

Επίσημη Εφημερίδα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 285

Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

50ό έτος
27 Νοεμβρίου 2007

Ανακοίνωση αριθ.

Περιεχόμενα

Σελίδα

IV Πληροφορίες

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ελεγκτικό Συνέδριο

2007/C 285/01

Ειδική έκθεση αριθ. 5/2007 σχετικά με τη διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

1

EL

IV

(Πληροφορίες)

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 5/2007

σχετικά με τη διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ)

(2007/C 285/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ		3
ΣΥΝΟΨΗ	I-VIII	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-7	5
ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	8-10	5
ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	11-60	6
Αδυναμίες της στρατηγικής καθοδήγησης στο πλαίσιο της διαδικασίας προγραμματισμού . . .	11-27	6
ΣΕΧ με ιδιαίτερα ευρεία διατύπωση, ΠΕΠ χωρίς σαφείς προτεραιότητες, έλλειψη αποτελεσματικής καθοδήγησης σχετικά με τη βοήθεια	11-19	6
Αδυναμίες στη στρατηγική καθοδήγηση που οδήγησαν σε προβλήματα εφαρμογής	20	7
Αναπροσανατολισμός της βοήθειας από τη στήριξη επενδύσεων στη θεσμική ανάπτυξη	21-27	7
Αποτελεσματικές δομές διαχείρισης που διασφάλιζαν την ταχεία παράδοση της βοήθειας, αλλά ελλειμματική διοικητική ικανότητα σε εθνικό επίπεδο	28-41	9
Οι δομές διαχείρισης δεν ήταν πάντα κατάλληλες	28-37	9
Ταχεία παροχή βοήθειας χωρίς όμως να λαμβάνεται επαρκώς υπόψη η ικανότητα απορρόφησης από τις δικαιούχους χώρες	38-41	11
Η προσέγγιση διαχείρισης της Επιτροπής δεν ανέπτυξε το αίσθημα ευθύνης των βοηθούμενων χωρών	42-54	12
Περιορισμένες αρμοδιότητες των δικαιούχων χωρών στις φάσεις ταυτοποίησης σχεδίων και πρόσκλησης υποβολής προσφορών	45-52	12
Έλλειψη ιδιοποίησης και συντονισμού των χορηγών από τις χώρες	53-54	14
Μη συνεπής προσέγγιση στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης	55-60	14

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	61-70	15
Πόσο αποτελεσματική ήταν η διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή;	61	15
Σε ποιον βαθμό ήταν κατάλληλη και συναφής η στρατηγική καθοδήγηση των προγραμμάτων;	62-64	15
Σε ποιον βαθμό η Επιτροπή διαμόρφωσε και χρησιμοποίησε ενδεδειγμένες και αποτελεσματικές προσεγγίσεις διαχείρισης;	65-67	15
Σε ποιον βαθμό τα χρηματοδοτούμενα σχέδια ενθάρρυναν την ιδιοποίηση από τις δικαιούχους χώρες;	68-69	16
Σε ποιον βαθμό η παρακολούθηση και η αξιολόγηση πέτυχαν τον εντοπισμό αδυναμιών και τη διάδοση πληροφοριών, και ανέλαβε έγκαιρα η Επιτροπή επακόλουθη δράση;	70	16
Απαντήσεις της Επιτροπής		19

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ADF	Ταμείο για την Ανάπτυξη της Αλβανίας
BiH	Βοσνία-Ερζεγοβίνη
CARDS	Κοινοτική βοήθεια για την ανασυγκρότηση, ανάπτυξη και σταθεροποίηση
CFCU	Κεντρική μονάδα χρηματοδότησης και ανάθεσης συμβάσεων
ECPA	Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία
EURALIUS	Αποστολή δικαστικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Αλβανία
KFOR	Δύναμη του Κοσσυφοπέδιου υπό τη διοίκηση του NATO
ROM	Παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων
SR	Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου
UNMIK	Αποστολή των Ηνωμένων Εθνών στο Κοσσυφοπέδιο
AOE	Ανώτατο Όργανο Ελέγχου
ΓΔ ELARG	Γενική Διεύθυνση Διεύρυνσης
ΓΔ RELEX	Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων
ΔΣΣ	Διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης
ΕΑΔ	Αντικειμενικά ελέγξιμοι δείκτες
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΧ	Έγγραφο στρατηγικής ανά χώρα
ΕΥΑ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης
ΚΥ	Κεντρικές υπηρεσίες
ΜΠΒ	Μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΔΓ	Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΠΓΔΜ	Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας
ΠΕΠ	Πολυετές ενδεικτικό πρόγραμμα
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα

ΣΥΝΟΨΗ

I. Οι κύριοι στόχοι του προγράμματος «Κοινοτική βοήθεια για την ανασυγκρότηση, ανάπτυξη και σταθεροποίηση» (CARDS) είναι να συμβάλει στη συμμετοχή των δικαιούχων στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΔΣΣ) και να μεγαλώσει το αίσθημα ευθύνης των χωρών και πολιτικών οντοτήτων των Δυτικών Βαλκανίων έναντι αυτής της διαδικασίας. Το CARDS σχεδιάστηκε για να ενθαρρύνει τη βιώσιμη και συμβατή με την ΕΕ μεταρρύθμιση, να παγιώσει τη σταθερότητα και να φέρει την περιοχή εγγύτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος για την περίοδο 2000-2006 ξεπερνούσε τα 5 δισεκατ. ευρώ (βλ. σημεία 1 έως 7).

II. Το Συνέδριο έλεγξε το πρόγραμμα CARDS προκειμένου να εξαγάγει συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης από την Επιτροπή. Τούτο έγινε με αξιολόγηση (βλ. σημείο 8) των ακόλουθων:

- α) της καταλληλότητας και της συνέπειας της στρατηγικής καθοδήγησης που ορίζει την κατεύθυνση του προγράμματος·
- β) της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας των προσεγγίσεων διαχείρισης που καθιέρωσε και χρησιμοποιούσε η Επιτροπή·
- γ) της ενθάρρυνσης της ιδιοποίησης από τις δικαιούχους χώρες των σχεδίων που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα· και
- δ) της αποτελεσματικότητας της παρακολούθησης και της αξιολόγησης ως προς τον εντοπισμό αδυναμιών και τη διάδοση των ευρημάτων, καθώς και της έγκαιρης λήψης της επακόλουθης δράσης της Επιτροπής.

III. Η στρατηγική καθοδήγηση της Επιτροπής ήταν πολύ γενική. Επαρκούσε για τη φάση ανασυγκρότησης αλλά όχι και για τους απαιτητικότερους στόχους της θεσμικής ανάπτυξης. Τα στρατηγικά έγγραφα ανά χώρα δεν παρείχαν επαρκή προσανατολισμό, ιδιαίτερα δεδομένου ότι δεν υποστηρίζονταν από έγκαιρες τομεακές στρατηγικές. Τα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα δεν έδταν προτεραιότητες μεταξύ των διαφορετικών τομέων παρέμβασης ή στο πλαίσιο αυτών. Οι ευρωπαϊκές εταιρικές σχέσεις που συνήφθησαν το 2004 δεν χρησιμοποιήθηκαν για τη βελτίωση της καθοδήγησης κατά την επιλογή δράσεων (βλ. σημεία 11 έως 27).

IV. Κατά το παρελθόν, η παροχή βοήθειας της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια προσέκρουε στη συνύπαρξη τριών διαφορετικών νομικών βάσεων, τη βραδεία υλοποίηση των προγραμμάτων και τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό. Ο κανονισμός CARDS ενοποίησε τη νομική βάση. Επίσης, η Επιτροπή κατάφερε να διασφαλίσει την ταχεία παροχή βοήθειας, αν και ενίοτε σε βάρος της ικανότητας των δικαιούχων χωρών να επωφεληθούν από τη βοήθεια αυτή. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε τέσσερις διαφορετικές προσεγγίσεις διαχείρισης. Αποτελεσματικές και κατάλληλες ως επί το πλείστον αποδείχτηκαν οι δύο βασικές προσεγγίσεις —οι Αντιπροσωπείες στις οποίες είχαν ανατεθεί διαχειριστικές αρμοδιότητες και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (ΕΥΑ)— (βλ. σημεία 28 έως 41).

V. Παρόλο που η ιδιοποίηση των σχεδίων από τη δικαιούχο χώρα θεωρήθηκε προτεραιότητα από την Επιτροπή, δεν υπήρχε συνεκτική προσέγγιση για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου και οι προσεγγίσεις διαχείρισης που χρησιμοποιήθηκαν δεν ενθάρρυναν την εν λόγω ιδιοποίηση (βλ. σημεία 42 έως 54).

VI. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ήταν ικανοποιητικές από ορισμένες απόψεις, διαπιστώνονται όμως ασυμφωνίες μεταξύ Αντιπροσωπειών και ΕΥΑ. Η απουσία επαρκών δεικτών για το σχέδιο διακύβευσε την αποτελεσματικότητα της παρακολούθησης (βλ. σημεία 55 έως 60).

VII. Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η διαχείριση του προγράμματος CARDS εκ μέρους της Επιτροπής επέτυχε σε μεγάλο βαθμό να συμβάλει στη σταθεροποίηση και την ανασυγκρότηση στις δικαιούχους χώρες. Ωστόσο, η βοήθεια ήταν λιγότερο αποτελεσματική στην ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων, εξαιτίας της αρχικά μικρής σημασίας που δόθηκε στη θεσμική ανάπτυξη και της ανεπαρκούς ικανότητας της δικαιούχου χώρας να απορροφήσει την παρεχόμενη ενίσχυση (βλ. σημεία 61 έως 70).

VIII. Ο κανονισμός CARDS ολοκληρώθηκε το 2006 και το νέο Μέσο Προενταξιακής Βοήθειας τέθηκε σε εφαρμογή το 2007. Το Συνέδριο συνιστά στην Επιτροπή: να βελτιώσει τη στρατηγική καθοδήγηση· να διασφαλίσει ότι η ταχύτητα εφαρμογής λαμβάνει πλήρως υπόψη την ικανότητα των δικαιούχων να απορροφήσουν την ενίσχυση· να καθιερώσει μια αποτελεσματική στρατηγική ώστε να διασφαλίζεται η ιδιοποίηση εκ μέρους της δικαιούχου χώρας· και να επεκτείνει τη βέλτιστη πρακτική κατά την παρακολούθηση και αξιολόγηση (βλ. σημεία 61 έως 70).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Το CARDS είναι συντομογραφία της «κοινοτικής βοήθειας για την ανασυγκρότηση, ανάπτυξη και σταθεροποίηση». Το πρόγραμμα CARDS ⁽¹⁾ καλύπτει τις ακόλουθες χώρες των Δυτικών Βαλκανίων: Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Κροατία, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας (ΟΔΓ) και πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Αναφορικά με τη βοήθεια στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και στην ένωση των κρατών της Σερβίας και του Μαυροβουνίου ⁽²⁾ που τη διαδέχτηκε, το πρόγραμμα CARDS χωρίστηκε σε τρία ετήσια προγράμματα: Σερβία ⁽³⁾, Κοσσυφοπέδιο και Μαυροβούνιο.

2. Το CARDS εντάσσεται στη στρατηγική σταθεροποίησης και σύνδεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Δυτικά Βαλκάνια, η οποία προέκυψε ως απόκριση στους πολέμους στην πρώην Γιουγκοσλαβία κατά τη δεκαετία του 1990. Η στρατηγική σταθεροποίησης και σύνδεσης σηματοδότησε το τέλος των πολεμικών συγκρούσεων, την έναρξη της φυσικής ανασυγκρότησης και την οικονομική ανάκαμψη των χωρών (ήτοι σταθεροποίηση), καθώς και ολοένα στενότερους δεσμούς με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ήτοι σύνδεση). Στη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2000 αναφέρθηκε ρητά ότι η ολοκλήρωση αυτή θα μπορούσε τελικά να οδηγήσει σε ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

3. Στο προοίμιο του κανονισμού CARDS περιγράφεται ο βασικός στόχος της βοήθειας: «Είναι σκόπιμο να αναπτυχθεί και να αναπροσανατολιστεί η ήδη χορηγούμενη κοινοτική βοήθεια, ώστε να προσαρμοστεί στους πολιτικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι της περιοχής, ειδικότερα για να συμβάλει στην ανάπτυξη της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης και να μεγαλώσει το αίσθημα ευθύνης των βοηθούμενων χωρών και πολιτικών οντοτήτων έναντι αυτής της διαδικασίας». Επίσης, σύμφωνα με τον κανονισμό, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίδεται στην περιφερειακή διάσταση της κοινοτικής βοήθειας.

4. Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΔΣΣ) είναι μια σταδιακή εταιρική σχέση στην οποία η ΕΕ παρέχει έναν συνδυασμό εμπορικών παραχωρήσεων (αυτόνομα εμπορικά μέτρα), οικονομικής και χρηματοδοτικής βοήθειας (πρόγραμμα CARDS) και συμβατικών σχέσεων (συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης).

⁽¹⁾ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 του Συμβουλίου (ΕΕ L 306 της 7.12.2000, σ. 1).

⁽²⁾ Τον Φεβρουάριο του 2003, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας μετασηματίστηκε στην κρατική ένωση δύο δημοκρατιών με την ονομασία «Σερβία και Μαυροβούνιο». Ο Συνταγματικός Χάρτης επέτρεπε σε κάθε δημοκρατία να διενεργήσει, μετά το πέρας τριών ετών, δημοψήφισμα σχετικά με την ανεξαρτησία της. Το Μαυροβούνιο διοργάνωσε ανεξάρτητο δημοψήφισμα την άνοιξη του 2006 σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα. Η ψήφος για την αποκοπή των δεσμών με τη Σερβία υπερέβη το ποσοστό κατωφλίου 55 %, με αποτέλεσμα το Μαυροβούνιο να μπορέσει να ανακηρύξει επίσημα την ανεξαρτησία του στις 3 Ιουνίου 2006. Δύο ημέρες αργότερα, η Σερβία δήλωσε ότι ήταν το διάδοχο κράτος της ένωσης Σερβίας και Μαυροβουνίου.

⁽³⁾ Σε ολόκληρη την έκθεση, οι αναφορές στη Σερβία δεν περιλαμβάνουν την επαρχία του Κοσσυφοπεδίου.

5. Κατά την περίοδο μεταξύ 2000 και 2006 για το πρόγραμμα CARDS διατέθηκε συνολικός προϋπολογισμός άνω των 5 δισεκατ. ευρώ, τα οποία προορίζονταν κυρίως για τη στήριξη επενδύσεων και τη θεσμική ανάπτυξη. Ο συνολικός πληθυσμός της περιφέρειας των Δυτικών Βαλκανίων κυμαίνεται στα 24 εκατομμύρια. Έτσι, η κατανομή του CARDS αντιστοιχεί σε ετήσια ενίσχυση ύψους 30 ευρώ κατά κεφαλή, γεγονός που καταδεικνύει την πολιτική σημασία που αποδίδει η ΕΕ στην περιοχή ⁽⁴⁾.

6. Οι βασικοί τομείς παρέμβασης του προγράμματος CARDS είναι:

- α) ανασυγκρότηση, δημοκρατική σταθεροποίηση, συμφιλίωση και επιστροφή των προσφύγων·
- β) θεσμική και νομοθετική ανάπτυξη, περιλαμβανομένης της εναρμόνισης με τα πρότυπα και τις προσεγγίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της στήριξης της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της κοινωνίας του πολίτη και των μέσων ενημέρωσης, και της λειτουργίας της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς·
- γ) βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, περιλαμβανομένης της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης·
- δ) προώθηση στενότερων σχέσεων και περιφερειακής συνεργασίας αφενός μεταξύ των ίδιων των χωρών, και αφετέρου μεταξύ των χωρών της ΕΕ και των (τότε) υποψήφιων χωρών της Κεντρικής Ευρώπης.

7. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η διαχείριση του προγράμματος CARDS, έως τις αρχές του 2005, ήταν κοινή αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Εξωτερικών Σχέσεων (ΓΔ RELEX) και του γραφείου συνεργασίας EuropeAid. Η ΓΔ RELEX ήταν αρμόδια για τις πολιτικές σχέσεις και τη στρατηγική ανάπτυξη, όπως η εκπόνηση των στρατηγικών εγγράφων ανά χώρα και των πολυετών ενδεικτικών προγραμμάτων. Το γραφείο συνεργασίας EuropeAid ήταν αρμόδιο για τη διαχείριση των ετήσιων προγραμμάτων. Στις αρχές του 2005 η Γενική Διεύθυνση Διεύθυνσης (ΓΔ ELARG) ανέλαβε την ευθύνη ολόκληρου του κύκλου του σχεδίου από τη διαμόρφωση πολιτικών έως την εφαρμογή.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

8. Σκοπός του ελέγχου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης από την Επιτροπή του προγράμματος CARDS. Κύριοι στόχοι του ελέγχου ήταν η εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον βαθμό στον οποίο:

- α) η στρατηγική καθοδήγηση που παρείχε κατευθύνσεις για το πρόγραμμα ήταν κατάλληλη και συναφής·
- β) οι προσεγγίσεις διαχείρισης που καθιέρωσε και χρησιμοποίησε η Επιτροπή ήταν κατάλληλες και αποτελεσματικές·

⁽⁴⁾ Συγκριτικά, ο κανονισμός TACIS που κάλυπτε την ίδια περίοδο με το CARDS προβλέπει ποσό μικρότερο από 2 ευρώ κατά κεφαλή ετησίως.

- γ) ενθαρρύνθηκε η ιδιοποίηση από τη δικαιούχο χώρα των σχεδίων που χρηματοδοτούνταν από το πρόγραμμα·
- δ) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ήταν αποτελεσματικές ως προς τον εντοπισμό αδυναμιών και τη διάδοση των ευρημάτων, και η επακόλουθη δράση της Επιτροπής ήταν έγκαιρη.

9. Οι εργασίες στο πλαίσιο του ελέγχου περιλάμβαναν την αναθεώρηση εγγράφων, κατευθυντήριων γραμμών και εκθέσεων στρατηγικής και σχεδιασμού. Επιπροσθέτως, εξετάστηκαν κατά τη διακριτική ευχέρεια δειγματοληπτικά σχέδια CARDS (Παράρτημα) για την περίοδο 2002-2005.

10. Ο έλεγχος αφορούσε επίσης τις σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης, οι οποίες είχαν εκπονηθεί για λογαριασμό της Επιτροπής —περιλαμβανομένης της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος CARDS (1), που ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2004— καθώς και τις επακόλουθες ενέργειες της Επιτροπής. Το Συνέδριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα παραπάνω παρέχουν επαρκή βάση για να χρησιμοποιήσει τα αποτελέσματά τους ως επιβεβαιωτικά στοιχεία για τα δικά του ευρήματα ελέγχου (2).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Αδυναμίες της στρατηγικής καθοδήγησης στο πλαίσιο της διαδικασίας προγραμματισμού

ΣΕΧ με ιδιαίτερα ευρεία διατύπωση, ΠΕΠ χωρίς σαφείς προτεραιότητες, έλλειψη αποτελεσματικής καθοδήγησης σχετικά με τη βοήθεια

11. Ο κανονισμός CARDS παρέχει τη νομική βάση για τα βασικά έγγραφα στρατηγικής που χρησιμοποιούνται για τη βοήθεια CARDS: «Η κοινοτική βοήθεια θα αποτελέσει το αντικείμενο στρατηγικού πλαισίου και ετήσιου και πολυετούς προγραμματισμού, που θα υποβληθούν για γνωμοδότηση στην επιτροπή διαχείρισης που θεσπίζεται με τον παρόντα κανονισμό».

(1) Το άρθρο 13 του κανονισμού CARDS προέβλεπε ότι «το αργότερο στις 30 Ιουνίου 2004 η Επιτροπή θα υποβάλει στο Συμβούλιο έκθεση αξιολόγησης, μαζί με προτάσεις για το μέλλον του παρόντος κανονισμού και, εάν χρειάζεται, τις ενδεχόμενες τροποποιήσεις του».

(2) Τα κύρια πορίσματα της αξιολόγησης της βοήθειας που παρασχέθηκε στις χώρες των Βαλκανίων δυνάμει του κανονισμού CARDS (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 (σύμβαση αριθ.: B7-6510/2002/005) ήταν:

- α) το πρόγραμμα CARDS χαρακτηριζόταν από μεγάλη συνάφεια αναφορικά με τη διασφάλιση χρηματοδοτικής και τεχνικής στήριξης στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης·
- β) η συγκεντρωτική φύση και προσέγγιση θα μπορούσαν να αποτελέσουν τροχοπέδη για την ιδιοποίηση και την αποτελεσματικότητα του προγράμματος·
- γ) η εξισορρόπηση της ενίσχυσης μεταξύ θεσμικής ανάπτυξης και επενδύσεων ανάπτυξης ήταν βασική πρόκληση·
- δ) η περιφερειακή διάσταση του προγράμματος ήταν περιορισμένη.

12. Το Συνέδριο αξιολόγησε το βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα CARDS διέπτετο από επαρκή στρατηγική καθοδήγηση και προσανατολιζόταν προς τις ειδικές ανάγκες των εμπλεκόμενων χωρών, ενώ παράλληλα διατηρούσε τη συνάφεια με τους προγραμματικούς στόχους που έθετε ο κανονισμός και με τη ΔΣΣ υπό την ευρύτερη της έννοια.

13. Σύμφωνα με τον κανονισμό CARDS, η Επιτροπή καθόρισε ένα πλαίσιο στρατηγικής για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, με έγγραφο στρατηγικής για έκαστη χώρα (ΕΣΧ) και με ένα έγγραφο περιφερειακής στρατηγικής, για την εκπόνηση των οποίων λαμβάνονται υπόψη όλες οι δικαιούχες χώρες. Όπως απαιτείται από το κανονιστικό πλαίσιο, η Επιτροπή εκπόνησε δύο πολυετή ενδεικτικά προγράμματα (ΠΕΠ), ένα για κάθε χώρα και ένα για το περιφερειακό διακρατικό πρόγραμμα για τις περιόδους 2002-2004 και 2005-2006.

14. Το 2004 —στο τέλος της περιόδου του πρώτου ΠΕΠ— τα έγγραφα ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλυπταν την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και τη Σερβία-Μαυροβούνιο περιλαμβανομένου του Κοσσυφοπεδίου (3), με στόχο την εντατικοποίηση της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης (4). Οι εταιρικές σχέσεις συνήφθησαν για κάθε χώρα της περιφέρειας και καθόρισαν πεδία δράσεις και υποχρεώσεις που έπρεπε να εκπληρώσουν οι χώρες-εταίροι προκειμένου να προσεγγίσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η βοήθεια της ΕΕ έπρεπε να έχει ως γνώμονα τις προτεραιότητες που καθορίζονταν στο πλαίσιο των εταιρικών σχέσεων.

15. Ο έλεγχος αποκάλυψε αδυναμίες ως προς τη στρατηγική καθοδήγηση των μηχανισμών προγραμματισμού του CARDS. Οι στρατηγικές που περιγράφονται στα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα (ΕΣΧ), αν και διασφάλιζαν τυπική συμμόρφωση προς τις κατευθύνσεις της Επιτροπής σχετικά με τα ΕΣΧ, είχαν υπερβολικά ευρεία διατύπωση για να αποδειχθούν χρήσιμες για την περίοδο προγραμματισμού. Τα ΕΣΧ δεν ενημερώνονταν ώστε να αντικατοπτρίζουν μείζονες μεταβολές, όπως τα έγγραφα ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων του Συμβουλίου.

16. Τα ΠΕΠ δεν έθεταν προτεραιότητες μεταξύ των τομέων και στο πλαίσιο αυτών, όπως απαιτείται από τις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής (5) ούτε υποδείκνυαν κάποιο χρονοδιάγραμμα για τις προβλεπόμενες δράσεις. Η πρώτη ευρωπαϊκή εταιρική σχέση το 2004 παρείχε στην Επιτροπή την ευκαιρία να επικεντρώσει τις δράσεις της με μεγαλύτερη ακρίβεια στο ΠΕΠ που κάλυπτε την περίοδο 2005-2006 (6). Παρά το γεγονός ότι τα ΠΕΠ για την περίοδο 2005-2006 περιείχαν αναφορές στις προτεραιότητες των ευρωπαϊκών εταιρικών σχέσεων, εξακολουθούσαν να παρέχουν ανεπαρκείς κατευθύνσεις για την επιλογή των δράσεων προς χρηματοδότηση.

(3) Βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 533/2004 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 2004 (ΕΕ L 86 της 24.3.2004, σ. 1).

(4) Η ευρωπαϊκή εταιρική σχέση με την Κροατία εγκρίθηκε με την απόφαση 2004/648/ΕΚ του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2004 (ΕΕ L 297 της 22.9.2004, σ. 19).

(5) Γίνεται αναφορά στο σημείο 3.1.4 των κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή του κοινού πλαισίου στα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα.

(6) Αφότου έγινε υποψήφια χώρα το 2004, η Κροατία έχει ετωφεληθεί από τους προενταξιακούς μηχανισμούς βοήθειας. Συνεπώς, η αναθεώρηση των ΠΕΠ για τα έτη 2005-2006 στο πλαίσιο του CARDS δεν ήταν απαραίτητη.

17. Όπως προβλέπεται στον κανονισμό CARDS, η επιτροπή διαχείρισης CARDS (1) έπρεπε να γνωμοδοτήσει σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό του CARDS, τα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα και τα ετήσια προγράμματα, με στόχο τη βελτίωση της στρατηγικής καθοδήγησης κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού. Στην πραγματικότητα, δεν βρέθηκαν στοιχεία που να δείχνουν ότι οι εργασίες της επιτροπής συνέβαλαν στην ενίσχυση της ποιότητας των προτεινόμενων εγγράφων.

18. Λεπτομερείς τομεακές αναλύσεις της Επιτροπής ή/και εθνικές στρατηγικές των δικαιούχων χωρών ως επί το πλείστον δεν υπήρχαν ή εκπονήθηκαν πολύ αργά για να βελτιώσουν τη στρατηγική καθοδήγηση. Ως αποτέλεσμα, τα σχέδια δεν επιλέγονταν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, επιλέγονταν ως απόκριση στο ad hoc αίτημα των δικαιούχων.

19. Παρόλο που η διαδικασία προσδιορισμού ήταν περίπλοκη, δεν απαιτούσε κάποια σαφή μεθοδολογία για τη βελτιστοποίηση της επιλογής σχεδίων. Επί παραδείγματι, της επιλογής των σχεδίων δεν προηγήθηκε κάποια ανάλυση κόστους-οφέλους (2) ή άλλη συγκριτική ανάλυση πιθανών εναλλακτικών σχεδίων. Ορισμένα σχέδια αποτελούσαν απλά συνέχεια παλαιότερης στήριξης. Δεν υπήρχαν κατευθυντήριες γραμμές που να συμβάλουν στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την παρέμβαση που θα υποστήριζε καλύτερα τη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης.

Αδυναμίες στη στρατηγική καθοδήγηση που οδήγησαν σε προβλήματα εφαρμογής

20. Ο έλεγχος εντόπισε διαφορές μεταξύ των προγραμματισμένων και των υλοποιηθέντων σχεδίων. Υπήρχαν βασικά σχέδια τα οποία δεν υλοποιήθηκαν λόγω αντιρρήσεων από την πλευρά της δικαιούχου χώρας ή σχέδια τα αρχικά σχέδια των οποίων αγνοήθηκαν (Πλαίσιο 1).

Πλαίσιο 1

Παραδείγματα σχεδίων που δεν υλοποιήθηκαν

Περίπτωση 1: Απουσία πολιτικής στήριξης στο Ανώτατο Όργανο Ελέγχου (ΑΟΕ) της Σερβίας

Από το 2001 ακόμη, η ΕΥΑ είχε εντοπίσει τις αναγκαίες συνιστώσες για μια μείζονα κυβερνητική θεσμική μεταρρύθμιση στη Σερβία, περιλαμβανομένης της υποστήριξης του δημόσιου ταμείου, της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου καθώς και ενός σχεδίου που αφορούσε τη δημιουργία ενός Ανώτατου Ελεγκτικού Οργάνου. Ωστόσο, ουδέποτε παρασχέθηκε η απαιτούμενη υποστήριξη από το Σερβικό Κοινοβούλιο για το ΑΟΕ και το σχέδιο δεν προωθήθηκε μέχρι το πρόγραμμα του 2006.

Περίπτωση 2: Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία

Σύμφωνα με το δελτίο σχεδίου του τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Αλβανίας για το έτος προγραμματισμού 2002, η συνιστώσα Αστυνομίας και Δημόσιας Τάξης αναμενόταν να συμβάλει στην εδραίωση του κράτους δικαίου και μιας λειτουργικής αστυνομικής δύναμης ικανής να συμβάλει στη δημοκρατική σταθερότητα. Προέβλεπε ότι για την εκτέλεση του σχεδίου έπρεπε να παρασχεθεί στήριξη στην αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕCPA), κατάρτιση και συναφής στήριξη των επενδύσεων. Από τα 8 εκατ. ευρώ που χορηγήθηκαν στη συνιστώσα Αστυνομία και Δημόσια Τάξη, 4 εκατ. ευρώ προορίζονταν για τη στήριξη της θεσμικής ανάπτυξης (χρηματοδότηση αποστολής ΕCPA), 2,5 εκατ. ευρώ για τη συνιστώσα κατάρτισης και στήριξης και 1,5 εκατ. ευρώ για τη συνιστώσα των επενδύσεων.

Στην πραγματικότητα, το δελτίο σχεδίου αγνοήθηκε εντελώς. Ούτε ένα ευρώ δεν δαπανήθηκε για τη χρηματοδότηση της αποστολής ΕCPA. Ποσό ύψους 4,7 εκατ. ευρώ χορηγήθηκε για ένα δίκτυο επικοινωνίας δεδομένων, 1,9 εκατ. ευρώ για εξοπλισμό παροχής ενέργειας και 1 εκατ. ευρώ δαπανήθηκαν σε επιδότηση προς τα Ηνωμένα Έθνη για τη στήριξη του προγράμματος μεταρρύθμισης του τομέα ασφαλείας.

Αναπροσανατολισμός της βοήθειας από τη στήριξη επενδύσεων στη θεσμική ανάπτυξη

21. Επειδή οι δικαιούχες χώρες ανέκαμπταν από τον πόλεμο, κατά τα πρώτα χρόνια του προγράμματος CARDS δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην ανασυγκρότηση (μέσω σχεδίων επένδυσης) από ό,τι στη θεσμική ανάπτυξη. Ωστόσο, καθώς το πρόγραμμα εξελισσόταν, ήταν απαραίτητο να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη θεσμική ανάπτυξη.

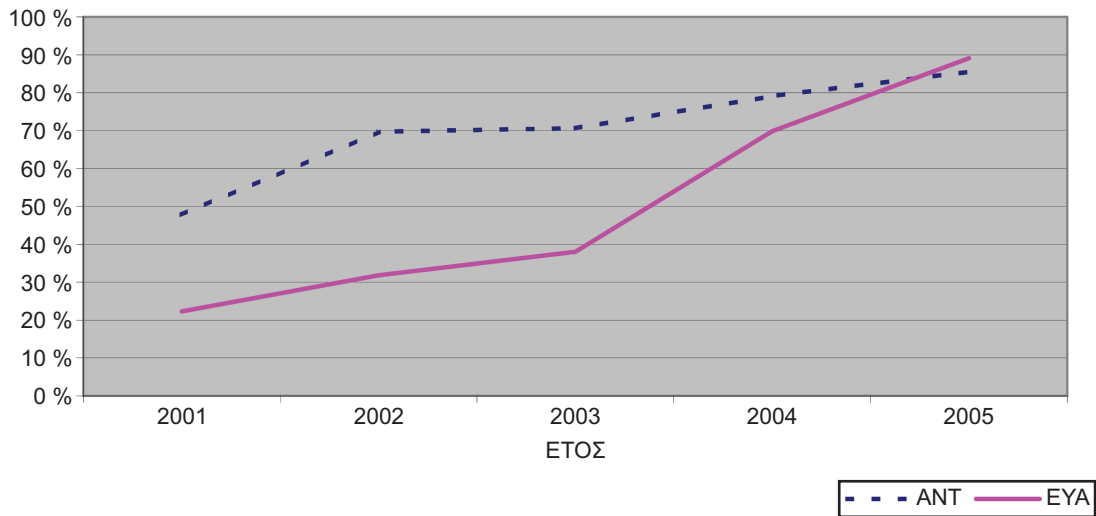
22. Ο αναπροσανατολισμός της ενίσχυσης ενδιέφερε την αρμόδια για την απαλλαγή αρχή. Σε έκθεσή του σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (ΕΥΑ) που δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2002, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκρινε ότι η ΕΥΑ θα έπρεπε να ενισχύσει σημαντικά τη βοήθεια της ΕΕ στις δύο χώρες (ήτοι την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας) προς όφελος της θεσμικής ανάπτυξης.

23. Το Συνέδριο εξέτασε αναλυτικά τα σχέδια CARDS προκειμένου να προσδιορίσει και να αξιολογήσει την αναλογία των σχεδίων θεσμικής ανάπτυξης σε σχέση με τα σχέδια επενδύσεων (βλ. Παράσταση 1).

(1) Η επιτροπή διαχείρισης CARDS απαρτίζεται από τις αντιπροσωπείες των κρατών μελών υπό την προεδρία της Επιτροπής.

(2) Η ανάλυση κόστους-οφέλους παρέχει ένα μέσο μέτρησης της οικονομικής αποτελεσματικότητας ενός προγράμματος ή σχεδίου, καθώς και μια βάση για την πραγματοποίηση συγκρίσεων με εναλλακτικές λύσεις.

Παράσταση 1

Ποσοστό σχεδίων θεσμικής ανάπτυξης στις αντιπροσωπείες και στην ΕΥΑ ανά έτος προγραμματισμού ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Τα σχέδια κάθε έτους προγραμματισμού ν εφαρμόζονται το έτος ν και κατά τα ακόλουθα έτη.

24. Γενικά, μεταξύ των ετών 2001 και 2005 δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση σε σχέδια θεσμικής ανάπτυξης. Από την αρχή ακόμη, η επικέντρωση στη θεσμική ανάπτυξη ήταν εντονότερη σε χώρες όπου τη βοήθεια διαχειρίζονταν οι Αντιπροσωπείες ⁽¹⁾ από ό,τι σε χώρες όπου τη διαχείριση είχε αναλάβει η ΕΥΑ ⁽²⁾.

25. Η αδελφοποίηση αναγνωρίζεται ως σημαντικό μέσο για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας μιας χώρας ⁽³⁾. Ωστόσο, η αδελφοποίηση ξεκίνησε με βραδύ ρυθμό στα Δυτικά Βαλκάνια, ιδιαίτερα στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, όπου η ΕΥΑ άρχισε να χρησιμοποιεί τη συγκεκριμένη μέθοδο μόλις το 2005. Μια αξιολόγηση της ΕΥΑ σχετικά με την αδελφοποίηση ⁽⁴⁾ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μερικές φορές η στήριξη της αδελφοποίησης από τους Διαχειριστές Προγράμματος της Υπηρεσίας ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη και ότι το προσωπικό της ΕΥΑ δεν ήταν πάντα επαρκώς καταρτισμένο στη χρήση του εν λόγω μέσου.

⁽¹⁾ Οι Αντιπροσωπείες της ΕΚ υλοποιούν προγράμματα CARDS στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και την Κροατία.

⁽²⁾ Η ΕΥΑ διαθέτει επιχειρησιακά κέντρα στην ΠΓΔΜ, το Κοσσυφοπέδιο, το Μαυροβούνιο και τη Σερβία.

⁽³⁾ Η Επιτροπή εισήγαγε την αδελφοποίηση ως βασικό εργαλείο προενταξιακής βοήθειας για τη θεσμική ανάπτυξη ήδη από τον Μάιο του 1998. Στη Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003 υπογραμμίστηκε η σημασία της αδελφοποίησης στα Δυτικά Βαλκάνια.

⁽⁴⁾ Γίνεται αναφορά στην αξιολόγηση EU/13/040/05 της ΕΥΑ που έγινε τον Νοέμβριο του 2005.

26. Καθώς οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ανέκαμπταν από τον πόλεμο, τα σχέδια προγραμμάτων και τα σχετικά δελτία σχεδίων ⁽⁵⁾, καθώς και τα σχέδια υπό υλοποίηση έλαβαν υπόψη το αίτημα του Κοινοβουλίου για ενίσχυση της βοήθειας της ΕΕ και για τον αναπροσανατολισμό της από τη στήριξη επενδύσεων στη θεσμική ανάπτυξη. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι μεταβολές σε προγραμματισμένα σχέδια είχαν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της έμφασης στη θεσμική ανάπτυξη (βλ. Πλαίσιο 2).

Πλαίσιο 2

Αναπροσανατολισμός ενός σχεδίου θεσμικής ανάπτυξης — Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας

Το ετήσιο πρόγραμμα για το CARDS 2003 στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση του ελέγχου στα πράσινα σύνορα και δέσμευε 2,8 εκατ. ευρώ για τον σκοπό αυτό. Σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμα, υπήρχε ένας αριθμός βραχυπρόθεσμων δράσεων που απαιτούνταν για το συγκεκριμένο πεδίο: 1) συγκρότηση ειδικής υπηρεσίας συνοριοφυλάκων, 2) βελτίωση των διαδικασιών επάνδρωσης, 3) παροχή βασικής κατάρτισης και ενός διεξοδικού κύκλου μαθημάτων για τον συνοριακό έλεγχο, και 4) παροχή εξοπλισμού για τον εντοπισμό παραποιημένων ή πλαστογραφημένων εγγράφων και για αναζητήσεις οχημάτων με χρήση υψηλής τεχνολογίας, σε συνδυασμό με τα αντίστοιχα εργαλεία κατάρτισης.

⁽⁵⁾ Το δελτίο σχεδίου είναι μια συνοπτική περιγραφή (μέσης έκτασης 4-5 σελίδων) χωρίς ειδική συγγραφή υποχρεώσεων. Η αρχική περιγραφή περιλαμβάνει την προβλεπόμενη λογική παρέμβασης του σχεδίου, τους στόχους, τα αποτελέσματα και τις δράσεις του σχεδίου. Εκτιμά τους κινδύνους του σχεδίου και ορίζει αντικειμενικά ελέγξιμους δείκτες (ΑΕΔ), καθώς και μέσα για τον έλεγχο των εν λόγω δεικτών.

Οι στόχοι της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας ήταν διττοί: 1) η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών συνοριοφυλακής με το υφιστάμενο οργανωτικό πλαίσιο για την ικανοποίηση άμεσων απαιτήσεων, 2) η ανάπτυξη μιας νέας οργανωτικής δομής για τη συνοριακή αστυνομία και επιχειρησιακή ικανότητα σε συμμόρφωση προς τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ΕΥΑ, αντί να μεριμνήσει με συνεπή τρόπο για τις ανάγκες, στόχους και προτεραιότητες που προαναφέρθηκαν, χρησιμοποίησε ολόκληρο το ποσό για την αγορά οχημάτων.

27. Το Συνέδριο δεν βρήκε στοιχεία που να δείχνουν συνέχιση της παρακολούθησης των σχεδίων από την επιτροπή διαχείρισης μετά το στάδιο έγκρισης. Με άλλα λόγια, η επιτροπή διαχείρισης δεν ασχολούνταν με τις αλλαγές που επέρχονταν στα σχέδια μετά την έναρξη της υλοποίησής τους.

Αποτελεσματικές δομές διαχείρισης που διασφάλισαν την ταχεία χορήγηση της βοήθειας, αλλά ελλειμματική διοικητική ικανότητα σε εθνικό επίπεδο

Οι δομές διαχείρισης δεν ήταν πάντα κατάλληλες

28. Τον Ιούλιο του 1998 το Συνέδριο δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 5/98 σχετικά με την ανασυγκρότηση της πρώην Γιουγκοσλαβίας (περίοδος 1996-1997). Ο έλεγχος κάλυπτε δύο χώρες: τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και σε μικρότερο βαθμό την Κροατία. Η έκθεση ήταν επικριτική ως προς το γεγονός ότι παρά τις σαφείς δηλώσεις πρόθεσης της ΕΕ, η Επιτροπή δεν κατάφερε να διαθέσει επαρκές ανθρώπινο δυναμικό υπέρ της ανασυγκρότησης στην πρώην Γιουγκοσλαβία, τόσο στις κεντρικές υπηρεσίες της όσο και επιτόπου στις περιοχές προς ανασυγκρότηση. Το Συνέδριο κατέληξε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- α) Η απουσία σχεδίου υλοποίησης, η έλλειψη προσωπικού, ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός στις κεντρικές υπηρεσίες και οι θεσμικές αδυναμίες των τοπικών αρχών επιβράδυναν την εκτέλεση των πιστώσεων που είχε διαθέσει η ΕΕ για την ανασυγκρότηση.
- β) Το 1997, το ποσοστό εκταμίευσης του προγράμματος ανασυγκρότησης της ΕΕ (29 %) ήταν σχετικά χαμηλό σε σύγκριση με τον μέσο όρο των άλλων χορηγών βοήθειας (52 %).

- γ) Η συνύπαρξη τριών χωριστών κανονισμών, οι οποίοι διέπουν τα κονδύλια άρθρων του προϋπολογισμού που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των δράσεων ανασυγκρότησης, παρακώλυσε τη διαχείριση της Επιτροπής.

29. Για την αντιμετώπιση των ανεπαρκείων στην παροχή ευρωπαϊκής βοήθειας, το Συνέδριο συνέστησε στην Επιτροπή να αναθέσει τη διαχείριση της βοήθειας στις κατά τόπους Αντιπροσωπείες της και να επικεντρωθεί σε μικρότερο αριθμό τομέων.

30. Μολονότι ελήφθησαν υπόψη οι προαναφερόμενες αδυναμίες κατά τον έλεγχο του Συνεδρίου, εκτιμήθηκε ο βαθμός αποτελεσματικότητας των δομών διαχείρισης CARDS καθώς και κατά πόσο η βοήθεια χορηγήθηκε με αρκετή ταχύτητα.

31. Ο έλεγχος αποκάλυψε σημαντική βελτίωση στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια από το 1998 και μετά. Μείζονες μεταβολές έλαβαν χώρα. Πρώτον, ο κανονισμός CARDS ενοποίησε τη νομική βάση για παρόμοιες παρεμβάσεις. Δεύτερον, δρομολογήθηκε η αποκέντρωση μέσω ανάθεσης διαχειριστικών αρμοδιοτήτων με στόχο τη βελτίωση του ρυθμού και της ποιότητας της εξωτερικής βοήθειας της ΕΚ⁽¹⁾. Τρίτον, η Επιτροπή ανέθεσε μέρος της εφαρμογής της βοήθειας σε έναν νέο οργανισμό που δημιουργήθηκε ειδικά για τον σκοπό αυτό, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης. Όλες αυτές οι δράσεις επιτάχυναν την παροχή της βοήθειας και βελτίωσαν την αποτελεσματικότητα της ενίσχυσης (βλ. Πλαίσιο 3).

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα του υψηλού ποσοστού σύναψης συμβάσεων στα πλαίσια του CARDS

Η ΕΥΑ συστάθηκε με στόχο να ανταποκριθεί στην ανάγκη για ταχεία και αποτελεσματική δράση κατά την αντιμετώπιση των επιτακτικών μετασυγκρουσιακών αναγκών του πληθυσμού του Κοσσυφοπεδίου αμέσως μετά την κρίση του 1999. Κατά τους προηγούμενους ελέγχους του, το Συνέδριο είχε συμπεράνει ότι οι δράσεις της ΕΑΥ στο Κοσσυφοπέδιο αμέσως μετά την κρίση ικανοποιούσαν τους φιλόδοξους στόχους σε τομείς βασικών υπηρεσιών. Η υψηλή συχνότητα σύναψης συμβάσεων διατηρήθηκε στο Κοσσυφοπέδιο καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος CARDS. Από τον Νοέμβριο του 2006, η ΕΥΑ διαχειρίστηκε στο Κοσσυφοπέδιο περισσότερα από 1,1 δισεκατ. ευρώ για λογαριασμό της Επιτροπής, εκ των οποίων για ποσοστό 91 % περίπου υπεγράφη σύμβαση και 86 % σχεδόν εκταμιεύτηκε. Μαζί με τα στρατεύματα της KFOR, η ενίσχυση της ΕΕ συνέβαλε στην ομαλοποίηση της ζωής στο Κοσσυφοπέδιο.

32. Συνολικά, το πρόγραμμα CARDS εφαρμόστηκε με τη χρήση τεσσάρων διαφορετικών μεθόδων και δομών (βλ. Παράσταση 2), οι περισσότερες εκ των οποίων άφηναν μικρό περιθώριο συμμετοχής στα δικαιούχα κράτη. Τούτο έγινε προκειμένου να διασφαλιστεί η ταχύρρυθμη παροχή βοήθειας λαμβανομένων υπόψη των αδυναμιών των εθνικών διοικήσεων.

(¹) Ως αποτέλεσμα της ανάθεσης διαχειριστικών αρμοδιοτήτων, οι Αντιπροσωπείες της ΕΚ είναι αρμόδιες για την εκπόνηση, τη σύναψη συμβάσεων και τη χρηματοοικονομική και τεχνική υλοποίηση των σχεδίων. Κατά συνέπεια, ο ρόλος των κεντρικών υπηρεσιών στις Βρυξέλλες μετατοπίστηκε από την απευθείας διαχείριση σχεδίων προς την παρακολούθηση των Αντιπροσωπειών και την παροχή στήριξης προς αυτές.

Παράσταση 2

Δομές διαχείρισης του προγράμματος CARDS



33. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά των διαφορετικών δομών διαχείρισης συνοψίζονται στα εξής:

- α) Συγκεντρωτική διαχείριση από τη ΓΔ Διεύρυνσης (και παλαιότερα από τη EuropeAid): η ΓΔ ELARG διαχειρίζεται τα περιφερειακά προγράμματα απευθείας από τις κεντρικές υπηρεσίες. Τα περιφερειακά προγράμματα επικεντρώνονται στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας (λ.χ. στα τελωνεία) στην προσπάθεια πάταξης του οργανωμένου εγκλήματος και στη στήριξη της κοινωνίας των πολιτών.
- β) Κατ' ανάθεση διαχείριση: στις Αντιπροσωπείες της ΕΚ στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και την Κροατία πραγματοποιήθηκε αποκέντρωση αρμοδιοτήτων⁽¹⁾. Ως αποτέλεσμα της αποκέντρωσης αυτής, οι Αντιπροσωπείες κατέστησαν αρμόδιες για την εκπόνηση σχεδίων, τη σύναψη συμβάσεων και τη χρηματοδοτική και τεχνική υλοποίηση.
- γ) Αποκεντρωμένη διαχείριση: αφορά την ανάθεση της εφαρμογής ορισμένων προγραμμάτων από την Επιτροπή στις κυβερνήσεις των δικαιούχων χωρών στην Αλβανία και την Κροατία.
- δ) Έμμεση κεντρική διαχείριση: Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ανασυγκρότηση (ΕΥΑ)⁽²⁾, μια ανεξάρτητη υπηρεσία της ΕΕ, διαχειρίζεται το πρόγραμμα στο Κοσσυφοπέδιο⁽³⁾, τη Σερβία, το Μαυροβούνιο και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Η ΕΥΑ λογοδοτεί σε επίπεδο διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όχι όμως και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

⁽¹⁾ Η διαδικασία της κατ' ανάθεση διαχείρισης είχε ξεκινήσει στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη το 1998, προτού ακόμη η Επιτροπή ανακοινώσει τον Μάιο του 2000 τη μείζονα μεταρρύθμιση της διαχείρισης του προγράμματος εξωτερικής βοήθειας. Στην Αντιπροσωπεία της Κροατίας η μετάβαση αρμοδιοτήτων έλαβε χώρα το 2001 και στην Αντιπροσωπεία της Αλβανίας το 2003.

⁽²⁾ Η ΕΥΑ συστάθηκε τον Φεβρουάριο του 2000, ενώ η προκάτοχός της, η ειδική επιχειρησιακή ομάδα για το Κοσσυφοπέδιο άρχισε να λειτουργεί το 1999. Το 2001, η εντολή της υπηρεσίας επεκτάθηκε στη Σερβία-Μαυροβούνιο και το 2002 στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας.

⁽³⁾ Το Κοσσυφοπέδιο τελεί επί του παρόντος υπό διοίκηση του UNMIK όπως ορίζεται στο Ψήφισμα 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.

34. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η κατ' ανάθεση και η έμμεση κεντρική διαχείριση (ΕΥΑ) διασφάλισαν αποτελεσματική παροχή βοήθειας, ενώ αδυναμίες σημειώθηκαν στις άλλες δύο δομές (συγκεντρωτική και αποκεντρωμένη)⁽⁴⁾.

35. Τόσο στις Αντιπροσωπείες όσο και στην ΕΥΑ, η ταχύτητα διαχείρισης του σχεδίου ευνοήθηκε από την ενισχυμένη ικανότητα των επιχειρησιακών μονάδων και από την επιτόπια διαθεσιμότητα προσωπικού για θέματα χρηματοδότησης και σύναψης συμβάσεων. Οι αυξημένες επαφές με τον δικαιούχο και άλλα συναφή μέρη, καθώς και η καλύτερη κατανόηση των τοπικών συνθηκών, κινδύνων και ευκαιριών βελτίωσαν την απόδοση μειώνοντας συγχρόνως τον απαιτούμενο χρόνο για την επίλυση προβλημάτων⁽⁵⁾.

36. Οι άλλες δύο δομές εφαρμογής —αν και ήσσονος σημασίας από οικονομικής άποψης— ήταν λιγότερο αποτελεσματικές. Όσον αφορά τη συγκεντρωτική διαχείριση —κεντρικά διαχειριζόμενο περιφερειακό διακρατικό πρόγραμμα— διαπιστώθηκαν αρκετές ελλείψεις:

- α) τα κονδύλια που χορηγήθηκαν για την περιφερειακή συνεργασία αποτελούσαν πολύ μικρό ποσοστό επί της συνολικής δαπάνης (περίπου 5%). Η διαχείριση μέρους των κονδυλίων αυτών γινόταν σε εθνικό και όχι σε περιφερειακό επίπεδο, λ.χ. ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων·
- β) ομοίως, η διαχείριση του μεγαλύτερου μέρους των προγραμμάτων επιστροφής των προσφύγων, τα οποία διέθεταν, εξ ορισμού, διασυνοριακά χαρακτηριστικά, γινόταν χωριστά σε κάθε χώρα·

⁽⁴⁾ Οι αδυναμίες επιβεβαιώνονται επίσης από την ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος CARDS.

⁽⁵⁾ Γίνεται αναφορά στην ειδική έκθεση αριθ. 10/2004 σχετικά με την ανάθεση της διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας της ΕΚ στις Αντιπροσωπείες της Επιτροπής (ΕΕ C 72 της 22.3.2005).

γ) παρόλο που το 2003 ελήφθησαν μέτρα για τη μεγαλύτερη συμμετοχή των δικαιούχων χωρών στον προγραμματισμό των περιφερειακών πιστώσεων CARDS, οι χώρες γενικά δεν έλαβαν επαρκή πληροφόρηση σχετικά με τα περιφερειακά σχέδια.

37. Προβλήματα διαπιστώθηκαν επίσης και στις αποκεντρωμένες δομές εφαρμογής στην Αλβανία και την Κροατία:

α) στην Αλβανία, τα προγράμματα στα οποία συμμετείχε το Ταμείο για την Ανάπτυξη της Αλβανίας (ADF) συνεχίστηκαν χωρίς η Επιτροπή να έχει αξιολογήσει εάν το ADF ήταν ικανό να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, όπως προβλεπόταν από τον δημοσιονομικό κανονισμό που βρισκόταν εν ισχύ το 2003. Λόγω των προβλημάτων που ανέκυψαν με το ADF, η Επιτροπή αποφάσισε να περιορίσει σημαντικά το αποκεντρωμένο μέρος του προγράμματος CARDS για την Αλβανία και ανέθεσε τη διαχείρισή του στην Αντιπροσωπεία·

β) το 2002 ελήφθησαν ειδικά μέτρα στην Κροατία προς την κατεύθυνση της επίσημης αποκέντρωσης. Ωστόσο, η ταχύτητα αποκέντρωσης την οποία το EuropeAid έκρινε δέουσα δεν

λάμβανε υπόψη πρακτικές λειτουργικές πραγματικότητες του Υπουργείου Οικονομίας της χώρας. Ως αποτέλεσμα, η διαδικασία αποκέντρωσης διεκόπη μεταξύ των ετών 2003 και 2005. Όταν το πρόγραμμα CARDS μεταφέρθηκε από το EuropeAid στη ΓΔ ELARG στις αρχές του 2005, η Επιτροπή επαναξιολόγησε την κατάσταση, και τον Φεβρουάριο του 2006 αποφάσισε την εκ νέου έναρξη της αποκέντρωσης στην Κροατία ⁽¹⁾.

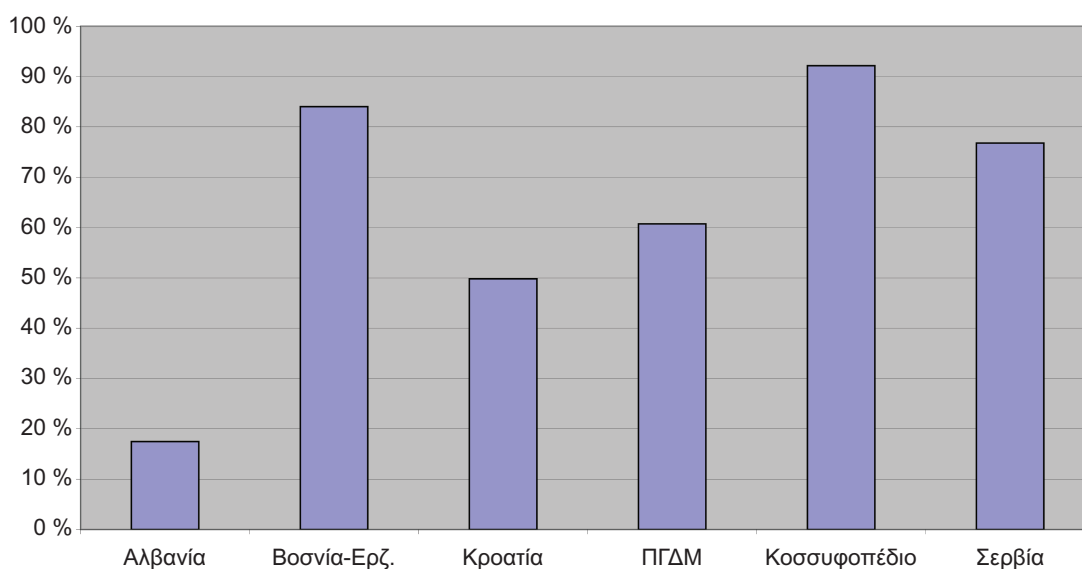
Ταχεία παροχή βοήθειας χωρίς όμως να λαμβάνεται επαρκώς υπόψη η ικανότητα απορρόφησης από τις δικαιούχους χώρες

38. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στις εκθέσεις του σχετικά με τις εξωτερικές δράσεις (επί παραδείγματι, ειδική έκθεση αριθ. 6/2006 σχετικά με τις περιβαλλοντικές πτυχές της συνεργασίας για την ανάπτυξη που αναπτύσσει η Επιτροπή ⁽²⁾) έχει επανειλημμένως επικρίνει την Επιτροπή για καθυστέρηση στη σύναψη και εφαρμογή των συμβάσεων. Αντιθέτως, το πρόγραμμα CARDS χαρακτηρίστηκε από ταχύτατη σύναψη συμβάσεων (βλ. Παράσταση 3) στο Κοσσυφοπέδιο, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και τη Σερβία, εξαιτίας όμως εκκρεμοτήτων από παλαιότερα προγράμματα, η έναρξη της διαδικασίας στην Αλβανία και την Κροατία επιβραδύνθηκε.

Παράσταση 3

Ποσοστά σύναψης συμβάσεων στις χώρες που αφορά το CARDS

Αναλήψεις υποχρεώσεων 2002-2004 που πραγματοποιήθηκαν εντός ενός έτους



⁽¹⁾ Γίνεται αναφορά στο άρθρο 2 της απόφασης της Επιτροπής C(2006) 264 (E/148/2006): «Αναφορικά με το CARDS, η παρούσα απόφαση εφαρμόζεται σε έναν αριθμό σχεδίων που συμφωνήθηκαν από την Επιτροπή και την Κροατία στη συμφωνία χρηματοδότησης 2003 του CARDS (υπεγράφη στις 2 Σεπτεμβρίου 2003) και στη συμφωνία χρηματοδότησης 2004 του CARDS (υπεγράφη στις 29 Νοεμβρίου 2004).»

⁽²⁾ ΕΕ C 235 της 29.9.2006.

39. Στην Αλβανία, η ανάγκη για αντιστάθμιση της εν λόγω καθυστέρησης οδήγησε σε μεγάλη συγκέντρωση συμβάσεων που υπογράφηκαν σε μεταγενέστερο στάδιο: ποσοστό 63 % των συμβάσεων στο πλαίσιο του CARDS που υπεγράφησαν κατά την περίοδο μεταξύ 2001 και 2005 υπεγράφησαν το 2004, γεγονός που οδήγησε στην ταυτόχρονη εκτέλεση μεγάλου αριθμού συμβάσεων και δυσχέρανε την επιτυχή απορρόφηση των πόρων από τους δικαιούχους⁽¹⁾ (βλ. Πλαίσιο 4). Οι καθυστερήσεις στο ετήσιο πρόγραμμα 2001 οφείλονταν στην ταυτόχρονη εφαρμογή δύο ετήσιων προγραμμάτων στην Κροατία.

Πλαίσιο 4

Υπέρβαση των εθνικών διοικητικών ικανοτήτων στην Αλβανία

Στην Αλβανία, πέραν της υψηλής συγκέντρωσης σχεδίων σε σύντομο χρονικό διάστημα, το μεγαλύτερο μέρος της ενίσχυσης επικεντρώθηκε στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου υλοποιούνταν ταυτόχρονα τουλάχιστον 48 διαφορετικά σχέδια στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, 13 εκ των οποίων χρηματοδοτούνταν από την ΕΕ και 35 από άλλους χορηγούς βοήθειας.

Επί παραδείγματι, για το σχέδιο EURALIUS στην Αλβανία (Αποστολή δικαστικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Αλβανία), διαπιστώθηκε από τον έλεγχο ότι ο σχεδιασμός του σχεδίου ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξος. Προέβλεπε την ταυτόχρονη επίτευξη δέκα ειδικών στόχων στους οποίους συμμετείχαν 15 διαφορετικοί εταίροι. Σε κάθε έναν από τους δέκα στόχους συμμετείχαν διάφοροι εταίροι. Ως εκ τούτου, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, που ήταν και ο βασικός δικαιούχος, θα έπρεπε να ασχοληθεί με 78 διαφορετικές προβλεπόμενες δραστηριότητες.

40. Μία από τις κυριότερες αρνητικές συνέπειες του ταχύτατου ρυθμού σύναψης συμβάσεων, που ενθαρρύνθηκε από την Επιτροπή, ήταν ότι οι δικαιούχοι ενδέχεται να μην επωφεληθούν πλήρως από τα σχέδια, με αποτέλεσμα αυτά να έχουν περιορισμένη αποτελεσματικότητα και αντίκτυπο.

41. Προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των σχεδίων, η κοινοτική ενίσχυση δυνάμει της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης παρέχεται υπό προϋποθέσεις, και τυχόν μη εκπλήρωση των προϋποθέσεων μπορεί να οδηγήσει στη λήψη δεόντων μέτρων από την Επιτροπή. Εντούτοις, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες τα σχέδια υλοποιούνται χωρίς ο δικαιούχος να τηρεί τις προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να παρέχεται προστιθέμενη αξία μικρότερη από εκείνη που προβλεπόταν αρχικά. Ένα τέτοιο παράδειγμα ήταν η στήριξη του κροατικού δικαστικού συστήματος που περιγράφεται στο Πλαίσιο 5.

⁽¹⁾ Η κορύφωση της σύναψης συμβάσεων στην Αλβανία για το 2004 οφείλεται τουλάχιστον εν μέρει σε αποστολή ελέγχου της κατ' ανάθεση διαχείρισης από τις ΚΥ της Επιτροπής που πραγματοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2003. Η αποστολή κατέληξε ότι η τελική επιβεβαίωση της αντιπροσωπείας στην οποία είχαν ανατεθεί διαχειριστικές αρμοδιότητες αποτελούσε προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου των 25 εκατ. ευρώ εντός έξι μηνών σε αναθέσεις συμβάσεων.

Πλαίσιο 5

Στήριξη του κροατικού δικαστικού συστήματος

Το σχέδιο αδελφοποίησης που χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα του 2002 εφαρμόστηκε παρά το γεγονός ότι, κατά την έναρξη του σχεδίου, δεν εκπληρώνονταν καμία από τις προϋποθέσεις που καθορίζονταν σε αυτό. Μία από τις προϋποθέσεις ήταν η ύπαρξη μιας στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης. Δεδομένου ότι το σχέδιο αποτελούσε απόλυτη προτεραιότητα για την Επιτροπή επιβλήθηκε στον δικαιούχο. Για τους παραπάνω λόγους, οι συστάσεις που έγιναν προς τον δικαιούχο, αν και έγιναν αποδεκτές και αναγνωρίστηκαν από το Υπουργείο Δικαιοσύνης της Κροατίας, δεν οδήγησαν σε μείζονες δράσεις σε όλα τα πεδία.

Η προσέγγιση διαχείρισης της Επιτροπής δεν ανέπτυξε το αίσθημα ευθύνης των δικαιούχων χωρών

42. Εκτός από τη συνεισφορά στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης, το προοίμιο του κανονισμού CARDS περιγράφει τον άλλο κύριο στόχο της βοήθειας ως εξής: «Είναι σκόπιμο [...] η ήδη χορηγούμενη κοινοτική βοήθεια [...] να μεγαλώσει το αίσθημα ευθύνης των βοηθούμενων χωρών και πολιτικών οντοτήτων έναντι αυτής της διαδικασίας [ΔΣΣ]».

43. Όπως περιγράφεται στην παράγραφο 31, ο κυριότερος λόγος για τη δημιουργία των συγκεκριμένων δομών διαχείρισης ήταν η διασφάλιση της ταχείας παροχής βοήθειας. Το μειονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι η μειωμένη συμμετοχή του δικαιούχου κράτους. Πρόκειται για την προσηκουσα προσέγγιση κατά το στάδιο της ανασυγκρότησης, κάτι που όμως δεν ίσχυε όταν η βοήθεια προσανατολιόταν από σχέδια υποδομής σε σχέδια θεσμικής ανάπτυξης.

44. Ο κανονισμός δεν καθορίζει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για τις δικαιούχους χώρες. Η εμφανής πολιτική βούληση για την κατά το δυνατόν ταχύτερη ένταξη των χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν συνοδευόταν από αύξηση της ευθύνης διαχείρισης των χωρών. Το Συνέδριο δεν διαπίστωσε καμία ένδειξη επίσημης στρατηγικής για τη διαχείριση της βοήθειας εκ μέρους της Επιτροπής —γενικής ή ειδικά επικεντρωμένης σε κάποια χώρα— για τη σταδιακή αύξηση του αισθήματος ευθύνης των δικαιούχων.

Περιορισμένες αρμοδιότητες των δικαιούχων χωρών στις φάσεις προσδιορισμού των σχεδίων και πρόσκλησης υποβολής προσφορών

45. Το Συνέδριο εκτίμησε τον βαθμό στον οποίο η διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή συνέβαλε στην αύξηση της ευθύνης των δικαιούχων χωρών σε ορισμένα κρίσιμα στάδια της διαχείρισης του κύκλου των σχεδίων, και αξιολόγησε τις συνέπειες της ανεπαρκούς ιδιοποίησής τους από τους άμεσα ενδιαφερομένους.

46. Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τον προσδιορισμό των σχεδίων και η επακόλουθη κατάρτιση των ετήσιων προγραμμάτων⁽¹⁾ δεν προήγαγαν τη συμμετοχή των δικαιούχων στη λήψη αποφάσεων. Οι οδηγίες που εξέδωσε το ΕυροpeAid για τον ετήσιο προγραμματισμό 2001 και 2002 δεν καθόριζαν καμία μορφή συμμετοχής των δικαιούχων. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τα ετήσια προγράμματα 2003 και 2004 προέβλεπαν κάποια συμμετοχή —μολονότι περιορισμένη— η οποία απαιτούσε τη σύναψη αρχικών επαφών με πιθανούς δικαιούχους κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες και την αποστολή σχεδίων δελτίων από την Αντιπροσωπεία ή την ΕΥΑ προς τους δικαιούχους τουλάχιστον δύο εβδομάδες πριν από την ολοκλήρωση του ετήσιου προγράμματος. Ο έλεγχος αξιολόγησε την έκταση της συμμετοχής των δικαιούχων μέσω επιτόπιων συνεντεύξεων 30 περίπου δικαιούχων.

47. Το Συνέδριο εντόπισε ορισμένα παραδείγματα, ιδιαίτερα στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία και τη Σερβία, προσπαθειών που είχαν καταβάλει η Επιτροπή και η Υπηρεσία Ανασυγκρότησης με στόχο την ενίσχυση της ιδιοποίησης εκ μέρους των χωρών (βλ. Πλαίσιο 6).

Πλαίσιο 6

Παράδειγμα ορθών πρακτικών ιδιοποίησης

Περίπτωση 1: Ενίσχυση της Διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (BiH)

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τον προγραμματισμό του CARDS 2006 στην BiH παρέχει ένα πρόσφορο παράδειγμα ενίσχυσης της ιδιοποίησης και της υποχρέωσης λογοδοσίας. Ήδη από το ετήσιο πρόγραμμα CARDS 2004 και 2005, η Επιτροπή είχε αρχίσει να ενισχύει το δυναμικό της δικαιούχου χώρας, επί παραδείγματι εισάγοντας θέσεις εργασίας για ανώτερους υπαλλήλους προγραμματισμού σε βασικά υπουργεία και υπηρεσίες της BiH και παρέχοντας στήριξη στη Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Χάρη στις προσπάθειες που καταβλήθηκαν κατά το τελευταίο έτος του προγράμματος CARDS, τα δελτία σχεδίου καταρτιζόνταν από αρχές της BiH.

Περίπτωση 2: Σχέδιο Nikola Tesla στη Σερβία

Παρά το γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο της Υπηρεσίας (ήτοι η έμμεση αποκεντρωμένη διαχείριση) δεν είναι το πλέον κατάλληλο για την ενίσχυση της ιδιοποίησης της δικαιούχου χώρας, η Υπηρεσία κατάφερε να βρει μια καινοτόμο λύση στην περίπτωση ενός σχεδίου σταθμού ηλεκτροπαραγωγής στη Σερβία (Nikola Tesla A5).

Η καινοτομία ως προς την εφαρμογή του σχεδίου έγκειτο στη χρήση μιας «Συμφωνίας Επιχορήγησης». Με τη ρύθμιση αυτή, η ευθύνη για τον σχεδιασμό, περιλαμβανομένου του ορισμού των τεχνικών προδιαγραφών και της διαχείρισης του σχεδίου, ανατέθηκε στον δικαιούχο, την επιχείρηση ηλεκτρισμού της Σερβίας.

Οι τεχνικές προδιαγραφές ελέγχθηκαν και εγκρίθηκαν από τον συμβαλλόμενο επιβλέποντα, ενώ η Υπηρεσία διατήρησε υπό την αρμοδιότητά της τη διαδικασία υποβολής προσφορών και τον έλεγχο των πληρωμών. Όλα τα μέρη, περιλαμβανομένου του δικαιούχου, έμειναν ιδιαίτερα ικανοποιημένα από τη ρύθμιση αυτή και, συνεπώς, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η ιδιοποίηση ήταν όσο ολοκληρωμένη θα μπορούσε να αναμένεται δυνάμει των ισχυουσών ρυθμίσεων.

48. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν επεδείκνυε συνέπεια στην ενίσχυση της ευθύνης της δικαιούχου χώρας κατά την κατάρτιση των αποκαλούμενων «δελτίων σχεδίου» και, μεταγενέστερα, κατά τον καθορισμό των όρων εντολής. Η συμμετοχή ποίκιλλε ανά χώρα βάσει των πρωτοβουλιών που είχαν αναλάβει οι Αντιπροσωπείες ή η ΕΥΑ, ανάλογα με τις δυνατότητες της εκάστοτε χώρας. Παρά το γεγονός ότι το Συνέδριο διαπίστωσε αυξανόμενη συνεισφορά από τις δικαιούχους χώρες, η ιδιοποίηση παρέμενε περιορισμένη.

49. Η συγχρηματοδότηση σχεδίων με εθνικούς πόρους συνιστά έναν δείκτη της ιδιοποίησης των σχεδίων και του ενδιαφέροντος της δικαιούχου χώρας. Παρά το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές CARDS ενθαρρύνουν τη χρήση εθνικής συγχρηματοδότησης, το μέσο αυτό σπάνια χρησιμοποιήθηκε⁽²⁾. Μια θετική εξαίρεση, που είναι και η μοναδική μεταξύ των 31 μη επιχορηγούμενων σχεδίων που ελέγχθηκαν, από την άποψη αυτή, είναι το σχέδιο για το κροατικό κτηματολόγιο, το οποίο έτυχε σημαντικής συγχρηματοδότησης και όπου τον συντονισμό των χορηγών διαχειρίστηκαν αποτελεσματικά οι κροατικές αρχές. Ομοίως, υψηλή ήταν η δέσμευση από την πλευρά των δικαιούχων επιχορηγήσεων⁽³⁾.

50. Ένας τρόπος να αυξηθεί η ιδιοποίηση από τη δικαιούχο χώρα είναι η συμμετοχή των εθνικών αρχών στις επιτροπές αξιολόγησης προσφορών. Ωστόσο, οι οδηγίες του ΕυροpeAid, που ήταν δεσμευτικές για τις Αντιπροσωπείες και επέχον θέση καθοδήγησης για την ΕΥΑ, απαιτούν η πλειοψηφία των μελών των επιτροπών αξιολόγησης με δικαίωμα ψήφου να εκπροσωπούν την Επιτροπή (βλ. Πλαίσιο 7). Τούτο έρχεται σε αντίθεση με πολλούς άλλους τομείς εξωτερικών δράσεων όπου η Επιτροπή δεν εκπροσωπείται σε επιτροπές αξιολόγησης ως μέλος με δικαίωμα ψήφου, αλλά διατηρεί το δικαίωμα της αρνησιουρίας.

⁽¹⁾ Τα ετήσια προγράμματα περιλαμβάνουν ενδελεχή κατάλογο σχεδίων —τα ονομαζόμενα δελτία σχεδίων— τα οποία πρόκειται να χρηματοδοτηθούν και καθορίζουν τα σχετικά ποσά. Από το 2005 και μετά, τα δελτία σχεδίου ομαδοποιούνται και ενοποιούνται σε δελτία τομέα. Επισήμως, και σε αντίθεση με τα δελτία τομέα, τα δελτία σχεδίου δεν περιλαμβάνονταν στη χρηματοδοτική απόφαση της Επιτροπής και ως εκ τούτου δεν ήταν δεσμευτικά από νομικής άποψης.

⁽²⁾ Εξαιρούνται οι συμβάσεις επιχορήγησης όπου η συγχρηματοδότηση συνιστά υποχρέωση. Η επιχορήγηση είναι μια απευθείας πληρωμή μη εμπορικής φύσης από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα προς έναν συγκεκριμένο δικαιούχο με στόχο την υλοποίηση μιας δράσης που συνιστά μέρος της πολιτικής της ΕΕ.

⁽³⁾ Στα σχέδια που ελέγχθηκαν περιλαμβάνεται, επί παραδείγματι, ένα τουριστικό κέντρο στο οχυρό Travnik στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και μια κινητή βιβλιοθήκη στην πόλη Zadar της Κροατίας.

Πλαίσιο 7**Σύσταση επιτροπών αξιολόγησης προσφορών**

Το Συνέδριο εξέτασε 177 επιτροπές αξιολόγησης προσφορών για την περίοδο 2002 έως 2005. Κατά μέσο όρο, ποσοστό 55 % των μελών με δικαίωμα ψήφου ήταν διαχειριστές σχεδίου από Αντιπροσωπείες ή επιχειρησιακά κέντρα της ΕΥΑ και ποσοστό 13 % των μελών με δικαίωμα ψήφου ήταν ανεξάρτητοι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες. Η μέση εκπροσώπηση των δικαιούχων οργανισμών ήταν 32 %, με την εξαίρεση της Κροατίας όπου το ποσοστό αυξήθηκε σημαντικά σε 52 %, και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης όπου το ποσοστό των μελών με δικαίωμα ψήφου του δικαιούχου μειώθηκε σε 24 %.

51. Σύμφωνα με τις οδηγίες του ΕυρορεΑϊδ, οι επιτροπές αξιολόγησης αποτελούνται από τουλάχιστον τέσσερα μέλη του προσωπικού της Αντιπροσωπείας/της ΕΥΑ (ήτοι πρόεδρος, γραμματέας και δύο αξιολογητές) για έναν εξωτερικό αξιολογητή και άλλα δύο μέλη του προσωπικού της Αντιπροσωπείας/της ΕΥΑ για κάθε επιπρόσθετο αξιολογητή του δικαιούχου. Το σύστημα αυτό περιορίζει σημαντικά το ανθρώπινο δυναμικό των Αντιπροσωπειών αποτρέποντας συγχρόνως την ενίσχυση της ιδιοποίησης εκ μέρους της χώρας.

52. Ένα από τα κωλύματα που αντιμετώπισε η διαδικασία αποκέντρωσης ήταν οι ανεπαρκείς γνώσεις των δικαιούχων χωρών σχετικά με τις διαδικασίες συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στην Κροατία, οι εκπρόσωποι των εθνικών αρχών προσκλήθηκαν επανειλημμένως από την Αντιπροσωπεία να συμμετέχουν σε συσκέψεις επιτροπών αξιολόγησης ως παρατηρητές χωρίς δικαίωμα ψήφου. Η πρωτοβουλία αυτή συνιστούσε ορθή πρακτική καθώς επέτρεπε την εξοικείωση των εθνικών αρχών με τις ακριβείς διαδικασίες υποβολής προσφορών, αλλά δεν εφαρμόστηκε συστηματικά σε άλλες χώρες. Επί παραδείγματι, στην Αλβανία, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και τη Σερβία, η πρακτική αυτή εφαρμόστηκε σε σπανιότατες περιπτώσεις.

Έλλειψη ιδιοποίησης και συντονισμού των χορηγών από τις χώρες

53. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές CARDS, όλες οι ενισχύσεις CARDS θα πρέπει να συντονίζονται με άλλους χορηγούς. Ο συντονισμός των χορηγών αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση για τα Δυτικά Βαλκάνια λόγω του μεγάλου αριθμού χορηγών και της ύπαρξης δύο προγραμμάτων: αφενός της ένταξης στην ΕΕ, και αφετέρου του προγράμματος ανάπτυξης και μείωσης της φτώχειας της Παγκόσμιας Τράπεζας, του ΟΗΕ και ορισμένων υπηρεσιών των κρατών μελών της ΕΕ.

54. Στη Δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας⁽¹⁾ επιβεβαιώνεται η αρχή σύμφωνα με την οποία οι δικαιούχοι χώρες θα πρέπει οι ίδιες να αναλάβουν πρωταγωνιστικό ρόλο στο συντονισμό της βοήθειας σε όλα τα επίπεδα, ενώ οι χορηγοί από την πλευρά τους θα πρέπει να δεσμευτούν να σέβονται την καθοδήγηση της χώρας εταίρου. Από τον έλεγχο στις χώρες CARDS δεν διαπιστώθηκε καμία σχεδόν ένδειξη τέτοιας καθοδήγησης από τις δικαιούχους χώρες ή οποιασδήποτε άλλης δράσης από χορηγούς με στόχο την ενίσχυση της καθοδήγησης από την δικαιούχο χώρα. Η μοναδική πρωτοβουλία εντοπίστηκε στην Αλβανία (βλ. Πλαίσιο 8).

(1) Η Δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας υπεγράφη μετά το Φόρουμ Υψηλού Επιπέδου το οποίο πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι τον Μάρτιο του 2005. Στους συμμετέχοντες περιλαμβάνονταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και 91 χώρες, οι δύο εκ των οποίων εκπροσωπούσαν την περιοχή CARDS (Αλβανία και Σερβία και Μαυροβούνιο).

Πλαίσιο 8**Συντονισμός χορηγών στην Αλβανία**

Προκειμένου να ενισχυθεί ο συντονισμός των χορηγών στην Αλβανία, οι τέσσερις πολυμερείς φορείς (ΕΚ, ΟΑΣΕ, ΟΗΕ και ΠΤ) δημιούργησαν έναν μηχανισμό τομεακού συντονισμού τον Δεκέμβριο του 2003. Συμφώνησαν σχετικά με τη μεταξύ τους κατανομή των αρμοδιοτήτων σε τέσσερα θεματικά πεδία. Σύστησαν την Τεχνική Γραμματεία Χορηγών για τη διαχείριση της διαδικασίας συντονισμού. Ο μηχανισμός αυτός συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη συμπληρωματικότητα και την αποτελεσματικότερη κατανομή των εργασιών. Οι χορηγοί είναι υποχρεωμένοι να αξιοποιήσουν τα αντίστοιχα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους σε επίπεδο τομέα και να αναθέσουν την εκτέλεση των προγραμμάτων στους διορισμένους κύριους χορηγούς.

Η κοινότητα των χορηγών συνέβαλε στην καθιέρωση ενός Ολοκληρωμένου Συστήματος Σχεδιασμού, το οποίο η αλβανική κυβέρνηση άρχισε να εφαρμόζει το 2005 και το οποίο αναμένεται ότι θα βοηθήσει τις χώρες να αναλάβουν τη δική τους διαδικασία ανάπτυξης. Στόχος είναι η ενσωμάτωση διάφορων πλαισίων πολιτικής σε ένα ενιαίο σχέδιο μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης το 2007 και η διαμόρφωση ενός νέου μηχανισμού για το συντονισμό των χορηγών και τη διαχείριση της εξωτερικής βοήθειας.

Μη συνεπής προσέγγιση στον τομέα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης

55. Οι Αντιπροσωπείες και η ΕΥΑ ακολουθούν διαφορετικές διαδικασίες παρακολούθησης:

- α) οι ΚΥ και οι Αντιπροσωπείες της Επιτροπής χρησιμοποιούν εξωτερικές υπηρεσίες παρακολούθησης βάσει μιας πρότυπης μεθοδολογίας που ονομάζεται παρακολούθηση βάσει αποτελεσμάτων (ROM). Η μεθοδολογία αυτή περιλαμβάνει τη χρήση ενός συστήματος αξιολόγησης για την απόδοση των σχεδίων, αλλά δεν προβλέπει επίσημη καταγραφή των επακόλουθων ενεργειών·
- β) η ΕΥΑ τηρεί δικές της ομάδες παρακολούθησης σε κάθε Επιχειρησιακό Κέντρο, καθώς και συντονιστή στις ΚΥ. Οι ομάδες αυτές χρησιμοποιούσαν το σύστημα ROM από τις αρχές του 2005. Η συνέχεια καταγράφεται επίσημα στα έγγραφα παρακολούθησης.

56. Για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική παρακολούθηση, τα σχέδια πρέπει να έχουν στόχους και αντικειμενικά ελέγξιμους δείκτες (ΑΕΔ) σε σχέση με τους οποίους παρακολουθούνται. Ωστόσο, οι ΑΕΔ είτε δεν προβλέπονται είτε όταν προβλέπονται δεν είναι μετρήσιμοι ή χρονικά οριοθετημένοι. Επί παραδείγματι, ένας εκ των ΑΕΔ ενός σχεδίου για μια Αστυνομική Ακαδημία ήταν η επαρκής διδασκαλία του προσωπικού χωρίς να προσδιορίζεται ο προβλεπόμενος αριθμός συμμετεχόντων ή το πρόγραμμα διδασκαλίας. Σε άλλο σχέδιο, υπήρχαν δείκτες όπως «ενισχυμένη επιχειρησιακή ικανότητα» χωρίς ειδικά κριτήρια.

57. Η Επιτροπή αξιολόγησε το πρόγραμμα έως τα τέλη του Ιουνίου του 2004, όπως προβλεπόταν από τον κανονισμό CARDS. Σύμφωνα με τους όρους εντολής για την αξιολόγηση, στόχος ήταν να παράσχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια ανεξάρτητη και αξιόπιστη αξιολόγηση της στρατηγικής για την παροχή βοήθειας στο πλαίσιο του CARDS και του προγράμματος που θα αποτελεί εξέλιξη αυτού με το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο του. Καλύφθηκε η περίοδος 2001-2003 (βλ. επίσης σημείο 10).

58. Για τη βελτίωση της χρηματοοικονομικής διαχείρισης, σημαντικό μέρος της διαδικασίας αξιολόγησης είναι να δίδεται συνέχεια στις συστάσεις που γίνονται. Κατ' αρχήν, η Επιτροπή έχει στη διάθεσή της ένα έτος για να υποβάλει έκθεση σχετικά με τις επακόλουθες ενέργειές της. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η Επιτροπή υπέβαλε την έκθεσή της τουλάχιστον δύο χρόνια αργότερα. Τούτο ενδέχεται να οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ήταν ικανοποιημένη από την ποιότητα ορισμένων συστάσεων που έγιναν.

59. Παρόλο που η αξιολόγηση μεμονωμένων σχεδίων ή τομέων δεν απαιτείται επισήμως, αποτελεί ορθή πρακτική καθώς μπορεί να παράσχει επικεντρωμένα αποτελέσματα και συστάσεις. Η ΕΥΑ διενήργησε συστηματικά αξιολογήσεις σε επίπεδο τομέων και σχεδίων. Έγιναν τόσο ενδιάμεσες όσο και εκ των υστέρων αξιολογήσεις. Οι συνόψεις των εν λόγω αξιολογήσεων δημοσιεύθηκαν στην ιστοθέςη της ΕΥΑ, γεγονός που συνέβαλε στη διάδοση των ευρημάτων. Αντιθέτως, οι Αντιπροσωπίες σπάνια διενήργησαν αξιολογήσεις σχεδίων ή τομέων, ενώ οι ελάχιστες εκθέσεις που συντάξαν δεν δημοσιεύθηκαν στις ιστοθέςεις τους.

60. Διαφορές εντοπίζονται επίσης ως προς τη διάδοση των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης και της αξιολόγησης μεταξύ των Αντιπροσωπειών και της ΕΥΑ. Η ΕΥΑ διοργανώνει τακτικές συσκέψεις και σεμινάρια για διαχειριστές σχεδίου και προγράμματος από διαφορετικά επιχειρησιακά κέντρα με στόχο την ανταλλαγή εμπειριών. Ωστόσο, ο βαθμός διάδοσης δεν είναι ο ίδιος στις χώρες των Αντιπροσωπειών. Μέλη του προσωπικού των Αντιπροσωπειών και της ΕΥΑ έρχονται σε επαφή μεταξύ τους, όχι όμως σε συστηματική βάση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Πόσο αποτελεσματική ήταν η διαχείριση του προγράμματος CARDS από την Επιτροπή;

61. Το Συνέδριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή διαχειρίστηκε το πρόγραμμα CARDS ως επί το πλείστον με επιτυχία ως προς τη σταθεροποίηση και την ανασυγκρότηση των δικαιούχων χωρών. Ωστόσο, η βοήθεια δεν ήταν εξίσου αποτελεσματική ως προς τη βελτίωση των διοικητικών ικανοτήτων, διότι αρχικά η ενίσχυση δεν ήταν επικεντρωμένη στη θεσμική ανάπτυξη και επειδή ήταν ανεπαρκής η δυνατότητα της δικαιούχου χώρας να απορροφήσει την παρεχόμενη βοήθεια.

Σε ποιον βαθμό ήταν κατάλληλη και συναφής η στρατηγική καθοδήγηση των προγραμμάτων;

62. Η στρατηγική καθοδήγηση της Επιτροπής ήταν πολύ γενική και δεν ήταν στοχευμένη σε ειδικούς τομείς. Ήταν επαρκής για τη φάση ανασυγκρότησης, αλλά όχι και για τους απαιτητικότερους στόχους της θεσμικής ανάπτυξης.

63. Τα έγγραφα στρατηγικής κάθε χώρας χαρακτηρίζονταν από ευρεία διατύπωση με αποτέλεσμα να παρέχουν ανεπαρκή καθοδήγηση από άποψη λεπτομερειών, ιδιαίτερα δεδομένου ότι δεν υποστηρίζονταν από έγκαιρες τομειακές στρατηγικές. Τα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα —τα οποία αποτελούν τη βάση για τον ετήσιο προγραμματισμό και τον προσδιορισμό των σχεδίων— δεν έδταν προτεραιότητες μεταξύ των διαφορετικών τομέων παρέμβασης ή στο πλαίσιο αυτών. Συνεπώς, δεν υπήρχε βάση για τη βελτιστοποίηση της επιλογής σχεδίων, γεγονός που οδήγησε σε ορισμένα μη συντονισμένα και απομονωμένα σχέδια.

64. Κατά το πρώτο στάδιο των προγραμμάτων, η βοήθεια προσανατολίστηκε περισσότερο σε σχέδια ανασυγκρότησης τύπου επενδύσεων παρά σε σχέδια θεσμικής ανάπτυξης. Κατά την εξέλιξη των προγραμμάτων, το επίκεντρο ήταν επόμενο να μετατοπιστεί προς τη θεσμική ανάπτυξη, η οποία πλέον αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μερίδιο των δαπανών. Το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η επικέντρωση στη θεσμική ανάπτυξη ήταν από την αρχή εντονότερη σε χώρες όπου τη βοήθεια διαχειρίζονταν οι Αντιπροσωπίες σε σχέση με τις χώρες όπου τη βοήθεια διαχειριζόταν η ΕΥΑ. Στη δεύτερη περίπτωση, διαπιστώθηκε καθυστέρηση στην εισαγωγή των σχεδίων αδειοποίησης.

Σύσταση 1

Κατά τη στρατηγική καθοδήγηση για την εφαρμογή του νέου μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) ⁽¹⁾ πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή σε μεμονωμένους τομείς παρέμβασης ώστε να διασφαλίζεται μια επαρκής επικέντρωση της βοήθειας, μια συστηματική προσέγγιση σε βασικούς τομείς και μια κατάλληλη βάση για τον καθορισμό προτεραιοτήτων και την επιλογή σχεδίων.

Σε ποιον βαθμό η Επιτροπή διαμόρφωσε και χρησιμοποίησε ενδεδειγμένες και αποτελεσματικές προσεγγίσεις διαχείρισης;

65. Οι προσεγγίσεις διαχείρισης που χρησιμοποίησε η Επιτροπή εν γένει, αλλά όχι πάντα, ανταποκρίνονταν επαρκώς στις συνθήκες και στις ανάγκες των δικαιούχων χωρών. Αποδείχτηκαν αποτελεσματικές ως προς τη διασφάλιση ταχείας παροχής της βοήθειας, αλλά δεν έδωσαν τη δέουσα έμφαση στη μεγιστοποίηση του οφέλους από τη βοήθεια.

66. Χρησιμοποιήθηκαν τέσσερις διαφορετικές προσεγγίσεις διαχείρισης με στόχο να αντικατοπτρίζονται οι συνθήκες στην οικεία δικαιούχο χώρα. Δύο εκ των προσεγγίσεων (ήτοι οι Αντιπροσωπίες με διαχειριστικές αρμοδιότητες κατ' ανάθεση και η ΕΥΑ) —οι οποίες κάλυπταν το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών— ήταν κατά κύριο λόγο αποτελεσματικές και κατάλληλες. Οι άλλες δύο (ήτοι συγκεντρωτική και αποκεντρωμένη διαχείριση) ήταν λιγότερο αποτελεσματικές και δεν κάλυψαν επαρκώς τις ειδικές ανάγκες.

(1) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 82).

67. Η Επιτροπή κατάφερε να ανταποκριθεί στις παλαιότερες επικρίσεις περί βραδείας υλοποίησης διασφαλίζοντας την ταχεία χορήγηση βοήθειας. Τούτο ευνόησε ιδιαίτερα το στάδιο της ανασυγκρότησης. Ωστόσο, αναφορικά με τη θεσμική ανάπτυξη, η επικέντρωση στην ταχύτητα δεν αντισταθμίστηκε με την επαρκή συνεκτίμηση της ικανότητας των δικαιούχων χωρών να μεγιστοποιήσουν το όφελος από τη βοήθεια ή να συμμορφωθούν προς όλες τις προϋποθέσεις.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει να επικεντρώνεται στην ταχεία χορήγηση της βοήθειας, αλλά και να δίδει ιδιαίτερη προσοχή σε πτυχές που άπτονται της αποτελεσματικότητας, όπως η ικανότητα των δικαιούχων να απορροφούν πλήρως την παρεχόμενη βοήθεια (ιδιαίτερα στο πλαίσιο σχεδίων θεσμικής ανάπτυξης).

Σε ποιον βαθμό τα χρηματοδοτούμενα σχέδια ενθάρρυναν την ιδιοποίηση από τις δικαιούχους χώρες;

68. Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή θεωρούσε προτεραιότητα την ιδιοποίηση από τις δικαιούχους χώρες, δεν υπήρχε συνεπής προσέγγιση για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου και οι προσεγγίσεις διαχείρισης που χρησιμοποιήθηκαν δεν ενθάρρυναν την ιδιοποίηση.

69. Η συμμετοχή των δικαιούχων χωρών στις φάσεις προσδιορισμού των σχεδίων και υποβολής προσφορών δεν ήταν παρά περιορισμένη. Προς το τέλος του προγράμματος, η συμμετοχή των δικαιούχων χωρών αυξήθηκε, αλλά η ιδιοποίηση παρέμεινε περιορισμένη. Παρά το γεγονός ότι οι δικαιούχοι χώρες δεσμεύτηκαν να αναλάβουν οι ίδιες το συντονισμό των πολλών διαφορετικών χορηγιών στην περιοχή —σημαντικός δείκτης ιδιοποίησης— καμία ένδειξη τέτοιου συντονισμού δεν διαπιστώθηκε από τον έλεγχο.

Σύσταση 3

Αναφορικά με το πρόγραμμα ΜΠΒ, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει το σημαντικό ζήτημα της ιδιοποίησης των σχέσεων από τις δικαιούχους χώρες μέσα από συγκεκριμένες στρατηγικές σε όλους τους τομείς διαχείρισης και υλοποίησης, ιδιαίτερα δε κατά την υποβολή των προσφορών.

Σε ποιον βαθμό η παρακολούθηση και η αξιολόγηση πέτυχαν τον εντοπισμό αδυναμιών και τη διάδοση πληροφοριών, και ανέλαβε έγκαιρα η Επιτροπή επακόλουθη δράση;

70. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση ήταν μερικώς ικανοποιητικές, χαρακτηριζόνταν όμως από ασυνέπεια σε θέματα ποιότητας. Οι διαδικασίες παρακολούθησης των Αντιπροσωπειών διέφεραν από εκείνες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης, αν και από το 2005 εφαρμοζόταν κοινή μεθοδολογία. Η απουσία επαρκών δεικτών για τα σχέδια επιβάρυνε την αποτελεσματικότητα της παρακολούθησης. Η αξιολόγηση του προγράμματος CARDS πραγματοποιήθηκε όπως προβλεπόταν, αλλά υπήρξε καθυστέρηση στις επακόλουθες ενέργειες εκ μέρους της Επιτροπής. Υπάρχουν αδικαιολόγητες ασυνέπειες μεταξύ των Αντιπροσωπειών και της ΕΥΑ αναφορικά με την εντατικότητα των αξιολογήσεων σχεδίων ή τομέων και τη διάδοση των αποτελεσμάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Σύσταση 4

Οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει να είναι εναρμονισμένες και να προβλέπουν την επέκταση στις Αντιπροσωπείες των πρακτικών που εφαρμόζει η ΕΥΑ σχετικά με την αξιολόγηση μεμονωμένων σχεδίων/τομέων, καθώς και τη διάδοση των αποτελεσμάτων και των διδαγμάτων που αποκομίζονται.

Η Επιτροπή πρέπει να δίνει άμεση συνέχεια στις αξιολογήσεις.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 28ης Ιουνίου 2007.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο
Hubert WEBER
Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΣΧΕΔΙΑ CARDS ΠΟΥ ΕΛΕΓΧΘΗΚΑΝ (33 συνολικά)

		Ετήσιο πρόγραμμα	Ημερομηνία υπογραφής	Τομέας	EUR
ΑΛΒΑΝΙΑ					
1	Ταμείο για την ανάπτυξη της τοπικής κοινότητας	2002	10/2003	Περιφερειακή ανάπτυξη	7 400 000
2	EURALIUS — Αποστολή δικαστικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Αλβανία	2002	05/2005	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	4 498 686
3	PAMECA II — Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία	2004	12/2004	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	3 800 000
4	Εφετεία Κορça και Αυλώνας	2003	05/2005	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	1 630 395
5	ASYCUDA II — Τεχνική βοήθεια και κατάρτιση	2002	04/2005	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	399 815
Σύνολο					17 751 366
ΒΟΣΝΙΑ-ΕΡΖΕΓΟΒΙΝΗ					
1	Κατασκευή του μεθοριακού σταθμού διέλευσης Karakaj	2001	02/2004	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων	3 427 967
2	Παροχή τεχνικής βοήθειας για τη δημιουργία ενιαίου οικονομικού χώρου II	2002	04/2003	Οικονομική ανάπτυξη	1 939 802
3	Βασικός λειτουργικός και δημοσιονομικός έλεγχος των φορέων της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης	2001	04/2003	Δημόσια διοίκηση	146 513
4	Κατάρτιση των εισαγγελέων στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη σχετικά με τον νέο κώδικα ποινικής δικονομίας	2002	04/2003	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	146 255
5	Αξιολόγηση, σχεδιασμός, επίβλεψη του αποκλεισμού των παράνομων διελεύσεων συνόρων προς την Κροατία	2001	04/2003	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων	144 900
6	Ανακατασκευή μέρους του οχυρού του Travnik για εκπαιδευτικό τουρισμό (μέρους του προγράμματος EU-RED)	2002	12/2004	Περιφερειακή ανάπτυξη	57 433
Σύνολο					5 862 870
ΚΡΟΑΤΙΑ					
1	Εκσυγχρονισμός της επιτήρησης των κρατικών συνόρων	2004	05/2005	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων	5 000 000
2	Υποστήριξη του κτηματολογίου και της μεταρρύθμισης του κτηματολογίου	2002	05/2003	Οικονομική ανάπτυξη	5 000 000
3	Καταγραφή του θαλάσσιου χώρου	2003	02/2004	Οικονομική ανάπτυξη	2 000 000
4	Γεωργία και προϊόντα διατροφής	2002	03/2005	Γεωργία	1 749 864
5	Στήριξη του δικαστικού συστήματος της Κροατίας. Βοήθεια για τη δικαστική μεταρρύθμιση	2002	02/2004	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	1 000 000
6	Προμήθεια υλικού εξοπλισμού για το σύστημα πληροφοριών στον τομέα του εγκλήματος	2002	12/2004	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	248 944
7	Κινητή βιβλιοθήκη στην πόλη Zadar	2002	07/2005	Δημοκρατική σταθερότητα	238 630
Σύνολο					15 237 438
ΠΡΩΗΝ ΠΟΥΓΚΟΣΛΑΒΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ					
1	Τοπική αυτοδιοίκηση. Κατασκευή τοπικών οδών σε εννέα δήμους	2004	11/2004	Περιφερειακή ανάπτυξη	3 474 623
2	Παροχή οχημάτων στη συνοριακή αστυνομία — Παρτίδα 1	2003	10/2004	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων	2 486 726
3	Ανάπτυξη επιχειρησιακής ικανότητας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης προσόδων από παράνομες δραστηριότητες	2002	09/2004	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	700 000
4	Ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας των δικαστηρίων	2003	09/2004	Δικαστικός τομέας και αστυνομία	148 495
5	Τεχνική βοήθεια για την υποστήριξη της εφαρμογής της στρατηγικής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων (ΟΔΣ)	2002	11/2004	Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων	55 540
Σύνολο					6 865 384

ΚΟΣΣΥΦΟΠΕΔΙΟ					
1	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης — Δημοτική ανάπτυξη και κοινωνική υποδομή, τεχνική βοήθεια	2003	12/2004	Οικονομική ανάπτυξη	11 200 000
2	Πρόγραμμα για τα δικαιώματα των μειονοτήτων και τον επαναπατρισμό των προσφύγων — Πρόγραμμα επανένταξης δήμου Πρίζρεν (Πρίζρεν 61 5 000 EUR)	2004	08/2004	Πρόσφυγες και εντός της χώρας εκτοπισθέντες	5 000 000
3	Θεσμική στήριξη του Υπουργείου Εμπορίου και Βιομηχανίας	2003	04/2004	Οικονομική ανάπτυξη	2 235 760
Σύνολο					18 435 760
ΣΕΡΒΙΑ					
1	Γενική επισκευή της μονάδας Α5 του σταθμού ηλεκτροπαραγωγής Nikola Tesla (συμφωνία επιχορήγησης)	2003	12/2003	Ενέργεια	42 721 021
2	Στήριξη της εθνικής στρατηγικής για το κλείσιμο των κέντρων συλλογικής στέγασης στη Σερβία	2004	12/2004	Πρόσφυγες και εντός της χώρας εκτοπισθέντες	4 443 000
3	Ενίσχυση της Διαχείρισης Ποιότητας, των Ικανοτήτων και Υποδομών στην Ένωση των Κρατών	2003	12/2003	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	3 559 520
4	Παροχή βοήθειας για τη δημιουργία αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας στη Σερβία	2004	01/2005	Ενέργεια	2 723 637
5	Εσωτερικός έλεγχος και σχέδιο PIFC, Φάση 2	2003	04/2005	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	1 870 680
6	Παροχή βοήθειας στο Γραφείο Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης	2002	04/2002	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	1 500 000
7	Υποστήριξη των διασυνοριακών πρωτοβουλιών για τους εκτοπισθέντες από το Κοσσυφοπέδιο	2004	08/2004	Πρόσφυγες και εντός της χώρας εκτοπισθέντες	449 983
Σύνολο					57 267 841
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ					121 420 659

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

I. Εισαγωγή στις απαντήσεις της Επιτροπής

Τα Δυτικά Βαλκάνια καταστράφηκαν από ένοπλες συγκρούσεις οι οποίες έληξαν στα τέλη της δεκαετίας του '90. Η μεταπολεμική συνδρομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις χώρες της περιοχής άρχισε με επείγουσα βοήθεια στο πλαίσιο ενός νομικού μέσου που θεσπίστηκε το 1996 και εξελίχθηκε σε βοήθεια στην ανασυγκρότηση, με τη μορφή θεσμικής ανάπτυξης και επενδύσεων, με μεγαλύτερο βαθμό οικειοποίησης από τη δικαιούχο χώρα, όσο το επέτρεπαν οι πολιτικές και οι οικονομικές συνθήκες.

Η διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης που ξεκίνησε το 2000 οδήγησε στη θέσπιση του προγράμματος κοινωνικής βοήθειας για την ανασυγκρότηση, την ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση (CARDS) και άλλων μέτρων. Νέες χώρες αναδύθηκαν από τη σύγκρουση και το σύστημα άλλαξε με διάφορους τρόπους, και αυτό, όπως δείχνει η έκθεση, αντικατοπτρίστηκε στην υλοποίηση των προγραμμάτων.

III. Τα πολυετή ενδεικτικά προγράμματα (ΠΕΠ) για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων περιλαμβάνουν αναφορές στις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης, οι οποίες κατηύθυναν σαφώς τον προγραμματισμό.

IV. Η ενοποίηση των νομικών βάσεων και η εφαρμογή του κανονισμού CARDS επέτρεψε να σημειωθεί σημαντική βελτίωση στην παράδοση της βοήθειας στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων.

V. Ο κανονισμός CARDS δεν καθορίζει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για τις χώρες αποδέκτες. Ως εκ τούτου, το μεγαλύτερο μέρος του προγράμματος CARDS εφαρμόστηκε μέσω κεντρικής διαχείρισης, είτε από την Επιτροπή είτε από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (ΕΥΑ). Όπου ήταν δυνατόν, οι διαχειριστικές αρμοδιότητες εξελίχθηκαν κατά τρόπο ώστε να μπορούν οι δικαιούχες χώρες να συμμετέχουν στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων, στις αξιολογήσεις των προσφορών και στον έλεγχο και την αξιολόγηση.

VI. Δεδομένου ότι η Επιτροπή και η ΕΥΑ είναι δύο χωριστοί φορείς, υπάρχουν διαφορετικές μέθοδοι ελέγχου και αξιολόγησης. Ωστόσο, στο πλαίσιο του μέσου προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ), θα χρησιμοποιηθεί σε όλες τις χώρες η ίδια μέθοδος.

VII. Οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ήταν, και είναι ακόμη, σε διαφορετικά στάδια μετάβασης και ανάπτυξης. Ενώ για τη Σερβία, για την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και για το Κοσσυφοπέδιο, η βοήθεια επικεντρώθηκε αρχικά στις επείγουσες ανάγκες, για την Κροατία, οι προσπάθειες προσανατολίστηκαν προς τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας.

VIII. Στο πλαίσιο του ΜΠΒ, η στρατηγική καθοδήγηση θα βελτιωθεί χάρη στην κατάρτιση ενός πολυετούς ενδεικτικού εγγράφου σχεδιασμού, στο οποίο, για κάθε δικαιούχο χώρα, καθορίζονται οι βασικοί τομείς για τις παρεμβάσεις και συντονίζεται η βοήθεια στο πλαίσιο των διαφορετικών συνιστωσών του ΜΠΒ.

Η ύπαρξη ενιαίας νομικής βάσης και το κυλιόμενο σε τριετή βάση σύστημα που επελέγη για τον χρηματοδοτικό σχεδιασμό στο πλαίσιο του ΜΠΒ επιτρέπει μεγαλύτερη ευελιξία απ' ό,τι με τα προηγούμενα μέσα και καθιστά δυνατό για τις υπηρεσίες της Επιτροπής να λαμβάνουν καλύτερα υπόψη τον παράγοντα της ικανότητας απορρόφησης.

Η πρόθεση είναι να διαχειρίζονται όλοι οι δικαιούχοι τα κοινοτικά κονδύλια με αποκεντρωμένο τρόπο, ο οποίος θα ενισχύσει σε μεγάλο βαθμό την αυτεξουσιότητα της δικαιούχου χώρας. Για τον λόγο αυτό, θα αναπτυχθεί μια στρατηγική προς την αποκεντρωμένη διαχείριση και στις δυνάμει υποψήφιες χώρες, ώστε να μπορέσουν να αναλάβουν σταδιακά την ευθύνη και την κυριότητα της διαδικασίας εφαρμογής.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

15. Δεδομένης της ταχύτητας με την οποία αλλάζει το περιβάλλον στα Δυτικά Βαλκάνια, έπρεπε να βρεθεί η σωστή ισορροπία από την άποψη του στρατηγικού προγραμματισμού. Τα υπερεδικευμένα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα θα ήταν λιγότερο χρήσιμα για τον στρατηγικό προγραμματισμό.

Οι τακτικές αξιολογήσεις των εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα, μεταξύ άλλων, από την άποψη των εταιρικών σχέσεων, έγιναν για να προσδιοριστεί κατά πόσο έπρεπε να γίνει αναθεώρηση της στρατηγικής λόγω αλλαγών της κατάστασης της χώρας.

16. Το ΠΕΠ για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων περιλαμβάνει σαφείς αναφορές στις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης, οι οποίες κατηύθυναν σαφώς τον προγραμματισμό.

17. Οι παρατηρήσεις της επιτροπής διαχείρισης του CARDS ελήφθησαν υπόψη κατά την οριστικοποίηση των εγγράφων.

18. Τομεακές αναλύσεις περιλαμβάνονταν σε ένα φάσμα εγγράφων προγραμματισμού: στα ΠΕΠ, στις ευρωπαϊκές εταιρικές σχέσεις καθώς και σε προηγούμενα ετήσια προγράμματα. Τα προγράμματα, που σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν σε στενή συνεργασία με την κυβέρνηση και φορείς της δικαιούχου χώρας, ιδίως τα κράτη μέλη της ΕΕ, περιλαμβάνουν τις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης, όπως αυτές αντικατοπτρίζονται στα ΠΕΠ. Τα ετήσια προγράμματα βασίζονται σε προηγούμενες φάσεις της βοήθειας της ΕΚ στις δικαιούχες χώρες.

19. Η Επιτροπή συμφωνεί με την ανάγκη να αναπτυχθεί σαφέστερη μεθοδολογία η οποία θα βοηθούσε στη διαδικασία ιεράρχησης των εναλλακτικών έργων.

Πλαίσιο 1 — Παραδείγματα σχεδίων που δεν υλοποιήθηκαν

Περίπτωση 1: Απουσία πολιτικής στήριξης στο Ανώτατο Όργανο Ελέγχου (ΑΟΕ) της Σερβίας

Από την εποχή του ελέγχου, σημειώθηκαν ορισμένες εξελίξεις. Τον Νοέμβριο 2005, θεσπίστηκε νόμος για την ίδρυση του ΑΕΟ και το όργανο αυτό βρίσκεται στη φάση της ίδρυσης.

Περίπτωση 2: Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία

Λόγω της ταχείας αλλαγής στην Αλβανία και του σημαντικού χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε μεταξύ προγραμματισμού και υλοποίησης, ορισμένα έργα που είχαν σχεδιασθεί αρχικά άλλαξαν προσανατολισμό για να ανταποκριθούν καλύτερα στις ανάγκες της δικαιούχου χώρας και για να συντονιστούν οι δραστηριότητες με αυτές άλλων χωρών, στοιχείο το οποίο εξηγεί το γεγονός ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα μέτρα που ελήφθησαν και τα αποτελέσματα που επετεύχθησαν δεν ήταν σε πλήρη συμφωνία με το δελτίο έργου.

21. Οι εθνικές αρχές των δικαιούχων χωρών και η Επιτροπή ενθάρρυναν, από τις αρχές του 2002, την εξέλιξη προς έργα και προγράμματα που έδιναν μεγαλύτερη έμφαση στην οικοδόμηση των θεσμών. Παρ' όλα αυτά, τμήματα της περιοχής έχουν ακόμη μεγάλη ανάγκη από επενδύσεις για οδικά έργα υποδομής, μεταφορές και ενέργεια, δεδομένου ότι οι αποδέκτριες χώρες έβγαιναν από συγκρούσεις και μεγάλες χρονικές περιόδους ανεπάρκειας επενδύσεων.

22. Όσον αφορά την οικοδόμηση των θεσμών (εγκαθίδρυση δημοκρατικών θεσμών, μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης —δημόσια διοίκηση, διοικητική ικανότητα, προϋπολογισμός και φορολογική διαχείριση—, μεταρρύθμιση της τοπικής διοίκησης, παγίωση του κράτους δικαίου μέσω των μεταρρυθμίσεων του δικαστικού και αστυνομικού τομέα, κ.λπ.), τα τομεακά κονδύλια χορηγήθηκαν από την Επιτροπή στα έγγραφα στρατηγικής όπως τα ΠΕΠ. Μετά το 2002, τα προγράμματα της Υπηρεσίας επικεντρώθηκαν πράγματι όλο και περισσότερο στην οικοδόμηση των θεσμών.

24. Το ΜΠΒ επικεντρώθηκε κατ' αρχήν στην κάλυψη των άμεσων αναγκών και στην επαναδρομολόγηση των βασικών υπηρεσιών. Αυτό ίσχυσε ιδίως για την κατάσταση που επικρατούσε μετά από τις συγκρούσεις στο Κοσσυφοπέδιο, στη Σερβία και, ως ένα βαθμό, στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας.

Η ταχεία παράδοση της βοήθειας ενθάρρυνε την εξέλιξη προς τη διαδικασία μεταρρύθμισης.

25. Η διοίκηση στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας δεν ήταν έτοιμη, έως πρόσφατα, να αναλάβει πρωτοβουλία αδελφοποίησης. Στην πραγματικότητα, για να αρχίσει η σύναψη συμβάσεων αδελφοποίησης με την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, η ΕΥΑ χρειαζόταν να καταρτίσει η αποδέκτρια διοίκηση δελτία αδελφοποίησης. Λόγω της διοικητικής αδυναμίας των σχετικών υπουργείων να καταρτίσουν την αναγκαία τεκμηρίωση, η μετάβαση από την παραδοσιακή τεχνική συνδρομή στην αδελφοποίηση χρειάστηκε περισσότερο χρόνο απ' ό,τι στις άλλες υποψήφιες χώρες.

Σύμφωνα με την πολιτική εντολή της ατζέντας της Θεσσαλονίκης του Ιουνίου 2003, οι αδελφοποιήσεις ενσωματώνονταν όλο και περισσότερο στο έργο της υπηρεσίας. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή έθεσε ενεργά στη διάθεση των διαχειριστών του προγράμματος της υπηρεσίας τεχνονομία και κατάρτιση.

Πλαίσιο 2 — Αποστολή αστυνομικής αρωγής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην Αλβανία

Οι στόχοι του έργου καλύφθηκαν: δημιουργία μιας μεθοριακής αστυνομικής υπηρεσίας και μεταβίβαση των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων σύμφωνα με τους στόχους της στρατηγικής της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (ΟΔΣ).

Τα χορηγηθέντα κεφάλαια χρησιμοποιήθηκαν για την αγορά οχημάτων για τη μεθοριακή αστυνομία. Κατά την περίοδο που μεσολάβησε μεταξύ της κατάρτισης του δελτίου και της υλοποίησης, οι εξελίξεις οδήγησαν αναγκαστικά σε αναθεώρηση των προτεραιοτήτων:

- ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης της αστυνομίας κάλυψε τις διαδικασίες προσλήψεων,
- η συνδρομή του ΟΑΣΕ κάλυψε την εκπαίδευση της μεθοριακής αστυνομίας,
- στο πλαίσιο ενός προηγούμενου έργου Phare 2000 παρασχέθηκε εξοπλισμός για τον εντοπισμό παραποιημένων εγγράφων, ο οποίος κατά τη στιγμή της υλοποίησης δεν χρησιμοποιούνταν ακόμη πλήρως. Ως εκ τούτου, δεν ήταν σκόπιμη η προμήθεια επιπλέον παρόμοιου εξοπλισμού.

Η Υπηρεσία Μεθοριακής Αστυνομίας (συμπεριλαμβανομένης της μεταβίβασης των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Άμυνας στο Υπουργείο Εσωτερικών σύμφωνα με τη στρατηγική της ΟΔΣ) δημιουργήθηκε από τις εθνικές αρχές με εθνική χρηματοδότηση. Ωστόσο, η νεοσυσταθείσα υπηρεσία δεν είχε κανέναν επιχειρησιακό εξοπλισμό και δεν μπορούσε να εκπληρώσει τις επιχειρησιακές αρμοδιότητές της.

Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, θεωρήθηκε σκόπιμος ο εφοδιασμός με οχήματα.

36.

- α) Το Ετήσιο Περιφερειακό Πρόγραμμα Δράσης 2002 και 2003 περιελάμβανε ένα έργο ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων το οποίο διαχειριζόταν σε περιφερειακό επίπεδο η Επιτροπή από την έδρα της στις Βρυξέλλες.
- β) Θεωρήθηκε ότι θα ήταν αποτελεσματικότερο να γίνεται η διαχείριση των περισσότερων προγραμμάτων επιστροφής των προσφύγων σε εθνικό επίπεδο.
- γ) Τα περιφερειακά προγράμματα σχεδιάζονται στην έδρα της Επιτροπής σε συνεργασία με τις αντιπροσωπείες και τις διοικήσεις των δικαιούχων χωρών.
37. α) Η Επιτροπή αξιολόγησε θετικά την ικανότητα του Αναπτυξιακού Ταμείου της Αλβανίας σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμοζόταν όταν άρχισε η δράση το 2002.

39. Η συμφωνία χρηματοδότησης όσον αφορά το ετήσιο πρόγραμμα του CARDS 2001 για την Αλβανία υπεγράφη τον Μάρτιο 2002 και η αποκέντρωση του προγράμματος CARDS ξεκίνησε αμέσως μετά. Η υλοποίηση των ετήσιων προγραμμάτων CARDS 2001 και 2002 δεν ήταν δυνατόν να ξεκινήσει πριν από το 2003, και, συνεπώς, η ταχύτητα υλοποίησης άρχισε να αυξάνεται από το 2004.

Στην Κροατία, τα προγράμματα 2001 και 2002 υλοποιήθηκαν πράγματι ταυτόχρονα, αλλά, κατά κανόνα, υπάρχει πάντα μία τριετής περίοδος ταυτόχρονης εφαρμογής δύο διαδοχικών προγραμμάτων.

Πλαίσιο 4 — Υπέρβαση των εθνικών διοικητικών ικανοτήτων στην Αλβανία

Η συγκέντρωση έργων στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων αντανάκλασε τις ανάγκες που εντοπίστηκαν και την υψηλή προτεραιότητα που δόθηκε σ' αυτόν τον τομέα από την ΕΕ και άλλους χορηγούς.

Το πρόγραμμα αυτό ήταν το πρώτο στο είδος του. Η διάρθρωση του δικαστικού συστήματος στην Αλβανία, καθώς και σε κάθε άλλη χώρα, συνεπάγεται πολλαπλούς εταίρους έργου και δικαιούχους οργανισμούς. Επιπλέον, ο αντίκτυπος του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική βούληση των δικαιούχων να ενεργήσουν βάσει των συστάσεων της ομάδας του έργου. Σε αυτό το πλαίσιο, η πολιτική αστάθεια της Αλβανίας επηρέασε την υλοποίηση του έργου. Τον Απρίλιο 2007, δημοσιεύτηκε έκθεση αξιολόγησης, η οποία επίσης ανέφερε ότι ο σχεδιασμός του έργου ήταν πολύ φιλόδοξος.

40. Το γεγονός ότι υπάρχει μεγάλη ποικιλία και μεγάλος αριθμός δικαιούχων, ακόμη και στον ίδιο τομέα, αυξάνει πράγματι τη δυσκολία αλλά δεν συνεπάγεται ότι ο αντίκτυπος των έργων μειώνεται αναγκαστικά.

Πλαίσιο 5 — Στήριξη του κροατικού δικαστικού συστήματος

Το πρόγραμμα CARDS 2002 είχε δύο προϋποθέσεις: i) η στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα και ii) η εφαρμογή του δικαστικού προγράμματος CARDS 2001 έπρεπε να είχαν προχωρήσει αρκετά.

Κατά τη στιγμή της έναρξης του έργου, ο πολιτικός διάλογος και ο σχεδιασμός της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα είχαν προχωρήσει επαρκώς, ώστε να αιτιολογείται η έναρξη του έργου.

44. Ακόμη και αν, όπως δηλώνει το Συνέδριο, ο κανονισμός του Συμβουλίου δεν προσδιορίζει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για τις αποδέκτριες χώρες, η Επιτροπή είχε αυξήσει προοδευτικά, στο μέτρο του δυνατού, τις διαχειριστικές αρμοδιότητες των χωρών. Υπήρξε εξέλιξη των διαχειριστικών αρμοδιοτήτων, ώστε να είναι δυνατόν για τις δικαιούχες χώρες να συμμετέχουν στενά στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων, στις αξιολογήσεις των προσφορών και τον έλεγχο και την αξιολόγηση. Μέρος του προγράμματος CARDS στην Κροατία το διαχειρίζεται τώρα η ίδια η χώρα σύμφωνα με το σύστημα αποκεντρωμένης διαχείρισης.

46. Ενώ η προώθηση της συμμετοχής του δικαιούχου είναι κατά κανόνα μια σαφής μέθοδος για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής συνδρομής, είναι πολύ δυσκολότερο να διασφαλισθεί η συμμετοχή των δικαιούχων στον προγραμματισμό και στην υλοποίηση στο πλαίσιο ενός συγκεντρωτικού συστήματος διαχείρισης απ' ό,τι στο πλαίσιο ενός συστήματος αποκεντρωμένης διαχείρισης.

48. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο που καθορίζεται από τον κανονισμό CARDS, προώθησε την ευθύνη της αποδέκτριας χώρας, όπου αυτό ήταν δυνατόν, λαμβάνοντας υπόψη τις ικανότητες των σχετικών χωρών.

49. Στις περισσότερες από τις δικαιούχες χώρες η κατάσταση των εγχώριων δημόσιων οικονομικών πόρων ήταν τόσο δυσχερής, ώστε δεν ήταν δυνατόν οι χώρες αυτές να διαθέσουν πόρους για τη συγχρηματοδότηση των έργων.

52. Οι εθνικές αρχές επωφελήθηκαν από επιτόπου κατάρτιση για τις διαδικασίες υποβολής προσφορών, η οποία διοργανώθηκε από την Επιτροπή.

54. Η δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας υπογράφηκε το 2005 και, κατά τη στιγμή του ελέγχου, δεν ήταν δυνατό να έχουν οι αρχές της σημαντικό αντίκτυπο στη διαχείριση του CARDS.

Στην Κροατία, η Επιτροπή ανέλαβε την πρωτοβουλία να δημιουργήσει το 2000 μηχανισμό συντονισμού των χορηγών της ΕΕ. Η οικειοποίηση της διαδικασίας συντονισμού από τις αρχές της Κροατίας (διοίκηση της ΣΕΕ) ενθαρρύνθηκε θερμά αλλά δυστυχώς δεν ήταν πολύ αποτελεσματική.

Η Υπηρεσία συντονίστηκε με άλλους χορηγούς που ήταν παρόντες στην περιοχή, ιδίως στο πλαίσιο των τακτικών συντονιστικών συνεδριάσεων που φιλοξενούνταν στα κέντρα της Υπηρεσίας. Επιπλέον, οι δικαιούχες χώρες διαδραματίζουν ολοένα και σημαντικότερο ηγετικό ρόλο σ' αυτές τις συναντήσεις.

59. Οι συστηματικές αξιολογήσεις των έργων CARDS από τις αντιπροσωπείες θα μπορούσαν να βελτιωθούν. Ωστόσο, η αρμοδιότητα για τη διενέργεια ανεξάρτητων αξιολογήσεων έχει ανατεθεί στα κεντρικά γραφεία και στην ΕΥΑ, ενώ οι αντιπροσωπείες δεν υπόκεινται σε τέτοια υποχρέωση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

61. Η συνδρομή του CARDS στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και, ιδίως, στο Κοσσυφοπέδιο έπρεπε να επικεντρωθεί στην κάλυψη επείγουσών αναγκών, όπως ο εφοδιασμός με καθαρό νερό, η θέρμανση, η στέγαση και η κατασκευή δρόμων.

Παρ' όλα αυτά, από το 2002, η συνδρομή άρχισε να εστιάζεται όλο και περισσότερο στις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και, ως εκ τούτου, και στην οικοδόμηση θεσμών στο πλαίσιο του CARDS.

62. Η στρατηγική καθοδήγηση της Επιτροπής διατυπώθηκε στα έγγραφα της ευρωπαϊκής εταιρικής σχέσης και βασίστηκε στις αναλύσεις αναγκών που περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις προόδου.

63. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τα ΕΣΑΧ δεν ήταν δυνατόν να διατυπωθούν διαφορετικά, λαμβανομένης υπόψη της ταχείας αλλαγής της κατάστασης στα Δυτικά Βαλκάνια. Επιπλέον, από την άποψη της εταιρικής σχέσης, πραγματοποιήθηκαν τακτικές αξιολογήσεις των ΕΣΑΧ για να προσδιοριστεί αν ήταν αναγκαία η αναθεώρηση της στρατηγικής λόγω αλλαγών όσον αφορά την κατάσταση της χώρας.

64. Οι χώρες που καλύφθηκαν από την ΕΥΑ μετά το 2000 έβγαιναν από κατάσταση συγκρούσεων. Σύμφωνα με τα κοινοτικά προγράμματα, το έργο της εστιάστηκε καταρχήν στην κάλυψη των επείγουσών αναγκών και στην επαναλειτουργία των βασικών υπηρεσιών.

Αυτή η ταχεία παράδοση της βοήθειας επέτρεψε να προχωρήσει η διαδικασία μεταρρύθμισης και να προσανατολισθεί η βοήθεια προς την οικοδόμηση των θεσμών. Ωστόσο, η χρησιμοποίηση της αλληλοβοήθησης δεν είναι αφ' εαυτής ένδειξη προόδου.

Πριν από το 2004, δεν υφίσταντο ακόμη πολλές από τις προϋποθέσεις για τη βέλτιστη χρησιμοποίηση της αλληλοβοήθησης, αλλά, έκτοτε, η εικόνα άλλαξε και τώρα η αλληλοβοήθηση χρησιμοποιείται ευρέως. Το 2007, οι περισσότερες αλληλοβοήθησεις πραγματοποιήθηκαν σε χώρες στις οποίες τη βοήθεια τη διαχειρίζεται η ΕΥΑ.

Σύσταση 1

Η στρατηγική καθοδήγηση στο πλαίσιο του ΜΠΒ παρέχεται με το έγγραφο ενδεικτικού πολυετούς σχεδιασμού που καταρτίζεται για κάθε χώρα και ένα έγγραφο ενδεικτικού πολυετούς σχεδιασμού που καταρτίζεται για πολλούς δικαιούχους. Τα ανά χώρα έγγραφα

περιλαμβάνουν μια ενοποιημένη εκτίμηση των προκλήσεων, των αναγκών και της σχετικής σημασίας των προτεραιοτήτων για τη χορήγηση ενίσχυσης και πώς αυτό αντανακλάται στις στρατηγικές επιλογές στο πλαίσιο κάθε στοιχείου του ΜΠΒ. Στα έγγραφα ενδεικτικού πολυετούς σχεδιασμού περιλαμβάνονται επίσης μια περιγραφή των σημαντικότερων τομέων παρέμβασης στο πλαίσιο κάθε στοιχείου, τα προβλεπόμενα αποτελέσματα και τα ενδεικτικά χρηματοδοτικά κονδύλια. Τα στοιχεία αυτά θα επιτρέψουν να ενισχυθεί σημαντικά στο πλαίσιο της ΜΠΒ η στρατηγική πτυχή της υλοποίησης.

65. Η επιλογή ενός συνδυασμού πολλών προσεγγίσεων, όσον αφορά τη διαχείριση, έγινε για να διασφαλιστεί η ταχεία παράδοση της βοήθειας και αντανάκλασε τις ελλείψεις των εθνικών διοικήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε αδύνατον να διασφαλιστεί η μεγιστοποίηση του οφέλους της βοήθειας σε όλες τις περιστάσεις.

67. Σε πολλές περιπτώσεις, οι δικαιούχοι αντέδρασαν καλά στην ταχεία εκτέλεση και εξέλιξη της βοήθειας. Ωστόσο, δεν υπήρχαν πάντα επιτόπου όλα τα αναγκαία στοιχεία που να εγγυώνται την ικανοποιητική απορρόφηση της βοήθειας.

Σύσταση 2

Σκοπός του ΜΠΒ είναι η παροχή στοχευμένης και αποτελεσματικής βοήθειας σε όλες τις δικαιούχες χώρες. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, παρά τη συνεχή επικέντρωση στην ταχεία εκτέλεση της βοήθειας, ο κανονισμός ΜΠΒ της Επιτροπής προβλέπει σταδιακή εξέλιξη προς την αποκέντρωση.

Η ικανότητα απορρόφησης είναι ένα από τα κριτήρια για τη χορήγηση των κονδυλίων στις δικαιούχες χώρες στο πλαίσιο του πολυετούς ενδεικτικού χρηματοδοτικού πλαισίου.

68. Από το 2000, η οικειοποίηση της βοήθειας από την αποδέκτρια χώρα έχει αυξηθεί σημαντικά και εμφανώς από την άποψη του συντονισμού, της εισροής, της τεχνικής ικανότητας.

Το επίπεδο οικειοποίησης σε κάθε συμμετέχουσα χώρα αντικατοπτρίζει διαφορετικές παραδόσεις, ικανότητα, ιστορικά αιτήματα και ανάγκες ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε αποδέκτριας χώρας.

69. Τα τελευταία έξι έτη, η οικειοποίηση από κάθε αποδέκτρια χώρα αυξήθηκε σημαντικά και αισθητά —από την άποψη του συντονισμού, των εισροών και της τεχνικής ικανότητας.

Αυτή η θετική εξέλιξη έχει πολλές μορφές —στον προγραμματισμό μέσω συζητήσεων και ανταλλαγής απόψεων, μέσω του ελέγχου και της αξιολόγησης αλλά, επίσης, όλο και περισσότερο μέσω του συντονισμού των χορηγών.

Σύσταση 3

Στο πλαίσιο του ΜΠΒ, θα δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην οικειοποίηση από τη δικαιούχο χώρα της όλης διαδικασίας υλοποίησης.

Ως εκ τούτου, στόχος είναι η αποκεντρωμένη διαχείριση, όπου είναι δυνατό. Για το λόγο αυτό, απαιτούνται ειδικές διαρθρώσεις και συστήματα, τα οποία πρέπει να δημιουργηθούν από τη δικαιούχο χώρα. Στο πλαίσιο του ΜΠΒ, προβλέπονται αυστηρότεροι όροι και απαιτήσεις για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων διαχείρισης από την Επιτροπή στη δικαιούχο χώρα.

Τέλος, για να διασφαλιστεί η οικειοποίηση από τις εθνικές αρχές, τα εθνικά προγράμματα εγκρίνονται από την Επιτροπή βάσει προτάσεων έργων που υποβάλλονται από τις δικαιούχες χώρες.

70. Καθώς η Επιτροπή και η ΕΥΑ είναι δύο χωριστοί φορείς, υφίστανται διαφορετικές μεθοδολογίες ελέγχου και αξιολόγησης. Ωστόσο, καθώς το ΜΠΒ θα αποκλιμακώνεται έως τις 31 Δεκεμβρίου 2008, θα χρησιμοποιηθεί η ίδια μεθοδολογία σε όλες τις χώρες.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή καθόρισε ένα χρονοδιάγραμμα για αναθεώρηση των πρακτικών αξιολόγησης και, εν τω μεταξύ, προέβλεψε εναρμονισμένες πρακτικές για τις αντιπροσωπείες μέσω του οδηγού αυτοαξιολόγησης και, μεταξύ άλλων, διευθετήσεις για τη διάδοση των αποτελεσμάτων και των διδαγμάτων. Αυτή η αυτοαξιολόγηση σε επίπεδο έργου θα συμπληρώνει την ανεξάρτητη αξιολόγηση σε επίπεδο προγράμματος την οποία πραγματοποιεί η αρμόδια μονάδα.

Δημιουργήθηκε ένα σύστημα για τη συστηματική παρακολούθηση των αξιολογήσεων, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ενημερωτικές συνεδριάσεις εντός ενός μήνα μετά από την έκδοση των εκθέσεων τομεακής αξιολόγησης με τη συνακόλουθη έκδοση ενός πίνακα ενεργειών που θα ακολουθήσουν για κάθε επιχείρηση βάσει των συστάσεων. Επιπλέον, οι ρυθμίσεις για τις εκθέσεις σχετικά με τις ενέργειες που θα ακολουθήσουν τις συστάσεις αξιολόγησης συνεπάγονται την υποβολή εκθέσεων ένα χρόνο αργότερα για τις δράσεις που έχουν αναληφθεί. Η Επιτροπή εξετάζει το βαθμό κατά τον οποίο εκτελέστηκαν οι επακόλουθες δράσεις.