



Brüssel, den 4.12.2014
COM(2014) 731 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

„HERANFÜHRUNGSHILFE DER EU FÜR SERBIEN“

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„HERANFÜHRUNGSHILFE DER EU FÜR SERBIEN“

ZUSAMMENFASSUNG

IV. Das IPA ist bedarfsorientiert, und seine Prioritäten basieren auf Beurteilungen zum Stand der Erfüllung der EU-Kriterien, die insbesondere in der Mitteilung zur Erweiterungsstrategie und den Jahresberichten der Kommission zu finden sind. Die Zuweisungskriterien tragen der Fähigkeit Serbiens Rechnung, die Mittel zu nutzen und zu verwalten und die Beitrittsbedingungen einzuhalten. Auf diese Weise stellt das IPA die Verbindung zwischen den politischen Rahmenbedingungen der Erweiterung und dem Haushaltsverfahren der EU her.

VI. Die Kommission bestätigt, dass für die Verwaltung der IPA-Mittel das Verfahren des dezentralen Durchführungssystems (DIS) eingerichtet wurde. Serbien bereitet derzeit ein umfangreiches Reformprogramm für das öffentliche Finanzmanagement (PFM) vor, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen wird. Deshalb soll eine Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt werden.

BEMERKUNGEN

11. Die Kommission unterstützt die Regierung bereits bei der Verbesserung der Qualität ihrer strategischen Dokumente mit einer Reihe von IPA-finanzierten Eindämmungsmaßnahmen. Die Kommission hat im Verlauf des letzten Jahres eine Reihe von Sektorevaluierungen zum bisherigen IPA und anderen Geberhilfen in Serbien vorgenommen, um die Vorbereitungen auf das IPA II zu unterstützen, dessen Ziel es ist, die Umsetzung kohärenter sektorbezogener Strategien/Programme über einen sektorspezifischen Ansatz zu fördern.

Erster Gedankenstrich:

Die – begrenzte – Unterstützung durch das IPA für den Dezentralisierungsprozess basierte auf der 2004 von der serbischen Regierung beschlossenen Strategie für die Reform der öffentlichen Verwaltung (PAR) und den dazugehörigen Aktionsplänen. Die einzelnen Bereiche der IPA-Unterstützung leiteten sich direkt aus den Aktionsplänen der PAR-Strategie ab. Das ausgewählte Projekt 5 („Kommunalförderungsprogramm“) stellte auf den Aufbau lokaler Verwaltungskapazitäten in Schwerpunktbereichen der EU-Integration ab. Dem Aktionsplan für die PAR-Strategie entsprechend wurde das Projekt außerdem so konzipiert, dass die von dem für die Dezentralisierung zuständigen Ministerium geforderte Erarbeitung einer Dezentralisierungsstrategie unterstützt wird. Dem Projekt mangelte es jedoch an politischem Willen. Gleichwohl werden die Ergebnisse der Komponente dieses Projekts durch den neu gebildeten Rat für Dezentralisierung weiter genutzt, der im Herbst 2013 erneut zusammengetreten ist, um mit der Ausarbeitung der Strategie fortzufahren. Unter der neuen Regierung liegt das Mandat für die Formulierung der Dezentralisierungsstrategie beim Ministerium für regionale Entwicklung und lokale Selbstverwaltung.

Die Kommission stimmt zu, dass jede weitere Unterstützung durch das IPA II für einen Dezentralisierungsprozess auf einer klaren nationalen Dezentralisierungsstrategie und einem entsprechenden Aktionsplan beruhen muss.

Zweiter Gedankenstrich:

Die Kommission räumt ein, dass es keine übergreifende PFM-Strategie für alle wichtigen Aspekte des PFM gab. Vielmehr wurden unterschiedliche Aspekte des PFM durch jeweils eigene Strategien abgedeckt, wie etwa durch die Steuerstrategie oder die Strategie für die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC), so dass eine strategische Grundlage für die Förderung spezieller IPA-Projekte bestand, auch wenn eine formelle übergreifende PFM-Strategie fehlte. In der neuen

Erweiterungsstrategie, bei der die Grundprinzipien im Mittelpunkt stehen („Fundamentals first“), liegt seit Oktober 2013 das Schwergewicht vor allem auf der wirtschaftlichen Governance und dem öffentlichen Finanzmanagement, und sie sieht vor, dass die Beitrittsländer spezielle PFM-Aktionspläne aufstellen sollten. Deshalb wird sich die Förderung im Rahmen des IPA II in diesem Bereich auf einen schlüssigeren PFM-Rahmen stützen als bisher. Hierzu ist festzustellen, dass die neue serbische PAR-Strategie für den Zeitraum 2013–2016 auch das PFM einschließt. Dies stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Handhabung dar, denn damit wird deutlich gemacht, dass das PFM nicht nur das Finanzministerium, sondern alle Nutzer von Haushaltsmitteln betrifft und dass die Umsetzung koordiniert und einheitlich erfolgen muss. Darüber hinaus wird die geplante PEFA-Bewertung zum Gesamtbild der vorhandenen PFM-Systeme beitragen.

13. Der Zweck der Europäischen Partnerschaften besteht darin, anstelle eines Politikrahmens einen allgemeinen Bezugsrahmen zu bieten, die Schwerpunktbereiche für Reformen zu ermitteln und allgemeine Leitlinien für die Finanzhilfe in diesen Schwerpunktbereichen vorzugeben in der Erwartung, dass das Land sich an die darin genannten Grundsätze und Prioritäten hält. Diese Grundsätze sind regelmäßig mit Serbien abgestimmt und in den ersten Jahren der IPA-Programmierung in den nationalen Programmen berücksichtigt worden. Die jährlich aktualisierte Erweiterungsstrategie und die länderspezifischen jährlichen Fortschrittsberichte bieten einen konkreteren und für den Beitritt relevanteren Rahmen.

14. Die Kommission hat die Notwendigkeit verbesserter Indikatoren in der Programmierung für die IPA-Hilfe anerkannt und diese Frage im IPA-II-Rahmen aufgegriffen. Die indikativen Mehrjahresplanungsdokumente (MIPD), mit denen die langfristige strategische Ausrichtung für die IPA-Förderung je Land festgelegt wird, enthalten einen Anhang mit den einzelnen Indikatoren auf verschiedenen Ebenen. Dazu gehören u. a. Indikatoren in den Bereichen wirtschaftliche Governance und Bekämpfung der Korruption.

16. Die Kommission räumt ein, dass in den früheren IPA-Programmen einige Projekte, deren zügige Umsetzung von der Regierung zugesagt worden war, aufgrund ihrer Bedeutung für Serbien ausgewählt wurden. Mit den IPA-Programmen 2012 und 2013 wurden bereits wesentlich strengere Anforderungen an die Projekte eingeführt, die im Rahmen des IPA II noch systematischer durchgesetzt werden sollen. Mittels IPA-Hilfen hat die Kommission die Entwicklung einer neuen Methode zur Auswahl von Investitionsprojekten unterstützt, die Teil der nationalen Pipeline für einzelne Projekte sein werden. Die Methode soll der serbischen Regierung dabei helfen, a) die Priorisierung und b) die Reife der Projekte/Programme in den Infrastruktursektoren zu beurteilen.

20. Die Kommission teilt die Ansicht über die Bedeutung der Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) und wird die Beteiligung von CSO an der IPA-Programmierung weiterhin befürworten und fördern.

Kasten 3 – Beispiel für unzureichende Bedarfsbewertung

Die Lieferungen wurden mit den Vorleistungen einer parallelen Partnerschaft zur Unterstützung des Plans für die institutionelle Entwicklung der Zahlstelle abgestimmt. Der Zahlstelle waren in der vom Landwirtschaftsministerium vorgenommenen Systematisierung 105 Stellen zugeteilt worden. Während der Laufzeit des Projekts wurde die Regierung dreimal umgebildet, wodurch die geplanten Einstellungen für die Zahlstelle ins Stocken gerieten.

26. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Kapazitäten zur Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse aus früheren Projekten und damit den Programmierungsprozess für das IPA II (2014–2020) zu verbessern. Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den sektorspezifischen Bewertungen im Rahmen der IPA-Komponente I in Serbien sind in die Konzipierung des IPA-Programms 2014 eingeflossen. Im Programmierungsprozess für 2014 wurde den sektoralen Arbeitsgruppen erstmals

eine Tabelle mit den Empfehlungen für jeden Sektor im Einzelnen sowie für die Programmierung insgesamt als wichtiges Ausgangsdokument vorgelegt.

27. Seit der IPA-Programmierung 2012 wird die Konditionalität (Bedingungen) gezielt genutzt, in Sektor-/Projektbögen klar und auf messbare Weise definiert und während der Umsetzung durchgesetzt. Bei der Programmierung wurden zahlreiche Projekte auf später verschoben, wenn entscheidende Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Kommission plant dennoch, die Konditionalität noch strenger durchzusetzen, und hat der serbischen Regierung klargemacht, dass künftig nur ausgereifte Projekte für die Programmierung berücksichtigt werden.

33. Tatsächlich sind in den Kommissionsberichten des Anweisungsbefugten die erfüllten hohen Zielvorgaben und die Auftragsvergabequoten nach Teildelegation aufgeführt, die Jahr für Jahr gleich blieben und somit hohe Aufnahmekapazitäten unter Beweis stellten.

37. Um die erfolgreiche Durchführung der laufenden Projekte zu sichern, hat die Kommission dies insbesondere in den ersten Monitoringausschüssen aufgegriffen, was ein flexibles Auftragsmanagement zur Folge hatte. Dieser Prozess führte zu stärkeren Überwachungsmechanismen und rigoroseren Entscheidungen je nach Sachlage, sollten bei der Durchführung Schwierigkeiten auftreten.

Kasten 7 – Beispiele für gemischte Ergebnisse von Projekten im Bereich der Governance

Antwort zum ersten Absatz:

Das Volumen der Kommunalobligationen für die Stadt Novi Sad stellt die zweitgrößte Kreditaufnahme durch eine Kommunalverwaltung in Serbien dar. Die im Rahmen dieses Programms erzielten Ergebnisse beeinflussen den Markt 2014 noch immer - etwa wenn geplant wird, weitere Kommunalobligationen für die Städte Šabac und Stara Pazova aufzulegen. Bei der Ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden gehen noch immer Anträge auf Unterstützung für die Ausgabe von Kommunalobligationen ein, die eine Alternative zu Krediten bilden. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Markt für Kommunalobligationen in Serbien ohne diese Unterstützung wahrscheinlich nicht existieren würde und die Gemeinden weiterhin hohe Zinsen für Bankkredite zahlen müssten. Deshalb war die Förderung der Kommunalobligationen ein wichtiger Ausgangspunkt für den kommunalen Kreditmarkt in Serbien, für die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur und für Einsparungen bei den Kommunalhaushalten.

Antwort zum zweiten Absatz:

Die finanzielle IPA-Unterstützung hilft der Regierung, die EU-Kriterien zu erfüllen, und ergänzt den politischen Dialog. Die Kommission hat auf die Mängel in der Tätigkeit der zentralen Harmonisierungsstelle und der personellen Ausstattung der internen Prüfstellen in den entsprechenden Strukturen ihres politischen Dialogs mit den serbischen Behörden, insbesondere im einschlägigen Unterausschuss des SAA sowie im Screening-Bericht für Kapitel 32, hingewiesen. Deshalb wird kurzfristig im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit einer Verbesserung gerechnet. Auch wenn das Projekt 2008 nicht alle Schwierigkeiten ausräumen konnte, hat es doch erheblich dazu beigetragen, die Vorbereitung auf einen Stand zu heben, der es der Kommission ermöglicht, die Eröffnung von Kapitel 32 vorzuschlagen.

43. Zur Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Bereich öffentliche Arbeiten auf Basis dieses speziellen Projekts lassen sich keine pauschalen Schlussfolgerungen ziehen. Bei den meisten Verzögerungen kam der Prüfbeauftragte zu dem Ergebnis, dass sie vom Auftragnehmer verursacht wurden. Seither, insbesondere seit dem IPA 2011, werden Schwierigkeiten dieser Art nun über bessere Verknüpfungen zwischen den Politikelementen und der Programmierung geregelt.

45. Die Kommission räumt ein, dass ein zusammenfassendes Kontrolldokument zur Vorgeschichte gescheiterter Ausschreibungen fehlt. Die Gründe für abgesetzte oder gescheiterte Ausschreibungen werden jedoch fallweise analysiert und bei einer möglichen Neuauflage berücksichtigt.

Kasten 10 – Beispiele für Probleme bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

Antwort zum ersten Absatz:

Das Ausschreibungsverfahren für die Polizeireform scheiterte, weil bis zum Ablauf der offiziellen Frist nur ein Angebot eingegangen war. Nach dem Scheitern des Ausschreibungsverfahrens setzte sich der Begünstigte (das Dezernat interne Ermittlungen beim Innenministerium) weiter für das Projekt ein, obwohl Probleme wie die mangelnde Eigenständigkeit der Stelle, fehlendes Personal und unzureichende Unterstützung durch leitende Mitarbeiter im Innenministerium weiterhin die Fähigkeit der internen Kontrollabteilung beeinträchtigen, Korruption innerhalb der Polizei wirksam zu bekämpfen. Diese Probleme sind Gegenstand entsprechender Schreiben des Leiters der Delegation und des Botschafters des Partners an den Minister.

Kasten 11 – Beispiele für Risiken für die Nachhaltigkeit

Antwort zum ersten Absatz:

Die Kommission wendet die hier gewonnenen Erkenntnisse bereits an. Im IPA-Programm 2012 umfasst der IT-Bereich für das Justizsystem als erste Aktivität eine Bedarfsanalyse. Jede weitere Hilfe kann erst geleistet werden, wenn diese Bedarfsanalyse abgeschlossen ist.

Antwort zum zweiten Absatz:

Die Kommission stimmt zu, dass das Fehlen eines klaren regionalpolitischen Rahmens ein Risiko für die Nachhaltigkeit bedeutete. Es gab jedoch kein einziges EU-Modell, das hätte vorgeschlagen werden können, da organisatorische Aspekte auf nationaler Ebene als politische Entscheidung der serbischen Regierung festgelegt werden müssen. Die Nachhaltigkeit wurde zu einem Problem, als offenbar wurde, dass Serbien zu Beginn des Prozesses nicht über einen regionalpolitischen und rechtlichen Rahmen sowie klare Finanzierungsmechanismen verfügen würde. Die Kommission weist darauf hin, dass sämtliche EU-finanzierten regionalen Entwicklungsagenturen auch nach Beendigung des Projekts und der EU-Förderung arbeitsfähig blieben. Die meisten sind zwar immer noch mit den Projekten verbunden, haben jedoch regionale Anerkennung erworben und beziehen Gelder aus Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit, nationale Mittel, Mittel von bilateralen Gebern und auch private Einnahmen aus der Erbringung verschiedener Unternehmensdienstleistungen. Eine wichtige Erkenntnis aus dem Programm ist, dass die Tätigkeiten in einer klaren Reihenfolge zu organisieren sind, sodass z. B. die Annahme eines strategischen/rechtlichen Rahmens eine Voraussetzung für die Gewährung weiterer Unterstützung ist.

Antwort zum dritten Absatz:

Das Projekt kann als einmalige staatliche Hilfe für kommunale Strukturen angesehen werden, denen erst dann die Verantwortung für die Wartung und Beschaffung von Ausrüstungen und Infrastruktur in ihren Gesundheitseinrichtungen übertragen wurde.

Zum Zeitpunkt des Kaufs wollte das Gesundheitsministerium mehr Fahrzeuge anschaffen, um einen größeren Bedarf abzudecken (der Fuhrpark müsste 1000 Fahrzeuge umfassen, und Serbien verfügte nur über knapp 400, einschließlich der 252 von der EU gespendeten). Doch die finanziellen Ressourcen werden immer knapper, und die kommunalen Haushalte ließen nur Reparaturen und gelegentliche Anschaffungen zu.

Die Beschaffung durch die EU könnte als Notfall-Wiederaufbauhilfe betrachtet werden, da vor 1991 keine derartigen Anschaffungen erfolgt sind und diese Fahrzeuge für das System dringend

gebraucht wurden. Andernfalls hätten schwerwiegende Folgen für die Erbringung der Dienste und die Gesundheit der Bevölkerung gedroht.

Diese Fahrzeuge sind immer noch die neuesten im Land, und sie sind weiterhin größtmöglich im Einsatz, so dass die mit dem Projekt erreichte verbesserte Leistungsfähigkeit nach wie vor aufrechterhalten wird. Eine Erneuerung des Fuhrparks ist von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abhängig.

Kasten 12 – Beispiele für Personalprobleme im Bereich Governance

Antwort zum ersten Absatz:

Die Kommission stimmt zu, dass es bei einigen Ministerien schwierig ist, Personal für die interne Prüfung einzustellen. Serbien hat der Kommission jedoch mitgeteilt, dass bei 76 Nutzern von Haushaltsmitteln interne Prüfstellen eingerichtet wurde (55 bei der Zentralregierung, 21 auf kommunaler Ebene). Auf diese Nutzer entfallen insgesamt 90 % der öffentlichen Mittel. Alle Ministerien haben interne Prüfreferate gebildet, wobei in zwei Ministerien die Stellen noch nicht besetzt waren. Unterdessen können die kleineren Nutzer von Haushaltsmitteln ein gemeinsames internes Prüfreferat aufbauen oder eine Vereinbarung mit Nutzern von Haushaltsmitteln schließen, die über eine interne Prüfstelle verfügen, und deren Prüfer nutzen.

Das Thema wird im Rahmen des Kapitels 32 in den Verhandlungen eine Rolle spielen; daher ist mit Fortschritten zu rechnen, die in dieser Hinsicht aufmerksam verfolgt werden, bis das Kapitel geschlossen wird.

Antwort zum zweiten Absatz:

Die Kommission erkennt die Schwierigkeit, ausgebildete Mitarbeiter in wichtigen Verwaltungsstrukturen zu halten, als horizontale Herausforderung in den Kandidatenländern an. Diese Frage wird im Rahmen der Verhandlungen in allen Bereichen überwacht, da ein Kapitel erst geschlossen werden kann, wenn die Rechtsvorschriften vollständig an die der EU angeglichen sind und die Verwaltungskapazitäten als für die Umsetzung von EU-Politikmaßnahmen ausreichend eingestuft werden.

48. Es wurden bereits Schritte unternommen, um Schwachstellen im Bereich Nachhaltigkeit abzumildern. Der Überwachungszeitplan 2014 für ergebnisorientiertes Monitoring beinhaltet auch eine Reihe von Ex-post-Maßnahmen zur Überprüfung der mittel- und langfristigen Nachhaltigkeit der Ergebnisse von IPA-Projekten.

59. Bei der förmlichen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Serbien im Januar 2014, die mit den Kapiteln zur Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 Judikative und Grundrechte und Kapitel 24 Justiz, Freiheit und Sicherheit) begannen, wurde mit großem Nachdruck betont, dass ein solides und berechenbares Klima der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet sein muss, das einem insgesamt verbesserten Governance-Umfeld förderlich ist. Dazu gehört insbesondere – und schwerpunktmäßig – eine effiziente und abschreckende Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen und in allen Sektoren, auch bei Projekten.

61. In allen Programmierungszeiträumen wurden Querschnittsthemen im Rahmen der allgemeineren Fragen der Rechtsstaatlichkeit erfasst. Auch wenn dies in den Jahren zuvor nicht eigens erwähnt wurde, geht die Kommission hier übergreifend vor, räumt aber ein, dass ausdrückliche Verweise diesbezüglich für mehr Klarheit sorgen könnten.

66. Serbien stellt derzeit ein umfassendes Programm zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) auf, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen soll. Deshalb wird eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt. Ein umfassendes und zuverlässiges PFM-Reformprogramm gehört zu den grundlegenden Anforderungen in den Beitrittsverhandlungen

Serbiens mit der Europäischen Union und ist gleichzeitig eines der maßgeblichen Elemente für die Planung und Durchführung langfristiger Reformen.

Die PEFA-Bewertung wird der serbischen Regierung eine Momentaufnahme der allgemeinen PFM-Leistung liefern, die es ermöglicht, den aktuellen Stand in wichtigen Bereichen zu beurteilen und zu ermitteln, wo die Beschränkungen und Risiken für eine künftige neue PFM-Reformstrategie liegen. Dazu gehört auch die Bewertung von IPA-Strukturen innerhalb der serbischen Behörden.

67. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Anstrengungen nötig sind, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Nach und nach wurde die interne Prüfstelle aufgebaut, um mit der dezentralen Managementbasis Schritt zu halten. Die Anzahl der internen Prüfer und der durchgeführten Prüfungen ist im Laufe der Zeit gestiegen. Allerdings gibt es für viele Haushaltsbehörden und Empfänger von Haushaltsmitteln noch kein wirksames und funktionierendes internes Prüfsystem gemäß den Anforderungen des Gesetzes über das Haushaltssystem. Wie die Arbeit der internen Prüfer, der zentralen Haushaltskontrolleure und auch der staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde deutlich macht, stehen im Mittelpunkt der internen Kontrolle die Ex-post-Überprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften und die Aufdeckung möglicher Unregelmäßigkeiten. Um Unregelmäßigkeiten von vornherein zu verhindern, sollte sich allerdings gemäß dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht der Verwaltung der Schwerpunkt schrittweise darauf verlagern, die Verwalter, unterstützt durch eine interne Prüfstelle, für die Einrichtung und Umsetzung geeigneter FMC-Strukturen verantwortlich zu machen.

70. Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um die Risiken einer hohen Personalfuktuation zu mindern. Die Mitarbeiter beteiligen sich aktiv an den Aufgaben, die die Delegation im aktuellen dezentralen System wahrnimmt, und sammeln am Beispiel realer Fälle praktische Erfahrungen, bevor sie, wenn schließlich das dezentrale System eingeführt wird, die betreffenden Tätigkeiten selbst ausführen. Zu solchen Aufgaben gehören die Beobachtung von Bewertungsausschüssen, die Teilnahme an Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollbesuche bei Projekten.

71. Der verstärkte Schutz von Personen, die Missstände öffentlich machen („Whistleblower“), ist ein wichtiges Element, das bereits im Screening-Bericht zu Kapitel 23 angeführt wurde. Der Aufbau eines funktionierenden Systems für den Schutz von Whistleblowern sollte im Aktionsplan, den Serbien derzeit zur Erfüllung des Benchmarks für die Eröffnung dieses Kapitels aufstellt, einen hohen Stellenwert erhalten. Ein Gesetzentwurf zum Schutz von Whistleblowern wurde erarbeitet und soll verabschiedet werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74.

a) Die Kommission räumt einige konzeptionsbedingte Schwachstellen ein, insbesondere bei früheren IPA-Projekten. Deshalb hat sie ihre Sektorblätter in dieser Hinsicht verbessert. Bei den IPA-finanzierten Sektorevaluierungen wurden Erkenntnisse aus der Umsetzung des IPA I (2007–2012) berücksichtigt. Die Empfehlungen aus diesen Bewertungen wurden an die Arbeitsgruppen weitergeleitet und fließen jetzt in die IPA-II-Programmierung ein. Einige der spezifischen Empfehlungen in den Sektorevaluierungen wurden im neuen IPA-II-Rahmen (Verordnung (EU) Nr. 231/2014), der gemeinsamen Durchführungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2014) und den Entwürfen für die Rahmenabkommen, die mit jedem einzelnen Empfänger zu schließen sind, bereits berücksichtigt.

b) Die Kommission räumt vereinzelte Probleme bei der Umsetzung früherer Projekte ein; sie wurden vom Auftraggeber behoben, um die vertragliche Umsetzung zu sichern und im Vertragsmanagement für ein solides Finanzgebaren zu sorgen. Aufgrund der komplexen und

technisch anspruchsvollen Ausschreibungsverfahren kam es zu einigen Fehlern, die bei der erneuten Ausschreibung behoben wurden.

c) Die Kommission räumt ein, dass es schwierig ist, ausgebildetes Personal für die Verwaltung zu gewinnen und zu halten; dies ist ein Querschnittsproblem in allen Kandidatenländern. Diese Frage wird in allen Bereichen während der Verhandlungen überwacht, da ein Kapitel erst geschlossen werden kann, wenn die Rechtsvorschriften vollständig an die der EU angeglichen sind und die Verwaltungskapazitäten als für die Umsetzung von EU-Politikmaßnahmen ausreichend eingestuft werden.

76. Serbien bereitet derzeit ein umfangreiches Reformprogramm für das öffentliche Finanzmanagement (PFM) vor, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen wird. Deshalb soll eine Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt werden. Ein umfassendes und zuverlässiges PFM-Reformprogramm gehört in den Beitrittsverhandlungen Serbiens mit der Europäischen Union zu den grundlegenden Anforderungen und ist gleichzeitig eines der maßgeblichen Elemente für die Planung und Durchführung langfristiger Reformen.

78. In allen Programmierungszeiträumen wurden Querschnittsthemen im Rahmen der allgemeineren Fragen der Rechtsstaatlichkeit erfasst. Auch wenn dies in den Jahren zuvor nicht eigens erwähnt wurde, geht die Kommission hier übergreifend vor, räumt aber ein, dass ausdrückliche Verweise diesbezüglich für mehr Klarheit sorgen könnten.

80.

a) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Der Priorisierungs- und Auswahlprozess hat sich während der Laufzeit des IPA I insgesamt bereits verbessert. Für IPA-II-Projekte sind im Einklang mit der neu entwickelten Methode und der Umstellung auf einen sektoralen Ansatz, durch die sich die Verbindung zwischen Politikschwerpunkten und Hilfeprogrammierung vertiefen wird, weitere Fortschritte zu erwarten. Die maßgebenden Politikschwerpunkte für die Programmierung finden sich im Länderstrategiepapier wieder; Lücken werden jährlich im Strategiedokument und den Fortschrittsberichten der Kommission bewertet. Nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen sollte die Programmierung in jedem Sektor unmittelbar mit den in den jeweiligen Kapiteln ermittelten Schwerpunkten verknüpft sein, und zwar zunächst in den Screening-Berichten und danach in den Benchmarks für die Eröffnung bzw. Schließung. Eine weitere deutliche Verbesserung im Investitionsbereich dürfte sich aus dem Aufbau einer nationalen Pipeline einzelner strategischer Projekte auf den Gebieten Verkehr, Energie, Umwelt und Unternehmensinfrastruktur ergeben, die von der Regierung beschlossen werden und als einzige Grundlage für die IPA-Förderung von Infrastrukturen dienen soll.

b) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Im Zusammenhang mit thematischen Sektorevaluierungen wurden Erkenntnisse aus der Projektdurchführung, die länder- und/oder sektorübergreifend relevant sind, bereits weitergegeben, und es wurden vor allem mit IPA-finanzierten Sektorevaluierungen Erkenntnisse aus der Umsetzung des IPA I (2007–2012) gewonnen. Im Ergebnis wurden einige der in den Sektorevaluierungen benannten spezifischen Empfehlungen im neuen IPA-II-Rahmen (Verordnung (EU) Nr. 231/2014), der gemeinsamen Durchführungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2014) und den Entwürfen für die Rahmenabkommen, die mit jedem einzelnen Empfänger zu schließen sind, bereits berücksichtigt. Gegebenenfalls fanden sie auch Eingang in die IPA-II-Programmierung. Für die interne Überwachung und Berichterstattung sind in einer speziellen Tabelle die Entwicklungsschritte aufgeführt, die unternommen wurden, um die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen aus früheren Evaluierungen bei beiden Sektoren und Hilfeformen in die Tat umzusetzen. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Rahmens für die

Überwachung und Berichterstattung zur Erfüllung der Anforderungen an die Berichterstattung ausgehend vom Rechtsrahmen für das IPA II zu untersuchen, ob ein effizientes und kostengünstiges Berichterstattungsinstrument (möglicherweise auf der Grundlage vorhandener Instrumente) eingerichtet werden kann, das auch den Ausschreibungsprozess abdeckt. Zudem ist entsprechend den kürzlich aktualisierten politischen Leitlinien der GD Erweiterung zur Evaluierung eine Überprüfung der aktuellen Überwachungsverfahren und -instrumente sowie eine Stärkung der Synergien zwischen den Bereichen Evaluierung und Überwachung vorgesehen, was dazu beitragen dürfte, eine konsequente Weiterverfolgung bisheriger Erkenntnisse und Empfehlungen zu gewährleisten.

c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und gedenkt sie zu berücksichtigen, indem sie den Rahmen für die Interventionslogik in Maßnahmendokumenten im IPA II verbessert, insbesondere in Bezug auf Ergebnisse und Outputs der Maßnahmen sowie durch eine weitere Verbesserung der Dokumentation im Zusammenhang mit den Bedarfsabschätzungen im Anhang zu den Maßnahmendokumenten.

d) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. De facto wird sie bereits weitgehend berücksichtigt, da die Konditionalität seit der IPA-Programmierung 2012 gezielt genutzt, in Sektor-/Projektbögen auf messbare Weise definiert und während der Umsetzung durchgesetzt wird. Bei der Programmierung wurden zahlreiche Projekte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, wenn entscheidende Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Kommission plant jedoch, die Konditionalität noch strenger durchzusetzen, und hat der serbischen Regierung klargemacht, dass nur ausgereifte Projekte für die Programmierung berücksichtigt werden. Diese Politik wird in Bezug auf die Infrastruktur weiterhin unterstützt, indem eine gemeinsame Projektpipeline erstellt wird, die auch eine individuelle Bewertung aller Projekte bezüglich ihres Reifegrads (und die Erfüllung der Konditionalität) umfasst.

e) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Ein verbesserter Prüfpfad für das gesamte Projekt soll im Bericht des Anweisungsbefugten für 2014 für die einzelnen Teildelegationen enthalten sein, d. h. für die Aufträge in der Jährlichen Zuverlässigkeitsstrategie für 2014 und für den Prüfplan ab 2014. Ergebnisse, Feststellungen und Empfehlungen aus den Prüfungen und Vor-Ort-Monitorings werden in den Kurzberichten präsentiert, die Daten für das gesamte Projekt/den gesamten Sektor enthalten. Diese Berichte werden dahingehend verbessert, dass bestimmte Empfehlungen vermittelt und umgesetzt werden.

f) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und plant die Einrichtung eines Systems zur Aufnahme von Stichproben solcher Kontrollen in ihre jährlichen Prüf- und Vor-Ort-Kontrollpläne.

81.

a) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission unterstützt derzeit eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht mit dem Ziel, der serbischen Regierung eine umfassende Momentaufnahme der PFM-Leistung an die Hand zu geben. Bei einer solchen Bewertung wird der aktuelle Stand in maßgebenden Bereichen beurteilt und ermittelt, wo Einschränkungen und Risiken für eine künftige neue PFM-Reformstrategie bestehen. Dazu gehört auch die Bewertung der IPA-Strukturen innerhalb der serbischen Behörden. Serbien stellt zurzeit ein umfassendes Programm für eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) auf, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen soll. Die Fortschritte werden während der Verhandlungen im Rahmen von Kapitel 32 zur Finanzkontrolle aufmerksam gesteuert und überwacht werden.

b) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und begrüßt jede weitere Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft an den Politik- und Programmierungsprozessen. Tatsächlich ist sie der Ansicht, dass diese Maßnahmen weitgehend bereits im Gange sind. Die Kommission hat

bereits IPA-Unterstützung für die Einrichtung eines Büros für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft geleistet. Das Büro wurde 2010 eingerichtet. Im Jahr 2010 haben die nationalen Behörden außerdem einen Mechanismus, SECO (Sektorspezifische Organisationen der Zivilgesellschaft) genannt, für die Teilnahme der Zivilgesellschaft an der Planung, Programmierung und Überwachung von IPA-Hilfe eingerichtet. Der SECO-Mechanismus ist auf Sektorbasis organisiert. Für jeden Sektor wurden repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft registriert. Die IPA-Unterstützung erfolgte über technische Hilfe für die Konzeption des SECO-Mechanismus und zur Stärkung von dessen Einfluss auf die allgemeinere Entscheidungsfindung. Auch wenn Organisationen der Zivilgesellschaft regelmäßig zur IPA-Programmierung konsultiert werden, haben sie diesen Mechanismus bisher doch nur sehr eingeschränkt genutzt.

c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird entsprechende Leitlinien herausgeben, um dafür zu sorgen, dass gegebenenfalls im Zuge der Projektkonzeption die Notwendigkeit sektorspezifischer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen oder anderer Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns bewertet wird.

d) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird dafür Sorge tragen, dass die im Zusammenhang mit der Akkreditierung und Übertragung der Verwaltung vom März 2014 für den PFM-Reformprozess geleistete Prüfungsarbeit berücksichtigt wird.