

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 14

2011

HAR EU-STÖDET FÖRBÄTTRAT KROATIENS KAPACITET ATT FÖRVALTA STÖD EFTER ANSLUTNINGEN?



SV



Särskild rapport nr 14 // 2011

HAR EU-STÖDET FÖRBÄTTRAT KROATIENS KAPACITET ATT FÖRVALTA STÖD EFTER ANSLUTNINGEN?

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

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn [+352 4398-1](tel:+35243981)
Fax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Särskild rapport nr 14 // 2011

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, 2011

ISBN 978-92-9237-415-0
doi:10.2865/37776

© Europeiska unionen, 2011
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PUNKT

FÖRKORTNINGAR

I-V SAMMANFATTNING

1-7 INLEDNING

1-3 BAKGRUND

4-7 EU:S FÖRANSLUTNINGSSTÖD FÖR ATT FÖRBEREDA MEDLEMSKAP

8-10 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

11-47 IAKTTAGELSER

11-19 KONSEKVENT OCH VÄLINRIKTAD PLANERING

11-13 UTIFRÅN ERFARENHETERNA AV TIDIGARE UTVIDGNINGAR HAR EN NY RAM FÖR FÖRANSLUTNINGSSTÖD INFÖRTS

14-16 IPA:S PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDEN ÄR VÄL UTFORMADE OCH PRIORITERAR FÖRSTÄRKNING AV KROATIENS ADMINISTRATIVA KAPACITET MEN MER UPPMÄRKSAMHET MÅSTE ÄGNAS ÅT UPPHANDLING

17-19 DE GRANSKADE PROJEKTEN HAR VARIT INRIKTADE PÅ DEN PRIORITERADE KAPACITETSUPPBYGGNADEN MEN STÖDET HAR HITTILLS I STOR UTSTRÄCKNING GÅTT TILL CENTRALA MYNDIGHETER SNARARE ÄN TILL REGIONAL NIVÅ

20-47 ETT VIKTIGT BIDRAG TILL UPPBYGGNADEN AV KROATIENS KAPACITET ATT FÖRVALTA EFTERANSLUTNINGSFINANSIERING MEN STORA FÖRSENINGAR OCH OMRÅDEN DÄR DET MÅSTE SKE YTTERLIGARE FRAMSTEG

20-25 FÖRANSLUTNINGSSTÖDET HAR OFTA INTE GENOMFÖRTS ENLIGT DEN URSPRUNGLIGA TIDTABELLEN

26-35 PROJEKT AV STRUKTURFONDSTYP: VARIERANDE RESULTAT MEN FÖRDELAR MED ATT "LÄRA GENOM ATT GÖRA"

36-44 FÖRBEREDELSE INFÖR EU:S JORDBRUKSPOLITIK: BLANDADE RESULTAT

45-47 FÖRANSLUTNINGSSTÖDET HAR BIDRAGIT TILL ATT STÄRKA KROATIENS ADMINISTRATIVA KAPACITET NÄR DET GÄLLER ATT BEKÄMPA KORRUPTION OCH ORGANISERAD BROTTSLIGHET MEN STORA UTMANINGAR ÅTERSTÅR

48–53 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

48–51 SLUTSATSER

52–53 REKOMMENDATIONER

BILAGA I — DE 35 KAPITLEN I GEMENSKAPENS REGELVERK (30 JUNI 2011)

**BILAGA II — KOMMISSIONENS BEVILJANDE AV DELEGERING AV FÖRVALTNING TILL
KROATISKA MYNDIGHETER MED ANSVAR FÖR EU-MEDEL (15 JUNI 2011)**

BILAGA III — FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

KOMMISSIONENS SVAR

FÖRKORTNINGAR

BRI: *Business Related Infrastructure* (infrastruktur för näringslivet)

CARDS: gemenskapens bistånd för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering

DIS: *Decentralized Implementation System* (system för decentraliserat genomförande)

EJFLU: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

ESF: Europeiska socialfonden

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling: Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling

GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering: Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering

GD Utvidgning: Generaldirektoratet för utvidgning

GD Regionalpolitik: Generaldirektoratet för regionalpolitik

GJP: den gemensamma jordbrukspolitiken

IPA: instrument för stöd inför anslutningen

IPARD: instrument för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling

ISPA: strukturalpolitiskt föranslutningsinstrument

LPE: *Local Partnership for Employment* (lokalt partnerskap för sysselsättning)

Phare: EU:s största föranslutningsinstrument 1989–2006

Phare ESC: program för ekonomisk och social sammanhållning

Sapard: det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygds utveckling

USKOK: Byrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet

SAMMANFATTNING

I.

Ett nyckelmål för EU:s föranslutningsstöd till Kroatien (150 miljoner euro per år från 2007) är att vara till hjälp vid uppbyggnaden av landets administrativa kapacitet så att det är redo att förvalta den mycket stora finansiering som Kroatien kommer att få från EU efter anslutningen, och då speciellt från EU:s jordbruksfonder och struktur- och sammanhållningsfonder.

II.

Syftet med revisionen var att bedöma hur ändamålsenligt EU-stödet hade varit, både i fråga om relevans och uppnådda resultat.

III.

Kommissionen har tagit fram nya arbetsmetoder sedan utvidgningarna 2004 och 2007 för att förbättra ramen för stöd. Programplaneringsförfarandena är väl utformade för att garantera att kapacitetsuppbyggnad prioriteras, och de projekt som revisionsrätten granskade i Kroatien befanns vara mycket relevanta. Större uppmärksamhet måste dock ägnas åt att bygga upp upphandlingskapaciteten och kapaciteten vid regionala och lokala myndigheter.

IV.

När det gäller resultat har EU-stödet i hög grad bidragit till uppbyggnaden av Kroatiens kapacitet att förvalta medel efter anslutningen, också i form av att "lära genom att göra". Genomförandet av stödet har dock försenats och några av de planerade projektresultaten är ännu inte konsoliderade. På området struktur- och sammanhållningsfonder har "lära genom att göra" fungerat särskilt väl även om inriktningen på att ta fram större infrastrukturprojekt har gått ut över utarbetandet av andra projekt, särskilt på regional och lokal nivå. Utnyttjandet av landsbygdsutvecklingsåtgärder har varit lågt och framstegen avseende kapacitetsuppbyggnad blygsamma. Det har tagits några viktiga steg för att stärka organet för korruptionsbekämpning men stora utmaningar återstår.

V.

Rapportens slutsats är att EU:s föranslutningsstöd i hög grad hjälper Kroatien att förbereda sig inför förvaltningen av EU-medel efter anslutningen men att stödet så här långt har varit endast delvis framgångsrikt. I rapporten lämnas rekommendationer om var det finns störst behov av ytterligare stöd för att bygga upp kapaciteten att förvalta medel både före och efter anslutningen. Dessa rekommendationer bör vara relevanta även för EU:s föranslutningsstöd till andra länder.

INLEDNING

BAKGRUND

1. I juni 2000 beslutade Europeiska rådets möte i Feira, inom ramen för Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsprocess, att alla länderna på västra Balkan ska ha möjlighet att ansluta sig till EU. Kroatien ansökte om EU-medlemskap 2003 och beviljades status som kandidatland av rådet i juni 2004. Partnerskap för anslutning upprättades 2006 och 2008 där Europeiska kommissionen angav på vilka områden Kroatien i första hand borde göra framsteg före anslutningen.
2. Liksom övriga kandidatländer måste Kroatien för att gå med i EU uppfylla Köpenhamnskriterierna¹, anta EU:s hela rättsliga ram, även kallad *acquis communautaire*², och införliva EU-lagstiftningen i sin egen nationella lagstiftning. För att underlätta anslutningsförhandlingarna är det gemensamma regelverket uppdelat i kapitel med EU:s olika politikområden (se **bilaga 1**). Förhandlingarna om de olika kapitlen är inte begränsade till bestämmelser och lagstiftning utan innefattar även upprättandet av nödvändiga administrativa strukturer och situationen när det gäller uppbyggnaden av den egna förvaltningskapaciteten.
3. Anslutningsförhandlingarna inleddes formellt den 3 oktober 2005. Förhandlingarna kapitel för kapitel med EU:s råd inleddes i juni 2006 och avslutades genom en anslutningskonferens på ministernivå den 30 juni 2011. Enligt Europeiska rådets möte i juni 2011 bör anslutningsfördraget kunna undertecknas före utgången av 2011³. Måldatum för Kroatiens anslutning till EU, enligt vad medlemsstaterna har kommit överens om, är den 1 juli 2013.

¹ De Köpenhamnskriterier som sattes upp av Europeiska rådet i juni 1993 är: a) politiska kriterier: stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter; b) ekonomiska kriterier: en fungerande marknadsekonomi och kapacitet att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen; c) förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av ett medlemskap, inbegripet att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.

² *Acquis communautaire*, det gemensamma regelverket, är beteckningen på de samlade principer, strategier, lagar, praxis, skyldigheter och mål som har överenskommit eller utvecklats inom Europeiska unionen.

³ Europeiska rådet i Bryssel, 24.6.2011, EUCO 23/11.

EU:S FÖRANSLUTNINGSSTÖD FÖR ATT FÖRBEREDA MEDLEMSKAP

4. Syftet med EU:s föranslutningsstöd är att stödja antagandet och genomförandet av gemenskapens regelverk och att hjälpa kandidatländerna att förbättra sin administrativa kapacitet inför förvaltningen av de större belopp i EU-finansiering som de får tillgång till när de har blivit EU-medlemmar. Kommissionen använder två kompletterande arbetsmetoder för att förbättra den administrativa kapaciteten. För det första direktfinansieras verksamhet såsom institutionsuppbyggnad, införande av förvaltningssystem och utbildning. För det andra stöds kapacitetsuppbyggnad via finansiering av program som liknar dem inom Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och inom struktur- och sammanhållningsfonderna så att kandidatländerna "lär genom att göra" när de genomför programmen före anslutningen.
5. Kommissionen har sedan 2001 gett föranslutningsstöd till Kroatien via flera instrument (se **figur 1**)⁴. Inledningsvis gavs stödet genom gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering (CARDS). Phareprogrammet, kommissionens viktigaste föranslutningsinstrument, infördes i Kroatien 2005. Det kompletterades av det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet Ispa som finansierade infrastrukturprojekt inom transport och miljö och föregick EU:s Sammanhållningsfond, och av det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygds utveckling Sapard som på samma sätt var avsett att föregå Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Från 2007 ersattes dessa tre instrument av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) som varje år bidrar med 150 miljoner euro via fem delar (se **tabell 1**). Efter anslutningen kommer EU-finansieringen till Kroatien att öka betydligt.

⁴ EU:s stöd till Kroatien startade 1991, omedelbart efter det att den väpnade konflikten i f.d. Jugoslavien bröt ut. Under perioden 1991–2000 gavs 382 miljoner euro genom Europeiska kommissionens kontor för humanitärt bistånd (1991–1998) och genom programmet Obnova (kroatiska för "återuppbyggnad") 1998–2000 som var inriktat på att flyktingar och fördrivna personer skulle återvända och återintegreras, att infrastruktur skulle återuppbyggas, att ekonomin i krigsdrabbade områden skulle återställas och på minröjning.

TABELL 1

IPA-STÖD TILL KROATIEN 2007–2013 (MILJONER EURO)

Del	I. Övergångsstöd och institutionsuppbyggnad	II. Gränsöverskridande samarbete	III. Regional utveckling	IV. Utveckling av mänskliga resurser	V. Landsbygdsutveckling	Totalt
Totalt (2007–2013)	299	105	379	104	184	1 071

Källa: KOM(2009) 543 slutlig av den 14 oktober 2009 – Instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA) – Flerårig vägledande finansieringsram för perioden 2011–2013.

FIGUR 1

EU-UTGIFTER I KROATIEN FÖRE OCH EFTER ANSLUTNING

Period	Finansiellt instrument	EU:s budget (genomsnitt per år, i miljoner euro)
2001–2004	CARDS (rådets förordning (EG) nr 2666/2000)	65
2005–2006	Phare (rådets förordning (EG) nr 3906/1989)	75
2005–2006	ISPA (rådets förordning (EG) nr 1267/1999)	30
2006	Sapard (rådets förordning (EG) nr 1268/1999)	25
2007–2013	IPA (rådets förordning (EG) nr 1085/2006)	150
EU-finansierade anslag efter anslutningen		
2013–2015	2013 (6 månader)	602
	2014	1 176
	2015	1 374
<i>Preliminära anslag baserat på förslaget till anslutningsfördrag med Kroatien, exklusive direkta utbetalningar till jordbruket och till ländsbygdsutveckling (Europeiska unionens råd, 14509/1/11 REV 1, 22 september 2011). Det belopp som Kroatien faktiskt kommer att få avgörs av resultatet av förhandlingarna om EU:s budgetram 2014–2020.</i>		

Källa: Europeiska revisionsrätten.

6. EU-stödet till Kroatien planeras av kommissionen tillsammans med de kroatiska myndigheterna. Partnerskapen för anslutning och det nationella programmet för Kroatiens integration i EU är de viktigaste delarna i den politiska ramen för stödet. EU-medlen fördelas till den prioriterade stödverksamhet som anges i de fleråriga vägledande planeringsdokument som upprättas av kommissionen i nära samarbete med de nationella myndigheterna. De kroatiska myndigheterna upprättar lämpliga projektförslag och gör, tillsammans med kommissionen, ett slutligt urval med förslag som finslipats till färdigutvecklade projekt som är redo att genomföras. Projekten ska i allmänhet vara avslutade inom en tidsram på tre till fyra år. De genomförs genom bidragsordningar, kontrakt (för tjänster, varor eller byggentreprenader) eller kontrakt om partnersamverkan⁵. När det gäller stöd inom instrumentet för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling (IPARD) väljer det behöriga organet i Kroatien själv ut projekten.

7. EU-stödet till Kroatien har förvaltats på tre sätt. Inom CARDS-programmet förvaltades det till största delen centralt av kommissionen. För de senaste instrumenten har kommissionen istället delegerat befogenheterna att förvalta EU-medel⁶ till ackrediterade kroatiska myndigheter. EU:s delegation i Kroatien ska dock göra förhandskontroller vid upphandling och kontraktstilldelning (decentraliserad förvaltning med förhandskontroller). Den tredje och mest avancerade förvaltningsformen är när kommissionen bedömer att de nationella myndigheterna har tillräcklig förvaltningskapacitet för att förvalta EU-stöd utan att EU:s delegation gör förhandskontroller (decentraliserad förvaltning utan förhandskontroller). Detta är den förvaltningsform som närmast motsvarar förvaltningen av EU-medel efter anslutning, men på de flesta områden har kommissionen ännu inte godkänt att den införs⁷. I **bilaga II** visas de olika förvaltningsmetoderna för varje instrument och del.

⁵ Partnersamverkan är ett instrument som utformats av kommissionen för att underlätta överföringen av know-how från administrationer i EU:s medlemsstater till administrationer i mottagarländer. Den är ett komplement till överföringen av know-how genom tjänstekontrakt med konsultföretag för tekniskt stöd.

⁶ Innan kommissionen beviljar delegering av förvaltningsbefogenheter ska Kroatiens regering låta myndigheterna undergå en ackrediteringsprocess.

⁷ Landsbygdsutveckling är ett undantag i detta avseende. Decentraliserad förvaltning med förhandskontroller ska inte tillämpas på det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygds utveckling (Sapard) och på instrumentet för föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling (Ipard). Förvaltningsbefogenheterna för decentraliserad förvaltning utan förhandskontroller ska ha delegerats till kandidatlandet innan åtgärder inom dessa två program kan börja genomföras.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

8. Revisionen ägde rum mellan juni 2010 och juli 2011. Målet var att besvara följande övergripande fråga:

”Har EU:s föranslutningsstöd varit ändamålsenligt när det gäller att hjälpa Kroatien att förbereda förvaltningen av EU-medel efter anslutningen?”

Revisionen inriktades på följande två nyckelområden:

- a) Har kommissionen planerat EU-stödet så att det på ett tillfredsställande sätt hjälper Kroatien att förbereda sig inför förvaltning av EU-medel efter anslutningen?
- b) Har de planerade resultaten för de EU-finansierade projekten uppnåtts när det gäller att förstärka Kroatiens kapacitet att förvalta EU-medel?

9. Vid revisionen behandlades inte ändamålsenligheten i EU:s stöd för att hjälpa Kroatien att anta och genomföra det gemensamma regelverket. Syftet var inte heller att göra en övergripande bedömning av i vilken utsträckning Kroatien är redo för EU-medlemskap.

10. Granskningsresultaten bygger på följande åtgärder:

- a) Analys av dokumenten om programplaneringen och genomförandet av föranslutningsstödet.
- b) Granskning av ett urval med 16 projekt som finansierades genom IPA-delarna I, III och IV och de tidigare finansieringsinstrumenten CARDS, Phare, ISPA och Sapard (se **bilaga III**). Det totala värdet av EU-stödet till dessa projekt var 96,6 miljoner euro, vilket motsvarar ungefär 11 % av den sammanlagda finansieringen under granskningsperioden⁸. Projekten bedömdes på grundval av revisionsbevis i form av dokument och intervjuer och efter besök på plats i oktober 2010 då åtta projekt besöktes.
- c) Intervjuer med kommissionspersonal i Bryssel och Zagreb.
- d) Intervjuer med kroatiska ministerier, organ och regionala och lokala myndigheter som deltar i förvaltningen av EU-medel i Slavonski Brod, Split, Tovarrik, Vinkovci, Zadar och Zagreb.

⁸ Sammantaget uppgick EU-stödet till Kroatien mellan 2001 och 2009 till 860 miljoner euro (se **tabell 3**).

KARTA

DE GRANSKADE PROJEKTENS BELÄGENHET



Källa: Eurostat.

IAKTTAGELSER

KONSEKVENT OCH VÄLINRIKTAD PLANERING

UTIFRÅN ERFARENHETERNA AV TIDIGARE UTVIDGNINGAR HAR EN NY RAM FÖR FÖRANSLUTNINGSSTÖD INFÖRTS

11. Då kommissionen utformade sin ram för förvaltning av föranslutningsmedel tog den hänsyn till erfarenheterna av tidigare utvidgningar. När IPA infördes 2007 samlades sålunda allt föranslutningsstöd inom ett instrument i stället för att som tidigare ha varit spritt över tre olika instrument (Phare, ISPA och Sapard). Detta har inneburit att det har blivit betydligt enklare att planera EU-stöd.
12. Före IPA fanns det separata mekanismer för att samordna de olika instrumenten men IPA har ett mer konsekvent system för att samordna planeringen av de EU-finansierade åtgärderna för kapacitetsuppbyggnad. Inom kommissionen har generaldirektoratet för utvidgning (GD Utvidgning) huvudansvaret för att samordna IPA-stödet med tre andra generaldirektorat: generaldirektoratet för regionalpolitik (GD Regionalpolitik) för del III (Regional utveckling), generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering (GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering) för del IV (Utveckling av mänskliga resurser) och generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk) för del V (Landsbygdsutveckling). De fyra generaldirektoraten samordnar sin verksamhet både när det gäller programplaneringen och genomförandet av stöd och förhandlingarna om kapitel, både informellt och senare genom formella samråd mellan avdelningarna.

- 13.** Kommissionen har även förstärkt kopplingen mellan planeringen och genomförandet av EU:s föranslutningsstöd och förhandlingsprocessen före anslutning. Detta har skett genom att det i processen har införts riktmärken som ska uppnås innan kapitlen kan stängas. Denna nya arbetsmetod har tillämpats på de kapitel där det förekommer föranslutningsstöd från EU, det vill säga kapitel 11 (Jordbruk och landsbygdsutveckling) och kapitel 22 (Regionalpolitik och samordning av strukturinstrument) och har lett till större fokusering på Kroatians framsteg när det gäller att bygga upp sin kapacitet på dessa områden med hjälp av föranslutningsstödet från EU. Exempelvis ingår i riktmärkena i kapitel 11 det utbetalande organets kapacitet, vilket också har varit ett centralt mål för EU-stödet (se även punkt 37). Denna användning av riktmärken skulle dock kunna ha haft en bredare tillämpning i Kroatien än vad som i själva verket har varit fallet. Till exempel har fastställandet av att de kroatiska myndigheterna har tillräcklig kapacitet för att godkännas för förvaltning av föranslutningsstöd utan förhandskontroll av EU-delegationen inte använts som ett riktmärke för kapitel 22.

⁹ Se Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2004 om Pharestöd för att förbereda kandidatländerna för förvaltningen av strukturfonderna (EUT C 15, 20.1.2005, s. 1).

IPA:S PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDEN ÄR VÄL UTFORMADE OCH PRIORITERAR FÖRSTÄRKNING AV KROATIENS ADMINISTRATIVA KAPACITET MEN MER UPPMÄRKSAMHET MÅSTE ÄGNAS ÅT UPPHANDLING

- 14.** En stor brist i EU-stödet för att förbereda kandidatländerna inför utvidgningarna 2004 och 2007 var att de program för social och ekonomisk sammanhållning som finansierades genom Phare endast varade ett år⁹. Kroatien har haft nytta av den arbetsmetod som infördes med IPA och som föreskriver fleråriga operativa program liknande dem som används inom strukturfonderna. Möjligheterna att "lära genom att göra" har förbättrats genom att det har införts planeringsförfaranden som ligger närmare dem som ska tillämpas efter anslutningen, och det har också blivit möjligt att planera specifika kapacitetssuppbbyggande åtgärder bättre. Med IPA har det också varit lättare för GD Regionalpolitik och GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering att bidra med sina erfarenheter för att stödja de kroatiska myndigheterna i denna fleråriga planeringsprocess än vad det var vid de två tidigare utvidgningarna.

15. Ett avgörande steg mot bättre medelsförvaltning i Kroatien efter anslutningen var när kommissionen införde en striktare metod för säkerställande av att landet har kapacitet att förvalta sina föranslutningsmedel jämfört med vad som gällde för tidigare kandidatländer¹⁰. En central del i denna metod är det planeringssystem som kommissionen har tagit fram för att bedöma Kroatiens behov i fråga om kapacitetsuppbyggnad och identifiera vilket stöd som behövs för att tillgodose dem så att decentraliserad förvaltning kan införas, först med delegationens förhandskontroller och därefter utan (se punkt 7).
16. Dock kvarstår ett särskilt behov av att koncentrera stödet på att hjälpa till att bygga upp Kroatiens upphandlingskapacitet. Vid revisionsrättens redovisningsrevisioner inom ramen för dess årliga revisionsförklaring om EU:s budget konstateras genomgående att upphandling ger upphov till många oriktigheter i EU:s medlemsstater på sammanhållningsområdet¹¹. Som framgår av **tabell 2** har EU:s delegation i Kroatien inom ramen för sina förhandskontroller vid decentraliserad förvaltning regelbundet varit tvungen att returnera inlämnade dokument eftersom de inte fullt ut överensstämmer med EU:s förfaranden. Andelen dokument som returneras minskade förvisso betydligt mellan 2007 och 2010 men GD Utvidgning skrev trots det i sin verksamhetsrapport 2010 att andelen fortfarande var relativt hög för komplexa kontrakt, framförallt avseende byggentreprenader, på grund av att kvaliteten på den tekniska kontrollexpertisen var otillräcklig¹² (se även punkt 23).

¹⁰ Före de tidigare utvidgningarna användes förvaltningssystemet med decentraliserad förvaltning med förhandskontroller i kandidatländerna utan att kommissionen först bedömde ländernas kapacitet att ändamålsenligt förvalta medel med detta system.

¹¹ Se till exempel punkterna 4.18–4.20 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2009 (EUT C 303, 9.11.2010, s. 1). En av de två viktigaste orsakerna till oriktigheter var "allvarliga brister i efterlevnaden av reglerna om offentlig upphandling".

¹² GD Utvidgning, årlig verksamhetsrapport 2010, s. 20.

TABELL 2

ANDELEN UTVÄRDERINGSRAPPORTER OCH KONTRAKT VID UPPHANDLING SOM DE KROATISKA MYNDIGHETERNA HADE LÄMNAT IN OCH SOM EU:S DELEGATION I KROATIEN RETURNERADE (I PROCENT)

		2007	2008	2009	2010
Utvärderingsrapporter	Första inlämningen	60	22	20	14
	Ytterligare inlämningar	34	35	67	20
Kontrakt	Första inlämningen	60	20	21	20
	Ytterligare inlämningar	34	37,5	33	10

Källa: GD Utvidgning, årlig verksamhetsrapport 2010.

**DE GRANSKADE PROJEKTEN HAR VARIT INRIKTADE
PÅ DEN PRIORITERADE KAPACITETSUPPBYGGNADEN
MEN STÖDET HAR HITTILLS I STOR UTSTRÄCKNING
GÅTT TILL CENTRALA MYNDIGHETER SNARARE
ÄN TILL REGIONAL NIVÅ**

17. Kommissionen har i allmänhet, i samråd med de kroatiska myndigheterna, sett till att de centrala kapacitetsbehoven har identifierats. Metoden för bedömning och uppdatering av Kroatiens behov av medel från kommissionen är systematisk: "uppifrån och ner" för partnerskapet för anslutning och "nerifrån och upp" för projektförslag från potentiella stödmotagare, oftast kroatiska ministerier.
18. EU-stöd i form av specifika projekt kompletterade de kroatiska myndigheternas egna ansträngningar att förstärka ministeriernas kapacitet och inrätta organ specifikt för förvaltning av framtida EU-medel. Generellt sätt överensstämde de specifika målen för de 16 granskade projekten mycket väl med den prioriterade kapacitetsuppbyggnad som anges i partnerskapet för anslutning. Även när projekten inte innehöll direkt kapacitetsuppbyggnad i form av kontrakt om tekniskt bistånd och partnersamverkan var en viktig aspekt av projekten att "lära genom att göra", vilket gav möjlighet till värdefull praktisk erfarenhet av förvaltning av EU-medel före anslutningen.
19. Kommissionens finansiering var så gott som alltid inriktad på de kroatiska organ som ska ansvara för genomförandet av EU-stöd efter anslutningen. Stödet var dock i hög grad riktat till centrala organ som ska ansvara för förvaltningen av stöd efter anslutningen och i mycket mindre utsträckning till den regionala nivån trots att regionala organ spelar en viktig roll vid genomförandet av stöd efter anslutningen. Det finns därför en risk för att organ på regional nivå vid anslutningen inte har fått tillräcklig erfarenhet av att genomföra EU-stöd¹³.

¹³ Vid en granskning 2009 av Pharestöd till förberedelser för strukturfonder i Kroatien, som gjordes av konsulter och finansierades av kommissionen, konstaterades att kapacitetsuppbyggnaden av lokala och regionala organ inte prioriterades tillräckligt. Det rekommenderades att nya medlemsstaters erfarenheter tas till vara och att processen att utveckla nödvändig kapacitet inte sker så sent att sådana organ inte kan medverka på ett ändamålsenligt sätt.

ETT VIKTIGT BIDRAG TILL UPPBYGGNADEN AV KROATIENS KAPACITET ATT FÖRVALTA EFTERANSLUTNINGSFINANSIERING MEN STORA FÖRSENINGAR OCH OMRÅDEN DÄR DET MÅSTE SKE YTTERLIGARE FRAMSTEG

FÖRANSLUTNINGSSTÖDET HAR OFTA INTE GENOMFÖRTS ENLIGT DEN URSPRUNGLIGA TIDTABELLEN

20. I **tabell 3** visas i vilken omfattning det har gjorts åtaganden för de planerade medlen och i vilken omfattning medlen har betalats ut. Phare-, ISPA- och Sapardprogrammen hade alla svårt att genomföra finansieringen enligt de ursprungliga tidtabellerna. Även med IPA är det långsamma genomförandet ett problem, särskilt när det gäller de operativa programmen för transport och miljö (IPA III) och Ipardprogrammet (IPA V), vilket innebär att det finns risk för att man måste dra tillbaka åtagandena för medlen på grund av förseningarna¹⁴.
21. Genomförandet av EU-stöd i Kroatien har drabbats av flera inledande förseningar när nya instrument har införts. Kroatien blev berättigat till föranslutningsstöd via Phare-, ISPA- och Sapardinstrumenten från den 1 januari 2005. Eftersom det måste fastställas sektorsvisa mål som motsvarade de strategiska prioriteringarna tog det emellertid lång tid innan finansieringsöverenskommelserna kunde färdigställas, omkring 12 månader för ISPA- och Sapardprogrammen och 18 månader för Phareprogrammet. När det gäller 2007 års program inom de olika IPA-delarna ingicks inte finansieringsöverenskommelser förrän cirka 16 månader efter det att IPA:s tillämpningsförordning hade trätt i kraft. Detta berodde främst på den tid som krävdes för att delegera förvaltningsbefogenheter innan genomförandet kunde börja – ett nytt villkor enligt IPA-förordningen (se punkt 7).

¹⁴ I artikel 166.3

i budgetförordningen anges att i enlighet med n+3-regeln ska kommissionen på eget initiativ dra tillbaka den del av budgetåtagandet för program som inte har betalats ut senast den 31 december det tredje året efter det år då budgetåtagandet gjordes (rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, [EGT L 248, 16.9.2002, s. 1]).

22. Flera av de projekt före IPA som revisionsrätten granskade var ännu inte klara att genomföras när finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats. Orsaken var att de kroatiska myndigheterna inte var klara med de kravspecifikationer eller tekniska specifikationer som behövdes för att inleda anbudsinfordran. För de granskade kontrakten tog det därför i genomsnitt 12 månader från finansieringsöverenskommelsen till att anbudsinfordran inleddes. Situationen var något bättre under IPA då motsvarande tid sänktes till åtta månader, men det finns utrymme för ytterligare förbättringar.

TABELL 3

GENOMFÖRANDET AV EU-STÖD TILL KROATIEN (MILJONER EURO, MARS 2011)

Program i Kroatien	Budget	Procentandel av budgeten för vilken det ingåtts kontrakt	Procentandel av budgeten som betalats ut ¹
CARDS	260	97 %	92 %
Phare	147	86 %	78 %
ISPA	59	96 %	63 %
Sapard	25	62 %	48 %
IPA I 2007	45	90 %	57 %
IPA I 2008	42	27 %	20 %
IPA I 2009	42	11 %	11 %
IPA II 2007–2009	8	64 %	36 %
IPA III 2007–2009 (varav)	143	29 %	7 %
– det operativa programmet för transport	54	20 %	4 %
– det operativa programmet för miljö	54	25 %	2 %
– det operativa programmet för regional konkurrenskraft	35	48 %	20 %
IPA IV 2007–2009 – det operativa programmet för utveckling av mänskliga resurser	38	71 %	9 %
IPA V 2007–2009 (Ipard) – åtgärderna 101 och 103	51	12 %	0 %
Totalt	860	68 %	55 %

¹ Exklusive förhandsbetalningar av 30 % för delarna III, IV och V.

Källa: EU:s delegation i Kroatien.

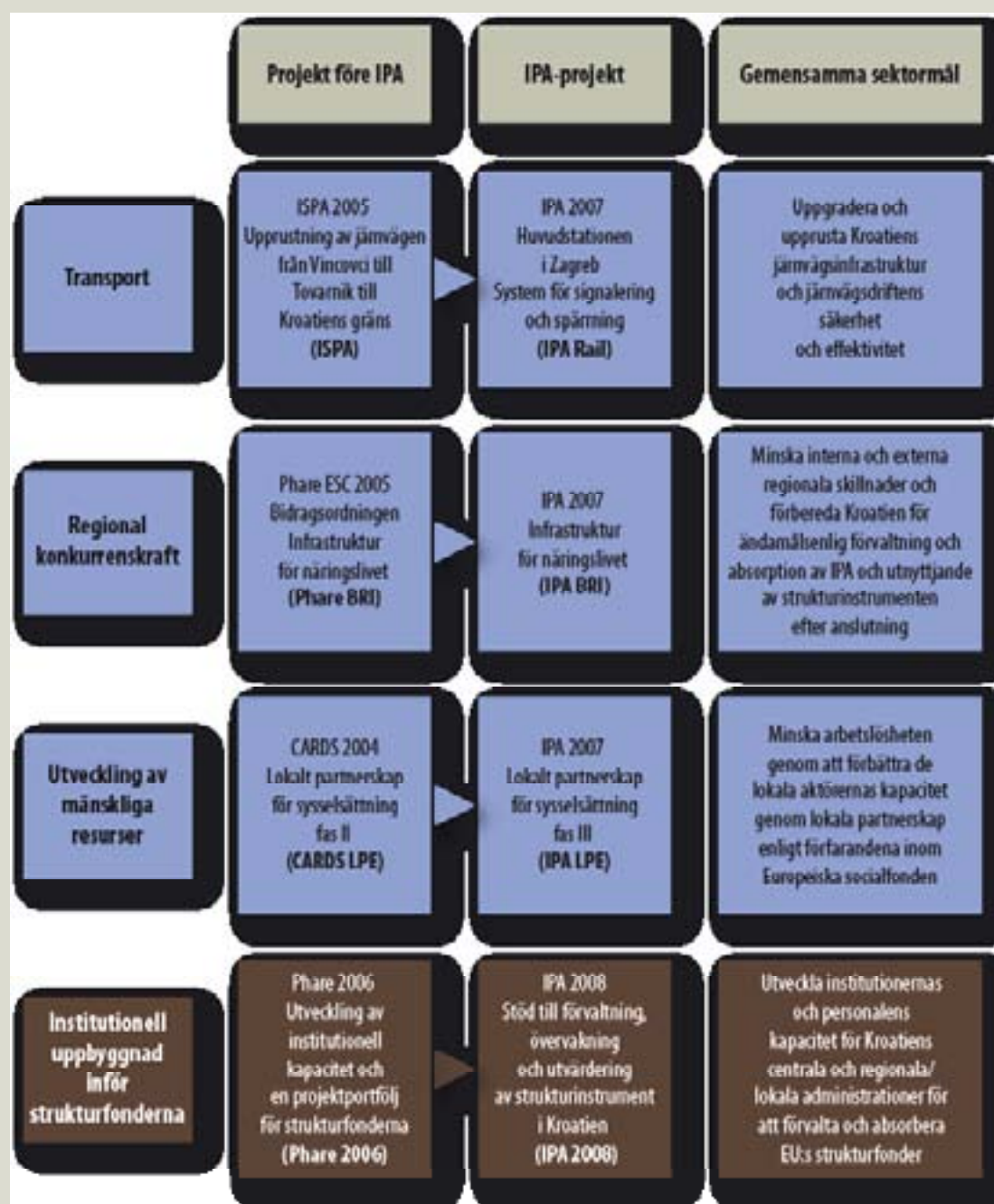
23. När upphandlingsförfarandena väl hade inletts uppstod det också ofta förseningar eftersom de kroatiska myndigheternas kapacitet att förvalta upphandlingsförfaranden fortfarande var begränsad (se punkt 16). EU:s delegation var därför ofta tvungen att avvisa upphandlings- och kontraktdokumentation och returnera den till de kroatiska myndigheterna så att de kunde göra de förbättringar som krävdes (se **tabell 2**). Detta ledde till förseningar som inte skulle uppstå om dokumentationen utformades i enlighet med angivna normer. Revisionsrätten granskade ett urval med 18 kontrakt och fann att kontrakten ingicks i genomsnitt tio månader senare än enligt den ursprungliga tidtabellen, vilket är länge när projektens tidsram normalt är begränsad till mellan tre och fyra år.
24. På grund av Kroatiens svårigheter att genomföra EU-stödet enligt den ursprungliga tidtabellen förlängde kommissionen tidsfristerna för genomförande med ett år för projekt som fick stöd från Phare 2005, Phare 2006 och Sapard, och med antingen ett eller två år för ISPA-projekten. Baserat på dessa erfarenheter införde kommissionen längre tidsfrister för IPA del 1. För IPA-delarna III, IV och V utgör dock tidsfristerna för utbetalning som är baserade på n+3-regeln en stor utmaning (se fotnot 14).
25. Såsom visas i följande avsnitt om specifika projekt (se punkterna 26–47) har förseningar, främst till följd av kapacitetsproblem inom den kroatiska administrationen, reducerat de framsteg som har gjorts med hjälp av föranslutningsstöd för att bygga upp Kroatiens administrativa kapacitet före anslutningen. Detta pekar på risken för att Kroatien inte kommer att ha kapacitet att till fullo utnyttja anslagen efter anslutning inom de lagstadgade tidsramarna.

**PROJEKT AV STRUKTURFONDSTYP: VARIERANDE
RESULTAT MEN FÖRDELAR MED ATT "LÄRA GENOM ATT
GÖRA"**

26. Vid revisionen granskades åtta projekt av strukturfondstyp inom fyra nyckelområden (se **figur 2**). De planerade resultaten för projekten hade uppnåtts i varierande grad, delvis beroende på förseningar. Projektens potentiella hållbarhet varierade också. Det framgick klart att de kroatiska myndigheterna "lärt genom att göra" men det finns fortfarande kapacitetsfrågor som måste uppmärksammas.

FIGUR 2

FÖRBEREDELSE FÖR STRUKTUR- OCH SAMMANHÅLLNINGSFONDER I KROATIEN



Källa: Europeiska revisionsrätten.

**FLERA ASPEKTER AV ÖVERVAKNINGEN OCH UTVÄRDERINGEN AV STÖDET
BEHÖVDE FORTFARANDE FÖRBÄTTRAS**

- 27.** Eftersom det inte i tillräcklig utsträckning hade satts upp SMART-mål¹⁵ med tillhörande indikatorer var det ofta svårt att bedöma projektens resultat, i synnerhet när det gällde bidragsordningar. Även om de uppföljande IPA-projekt som revisionsrätten granskade var bättre än projekt före IPA i det här avseendet kunde fortfarande bedömningen av projektens ändamålsenlighet förbättras. Kommissionen har ett väl utformat övervakningssystem som de kroatiska myndigheterna tillämpar, men det konstaterades vid revisionen att övervakningsrapporterna ibland hade en tendens att underskatta de problem som projekten ställdes inför. Ibland har det inte gjorts någon extern bedömning av projekten; detta gäller särskilt de bidragsordningar som finansierades. Detta beror delvis på att kommissionen har för avsikt att kombinera en halvtidsutvärdering av IPA-program med en förhandsutvärdering av operativa program för strukturfonderna men härigenom försenas feedback om tänkbara förbättringar av stödet i form av IPA-projekt.

¹⁵ Specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna mål.

¹⁶ Fyra andra regioner hade omfattats av ett tidigare CARDS-projekt 2002.

**HÅLLBARHETEN NÄR DET GÄLLER RESULTATEN AV DE GRANSKADE
PROJEKTEN FÖR UTVECKLING AV MÄNSKLIGA RESURSER ÄR OSÄKER**

- 28.** I CARDS-projektet 2004 ingick den första decentraliserade ordningen av strukturfondstyp i Kroatien som gav värdefull erfarenhet av kapacitetssuppleering i de fyra regioner som omfattades av projektet¹⁶. I varje region inrättades ett lokalt partnerskap för sysselsättning som vidtog många olika åtgärder för att utveckla mänskliga resurser. Men när EU-finansieringen upphörde 2008 blev de lokala partnerskapen för sysselsättning till stor del inaktiva, vilket gör att deras hållbarhet kan ifrågasättas.
- 29.** Avsaknaden av finansiellt och annat stöd till existerande lokala partnerskap för sysselsättning bådade inte väl för utvecklingen av lokala partnerskap i Kroatiens övriga 13 regioner, vilket var ett av målen för uppföljningen inom IPA av projekt med lokala partnerskap för sysselsättning. Vidare innebar den sena starten av det tjänstekontrakt som finansierades som en del av IPA-projektet att de konsulter som var anställda genom kontraktet inte hade tillräckligt med tid att hjälpa till med att inrätta lokala partnerskap för sysselsättning i dessa regioner innan bidragsordningarna inleddes. Kommissionen har emellertid bekräftat att hållbarhet är en nyckelfråga och överväger vilken modell som vore bäst för lokala partnerskap för sysselsättning för att förutsättningarna för hållbarhet ska förbättras.

DET FINNS MÅNGA FRÅGETECKEN BETRÄFFANDE KAPACITETEN I DE PROJEKT OM REGIONAL KONKURRENSKRAFT SOM FINANSIERAS

- 30.** Resultaten av projekten för infrastruktur för näringslivet inom Phare 2005 varierade. Genomförandeorganen utnyttjade hela budgeten, även om det var med förseningar, och såg till att varje utvalt bidragsprojekt fick infrastruktur. Revisionen av bidragsprojektet Benkovac (ett av sju bidrag inom Phareordningen för infrastruktur för näringslivet) visade dock att de lokala myndigheterna inte tillräckligt uppmärksammade hållbarheten för den EU-finansierade infrastrukturen. Underhållet av infrastrukturen var bristfälligt och det saknades strategier för att attrahera företag; infrastrukturen utnyttjades endast i liten utsträckning.
- 31.** När det uppföljande projektet inom IPA 2007 för infrastruktur för näringslivet utformades tog man hänsyn till och utgick från erfarenheterna av projektet från 2005. Liksom för projektet 2005 var dock utvärderingen av bidragsordningen försenad och ofta hade bidragsmottagarna inte kapacitet att ta fram fullständig teknisk dokumentation. De potentiella fördelarna med att lära genom att göra minskade eftersom projektet inte var direkt inriktat på de organ som hade utsetts till ansvariga för det kommande operativa programmet för regional konkurrenskraft. Det faktum att fokus var på de tio minst utvecklade regionerna i Kroatien innebär vidare att lokala myndigheter i andra regioner inte kunde utnyttja möjligheten att före anslutningen lära från genomförandet av bidragsordningar för infrastruktur för näringslivet trots att de också kommer att vara bidragsberättigade¹⁷.

PROJEKTEN INOM TRANSPORTSEKTORN GAV FÖRVÄNTAD OUTPUT MEN PROJEKTBEREDNINGEN OCH UPPHANDLINGEN VAR MYCKET FÖRSENADE

- 32.** Projektet inom ISPA 2005 för att rusta upp 33 km järnvägsräls längs den största transeuropeiska järnvägskorridoren X¹⁸ var det första transportprojektet för infrastruktur som utarbetades och genomfördes i enlighet med EU:s regler i Kroatien. Det medförde därför stor nytta i form av "lära genom att göra". Projektet startade två år efter den ursprungliga tidsplanen eftersom det inte var tillräckligt färdigutvecklat när det var tänkt att det skulle börja genomföras. Bristande upphandlingskapacitet ledde därefter till förseningar i upphandlingsprocessen. Järnvägsprojektet inom IPA 2007 för byggnadsarbeten vid huvudstationen i Zagreb drabbades också av förseningar i upphandlingsprocessen, främst till följd av ofullständig upphandlingsdokumentation, även om förseningarna var mindre än för det tidigare Isprojektet.

¹⁷ Slutsatsen av den särskilda halvtidsutvärderingen 2009 av Pharestöd till förberedelser inför strukturfonder i Kroatien var också att alltför stor vikt lades vid mindre utvecklade regioner och att alla andra regioner i Kroatien också står inför stora utmaningar när det gäller konkurrenskraften i Europeiska unionen.

¹⁸ Korridoren följer sträckan Salzburg – Ljubljana – Zagreb – Beograd – Niš – Skopje – Veles – Thessaloniki.

- 33.** Då revisionsrätten gjorde sin kontroll på plats i oktober 2010 höll ISPA-projektet fortfarande på att genomföras till följd av de uppkomna förseningarna. Projektens planerade output kommer troligen att uppnås i slutet av 2011, även om deras slutliga effekt är beroende av genomförandet av andra järnvägsprojekt för korridor X i Kroatien och grannländerna.

STÖDET TILL FRAMTAGNING AV EN PROJEKTPORTFÖLJ FÖR STRUKTUR- OCH SAMMANHÅLLNINGSFONDERNA OCH HÖJNING AV KAPACITETEN HAR VARIT ENDAST DELVIS FRAMGÅNGSRIKT

- 34.** Trots att ett av de viktigaste ursprungliga målen för Phareprojektet 2006 var att införa ett system för att ta fram en portfölj med färdigutvecklade projekt för struktur- och sammanhållningsfonderna beslutade kommissionen senare att fokusera på utarbetandet av ett begränsat antal större infrastrukturprojekt¹⁹. Resultatet var att färre kroatiska myndigheter än planerat fick stöd till kapacitetsuppbyggnad, och antalet personer som utbildades sjönk från 1 000 till 90. Även om denna koncentration på att ta fram större projekt troligen leder till ett högre utnyttjande i början av struktur- och sammanhållningsfonderna finns det även behov av att ta fram mindre projekt eftersom de är viktiga för den regionala utvecklingen. Mer generellt uppmärksammade kommissionen inte tillräckligt behovet av att ge stimulans och stöd till regionala och lokala aktörer för att de ska utarbeta projekt till kommande operativa program genom att ge stöd på denna nivå. Det utarbetades endast nio större infrastrukturprojekt och för några av dem var den tekniska dokumentationen ofullständig. Det togs fram ansökningsriktlinjer för nästan 50 bidragsordningar men det fanns inte tillräckligt med tid för att förmedla kunskap om ordningarna från central till regional nivå. EU-finansierad expertis har på ett avgörande sätt bidragit till programplaneringen av den nationella strategiska referensramen och de operativa programmen för stöd inom struktur- och sammanhållningsfonderna. Det gjordes dock få framsteg när det gällde att ta fram ett system för förvaltningsinformation för dessa fonder.

¹⁹ Enligt strukturfonds-förordningen definierar kommissionen ett projekt som större när det överstiger 50 miljoner euro. Projekt under denna gräns klassificeras som mindre. Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25). Förordningen ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010 (EUT L 158, 24.6.2010, s. 1).

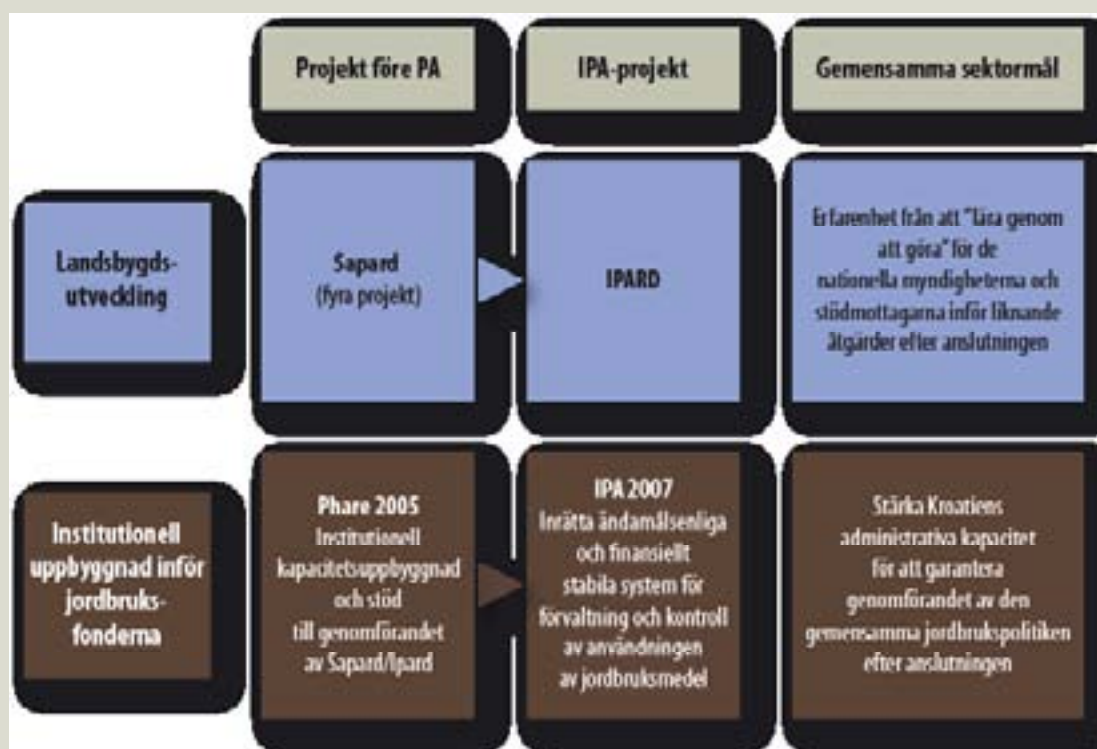
35. Stora förseningar i utarbetandet och upphandlingsförfarandena för arbete på detta område inom IPA-programmet 2008 lär leda till en inbromsning. De kroatiska myndigheterna står även inför stora utmaningar när det gäller antalet och omsättningen av personal inom struktur- och sammanhållningsfonderna.

FÖRBEREDELSE INFÖR EU:S JORDBRUKSPOLITIK: BLANDADE RESULTAT

36. Ändamålsenligheten i EU:s föranslutningsstöd till jordbrukssektorn bedömdes genom granskning av två projekt för institutionell kapacitetsuppbyggnad som finansierades inom Phare 2005 och IPA 2007, del I samt Sapard- och IPARD-programmen, inbegripet fyra investeringsprojekt som medfinansierades inom Sapard (se **figur 3**).

FIGUR 3

FÖRBEREDELSE INFÖR EU:S JORDBRUKSFONDER I KROATIEN



Källa: Europeiska revisionsrätten.

**VISSA FRAMSTEG HAR GJORTS NÄR DET GÄLLER DELEGERINGEN
AV FÖRVALTNINGSBEFOGENHETER AVSEENDE ÅTGÄRDER FÖR
LANDSBYGDSUTVECKLING**

- 37.** Resultaten i form av uppbyggnad av kapaciteten vid det utbetalande organet i Kroatien i att korrekt använda stöd före och efter anslutningen har varit blandade. För att kommissionen skulle kunna delegera de nödvändiga förvaltningsbefogenheterna för decentraliserad förvaltning utan förhandskontroller måste Kroatien ha byggt upp tillräcklig förvaltningskapacitet. Innan dess kunde landet inte börja genomföra föranslutningsåtgärder för landsbygdsutveckling. För Sapard beviljades delegering av förvaltningsbefogenheter endast för två landsbygdsutvecklingsåtgärder i september 2006²⁰ i stället för de fyra som ursprungligen planerades.
- 38.** Framstegen var blygsamma när det gällde att bygga upp kapaciteten för att få medel från IPARD, framförallt för att målen för projekten inom Phare 2005 avseende ackreditering från de kroatiska myndigheterna²¹ och delegering av förvaltningsbefogenheter inte var särskilt ambitiösa. Å ena sidan sökte programmet endast ackreditering inom Ipard för de två åtgärder som redan hade ackrediterats inom Sapard. Å andra sidan var målet för de nya Ipardåtgärderna inte att bli ackrediterade utan endast att förbereda dokumentation inför en eventuell kommande ackreditering. Trots att stödet inom Ipard var tillgängligt från och med EU-budgeten för 2007 innehöll Phare-projektet 2005 inga exakta mål som gällde kommissionens beviljande av delegering av förvaltningsbefogenheter för att så snabbt som möjligt ge Kroatien tillgång till medel från IPARD.

**FÖRANSLUTNINGSTÖDET TILL LANDSBYGDSUTVECKLING ÅTERGAV INTE
HELT ARBETSVILLKOREN EFTER ANSLUTNING**

- 39.** Sapard var det första "lära genom att göra"-programmet inom EJFLU där alla genomförda projekt var en del av processen för att hjälpa de kroatiska myndigheterna att bygga upp den administrativa ramen för genomförande av medfinansierade projekt efter anslutningen. Hit hörde förvaltningen av ansökningar (kontroll av fullständighet och analys av affärsplaner), kontroller på plats innan projekt godkänns, beslut om beviljande av medel från Sapard, ingående av kontrakt, kontroll av utgifters stödberättigande, betalningar och rapportering till övervakningskommittén och till kommissionen.

²⁰ Kommissionens beslut 2006/658/EG av den 29 september 2006 om delegering av förvaltningen av stöd till genomförandeorgan för föranslutningsåtgärder inom jordbruket och landsbygdsutveckling i Kroatien under föranslutningsperioden (EUT L 271, 30.9.2006, s. 83).

²¹ Se punkt 7, fotnot 7 om ackreditering.

40. För de åtgärder där förvaltningsbefogenheterna har delegerats till kroatiska myndigheter, som då kan använda decentraliserad förvaltning utan förhandskontroller, kan föranslutningsprogram i princip genomföras under förutsättningar som liknar dem som kommer att gälla efter anslutningen. I praktiken har dock inte genomförandet av Sapard- och IPARD-programmen helt återspeglat förutsättningarna efter anslutning för förvaltningen av EU-medel:

- a) Hela Sapardprogrammet har förvaltats centralt av det utbetalande organet, och då revisionen gjordes förvaltades även IPARD centralt. Det utbetalande organets regionala kontor har därför ännu inte haft möjlighet att få praktisk erfarenhet av att förvalta EU:s föranslutningsprogram för landsbygdsutveckling trots att de kommer att spela en nyckelroll när det gäller detta efter anslutningen²².
- b) För projekt inom Sapard och IPARD har det utbetalande organet enbart använt sig av manuella förfaranden.
- c) Inom Sapard utarbetade och tillämpade organet inte något system för att rangordna projektansökningar. Istället behandlades de i den ordning de kom in.

**LÅGT UTNYTTJANDE AV MEDEL FRÅN SAPARD OCH IPARD VÄCKER
FARHÅGOR INFÖR DET FRAMTIDA UTNYTTJANDET AV EJFLU-MEDEL**

41. Kroatiens utnyttjande av Sapardmedel har varit lågt och de redovisade utgifterna i slutet av programmet uppgick endast till 48 % av de anslagna medlen. Enligt outputindikatorerna för Sapardprogrammet var det tänkt att 161 stödberättigade projekt skulle finansieras inom ramen för de två åtgärderna, men i realiteten undertecknades kontrakt för endast 49 projekt och bara 37 slutfördes (se **tabell 4**). I fem av de 21 regionerna godkändes inte en enda Sapardansökan. Några sektorer var särskilt underrepresenterade vid genomförandet av åtgärd 1 (investeringar i lantbruksföretag), såsom mjölksektorn, växthussektorn och frukt- och grönsakssektorn. Detta pekar på allvarliga brister i dessa sektors kapacitet och beredskap att tillgodogöra sig EU-medel²³.

²² De kroatiska myndigheterna har beslutat att det utbetalande organets regionala kontor ska kontrollera om ansökningarna är i godtagbart skick och utföra de administrativa kontrollerna och kontrollerna på plats.

²³ I mjölksektorn slutfördes två projekt jämfört med de 16 projekt som var planerade (12,5 %), i växthussektorn slutfördes två projekt jämfört med de 14 projekt (14,3 %) som var planerade och i frukt- och grönsakssektorn slutfördes sju projekt jämfört med de 42 projekt som var planerade (16,7 %).

- 42.** De belopp som kontrakterades inom IPARD är en bekräftelse på att det fortfarande var svårt att utnyttja EU-medlen för landsbygdsutvecklingsprogram. I budgeten för 2008 gjordes finansiella åtaganden för både IPARD 2007 (25,5 miljoner euro) och IPARD 2008 (25,6 miljoner euro) som Kroatien i enlighet med EU:s budgetförfaranden (se punkt 20) måste utnyttja före utgången av 2011. I maj 2011 hade dock endast investeringar för cirka 16,9 miljoner euro godkänts (EU:s del av finansieringen) efter fyra ansökningsinfordringar (33 % av Ipardbudgeten för 2007 och 2008)²⁴. Med tanke på den tid som krävs för att inleda och behandla ytterligare ansökningsinfordringar och genomföra godkända projekt finns det uppenbar risk för att en stor del av de budgeterade åtagandena för 2007–2008 måste dras tillbaka.
- 43.** Konsekvensen av det låga utnyttjandet är att jordbrukarna och jordbruksprocessindustrin i Kroatien ännu inte har blivit så bekanta med förfarandena för EU-finansiering genom att "lära genom att göra" inom ramen för Sapard- och IPARD-programmen som det var tänkt. Detta innebär i sin tur att det kommer att bli svårare att utnyttja den förväntade stora ökningen av EU-finansiering när landsbygdsutvecklingsåtgärderna i Kroatien kommer att vara helt infasade efter anslutningen.

²⁴ Rapport om Kroatiens utbetalande organs genomförande av Ipardprogrammet för sektorerna jordbruk, fiske och landsbygdsutveckling avseende strukturstöd, 24.5.2011.

TABELL 4

SAPARDPROJEKT I KROATIEN

Åtgärd	Antal				Slutfört/ planerat
	Planerade projekt	Ansökningar	Kontrakterade projekt	Slutförda projekt	
1. Investeringar i jordbruksföretag	110	84	26	19	17 %
2. Förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter	51	53	23	18	35 %
Totalt	161	137	49	37	23 %

Källa: Årsrapport och slutrapport om genomförandet av Sapardprogrammet i republiken Kroatien (2006–2009), maj 2010.

44. Kommissionen konstaterade inte förrän 2009 att en nyckelsak till att Sapardprogrammet utnyttjades så lite var att det fanns en nationell ordning som erbjöd fördelaktigare villkor, och färre förfaranden och kontroller, för samma åtgärder som finansierades med Sapard. Efter det att kommissionen hade ingripit beslutade Kroatien att lägga ned den konkurrerande nationella ordningen i november 2009, när perioden för kontraktstilldelning inom Sapard var över. Den långsamma inledningen av IPARD-programmet är dock ett tecken på att frågan om jordbrukarnas låga efterfrågan på landsbygdsutvecklingsordningen i Kroatien ännu inte är helt löst.

**FÖRANSLUTNINGSSTÖDET HAR BIDRAGIT TILL
ATT STÄRKA KROATIENS ADMINISTRATIVA
KAPACITET NÄR DET GÄLLER ATT BEKÄMPA
KORRUPTION OCH ORGANISERAD BROTTSLIGHET
MEN STORA UTMANINGAR ÅTERSTÅR**

45. Kampen mot korruption och organiserad brottslighet är en mycket känslig fråga som är central för uppbyggnaden av Kroatiens kapacitet att garantera att medel från EU efter anslutningen, liksom nationell finansiering, används väl. EU:s föranslutningsstöd har använts för att finansiera två kapacitetsuppbyggnadsprojekt som finansierades genom programmen CARDS 2002 och IPA 2007 (se **figur 4**).

FIGUR 4

STÄRKA KAPACITETEN ATT BEKÄMPA KORRUPTION OCH ORGANISERAD BROTTSLIGHET



Källa: Europeiska revisionsrätten.

- 46.** Byrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (USKOK) inrättades 2001, och CARDS-projektet lanserades för att förbättra dess funktionssätt. Trots stora förseningar under inledningsfasen som gjorde att projektet inte startade förrän 2005 var projektåtgärderna slutförda i slutet av 2006. För en indikator på projektets ändamålsenlighet – att allt fler fall av allvarlig organiserad brottslighet och korruption ska upptäckas och beivras – började de första resultaten av den utredningsverksamhet som fick stöd från projektet att synas 2009 i form av rapporterade fall av korruption på hög nivå. För den andra indikatorn – en bättre placering på det index för uppfattad korruptionsgrad som offentliggörs av *Transparency International* – steg Kroatien från sjuttionde plats 2005 till sextioandra plats 2010, och landets index förbättrades från 3,4 för 2005 till 4,1 för de flesta åren efter projektets slut.
- 47.** Verksamheten inom IPA-projektet 2007, som ska vara slutfört 2012, är väl utformad för att bygga på det tidigare projektet. Under tiden har det sammantagna antalet ärenden som behandlas av USKOK fortsatt att öka, och det faktum att högt uppsatta politiker har åtalats och dömts är ett tecken på att USKOK är på rätt väg när det gäller att angripa korruptionen på högsta nivå. I kommissionens rapport från 2010 om Kroatiens framsteg betonades dock att de nyligen uppgraderade rättsliga och administrativa strukturerna ännu inte har testats fullt ut i praktiken och att USKOK:s kapacitet att hantera komplex ekonomisk brottslighet utgör en särskild utmaning.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

SLUTSATSER

48. Generellt sett bidrar EU:s föranslutningsstöd till Kroatien i hög grad till Kroatiens framsteg för att bygga upp landets administrativa kapacitet inför förvaltningen av den ökade EU-finansieringen efter anslutningen. Stödet har dock så här långt varit endast delvis framgångsrikt när det gäller måluppfyllelse, och för att kapacitetsuppbyggnaden ska gå vidare krävs det stöd till ett antal nyckelområden både före och efter anslutningen. På de flesta områden med föranslutningsstöd bedömer kommissionen att Kroatiens kapacitet ännu inte räcker till för att den ska godkänna att landet genomför stöd utan att kommissionen gör förhandskontroller. Trots de senaste framstegen är upphandlingskapacitet och korruptionsbekämpning två områden där det finns ett särskilt behov av att förstärka stödet till de kroatiska myndigheterna.
49. Kommissionen och de kroatiska myndigheterna har i allmänhet grundligt planerat stödet för att tillgodose Kroatiens kapacitetsuppbyggnadsbehov. Man har lärt av tidigare utvidgningar och tillämpat nya arbetsmetoder som är anpassade för att planera stödet och koppla det till förhandlingsprocessen. Systemen för programplanering är väl utformade och prioriterar kapacitetsuppbyggnad men upphandlingskapaciteten måste även i fortsättningen ägnas särskild uppmärksamhet. De granskade projekten befanns vara mycket relevanta för den prioriterade kapacitetsuppbyggnaden men de hade inriktats på centrala myndigheter. Hittills har stödet till regionala organ varit begränsat trots att dessa också spelar en viktig roll vid genomförandet av stöd efter anslutningen.

- 50.** När det gäller resultat har EU-stödet gett ett viktigt bidrag till uppbyggnaden av Kroatiens kapacitet att förvalta medel efter anslutningen, inbegripet i form av att "lära genom att göra". Emellertid är de planerade resultaten av några projekt ännu inte konsoliderade, och vid revisionen identifierades flera nyckelaspekter som gäller detta. Genomförandet av projektstöd i Kroatien har ofta legat efter den ursprungliga tidsplanen, särskilt till följd av förseningar som orsakats av att projekten inte varit tillräckligt färdigutvecklade och av brist på upphandlingskapacitet. Övervakningen och utvärderingen av strukturfondsprojekt kan förbättras. Det har lagts stor vikt vid att ta fram större infrastrukturprojekt på central nivå medan mindre projekt bara har fått begränsad uppmärksamhet, och det finns ännu inget helt etablerat system för att utveckla projektförslag från regional och lokal nivå. Genomförandet inom landsbygdsutvecklingssektorn har fått vidkännas låga utnyttjandegrader och fördelarna med att "lära genom att göra" har varit begränsade på regional nivå och stödmottagarnivå. Även om EU-projekten för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet har lett till en del framsteg återstår stora utmaningar på detta område.
- 51.** Trots att det fortfarande finns utrymme för ytterligare förbättringar är det tydligt att kommissionen har fått viktiga erfarenheter från tidigare utvidgningar, vilket har gjort stödet till Kroatien mer ändamålsenligt.

REKOMMENDATIONER

- 52.** Kommissionen och de kroatiska myndigheterna bör i nära samarbete behandla följande rekommendationer:

REKOMMENDATIONER OM EU-STÖDET TILL KROATIEN

- 1.** Höja prioriteten för uppbyggnaden av upphandlingskapacitet genom att genomföra planer för utbildning och praktik som är särskilt inriktade på
 - a) utarbetandet av upphandlingsdokumentation som helt uppfyller EU:s standarder,
 - b) förvaltningen av upphandling och kontraktstilldelning för projekt med komplexa byggentreprenader.
- 2.** Vidta mer omfattande åtgärder för att tillgodose kapacitetssupplemningsbehoven på regional och lokal nivå genom att
 - a) se till att alla berörda organ på denna nivå får möjlighet att lära genom att göra före anslutningen,
 - b) förbättra mekanismerna för att ge stimulans och stöd vid framtagningen av projektidéer.
- 3.** Fördjupa bedömningen av projektens ändamålsenlighet genom att
 - a) öka användningen av SMART-mål,
 - b) hjälpa till att höja kvaliteten på de kroatiska myndigheternas övervakningsrapporter,
 - c) se till att det görs halvtids- och efterhandsutvärderingar.
- 4.** Bygga upp en portfölj med färdigutvecklade projekt för att fullt ut kunna utnyttja den ökade finansiering som kommer att vara tillgänglig efter anslutningen genom att särskilt se till att
 - a) den nödvändiga tekniska dokumentationen för större projekt, vilka hittills stått i fokus för ansträngningarna, är fullständig,
 - b) större uppmärksamhet ägnas åt att bygga upp en kompletterande portfölj med mindre projekt för perioden efter anslutningen.

5. Vidta åtgärder när det gäller programmen för landsbygdsutveckling för att

- a) se till att de nationella myndigheterna bygger upp sin kapacitet så att förvaltningsbefogenheterna för alla planerade åtgärder kan delegeras till dem,
- b) identifiera sätt att få fram fler projekt inom mjölksektorn, växthussektorn och frukt- och grönsakssektorn.

6. Stärka korruptionsbekämpningsåtgärderna genom att

- a) ge kontinuerligt stöd till de uppgraderade rättsliga och administrativa strukturerna genom input från partnersamverkan och annan rådgivning och särskilt fokusera på stöd för hantering av komplicerad ekonomisk brottslighet,
- b) fortsätta att strikt övervaka nivåer och aspekter som rör korruption under föranslutningsperioden och när det gäller EU-finansiering efter anslutningen.

53. När det gäller föranslutningsstöd till andra kandidatländer och potentiella kandidatländer bör kommissionen reflektera över följande:

REKOMMENDATIONER OM EU:S FÖRANSLUTNINGSSTÖD TILL ANDRA LÄNDER

7. Ta hänsyn till erfarenheterna från föranslutningsstödet till Kroatien vid föranslutningsstöd till andra länder när det är lämpligt, och då särskilt

- a) se till att den decentraliserade förvaltningen av föranslutningsstöd utan förhandskontroller är tillräckligt etablerad före anslutningsdagen,
- b) lägga större vikt vid att se till att projektförslag om föranslutningsstöd är tillräckligt färdigutvecklade för att kunna genomföras inom den angivna tidsramen.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2011.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

DE 35 KAPITLEN I GEMENSKAPENS REGELVERK (30 JUNI 2011)

Nr	Kapitel	Förhandlingarna inleddes den	Förhandlingarna avslutades preliminärt den
1	Fri rörlighet för varor	25.7.2008	19.4.2010
2	Fri rörlighet för arbetstagare	17.6.2008	2.10.2009
3	Etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster	26.6.2007	21.12.2009
4	Fri rörlighet för kapital	2.10.2009	5.11.2010
5	Offentlig upphandling	19.12.2008	30.6.2010
6	Bolagsrätt	26.6.2007	2.10.2009
7	Lagstiftning om immateriella rättigheter	29.3.2007	19.12.2008
8	Konkurrenspolitik	30.6.2010	30.6.2011
9	Finansiella tjänster	26.6.2007	27.11.2009
10	Informationssamhället och medierna	26.6.2007	19.12.2008
11	Jordbruk och landsbygdsutveckling	2.10.2009	19.4.2011
12	Livsmedelssäkerhet, veterinära och fytosanitära frågor	2.10.2009	27.7.2010
13	Fiske	19.2.2010	6.6.2011
14	Transportpolitik	21.4.2008	5.11.2010
15	Energi	21.4.2008	27.11.2009
16	Beskattning	2.10.2009	30.6.2010
17	Ekonomisk och monetär politik	21.12.2006	19.12.2008
18	Statistik	26.6.2007	2.10.2009
19	Socialpolitik och sysselsättning	17.6.2008	21.12.2009
20	Företagspolitik och industripolitik	21.12.2006	25.7.2008
21	Transeuropeiska nät	19.12.2007	2.10.2009
22	Regionalpolitik och samordning av strukturinstrument	2.10.2009	19.4.2011
23	Domstolsväsende och grundläggande rättigheter	30.06.2010	30.6.2011
24	Rättvisa, frihet och säkerhet	2.10.2009	22.12.2010
25	Vetenskap och forskning	12.6.2006	12.6.2006
26	Utbildning och kultur	11.12.2006	11.12.2006
27	Miljö	19.2.2010	22.12.2010
28	Konsumentskydd och hälsoskydd	12.10.2007	27.11.2009
29	Tullunion	21.12.2006	2.10.2009
30	Yttre förbindelser	12.10.2007	30.10.2008
31	Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik	30.6.2010	22.12.2010
32	Finansiell kontroll	26.6.2007	27.7.2010
33	Finans- och budgetfrågor	19.12.2007	30.6.2011
34	Institutioner	5.11.2010	5.11.2010
35	Övriga frågor	Ingen uppgift	30.6.2011

BILAGA II

KOMMISSIONENS BEVILJANDE AV DELEGERING AV FÖRVALTNING TILL KROATISKA MYNDIGHETER MED ANSVAR FÖR EU-MEDEL (15 JUNI 2011)

Program	Delegering av förvaltning genom DIS	
	med förhandskontroller	utan förhandskontroller
Phare	7.2.2006	Inte infört
ISPA	13.2.2006	Inte infört
IPA I	28.10.2008	Ännu inte infört
IPA II	14.11.2008	Ännu inte infört
IPA III		
– Transport	3.11.2008	Ännu inte infört
– Miljö	29.10.2008	Ännu inte infört
– Regional konkurrenskraft	29.10.2008	Ännu inte infört
IPA IV	1.12.2008	Ännu inte infört
Sapard		
– Åtgärd 1 Investeringar i jordbruksföretag	e.t. ¹	29.9.2006
– Åtgärd 2 Förbättring av bearbetningen och saluföringen av jordbruks- och fiskeriprodukter	e.t.	29.9.2006
IPA V (IPARD)		
– Åtgärd 101 Investeringar i jordbruksföretag	e.t.	30.11.2009
– Åtgärd 103 Förbättring av bearbetningen och saluföringen av jordbruks- och fiskeriprodukter	e.t.	30.11.2009
– Åtgärd 201 Förberedelser för att genomföra miljöåtgärder inom jordbruket och lokala strategier för landsbygdsutveckling	e.t.	Ännu inte infört
– Åtgärd 202 Förberedelser och genomförande av lokala strategier för landsbygdsutveckling	e.t.	Ännu inte infört
– Åtgärd 301 Utveckling och förbättring av landsbygdsinfrastruktur	e.t.	17.3.2011
– Åtgärd 302 Diversifiering och utveckling av ekonomisk verksamhet på landsbygden	e.t.	17.3.2011
– Åtgärd 501 Tekniskt bistånd	e.t.	Ännu inte infört

¹ e.t.: ej tillämpligt. Sapard och Ipard kan endast genomföras inom decentraliserad förvaltning utan förhandskontroller.

BILAGA III

FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

Projekt före IPA		Kontraktsbelopp i miljoner euro		
		EU-bidrag	Nationella bidrag	EU-bidrag + nationella bidrag
1	Sapard åtgärd 2 - Glazir	1,019	0,339	1,358
2	Sapard åtgärd 2 - Conex handel	1,033	0,344	1,377
3	Sapard åtgärd 1 - Agromeđimurje	0,251	0,083	0,334
4	Sapard åtgärd 1 – Murković	0,256	0,086	0,342
5	Phare 2005 - Bidragsordningen Infrastruktur för näringslivet	5,280	4,264	9,544
6	ISPA 2005 - Upprustning av järnvägen från Vinkovci till Tovarnik till Kroatiens gräns	28,789	31,394	60,183
7	CARDS 2004 - Lokalt partnerskap för sysselsättning fas II	1,488	-	1,488
8	CARDS 2002 - Kapacitetsuppbyggnad av USKOK	0,650	-	0,650
9	Phare 2005 - Institutionell kapacitetsuppbyggnad och stöd till genomförandet av Sapard/Ipard	3,822	-	3,822
10	Phare 2006 - Utveckling av institutionell kapacitet och projektportfölj inför strukturfonderna	6,200	-	6,200
Totalt projekt före IPA		48,788	36,510	85,298
IPA-projekt		Budgeterade belopp i miljoner euro		
		EU-bidrag	Nationella bidrag	EU-bidrag + nationella bidrag
11	IPA del IIIc - Operativt program för regional konkurrenskraft 2007–2009	19,823	6,608	26,431
12	IPA 2007 del III - Huvudstationen i Zagreb, system för signalering och spårning	14,025	4,675	18,700
13.a	IPA 2007–2009 del IV - Lokalt partnerskap för sysselsättning del III	2,210	0,390	2,600
13.b	IPA 2007–2009 del IV - Lokalt partnerskap för sysselsättning del III	1,615	0,285	1,900
14	IPA 2007 del I - Stärka kapaciteten vid USKOK	1,000	-	1,000
15	IPA 2007 del I - Inrätta ändamålsenliga system för sund finansiell förvaltning och kontroll av användningen av jordbruksmedel	5,114	0,375	5,489
16	IPA 2008 del I - Stöd till förvaltning, övervakning och utvärdering av strukturiinstrument	4,000	0,288	4,288
Totalt IPA-projekt		47,787	12,621	60,408

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

III.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning. Kroatien gjorde under anslutningsförhandlingarna tydliga åtaganden att bygga upp upphandlingskapaciteten och kapaciteten vid de regionala och lokala myndigheterna. Kommissionen övervakar noga Kroatiens uppfyllande av de åtaganden som gjorts och dess vidare förberedelser fram till anslutningen.

IV.

Kommissionen anser att föranslutningsstödet har bidragit till uppbyggnaden av Kroatiens administrativa kapacitet.

Förseningarna i samband med genomförandet, som man gradvis är på väg att komma till rätta med, berodde till stor del på det komplexa ackrediteringsförfarandet.

Den inledande tyngdpunkten på större projekt återspeglar erfarenheterna från de nya medlemsstaterna, där brister i utarbetandet och genomförandet av större projekt orsakade merparten av förseningarna av genomförandet av sammanhållningspolitiken.

Jämfört med Sapard, som var det första programmet för landsbygdsutveckling som genomfördes i Kroatien, har det aktuella Ipar-programmet lockat större intresse från de potentiella stödmottagarna, vilket ökar möjligheterna till ett bättre genomförande. Inom denna del har kommissionen redan delegerat förvaltningsbefogenheter utan förhandskontroller för flera åtgärder. Såsom nämns i punkt 7 i denna rapport är denna förvaltningsform bäst lämpad för förvaltningen av EU-medlen efter anslutningen.

KOMMISSIONENS SVAR

V.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning. Rekommendationerna är förenliga med de lärdomar som kommissionen dragit av sina egna utvärderingar och följs redan upp eller beaktas vid utformningen av det finansiella stödet, i synnerhet i de reviderade fleråriga planeringsdokumenten för perioden 2011–2013.

IAKTTAGELSER

5.

Beträffande figur 1 (EU:s finansieringsanslag efter anslutningen) motsvarar det anslag för 2013 som anges i tabellen det belopp som anges i utkastet till anslutningsfördrag med Kroatien, exklusive utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). För perioden från 2014 och framåt kommer det faktiska beloppet till Kroatien att bero på utgången av förhandlingarna om EU:s budgetram för perioden 2014–2020. Kommissionen anser därför att uppgifterna för perioden 2014–2015 i figur 1 bör ses som en uppskattning.

13.

Kommissionen anser att riktmärkningsmetoden har tillämpats för Kroatien på ett brett och omfattande sätt genom införlivande av institutionella förvaltnings- och genomförandeaspekter. I förhandlingsramen för Kroatien fastställdes att riktmärkning skulle användas för att inleda och stänga förhandlingskapitel. Rådet beslutar vilka riktmärken som ska tillämpas och uppnås, utifrån rekommendationer från kommissionen. Riktmärkning ökar kvaliteten hos förhandlingsprocessen genom att göra kandidatlandet tillräckligt väl förberett för att kunna genomföra meningsfulla förhandlingar och uppfylla de skyldigheter som följer med ett medlemskap. Olika riktmärken har fastställts för varje enskilt förhandlingskapitel (exempelvis kapitel 11 eller kapitel 22), beroende på vilka områden som avses och vilket system som ska införas. Riktmärkena har fastställts med hänsyn till behovet av att gradvis bygga upp kapacitet och att se till att den kapacitet och de strukturer som behövs har införts fullt ut vid anslutningsdatumet, och mäter de framsteg som görs mot att inrätta dessa strukturer. Kommissionen följer noga framstegen mot att uppnå riktmärkena och använder i det avseendet alla tillgängliga verktyg, som exempelvis framstegsrapporter och möten inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet.

16.

Systematisk feedback från kommissionen om vilka fel som har gjorts och vilka förbättringar som krävs har hjälpt Kroatien att bygga upp och förbättra sin upphandlingskapacitet. Innan kommissionen kan upphöra med sina förhandskontroller, måste den kontrollera att det stödmottagande landet uppfyller minimikraven i artikel 18.2 i IPA-tillämpningsförfordningen, dvs. att landet har infört verkligt fungerande förvaltnings- och kontrollsystem. Regelbundna möten hålls med Kroatien för att diskutera korrigerande åtgärder med utgångspunkt i färdplaner. Vidare kommer EU även fortsättningsvis att stödja processen med att bygga upp upphandlingskapaciteten genom finansiellt stöd och genom workshopar och seminarier.

För komplexa infrastrukturprojekt som kräver specifika färdigheter och kunskaper har kommissionen gett stöd från Jaspers (gemensamt stöd till projekt i de europeiska regionerna) i syfte att bygga upp kapaciteten för alla aktörer i Kroatien och för att ta fram en portfölj med färdigutvecklade projekt i syfte att förbättra utnyttjandet av medel från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden i framtiden.

19.

Kroatiens institutionella ramar för sammanhållningspolitiken/landsbygdsutvecklingspolitiken bygger på de befintliga strukturerna för genomförandet av IPA-delarna II, III, IV och V (främst på central nivå), i samförstånd med de kroatiska myndigheterna, dels för att säkra den institutionella kontinuiteten vid anslutningen och dels för att undvika att gå miste om investeringar i kapacitetsuppbyggande. Kroatien har åtagit sig att bygga upp kapaciteten vid de relevanta lokala och regionala organen, och kommissionen kommer att följa detta arbete fram till anslutningen.

KOMMISSIONENS SVAR

20.

Förseningar i samband med genomförandet är fortfarande ett problem, särskilt för de operativa programmen för transport och miljö, på grund av sena ackrediteringar av förvaltningssystemen på nationell nivå och följaktligen av kommissionens delegering av förvaltningsbefogenheter. Genomförandet kunde inte inledas förrän delegeringen av förvaltningen hade godkänts. Vidare är de infrastrukturprojekt som finansieras inom ramen för de två operativa IPA III-programmen komplexa till sin natur, i och med det kompletterande kravet på att planerings-, upphandlings- och genomförandeverksamheten ska följa EU-reglerna. Kompensationsåtgärder har införts och kommer att fördjupas, som exempelvis fortlöpande tekniskt stöd, nära samarbete med EU-delegationen, fler riktlinjer samt särskilda seminarier och workshopar. Förslag om att förbättra och öka IPA:s effektivitet mot bakgrund av de lärdomar som dragits kommer också att diskuteras inom nästa budgetram (se punkt 51).

När det gäller del V informerade kommissionen i april 2011 de kroatiska myndigheterna om risken för återtagande av medel från 2007 och 2008 års landsbygdsutvecklingsmedel och uppmanade dem att vidta lämpliga korrigeringsåtgärder, bland annat en detaljerad analys av hindren för de potentiella stödmottagarnas användning av medlen och en handlingsplan för att avskaffa dessa hinder i största möjliga utsträckning. Kroatien uppmanades även att varannan månad rapportera till kommissionen om de framsteg som gjorts i fråga om kontraktstilldelningen inom del V.

21.

En viktig åtskillnad måste göras mellan Ispaprojekt och IPA-program. Inom ramen för Ispa kunde finansieringsöverenskommelsen (dvs. finansieringsavtalet) inte undertecknas förrän kommissionen hade antagit beslutet om att godkänna projektet. Inom ramen för IPA kunde finansieringsavtalet dock inte undertecknas omedelbart efter att kommissionen hade godkänt beslutet om det operativa programmet. Det kompletterande villkoret för undertecknandet av finansieringsöverenskommelsen var delegering av förvaltningsbefogenheter. Denna skillnad gör det svårt att direkt jämföra ISPA med IPA.

Se även svaret i punkt 20.

22.

Arbetet med att snabba upp upphandlingsförfarandet följs mycket noga, och de kroatiska myndigheterna och kommissionen undersöker kontinuerligt hur anbudsinfordringar kan inledas och kontrakt ingås tidigare. Riktmärken har i detta avseende införlivats i färdplanerna för undantag från förhandskontroller.

23.

Kommissionen bidrar till uppbyggnaden av upphandlingskapacitet genom systematisk vägledning, möten om upphandlingsfrågor med de nationella myndigheterna och feedback om de fel som gjorts och de förbättringar som krävs. Även om detta medför tillfälliga förseningar är det en viktig aspekt för att nå en sund finansiell förvaltning av stödet efter anslutning.

Förseningarna beror främst på myndigheternas tidigare och nuvarande inlärningskurva, särskilt när det gäller komplexa infrastrukturprojekt som tar lång tid att förbereda (se punkt 16). Frågan om uppbyggnad av upphandlingskapacitet och om att minska förseningarna av genomförandet diskuteras regelbundet i lämpliga forum (som exempelvis övervakningskommittén).

KOMMISSIONENS SVAR

24.

N+3-regeln är en utmaning, särskilt för de program där delegering av förvaltningsbefogenheter krävs, och mer specifikt, delegering utan förhandskontroller av kommissionen. Vad gäller tidsfristerna för utbetalning har ett land i princip tre år på sig att använda medlen (N+3-regeln). Denna period är dock mycket kortare i praktiken, eftersom genomförandet inte kan inledas förrän delegeringen av förvaltningen har godkänts.

Kommissionen hänvisar också till sitt svar på punkt 20.

25.

Erfarenheterna från IPA-delarna III–V bör underlätta den nationella ackrediteringsprocessen och därmed underlätta och påskynda inledandet.

Den institutionella kontinuiteten mellan IPA och instrumenten efter anslutningen bör bidra till att minska risken för långsamt utnyttjande av stödet efter anslutning, vilket bör underlätta bedömningen av förenligheten med reglerna.

Tekniskt stöd, inklusive Jaspers (se svaret på punkt 16), ges inom ramen för IPA för att stödja de nationella myndigheternas arbete med att utarbeta upphandlingsdokumenten, så att de kan offentliggöras så snart som stödet efter anslutning blir tillgängligt.

Beträffande programmet för landbygdsutveckling efter anslutning kommer detta att omfatta fler potentiella stödmottagare/åtgärder än Ipard, och kommer därmed att underlätta ett bättre utnyttjande av medlen för landsbygdsutveckling.

27.

Kommissionen planerar att använda SMART-mål och tillhörande indikatorer mer systematiskt i sin programplanerings- och planeringsverksamhet.

Halvtidsutvärderingarna av kandidatländerna inom ramen för IPA III är planerade till slutet av 2011/början av 2012. För Kroatien sammanfaller tidpunkten för halvtidsutvärderingarna med förhandsutvärderingen av de operativa programmen för strukturfonderna (Kroatien har åtagit sig att lämna in de slutliga operativa programmen för strukturfonderna i slutet av 2012). De framtida operativa programmen för strukturfonderna kommer att vara före detta operativa program för IPA, som kommer att förlängas för att beakta tilläggsbudgeten.

28.

Ett projekt som följde modellen med lokalt partnerskap för sysselsättning i samtliga 21 länder fick stöd inom ramen för IPA-del IV. Genom detta projekt återaktiverades strukturerna för lokala partnerskap för sysselsättning från 2009, vilka i hög grad bidrog till utformningen av strategierna för utveckling av mänskliga resurser och handlingsplaner på regionnivå, vilket underlättade regionernas framtida deltagande i Europeiska socialfondens projekt. Inom ramen för de pågående ordningarna för tekniskt stöd undersöks för närvarande hur de lokala partnerskapen för sysselsättning kan göras hållbara.

29.

Inom ramen för den andra fasen av IPA IV (2010–2011) föreslogs ett projekt för uppbyggnad av den administrativa kapaciteten hos de lokala partnerskapen för sysselsättning. Inbjudan att lämna projektförslag förväntas publiceras i slutet av 2011 och kommer att vara inriktad på stöd till de lokala partnerskapen för sysselsättning med avseende på utveckling av regionpolitiken, förbättring av handlingsplanerna och utarbetande och utvärdering av projekt.

KOMMISSIONENS SVAR

30.

Innan byggnadsarbetet kan inledas och området kan börja användas måste de företag som köpt mark ha de relevanta tillstånden. Denna administrativa del av förfarandet pågår i Kroatien normalt i två år. Eftersom förfarandena för beviljande av tillstånd fortfarande pågår är det alltför tidigt att bedöma om projektet är en framgång eller inte. Förseningen är bara en indikation på längden i de administrativa förfaranden som föregår allt byggnadsarbete.

31.

Förseningarna av utvärderingsförfarandet för bidragsordningen berodde i huvudsak på det stora antalet ansökningar som inkom inom ramen för förslagsinfordran.

Kapaciteten hos projektets potentiella stödmottagare håller på att byggas upp med stöd av externa experter (kontrakt om tekniskt stöd inom ramen för bidragsordningen) och erfaren personal från det berörda ministeriet.

Vad gäller de organ som utsetts till ansvariga för det kommande operativa programmet för regional konkurrenskraft, har Kroatien slutligen beslutat att detta program ska fortsätta att genomföras av det centrala finansierings- och upphandlingsorganet också efter anslutningen. De organ som utsågs vid tidpunkten för revisionsrättens granskning (BICRO, HAMAG och ARD) kommer inte längre att användas.

När kommissionen beslutade sig för lägga fokus på de tio minst utvecklade regionerna ställde den behovet av att koncentrera stödet och minska skillnaderna mellan regionerna å ena sidan mot risken att gå miste om möjligheter i de övriga regionerna å andra sidan.

Enligt kommissionen är denna gradvisa strategi det lämpligaste sättet att garantera bästa resultat och största effekt av IPA:s begränsade resurser (för det operativa programmet för regional konkurrenskraft har omkring 12 miljoner euro avsatts per år under perioden 2007–2011).

32.

2005 års ISPA-projekt för upprustning av järnvägar var den första järnvägsinvestering som Kroatien genomförde med EU-stöd. Vid den tidpunkten fanns en allmän och förståelig brist på erfarenhet och kapacitet när det gällde att utarbeta upphandlingsdokument i Kroatien, vilket ledde till förseningar. Dessa förseningar har dock delvis kompenserats, och projektet förväntas slutföras enligt plan senast vid utgången av 2011.

Järnvägsprojektet inom IPA 2007 för arbeten på centralstationen i Zagreb bekräftar att lärdomar har dragits av Ispaprojektet. Att färre förseningar uppstod i den andra omgången med järnvägsprojekt tycks bekräfta att man "lärt genom att göra".

33.

Det aktuella ISPA-projektet är helt klart det största kontrakt i Kroatien som finansierats med medel ur EU:s budget, men ändå har endast en kort järnvägssträcka kunnat rustas upp sett till hela järnvägs-korridorens sträckning. Andra delar av samma korridor har dock redan planerats, och medel har avsatts. Korridoren kommer att uppgraderas i faser allteftersom medlen blir tillgängliga.

Se även svaret i punkt 32.

KOMMISSIONENS SVAR

34.

Tonvikten på större projekt tar hänsyn till Kroatiens prioriteringar i förhållande till unionens regelverk (föreskrifter och korta övergångsperioder för unionens regelverk på miljöområdet och fokus på TEN-T-infrastrukturen).

Kommissionen har vidtagit ytterligare åtgärder för att hjälpa de regionala och lokala aktörerna att utarbeta projekt för framtida operativa program, från informationsworkshopar i alla utvalda regioner till riktat tekniskt stöd till aktörer som utarbetar framgångsrika ansökningar i den andra och tredje förslagsinfordran. Sammanställningen av all nödvändig teknisk dokumentation följs noga upp av kommissionen och de kroatiska myndigheterna.

Vad gäller systemet för förvaltningsinformation för dessa medel har framsteg rapporterats efter revisionsrättens revision. GD Regionalpolitik fastslog nyligen efter en revision att tillfredsställande framsteg hade gjorts beträffande den praktiska tillämpningen av systemet för informationsförvaltning, och att vissa moduler borde slutföras för att underlätta genomförandet och övervakningen av projekt.

På grund av stödmottagarnas natur och typ omfattar IPA-del IV endast mindre projekt på området för utveckling av mänskliga resurser.

35.

Kommissionen medger att det är och kommer att förbli en utmaning att rekrytera och behålla kvalificerad personal vid de offentliga förvaltningarna, inte bara i Kroatien och i kandidatländerna utan även i medlemsstaterna.

Kommissionen vidtar kontinuerligt åtgärder på detta område och kommer att fortsätta att övervaka framstegen i frågan, inklusive inom ramen för revisionsbesök, övervakningsverksamhet och bilaterala möten.

Beträffande den utmaning som de kroatiska myndigheterna står inför är det viktigt att uppmärksamma deras insatser, vilka framgår av dokumentet om Europeiska unionens gemensamma ståndpunkt om kapitel 22 av den 15 april 2011.

37.

Kommissionen anser att det fullständiga inrättandet av de organ som ansvarar för genomförandet av Sapard och IPA-del V och delegeringen av förvaltningsbefogenheter utan förhandskontroller av kommissionen är stora framsteg, särskilt med hänsyn till den stora utmaning som inrättandet av ett helt nytt system för genomförandet av Sapard innebär för de kroatiska myndigheterna, vars erfarenheter på detta område var begränsade.

Vidare har riktmärkningsmetoden för uppbyggnad av kapaciteten vid det utbetalande organet i Kroatien inför finansieringen efter anslutning gett betydande resultat. Kroatien har ökat sina ansträngningar och gjort tillräckliga framsteg i fråga om inrättandet av det utbetalande organet, och har därmed uppfyllt villkoret för att stänga kapitlet för jordbruks- och landsbygdsutveckling.

Kommissionens personal följer noga framstegen för det kroatiska utbetalande organet och har sammanställt tydliga riktlinjer för inrättandet av förvaltnings- och kontrollsystem för den gemensamma jordbrukspolitiken i enlighet med EU-reglerna. Det utbetalande organet får ytterligare stöd inom ramen för IPA 2007.

KOMMISSIONENS SVAR

38.

Delegering av förvaltningsbefogenheter beviljades för fyra Iparåtgärder i november 2009 och i mars 2011, och kommer att beviljas för ytterligare två. Det ansågs lämpligt att projektet med tekniskt stöd inte borde omfatta konkreta mål för delegeringen av förvaltningsbefogenheter, så att de nationella myndigheterna skulle få möjlighet att själva fastställa systemet och tidsplanen, vilket är av grundläggande vikt för systemets funktionssätt och dess smidiga övergång till perioden efter anslutningen.

Se svaret i punkt 37.

40. a)

Såväl Sapard- som IPARD-programmen utformades för förvaltning på central nivå, eftersom det vid den tidpunkten ännu inte fanns några regionala kontor vid den utbetalande myndigheten.

Den utbetalande myndigheten (inklusive de regionala "filialerna") inrättades officiellt genom lagen om det utbetalande organet för jordbruk, fiske och landsbygdsutveckling (februari 2009, OG 30/2009). De regionala kontoren och deras anställda ingår för närvarande i ett pågående projekt/pågående kontrakt inom ramen för IPA-del I som syftar till att förbereda det utbetalande organet för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken efter anslutningen.

Vidare har kommissionens revisionsbesök inom ramen för inrättandet av det framtida utbetalande organet för EGFJ/EJFLU omfattat såväl de centrala som de regionala kontoren. Såväl huvudkontoren som ett fåtal regionala kontor besöktes. De därpå följande rekommendationerna var främst inriktade på de förbättringar/åtgärder som behövdes för att uppfylla ackrediteringskriterierna och de relaterade kapacitetsuppbyggnadsaspekterna på båda nivåerna (dvs. utbildning, personalökning, konsolidering från 86 filialer och regionala kontor till 21, med motsvarande omplacering av kontorsutrustning och säkerhet).

40. b)

Det ansågs med hänsyn till kostnadseffektiviteten oproportionerligt att välja ett datoriserat system inom ramen för Sapard och IPA-del V. Vidare har den utbetalande myndigheten fortfarande nästan två år på sig före anslutningen att sätta sig in i de affärsmetoder som nu inrättas inom ramen för det integrerade administrations- och kontrollsystemet IACS, med hjälp av det projekt från 2007 inom ramen för IPA-del I som granskats genom denna revision. Inom projektet planerar man att testa systemet i början av 2012. Landsbygdsutvecklingsmodulerna kommer att testas på de befintliga Sapard- och IPARD-åtgärderna, och modulerna för direktstöd kommer att testas på de nationella ordningarna.

40. c)

På grund av den mycket begränsade tidsperioden för Sapards tillämpning enades man om att Kroatien inte skulle tillämpa rankningskriterier. Ett rankningssystem har dock införts för Iparå.

41.

Situationen har förbättrats avsevärt i och med Iparåprogrammet. Den senaste ändringen av programmet, som godkändes i november 2010, syftade till att skapa fler projekt inom ramen för Iparå inom mjölksektorn, nötköttssektorn, grissektorn, fjäderfäsektorn, spannmålssektorn, frukt- och grönsakssektorn och växthussektorn. Resultatet av denna revision framgår av antalet ansökningar från potentiella stödmottagare. Den 30 juni 2011 hade Kroatien mottagit 193 projekt inom ramen för Iparå, av vilka 46 tilldelades kontrakt för de två första åtgärderna. Inom åtgärd 1 är de enskilda sektorerna proportionellt representerade: mjölksektorn omfattar exempelvis 17 projekt, köttsektorn 18 projekt och frukt- och grönsakssektorn 28 projekt. Kontraktet pågår fortfarande.

KOMMISSIONENS SVAR

42.

Det finns en risk för att delar av IPARD-anslagen för 2007 och 2008 måste dras tillbaka, främst beroende på de omfattande kraven i fråga om delegering av förvaltningsbefogenheter utan förhandskontroller. Kommissionen har uppmanat de kroatiska myndigheterna att vidta lämpliga korrigeringsåtgärder, däribland en detaljerad analys av hindren för medlens utnyttjande av de potentiella stödmottagarna och en handlingsplan för att avskaffa dessa hinder i största möjliga utsträckning. Kommissionen har också begärt en rapport varannan månad om kontraktstilldelningen i syfte att övervaka framstegen för kontraktstilldelningen och utbetalningen inom ramen för Ipad-projekt.

Diskussioner med de kroatiska myndigheterna om hur det låga utnyttjandet ska åtgärdas inleddes omedelbart efter att resultaten från de första förslagsinfordringarna för landsbygdsutvecklingsmedel tillkännagavs. Kroatien införde korrigerande åtgärder, som exempelvis tillgång till gynnsamma krediter och garantiposter eller ökat stöd till stödmottagarna vid utarbetandet av projektdokumentationen. Genom de ändringar av programmet som godkändes av kommissionen i november 2010 infördes ett nytt slags stödberättigad investering och nya stödberättigade sektorer, vilket gjorde det möjligt för nya grupper med potentiella stödmottagare att ansöka om medel och därmed förbättra utnyttjandet.

43.

Kommissionen förväntar sig att situationen kommer att förbättras under kommande år. De allt fler ansökningarna inom ramen för IPARD visar på ett växande intresse, främst från jordbrukare och små landsbygdsföretag. Infordringarna av intresseanmälningar fortsätter, vilket kommer att ge de kroatiska stödmottagarna möjlighet att sätta sig in i EU:s finansieringsförfaranden före anslutningen.

Programplaneringen för medlemsstaterna för perioden efter anslutningen kommer att ge tillgång till betydligt fler potentiella stödmottagare eftersom fler åtgärder föreslagits inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling än inom IPARD. Kroatien kommer att få fler tillfällen att välja de lämpligaste åtgärderna och kommer därmed att kunna avsätta och fördela EU-medlen på bästa sätt.

44.

Såväl Sapard- som IPARD-programmen utformades i syfte att komplettera snarare än överlappa de nationella åtgärderna. Kommissionen hade dock inledningsvis inga kunskaper om de potentiella riskerna för konkurrerande åtgärder. Det var inte förrän i den andra versionen av 2008 års rapport om genomförandet av Sapard som Kroatien informerade kommissionen om den eventuella överlappningen med en nationell ordning.¹ Kommissionen tog omedelbart upp denna fråga med de kroatiska myndigheterna. Under det förberedande mötet i övervakningskommittén i november 2009 informerade de kroatiska myndigheterna kommissionen om att de berörda åtgärderna hade avskaffats.

Beträffande IPARD visar den information som kommissionen har tillgång till på ett större intresse från de potentiella stödmottagarna, vilket ökar förväntningarna på ett effektivare genomförande än med Sapard. Se även svaret på punkt 41.

¹ Det finns tydliga potentiella överlappningar med Sapardprogrammet, men de belopp som godkänts inom ramen för modellen är betydligt lägre än beloppen inom Sapardprogrammet. (2008 års rapport om genomförandet av Sapard, s. 10.)

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

45.

Kommissionen kommer att fortsätta att ge stöd till Kroatien för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet, vilket framgår av det fleråriga vägledande planeringsdokumentet för perioden 2011–2013 för Kroatien. Stöd planeras exempelvis inom ramen för 2011 års nationella IPA-program för att stärka den nationella polismyndigheten för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet. Under det första året efter anslutningen kommer EU att ge tillfälligt finansiellt stöd ("övergångsmekanismen") till Kroatien för att bygga upp dess administrativa och rättsliga kapacitet att tillämpa och genomföra EU-lagstiftningen och främja utbyte av bästa praxis mellan partner.

46.

Trots problemen under den förberedande fasen av detta projekt har Kroatien nu uppnått påtagliga resultat när det gäller utredning av och rättsliga åtgärder i fråga om organiserad brottslighet och korruption på alla nivåer. De brottsbekämpande myndigheterna, i synnerhet Byrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (USKOK), har förbättrats och har visat sig effektivt hantera korruptionen i Kroatien, vilket är en av de faktorer som har bidragit till framstegen på detta viktiga område.

Resultaten när det gäller att effektivt hantera korruption måste ytterligare förbättras.

47.

USKOK har fortsatt att vara aktiv och har väckt åtal i ett antal viktiga fall. I ett antal korruptionsfall på medelhög och hög nivå har utredningar inletts eller rättsliga åtgärder vidtagits, ofta mot statligt ägda företag och högt uppsatta politiker. Rättsliga avgöranden och slutliga domar har också avkunnats i dessa fall, däribland i fall som rör en tidigare vice premiärminister och en före detta försvarsminister.

48.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning av bidraget i form av föranslutningsstöd för uppbyggnad av Kroatiens kapacitet för genomförande av stöd efter anslutningen. Efter delegeringen av förvaltningsbefogenheter har Kroatien infört ett system för sund finansiell förvaltning och kontroll. På ett specifikt område, nämligen offentlig upphandling, övervakar kommissionen dock fortfarande de framsteg som görs genom förhandskontroller. De erfarenheter som gjorts inom ramen för alla IPA-delar förväntas underlätta utnyttjandet av stödet efter anslutningen (inklusive bedömningen av förenligheten med reglerna).

Kommissionen kommer att fortsätta att stödja de kroatiska myndigheternas uppbyggnad av kapacitet för upphandling och korruptionsbekämpning. Detta omfattar systematisk feedback av kommissionen om vilka fel som har gjorts och vilka förbättringar som krävs under upphandlingsprocessen. I enlighet med artikel 18 i IPA-tillämpningsförfordningen och mot bakgrund av de färdplaner som Kroatien lagt fram bedömer kommissionen kontinuerligt det stödmottagande landets framsteg mot ett eventuellt undantag från förhandskontroller. Samtidigt som Kroatien måste göra ytterligare ansträngningar för att beviljas ett sådant undantag har stora framsteg gjorts på detta område inom alla IPA-delar.

49.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning. Kroatiens institutionella ramar för sammanhållnings-/landsbyggsutvecklingspolitiken har införlivats i de befintliga mekanismerna för IPA-delarna II–V, som huvudsakligen genomförs på central nivå. Detta tillvägagångssätt har beslutats i samförstånd med de kroatiska myndigheterna. Kroatien har åtagit sig att bygga upp kapaciteten vid de relevanta lokala och regionala organen, och kommissionen kommer att övervaka detta arbete fram till anslutningen.

KOMMISSIONENS SVAR

50.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens bedömning. De främsta orsakerna till förseningarna av programgenomförandet var sena ackrediteringar av förvaltningssystemen på nationell nivå och av den därpå följande delegeringen av förvaltningsbefogenheter av kommissionen, vilka var förutsättningar för genomförandet. Eftersom alla operativa strukturer nu har införts och är fullt funktionella håller Kroatien nu på att komma i kapp med genomförandet.

I det specifika fallet med infrastruktur är en av de främsta orsakerna till att projekt släpar efter den ursprungliga tidsplanen att de infrastrukturprojekt som finansieras inom ramen för IPA-del III måste vara förenliga med EU:s regler om upphandling, planering och genomförande, vilket krävt en längre inlärningskurva.

Tonvikten på större projekt återspeglar Kroatiens prioriteringar i förhållande till unionens regelverk (krav och korta övergångsperioder för unionens regelverk på miljöområdet och fokus på TEN-T-infrastruktur).

Detta tillvägagångssätt har varit inriktat på de nationella institutioner och organ som kommer att ansvara för förvaltningen av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden efter anslutningen (se också svaret på iakttagelse 19).

Även om en låg utnyttjandegrad konstaterades inom ramen för Sapard uppvisar dess efterföljare IPA-del V ett bättre resultat. Resultatet av fem infordringar av intresseanmälningar har visat på ett större intresse från potentiella stödmottagare från olika jordbrukssektorer. Kommissionen och de kroatiska myndigheterna diskuterar regelbundet den handlingsplan som för närvarande håller på att genomföras för att förbättra utnyttjandet av medel inom ramen för IPARD. Tonvikten ligger på att stödja potentiella stödmottagare med utarbetandet av infordringar av intresseanmälningar. Flera åtgärder har också vidtagits för att göra de regionala jordbrukstjänsterna delaktiga i stödet till jordbrukare och jordbruksföretag.

Rekommendationer 1

Kommissionen medger vikten av att bygga upp Kroatiens upphandlingskapacitet. Praktiska åtgärder har vidtagits för att öka aktörernas kapacitet på området för upphandling, däribland de som anges nedan.

Rekommendationer 1 a)

Denna rekommendation håller på att genomföras. En ny lag om offentlig upphandling som syftar till en fullständig anpassning till unionens regelverk antogs av Kroatiens parlament den 15 juli 2011 och kommer att träda i kraft i januari 2012. En arbetsgrupp som har inrättats för att fastställa de mer detaljerade bestämmelserna för genomförandet av den nya lagen om offentlig upphandling ska utarbeta standarddokumentation som ska användas vid upphandlingar för samfinansiering från EU. Gruppen ska även utarbeta utkast till standarddokumentation under det sista kvartalet 2011. Kommissionen följer noga denna utveckling.

Rekommendationer 1 b)

Genomförandet av denna rekommendation har inletts. På grundval av de tillvaratagna erfarenheterna kommer Jaspers (gemensamt stöd till projekt i de europeiska regionerna) att syfta till att bygga upp kapaciteten för alla aktörer i Kroatien och utveckla en portfölj med färdigutvecklade projekt för att förbättra det framtida utnyttjandet av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden.

Rekommendationer 2 a)

Beträffande strukturfonderna har kommissionen främst fokuserat på den nationella nivån, där ansvaret för de övergripande processerna ligger. Även om stöd till lokala organ därmed är de kroatiska centrala myndigheternas ansvar kommer kommissionen också gradvis att ge kompletterande stöd genom fler riktlinjer, workshopar och seminarier för kapacitetsuppbyggnad på regional och lokal nivå.

KOMMISSIONENS SVAR

Beträffande jordbruk har de regionala jordbrukstjänsternas delaktighet i stödet till stödmottagarna inom ramen för Ipard varit en av förvaltningsmyndighetens prioriteringar sedan 2010.

Vidare ingår de regionala kontoren och deras anställda för närvarande i ett pågående projekt/kontrakt inom ramen för IPA-del I som syftar till att förbereda det utbetalande organet för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken efter anslutningen.

Rekommendationer 2 b)

Kommissionen kommer att fortsätta att ge stöd till utveckling av projektförslag. Sådant stöd har getts inom ramen för Phare 2006 och olika operativa program. Genom att ge kontinuerligt tekniskt stöd vid sidan av fler riktlinjer, workshopar och seminarier kommer kommissionen att ge ytterligare stöd för att gradvis förbättra mekanismerna för att främja framtagningen av projektidéer.

Rekommendationer 3 a)

Sedan 2011 omfattar kommissionens strategiska planering en övergång från en projektmetod till en sektorsvis metod: åtgärder vidtas för att fokusera på antagandet av tydliga SMART-mål vid utarbetandet av strategiska planeringsdokument och i programplaneringsprocessen. Kommissionen kommer att utöka den systematiska användningen av SMART-mål och tillhörande indikatorer i nästa generations IPA-program.

Rekommendationer 3 b)

Kommissionen kommer att undersöka hur kvaliteten hos övervakningsrapporterna kan förbättras.

Rekommendationer 3 c)

Halvtids- och efterhandsutvärderingar planeras och kommer att inledas inom kort och bland annat användas för granskning av de operativa programmen.

Rekommendationer 4 a)

Kommissionen vidtar åtgärder på detta område. Diskussioner inleddes under 2010 mellan kommissionen/Europeiska investeringsbanken och de kroatiska myndigheterna om att ge Kroatien tillgång till Jaspers. Jaspers kommer att användas för att sammanställa en portfölj med färdigutvecklade projekt och för att öka kvaliteten hos upphandlingsdokumenten från och med 2011.

Rekommendationer 4 b)

Kommissionen avser att fortsätta arbetet med att sammanställa en portfölj med större och mindre projekt för perioden efter anslutningen. De operativa programmen för miljö och transport är till sin natur utformade för att huvudsakligen omfatta projekt av intresse för EU och medlemsstaterna, det vill säga större projekt.

Rekommendationer 5 a)

Kommissionen kommer att fortsätta att ge Kroatien stöd för kapacitetsuppbyggnad. I ett helt decentraliserat system ska de nationella myndigheterna dock välja om de ska delta i en eller flera omgångar av delegering av förvaltningsbefogenheter. Kommissionen har vid behov konsekvent gett stöd till Kroatien för att minska flaskhalsar och risker inom ramen för förfarandena, och har också samarbetat med Kroatien, vid sidan av utarbetandet av de finansiella och operativa genomförandesystemen, för att hjälpa landet att förbereda sig inför inrättandet av de nödvändiga institutionerna och förfarandena. Dessa insatser har utformats som ett omfattande stöd (projekt med partnersamverkan, tekniskt stöd etc.) såväl som ett kontinuerligt informationsutbyte vid seminarier och informations- och rådgivningsbesök.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendationer 5 b)

Kommissionen vidtar åtgärder på detta område. Den senaste ändringen av programmet, som godkändes i november 2010, syftade till att öka antalet projekt inom ramen för Ipard genom att 1) höja den övre kvantitativa gränsen för storleken på stödberättigade jordbruksföretag inom mjölksektorn, nötköttssektorn, fjäderfäsektorn, spannmålssektorn, frukt- och grönsakssektorn och växthusgassektorn, och 2) införa ett nytt slags stödberättigade investeringar inom frukt- och grönsakssektorn (inklusive växthussektorn). Resultatet framgår av antalet ansökningar från de potentiella stödmottagarna.

Vidare utvärderar kommissionen för närvarande det nya förslaget till översyn av programmet. En av förändringarna syftar till att utöka räckvidden med avseende på potentiella stödmottagare inom åtgärd 101 "Investeringar i lantbruksföretag" till att också omfatta ovannämnda sektorer.

Rekommendationer 6 a)

Denna rekommendation håller redan på att genomföras, vilket framgår av det fleråriga vägledande planeringsdokumentet för perioden 2011–2013 för Kroatien. Under det första året efter anslutningen kommer EU att ge tillfälligt finansiellt stöd ("övergångsmekanismen") till Kroatien för att bygga upp dess administrativa och rättsliga kapacitet att tillämpa och genomföra EU-lagstiftningen och främja utbyte av bästa praxis mellan partner.

Rekommendationer 6 b)

Kommissionen kommer att fortsätta att noga följa denna fråga, i nära samarbete med Olaf.

Rekommendationer 7 a)

Kommissionen instämmer i rekommendationen.

Rekommendationer 7 b)

Kommissionen noterar rekommendationen och kommer att ta hänsyn till Kroatiens erfarenheter.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 14/2011

Har EU-stödet förbättrat Kroatens kapacitet att förvalta stöd efter anslutningen?

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2011 — 49 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-415-0

doi:10.2865/37776

Hur hittar man EU:s publikationer?

Gratispublikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på Internet (<http://ec.europa.eu>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

Avgiftsbelagda publikationer:

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

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol):

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

REVISIONSRÄTTENS SLUTSATS ÄR ATT EU:S FÖRANSLUTNINGSSTÖD I HÖG GRAD HAR BIDRAGIT TILL KROATIENS FRAMSTEG FÖR ATT BYGGA UPP SIN KAPACITET ATT FÖRVALTA EN ÖKAD FINANSIERING FRÅN EU NÄR LANDET BLIR MEDLEM. STÖDET VAR GRUNDLIGT PLANERAT OCH TOG HÄNSYN TILL ERFARENHETERNA FRÅN TIDIGARE UTVIDGNINGAR. EMELLERTID HAR MÅLEN FÖR STÖDET ÄNNU INTE HELT UPPFYLLTS OCH YTTERLIGARE KAPACITETSUPPBYGGNADSARBETE ÅTERSTÅR. REVISIONSRÄTTENS REKOMMENDATIONER HANDLAR OM ATT FÖRBÄTTRA STÖDET NÄR DET GÄLLER UPPHANDLINGSKAPACITET, REGIONALA ORGAN, PROJEKTBEREDNING, LANDSBYGDSUTVECKLING OCH KORRUPTIONSBEKÄMPNINGSÅTGÄRDER, OCH ATT TA VARA PÅ ERFARENHETERNA FRÅN KROATIEN NÄR KOMMISSIONEN FÖRVALTAR FÖRANSLUTNINGSSTÖD TILL ANDRA LÄNDER.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN