvaltningskapacitet i ministerierna med ansvar för utarbetandet av de nödvändiga handlingarna, tog övergången från traditionellt tekniskt bistånd till partnerskap längre tid än i andra kandidatländer.

I enlighet med det politiska mandat som följer av Thessalonikagendan från juni 2003, inbegreps partnerskap i allt högre grad i byråns arbete. Samtidigt erbjöd kommissionen praktiskt kunskaps- och utbildningsstöd till förmån för byråns programansvariga.

Ruta 2 – Omorientering av ett institutionsuppbyggnadsprojekt – integrerad gränsförvaltning i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien

Målen med det omfattade projektet: inrättandet av en gränspolis och överföring av operativt ansvar i linje med de strategiska målen för det integrerade systemet för gränsbevakning.

Anslagna medel användes till att köpa fordon åt gränspolisen. Under perioden mellan utarbetandet av beskrivningen och genomförandet, krävde utvecklingen vissa omprioriteringar:

- Ett projekt för reform av polisväsendet omfattade anställningsförfarandena.
- Gränspolisutbildningen togs upp av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).
- Utrustning för upptäckt av förfalskade handlingar, som vid tidpunkten för genomförandet inte till fullo hade tagits i bruk, tillhandahölls inom ramen för ett tidigare Phare 2000-projekt. Tillhandahållande av liknande utrustning var därför olämpligt.

Gränspolisen (även överföring av operativt ansvar från försvarstill inrikesministeriet i linje med strategin för det integrerade systemet för gränsbevakning) skapades av de nationella myndigheterna med nationell finansiering. Den nyligen inrättade tjänsten stod emellertid helt utan operativ utrustning och kunde därför inte fullfölja sitt operativa ansvar.

Mot bakgrund av detta bedömdes förvärvet av fordonen som lämpligt.

36.

- a) De regionala årliga åtgärdsprogrammen 2002 och 2003 omfattade ett integrerat system för gränsbevakning som förvaltades på regional nivå från kommissionens kontor i Bryssel.
- b) Det ansågs mer effektivt att förvalta det mesta av programmen för återvändande flyktingar på nationell nivå.
- c) De regionala programmen planeras av kommissionen centralt tillsammans med de stödmottagande ländernas delegationer och förvaltningar.
37. a) Kommissionen bedömde den albanska utvecklingsfonden positivt i enlighet med den budgetförordning som gällde när åtgärden inleddes 2002.

39. Finansieringsavtalet för det årliga programmet för Albanien inom ramen för Cards 2001 undertecknades i mars 2002, och decentraliseringen av Cardsprogrammet inleddes därefter. Genomförandet av Cards 2001 och de årliga programmen för 2002 kunde inte inledas förrän 2003. Följaktligen ökade genomförandetakten fr.o.m. 2004.

I Kroatien genomfördes programmen för 2001 och 2002 samtidigt, men i regel finns det alltid en treårsperiod för samtidigt genomförande av två på varandra följande program.

Ruta 4 – Överbelastning på den nationella administrativa kapaciteten i Albanien

Koncentrationen av projekt till området rättsliga och inrikes frågor återspeglade tydligt de behov som inringats och den höga prioritering som EU och övriga givare tillmätt den.

Detta projekt var det allra första i sitt slag. Rättsväsendet i Albanien, precis som i andra länder, omfattar fler projektpartners och stödmottagande institutioner. Resultatet av projektet beror väldigt mycket på stödmottagarnas politiska vilja att reagera på projektgruppens rekommendationer. I detta sammanhang påverkades genomförandet av Albaniens politiska instabilitet. I en lägesrapport som lades fram i april 2007 framhölls också att projektets utformning var mycket ambitiös.

40. Det faktum att det finns ett stort antal olika stödmottagare, även inom en och samma sektor, ökar visserligen svårigheterna men innebär inte nödvändigtvis att projektens inverkan därmed minskas.

Ruta 5 – Stöd till det kroatiska domstolsväsendet

Cards 2002-projektet byggde på två villkor: i) att det finns en strategi för reformer av rättsväsendet, och ii) genomförandet av Cards 2001-projektet för rättsväsendet måste vara på god väg att genomföras.

När projektet sattes igång hade den politiska dialogen och utarbetandet av en strategi för reformer av rättsväsendet kommit tillräckligt långt för att motivera projektstart.

44. Även om det i rådets förordning, som revisionsrätten säger, inte fastslås några särskilda ansvarsförpliktelser för mottagarländerna, har kommissionen så långt möjligt genomfört en progressiv ökning av ländernas ansvar för förvaltningen. Förvaltningsansvaret har utvecklats på ett sådant sätt att stödmottagarna på nära håll kan medverka i programplaneringen, utvärderingen av upphandlingsförfaranden samt övervakningen och utvärderingen. Delar av Cardsprogrammet i Kroatien förvaltas nu av landet självt, helt i linje med det decentraliserade förvaltningssystemet.

46. Samtidigt som främjandet av stödmottagarnas medverkan i allmänhet är en klar och tydlig metod för att öka effektiviteten i EU:s stöd, är det mycket svårare att säkerställa mottagarnas medverkan i programplaneringen och genomförandet inom ramen för ett centraliserat förvaltningssystem än inom ett decentraliserat system.

48. Inom ramen för Cardsförordningen har kommissionen främjat att mottagarländerna tar ansvar så snart de berörda ländernas kapacitet kan utnyttjas.

49. I de flesta mottagarländer var situationen i fråga om de lokala offentliga finansiella medlen så besvärlig att länderna inte kunde avdela några resurser för samfinansiering av projekt.

52. De nationella myndigheterna har dragit nytta av lokal fortbildning avseende upphandlingsförfaranden organiserad av kommissionen.

54. Parisdeklarationen om biståndseffektivitet undertecknade 2005, så dess principer kan inte ha haft någon betydande inverkan på förvaltningen av Cards vid tidpunkten för revisionen.

I Kroatien tog kommissionen ledningen för arbetet med inrättandet av en mekanism för samordning av EU:s givarländer under 2000. De kroatiska myndigheterna uppmuntrades starkt att ta ansvar för samordningsprocessen (nationellt analyscentrum), men deras arbete var dessvärre inte särskilt effektivt.

Byrån hade ett nära samarbete med andra givare i regionen, särskilt inom ramen för de regelbundna samordningsmöten som anordnades vid byråns operativa centraler. Mottagarländerna spelar en alltmer ledande roll i dessa möten.

59. Delegationernas systematiska utvärderingar av Cards-projekten skulle kunna förbättras. Ansvaret för genomförandet av oberoende utvärderingar överförs till central nivå och delegationerna omfattas inte av några sådana krav.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

61. Stödet inom ramen för Cards i länderna på västra Balkan, och särskilt då Kosovo, måste inriktas på akuta behov såsom tillgång till rent vatten, uppvärmning, bostäder och återuppbyggnad av vägar.

Från och med 2002 kom emellertid stödet att fokuseras alltmer på reformarbetet, och därmed också på den aspekt av Cards som gäller institutionsuppbyggnad.

62. Kommissionens strategiska direktiv har formulerats i dokumenten om det europeiska partnerskapet och grundar sig på behovsanalysen i de årliga lägesrapporterna.

63. Direktiven för landstrategidokumenterna kunde inte ha utformats på något annat sätt, om de skall kunna beakta den snabbt föränderliga situationen på västra Balkan. I fråga om partnerskapet genomfördes dessutom regelbundna utvärderingar av landstrategidokumenterna för att avgöra om förändringarna i landets situation krävde en översyn av strategin.

64. De länder som omfattades av arbetet inom Europeiska byrån för återuppbyggnad efter år 2000 var på väg att ta sig ur en konfliktsituation. I linje med EG:s program var arbetet först och främst inriktat på att lindra nödläget och få grundläggande tjänster att börja fungera igen.

Detta snabba stöd bidrog till framstegen inom reformprocessen och biståndet bidrog till institutionsuppbyggnaden.

Före 2004 var många villkor för att partnerskap skulle kunna utnyttjas optimalt inte uppfyllda, men sedan dess har situationen ändrats och det praktiseras nu allmänt. Under 2007 bedrevs de flesta partnerskapsprojekten i länder där biståndet förvaltas av Europeiska byrån för återuppbyggnad.

Rekommendation 1

Den strategiska vägledningen för genomförandet av instrumentet för stöd inför anslutningen ges i ett landsspecifikt vägledande flerårigt programdokument och ett motsvarande programplaneringsdokument för flera mottagarländer. Landsdokumenten inbegriper

en konsoliderad bedömning av utmaningar, behov och den relativa vikten av prioriteringarna för stöd, och det sätt på vilket detta leder till strategiska val inom ramen för varje del av instrumentet för stöd inför anslutningen. En beskrivning av de främsta områdena för intervention inom varje del, de förutsedda resultaten och indikativa finansiella anslag finns också inom de vägledande fleråriga programdokumenten. Detta kommer att göra att den strategiska delen i genomförandet avsevärt stärks inom instrumentet för stöd inför anslutningen.

65. Valet att kombinera flera förvaltningsätt gjordes för att se till att stödet snabbt betalades ut och återspeglade de nationella förvaltningarnas svagheter. I det läget föreföll det omöjligt att säkerställa en maximering av stödresultatet i alla sammanhang.

67. I många fall fick kommissionen en positiv reaktion från stödmottagarna på att stödet infördes och utvecklades snabbt. Alla nödvändiga delar fanns emellertid inte på plats för att garantera en tillfredsställande förmåga att fullt ut tillgodogöra sig stödet.

Rekommendation 2

Inom instrumentet för stöd inför anslutningen är målet att tillhandahålla målinriktat och effektivt stöd för alla stödmottagande länder. Det är därför som kommissionens förordning om instrumentet för stöd inför anslutningen innebär en progressiv väg mot decentralisering.

Förmågan att fullt ut tillgodogöra sig stödet är ett av kriterierna för tilldelning av medel till mottagarländer inom den vägledande fleråriga finansieringsramen.

68. Sedan år 2000 har mottagarländernas egenansvar ökat på ett tydligt och synbart sätt – i fråga om samordning, input och teknisk kapacitet.

Nivån av egenansvar i vart och ett av de berörda länderna återspeglade olika traditioner, kapacitet, historia samt landsspecifika krav och behov.

69. Under de gångna sex åren har mottagarländernas egenansvar ökat på ett tydligt och synbart sätt – i fråga om samordning, input och teknisk kapacitet.

Denna positiva utveckling har många former – inom programplaneringen genom diskussion och debatt, genom kontroll och utvärdering, men också i högre grad genom givarsamordning.

Rekommendation 3

Inom instrumentet för stöd inför anslutningen kommer tyngdpunkten till stor del att läggas på mottagarlandets ansvar för hela genomförandeprocessen.

Därför är decentraliserad förvaltning kommissionens mål närhelst det är möjligt. För detta ändamål krävs särskilda strukturer och system som måste inrättas av mottagarlandet. Inom instrumentet för stöd inför anslutningen planeras striktare villkor och krav för kommissionens överföring av förvaltningsbefogenheter till mottagarlandet.

För att se till att de nationella myndigheterna tar egenansvar antas de nationella programmen av kommissionen på grundval av de projektförslag som inlämnats av mottagarländerna.

70. Eftersom kommissionen och Europeiska byrån för återuppbyggnad är två separata organ, förekommer olika övervaknings- och utvärderingsmetoder. Inom instrumentet för stöd inför anslutningen kommer samma metod att tillämpas i alla länder då byråns verksamhet ska vara successivt avvecklad till den 31 december 2008.

Rekommendation 4

Kommissionen har planerat en översyn av sina utvärderingsrutiner och har utarbetat en harmoniserad rutin för delegationerna genom en handledning för självutvärdering som innehåller metoder för att sprida resultat och erfarenheter. Denna självutvärdering för projekten kommer att komplettera den oberoende utvärdering av programmen som genomförts av den ansvariga enheten.

Ett system har införts för systematisk uppföljning av utvärderingar och anordnande av ett avrapporteringsmöte inom en månad efter utarbetandet av sektoriella lägesrapporter och en uppföljningstabell uppdelad på de åtgärder som vidtagits efter rekommendationerna. Arbetet med rapportering om uppföljningen av utvärderingens rekommendationer inbegriper dessutom rapporter om vilka åtgärder som har vidtagits ett år efter det att åtgärderna började vidtas. Kommissionen ser också över i vilken grad som åtgärderna har vidtagits.