

EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 16

2009

ISSN 1831-0990

EUROPEISKA KOMMISSIONENS  
FÖRVALTNING AV  
FÖRANSLUTNINGSTÖDET  
TILL TURKIET



SV





Särskild rapport nr 16 // 2009

# EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRVALTNING AV FÖRANSLUTNINGSSTÖDET TILL TURKIET

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

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn: +352 4398-1  
Fax: +352 4398-46410  
E-post: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Särskild rapport nr 16 // 2009

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

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.  
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2009

ISBN 978-92-9207-584-2  
doi:10.2865/7418

© Europeiska gemenskaperna, 2009  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## Punkt

### FÖRKORTNINGAR

### I–VIII SAMMANFATTNING

### 1–7 INLEDNING

### 8–10 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

### 11–63 IAKTTAGELSER

#### 11–19 STRATEGISK PLANERING

13–19 RÅDETS OCH KOMMISSIONENS STRATEGIDOKUMENT VAR OTILLRÄCKLIGA NÄR DET GÄLLDE ATT RIKTA EU-STÖDET MOT UPPNÅBARA MÅL

#### 20–35 URVALET AV PROJEKT

22–29 URVALET AV PROJEKT INOM RAMEN FÖR FÖRANSLUTNINGSTÖDET TILL TURKIET GJORDES INTE TILLRÄCKLIGT NOGGRANT

30–35 PROJEKTURVALSPROCESSEN FÖRBÄTTRADES NÄR INSTRUMENTET FÖR STÖD INFÖR ANSLUTNINGEN INFÖRDES

#### 36–52 SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE

38–47 DE GRANSKADE PROJEKTEN GENOMFÖRDES INTE INOM TIDSRAMARNA GENOM SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE, MEN KORRIGERANDE ÅTGÄRDER HAR VIDTAGITS SEDAN DESS

48–52 DE GRANSKADE PROJEKTENS FÖRVÄNTADE OUTPUT UPPNÅDDES TILL SLUT OCH DET BEDÖMDES SOM TROLIGT ATT RESULTATEN VAR HÅLLBARA

#### 53–63 UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV RESULTATEN

54–59 PROBLEM MED GENOMFÖRANDET RAPPORTERADES INTE ALLTID

60–63 UPPGIFTERNA FÖR BEDÖMNING AV PROJEKTRESULTATEN VAR ÖVERLAG OTILLRÄCKLIGA

### 64–71 SLUTSATER OCH REKOMMENDATIONER

#### 65–68 SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT EU-STÖDET GICK TILL DE PROJEKT SOM GAV MEST MERVÄRDE NÄR DET GÄLLDE ATT UPPNÅ EU:s PRIORITERINGAR I PARTNERSKAPET FÖR ANSLUTNING?

#### 69–70 SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE ANVÄNDES PÅ ETT SÅDANT SÄTT ATT PROJEKTOUTPUT OCH PROJEKTMÅL UPPNÅDDES FRAMGÅNGSRIKT OCH INOM TIDSRAMEN?

#### 71 SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT DET FANNS ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SYSTEM FÖR UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV RESULTATEN?

### BILAGA I — FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

### KOMMISSIONENS SVAR



# FÖRKORTNINGAR

**EU:** Europeiska unionen

**IPA:** Instrument för stöd inför anslutningen

**Racer:** Relevanta, godkända, trovärdiga, enkla och stabila

**Smart:** Specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna

# SAMMANFATTNING

## I.

Sedan 2002 har föranslutningsstödet till Turkiet finansierat genomförandet av projekt som syftar till att stödja Turkiet i dess ansträngningar att uppfylla villkoren för anslutning till Europeiska unionen (se punkterna 1–7).

## II.

Vid revisionen ställdes följande tre frågor (se punkt 8):

- a) Såg Europeiska kommissionen till att EU-stödet gick till de projekt som gav mest mervärde när det gällde att uppnå EU:s prioriteringar i partnerskapet för anslutning?
- b) Såg Europeiska kommissionen till att systemet för decentraliserat genomförande användes på ett sådant sätt att projektoutput och projektmål uppnåddes framgångsrikt och inom tidsramarna?
- c) Såg Europeiska kommissionen till att det fanns ett ändamålsenligt system för uppföljning och utvärdering av resultaten?

## III.

Vid revisionen undersökte revisionsrätten ett urval av avslutade projekt, systemet för planering av nya projekt och funktionen hos systemet för decentraliserat genomförande (se punkterna 9–10).



## SAMMANFATTNING

### IV.

Den första perioden med föranslutningsstöd (föranslutningsstödet till Turkiet 2002–2006) hade många brister gemensamt med de tidigare föranslutningsprogrammen; alltför stora förseningar, problem med genomförandet samt otillräcklig uppföljning och utvärdering (se punkterna 36–42 och 53–61).

### V.

Trots detta uppnådde de granskade projekten sin förväntade output och revisionsrätten bedömer att deras resultat troligtvis kommer att vara hållbara i framtiden (se punkterna 48–52).

### VI.

Kommissionen har vidtagit åtgärder som syftar till att avhjälpa många av bristerna i systemet för decentraliserat genomförande, särskilt sedan det nya instrumentet för stöd inför anslutningen (2007–2013) infördes. Detta har redan lett till förbättringar i urvalsprocessen men dessa förändringars fulla inverkan kan bedömas först under kommande år, när projekten inom instrumentet för stöd inför anslutningen har genomförts (se punkterna 19, 30–34 och 43–47).

### VII.

Revisionsrätten konstaterar dock att rådets och kommissionens strategidokument var otillräckliga när det gällde att rikta EU-stödet mot uppnåbara mål inom föranslutningsprocessen. Dessutom var de strategiska målen och projektmålen inte tillräckligt specifika för att man skulle kunna göra en bedömning av projektsresultaten. Kommissionen hade inte tillgång till uppgifter som visade att föranslutningsstödet var ändamålsenligt (se punkterna 11–19 och 53–63).

### VIII.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser rekommenderar revisionsrätten att kommissionen tar itu med de resterande bristerna i den övergripande planeringen och styrningen av verksamheten (se punkterna 65–71).

Bild 1: Ett av de granskade projekten bidrog till det övergripande målet att förbättra Turkiets sjösäkerhet och att förebygga förorening av haven i enlighet med EU-kraven.



Källa: Europeiska kommissionen.

# INLEDNING

1. Turkiet är för närvarande ett av tre länder som ansöker om medlemskap i EU, tillsammans med Kroatien och f. d. jugoslaviska republiken Makedonien. För varje kandidatland har EU ett partnerskap för anslutning. Partnerskapet för anslutning med Turkiet antogs 2001 och uppdaterades 2003, 2006 och 2008. Det är ett beslut från rådet som fastställer vilka av EU:s prioriteringar i partnerskapet för anslutning som Turkiet behöver ta itu med för att nå framsteg med anslutningsförhandlingarna.
2. EU ger ekonomiskt stöd för att hjälpa kandidatländerna att möta de utmaningar som den europeiska integrationen innebär och att genomföra de reformer som krävs för att uppfylla kriterierna för EU-medlemskap. Varje år utarbetas ett nationellt program som listar alla projekt som ska genomföras.
3. Turkiets nationella program för 2002–2006 finansierades genom föranslutningsstödet för Turkiet (se **tabell 1**). Detta stöd ersattes från och med 2007 av instrumentet för stöd inför anslutningen<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rättslig grund för instrumentet för stöd inför anslutningen: Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen, (EUT L 210, 31.7.2006, s. 82).

TABELL 1

## EU-FINANSIERADE PROJEKT OCH ÅRLIGA BUDGETAR INOM RAMEN FÖR FÖRANSLUTNINGSSTÖDET FÖR TURKIET

Nationellt program	Antal projekt	Budgetanslag (miljoner euro)
2002	18	126
2003	26	145
2004	38	237
2005	38	278
2006	44	463

4. Instrumentet för stöd inför anslutningen för Turkiet fastställdes till 4 873 miljoner euro för perioden 2007–2013. Det består av fem delar, av vilka den största är del 1: övergångsstöd och institutionsuppbyggnad, med en tilldelning på 1 665 miljoner euro<sup>2</sup>. Detta är en viktig del i EU:s stöd för att de politiska och ekonomiska kriterierna ska uppnås (såsom de fastställdes vid rådets möte i Köpenhamn i juni 1993)<sup>3</sup> och gemenskapens regelverk genomförs<sup>4</sup>. Att uppnå dessa mål och genomföra regelverket är absoluta villkor för en EU-anslutning.
5. Kommissionen har ett övergripande ansvar för förvaltningen av föranslutningsstödet, medan föranslutningsstödet för Turkiet och instrumentet för stöd inför anslutningen förvaltas av de turkiska myndigheterna genom ett system för decentraliserat genomförande. Den största stödmottagaren inom varje projekt (vanligtvis ett ministerium eller annat offentligt organ) ansvarar för att föreslå projektidéer, specificera krav och sedan för att förvalta projektverksamheten. Följande nya turkiska institutioner inrättades: det turkiska generalsekretariatet för EU-frågor, som huvudsakligen ansvarar för identifiering och övervakning av projekten, och den centrala finansierings- och upphandlingsenheten, som ingår kontrakt för alla EU-finansierade projekt.
6. Kommissionen ansvarade för att godkänna (ackreditera) de institutioner som omfattades av systemet för decentraliserat genomförande och projektförvaltningssystemet innan de kunde bli operativa. Kommissionen godkänner också det årliga nationella programmet (som innehåller enskilda projekt som valts ut för EU-finansiering) och kommissionens anställda i Ankara förhandsgodkänner anbud och kontraktstilldelning.
7. Den gemensamma övervakningskommittén för Turkiet övervakar hur systemet för decentraliserat genomförande fungerar. Kommissionen och de turkiska myndigheterna delar på ordförandeskapet i kommittén, där viktiga företrädare för alla berörda organ ingår.
- <sup>2</sup> De andra delarna är gränsöverskridande samarbete, som omfattar gränsregioner mellan stödmottagande kandidatländer och potentiella kandidatländer samt mellan dem och EU:s medlemsstater (instrumentet för stöd inför anslutningen II) och de delar som gäller regional utveckling, utveckling av mänskliga resurser och utveckling av landsbygden (instrumentet för stöd inför anslutningen III, IV och V).
- <sup>3</sup> Enligt de politiska Köpenhamnskriterierna ska länderna ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter. Enligt de ekonomiska kriterierna krävs det en fungerande marknadsekonomi och förmåga att hantera konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom Europeiska unionen. För mer information om anslutningsförhandlingar se [http://europa.eu/scadplus/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_sv.htm)
- <sup>4</sup> Gemenskapens regelverk, nedan kallat *regelverket*, är EU:s samlade lagar och utgörs av ungefär 100 000 sidor primärrätt och sekundärrätt. Turkiets administrativa och juridiska myndigheter måste utbildas för att genomföra och upprätthålla den nya EU-lagstiftningen.

# REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

8. Syftet med revisionen var att bedöma hur väl kommissionen förvaltade föranslutningsstödet till Turkiet när det gäller följande frågor:
- a) Såg Europeiska kommissionen till att EU-stödet gick till de projekt som gav mest mervärde när det gällde att uppnå EU:s prioriteringar i partnerskapet för anslutning?
  - b) Såg Europeiska kommissionen till att systemet för decentraliserat genomförande användes på ett sådant sätt att projektoutput och projektmål uppnåddes framgångsrikt och inom tidsramarna?
  - c) Såg Europeiska kommissionen till att det fanns ett ändamålsenligt system för uppföljning och utvärdering av resultaten?
9. Revisionsrätten granskade ett urval av elva av de 82 projekt som omfattades av föranslutningsstödet till Turkiet inom det nationella programmet för 2002–2004, eftersom de senare genomförda projekten ännu inte hade avslutats. Projekten granskades för att man skulle bedöma i vilken utsträckning de hade gett den output och uppnått de mål som fastställts. Genom denna granskning framkom också bevis på vilka typer av brister som fanns i systemen för programplanering, genomförande och övervakning. Urvalet omfattade en rad olika projekt i fråga om typ, storlek och plats. Det minsta projektet i urvalet bestod av ett enda kontrakt, medan det största omfattade 312 bidrag. Värdet av EU-bidragen till projekten i urvalet varierade mellan 1,5 och 45 miljoner euro (se **bilaga I**).

10. Vid revisionen undersöktes också den strategiska planeringen och de förfaranden som användes vid urvalet av nya projekt för det första programåret (2007) för del 1 av instrumentet för stöd inför anslutningen fram till december 2008. Denna del valdes ut eftersom den var den största av de fem delarna (52 % av 2007 års totala budget för Turkiet) och den som var mest jämförbar med föranslutningsstödet till Turkiet.

#### Karta över Turkiet — Revisioner på plats



Källa: Europeiska revisionsrätten.

# IAKTTAGELSER

## STRATEGISK PLANERING

11. Prioriteringarna i partnerskapet för anslutning ska inte enbart finansieras med EU-stöd utan också med nationella medel och stöd från andra givare samt genom nationell politik och lagstiftning.
12. Revisionsrätten granskade strategidokumentet och det programplaneringssystem som användes för 2007 års nationella program för att bedöma om kommissionen hade en systematisk metod för att rikta EU:s ekonomiska stöd dit där det kunde ge störst mervärde när det gällde att uppnå prioriteringarna.

<sup>5</sup> Enligt artikel 33 i budgetförordningen (och artikel 24 i genomförandebestämmelserna) krävs det att verksamhetsförklaringarna innehåller uppgifter om förverkligandet av alla tidigare fastställda, specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål.

<sup>6</sup> Den senaste verksamhetsförklaringen för GD Utvidgning finns på sidan 667 i referensdokumentet SEK(2008) 514: Europeiska kommissionens preliminära förslag till allmän budget för budgetåret 2009 – arbetsdokument, del I.

## RÅDETS OCH KOMMISSIONENS STRATEGIDOKUMENT VAR OTILLRÄCKLIGA NÄR DET GÄLLDE ATT RIKTA EU-STÖDET MOT UPPNÅBARA MÅL

13. Enligt budgetförordningen<sup>5</sup> krävs det att Smart-mål (dvs. mål som är specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna) fastställs för alla politiska åtgärder som omfattas av EU-budgeten. De ska fastställas i de årliga verksamhetsförklaringarna<sup>6</sup> som en del av de verksamhetsbaserade budgeterings- och förvaltningsprocesserna. Kommissionen inkluderade dock inte Smart-mål i verksamhetsförklaringarna när det gällde föranslutningsutgifterna för Turkiet.
14. 2006 års partnerskap för anslutning innehöll 236 prioriteringar för Turkiet när det gällde att uppfylla kraven i regelverket och Köpenhamnskriterierna. Det fanns ingen rangordning av prioriteringarna i fråga om betydelse. Det enda som skilde dem åt var deras tidsramar. 2006 års partnerskap för anslutning angav att kortfristiga prioriteringar skulle uppnås inom ett eller två år och prioriteringar på medellång sikt inom tre till fyra år.
15. Prioriteringarna i partnerskapet för anslutning angavs inte konsekvent i specifika och mätbara termer. Det visade sig vara orealistiskt att alla prioriteringarna skulle uppnås inom de tidsramar som specificeras i rådets beslut.

- 16.** Kommissionen gjorde 2007 en bedömning av i vilken utsträckning Turkiet hade uppnått prioriteringarna i partnerskapet för anslutning. Bedömningen visade att Turkiet redan hade uppnått omkring 60 prioriteringar, dvs. 30 % av dem som skulle uppnås enligt tidsramarna i partnerskapet för anslutning. Revisionsrättens analys bekräftade detta. Av de kortfristiga prioriteringarna för 2006 återfanns 67 % i 2008 års partnerskap för anslutning, vilket visade att de inte hade uppnåtts inom den planerade tidsramen (**tabell 2**).
- 17.** Till exempel hade 2001 års partnerskap för anslutning fastställt en prioritering avseende "kampen mot den organiserade brottsligheten, narkotika, människohandel, bedrägerier, korruption och penningtvätt" med en tidsfrist på två år. Denna prioritering har sedan upprepats i alla de följande partnerskapen för anslutning. Tidsfristen på två år var uppenbart omöjlig att hålla på grund av prioriteringens omfattning.
- 18.** Utifrån varje partnerskap för anslutning förväntas Turkiet utarbeta en plan som omfattar de planerade åtgärderna<sup>7</sup>. I dessa planer specificeras inte den verksamhet som skulle kräva ekonomiska bidrag från EU.

<sup>7</sup> Nationellt program för antagande av regelverket.

TABELL 2

## JÄMFÖRELSE MELLAN KORTFRISTIGA PRIORITERINGAR I PARTNERSKAPEN FÖR ANSLUTNING ÅREN 2006 OCH 2008

Partnerskapet för anslutning för 2006 listade 155 kortfristiga prioriteringar och partnerskapet för anslutning för 2008 listade 139.

Av de kortfristiga prioriteringarna inom partnerskapet för anslutning för 2006 var 80 (52 %) desamma eller nästan desamma i partnerskapet för anslutning för 2008, 24 (15 %) desamma i partnerskapet för anslutning för 2008, men hade formulerats tydligare eller i skarpare ordalag, 51 (33 %) inte inkluderade i partnerskapet för anslutning för 2008.

35 av de kortfristiga prioriteringarna i partnerskapet för anslutning för 2008 var nya eller hade tidigare varit prioriteringar på medellång sikt.

19. Kommissionen införde 2007 ett flerårigt vägledande planeringsdokument. Detta är ett allmänt strategidokument som ska fastställa vilka de viktigaste prioriteringarna är som bör få ekonomiskt stöd genom instrumentet för stöd inför anslutningen under de kommande tre åren. Det fleråriga vägledande planeringsdokumentet är därför ett mycket viktigt instrument och innebär möjligheter att åstadkomma en bättre riktad EU-finansiering. Dokumentet var dock mycket komprimerat, vilket begränsade hur specifikt det kunde vara. När det gällde vissa områden innehöll dokumentet knappt mer än en upprepning av de relevanta prioriteringarna för partnerskapet för anslutning, och i ett fall sammanfattades sju prioriteringar i en enda punkt: "Stärkande av lagligt och rättsligt skydd av religiösa friheter" Följden blev att målen för EU-finansieringen inte definierades så att de blev mer specifika, mätbara eller uppnåbara i det fleråriga vägledande planeringsdokumentet än i partnerskapet för anslutning.

### URVALET AV PROJEKT

20. Projekten väljs gemensamt ut av de turkiska myndigheterna och kommissionen, som införlivar dem i ett finansieringsavtal som undertecknas av båda parter efter det att motsvarande nationella program har antagits av kommissionen.
21. Revisionsrätten bedömde om projekturvalsprocessen garanterade att de finansierade projekten
- a) var direkt kopplade till prioriteringarna i partnerskapet för anslutning,
  - b) hade specifika mål och innehöll planer för resultatuppföljning,
  - c) var välplanerade och genomförbara.

### URVALET AV PROJEKT INOM RAMEN FÖR FÖRANSLUTNINGSSTÖDET TILL TURKIET GJORDES INTE TILLRÄCKLIGT NOGGRANT

#### **Vid urvalet av projekten inom ramen för föranslutningsstödet till Turkiet tog man inte tillräcklig hänsyn till prioriteringarna i partnerskapet för anslutning**

22. Det krävs en ändamålsenlig process för att man ska kunna se till att projektidentifieringen sker nerifrån och upp enligt det tillvägagångssätt som infördes med systemet för decentraliserat genomförande och att den leder till utarbetande och godkännande av projekt som utformats för att uppnå prioriteringarna i partnerskapet för anslutning.



23. Vid revisionsrättens granskning av projekt inom de nationella programmen för 2002–2004 konstaterades det att det inte fanns någon sådan process vid tidpunkten för granskningen och att det för ett av de elva projekten inte fanns någon motsvarande prioritering i partnerskapet för anslutning<sup>8</sup>. Även om projektet uppenbart var väl värt att genomföra (se punkt 51 och ruta 5) nämndes behovet av det inte någonstans i partnerskapet för anslutning, och det fanns samtidigt över 100 andra prioriteringar för vilka det ännu inte hade valts ut några projekt. Målen för och omfattningen av ytterligare fyra granskade projekt<sup>9</sup> hade inte någon direkt koppling till prioriteringarna i partnerskapet för anslutning.

<sup>8</sup> Genom projektet skulle en skyddstillsynsenhet skapas som en del av den turkiska fängelsereformen som skulle tillhandahålla en rad tjänster åt domstolsväsendet och kriminalvården. I det nya systemet infördes ett alternativ till fängelse som gav möjlighet för gärningsmännen att avtjäna sina straff ute i samhället.

<sup>9</sup> *Polisiär kriminalteknik, kulturella rättigheter, vägtransport och utvecklingsprogrammet för östra Anatolien.*

#### **Mål och indikatorer för projekten inom föranslutningsstödet till Turkiet var inte tillräckliga för resultatuppföljning**

24. För varje projekt inom ett nationellt program krävs en komplett beskrivning, ett så kallat projektunderlag. Dessa ska ange projektets mål, förväntade resultat och objektiva verifierbara indikatorer liksom milstolpar för genomförandet.
25. Revisionsrätten granskade projektunderlagen för att kontrollera om projektmålen och de förväntade resultaten var utformade i enlighet med Smart (specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna) och om indikatorerna för projektens resultatuppföljning var utformade i enlighet med Racer (relevanta, godkända, trovärdiga, enkla och stabila).
26. Projektunderlagen gav visserligen en grund för ett system för resultatuppföljning, men revisionsrätten konstaterade att bara två av de elva projekten (*konsumentskydd* och *skyddstillsyn* från 2004 års nationella program) hade utformat målen i enlighet med Smart och resultatindikatorerna i enlighet med Racer. Projektunderlaget för *skyddstillsyn* fastställde exempelvis sju indikatorer för att man skulle kunna mäta vilken inverkan skyddstillsyn fick jämfört med fängelsestraff.

27. Avsaknaden av referensuppgifter – mot vilka förbättringar kan mätas – gjorde att det nästan blev omöjligt att bedöma i vilken utsträckning projektens mål hade uppnåtts. **Ruta 1** visar att målen i de olika delarna av *utvecklingsprogrammet för östra Anatolien* skulle ha kunnat vara mätbara. Projektunderlaget innehöll dock varken indikatorer eller referensuppgifter mot vilka framsteg kunde påvisas och i det fastställdes inte heller några mål.

## UTVECKLINGSPROGRAMMET FÖR ÖSTRA ANATOLIEN

Utvecklingsprogrammet för östra Anatolien med en budget på 45 miljoner euro hade fyra delar med följande mål:

**Jordbruk:** Förbättra jordbrukskapaciteten, inkomstnivåerna och livskvaliteten för människor och organisationer på landsbygden inom programområdet. (Inga indikatorer eller referensuppgifter avseende jordbrukskapacitet, inkomster osv. angavs.)

**Små och medelstora företag:** Stimulera verksamheten i små och medelstora företag genom kapacitetsuppbyggnad på både central och lokal nivå genom att tillämpa nya metoder på innovativ regional utveckling på lång sikt. (Inga indikatorer eller referensuppgifter avseende verksamheten inom små och medelstora företag angavs.)

**Turism:** Främja regionen som ett nationellt och internationellt turistmål och hjälpa till att bevara naturområden och historiska minnesmärken. (Inga indikatorer eller referensuppgifter avseende antalet nationella/internationella turister angavs.)

**Social utveckling:** Öka kvinnors tillgång till läs- och skrivkunnighet och inkomstbringande verksamheter för att komma till rätta med den obalans som finns. (Inga indikatorer eller referensuppgifter avseende kvinnors deltagande angavs.)

### Genomförbarheten hos projekten inom föranslutningsstödet till Turkiet beaktades inte i tillräcklig grad

- 28.** När projektmålen har fastställts måste det specificeras vilken utrustning och vilka lokaler, åtgärder och verksamheter som behövs för projektet. Av de elva granskade projekten var det bara två som till fullo fastställde de specifika behoven för projektet: *sjösäkerhet* från 2002 års nationella program och *skatteförvaltning* från 2004 års nationella program. Specifikationerna för de övriga nio projekten var otillräckliga i varierande grad.
- 29.** När det gäller till exempel projektet för *gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor*<sup>10</sup> hade man inte tillräckligt noggrant övervägt frågan om de lokaler som de turkiska myndigheterna skulle tillhandahålla. Det visade sig först efter projektets start att helt nya byggnader och betydande förändringar av arbetsrutinerna krävdes. Ett sådant omfattande arbete kunde inte företas med den budget och den tidsram som fastställts för projektet. Som en följd av detta uppnådde projektet inte den förväntade laboratorieackrediteringen, även om den EU-finansierade utrustningen och utbildningen levererades som planerat.

<sup>10</sup> Syftet med projektet för *gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor* var anpassning till EU:s lagstiftning och rutiner på området för växtskydd.

### PROJEKTURVALSPROCESSEN FÖRBÄTTRADES NÄR INSTRUMENTET FÖR STÖD INFÖR ANSLUTNINGEN INFÖRDES

- 30.** Vid revisionsrättens granskning av projekturvalsprocessen för 2007 års nationella program konstaterades det att kommissionen hade infört systematiska och dokumenterade kontroller av varje projektförslag innan förslaget tagits under övervägande för att ingå i programmet.
- 31.** Till exempel gjordes det på ett tidigt stadium kontroller av att projektet var kopplat till en prioritering i det fleråriga vägledande planeringsdokumentet och i partnerskapet för anslutning. Projektförslag som inte hade någon koppling till prioriteringarna förkastades.

32. Kommissionen såg också ett behov av att förbättra indikatorerna för att man bättre skulle kunna mäta hur projektmålen uppnåddes och införde därför kontroller av kvaliteten på dem. Stödmottagarna fick vägledning om hur de skulle definiera tydliga mål och indikatorer för att mäta dem.
33. Dessutom ålade kommissionen de turkiska myndigheterna att utarbeta behovsbedömningar eller genomförbarhetsstudier för varje projekt och införde kontroller för att garantera att detta blev utfört. Kommissionen rekommenderade en ekonomisk bedömning (vanligtvis i form av en kostnads-nyttoanalys) av investeringsprojekt. Kommissionen krävde också marknadsundersökningar för leveransdelarna i de föreslagna projekten, för att bedöma de verkliga behoven, och en lämplig budget för utrustning. Kommissionen gav de turkiska myndigheterna vägledning i hur man utarbetar sådana undersökningar.
34. Revisionsrättens analys visade att de nya åtgärderna hade genomförts i 2007 års nationella program, men att det fortfarande fanns utrymme att förbättra deras tillämpning. Projektförslagen bedömdes inte utifrån hur ändamålsenliga och effektiva de troligen skulle bli i fråga om att *uppnå* en prioritering. Med en sådan bedömning skulle man kunna göra en meningsfull jämförelse mellan olika alternativ och fastställa vilket urval av projekt som troligtvis skulle få störst inverkan.
35. De nya åtgärderna bör göra det möjligt för kommissionen att välja ut projekt på ett sätt som skulle minska sådana problem som konstaterades vid revisionen av projekten inom de nationella programmen 2002–2004. En heltäckande bedömning av vilken inverkan förbättringarna har haft kan dock göras först när projekten inom 2007 års nationella program har genomförts till fullo (2012).

### SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE

36. Systemet för decentraliserat genomförande utgör den rättsliga och administrativa ramen för de turkiska myndigheterna när de ska förvalta EU-finansierade projekt under kommissionens ledning. Detta fordrar att det finns lämpliga administrativa organ med tillräckliga resurser, dvs. det turkiska generalsekretariatet för EU-frågor och den centrala finansierings- och upphandlingsenheten (se punkt 5), och att stödmottagarna har tillräcklig kapacitet för att genomföra projekten.

- 37.** Revisionsrätten bedömde om projekten förvaltades framgångsrikt via systemet för decentraliserat genomförande med hjälp av följande frågor:
- Hade de granskade projekten från de nationella programmen för 2002–2004 genomförts inom tidsramarna?
  - Hade den förväntade outputen uppnåtts och fanns det potential för ett hållbart utfall?

**DE GRANSKADE PROJEKTEN GENOMFÖRDES INTE INOM TIDSRAMARNA GENOM SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE, MEN KORRIGERANDE ÅTGÄRDER HAR VIDTAGITS SEDAN DESS**

- 38.** Kommissionen gjorde 2003 bedömningen att kapaciteten var tillfredsställande när det gäller strukturen och bemanningen inom systemet för decentraliserat genomförande och godkände på denna grund att föranslutningsstödet till Turkiet skulle genomföras genom detta system. I praktiken hade man dock inte tillräckligt kvalificerad och utbildad personal till systemet för att behandla den stora budget och det stora antal projekt som antogs för de nationella programmen 2002–2004 (se **ruta 2**). Trots detta antog kommissionen nationella program med finansiella belopp och antal projekt som bara ökade år från år (se tabell 1).

**RUTA 2**

**EXEMPEL PÅ FÖRSENINGAR PÅ GRUND AV ATT DET FUNNITS FÖR LITE PERSONAL OCH ERFARENHET INOM SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE**

*Projektet för vägtransport från 2004 års nationella program*

De tekniska specifikationerna utarbetades i slutet av 2004, men på grund av personalbrist tog det sju månader för den centrala finansierings- och upphandlingsenheten att lämna in sina anmärkningar. Sammanlagt tog det över ett och ett halvt år att färdigställa och godkänna upphandlingsdokumenten.

*Projekt på området för gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor från 2002 års nationella program*

Utarbetandet av kontrakt om tekniskt stöd till projekten tog sammanlagt ett år, och tio utkast gjordes eftersom stödmottagaren inte var van att utarbeta sådana kontrakt. Detta försenade det tekniska stödet med ungefär elva månader.

- 39.** För att komma tillrätta med eftersläpningen prioriterade den centrala finansierings- och upphandlingsenheten anbud och kontrakt för de äldre projekten för att hålla sig inom tidsgränserna för att ingå kontrakt och därigenom undvika att förlora det ekonomiska stödet från EU. Detta fick som följd att projekten för det innevarande året inte framskred enligt planerna, vilket i sin tur ledde till systematiska förseningar<sup>11</sup>. På grund av detta tvingades man förlänga genomförandeperioden för varje nationellt program inom föranslutningsstödet till Turkiet mellan 2002 och 2005 med ett år. En del av det nationella programmet för 2006 har också fått förlängas.
- 40.** Revisionsrätten konstaterade att systemet för decentraliserat genomförande inte lyckades genomföra sju av de elva granskade projekten från det nationella programmet 2002–2004 i tid och endast delvis lyckades med detta när det gäller de övriga fyra projekten.
- 41.** Det första steget i ett projekts genomförande är upphandlingen, som kan börja när kommissionen har godkänt det nationella programmet. Sju av de granskade projekten var inte färdiga för upphandling vid det stadiet. Det stödmottagande ministeriet hade inte utarbetat projektspecifikationer och annan dokumentation tillräckligt för att kunna offentliggöra de meddelanden om upphandling som behövdes för att hitta lämpliga kontraktsparter. Till exempel var det en fördröjning på 17 månader mellan godkännandet av projektet i det nationella programmet 2004 och upphandlingen, både vad gäller projektet för *modernisering av tullväsendet* och projektet för *kulturella rättigheter*.

<sup>11</sup> I tidigare rapporter från revisionsrätten konstaterades liknande problem med föranslutningsstödet: Särskild rapport nr 12/2008 om det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (Ispa), 2000–2006, särskild rapport nr 4/2006 om investeringsprojekt inom Phareprogrammet i Bulgarien och Rumänien, särskild rapport nr 5/2004 om Phare-stöd för att förbereda kandidatländerna för förvaltningen av strukturfonderna och särskild rapport nr 6/2003 om partnersamverkan (twinning) som huvudinstrument till stöd för institutionell uppbyggnad i kandidatländerna.

## PROJEKTET FÖR MODERNISERING AV TULLVÄSENDET FRÅN 2004 ÅRS NATIONELLA PROGRAM

Det nationella programmet för 2004 godkändes i januari 2005. Meddelandet om upphandling av fordon och utrustning (bl.a. röntgenskannrar) offentliggjordes inte förrän den 31 augusti 2006 och kontraktet ingicks den allra sista dagen innan tidsfristen gick ut, dvs. den 30 november 2006. Två delar i upphandlingen måste annulleras eftersom anbuden inte uppfyllde specifikationerna. Eftersom det inte fanns tillräckligt med tid att inleda ett nytt upphandlingsförfarande ledde förseningarna till att ungefär 3,7 miljoner euro (21 % av den sammanlagda budgeten för utrustning på 18 miljoner euro) förföll. Kommissionen var tvungen att bevilja en förlängning på ett år av genomförandeperioden (till den 30 november 2008) så att den resterande delen av projektet skulle kunna slutföras.

42. Kontraktsfasen omfattar en genomgång av de anbud som kommit in, val av kontraktspart och underskrift av kontraktet. Detta är huvudsakligen den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens uppgift. Inget av leverantörskontrakten i det granskade urvalet hade undertecknats inom tidsramen. Förseningar i upphandlingen och kontraktstilldelningen orsakar en motsvarande minskning av den tid som återstår för att genomföra projektverksamheten, något som fick allvarliga konsekvenser för några av projekten (se **ruta 3**).

Bild 2: Projektet för *modernisering av tullväsendet* mottog EU-finansierade skannrar för hamnar och gränstullar som skulle användas för att söka igenom fordon i kampen mot olaga handel med människor, droger och vapen.



Källa: Turkiska tullmyndigheten.

Bild 3: Misstänkt innehåll som upptäckts med hjälp av de EU-finansierade skannarna.



Källa: Turkiska tullmyndigheten.

- 43.** På grund av de problem som uppstod genom personalbristen vid den centrala finansierings- och upphandlingsenheten godkände kommissionen de nationella programmen för 2005 och 2006 på villkor att enheten ökade sin personalstyrka till 80 anställda för det nationella programmet 2005 och till 100 anställda för det nationella programmet 2006.
- 44.** För att minska riskerna i samband med kontraktstilldelning i sista minuten införde kommissionen tillfälliga tidsfrister. Detta började med 2005 års nationella program, men hade större effekt på 2006 års nationella program, även om detta program innehöll färre kontrakt att behandla (se **tabell 3**).
- 45.** Nya kontroller infördes också i projekturvalsprocessen för 2007 års nationella program (se punkt 30) som syftade till att minska av förseningarna. En bedömning av stödmottagarnas kapacitet att utnyttja medlen gjordes och i projekturvalsprocessens sista fas kontrollerades det i vilket utvecklingsstadium projektet befann sig för att man skulle kunna garantera att det kunde genomföras omedelbart.

TABELL 3

## UPPGIFTER OM KONTRAKTSTILDELNING

Program	Slutdatum för kontraktstilldelning	Totalt antal kontrakt	Föregående månads kontraktstilldelning	
NP 2002	30.11.2004	351	287	82 %
NP 2003	30.11.2005	501	454	91 %
NP 2004	30.11.2006	752	688	91 %
NP 2005	30.11.2007	604	470	78 %
NP 2006	30.11.2008	378	85	22 %



- 46.** Kommissionen införde också nya förfaranden som gav den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens chef ansvaret för att se till att de ministerier som mottog stöd hade tillräckligt med kapacitet, exempelvis personal, för att genomföra sina projekt. Från och med 2007 års nationella program ska chefen för den centrala finansierings- och upphandlingsenheten, efter det att de ministerier som mottar bidrag har utfört självbedömningar, göra "miniackrediteringar".
- 47.** Eftersom denna process fortfarande pågick vid tiden för revisionen kan åtgärdens inverkan ännu inte bedömas. Kommissionen har dock redan konstaterat att stödmottagarna inte fick några klara riktlinjer och att den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens förfaranden för att kontrollera självbedömningarna inte var tillfredsställande.

#### DE GRANSKADE PROJEKTENS FÖRVÄNTADE OUTPUT UPPNÅDDES TILL SLUT OCH DET BEDÖMDES SOM TROLIGT ATT RESULTATEN VAR HÅLLBARA

- 48.** Inom projekten används resurserna (input) till att producera output och uppnå målen (förväntat resultat och utfall). Dessa termer definieras i **ruta 4**.

#### RUTA 4

#### DEFINITION AV PROJEKTOUTPUT OCH PROJEKTMÅL

**OUTPUT** — Det som direkt produceras eller uppnås med hjälp av de resurser som tilldelats ett projekt. Exempel: Tillhandahållande av laborieutrustning (gemenskapens regelverk om *fyto sanitära frågor*), förverkligande av fortbildningskurser (*utvecklingsprogrammet för östra Anatolien*).

**RESULTAT** — Omedelbara förändringar som sker till följd av att ett projekt genomförs. Exempel: Användning av laborieutrustning för att undersöka sjukdomar hos växter, eller nya färdigheter som kvinnor har tillägnat sig genom att delta i en fortbildningskurs.

**INVERKAN** — Långsiktiga konsekvenser som kan observeras efter det att projektet slutförts. Exempel: Minskad förekomst av växtsjukdomar och ökat tillträde för kvinnor till inkomstbringande verksamheter.

**UTFALL** — Resultat och inverkan.

**MÅL** — Angivelse av det utfall man avser att uppnå.

49. Såsom anges i punkterna 24–27 var projektmålen och indikatorerna inte utformade enligt Smart, med följderna att kommissionen inte kunde visa i vilken utsträckning projektledningen hade varit framgångsrik när det gällde att uppnå målen. Revisionsrättens bedömning begränsades därför till en granskning av om det fanns bevis för att projekten hade uppnått sin förväntade *output*. Till grund för bedömningen låg en genomgång av övervakningsrapporterna, intervjuer med de elva största stödmottagande ministerierna och 19 besök på plats som revisionsrättens revisorer gjorde för att inhämta bevis på den *output* som uppnåts.
50. Revisionsrätten fann inga betydande brister när det gällde hur projektens *output* hade uppnåts; *output*en uppnåddes helt i tre<sup>12</sup> av de elva projekt som fanns inom ramen för de granskade kontrakten och uppnåddes till stor del i de övriga åtta (se **tabell 4**). De få problem som konstaterades berodde på brister i projektens utformnings- och urvalsfaser (se punkterna 20–29) och på de förseningar som uppstod under upphandlingen och kontraktstilldelningen.

<sup>12</sup> *Sjösäkerhet* (nationellt program 2002), *modernisering av tullväsendet* (nationellt program 2004) och *skyddstillsyn* (nationellt program 2004).

TABELL 4

## OUTPUT OCH HÅLLBARHET

	Projekt										
	Sjösäkerhet	Gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor	Polisiär kriminalteknik	Kulturella rättigheter	Konsumentskydd	Biocider och vatten	Modernisering av tullväsendet	Skatteförvaltning	Vägtransport	Skyddstillsyn	Utvecklingsprogram för östra Anatolien
Den <i>output</i> som producerats och bidragit till målen	Ja	/	/	/	/	/	Ja	/	/	Ja	/
Projekt som troligtvis kommer att bli hållbara	Ja	Nej	Ja	/	/	/	/	Ja	/	Ja	/

Kriterier:

Ja = Helt tillfredsställande; / = Till största delen tillfredsställande; Nej = Inte tillfredsställande.

51. Ett projekt är hållbart när det fortsätter att uppnå resultat och ha inverkan även efter det att EU-stödet har upphört. Med de begränsningar som det innebär att utföra en revision av relativt långt framskridna projekt, bedömde revisionsrätten att resultaten för tio av de elva granskade projekten troligtvis kommer att bli hållbara (se **tabell 4**). Det enda undantaget var projektet om *gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor* från 2002 års nationella program. Projektet uppnådde visserligen större delen av den förväntade outputen, men det fanns risk för att det inte skulle vara hållbart, eftersom det inte hade ackrediterats (se punkt 29). Det rådde också brist på personal vid laboratorierna, och laboratorieutrustningsleverantören utförde inte det underhåll som fastställts i kontraktet.
52. Dessutom är det troligare att ett projekt blir hållbart när stödmottagarna har ett stort egenansvar, vilket illustreras i **ruta 5**. En känsla av delaktighet uppkommer när stödmottagarna känner sig direkt involverade i initiativet, till exempel när de själva har föreslagit det, bidragit med input till planeringen och utformningen av projektet, förvaltat genomförandet och tror att de kan dra nytta av att projektet fortsätter. Det är troligare att denna situation uppstår i och med systemet för decentraliserat genomförande för Turkiet och dess projektidentifiering nerifrån och upp och med förvaltning av projektgenomförandet av stödmottagarna själva. Även om egenansvar bara är en av flera olika faktorer som påverkar hållbarheten konstaterade revisionsrätten att det fanns goda förutsättningar för hållbarhet, såsom projektansvar kombinerat med förverkligande av den planerade outputen

Det tekniska biståndet – den absolut viktigaste delen av projektet – genomfördes effektivt och i tid. Det förekom dock förseningar i leveransen av kontorsutrustning; meddelandet om upphandling offentliggjordes mer än sjuutton månader senare än vad som planerats enligt projektunderlaget. Förseningens inverkan minimerades eftersom justitieministeriet tillhandahöll alternativ utrustning med hjälp av turkiska nationella medel så att skyddstillsynsenheten kunde börja sin verksamhet.

## UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV RESULTATEN

- 53.** Uppföljning och utvärdering av resultaten är nödvändigt för att man ska kunna informera beslutsfattarna och uppvisa en sund ekonomisk förvaltning. Revisionsrätten undersökte om kommissionen hade en sund bas för att övervaka projektens genomförande och bedöma om projektmålen uppnåddes samt vilken inverkan de EU-finansierade projekten hade när det gällde att uppnå prioriteringarna inom partnerskapet för anslutning.

### PROBLEM MED GENOMFÖRANDET RAPPORTERADES INTE ALLTID

- 54.** Via systemet för decentraliserat genomförande kontrollerade man genom regelbundna sammanträden och övervakningsrapporter om projekten fortlöpte enligt planerna.
- 55.** Projektens stödmottagare var ordförande vid sammanträdena för att man skulle kunna övervaka utvecklingen och lösa de problem som uppstod under projektgenomförandet. Kommissionen, den centrala finansierings- och upphandlingsenheten och generalsekretariatet för Europeiska unionen var alla tvungna att närvara vid sammanträdena så att ett utbyte av uppdaterade uppgifter kunde ske. Protokollen från sammanträdena hade inte alltid skrivits, men revisionsrätten granskade ett litet urval av dem som fanns för de granskade projekten. Dessa bekräftade att de problem med genomförandet som uppstod i den dagliga verksamheten hade identifierats och att man hade fattat beslut om uppföljningsåtgärder, men några av de stora problemen dokumenterades inte. Även om generalsekretariatet för Europeiska unionen ansvarar för att överse hur genomförandet fortskrider och vid behov rekommendera den gemensamma övervakningskommittén korrigerande åtgärder konstaterade revisionsrätten att generalsekretariatet för Europeiska unionen inte deltog i något av de sammanträden som fanns dokumenterade i urvalet.

- 56.** Två typer av projektövervakningsrapporter användes inom systemet för decentraliserat genomförande. Den ena var den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens månadsrapport om anbud, kontraktstilldelning och betalning. Dessa skickades till kommissionens delegation för en kontroll av hur verksamheten fungerade och till kommissionens ekonomienhet för en finansiell kontroll. Den andra typen var stödmottagarnas halvårsrapport om utförandet av projektverksamheten som skickades till generalsekretariatet för Europeiska unionen. Revisionsrätten konstaterade dock att ett antal betydande förseningar och problem med projektgenomförandet inte nämndes i dessa rapporter (se **tabell 5**).
- 57.** Rapporterna gav möjlighet att övervaka vilka framsteg som hade gjorts i förhållande till de milstolpar som fastställts i varje projektunderlag för de olika stadierna i projektgenomförandet. Detta gjordes dock endast när projekten påbörjades och avslutades. Inga datum angavs för när de olika delmilstolparna uppnåddes. Som en följd av detta fanns det vid projekts slut inget fullständigt underlag för att man skulle kunna bedöma i vilken utsträckning de hade genomförts enligt planerna.

TABELL 5

### BRISTER SOM INTE TOGS UPP I STÖDMOTTAGARNAS PROJEKTÖVERVAKNINGSRAPPORTER OCH VIDTAGNA UPPFÖLJNINGÅTGÄRDER

<i>Biocider och vatten</i>	Brister i de tillhandahållna laboratorielokalerna nämndes inte i stödmottagarens övervakningsrapport, men beskrevs i detalj i EU-entreprenörens kvartalsrapport. Stödmottagaren vidtog korrigerande åtgärder (som finansierades med turkiska medel) och projektet slutfördes med framgång.
<i>Gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor</i>	Revisorerna upptäckte att fel laboratorieutrustning hade tillhandahållits och att laboratorielokalerna var olämpliga (se punkterna 29 och 51, ruta 2 och tabell 4). Stödmottagaren vidtog korrigerande åtgärder för att installera ny utrustning i laboratorielokalerna på en av anläggningarna efter kommissionens besök på plats.
<i>Modernisering av tullväsendet</i>	Förseningar vid installationen av en röntgenskanner nämndes inte i stödmottagarens rapport, eftersom stödmottagaren inte hade planerat att bygga en extra ställning som skannern kunde monteras på, vilket stödmottagaren sedan gjorde med hjälp av egna medel.

- 58.** Årliga "utvärderingsdelrapporter" utarbetades för den gemensamma övervakningskommittén av ett externt företag som hade anlåtats av kommissionen. I dessa sammanfattades av alla aktiva projekt, dvs. projekt som var under genomförande under den period som täcktes av rapporten. Syftet var att ge en översikt av varje projekts genomförande med avseende på relevans, effektivitet och trolig ändamålsenlighet samt inverkan och hållbarhet. Detta gjordes främst på grundval av den övervakningsrapport som utarbetades genom systemet för decentraliserat genomförande och samtal. En övergripande rapport utarbetades också som innehöll rekommendationer om förbättringar av funktionen hos systemet för decentraliserat genomförande och dess planering. Dessa rekommendationer ledde till att den gemensamma övervakningskommittén fattade flera beslut.
- 59.** Eftersom utvärderingsdelrapporterna gjordes en gång per år och inte innehöll någon bedömning av de avslutade projekten tillhandahölls uppgifterna inte i tid och de var inte heller tillräckligt kompletta för att möjliggöra en styrning av verksamheten. Utöver de brister som identifierades i de projektövervakningsrapporter som krävs enligt systemet för decentraliserat genomförande och avsaknaden av ackumulering av de uppgifter som fanns tillgängliga fanns det inga användbara övervakningsuppgifter om i vilka stadier förseningarna uppstod eller om hur omfattande de var. Som en följd av detta fanns det inga kompletta och tillförlitliga uppgifter som tillhandahölls i tid om förvaltningen som kunde användas för att planera den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens årliga arbetsbörda, minimera flaskhalsar och eftersläpningar eller möjliggöra snabba ingripanden i de fall där milstolparna inte uppnåddes.

#### **UPPGIFTERNA FÖR BEDÖMNING AV PROJEKTRESULTATEN VAR ÖVERLAG OTILLRÄCKLIGA**

- 60.** Förutom de brister i formuleringen av projektmålen och projektindikatorerna som konstateras i punkterna 24–27 användes inte de resultatindikatorer som fastställdes i projektunderlagen vid utarbetandet av övervakningsrapporterna för tio av de elva granskade projekten. I dessa tio ingick två projekt som hade en del väl utvecklade indikatorer (se punkt 26). Följaktligen saknade kommissionen information om hur framgångsrika projekten var när det gällde att uppnå sina mål.

- 61.** I många fall kommer projektens resultat och inverkan inte att uppnås förrän någon tid efter det att den sista betalningen har gjorts, även om denna information är mycket viktig för att man ska kunna bedöma resultaten i förhållande till projektens utgifter. Eftersom det inte fanns någon slutlig projektrapport hade inte kommissionen något system för att samla in uppgifter till de indikatorer som fastställts i projektunderlaget när projekten avslutades. Det fanns inget förfarande som gjorde det möjligt att övervaka och rapportera om projektens hållbarhet eller uppnåendet av projektmål efter datumet för den sista betalningen.
- 62.** Under de sex år som EU har gett föranslutningsstöd till Turkiet har det inte funnits något system för efterhandsutvärdering av enskilda projekt eller av ändamålsenligheten för programmen som helhet när det gäller att uppnå prioriteringarna i partnerskapet för anslutning och föra Turkiet närmare en anslutning till EU.
- 63.** Dessutom var de mest strategiska målen för det ekonomiska föranslutningsstödet inte specifika, mätbara eller möjliga att uppnå inom de fastställda tidsramarna, vilket innebär att grunden för att övervaka om resultaten uppnåddes med hjälp av stödet, inbegripet om man fick valuta för pengarna, var otillräcklig.

## SLUTSATER OCH REKOMMENDATIONER

64. Revisionsrätten konstaterade brister i kommissionens förvaltning av föranslutningsstödet till Turkiet under den period som det betalades ut. Sedan dess har kommissionen vidtagit åtgärder för att förbättra rutinerna för instrumentet för stöd inför anslutningen, även om förändringarnas ändamålsenlighet kan bedömas först i framtiden. Förbättringar behövs fortfarande när det gäller att fastställa prioriteringar för stödet och bedöma hur ändamålsenligt stödet är.

### **SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT EU-STÖDET GICK TILL DE PROJEKT SOM GAV MEST MERVÄRDE NÄR DET GÄLLDE ATT UPPNÅ EU:S PRIORITERINGAR I PARTNERSKAPET FÖR ANSLUTNING?**

65. Det fanns ingen mekanism för att se till att de projekt som föreslogs och valdes ut var de som bäst utnyttjade EU:s ekonomiska medel när det gällde att uppnå prioriteringarna i partnerskapet för anslutning.
66. Partnerskapet för anslutning fastställer en uppsjö av prioriteringar som ska uppnås för att förbereda Turkiet för EU-medlemskap. Meningen är att EU-stödet ska utgöra ett komplement till Turkiets egna ansträngingar för att uppnå dessa prioriteringar. Det fanns ingen inbördes rangordning av målen, vare sig i partnerskapet för anslutning, de årliga nationella programmen och de godkända projekten eller i enskilda projektdelar och verksamheter. Det saknades specifika kriterier och en stabil ram för att fastställa vilka prioriteringar som skulle få EU-stöd. Det fastställdes inga specifika, mätbara och uppnåbara mål för stödet och tidsramarna var inte realistiska.
67. Följaktligen fanns det ingen sund bas för uppföljning av resultaten.
68. Även om projekturvalsförfarandena förbättrades betydligt genom införandet av instrumentet för stöd inför anslutningen gjordes det fortfarande inga bedömningar av hur ändamålsenliga och effektiva projekten troligtvis skulle bli i fråga om att *uppnå* ett strategiskt mål och därigenom göra det möjligt att jämföra olika alternativ eller projekturval på ett meningsfullt sätt för att se vilka av dem som troligtvis skulle få störst inverkan.



#### REKOMMENDATION OM STRATEGISKA MÅL

Kommissionen bör förbättra programplaneringen genom att införa en lämplig metod för att fastställa vilka strategiska mål som har störst behov av EU:s ekonomiska stöd. Metoden bör garantera att logiken bakom det EU-stöd som används för att uppnå varje strategiskt mål är tydligt påvisbar.

#### REKOMMENDATION OM VERKSAMHETSFÖRKLARINGARNA

Kommissionen bör fastställa specifika mål för programmet för ekonomiskt föranslutningsstöd och inkludera dem i den verksamhetsförklaring som åtföljer det preliminära budgetförslaget.

#### REKOMMENDATION OM PROJEKTFÖRSLAG

Kommissionen bör uppmuntra de turkiska myndigheterna att utarbeta projektförslagen så att de strategiska målen för EU-finansieringen kan uppnås inom realistiska tidsramar.

### **SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT SYSTEMET FÖR DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE ANVÄNDES PÅ ETT SÅDANT SÄTT ATT PROJEKTOUTPUT OCH PROJEKTMÅL UPPNÅDDES FRAMGÅNGSRIKT OCH INOM TIDSRAMEN?**

69. Trots att de institutioner som omfattades av systemet för decentraliserat genomförande hade godkänts av kommissionen hade de inte tillräckligt med personal för de nationella programmen för 2002–2004 och lyckades inte genomföra de granskade projekten eller programmet som helhet i tid. Trots de problem och förseningar som uppstod i samband med genomförandet lyckades man ändå genom systemet för decentraliserat genomförande se till att de granskade projekten till största delen uppnådde sin förväntade output och att resultaten troligtvis skulle bli hållbara.

- 70.** Kommissionen har vidtagit åtgärder som syftar till att avhjälpa många av bristerna i systemet för decentraliserat genomförande. Dessa förbättringars fulla inverkan kan bedömas först under kommande år, när projekten inom instrumentet för stöd inför anslutningen har genomförts.

#### REKOMMENDATION OM PROJEKTUTFORMNING

Kommissionen bör fortsätta med initiativen för att förbättra projektens utformning och genomförande genom de institutioner som omfattas av systemet för decentraliserat genomförande. Åtgärder som obligatoriska behovsbedömningar och bättre planering av kontraktstilldelning bör tillämpas på lämpligt sätt.

#### **SÅG EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL ATT DET FANNS ETT ÄNDAMÅLSENLIGT SYSTEM FÖR UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV RESULTATEN?**

- 71.** Kommissionen hade inte tillgång till de uppgifter som behövdes för att visa att föranslutningsstödet var ändamålsenligt. Revisionsrätten konstaterade att projektunderlagen utgjorde grunden för ett system för resultatuppföljning genom att det där fastställdes mål och förväntade resultat med objektivt verifierbara indikatorer för projekten. Ofta var dock de fastställda målen inte specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna och indikatorerna inte tillräckliga för att övervaka måluppfyllelsen.

#### REKOMMENDATIONER OM PROJEKTRESULTATEN

Kommissionen bör se till att de enskilda projektförslagen har specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål så att deras bidrag till att uppnå de strategiska målen kan uppvisas.

Kommissionen bör förbättra mekanismen för rapportering om projektgenomförandet och om förverkligandet av projektens verksamheter och output, och bör se till att projektresultaten följs upp med hjälp av indikatorer som fastställs i projektunderlaget för att visa att projektmålen har uppnåtts.

Kommissionen bör se till att projektens utfall (resultat och inverkan) rapporteras när varje projekt har avslutats och därefter vid lämpliga tidsintervaller så att informationen om resultaten kan användas vid framtida planering.

#### REKOMMENDATION OM PROGRAMUTVÄRDERING

Kommissionen bör inleda en utvärdering av hela programmet för föranslutningsstöd till Turkiet.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 2009.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Ordförande*

## FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

Projektets namn	Budgeterade belopp från EU (miljoner euro)	Belopp som det ingåtts kontrakt för (miljoner euro)	Belopp som betalats av EU (miljoner euro)
<i>Sjösäkerhet</i>	2	2	2
<i>Gemenskapens regelverk om fytosanitära frågor</i>	4	3	3
<i>Polisiär kriminalteknik</i>	5	4	4
<i>Kulturella rättigheter</i>	3	2	1
<i>Konsumentskydd</i>	3	1	1
<i>Biocider och vatten</i>	5	4	4
<i>Modernisering av tullväsendet</i>	17	12	11
<i>Skatteförvaltning</i>	5	5	5
<i>Vägtransport</i>	5	4	3
<i>Skyddstillsyn</i>	2	1	1
<i>Utvecklingsprogram för östra Anatolien</i>	45	43	43
<b>Totala kostnader för EU</b>	<b>95</b>	<b>82</b>	<b>78</b>
<b>Totala kostnader för Turkiet</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>EU-bidrag + nationella bidrag</b>	<b>106</b>	<b>90</b>	<b>85</b>

# KOMMISSIONENS SVAR

## SAMMANFATTNING

### IV.

Kommissionen medger att förvaltningen av det sedan 2003 använda systemet för decentraliserat genomförande i Turkiet delvis syftar till att lära ut hur förvaltningen fungerar. Trots inledande svagheter i genomförandet av projekt och program, har projekt kunnat genomföras framgångsrikt och i de flesta fall är resultaten varaktiga.

### VI.

Kommissionen anser att de strikta villkoren för ackrediteringen av det turkiska genomförandesystemet och en noggrann övervakning av dessa villkor kommer att säkerställa ett effektivt genomförande av föranslutningsstödet.

### VII.

Kommissionen har utarbetat en åtgärdsstruktur för ekonomiskt stöd grundat på ett partnerskap för anslutning, ett flerårigt vägledande planeringsdokument samt nationella strategier. Kommissionen betraktar denna struktur som en adekvat ram, men medger att de strategiska målen och indikatorerna i det fleråriga vägledande planeringsdokument som ligger till grund för instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) kan förbättras ytterligare. Arbetet med detta är redan igång. Enligt IPA-reglerna ska projekten ha Smart-mål och Racer-indikatorer, vilket systematiskt kontrolleras. Vad gäller instrumentet för föranslutningsstöd till Turkiet (Turkiets föranslutningsinstrument), kommer utvärderingen av effektiviteten i föranslutningsstödet inom ramen för IPA att ske på sektors- eller programnivå och inte på projektnivå, då detta inte anses kostnadseffektivt.

### VIII.

Under 2008/2009 har kommissionen tillsammans med de turkiska myndigheterna vidtagit en rad åtgärder för att förbättra programplaneringen för och genomförandet av föranslutningsstödet. Ytterligare åtgärder följer.

# KOMMISSIONENS SVAR

## INLEDNING

### 3.

Som ett inslag i systemet för decentraliserat genomförande ansvarar Turkiet sedan 2003 för genomförandet av EG:s ekonomiska stöd i landet.

Turkiet har erhållit IPA-stöd sedan 2007. Stödet bygger på bidrag som utgått inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument under perioden 2002–2006.

Utöver slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2004 följer EU en föranslutningsstrategi för Turkiet som sönderfaller i tre beståndsdelar: fortsatt uppföljning av Turkiets framsteg med avseende på Köpenhamns-kriterierna, ett principfast genomförande av anslutningsförhandlingarna och stöd till en dialog mellan EU:s och Turkiets civila samhällen. Detta tillsammans med anslutningsförhandlingarna som inleddes i oktober 2005 har varit vägledande för programplaneringen sedan 2004/2005.

### 4.

För perioden 2007–2013 har, inom ramen för IPA, totalt 4,9 miljarder euro öronmärkts för Turkiets räkning, vilket innebär en avsevärd ökning jämfört med de 1,25 miljarder euro som beviljades inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument under perioden 2002–2006.

## IAKTTAGELSER

### 12.

Kommissionen har inrättat en strategisk planeringsram för det ekonomiska stödet. I den ingår det fleråriga vägledande planeringsdokumentet i egenskap av flerårig strategisk planeringsram som – utöver partnerskapet för anslutning – är vägledande för programplaneringen inom ramen för IPA i Turkiet.

### 13.

Verksamhetsförklaringen måste till fullo överensstämma med det årliga förvaltningsprogrammet och innehålla samma politiska mål och indikatorer. Därför måste de "särskilda" målen i verksamhetsförklaringen kunna knytas till olika åtgärdsområden. De ekonomiska anslagen till stöd för dessa politiska mål återfinns i "main expenditure-related outputs".

Vid planeringen av insatsområden och fastställandet av konkreta mål och prioriteringar för IPA-finansiering utgår verksamhetsförklaringarna från de fleråriga vägledande planeringsdokumenten. Enligt IPA-förordningen är det en rättsligt bindande skyldighet att utarbeta fleråriga vägledande planeringsdokument. De antas genom kommissionsbeslut och gäller i tre år. Det är svårt att ange de finansiella målen i verksamhetsförklaringen, eftersom detta kräver att de listade resultaten har tilldelats en budget nästan ett år före det berörda budgetåret. En sådan budgetanalys genomförs endast i samband med programplaneringen, vilken avslutas under budgetåret.

Kommissionen bemödar sig om att förbättra den information som den lämnar i detta sammanhang. I 2010 års verksamhetsförklaring hade de ekonomiska anslagen (för åren 2008 och 2009) redan fördelats på prioriterade områden. Ytterligare åtgärder kan vidtas för att lämna mer ingående uppgifter. En arbetsgrupp har inrättats inom kommissionen för att hitta sätt att förbättra samtliga verksamhetsförklaringar, även dem som rör utvidgningspolitiken.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 15.

Partnerskapet för anslutning grundar sig på vad som "principiellt" är realistiskt att uppnå. Den senaste bristanalysen avseende prioriteringar inom partnerskapet för anslutning som gjordes 2007 visade mycket riktigt att en stor del av prioriteringarna inte har genomförts inom den utsatta tidsfristen. Detta beror delvis på att de politiska reformerna i Turkiet har bromsats på senare år och på större utmaningar i samband med anslutningsförhandlingarna med Turkiet.

### 16.

Prioriteringarna inom partnerskapet för anslutning ska inte enbart genomföras med hjälp av IPA-stöd, utan också genom nationella instrument och annat givarestöd icke-finansiellt, exempelvis med hjälp av politiska instrument. Dessutom finns ett antal prioriteringar inom partnerskapet för anslutning som inte kräver eller lånar sig till ekonomiskt stöd från gemenskapen. Rättsliga reformer kräver politiska beslut (av regeringar och parlament) snarare än stöd till institutionell uppbyggnad.

### 18.

Som svar på 2008 års partnerskap för anslutning har turkiska regeringen utarbetat en övergripande nationell plan för antagandet av gemenskapens regelverk. Den nationella planen för antagandet av gemenskapens regelverk innehåller indikationer om de finansiella behoven per sektor eller område.

### 19.

Det fleråriga vägledande planeringsdokument innehåller vägledning om vilken av prioriteringarna inom partnerskapet för anslutning som bör bli föremål för IPA-stöd.

För att uppfylla regelverkets kriterier, specificeras det i det fleråriga vägledande planeringsdokumentet att prioritet ska ges åt stöd till antagandet och genomförandet av gemenskapslagstiftningen på områden som kräver omfattande anpassning av lagstiftningen och stora investeringar, dvs. främst inom jordbrukssektorn och på området rättvisa, frihet och säkerhet. Den största finansieringsvolymen koncentrerades faktiskt till dessa sektorer i programmen för 2007–2009.

Sedan revisionen fick en sakkunniggrupp våren 2009 kommissionens uppdrag att utvärdera åtgärdsstrukturen för ekonomiskt stöd i Turkiet. Gruppen kom fram till att det fleråriga vägledande planeringsdokumentet utgör en del av en sammanhållen strategi- eller åtgärdsstruktur. Den påpekar även att det finns utrymme för att förbättra mätbarheten i fråga om målen för det fleråriga vägledande planeringsdokumentet, även om målens mätbarhet på vissa insatsområden inte så mycket beror på utformningen som på politiskt stöd (risker och antaganden).

Kommissionen bemödar sig om att ytterligare förbättra åtgärdsstrukturen och den strategiska ramen för stöd till institutionell uppbyggnad i Turkiet före anslutningen. En uppföljning av utvärderingen av åtgärdsstrukturen för föranslutningsfinansiering i Turkiet planeras för 2010.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 23.

Kommissionen anser att den med avseende på Turkiets föranslutningsinstrument har infört ett tillfredsställande projektutvärderingssystem. Efterlevnad av prioriteringarna i partnerskapet för anslutning var ett av urvalskriterierna i Turkiets föranslutningsinstrument. I projektdokument för Turkiets föranslutningsinstrument ingick ett avsnitt om koppling till eller relevans för partnerskap för anslutning eller den nationella planen för antagandet av gemenskapens regelverk. I samband med bedömningen av projektförslagen utvärderade kommissionen huruvida förslagen i tillräcklig grad uppfyllde prioriteringskraven i partnerskapet för anslutning. Prioriteringskraven i partnerskapet för anslutning är ibland mycket öppet formulerade och kräver en kombination av flera projekt och andra åtgärder.

Vad beträffar IPA-instrumentet, användes tidigare erfarenheter för att utveckla och förbättra systemet ytterligare. Detta kunde ske tack vare ett nytt projektbedömningsförfarande, som redan på det tidiga projekttidstadiet omfattar en systematisk bedömning av ett projekts relevans för prioriteringarna i partnerskapet för anslutning.

Vid valet av projekt utgår kommissionen från en bedömning av projektets lämplighet med avseende på prioriteringskraven i partnerskapet för anslutning, det fleråriga vägledande planeringsdokumentet och tillgängliga sektorspecifika strategier. Dessutom bedöms projektets mognadsgrad, kvalitet och graden av eget ansvar.

Sedan revisionen inrättas fr.o.m. 2010 års programplanering (som inleddes i juli 2009), redan vid programplaneringsprocessens början arbetsgrupper som har till uppgift att bedöma behoven inom sektorn och samla in eller kartlägga de mest angelägna och högst prioriterade projekten inom en viss sektor. Detta ska ske i enlighet med (de befintliga) sektorsstrategierna och partnerskapet för anslutning, den nationella planen för antagande av gemenskapens regelverk och det fleråriga vägledande planeringsdokumentet. Projekttidéer kartläggs nu för två år i taget och inte ett år som tidigare.

### 26.

Kommissionen medger att indikatorerna och referensvärdena i tidigare projekt mycket väl kan förbättras. Detta har uppmärksammats i dokumentet om Turkiets programplaneringsförfarande, som de turkiska myndigheterna och kommissionen har enats om. Enligt detta dokument krävs fr.o.m. 2007 att effekt- och resultatindikatorerna för insatserna ska kvantifieras och vara kontrollerbara och tidsbegränsade.

Sedan revisionen ska projektmålen och de förväntade resultaten fr.o.m. 2009 vara konkreta, mätbara, uppnåeliga, relevanta och försedda med slutdatum (Smart-mål) och indikatorerna för övervakning av projektresultaten relevanta, accepterade, trovärdiga, enkla och stabila (Racer-indikatorer).

I slutsatserna från den gemensamma övervakningskommitténs programplaneringsmötet i januari 2009 enades man om att turkiska generalsekretariatet för EU-frågor fr.o.m. länderprogrammet 2009 dels ska tillhandahålla tekniskt bistånd för att kontrollera om projektförslagen har försetts med Smart-mål och Racer-indikatorer, dels ska bistå stödmotagarna i arbetet med att förbättra sina projektdokument i detta avseende.

### 27.

Arbetet med att finna projekt inom ramen för utvecklingsprogrammet för östra Anatolien inleddes år 2000 när undantagsstillstånd fortfarande rådde i regionen och det inte var möjligt att röra sig fritt utan militäreskort. Under dessa förutsättningar var det inte möjligt att göra någon grundlig bedömning eller genomföra referensundersökningar för att komma fram till giltiga indikatorer. Ett beslut fattades emellertid om att utarbeta ett program för en av Turkiets fattigaste regioner och låta gruppen för tekniskt bistånd genomföra en undersökning och en behovsanalys av landsbygdssamhällena i de fyra provinserna under programmets inledningsfas. Denna bedömning låg till grund för utformningen av biståndsprogrammet (dvs. programmets innehåll). De turkiska myndigheterna planerar dessutom att utföra en konsekvensanalys för att analysera effektiviteten i biståndsprogrammets fyra beståndsdelar.



## KOMMISSIONENS SVAR

### 28.

För elva av de projekt som varit föremål för revision utarbetades två fullt specificerade projektkrav. Projektkraven för övriga projekt var ofullständiga.

Vis av erfarenheten har kommissionen sedan 2004/2005 gjort såväl en behovs- och genomförbarhetsbedömning som innehållsliga och tekniska specifikationer till ett formellt krav för föranslutningsstöd.

Genomförandet av bedömningar, genomförbarhetsstudier och marknadsundersökningar är nyckelfaktorer för att öka ett projekts möjlighetsgrad.

### 29.

Projektet om gemenskapslagstiftning på det fytosanitära området uppnådde alla sina mål utom ett, nämligen att laboratorier skulle ackrediteras under projektets löptid. De större laboratorierna har ackrediterats och lämnat betydande bidrag i samband med de förstärkta importkontrollerna, då de har utfört ett antal tester som aldrig hade kunnat göras tidigare. Det faktum att de mindre laboratorierna inte har någon ackreditering inverkar inte på de övergripande fördelarna av projektet.

### 30.

I Turkiets programplaneringsdokument med avseende på IPA fastställs det att projektets genomförbarhet så långt möjligt ska kontrolleras redan på projektidéstadiet och mer ingående vid utarbetandet av projektdokumentet, bl.a. med hjälp av genomförbarhetsstudier när så krävs.

### 34.

Efter revisionen kom kommissionen och de turkiska myndigheterna i början av 2009 överens om åtgärder för att ytterligare stärka programplaneringsprocessen och ett konsekvent genomförande av den. Man kom särskilt överens om att avsätta betydligt mer tid för kartläggning av projekt samt om en förstärkning av den rådgivning som det turkiska generalsekretariatet för EU-frågor och EG kan erbjuda berörda ministerier under kartläggningsfasen. Detta görs för att se till att de projekt som väljs är de som bäst motsvarar anslutningsprocessens prioriteringar samt för att bättre bedöma dessa projekts troliga genomslagskraft och effektivitet. Genom den nya lagen om det turkiska generalsekretariatet för EU-frågor från juli 2009 och den därpå följande ökningen av dess personalstyrka kan mer personal avsättas till denna uppgift.

### 38.

Organen inom det centrala genomförandesystemet bedömdes ha tillräckliga resurser i ackrediteringsfasen. Under instrumentets första år höll emellertid personalökningarna inte jämna steg med förstärkningen av finansieringen, vilket berodde på förseningar i antagandet av föreskrifter för den centrala finansierings- och upphandlingsenheten. Kommissionen reagerade genom att ställa upp kvantitativa mål för en personalstyrka av lämplig omfattning som ett villkor för att anslå ytterligare medel till Turkiet. Som ett resultat därav ökades den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens personalstyrka från omkring 20 personer 2002 till över 100 personer 2008. Enligt den nya lag om turkiska generalsekretariatet för EU-frågor som antogs i juli 2009 kommer denna institutions personalstyrka att ökas från 80 personer till 300. Personalrekryteringen har redan inletts.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 39.

En förlängning av tidsfristen för att sluta avtal på programnivå beslutades först fr.o.m. 2002 och 2003 års program för att därigenom ta hänsyn till dröjsmålen i genomförandet till följd av förseningen i ackrediteringen av det centrala genomförandesystemets strukturer. För 2004 och 2005 års program och vissa projekt inom 2006 års program beviljades endast en förlängning av genomförandefristerna.

### Ruta 2

#### Exempel på förseningar till följd av otillräckliga personalresurser och erfarenheter inom det centrala genomförandesystemet

Trots förseningarna i anbudsförfarandet har vägtransportprojektet i 2004 års nationella program nu fullbordats och de uppställda målen har uppnåtts.

Trots förseningar har projektet om gemenskapslagstiftning på det fytosanitära området i 2002 års nationella program framgångsrikt genomförts och lämnar nu ett värdefullt bidrag till importkontrollerna.

### 40.

Trots att förseningar i genomförandet av projekten har förekommit inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument, har de inte påverkat vare sig genomförandet av projekt eller deras förväntade verkan.

### 41.

Kommissionen har dragit lärdomar av förseningar i anbudsförfarandena och kräver därför fr.o.m. 2005 att Europeiska kommissionens delegation senast sex månader efter antagandet av det årliga nationella programmet får tillgång till det fullständiga anbudsunderlaget för godkännande.

Sedan IPA infördes 2007 ska alla stödmottagande institutioner förse den centrala finansierings- och upphandlingsenheten med anbudsutkast så snart det berörda nationella programmet har antagits, för att se till att anbudsförberedelserna inleds innan finansieringsavtalet undertecknas, varefter genomförandet kan påbörjas.

### 42.

Kommissionen medger att leveransavtalen i de projekt som var föremål för revisionsrättens revision försenades. Utrustningen upphandlades emellertid och bidrog till projektplanerna som planerat. Det enda undantaget är tullprojektet, som innehöll två varupartier för vilka upphandlingen inte fullföljdes.

Sedan dess har kommissionen vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i förberedelserna för upphandlingen, för att undvika misslyckade upphandlingsförfaranden och säkerställa att de genomförs inom den utsatta tidsfristen. Inom ramen för IPA blir varje projekt som inbegriper leveranser föremål för systematiska marknadsundersökningar under programplaneringsfasen.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 44.

Införandet av mellanliggande tidsfrister har visat sig vara ett effektivt sätt att påskynda upphandlingarna och tilldelningen av kontrakt. Tack vare ett avtal mellan EG och Turkiet kommer sådana frister att användas även under de kommande åren. Med utgångspunkt i tidigare erfarenheter har detta system byggts ut så att det i fråga om programåret 2005 gäller att respektera tidsfristen, dels för inlämnande av anbudsunderlag till Europeiska kommissionens delegation för förhandskontroll och inledandet av förfaranden, dels för inlämnande av utvärderingsrapporter och kontrakt.

### 47.

Som ett svar på kommissionens villkor för ackreditering av det centrala genomförandesystemet enligt IPA har den centrala finansierings- och upphandlingsenheten ytterligare förstärkt systemet för bedömning av de berörda ministeriernas förmåga att genomföra projekt genom att tydligt definiera förfarandena, ge ministerierna mer vägledning och fortbildning samt låta den nationella utanordnarinstansen garantera kontrollen av att det verkligen genomförs. Kommissionen kommer vid en uppföljningsrevision tidigt våren 2010 att ingående analysera efterlevnaden av ackrediteringsvillkoren. Kommissionen anser f.n. att den centrala finansierings- och upphandlingsenheten uppfyller villkoren för en ackreditering till det centrala genomförandesystemet enligt IPA-reglerna.

### 49.

Genom att fastställa indikatorer och referensvärden har kommissionen korrigerat brister i tidigare projekt inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument. Mål som uppfyller Smart-projektets kriterier och förväntade resultat samt Racer-indikatorer för projektresultaten utgör numera ett krav. Efterlevnaden kontrolleras av kommissionen och turkiska generalsekretariatet för EU-frågor.

### 51.

Se svaret på punkt 29.

### 54.

Ett omfattande övervakningssystem inrättades med en tydlig rollfördelning mellan det centrala genomförandesystemets aktörer. Den centrala finansierings- och upphandlingsenheten ansvarar för att utifrån avtals- och finansieringssynpunkt övervaka genomförandet. Stödmottagaren övervakar genomförandet av projektverksamheten från teknisk synpunkt. Turkiska generalsekretariatet för EU-frågor ansvarar för övervakningen av genomförandet med avseende på projektens resultat samt på sektors- och programnivå. Den nationella utanordnarinstansen ansvarar för övervakningen av genomförandet av det centrala genomförandesystemet, övervakningen gäller även driften av övervakningssystemet. Europeiska kommissionens delegation övervakar det centrala genomförandesystemets funktion genom kontroller på kontrakts-, projekt-, sektors- och programnivå.

Sedan revisionen i januari 2009 har den gemensamma övervakningskommittén förklarat sig välvilligt inställd till införandet av ett resultatriktat övervakningssystem för att IPA också ska bli föremål för oberoende extern övervakning.

### 55.

Turkiska generalsekretariatet för EU-frågor delar med kommissionen ordförandeskapet i gemensamma övervakningskommittén och underkommittén för granskning av program- och projektgenomförandet på sektorsnivå. Mötena i kommittéerna har hållits regelbundet och har möjliggjort korrigerande åtgärder i nödvändiga fall för att se till att de förväntade resultaten och målen uppnås.

## KOMMISSIONENS SVAR

Stödmottagaren anordnar projektledningsmöten en gång var eller varannan månad, i vilka den centrala finansierings- och upphandlingsenheten, Europeiska kommissionens delegation och underleverantören deltar. Turkiska generalsekretariatet för EU-frågor har hittills inte deltagit i mötena. Efter antagandet av den nya lagen om turkiska generalsekretariatet för EU-frågor, inrättandet av en separat övervakningsenhet och ökningen av den berörda personalstyrkan avser sekretariatet att fr.o.m. 2010 delta i enskilda projektledningsmöten av särskild relevans för sektors- eller programperspektivet.

Protokoll har regelbundet förts vid den gemensamma övervakningskommitténs och underkommitténs möten. Protokoll från de enskilda projektledningsmötena har däremot inte regelbundet förts inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument. Vid IPA-mötena förs ett skriftligt protokoll.

### 56.

Kommissionen medger att övervakningsrapporter från stödmottagarna inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument har varit av skiftande kvalitet. Riskerna till följd av brister i enskilda övervakningsrapporter minskades tack vare den övervakning som Europeiska kommissionens delegation utför, underleverantörernas lägesrapporter och det externa perspektivet i etapputvärderingsrapporterna.

Omständigheten att övervakningsrapporterna var sjätte månad inte alltid avslöjat svagheter och förseningar innebär inte att dessa inte har upptäckts och åtgärdats.

Sedan revisionen har kommissionen tillsammans med myndigheten med ansvar för det centrala genomförandesystemet kommit överens om en ändring av formatet för stödmottagarnas övervakningsrapporter samt av deras frekvens och av kvalitetskontrollerna för att därigenom åtgärda brister.

### 57.

Ett system har inrättats för att regelbundet övervaka hur projekten genomförs och vissa etappmål uppnås. Detta innebär att samtliga stödmottagare var sjätte månad lämnar in rapporter till turkiska generalsekretariatet för EU-frågor, för att förbereda mötena två gånger om året i underkommittén för granskning av på sektorsnivå. Dessa rapporter har inte alltid varit så fullständiga som avsett.

Sedan revisionen har kommissionen gått med på att vidta en rad åtgärder för att stärka övervakningssystemet. Åtgärderna inbegriper dels sammanslagningen av de två nuvarande övervakningsrapporterna till en enda, som varje kvartal ska överlämnas till både turkiska generalsekretariatet för EU-frågor och den centrala finansierings- och upphandlingsenheten, dels en stärkt kontroll av rapporternas kvalitet som genomförs av den nyligen inrättade övervakningsenheten inom turkiska generalsekretariatet för EU-frågor. Det nya systemet användes för första gången av turkiska generalsekretariatet för EU-frågor vid underkommitténs möten hösten 2009.

Dessutom enades den gemensamma övervakningskommittén vid sitt möte i januari 2009 om att införa ett resultatorienterat övervakningssystem, som från och med 2010 kommer att kunna ge ytterligare ett utifrånperspektiv på projektens genomförande. Rapporterna inom ramen för det resultatorienterade övervakningssystemet kommer att utarbetas snabbare och oftare än de tidigare etapputvärderingsrapporterna.

När de gemensamma övervakningsstrukturerna (den gemensamma övervakningskommittén och dess underkommitté) och det externa resultatorienterade övervakningssystemet väl är på plats, kommer Europeiska kommissionens delegation att fortsätta med sin egen övervakning av projektens genomförande, precis som i fallet med övervakningen inom ramen för det centrala genomförandesystemet. Detta kommer att ske genom visiter, analys av rapporter och interna övervakningsrapporter (s.k. "övervakningskartor") som utarbetas med jämna mellanrum.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 59.

Se svaret på punkt 57.

### 60.

Det format för övervakningsrapporter som fastställdes sommaren 2009, alltså efter revisionen, innefattar indikatorer (projektets nuvarande genomförandegrad jämfört med indikatorerna på projektresultat), större insatser under rapporteringsperioden, befintliga problem och risker, förväntade problem och risker samt planerad verksamhet. Sådana uppgifter tas fram för varje del av projektet.

### 61.

Inom ramen för Turkiets föranslutningsinstrument har slutrapporterna från underleverantörerna, de sista övervakningsrapporterna från stödmottagarna samt etapputvärderingsrapporter alla var för sig bidragit med uppgifter om resultatet och den troliga effekten av enskilda projekt.

Sedan revisionen utvärderar kommissionen i sin avslutande utvärdering av projektet ("övervakningskartan") systematiskt hur målen har uppnåtts och om resultaten av projektet är bestående. Fr.o.m. 2009 ska stödmottagarna varje kvartal lägga fram övervakningsrapporter. Dessutom kommer en mer frekvent extern rapportering att äga rum genom det resultatorienterade övervakningssystemet som tas i drift under 2010. Dessa extrarapporter kommer i slutet av projektets genomförande att erbjuda en bättre grund för bedömning av hur resultaten har uppnåtts och vilka resultaten är.

(Se svaret beträffande punkt 57).

### 62.

Sedan år 2003 har kommissionen använt sig av ett etapputvärderingsprogram för att regelbundet göra sektorsvisa och tematiska utvärderingar av stödet till Turkiet. Eftersom detta görs under själva genomförandet och inte i efterhand, kan det inte betraktas som en efterhandsutvärdering. Huvudsyftet är att bedöma föranslutningsstödet som bidrag till hela anslutningsprocessen och att förmedla erfarenheter och rekommendationer för att förbättra stödets relevans, effektivitet, faktiska genomförande, resultat och hållbarhet.

Sedan revisionen har kommissionen ersatt detta system med ett nytt etapputvärderingsverktyg för att utvärdera hur föranslutningsstödet till Turkiet bidragit till den totala anslutningsprocessen, särskilt till de strategiska målen i det fleråriga vägledande planeringsdokumentet. Verktöget ska också användas för att förmedla rekommendationer och erfarenheter.

Kommissionen kommer att genomföra en efterhandsutvärdering av hela Turkiets föranslutningsinstrument (2002–2006) när samtliga projekt har avslutats.

Systematiska efterhandsutvärderingar på projektnivå är varken kostnadseffektiva (alltför dyra) eller meningsfulla, särskilt inte när det gäller utvärderingen av resultat och varaktighet som ofta ändå inte kan betraktas isolerat för varje enskilt projekt, utan måste utvärderas i ett större sammanhang där allt aktuellt stöd samt politiska åtgärder och reformer beaktas. Systematiska efterhandsutvärderingar genomförs därför på en högre nivå än projektnivån och inriktas i stället på sektorerna, tematiska frågor, finansieringsinstrument, program osv.

## KOMMISSIONENS SVAR

### SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

#### 64.

Kommissionen har vidtagit, eller är på väg att vidta, åtgärder för att förbättra projekt- och övervakningsuppgifter, upprätta en fastare strategisk ram och effektivisera arbetet med att prioritera mellan och välja ut projekt.

#### 65.

Sedan 2003 har anslutningspartnerskapet varit vägledande för föranslutningsstödet till Turkiet.

I och med införandet av IPA, har kontrollen av överensstämmelsen med prioriteringarna i anslutningspartnerskapet förbättrats. En systematisk kontroll av anslutningspartnerskapets överensstämmelse med prioriteringarna görs fr.o.m. idéstadiet.

Fr.o.m. juli 2009 bidrar de sektorsindelade arbetsgrupperna till den systematiska utvärderingen av de enskilda sektorernas behov och prioriteringsordningen bland projekten under två år.

Därigenom uppnås fullständig överensstämmelse med anslutningspartnerskapets prioriteringar och det fleråriga vägledande planeringsdokumentets strategiska mål.

#### 66.

Kommissionen har upprättat en åtgärdsstruktur för det ekonomiska stödet till Turkiet inom ramen för IPA som, uppifrån och ned, inbegriper associationsavtalet, avtal om en tullunion, förhandlingsmandat, årliga lägesrapporter och utvidgningsstrategin, associationspartnerskapet, det fleråriga vägledande planeringsdokumentet och de årliga programmen.

Anslutningspartnerskapet innehåller ingen rangordning mellan föranslutningsprioriteringarna. Endast det fleråriga vägledande planeringsdokumentet innehåller prioriteringar avseende IPA-finansiering som bygger på anslutningspartnerskapet.

Åtgärdsstrukturen anses visserligen fungera väl, men svagheter har påträffats vid formuleringen av strategiska mål. Dessa svagheter håller på att åtgärdas. De strategiska målen för ekonomiskt stöd till Turkiet formuleras mot bakgrund av osäkerheten i fråga om de politiska reformerna och anslutningsförhandlingarna.

#### 67.

Kommissionen har vidtagit, eller är på väg att vidta, åtgärder för att ytterligare förbättra projekt- och övervakningsuppgifter samt stärka de strategiska målens mätbarhet.

Sedan 2003 har etapputvärderingar framgångsrikt genomförts utifrån befintliga projekt- och övervakningsuppgifter.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 68.

Sedan revisionen sommaren 2009 har arbetet pågått för att öka de strategiska målens mätbarhet och förfina resultatindikatorerna.

#### Rekommendationer om strategiska mål

Kommissionen har inrättat en åtgärdsstruktur för ekonomiskt stöd grundad på ett partnerskap för anslutning, ett flerårigt vägledande planeringsdokument samt nationella strategier. Kommissionen betraktar denna struktur som en adekvat ram, men medger att de strategiska målen och indikatorerna kan förbättras ytterligare. Arbetet med detta pågår för närvarande.

Kommissionen bemödar sig om att ytterligare förbättra åtgärdsstrukturen och den strategiska ramen för stöd till institutionell uppbyggnad i Turkiet före anslutningen. En uppföljning av utvärderingen av åtgärdsstrukturen för föranslutningsfinansiering i Turkiet har planerats.

Med hjälp av sektorsindelade arbetsgrupper, fortbildning för (potentiella) stödmottagare samt ett solitt utvärderings- och urvalsförfarande som gemensamt utarbetats av Turkiet och kommissionen kommer IPA-komponent I i stödet till Turkiet att genomföras effektivt.

#### Rekommendation om verksamhetsförklaringar

Kommissionen söker sätt att förbättra den information som den erbjuder i detta sammanhang. En arbetsgrupp har inrättats inom kommissionen för att hitta sätt att förbättra samtliga verksamhetsförklaringar, även dem som gäller utvidgningspolitiken.

#### Rekommendation om projektförslag

De strategiska målen för EU-finansieringen är kopplade till EU:s anslutningsprocess med Turkiet. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att på såväl politisk som teknisk nivå starkt uppmuntra Turkiet till att göra framsteg för att uppfylla föranslutningsmålen och anslutningspartnerskapets prioriteringar. Detta inbegriper förberedelser av projekt som gör att dessa mål och prioriteringar kan uppnås.

Inom ramen för IPA-programmen för institutionsuppbyggnad har kommissionen infört förfaranden för att uppmuntra och underlätta utvecklingen av projektförslag som på bästa sätt kan uppnå föranslutningsmålen inom en realistisk tidsram. Dessa förfaranden omfattar den strategiska ramen (anslutningspartnerskapet och det fleråriga vägledande planeringsdokumentet, de sektorsindelade arbetsgrupperna och strategierna), kartläggning av projekt (ISA:s programplaneringsdokument, de sektorsindelade arbetsgrupperna, kravet på behovsutvärderingar och genomförbarhetsstudier) och projekturval (utvärdering av överensstämmelsen med den strategiska ramen, bedömning av projektets mognadsgrad, kvalitet och hållbarhet).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 69.

Organen inom det centrala genomförandesystemet bedömdes ha tillräckliga resurser i ackrediteringsfasen. Under instrumentets första år höll emellertid personalökningarna inte jämna steg med förstärkningen av finansieringen. Kommissionen reagerade genom att ställa upp kvantitativa mål för lämpliga personalnivåer som ett villkor för att anslå ytterligare medel till Turkiet. Den nya lagen om turkiska generalsekretariatet för EU-frågor kommer att innebära en förstärkning av personalstyrkan från 80 personer till totalt 300.

#### Rekommendation om projektens utformning

Kommissionen anser att de strikta villkoren för ackrediteringen av det turkiska genomförandesystemet och en noggrann övervakning av dessa villkor (under hot om påföljder) kommer att säkerställa ett effektivt genomförande av föranslutningsstödet.

Kravet på behovsutvärderingar, genomförbarhetsstudier och andra förberedande studier kommer även fortsättningsvis att finnas med. Fortbildning om utveckling och genomförande av projekt kommer också i framtiden att erbjudas potentiella stödmottagare.

En bättre planering av kontraktsfördelningen kommer att förverkligas, dels med hjälp av krav på projektets utformning och fortbildning, dels krav på en närmare granskning från den centrala finansierings- och upphandlingsenhetens sida samt kontroller utförda av kommissionen.

### 71.

Kommissionen medger att indikatorerna och referensvärdena i tidigare projekt mycket väl kan förbättras.

Målen enligt Smart-projektet och de förväntade resultaten samt Racer-indikatorerna för projektresultaten utgör numera ett krav. Efterlevnaden kontrolleras noga av kommissionen och turkiska generalsekretariatet för EU-frågor.

#### Rekommendationer avseende projektsultat

Enligt instrumentet för stöd inför anslutningen ska projekten ha Smart-mål och Racer-indikatorer, vilket systematiskt kontrolleras av kommissionen och turkiska generalsekretariatet för EU-frågor.

Konkreta åtgärder för att förbättra övervakningssystemet har vidtagits under budgetåret 2008/2009. Åtgärderna inbegriper ett nytt och bättre format för övervakningsrapporter, stärkta kontroller av rapporternas kvalitet utförda av övervakningsenheterna inom turkiska generalsekretariatet för EU-frågor, nya former för mötena i underkommittén till den gemensamma övervakningskommittén och införandet av ett resultatnriktat övervakningssystem. Därutöver fortsätter Europeiska kommissionens delegation att utföra sin egen övervakning av projektets genomförande.

Underleverantörerna ansvarar för sin del av projektet och utarbetar både projektrapporter och slutrapporter när kontraktet löper ut. När det nya formatet för övervakningsrapporter börjar tillämpas kommer både övervakningsrapporterna och de slutliga övervakningsrapporterna efter projektets genomförande att utarbetas av stödmottagaren. Europeiska kommissionens delegation ägnar sig också åt projektövervakning med olika intervall.

Systematiska efterhandsutvärderingar på projektnivå är inte en del av kommissionens politik, eftersom sådana inte är kostnadseffektiva.



## KOMMISSIONENS SVAR

### **Rekommendation om projektutvärdering**

I augusti 2009 slöt kommissionen ett utvärderingskontrakt om bedömning av hur föranslutningsstödet i Turkiet bidrar till den övergripande anslutningsprocessen och mer specifikt till det fleråriga vägledande planeringsdokumentets strategiska mål. Det kommer att omfatta stöd till Turkiet från 2005 till 2008.

Precis som med tidigare finansieringsinstrument kommer kommissionen att genomföra en efterhandsutvärdering av hela Turkiets föranslutningsinstrument (2002–2006) när samtliga projekt har avslutats.



Europeiska revisionsrätten

**Särskild rapport nr 16/2009**

**Europeiska kommissionens förvaltning av föranslutningsstödet till Turkiet**

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2009 — 47 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-584-2

doi:10.2865/7418



## Var får man tag i EU:s publikationer?

### Publikationer för försäljning

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- I bokhandeln. Ange titel, förlag och/eller ISBN-nummer.
- Genom att kontakta ett av våra försäljningsombud. Deras kontaktuppgifter hittar du under "Försäljningsombud" på följande webbadress: <http://bookshop.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

### Kostnadsfria publikationer

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vid Europeiska kommissionens representationskontor och delegationer.  
Deras kontaktuppgifter hittar du på följande webbadress: <http://ec.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

I DENNA RAPPORT ANALYSERAR REVISIONSRÄTTEN KOMMISSIONENS FÖRVALTNING AV DET EKONOMISKA FÖRANSLUTNINGSSTÖDET TILL TURKIET. SÄRSKILT UNDER DEN FÖRSTA PERIODEN MED FÖRANSLUTNINGSSTÖD, 2002–2006, FÖREKOM MÅNGA AV DE BRISTER SOM ÄR VANLIGA NÄR DET GÄLLER FÖRANSLUTNINGSPROGRAM. DE MÅL SOM KOMMISSIONEN HADE SATT UPP FÖR FINANSIERINGEN VAR INTE TILLRÄCKLIGT SPECIFIKA FÖR ATT MAN SKULLE KUNNA GÖRA EN BEDÖMNING AV PROJEKTRESULTATEN, OCH KOMMISSIONEN HADE INTE HELLER TILLRÄCKLIG INFORMATION FÖR ATT KUNNA VISA ATT FÖRANSLUTNINGSSTÖDET VAR ÄNDAMÅLSENLIGT. DE PROJEKT SOM BESÖKTES GAV DOCK DEN FÖRVÄNTADE OUTPUTEN, OCH PROJEKTRESULTATEN ÄR TROLIGTVIS HÅLLBARA.

ÄVEN OM KOMMISSIONEN REDAN HAR GJORT VISSA BETYDANDE FÖRBÄTTRINGAR UTFÄRDAR REVISIONSRÄTTEN FLERA REKOMMENDATIONER OM YTTRELLIGARE KORRIGERANDE ÅTGÄRDER. DE OMRÅDEN DÄR DET ÄR VIKTIGAST ATT ÅSTADKOMMA FÖRBÄTTRINGAR ÄR UPPSÄTTANDE AV STRATEGISKA MÅL FÖR EKONOMISKT STÖD, UTARBETANDE AV MER REALISTISKA TIDSRAMAR FÖR MÅLEN OCH UPPFÖLJNING AV DE REELLA RESULTAT SOM UPPNÅS GENOM PROJEKTEN BASERAT PÅ TYDLIGA MÅL OCH LÄMPLIGA INDIKATORER.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

