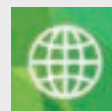


Tematsko izvješće

**Pretpristupna pomoć
EU-a Republici Srbiji**EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-9207-031-1
doi:10.2865/61647

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Pretpristupna pomoć EU-a Republici Srbiji

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

Odlomak

Pokrate

I.–VII. **Sažetak**

1.–6. **Uvod**

1.–4. **Kontekst**

5.–6. **Pretpristupna pomoć EU-a Republici Srbiji**

7.–8. **Revizijski opseg i pristup**

9.–71. **Opažanja**

9.–48. **Prvi dio – Komisijino upravljanje projektima IPA-e**

9.–22. **Odluke o financiranju proizašle su iz relevantnih strategija**

23.–38. **Komisija se počela baviti nedostacima u izradi projekata koji su doprinijeli kašnjenju pri provedbi**

39.–48. **Projektima IPA-e općenito su ostvareni planirani izlazni proizvodi, no rezultati koji nadilaze izlazne proizvode možda neće biti održivi**

49.–71. **Drugi dio – Komisijino upravljanje nefinancijskom pomoći za potporu upravljanju**

49.–63. **U svojem dijalogu sa Srbijom Komisija se intenzivno bavila pitanjima upravljanja, što je dovelo do povećanog povoljnog učinka**

64.–71. **Pri odobrenju sustava Srbije za upravljanje sredstvima EU-a Komisija nije cjelovito uzela u obzir upravljanje javnim financijama Srbije**

72.-81. **Zaključci i preporuke**

72.-79. **Zaključci**

80.-81. **Preporuke**

Prilog I. — Popis projekata IPA-e obuhvaćenih revizijom

Prilog II. — Popis projekata IPA-e pregledanih s ciljem ispitivanja upravljanja i borbe protiv korupcije kao međusektorskih pitanja

Odgovori Komisije

DIS: Decentralizirani sustav provedbe (engl. *Decentralised Implementation System*)

EP: Europski parlament

EPD: Pojačani trajni dijalog (engl. *Enhanced Permanent Dialogue*)

IA: Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima (engl. *Interim Agreement on trade and trade related matters*)

IPA: Instrument pretpristupne pomoći (engl. *Instrument for Pre-Accession Assistance*)

MIFF: Višegodišnji indikativni financijski okvir (engl. *Multi-Annual Indicative Financial Framework*)

MIPD: Višegodišnji indikativni planski dokumenti (engl. *Multi-Annual Indicative Planning Documents*)

NAD: Dokument o procjeni potreba (engl. *Needs Assessment Document*)

NIPAC: Nacionalni koordinator IPA-e (engl. *National IPA Coordinator*)

OCD: Organizacija civilnog društva

PAR: Reforma javne uprave (engl. *Public Administration Reform*)

PEFA: Javna potrošnja i financijska odgovornost (engl. *Public Expenditure and Financial Accountability*)

PFM: Upravljanje javnim financijama (engl. *Public Finance Management*)

PSP: Proces stabilizacije i pridruživanja

ROM: Praćenje usmjereno na rezultate (engl. *Result-oriented Monitoring*)

SEIO: Ured za europske integracije Republike Srbije (engl. *Republic of Serbia European Integration Service*)

SIGMA: Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja (engl. *Support for Improvement in Governance and Management*)

SSP: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

I

Financijska potpora EU-a Srbiji putem Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) dosegla je od 2007. godine iznos od približno 170 milijuna eura godišnje. Četvrtina financijskih sredstava u okviru IPA-e dodijeljena je upravljanju, a to je područje koje prema nalazima Komisije predstavlja najveći izazov Srbiji. EU dopunjuje financiranje u okviru IPA-e određenim nefinancijskim sredstvima kako bi pomogao Srbiji u njezinim pripremama za članstvo u EU-u.

II

Cilj revizije bio je procijeniti upravlja li Komisija djelotvorno pretpristupnom pomoći Srbiji i, još konkretnije, vlastitom potporom ključnom području upravljanja. Revizija je obuhvatila razdoblje od 2007. do 2013. godine i bavila se sljedećim dvama pitanjima:

- (a) Upravlja li Komisija djelotvorno projektima IPA-e?
- (b) U sklopu potpore upravljanju, upravlja li Komisija djelotvorno nefinancijskom pomoći?

III

Revizijom je ispitan proces izrade programa IPA-e i 15 projekata financiranih u okviru IPA-e za godišnje programe za Srbiju za 2007., 2008. i 2009. godinu, uz posebnu usmjerenost na rezultate projekata. Revidirana nefinancijska pomoć obuhvatila je dijalog između EU-a i Srbije o pitanjima upravljanja te suradnju s ciljem pripreme Srbije za decentralizirano upravljanje sredstvima EU-a. Sud je također pregledao dodatni uzorak od 10 projekata IPA-e iz godišnjih programa za 2010., 2011. i 2012. godinu kako bi ispitao jesu li upravljanje i borba protiv korupcije bili međusektorska pitanja u projektima kod kojih dobro upravljanje nije bio prvenstveni cilj.

IV

Revizijom je utvrđeno da Komisija, ukupno gledajući, djelotvorno upravlja pretpristupnom pomoći Srbiji. Financijskom pretpristupnom pomoći Srbiji, zajedno s drugim oblicima potpore, djelotvorno se pomaže Srbiji pri provedbi društvenih i gospodarskih reformi te poboljšanju upravljanja u ovoj zemlji. Na temelju iskustva iz drugih zemalja korisnica sredstava u okviru IPA-e Komisija je pri planiranju svoje financijske i nefinancijske pomoći Srbiji jače naglasila pitanja upravljanja.

V

Komisija djelotvorno upravlja projektima IPA-e. Izrada programa financijske pomoći u okviru IPA-e temelji se na usklađenom strateškom okviru, a pristup odabiru projekata bitnih za pripremu Srbije za pristupanje EU-u postupno se poboljšava. Projektima obuhvaćenim revizijom u cjelini su ostvareni planirani izlazni proizvodi, no u njima su postojali određeni nedostatci u pogledu izrade, provedbe i održivosti. Pri izradi najnovijih godišnjih programa IPA-e Komisija je poduzela korake kako bi otklonila nedostatke koje je Sud utvrdio u prethodnim projektima IPA-e.

VI

Komisija je djelotvorno upravljala nefinancijskom pomoći Srbiji na području upravljanja. Revizijom je utvrđeno da je strukturirani dijalog između EU-a i Srbije na odgovarajući način obuhvatio ključna područja upravljanja i da je njime ostvarena veza između političkih prioriteta i oblikovanja politika. Naglasak koji je tijekom dijaloga stavljen na upravljanje općenito se nije izričito izrazio pri izradi projekata, no većina projekata koje je Sud pregledao svojim je aktivnostima u vezi s jačanjem administrativnog kapaciteta neizravno doprinijela boljem upravljanju i/ili borbi protiv korupcije. U vezi s pripremom Srbije za decentralizirano upravljanje sredstvima EU-a, revizijom je utvrđeno da je Komisijin pristup pri potpori upravljanja bio djelotvoran, no samo u ograničenom području upravljačkih struktura IPA-e. Revizijski rad Komisije na nacionalnim strukturama IPA-e, u skladu s Uredbom o IPA-i, nije bio dio sveobuhvatne procjene upravljanja javnim financijama na nacionalnoj razini.

VII

U izvješću se navode konkretne preporuke s ciljem poboljšanja izrade programa te izrade i provedbe projekata IPA-e u Srbiji. U vezi s nefinancijskom pomoći, Sud preporučuje Komisiji da pruži potporu srbijanskim vlastima pri daljnjoj racionalizaciji nacionalnih strategija i dovršenju cjelovitog plana za upravljanje javnim financijama, poboljša mehanizam savjetovanja organizacija civilnog društva, sustavno procjenjuje potrebu za posebnim antikorupcijskim mjerama i drugim mjerama dobrog upravljanja tijekom izrade projekata te da poduzme korake kako bi se revizijski rad Komisije na nacionalnim strukturama IPA-e ugradio u procjenu upravljanja javnim financijama na razini čitave zemlje.

Kontekst

01

Nakon pada režima Slobodana Miloševića u listopadu 2000., Srbija, najveća država zapadnog Balkana po broju stanovnika i površini¹, započela je svoj pretpristupni put prema EU-u u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Slika 1. pruža pregled ključnih događaja koji su obilježili odnose između EU-a i Srbije u razdoblju od 1999. do 2014. godine.

1 Srbija ima teritorij površine od 77 474 km² na kojemu živi 7,2 milijuna stanovnika (podatci iz 2014., *CIA World Factbook*).

Slika 1.

Ključni datumi u odnosima između EU-a i Srbije

2014.	<ul style="list-style-type: none"> 21. siječnja – Održava se prva međuvladina konferencija (Vijeće Europske unije, Europska komisija i Srbija), kojom se označava službeni početak pregovora o pristupanju Srbije.
2013.	<ul style="list-style-type: none"> 1. rujna – Stupa na snagu Sporazum između EU-a i Srbije o stabilizaciji i pridruživanju. Započinje analitički pregled pravne stečevine EU-a („analiza“). 28. lipnja – Europsko vijeće donosi odluku o otvaranju pregovora o pristupanju sa Srbijom.
2012.	<ul style="list-style-type: none"> 1. ožujka – Europsko vijeće potvrđuje status Srbije kao zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u.
2011.	<ul style="list-style-type: none"> 14. listopada – Komisija daje mišljenje o zahtjevu Srbije za članstvo u EU-u. 20. srpnja – Uhićenje Gorana Hadžića, posljednjeg bjegunca kojeg je tražio Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju (ICTY). 26. svibnja – Uhićenje Ratka Mladića.
2010.	<ul style="list-style-type: none"> 1. veljače – Stupa na snagu Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima (dio Sporazuma između EU-a i Srbije o stabilizaciji i pridruživanju).
2009.	<ul style="list-style-type: none"> 22. prosinca – Srbija podnosi zahtjev za članstvo u EU-u. 19. prosinca – Putovanje bez viza u schengenski prostor za građane Srbije.
2008.	<ul style="list-style-type: none"> 21. srpnja – Uhićenje Radovana Karadžića. 29. travnja – Potpisan je Sporazum između EU-a i Srbije o stabilizaciji i pridruživanju, zajedno s Privremenim sporazumom o trgovini i trgovinskim pitanjima.
2006.	<ul style="list-style-type: none"> 3. svibnja – EU obustavlja razgovore o Sporazumu između EU-a i Srbije o stabilizaciji i pridruživanju, uz obrazloženje da Srbija ne surađuje u cijelosti s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY).
2005.	<ul style="list-style-type: none"> 1. listopada – Srbija započinje pregovore s EU-om o potpisivanju međunarodnog ugovora pod nazivom Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.
2003.	<ul style="list-style-type: none"> 1. lipnja – Europsko vijeće potvrđuje u Solunu perspektivu članstva u EU-u za države zapadnog Balkana.
2001.	<ul style="list-style-type: none"> 1. travnja – Uhićenje Slobodana Miloševića.
2000.	<ul style="list-style-type: none"> 1. lipnja – Europsko vijeće navodi u Santa Maria da Feira da su sve države obuhvaćene procesom stabilizacije i pridruživanja moguće kandidatkinje za članstvo u EU-u.
1999.	<ul style="list-style-type: none"> 26. svibnja – Utvrđen je Komisijin prijedlog o procesu stabilizacije i pridruživanja, politike EU-a usmjerene na države zapadnog Balkana, s ciljem mogućeg članstva u EU-u.

02

Proces stabilizacije i pridruživanja koji je EU pokrenuo 1999. godine nakon desetljeća nemira i oružanih sukoba u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji temeljio se na ideji da se održivi mir, stabilnost i demokracija u državama Balkana mogu postići samo stvarnim izgledima za integraciju ovih zemalja u EU. Proces stabilizacije i pridruživanja spoj je ugovornih veza u obliku sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, trgovinskih mjera koje regiji pružaju slobodan pristup tržištima EU-a za gotovo svu robu i znatne financijske pomoći iz proračuna EU-a.

03

EU je ustrajao u svojim zahtjevima da Srbija isporuči osumnjičene ratne zločince Međunarodnom kaznenom sudu u Haagu i pronade trajno rješenje za svoje odnose s Kosovom prije nego što dobije mogućnost za znatan napredak k članstvu u EU-u. Srbija je svoj zahtjev za članstvo u EU-u podnijela 22. prosinca 2009., a Europsko vijeće dodijelilo joj je status zemlje kandidatkinje 1. ožujka 2012. na temelju zaključaka Vijeća za opće poslove od 28. veljače. U zaključcima je posebice istaknut napredak Srbije u njezinom dijalogu s Kosovom². Napredak koji je Srbija ostvarila na putu k ispunjenju političkih elemenata kopenhavskih kriterija³ te predaja sudskim vlastima nekolicine osumnjičenih ratnih zločinaca također su bili odlučujući čimbenici odluke Vijeća.

04

Pregovori o pristupanju sa Srbijom službeno su otvoreni 1. siječnja 2014. Europska komisija prethodno je ukazala na to da pitanja upravljanja smatra glavnim izazovom koji stoji pred Srbijom i odlučila je da bi se ovim najtežim područjem trebalo pozabaviti u ranoj fazi pregovora po poglavljima⁴.

- 2 Dijalog između Beograda i Prištine odvijao se uz posredovanje Catherine Ashton, visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednice Europske komisije, uz potporu Europske službe za vanjsko djelovanje.
- 3 Kopenhavske kriterije, koje je Europsko vijeće utvrdilo u lipnju 1993., čine:
 - (a) politički kriteriji: stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina;
 - (b) gospodarski kriteriji: postojanje funkcionalnog tržišnog gospodarstva, kao i sposobnost nošenja s pritiskom konkurencije i tržišnih sila u EU-u;
 - (c) sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.
- 4 Kako bi se olakšali pregovori o pristupanju, proces je podijeljen na 35 poglavlja o politikama EU-a. Pregovori o različitim poglavljima nisu ograničeni na regulatorne i zakonodavne aspekte, već obuhvaćaju i uspostavu neophodnih administrativnih struktura te postignuti napredak u jačanju kapaciteta za upravljanje. Poglavlja u vezi s upravljanjem prvenstveno su Poglavlje 23. (Pravosuđe i temeljna prava) i Poglavlje 24. (Pravda, sloboda i sigurnost).

Pretpristupna pomoć EU-a Srbiji

05

Prioriteti pretpristupne pomoći EU-a obuhvaćaju pružanje pomoći zemljama korisnicama kako bi ojačale svoj administrativni kapacitet te podupiranje usvajanja i provedbe pravne stečevine EU-a⁵. Kako bi ojačala administrativni kapacitet, Komisija financira aktivnosti poput izgradnje institucija, uspostave sustava upravljanja i osposobljavanja.

06

U razdoblju od 2007. do 2013. godine EU je pružio pomoć Srbiji na području administrativnog kapaciteta putem Komponente I. (Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija) Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)⁶. Financiranje u okviru IPA-e, u prosjeku približno 170 milijuna eura godišnje, bilo je prilično ravnomjerno razdijeljeno u širokom rasponu sektora, kako je prikazano u **tablici 1**. Područje upravljanja „pravosuđe i unutarnji poslovi“, uključujući borbu protiv korupcije, i „reformu javne uprave“, uključujući reformu upravljanja javnim financijama, dobilo je četvrtinu financijskih sredstava, što odražava stav Komisije o priznavanju važnosti bavljenja nedostacima na ovom području.

- 5 Pravna stečevina označava čitav niz načela, politika, zakona, praksi, obveza i ciljeva dogovorenih ili razvijenih unutar Europske unije.
- 6 IPA je uspostavljena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) (SL L 210, 31.7.2006., str. 82.) i Uredbom Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) (SL L 170, 29.6.2007., str. 1.).

Tablica 1.

Pomoć Srbiji u okviru IPA-e (2007.–2013.)

Sektor	Dodijeljena sredstva (u milijunima eura)	Postotak ukupno dodijeljenih sredstava
Pravosuđe i unutarnji poslovi	117	9,7 %
Reforma javne uprave	164	13,6 %
Društveni razvoj	171	14,2 %
Razvoj privatnog sektora	109	9,1 %
Promet	146	12,1 %
Okoliš, klimatske promjene i energija	192	16,0 %
Poljoprivreda i ruralni razvoj	109	9,1 %
Druge aktivnosti u vezi s pravnom stečevinom EU-a i horizontalne aktivnosti	195	16,2 %
Ukupno	1 203	

Izvor: Višegodišnji indikativni planski dokumenti za Srbiju, 2011.–2013.

Revizijski opseg i pristup

07

Cilj revizije bio je procijeniti upravlja li Komisija djelotvorno pretpristupnom pomoći Srbiji i, još konkretnije, vlastitom potporom ključnom području upravljanja. Revizija je bila usmjerena na dva glavna pitanja:

- (a) Upravlja li Komisija djelotvorno projektima IPA-e?
- (b) U sklopu potpore upravljanju, upravlja li Komisija djelotvorno nefinancijskom pomoći?

08

Revizijski rad obavljen je u razdoblju od svibnja 2013. do siječnja 2014. godine i obuhvatio je:

- (a) ispitivanje 15 projekata financiranih u okviru IPA-e, uz posebnu usmjerenost na rezultate projekata (vidjeti *Prilog I.*)⁷. Uzorak je obuhvatio osam projekata povezanih s upravljanjem kako bi se odrazilo usmjerenost revizije na upravljanje i sedam projekata iz drugih intervencijskih područja – društveni razvoj, promet, energija, ruralni razvoj i razvoj privatnog sektora.
- (b) pregled dokumentacije u vezi s dodatnim uzorkom od 10 projekata IPA-e odabranih iz godišnjih programa za 2010., 2011. i 2012. godinu (vidjeti *Prilog II.*) kako bi se procijenilo jesu li upravljanje i borba protiv korupcije bili kao međusektorska pitanja obuhvaćeni projektima kod kojih dobro upravljanje nije bio prvenstveni cilj;
- (c) pregled procesa izrade programa IPA-e, mehanizama dijaloga u vezi s pitanjima upravljanja i uspostavljenih postupaka kako bi se procijenila spremnost Srbije za upravljanje decentraliziranim sustavom provedbe za pomoć u okviru IPA-e;
- (d) revizijske posjete Delegaciji Europske unije u Beogradu i odgovarajućim srbijanskim resornim ministarstvima, agencijama⁸, regionalnim i lokalnim vlastima te javnim poduzećima u razdoblju od 17. do 28. lipnja 2013. Posjećene su lokacije projekata u Beogradu, Horgošu, Kragujevcu, Kraljevu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Obrenovcu, Prokuplju, Subotici i Ušću.

- 7 Uzorak od 15 projekata IPA-e obuhvaćenim revizijom odabran je iz godišnjih programa IPA-e za Srbiju za 2007., 2008. i 2009. godinu jer su se tim projektima do trenutka revizije (sredina 2013. godine) već trebali postići očekivani rezultati. U revizijski opseg uključen je i dosad jedini program proračunske potpore za Srbiju, financiran u okviru IPA-e za 2009. godinu u iznosu od 100 milijuna eura.
- 8 Posebice Ured za europske integracije Republike Srbije, Antikorupcijska agencija i Ured javne nabave.

Prvi dio – Komisijino upravljanje projektima IPA-e

Odluke o financiranju proizašle su iz relevantnih strategija

09

Sud je ispitao jesu li strateški dokumenti međusobno usklađeni, sadržavaju li jasne prioritete i pokazatelje uspješnosti te jesu li Komisija i srbijanske vlasti razvile proces odabira najprikladnijih projekata za financiranje u okviru IPA-e. Sud je također ispitao jesu li organizacije civilnog društva prikladno uključene u pomoć za upravljanje u okviru IPA-a te je li koordinacija između donatora funkcionalna.

Pomoć u okviru IPA-e temelji se na usklađenom skupu strateških dokumenata

10

Okvir za izradu programa IPA-e složen je i sastoji se od brojnih dokumenata u kojima su utvrđeni politički ciljevi i strateški prioritete (vidjeti odlomke 13. i 14. te *sliku 3.*). Ipak, općenito gledajući, dokumenti su međusobno usklađeni u pogledu procjene potreba i prioriteta zemlje. Programski dokumenti IPA-e za Srbiju usklađeni su i s nacionalnom strategijom za integraciju u EU, kao i s nacionalnim procjenama potreba.

11

Srbijanske vlasti razvile su više od 70 nacionalnih strategija i akcijskih planova s ciljem rješavanja različitih političkih i društveno-gospodarskih pitanja, no njihova kvaliteta nije uvijek bila ujednačena. Usto, širokim rasponom nacionalnih strategija nisu obuhvaćena dva važna područja povezana s upravljanjem:

- zbog politički osjetljive prirode teritorijalne decentralizacije u Srbiji, proces decentralizacije proveden je bez strateškog okvira kojim bi bili utvrđeni nacionalni prioritete i rokovi za njihovu provedbu,
- nije postojala glavna strategija za koordinaciju provedbe reforme upravljanja javnim financijama.

12

Koalicijska vlada koja je bila na vlasti u razdoblju od srpnja 2012. do proljeća 2014. godine uložila je velike napore kako bi konsolidirala srbijanski strateški okvir za pripremu pristupanja EU-u, tj. u prosincu 2012. usvojila je akcijski plan radi praćenja provedbe nalaza iz Komisijinog izvješća o napretku, a u veljači 2013. „nacionalni plan za usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a”. U međuvremenu su Komisija i Ured za europske integracije Republike Srbije (SEIO) također poduzeli mjere za poboljšanje usklađenosti srbijanskog strateškog okvira, primjerice ulaganjem napora s ciljem konsolidacije brojnih nacionalnih strategija u Dokumentu o procjeni potreba za razdoblje 2011.–2013. Usklađenost nacionalnih strategija s ciljevima IPA-e još je više poboljšana primjenom sektorskog pristupa od 2012. godine.

Strateški dokumenti sadržavali su relevantne prioritete i definicije ciljeva, a pokazatelji uspješnosti postupno su se poboljšavali

13

Posljednji instrument europskog partnerstva sa Srbijom, pripremljen 2007. godine⁹, poslužio je kao okvir za politike s ciljem poticanja reformi te je svojom uvjetnom klauzulom pružio osnovu za moguću privremenu obustavu financijske pomoći¹⁰. U njemu je iznesen vrlo širok skup kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta uključujući kriterije za pristupanje i provođenje standarda EU-a, no ti prioriteti nisu bili poredani po važnosti za pristupanje Srbije EU-u ili dobivanje sredstava EU-a.

14

U višegodišnjim indikativnim planskim dokumentima, dokumentu o procjeni potreba Republike Srbije i povezanim programskim dokumentima utvrđen je niz ciljeva i pokazatelja uspješnosti, no oni su često bili preširoki. Time je otežana objektivna evaluacija napretka u područjima intervencije¹¹. Novoosnovani pododbori za sektorsko praćenje (engl. sector monitoring sub-committees, SMSC, vidjeti odlomak 58.) potvrdili su ozbiljnost problema. Primjerice, pododbori za sektorsko praćenje na području vladavine prava i javne uprave izvijestili su u studenom 2012. godine da općenito nije bilo moguće mjeriti napredak zbog nejasno utvrđenih pokazatelja i preporučili su da se u sljedećim programskim ciklusima poboljša utvrđivanje pokazatelja¹².

15

No, postupnim prelaskom na sektorski pristup uvedene su izmjene tijekom postupka izrade programa IPA-e za 2012. i 2013. godinu. Pokazatelji RACER¹³, osnovne vrijednosti i ciljne vrijednosti za razdoblje do 2020. godine, povezani s najnovijim dokumentom o procjeni potreba Republike Srbije, dogovoreni su u okviru sektorskih radnih skupina s ciljem uključenja u sektorske i projektne sažetke za 2013. godinu¹⁴.

U suradnji sa srbijanskim vlastima Komisija postupno poboljšava svoju metodologiju odabira relevantnih projekata

16

U prvom dijelu programskog razdoblja 2007.–2013. unatoč naporima koje su Ured za europske integracije Republike Srbije, delegacija EU-a i središnji ured Komisije uložili u određivanje prioriteta projekata, dolazilo je do odabira nedovoljno razrađenih ili problematičnih projekata. Te projekte nije trebalo odabrati ili ih je trebalo ostaviti u pričuvi za iduće godišnje programe¹⁵. Problemi u vezi s izradom programa utvrđeni na temelju praćenja koje provodi Komisija uključuju nedostatak potpore nacionalnih vlasti, nedostatak međuinstitucijske koordinacije, nekvalitetnu izradu projekata, nejasno određivanje opisa poslova, neodrživa rješenja financiranja i neodgovarajuću primjenu iskustava stečenih u prethodnim projektima.

- 9 Odluka Vijeća 2008/213/EZ od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu sa Srbijom uključujući Kosovo kako je utvrđeno Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244 od 10. lipnja 1999. i stavljanju izvan snage Odluke 2006/56/EZ (SL L 80, 19.3.2008., str. 46.).
- 10 Pomoć je uvjetovana napretkom u ispunjavanju kopenhaskih kriterija i ostvarivanju posebnih prioriteta samih europskih partnerstva (prilog 1. točka 5. Odluke Vijeća 2008/213/EZ).
- 11 Evaluacija pomoći u okviru IPA-e za poljoprivredu i ruralni razvoj u razdoblju 2007.–2011. pokazala je da je mjerenje očekivane uspješnosti i učinka bilo „područje sa stalnim nedostacima“ zbog toga što su u programskim dokumentima nedostajali prikladni i mjerljivi pokazatelji – Izvješće o evaluaciji koje je izradio Konzorcij AESA, siječanj 2013.
- 12 Zapisnik sa sjednice SMSC-a za vladavinu prava od 15. 11. 2012. i SMSC-a za reformu javne uprave od 16. 11. 2012.
- 13 Pokratak RACER dolazi od engl. riječi *Relevant* (relevantan) – usko povezan s ciljevima intervencije; *Accepted* (prihvaćen) – prihvaćaju ga svi dionici; *Credible* (vjerodostojan) – razumljiv osobama koje nisu stručnjaci i lak za tumačenje; *Easy* (jednostavan) – lak za praćenje, npr. prikupljanje podataka moguće je uz niske troškove; te *Robust* (čvrst) – tj. ne dopušta laku manipulaciju.
- 14 Sektorski i projektni sažetci standardizirani su dokumenti koje Komisiji podnose zemlje korisnice IPA-e za određenu godinu nakon provedene rasprave između Komisije i zemlje korisnice. U sažetcima se jasno navode, na sektorskoj i projektnoj razini, prioritetne osi, ciljevi, predviđene aktivnosti, očekivani rezultati i povezani objektivno provjerljivi pokazatelji te predviđeni načini provedbe s ključnim etapama.
- 15 Tijekom razdoblja od svibnja 2009. do svibnja 2013. godine delegacija EU-a problematičnima je smatrala u prosjeku 14 projekata IPA-e mjesečno.

17

U postupku odabira nije upotrijebljen kriterij razine sufinanciranja projekata i učinak poluge koji se očekuje od financiranja u okviru IPA-e. Do 2012. godine nisu postojale smjernice Europske komisije o usporednom sufinanciranju u vezi s IPA-om. Srbija se obvezala na doprinos od 289 milijuna eura sredstava za sufinanciranje godišnjih programa IPA-e u razdoblju od 2007. do 2012. godine, tj. 24 % ukupnih nacionalnih sredstava i sredstava EU-a u okviru IPA-e¹⁶. No, bilo je teško pratiti je li obveza nacionalnog sufinanciranja ispunjena i nisu postojale smjernice o mjerama koje je trebalo poduzeti u slučajevima kad te obveze nisu bile ispunjene.

18

Delegacija EU-a i srbijanske vlasti uložili su stvarne napore kako bi riješili utvrđene probleme i uzeli ih u obzir pri idućim postupcima izrade programa. Osim toga, Komisija je u suradnji s Uredom za europske integracije Republike Srbije u programe IPA-e za 2012. i 2013. godinu uvela poboljšanja postupka odabira koja su obuhvatila:

- (a) strože uvjete u pogledu spremnosti projekata;
- (b) sporazum Komisije i srbijanskih vlasti iz 2012. godine o smjernicama za usporedno sufinanciranje.

Organizacije civilnog društva sve su više uključivane u financiranje upravljanja u okviru IPA-e

19

U strategiji europskog proširenja naglasak je stavljen na jačanje organizacija civilnog društva i njihovo uključivanje u razvoj politika. U sklopu godišnjih programa IPA-e za Srbiju u razdoblju od 2007. do 2010. godine bila su odobrena četiri projekta za potporu civilnog društva u ukupnom iznosu od 9 milijuna eura.

20

Od 2007. godine status organizacija civilnog društva i njihova suradnja s vladom znatno su se poboljšali. Organizacije civilnog društva u Srbiji sada su vrlo aktivne na području upravljanja i borbe protiv korupcije¹⁷. Govoreći općenitije, od 2010. godine omogućeno je redovito savjetovanje s organizacijama civilnog društva u vezi s izradom programa IPA-e, no u vrijeme revizije uporaba mehanizma savjetovanja još nije bila raširena.

- 16 Na temelju podataka u godišnjim programima IPA-e za Srbiju. Ova visoka razina sufinanciranja ostvarena je najvećim dijelom zato što su se srbijanske vlasti 2011. godine obvezale da će dodijeliti 122 milijuna eura općinskom programu ulaganja u zaštitu okoliša putem bespovratnih sredstava i zajmova (engl. *municipal environment grant-loan investment programme*, MEGLIP) u vezi sa zaštitom okoliša, klimatskim promjenama i energetskim sektorom.
- 17 Pogledajte, na primjer, rezultate projekta 15. („Dijalog s civilnim društvom“) u okviru 8.

Koordinacija s drugim donatorima bila je tek djelomično djelotvorna, no poboljšava se

21

Unatoč određenim naporima, nije postojala stroga disciplina pri koordinaciji ranih projekata IPA-e s projektima drugih donatora kako bi se osigurala komplementarnost i izbjegla preklapanja, posebice u sektoru vladavine prava (vidjeti *okvir 1.*).

Okvir 1.

Primjeri koordinacijskih nedostataka u sektoru vladavine prava

Projekt 3. „Pravosudni sustav“ jasan je primjer nekvalitetne koordinacije, od izrade do provedbe. Naime, sustav vođenja predmeta koji je financirao EU upotrebljavao se usporedno s drugim sustavom koji je financirao USAID. Nedostatak koordinacije i lokalnog vlasništva u odnosu na pitanja u vezi s informacijskom tehnologijom u sektoru vladavine prava očituje se u činjenici da su velika ulaganja u IT u okviru IPA-e bila provedena bez odgovarajuće strategije za IT.

22

Međutim, nakon uvođenja sektorskog pristupa u dokumentima IPA-e očituje se poboljšana i sustavnija koordinacija donatora. Savjetovanje s donatorima sada se redovito provodi u okviru sektorskih radnih skupina, a Komisija se u svojem dijalogu sa Srbijom uvelike oslanja na uključenost međunarodnih organizacija u skladu s njihovim područjima stručnosti, poglavito na Svjetsku banku (izvješća PEFA), Europsku banku za obnovu i razvoj, Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj (procjene SIGMA), Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju, Vijeće Europe i organizacije Ujedinjenih naroda¹⁸.

Komisija se počela baviti nedostacima u izradi projekata koji su doprinijeli kašnjenju pri provedbi

23

Sud je ispitao je li 15 projekata koji su obuhvaćeni revizijom (vidjeti *Prilog I.*) imalo precizne ciljeve i jesu li se temeljili na procjeni konkretnih potreba te je li izrada projekata uključivala postavljanje odgovarajućih uvjeta. Sud je također ispitao jesu li projekti bili provedeni u skladu s planiranim rokovima i jesu li bili prikladno praćeni te jesu li po potrebi bile poduzete korektivne mjere.

18 Partnerstvo Komisije s međunarodnim organizacijama nije ograničeno na stvaranje informacija namijenjenih dijalogu. Čitav niz projekata IPA-e provodi se u biti uz uključenost ovih organizacija, npr. projekt „Koridor 10.“ (2010.) sa Svjetskom bankom; projekt „Dobro lokalno upravljanje“ (2007.) i projekt „Pranje novca“ (s ciljem suzbijanja te pojave) (2010.) s Vijećem Europe; projekt „Bolnički informacijski sustav“ (2008.) s Uredom UN-a za projektne usluge; projekt „Potpora civilnom društvu“ (2010.) s OESS-om i projekt „Potpora razvoju malih i srednjih poduzetnika“ (2012.) s EBOR-om.

Pri izradi projekata i ugovora Komisija prvobitno nije obraćala dovoljnu pozornost na precizno utvrđivanje ciljeva projekata, konkretnu procjenu potreba i iskustva stečena u prethodnim projektima

24

Svi ispitani projekti podudarali su se s prioritetima utvrđenima u strateškim dokumentima IPA-e, no u otprilike polovici njih postojali su nejasni ili neostvarivi ciljevi (vidjeti **okvir 2.**). Komisija je istodobno bila fleksibilna pri prilagodbi popisa ciljeva i očekivanih isporučenih rezultata u slučajevima kada je to bilo potrebno zbog dugotrajnog razdoblja, koje je iznosilo i do četiri ili pet godina, od nacrtu projekta do stvarne isporuke izlaznih proizvoda¹⁹. Ta je fleksibilnost u znatnoj mjeri, iako ne u potpunosti, bila protuteža negativnom učinku početnih nejasnih ili neostvarivih ciljeva projekata.

25

Neki od projekata obuhvaćenih revizijom bili su izrađeni i provedeni bez upućivanja na preciznu procjenu potreba, što je u nekim slučajevima dovelo do neučinkovite dodjele sredstava IPA-e (vidjeti **okvir 3.**). Komisija je 2012. godine počela uvoditi mjere kojima se pri osmišljavanju intervencija veći naglasak stavljao na procjenu potreba, kako pokazuje pregled projektnih i sektorskih sažetaka IPA-e za 2012. godinu koji je obavio Sud.

¹⁹ O dugotrajnom međurazdoblju bilo je riječi i u nacrtu izvješća o pretprijetnim fondovima EU-a Odbora za proračunski nadzor, ref. br.: 2011/2033(INI), 20.6.2013., članak 11., str. 25.

Okvir 2.

Nejasni ili neostvarivi ciljevi projekata

S obzirom na to da nisu bili pruženi referentni podatci, bilo je teško procijeniti u kojoj su mjeri ostvarene svrhe projekata, npr. „jačanje uloge Ministarstva zdravlja” u projektu 10. („Hitna medicinska pomoć”) ili „osnaživanje procesa pristupanja promicanjem i poboljšanjem uzajamnog poznavanja i razumijevanja procesa integracije Srbije u EU” u projektu 15. („Dijalog s civilnim društvom između Srbije i EU-a”).

Projekt 7. („Ured javne nabave”) sadržavao je i dio u vezi s e-nabavom, koji se kasnije pokazao neostvarivim.

Okvir 3.

Primjeri nekvalitetnih procjena potreba

U projektu 14. („Ruralni razvoj”), 40 % isporučene opreme IT-a nije bilo u uporabi, a u vrijeme revizijskog posjeta dio opreme još se nalazio u skladištu agencije za plaćanja.

26

Pri izradi revidiranih projekata nedovoljno se primjenjivalo iskustvo stečeno tijekom provedbe prethodnih projekata. Odlomci o stečenom iskustvu u projektnim sažetcima bili su tek formalne naravi. Osim toga, ni u jednom od sažetaka projekata obuhvaćenih revizijom nisu bila navedena posebna iskustva stečena u sličnim projektima u drugim zemljama korisnicama. Štoviše, mehanizmi stečenih iskustava u okviru Komisije u biti su se prvenstveno oslanjali na nalaze evaluacija na makro razini, ponekad godinama nakon nastanka činjenica, te stoga nisu mogli doprinosti pravodobnim odgovorima na razini izrade projekata.

Nedostatci u pogledu postavljanja uvjeta za pokretanje projekata i određivanja redoslijeda aktivnosti postupno se ublažavaju

27

Nedovoljno uzimanje u obzir postavljanja uvjeta i određivanja redoslijeda aktivnosti pri izradi projekata često je ugrožavalo nesmetanu i pravodobnu provedbu projekata IPA-e (vidjeti *okvir 4.*).

28

Komisija je obično provjeravala postoje li nacionalni zakonski akti kojima se osigurava djelotvornost intervencije. Međutim, određeni dijelovi dvaju projekata obuhvaćenih revizijom nisu bili dovoljno usklađeni s postojećim ili očekivanim srbijanskim zakonskim aktima te su stoga bili beskorisni (vidjeti *okvir 5.*).

29

U projektima koji su obuhvaćali dopunske ugovore o nabavi robe i jačanju kapaciteta, postavljeni uvjeti nisu uključivali dubinsku pripremnu analizu tržišta, posebice u vezi sa specijaliziranom ili osjetljivom opremom. Primjerice, za projekt 1. („Reforma policije“) nije bilo zatraženo nikakvo istraživanje tržišta. Nedostatci ugovora o nabavi robe uvelike su ugrozili relevantnost i djelotvornost dopunskog ugovora o twinningu.

Okvir 4.

Primjeri nekvalitetnog postavljanja uvjeta i određivanja redoslijeda aktivnosti u projektima

Postojali su nedostatci u određivanju redoslijeda aktivnosti u dvama ugovorima o pružanju usluga koji su činili projekt 9. („Regionalni razvoj“). Strategije regionalnog razvoja bile su izrađene prije nacionalnog plana regionalnog razvoja te je stoga kasnije bilo potrebno preraditi strategije radi usklađenja s planom.

U projektu 12. („Žeželjev most“), ishodenje neophodnih građevinskih dozvola nije bilo preduvjet, nego jedna od aktivnosti u okviru projekta. To se pokazalo kao problem jer je postupak ishodenja građevinskih dozvola u Srbiji dugotrajan. Projekt je započeo u ožujku 2011. godine, no izvođači su ishodili neophodne dozvole tek u travnju 2012. godine, što je dovelo do kašnjenja projekta.

Primjeri pravnih nedosljednosti

Jedan dio projekta 1. („Reforma policije“) morao je biti izostavljen jer je korisnik tvrdio da prema srbijanskim zakonima provjera integriteta policije nije dopuštena.

U projektu 10. („Hitna medicinska pomoć“), naručeni defibrilatori za javno postavljanje i uporabu gotovo da uopće nisu bili upotrijebljeni jer srbijanski zakoni ne dopuštaju uporabu defibrilatora osobama koje ne pripadaju medicinskom osoblju.

30

Istodobno, postavljeni uvjeti bili su čvrsti i strogo su se primjenjivali u pozivima za podnošenje prijedloga, npr. u projektu 15. („Dijalog s civilnim društvom između Srbije i EU-a“), gdje je visoka razina predanosti organizacija civilnog društva i njihovih projektnih partnera donijela velike koristi.

31

U usporedbi s programima IPA-e za 2007. i 2008. godinu, u programskim dokumentima nakon 2012. godine održava se povećani naglasak koji se stavlja na postavljanje uvjeta. Dolazilo je do odgađanja projekata zbog nedostatka dozvola²⁰ ili do smanjenja njihova opsega zbog nedostatka potrebnih studija izvedivosti.

Dolazilo je do kašnjenja u provedbi projekata obuhvaćenih revizijom, no ukupnu sposobnost iskorišćivanja sredstava IPA-e Komisija je ocijenila dobrom

32

Na provedbu svih revidiranih projekata utjecala su kašnjenja, koja su ponekad bila znatna, što može ukazivati na to da je kapacitet pojedinih srbijanskih projektnih partnera za provedbu određene intervencije bio precijenjen. U velikim infrastrukturnim projektima poput projekta 12. („Žeželjev most“) često su nastajala uska grla u vezi sa sposobnošću iskorišćivanja sredstava (vidjeti odlomak 43.). Bolje iskorišćivanje sredstava IPA-e odražavalo se u uspjehu poziva za podnošenje prijedloga, primjerice u programu dodjele bespovratnih sredstava u sklopu projekta 5. („Program potpore općinama“), gdje je podneseno više od 200 projekata, pri čemu je financirano 67 projekata čije su aktivnosti većinom dovršene u planiranim rokovima.

20 Projekt intermodalnog transporta primjer je projekta koji je zbog nedostatka dozvola odgađan tijekom nekoliko programskih godina nakon programa IPA-e za 2011. godinu.

33

Istodobno, unatoč kašnjenjima i produljenjima ugovora u revidiranom uzorku bez dodatnih troškova, visoke stope ugovaranja i plaćanja o kojima je delegacija EU izvješćivala tijekom cjelokupnog programskog ciklusa 2007.–2013. ukazuju na visoku sposobnost iskorišćivanja sredstava na nacionalnoj razini za čitav program IPA-e.

Praćenje intervencija IPA-e odvijalo se na razini ugovora, no ne na razini projekata

34

Praćenje intervencija IPA-e nije sustavno provedeno na razini projekata. Iako su upravljački odbori nosili naziv „odbor za upravljanje projektima“, to nije bio prikladan naziv jer su oni upravljali samo određenim ugovorima, a ne ukupnim projektom.

35

Praksa u vezi s terenskim inspekcijama koje provodi delegacija EU-a u početku se razlikovala, no delegacija EU-a poboljšala je ukupno stanje 2011. godine pokretanjem službenog mehanizma unutarnjeg praćenja. Praćenje usmjereno na rezultate, koje je započelo 2009. godine, sada služi kao prevladavajući vanjski mehanizam praćenja za projekte za jačanje kapaciteta. Sud je utvrdio da su izvješća usmjerena na rezultate povezana s projektima obuhvaćenim revizijom općenito pružila odgovarajuće informacije o napretku projekata.

36

U projektima u kojima su istodobno postojale nacionalna sastavnica i sastavnica IPA-e, npr. u projektu 6. („Potpora carinskoj upravi“), tim se dvjema sastavnicama upravljalo zasebno bez službenog protoka informacija između srbijanskih vlasti i delegacije EU-a. Vremenska ograničenja primjenjiva na nacionalne sastavnice bila su također manje zahtjevna od ograničenja primjenjivih na sastavnice IPA-e. Od 2012. godine sporazum o usporednom sufinanciranju zaključen sa srbijanskim vlastima omogućio je Komisiji da poveća svoje napore na rješavanju ovog nedostatka koordinacije (vidjeti odlomke 17. i 18.).

Komisijin pristup u smislu korektivnih mjera bio je prilično ograničen

37

Korektivne mjere koje je Komisija po potrebi poduzimala tijekom postupka provedbe nisu se bavile poteškoćama koje su uzrokovale kašnjenja (vidjeti odlomak 16.). One su se uglavnom sastojale od fleksibilnog produljenja trajanja ugovora bez nastajanja dodatnih troškova ili izmjene aktivnosti u sklopu ugovora. Primjerice, u slučajevima blokiranja projekta zbog nedovoljne predanosti srbijanskih vlasti, sredstva IPA-e bila su preraspoređena na druge nove aktivnosti. Komisija nije razmatrala poduzimanje oštrijih reakcija, npr. odgađanje provedbe dok se problemi ne riješe ili čak otkazivanje projekta.

38

Uvjeti ugrađeni u izradu projekta općenito nisu bili dovoljno strogi kako bi automatski doveli do korektivnih mjera (vidjeti odlomke 27., 28. i 29.)²¹. Delegacija EU-a istodobno je razmatrala i rješavala važne probleme koji su postojali kod korisnika i koji su mogli ugroziti postupke natječaja, ugovaranja i provedbe. Problemi koje delegacija EU-a nije mogla riješiti bili su prosljeđeni odborima za praćenje te u krajnjoj instanci Zajedničkom odboru za praćenje IPA-e.

Projektima IPA-e općenito su ostvareni planirani izlazni proizvodi, no rezultati koji nadilaze izlazne proizvode možda neće biti održivi

39

Sud je ispitao jesu li planirani izlazni proizvodi i ostali rezultati ostvareni te jesu li postupci natječaja i javne nabave ispravno provedeni. Sud je također ispitao je li vjerojatno da će izlazni proizvodi i drugi rezultati projekata biti održivi i nakon završetka financiranja u okviru IPA-e.

40

Podrobni prikaz nalaza Suda u vezi s izlaznim proizvodima i drugim rezultatima projekata naveden je u **tablici 2.** za projekte povezane s upravljanjem i **tablici 3.** za projekte u drugim područjima koja nisu povezana s upravljanjem. Procjenom koju je proveo Sud uzeli su se u obzir, ako su bili dostupni, relevantni zaključci iz izvješća i evaluacija u vezi s praćenjem usmjerenim na rezultate)²².

Projektima IPA-e ostvarena je većina planiranih izlaznih proizvoda i rezultata koji nadilaze izlazne proizvode

41

Unatoč sustavnim kašnjenjima, projekti obuhvaćeni revizijom koji su bili dovršeni u vrijeme revizije ostvarili su većinu izlaznih proizvoda koji su prvobitno bili planirani ili izmijenjeni tijekom provedbe projekta. Ostvarivanje izlaznih proizvoda bilo je u biti preduvjet da Komisija izvrši završna plaćanja, čime se objašnjava činjenica da je bilo vrlo malo slučajeva u kojima izlazni proizvodi nisu u potpunosti ostvareni nakon dovršetka projekta (vidjeti **okvire 7., 9. i 10.**). No, neki od revizijskih nalaza pokrenuli su pitanje kratkoročne ili dugoročne korisnosti određenih, uglavnom manjih, izlaznih proizvoda projekata (vidjeti odlomak 48.).

42

Projektima su općenito ostvareni dobri rezultati, koji su i nadilazili izlazne proizvode, što je doprinijelo ostvarenju ciljeva pomoći IPA-e. Ukupno gledajući, osam projekata IPA-e u vezi s upravljanjem obuhvaćenih revizijom pomoglo je u povećanju sposobnosti institucija kojima su dodijeljena sredstva i/ili poboljšanju nacionalnog pravnog okvira (vidjeti **okvir 6.**). Sud je utvrdio značajne nedostatke u pogledu rezultata četiriju projekata povezanih s upravljanjem (vidjeti **okvir 7.**).

21 Kako je potvrđeno u dokumentu „Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia” (hrv. Evaluacija pomoći sektoru vladavine prava koju su proveli i financirali IPA i drugi donatori u Srbiji) (za razdoblje od 2007. do 2011. godine), nacr iz svibnja 2013.: „Uvijek kad se projekt započne u okolnostima koje su preuranjene za pravilno izvođenje projektnih aktivnosti riječ je o lošoj izradi projekta” (str. 24.) i „Potrebno je započeti postavljati uvjete, uz moguću sankciju u obliku privremene obustave provedbe projekta” (str. 59.).

22 Primjerice, Privremena evaluacija i meta evaluacija pomoći IPA-e, Izvješće o Srbiji, ECORYS, kolovoz 2013. Pogledajte također evaluacije navedene u bilješkama 22., 24., 28. i 30.

Okvir 6.

Primjeri konkretnih rezultata projekata povezanih s upravljanjem

Projektom 2. („Borba protiv korupcije“) uspješno je pružena potpora jačanju administrativnog kapaciteta Antikorupcijske agencije, posebice pružanjem rješenja IT-a. Također je poboljšan pravni i institucijski okvir za borbu protiv korupcije doprinosom u izradi izmijenjene antikorupcijske strategije i akcijskog plana.

Projektom 5. („Program potpore općinama“) doprinijelo se jačanju sposobnosti lokalnih uprava i poboljšanju kvalitete usluga za građane. To je potvrđeno u terenskim revizijama koje je Sud proveo u Kraljevu (Geografski informacijski sustav) i Nišu (Pozivni centar i Centar za građevinske dozvole). Projektom je također pružena pomoć u poboljšanju komunikacije i suradnje između općina i javnih komunalnih poduzeća aktivnih na tim područjima.

Okvir 7.

Primjeri neujednačenih rezultata projekata povezanih s upravljanjem

U okviru projekta 5. („Program potpore općinama“), posebni modul potpore inicijativi za općinske obveznice imao je ograničene rezultate. Stalna konferencija gradova i općina promicala je općinske obveznice kao alternativu uobičajenim bankovnim zajmovima, no suočila se s protivljenjem banaka i otporom općina koje nisu bile sklone promjenama. Količina izdanih općinskih obveznica bila je iznimno mala. Sredinom 2013. godine samo su dva grada izdala općinske obveznice: Grad Novi Sad, u vrijednosti od 35 milijuna eura, i Grad Pančevo, u vrijednosti od 1 milijuna eura. Sekundarno tržište, koje je financirano u okviru IPA-e, nikada nije proradilo zbog malog broja izdanih obveznica.

Projekt 8. („Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru“) bio je uspješan u uspostavi centralne jedinice za harmonizaciju (engl. *central harmonisation unit*, CHU) u okviru Ministarstva financija, no u vrijeme revizije jedinica je usmjerila sve svoje resurse na aktivnosti osposobljavanja i nije provodila druge uobičajene zadatke CHU-a, primjerice razvoj strategija i standarda unutarnje revizije. Konkretno, CHU još nije pružio potporu financijskim upraviteljima i unutarnjim revizorima u vezi s procjenom rizika i upravljanjem rizicima od prijave. Planirani odjeli za unutarnju reviziju bili su formalno uspostavljeni, no suočavali su se s problemima u vezi s osobljem. Projekt je, međutim, bio uspješan u pogledu razvoja programa certifikacije za unutarnje revizore.

Okvir 8.

Primjeri dobrih rezultata projekata IPA-e koji nisu povezani s upravljanjem

Pojedinim dijelovima projekta 13. („Elektroprivreda Srbije“) financiranim u okviru IPA-e ostvareni su očekivani rezultati u pogledu jačanja kapaciteta za javnu nabavu i postavljanje sustava protiv zagađenja u skladu s pravnom stečevinom EU-a.

Bespovratnim sredstvima u vezi s borbom protiv korupcije, namijenjenima organizacijama civilnog društva u sklopu projekta 15. („Dijalog s civilnim društvom“), ostvareni su održivi rezultati, primjerice razvoj praktičnih metodologija za borbu protiv korupcije u zdravstvenom sektoru i praćenje postupaka javne nabave djelovanjem građana te provođenje ankete o sustavu nacionalnog integriteta.

43

Od sedam projekata obuhvaćenih revizijom u intervencijskim područjima koja nisu povezana s upravljanjem, četiri su projekta ostvarila, ili su bila na dobrom putu da ostvare i planirane rezultate koji nadilaze izlazne proizvode (vidjeti **okvir 8.**), a dva su projekta procijenjena djelomice djelotvornima (vidjeti **okvir 9.**). Sedmi projekt, projekt 12. („Žeželjev most“), bio je u vrijeme revizije još u tijeku i očekivalo se da će kasniti 18 mjeseci. Na popisu uskih grla prevladavaju veliki infrastrukturni projekti i ukazuju na stalno pojavljivanje problema zastoja i propuštenih rokova²³. EU je prethodno već financirao dva druga projekta kao potporu obnovi Žeželjeva mosta: projekt u okviru programa CARDS za 2004. godinu²⁴ s ciljem financiranja detaljne konstrukcijske specifikacije te projekt IPA-e za 2008. godinu za nadzor nad obnovom. Unatoč znatnim financijskim sredstvima i tehničkoj pomoći EU-a, srbijanske vlasti i dalje pokazuju nedostatke u planiranju i provedbi ulagačkih projekata. Ishođenje građevinskih dozvola i dalje je ozbiljan problem, kojim se Komisija stalno bavi pri izradi programa IPA-e (vidjeti odlomak 31.).

- 23 Evaluacija djelotvornosti i učinkovitosti razvojne pomoći Republici Srbiji po sektorima, Maxima Consulting, ref. br. SWE14/OC01-18, 2014., str. 80.
- 24 Tijekom razdoblja od 2000. do 2006. godine programi potpore Srbiji većinom su financirani u okviru Uredbe o programu CARDS, Uredba Vijeća (EZ) br. 2666/2000 od 5. prosinca 2000. o pomoći Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Saveznoj Republici Jugoslaviji i bivšoj jugoslavenskoj Republici Makedoniji, stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1628/96 i izmjeni uredbi (EEZ) br. 3906/89 i (EEZ) br. 1360/90 i odluka 97/256/EZ i 1999/311/EZ (SL L 306, 7.12.2000., str. 1.). Pokrata CARDS dolazi od engl. naziva *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju).

Okvir 9.

Primjeri djelomično djelotvornih projekata IPA-e koji nisu povezani s upravljanjem

Projektom 11. („Konkurentnost privatnog sektora“) djelomično su ostvareni očekivani rezultati u vezi s jačanjem institucija: na razini vlade, potrebno je preraditi strategiju za klastere i postoji potreba za razvojem djelotvornih mjera potpore za razvoj lokalnih lanaca. Djelomično ostvarenje ciljeva zabilježeno je i za internacionalizaciju: ostvareno je pet od osam ciljeva.

Projekt 14. („Ruralni razvoj“) također je bio djelomično djelotvoran. Uspostavljeni su agencija za plaćanja i upravljačko tijelo, no njihova je akreditacija kasnila (kašnjenje je u vrijeme revizije iznosilo 1 i pol godinu) zbog okolnosti koje su bile izvan kontrole projekta. Agencija za plaćanja nije mogla apsorbirati planirane projektne aktivnosti, posebice osposobljavanje. Drugim sastavnim dijelom projekta (*Leader*) također su ostvareni djelomični rezultati. Napori uloženi u stvaranje planiranih lokalnih struktura bili su uspješni, no projektom se nije uspjelo razviti kritičnu masu osposobljenog osoblja.

Postupci natječaja i javne nabave općenito su bili djelotvorni

44

Utvrđeno je da su postupci natječaja i javne nabave općenito bili prikladni za osiguranje pravodobne isporuke očekivanih izlaznih proizvoda²⁵. No, u četiri projekta obuhvaćena revizijom postojali su ozbiljni problemi u vezi s nabavom cjelokupne planirane opreme ili dijela opreme, posebice kad je bila riječ o specijaliziranoj i osjetljivoj opremi (vidjeti *okvir 10.*).

45

Komisija nije zahtijevala sažeti dokument o praćenju u vezi s neuspješnim natječajima i nije analizirala razloge zbog kojih su neki natječaji bili neuspješni, čak i nekoliko puta. Nisu pronađeni dokazi da su se poštovale odredbe Priručnika za izradu programa IPA-e iz 2008. godine u vezi sa specijaliziranom opremom²⁶.

Izgledi za održivost projekata IPA-e nisu bili posve zadovoljavajući

46

U dvije trećine projekata obuhvaćenih revizijom Sud je utvrdio probleme povezane s održivošću pojedinih izlaznih proizvoda i drugih rezultata. Održivost koristi ostvarenih kupljenom robom posebice je bila ugrožena u slučajevima kada su nedostajale ključne odluke ili kada korisnik nije imao dostatna proračunska sredstva i ovisio je o donatorima (vidjeti *okvir 11.*). Održivost projekata povezanih s upravljanjem posebno je bila ugrožena problemima u vezi s osobljem, a stanje je bilo otežano i zbog mjera štednje koje je Vlada Republike Srbije poduzela u trenutku izbijanja globalne gospodarske krize (vidjeti *okvir 12.*).

- 25 Budući da je delegacija EU-a postupke javne nabave provodila u sklopu centraliziranog upravljanja, iz projekata se ne može izvući zaključak o administrativnom kapacitetu srbijanskih vlasti u području javne nabave.
- 26 Kad je riječ o ulagačkim projektima ili sastavnim dijelovima projekata koji obuhvaćaju specijaliziranu opremu ili za koje su izdvojena znatna sredstva, konačno odobrenje njihovih projektnih sažetaka ovisit će o prethodnom predstavljanju prikladne studije tržišta. Neophodne iznimke od ovog pravila nacionalni koordinator IPA-e morat će opravdati Europskoj komisiji u pismenom obliku (dio 7.2. Priručnika za izradu programa IPA-e).

Okvir 10.

Primjeri problema pri natječajima i javnoj nabavi

U projektu 1. („Reforma policije“), postupak natječaja za opremu potrebnu za tajni nadzor prekoračio je vremenski okvir i dodijeljena sredstva na kraju su bila opozvana. Neuspješna nabava opreme negativno se odrazila na predanost korisnika i još uvijek narušava sposobnost odjela za unutarnju kontrolu da se djelotvorno bori protiv korupcije unutar policijskih snaga, a to je bio ključni cilj projekta.

U projektu 6. („Potpora carinskoj upravi“), 2. serija opreme (odjeća) financirane u okviru IPA-e na kraju je bila izostavljena iz natječaja zbog poteškoća u ispunjenju pravila EU-a o podrijetlu i izravno ju je financirala Srbija.

Okvir 11.

Primjeri rizika za održivost

Ključnu odluku za održivost projekta 3. („Pravosudni sustav“) o sustavu koji će se uvesti u srbijansku mrežu sudova (EU SAPS ili US AVP) srbijanske vlasti još nisu bile donijele u trenutku provođenja revizije. Dostupnost financijskih sredstava za uvođenje sustava diljem zemlje nije bila razjašnjena i bilo je vjerojatno da će uvođenje biti otežano zbog problema s uporabnim vijekom softvera i nedostatnim ili zastarjelim hardverom. Otprilike 70 % proračuna za opremu IT-a za pravosuđe u Srbiji osigurano je u okviru IPA-e ili drugim donacijama, a preostalih 30 % došlo je iz državnog proračuna, a to nije održivo rješenje za razvoj IT-a i osiguranje vlasništva korisniku.

Glavni problem u vezi s održivošću u projektu 9. („Regionalni razvoj“) bio je nejasan organizacijski ustroj za politiku regionalnog razvoja i na nacionalnoj i na regionalnoj razini. Nije postojao jasan usklađeni stav o razmjeru decentralizacije i načinu uklapanja regionalizacije²⁷. Postojao je znatan rizik da podržane agencije za regionalni razvoj ne bi mogle opstati bez jasno utvrđenih uloga i odgovornosti. One su također bile suočene s ozbiljnim financijskim poteškoćama i još su bile ovisne o donatorima.

Nisu postojali planovi ni raspored zamjene ambulantan vozila financiranih u okviru IPA-e, koja će ubrzo dosegnuti kraj svojeg uporabnog vijeka i za koja su se stalno povećavali troškovi održavanja. Zbog toga nije bilo sigurno da će se poboljšane sposobnosti ostvarene u sklopu projekta 10. („Hitna medicinska pomoć“) moći održati na dulji rok.

27 *Ex ante* evaluacija nacionalnog plana regionalnog razvoja i strategija regionalnog razvoja, IBF International Consulting, srpanj 2012., str. 7.

Okvir 12.

Primjeri problema u vezi s osobljem u projektima povezanim s upravljanjem

Održivost rezultata projekta 8. („Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru“) ovisi o sposobnosti Ministarstva financija da okupi odgovarajuću skupinu stalnih stručnih unutarnjih revizora za javni sektor. Zbog natjecanja s privatnim sektorom i državnim revizijskom institucijom, dovršenje plana zapošljavanja i ograničenje izmjenjivanja osoblja bilo je otežano²⁸.

Izmjenjivanje osoblja također ugrožava institucijski kapacitet novih tijela odgovornih za provedbu sastavnice IPA-e u vezi s ruralnim razvojem, koja se financira u sklopu projekta 14. („Ruralni razvoj“)²⁹.

28 Odjeli za unutarnju reviziju posječeni tijekom revizije bili su suočeni s problemima u vezi s osobljem. U Ministarstvu pravde bila su postavljena dva unutarnja revizora (bez certifikata) umjesto planiranih osam. U Ministarstvu financija bio je aktivan samo jedan unutarnji revizor (voditelj odjela) umjesto planirana tri.

29 Vidjeti također dokument „Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors“ (hrv. Evaluacija pomoći sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja koju su proveli i financirali IPA i drugi donatori), siječanj 2013., sektorska evaluacija, str. 37.–39.

47

Iako su se pojedini zakonski akti pokazali zaprekom za djelotvornost određenih sastavnih dijelova projekata (vidjeti odlomak 28.), u nekim su slučajevima pomogli održivosti cjelokupnih projekata. Novi srbijanski zakon

o javnoj nabavi, primjerice, osigurao je održivosti mnogih rezultata projekta 7. („Javna nabava“), kao i nekih od napora financiranih bespovratnim sredstvima u sklopu projekta 15. („Dijalog s civilnim društvom“) koja su obuhvaćena revizijom.

Tablica 2. Projekti IPA-e povezani s upravljanjem – Procjena izlaznih proizvoda i drugih rezultata

Revizijski kriteriji	Projekt							
	1. Reforma policije	2. Borba protiv korupcije	3. Pravosudni sustav	4. Tužitelji i kazneni sustav	5. Program potpore općinama	6. Carinska uprava Srbije	7. Ured javne nabave	8. Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru, 3. faza
Ostvareni su planirani izlazni proizvodi.								
Ostvareni su očekivani rezultati koji nadilaze izlazne proizvode.				— U tijeku				
Postupci natječaja i javne nabave bili su prikladno pripremljeni za osiguranje pravodobne isporuke očekivanih izlaznih proizvoda.								
Uspostavljeni su nacionalni zakonski akti potrebni za osiguranje djelotvornosti intervencije.								
Projekt je imao dobre izgleda za održivost nakon dovršetka financiranja u okviru IPA-e, posebice: bilo je zajamčeno financiranje nakon IPA-e i korisnik je imao vlasništvo i kapacitet za osiguranje nastavka projekta.								

	Zadovoljavajuće
	Djelomično zadovoljavajuće
	Nezadovoljavajuće

48

Kada je riječ o održivosti, izostala su odgovarajuća nastojanja u vezi s njezinim praćenjem. Nakon završetka ugovora rijetko se procjenjuju učinak i korisnost ugovora. *Ex post* praćenje usmjereno na rezultate još nije pokrenuto u Srbiji kako bi se provjerila srednjoročna i dugoročna održivost rezultata projekata IPA-e. U samim projektima/ugovorima nema riječi o odgovornosti za srednjoročni ili dugoročni učinak ili održivost planiranih rezultata. Takva odgovornost prestaje odmah

sa završetkom ugovorenih aktivnosti. Odgovarajući mehanizam praćenja održivosti posebice nedostaje u slučajevima kada se praktična korisnost određenih isporučenih rezultata može procijeniti tek nekoliko godina nakon projekta, npr. u slučaju dokumenata o politikama, protokola, postupaka, priručnika, analiza, različitih studija itd. ili kada je to izričito navedeno, primjerice u projektu 1. („Reforma policije“) i projektu 10. („Hitna medicinska pomoć“).

Tablica 3.

Projekti IPA-e koji nisu povezani s upravljanjem – Procjena izlaznih proizvoda i drugih rezultata

Revizijski kriteriji	Projekt						
	9. Program regionalnog razvoja	10. Hitna medicinska pomoć	11. Konkurentnost privatnog sektora	12. Željeznic most	13. Elektropri-vreda Srbije	14. Politike ruralnog razvoja	15. Civilno društvo
Ostvareni su planirani izlazni proizvodi.				— U tijeku			
Ostvareni su očekivani rezultati koji nadilaze izlazne proizvode.				— U tijeku			
Postupci natječaja i javne nabave bili su prikladno pripremljeni za osiguranje pravodobne isporuke očekivanih izlaznih proizvoda.							
Uspostavljeni su nacionalni zakonski akti potrebni za osiguranje djelotvornosti intervencije.				—			
Projekt je imao dobre izgleda za održivost nakon dovršetka financiranja u okviru IPA-e, posebice: bilo je zajamčeno financiranje nakon IPA-e i korisnik je imao vlasništvo i kapacitet za osiguranje nastavka projekta.							

- Zadovoljavajuće
- Djelomično zadovoljavajuće
- Nezadovoljavajuće

Drugi dio – Komisijino upravljanje nefinancijskom pomoći za potporu upravljanju

U svojem dijalogu sa Srbijom Komisija se intenzivno bavila pitanjima upravljanja, što je dovelo do povećanog povoljnog učinka

49

Sud je ispitao je li se dijalog između EU-a i Srbije izričito bavio ključnim pitanjima upravljanja i je li obuhvatio uspostavu mjera i praćenje njihove provedbe. Također je ispitao jesu li politički prioriteti uzeti u obzir pri oblikovanju politika i izradi projekata. Sud je pregledao deset nedavnih projekata IPA-e provedenih u sektorima koji nisu povezani s upravljanjem (vidjeti *Prilog II.*) kako bi se procijenila mjera u kojoj su upravljanje i borba protiv korupcije ugrađeni u te projekte kao međusektorska pitanja.

Postojao je strukturirani dijalog o upravljanju između Komisije i Srbije

50

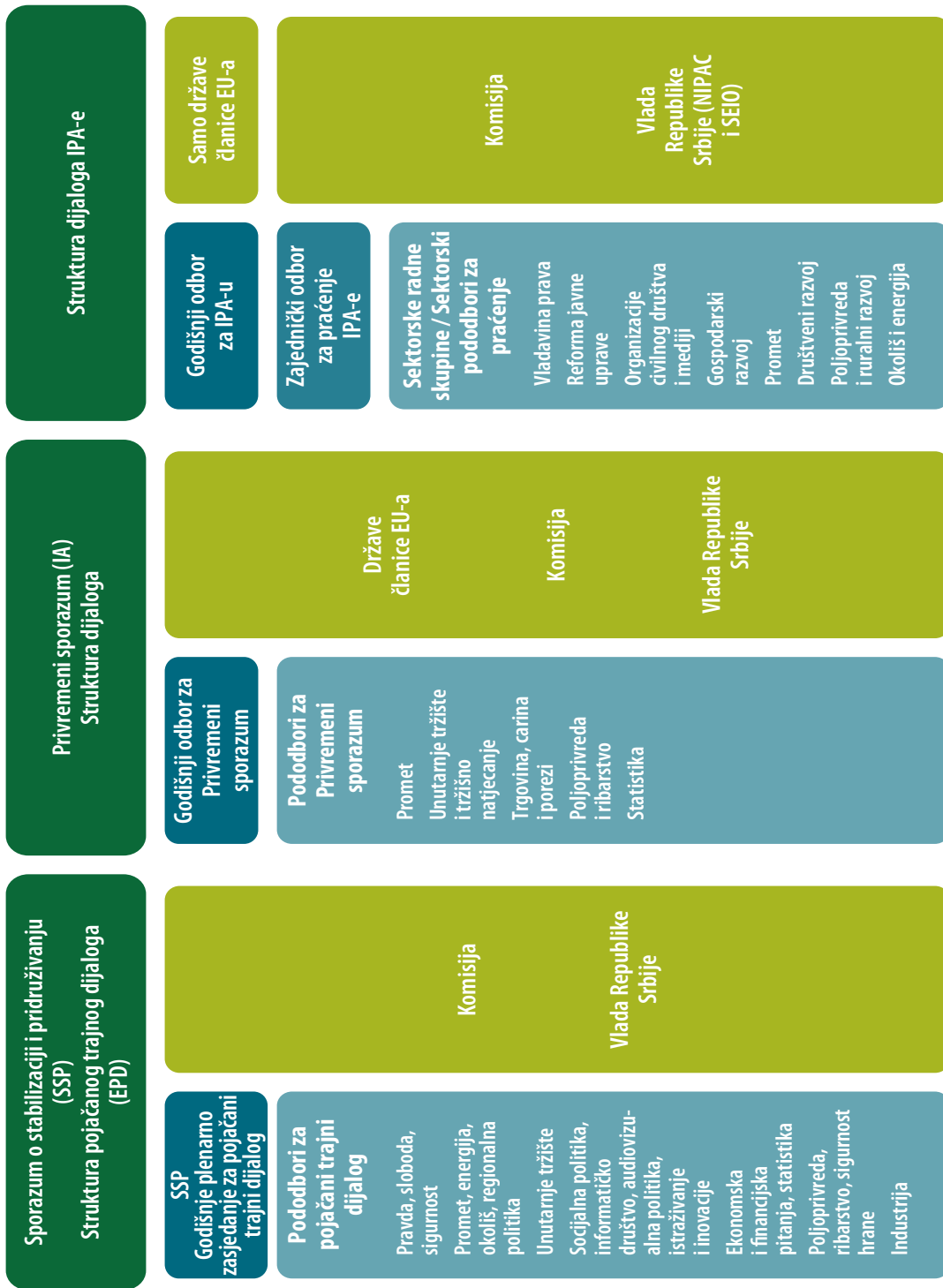
Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (vidjeti odlomak 2.) obuhvaća odredbe o dijalogu između EU-a i Srbije o političkim pitanjima i politikama suradnje³⁰. Komisija je uspostavila složeni sustav službenih i manje formalnih sastanaka i dokumenata na različitim razinama kako bi se omogućio dubinski trajni dijalog sa srbijanskim partnerima. Na *sllici 2.* prikazane su uspostavljene strukture za pojačani trajni dijalog, dijalog o Privremenom sporazumu i dijalog o IPA-i na višoj razini. Na *sllici 3.* prikazana je složenost općeg dijaloga o politikama i izradi programa IPA-e.

51

U sklopu pojačanog trajnog dijaloga velika se važnost posvetila reformi javne uprave i reformi pravosudnog sektora, uključujući borbu protiv korupcije, kao dijelu političkih kriterija. Ta su područja redovito bila detaljno razmatrana na plenarnim zasjedanjima za pojačani trajni dijalog i posebnim pododborima za pojačani trajni dijalog. Stalnu važnost reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije u vezi sa statusom Srbije kao zemlje kandidatkinje pokazuje činjenica da se poglavlja pravne stečevine EU-a povezana s ovim temama (poglavlja 23. i 24.) razmatraju u ranoj fazi procesa pregovora, na temelju iskustava iz prethodnih pristupnih krugova.

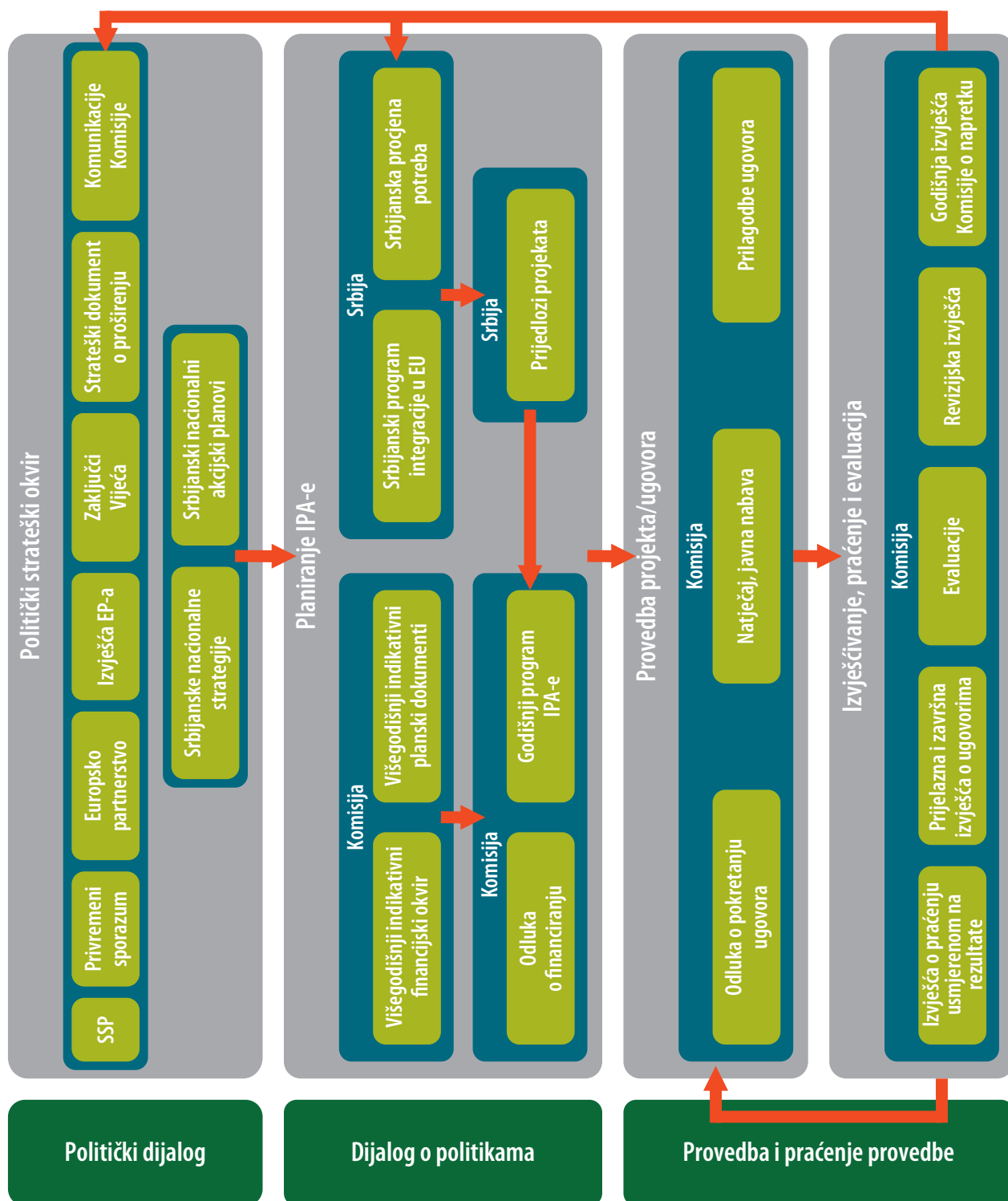
30 Posebice glava II. i glava VIII. SSP-a.

Slika 2. Strukture dijaloga između EU-a i Srbije (do rujna 2013. godine)



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije i ESVD-a.

Slika 3. Ključni elementi dijaloga između EU-a i Srbije o političkim pitanjima i IPA-i



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije i ESVD-a.

52

Reforma upravljanja javnim financijama uobičajeno je bila razmatrana na plenarnim zasjedanjima za pojačani trajni dijalog u okviru reforme javne uprave, no na nju je stavljen nešto manji naglasak u usporedbi s ostalim područjima upravljanja. No, posebne teme u vezi s upravljanjem javnim financijama poput državne revizijske institucije, unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, centralne jedinice za harmonizaciju, zakona o unutarnjoj reviziji i proračunskom sustavu, detaljnije su razmatrane na razini pododbora za pojačani trajni dijalog.

53

Komisija je imala dodatnu mogućnost za raspravu o pitanjima u vezi s upravljanjem javnim financijama sa Srbijom pri utvrđivanju uvjeta programa za potporu općem proračunu Srbije u sklopu sastavnice I. programa IPA-e za 2009. godinu. Cilj programa bila je potpora makrofinancijskoj stabilnosti Srbije kratkoročno te omogućivanje Srbiji da ustraje na strukturnim reformama unatoč gospodarskoj krizi³¹. Uvjeti plaćanja bili su posebice usredotočeni na pouzdanost financijskih i administrativnih postupaka u Srbiji, novi zakon o proračunu koji je predložila Vlada Republike Srbije i usvajanje strateškog dokumenta o financijskoj kontroli u javnom sektoru. Dodatni uvjet bilo je pokretanje ažuriranja u vezi s javnom potrošnjom i financijskom odgovornošću s ciljem pripreme plana za upravljanje javnim financijama. Komisija je smatrala da su svi ti uvjeti bili ispunjeni do kraja 2010. godine. Iako Srbija nije pripremila poseban plan za upravljanje javnim financijama, Sud je utvrdio da su srbijanskom strategijom za reformu javne uprave za razdoblje 2013.–2016. obuhvaćena neka od pitanja u vezi s upravljanjem javnim financijama. Osim toga, Zakonom o javnoj nabavi iz 2012. godine ispravljen je niz nedostataka utvrđenih prethodnih godina.

Dijalogom je obuhvaćena sustavna uspostava mjera u vezi s dobrim upravljanjem i praćenje njihove provedbe

54

Strukture s više razina (vidjeti *sliku 2.* i *sliku 3.*) pružile su čvrstu osnovu za otvoreni dijalog s ciljem dogovaranja, uspostave, praćenja provedbe i praćenja prioriteta. Mjere u vezi s ključnim pitanjima upravljanja posebno su razmatrane iz godine u godinu, kako na plenarnim zasjedanjima tako i na sastancima pododbora za pojačani trajni dijalog.

55

Proces praćenja Komisije dobio je svoj oblik u godišnjim izvješćima o napretku. Analizom koju je Sud proveo utvrđeno je da izvješća Komisije o napretku realistično procjenjuju ostvareni napredak u ključnim područjima upravljanja u Srbiji. Prema izvješćima, u razdoblju od 2007. do 2013. godine ostvareni su određeni konkretni rezultati u borbi protiv korupcije, počevši od uspostave institucijskog okvira – uz pomoć IPA-e – preko povećanog sudjelovanja organizacija civilnog društva do istraga u vezi sa slučajevima korupcije na visokoj razini. Napredak je također primijećen u reformi javne uprave i na području financijske kontrole u sklopu reforme upravljanja javnim financijama, a također i poseban napredak na području javne nabave. Najmanja reforma na područjima ključnog dobrog upravljanja zabilježena je u pravosudnom sektoru, u kojem je, prema izvješćima, od 2007. godine ostvaren tek mali napredak.

31 Za proračunsku potporu bilo je namijenjeno 100 milijuna eura od ukupnih dodijeljenih sredstava Srbiji u okviru IPA-e za 2009. godinu. Time je dopunjen izmijenjeni program MMF-a od 2,9 milijardi eura te zajmovi za politiku razvoja koje je odobrila Svjetska banka.

56

Na srbijanskoj strani, od 2010. godine nadalje, u nacionalnim akcijskim planovima za provedbu preporuka Komisije vide se primjeri transparentnih ciljeva i zadaća, kao i prikladno praćenje te sustavan i lako usporediv sažeti prikaz aktivnosti na praćenju provedbe.

Dijalogom su uspostavljene veze između političkih prioriteta i oblikovanja politika

57

Glavni programski dokumenti IPA-e za Srbiju³² u razdoblju od 2007. do 2013. godine – koji su u osnovi potekli od ključnih dokumenata dijaloga – u dovoljnoj su mjeri obuhvatili ključna područja upravljanja, iako je nešto slabiji naglasak stavljen na reformu upravljanja javnim financijama. U dijalogu se pomoć IPA-e općenito, ili posebni projekti IPA-e, redovito navode kao važni alati za poboljšanje upravljanja u Srbiji. Zajednički odbor za praćenje IPA-e (vidjeti *sluku 2.*), koji je uspostavljen 2008. godine, bavio se posebnim aspektima provedbe dijaloga na višoj razini te je također obuhvatio stratešku razinu financijske pomoći³³.

58

U okviru Zajedničkog odbora za praćenje 2012. godine započelo je s radom osam pododbora za sektorsko praćenje. Oni su prvenstveno bili usredotočeni na kontekst u kojem se isporučuje pomoć IPA-e. Njima upravljaju Komisija i Srbija (SEIO), transparentno su strukturirani i uspostavili su djelotvoran i lako usporediv alat za praćenje. Pododbori za sektorsko praćenje također su znatno poboljšali koordinaciju između utvrđivanja nacionalnih potreba i pomoći IPA-e. Primjerice, projekti u vezi s reformom javne uprave u okviru najnovijih nacionalnih programa IPA-e bavili su se skoro svim prioritetima utvrđenima u odjeljku o reformi javne uprave iz srbijanskog dokumenta o procjeni potreba za razdoblje od 2011. do 2013. godine³⁴.

Naglasak stavljen na upravljanje u dijalogu i postupku izrade programa općenito nije bio izričit pri izradi projekata

59

Pri izradi programa IPA-e na visokoj razini osobito se vodilo računa o dobrom upravljanju, djelomično uzevši u obzir probleme u vezi s upravljanjem iz prethodnih krugova proširenja, što je smatrano pokazateljem neodgovarajuće pripreme predmetnih zemalja. No, taj se naglasak općenito nije izričito odrazio na razini planiranja projekata koje su provodili Komisija i srbijanske vlasti.

- 32 SSP, Komisijine strategije proširenja, Europsko partnerstvo, MIPD i godišnji nacionalni programi IPA-e.
- 33 Zajedničkim odborom za praćenje IPA-e zajednički predsjedaju predstavnik Komisije na visokoj razini (razina ravnatelja) i nacionalni koordinator IPA-e, koji je trenutno ministar za europske integracije.
- 34 Osim toga, činjenica da je pri oblikovanju politika povećana pozornost posvećena upravljanju odrazila se u strategiji proširenja EU-a za 2013. i 2014. godinu, kojom se predviđaju znatni dodatni napori na razvoju financijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.

Opazanja

60

Manje od polovice dokumenata o izradi projekata u razdoblju od 2007. do 2012. godine sadržavalo je posebna upućivanja na dobro upravljanje. U projektima kod kojih su aspekti upravljanja bili bitni, no nisu bili jedan od primarnih ciljeva, projektna dokumentacija najčešće je općenito upućivala na potrebu za transparentnošću. Komisija i srbijanske vlasti samo su u nekoliko dokumenata o izradi projekata konkretno naveli rizike u vezi s korupcijom ili mogućim sukobom interesa. No, počevši s 2011. godinom dokumenti o izradi projekata sve su ozbiljnije upućivali na dobro upravljanje.

61

Popisom međusektorskih pitanja pri izradi projekata nisu obuhvaćeni dobro upravljanje ili borba protiv korupcije. Dokumenti o izradi projekata u razdoblju od 2007. do 2011. godine ograničili su se u biti na tri međusektorska kriterija: jednake mogućnosti, okoliš i manjine. Uključenost civilnog društva i dionika dodana je 2012. godine kao četvrto međusektorsko pitanje.

62

Nijedan od ispitanih projekata (vidjeti *Prilog II.*) nije u svojoj strukturi obuhvatio službenu procjenu potrebe sektora korisnika za mjerama protiv korupcije ili drugim mjerama u vezi s dobrim upravljanjem osim projekta E („Jačanje zakonodavstva na središnjoj razini”), čiji je projektni sažetak upućivao na korupciju u ograničenoj mjeri te projekta I („Potpora razvoju malih i srednjih poduzetnika”), koji je za izričit cilj imao borbu protiv korupcije i neslužbenog gospodarstva uvođenjem e-usluga.

63

No, unatoč izostanku izričitog navođenja borbe protiv korupcije ili upravljanja pri izradi projekata, većina ispitanih projekata neizravno je doprinijela borbi protiv korupcije i boljem upravljanju. Aktivnosti u okviru nekih projekata koje su doprinijele širenju znanja i uporabi dobrih praksi u vezi s javnom nabavom i ugovorima (npr. projekt A („Općinska infrastruktura”) i projekt B („Nadzor nad izgradnjom cesta na koridoru 10.”)) bile su usklađene s nacionalnom strategijom borbe protiv korupcije. Projekt A („Općinska infrastruktura”) također je podržao dobro upravljanje putem aktivnosti u vezi s financijskim upravljanjem, kontrolom i revizijom na lokalnoj razini te aktivnostima u vezi s izradom plana provedbe projekata u okviru standarda EU-a. Projekti koji su poduprli jačanje administrativnog kapaciteta u sektoru okoliša i energije (projekt D („Jačanje inspektorata za zaštitu okoliša”) i projekt H („Agencija za energiju”) te u poljoprivrednom sektoru (projekt C („Djelotvorno upravljanje zemljom”) i projekt J („Potpora poljoprivredi”)) mogu se također smatrati projektima koji su ostvarili učinak na suzbijanju korupcije.

Pri odobrenju sustava Srbije za upravljanje sredstvima EU-a Komisija nije cjelovito uzela u obzir upravljanje javnim financijama Srbije

64

Sud je ispitao je li Komisija sustavno procjenjivala rizike u vezi s provedbenim tijelima IPA-e, jesu li srbijanske vlasti po potrebi poduzimale prikladne mjere ublažavanja i pratile njihovu provedbu te je li taj proces bio obuhvaćen Komisijinom sveobuhvatnom procjenom pitanja u vezi s upravljanjem javnim financijama.

Provedbena tijela IPA-e bila su podvrgnuta sustavnoj analizi rizika, no decentralizaciji upravljanja sredstvima EU-a nije prethodila sveobuhvatna procjena upravljanja javnim financijama

65

Uredbom o IPA-i propisana je decentralizacija upravljanja sredstvima EU-a s Komisije na zemlje kandidatkinje, kad god je to moguće, kako bi se poboljšalo vlasništvo zemalja korisnica nad upravljanjem pomoći EU-a. To se obavlja putem novih nacionalnih tijela za provedbu pretprijetne pomoći, koja se vode pod zajedničkim nazivom „decentralizirani sustav provedbe”. Prije nego što odluči prenijeti ovlasti upravljanja³⁵ na zemlju korisnicu, Komisija treba osigurati da predmetna zemlja ispunjava utvrđene uvjete, posebice u vezi sa sustavima upravljanja i kontrole³⁶.

66

Da bi se postigla decentralizacija, najprije s Komisijinom *ex ante* kontrolama, a poslije bez njih, Srbija slijedi detaljni plan s okvirnim referentnim vrijednostima i rokovima. U sklopu plana, provedbene strukture IPA-e³⁷ bile su podvrgnute sustavnim procjenama rizika u okviru postupka akreditacije koji su provele srbijanske vlasti i Komisija. Postupak akreditacije odnosio se, međutim, samo na strukture koje su uspostavljene za decentralizirano upravljanje sredstvima IPA-e. Nije postojala pravna obveza za provođenje sveobuhvatne procjene ukupnog napretka u vezi s upravljanjem javnim financijama i sprječavanjem korupcije, tj. borbom protiv korupcije u Srbiji. Shodno tomu, postupak akreditacije za decentralizirani sustav provedbe bio je djelotvoran u podupiranju upravljanja u ograničenom području upravljačkih struktura IPA-e, no nije bio dio globalne strategije za upravljanje javnim financijama na nacionalnoj razini.

67

Očekuje se da dostatno razvijeni kapacitet unutarnje revizije u Ministarstvu financija i u okviru drugih resornih ministarstava pruži pozitivan doprinos sustavu upravljanja i kontrole koji je potreban za decentralizirano upravljanje. Unatoč nedavno ostvarenom napretku³⁸, nacionalni kapacitet unutarnje revizije još je u ranoj fazi pružanja djelotvorne potpore decentraliziranom upravljanju sredstvima EU-a. Izvješće SIGMA-e za 2013. godinu³⁹ ukazuje na to da nije usvojena politika o prijeveri i nepravilnostima u financijskom upravljanju i da centralna jedinica za harmonizaciju⁴⁰ u Ministarstvu financija nije pružila dostatnu metodološku potporu financijskim upraviteljima i unutarnjim revizorima u vezi s procjenom rizika i prijeverom.

- 35 U okviru decentraliziranog upravljanja, Komisija prenosi na zemlju korisnicu ovlasti za upravljanje određenim aktivnostima, ali zadržava ukupnu krajnju odgovornost za izvršenje općeg proračuna.
- 36 Članak 56. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, 16.9.2002., str. 1.) i članci 11. i 19. Uredbe o provedbi IPA-e, Uredba (EZ) br. 718/2007.
- 37 Decentralizirano upravljanje zahtijeva da Srbija uspostavi strukture za javnu nabavu, ugovaranje, plaćanje, praćenje i izvješćivanje o programima IPA-e.
- 38 U okviru 7. i okviru 12. vidjeti zaključke o projektu 8. („Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru”).
- 39 Procjena SIGMA-e za Srbiju, travanj 2013. godine, Koordinacija, provedba i prioriteti reforme javne uprave.
- 40 Centralna jedinica za harmonizaciju ima ulogu razviti i harmonizirati kapacitet unutarnje revizije javnih službi. Vidjeti također okvir 7. i okvir 12.

68

U svojoj strategiji proširenja iz 2013. godine Komisija je poduzela korake u pravom smjeru i naglasila je potrebu da se u dijalogu s državama obuhvaćenima procesom proširenja najprije razmotre osnovna pitanja. Posebno je istaknuto da je potrebno znatno pojačati sustave za upravljanje javnim financijama kako bi se smanjio rizik od prijevare i korupcije. Nadalje, sektorska proračunska potpora u okviru IPA-e uvjetovana je ispunjenjem potrebnih standarda za upravljanje javnim financijama.

Poduzete su mjere za ublažavanje rizika i praćena je njihova provedba

69

Poduzete mjere za ublažavanje rizika utvrđenih u provedbenim tijelima IPA-e bile su relevantne i Komisija je pratila njihovu provedbu. Nakon prijenosa ovlasti upravljanja Komisija nastavlja s praćenjem sustava i to praćenjem rješavanja preostalih neriješenih pitanja (npr. preostalih revizijskih nalaza srednje ili niske razine rizika). Važan čimbenik ublažavanja rizika leži u činjenici što Komisija može povući ili obustaviti prijenos ovlasti upravljanja u slučaju kada uvjeti više nisu ispunjeni.

70

Rizike povezane s izmjenjivanjem osoblja⁴¹ i političkim promjenama tijekom provedbe decentraliziranog upravljanja koji bi mogli dovesti do gubitka iskustva i sinergije nije moguće lako rješavati u fazi prijenosa ovlasti upravljanja te stoga zahtijevaju aktivno praćenje provedbe. Nadalje, nakon što se zaposli, osoblje se uglavnom osposobljava i ima ograničene mogućnosti za stjecanje praktičnog iskustva jer još ne postoje transakcije. Time dolazi do dodatnog rizika zbog gubitka motivacije i čestog izmjenjivanja osoblja.

71

Ograničene trenutačne zaštite zviždača dodatni je rizik koji postoji u strukturama IPA-e, kako je navedeno u nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2013. do 2018. godine. Srbijanske vlasti pripremaju nove zakonske akte o zviždačima kako bi se zadobilo povjerenje mogućih zviždača.

41 Izvješće SIGMA-e za 2013. godinu procjenjuje da ta stopa iznosi od 15 do 20 % godišnje. Također se navodi da promjene vlade dovode do viših stopa izmjenjivanja osoblja, posebno na višim položajima.

Zaključci

72

Komisija, ukupno gledajući, djelotvorno upravlja pretprijetnom pomoći Srbiji. Financijskom pretprijetnom pomoći Srbiji, zajedno s drugim oblicima potpore, djelotvorno se pomaže Srbiji pri provedbi društvenih i gospodarskih reformi te poboljšanju upravljanja u toj zemlji. Na temelju iskustva iz drugih zemalja korisnica sredstava u okviru IPA-e Komisija pri planiranju svoje financijske i nefinancijske pomoći Srbiji stavlja veći naglasak na pitanja upravljanja.

Upravlja li Komisija djelotvorno projektima IPA-e?

73

Komisija u cjelini djelotvorno upravlja projektima IPA-e u Srbiji. Izrada programa pomoći u okviru IPA-e temelji se na usklađenom strateškom okviru, a pristup odabiru projekata bitnih za pripremu Srbije za pristupanje EU-u postupno se poboljšava (vidjeti odlomke 9. do 22.).

74

Revidirani projekti u području upravljanja, kao i projekti u područjima nepovezanim s upravljanjem, uglavnom su ostvarili svoje planirane izlazne proizvode (vidjeti odlomke 39. do 43.), no sadržavali su i određene probleme koji su se odnosili na njihovu:

- (a) izradu: nije se obratilo dovoljno pozornosti na utvrđivanje ciljeva, procjenu potreba, iskustva stečena u prethodnim projektima, postavljanje uvjeta za pokretanje projekata i određivanje redoslijeda aktivnosti (vidjeti odlomke 24. do 31.);
- (b) provedbu: na projekte obuhvaćene revizijom iz prethodnih programa IPA-e utjecala su, ponekad znatna, kašnjenja; provedeno je sustavno praćenje intervencija na razini ugovora, no ne na razini projekata, a korektivne mjere koje je Komisija poduzimala bile su uglavnom ograničene na promjene u sklopu aktivnosti; pojedini natječaji i postupci javne nabave nisu bili potpuno učinkoviti ili djelotvorni (vidjeti odlomke 32. do 38., 44. i 45.);
- (c) održivost: izgledi za održivost rezultata bili su upitni u dvije trećine projekata; posebice je bila ugrožena održivost projekata povezanih s upravljanjem zbog problema u vezi s osobljem (vidjeti odlomke 46. do 48.).

75

Komisijin fleksibilni pristup upravljanju ublažio je učinke nekih od nedostataka u izradi, a pri izradi najnovijih godišnjih programa IPA-e Komisija je poduzela korake kako bi otklonila nedostatke koje je Sud utvrdio u prethodnim projektima IPA-e (vidjeti odlomke 27. do 31. i 38.).

Zaključci i preporuke

U sklopu potpore upravljanju, upravlja li Komisija djelotvorno nefinancijskom pomoći?

76

Komisija je, ukupno gledajući, djelotvorno upravljala nefinancijskom pomoći Srbiji na području upravljanja. Djelotvorno se koristila dijalogom sa Srbijom pri rješavanju pitanja upravljanja i u borbi protiv korupcije. Postupno je poboljšala svoj pristup i uzela je u obzir ova pitanja pri oblikovanju politika i izradi projekata. Komisija je bila djelotvorna u podupiranju upravljanja u sklopu struktura sredstava EU-a, no nije u potpunosti uzela u obzir nacionalno upravljanje javnim financijama (vidjeti odlomke 50. do 71.).

77

Komisija je uspostavila strukturirani dijalog sa Srbijom o pitanjima upravljanja. Dijalogom su na prikladan način obuhvaćena ključna područja upravljanja, uključena je uspostava mjera i praćenje njihove provedbe te je uspostavljena veza između političkih prioriteta i oblikovanja politika. Strategija proširenja EU-a i izmijenjena Uredba o IPA-i posvećuju povećanu pozornost financijskom i gospodarskom upravljanju u zemljama pristupnicama EU-u (vidjeti odlomke 50. do 58.).

78

Sud je utvrdio da se naglasak na upravljanju, koji je bio izražen u dijalogu i procesu izrade programa, u manjoj mjeri odrazio pri izradi projekata. U segmentima projektne dokumentacije u ograničenoj su mjeri uzeti u obzir ili su potpuno izostavljeni rizici u vezi s upravljanjem koji su se odnosili na postavljanje uvjeta, iskustvo stečeno u prethodnim projektima i međusektorske aspekte. No, unatoč činjenici da potreba za mjerama borbe protiv korupcije i drugim mjerama dobrog upravljanja nije bila izričito navedena u većini novijih projekata koje je pregledao, Sud je utvrdio da je većina tih projekata svojim aktivnostima u vezi s jačanjem administrativnog kapaciteta neizravno doprinijela borbi protiv korupcije i boljem upravljanju (vidjeti odlomke 59. do 63.).

79

Pri odobrenju decentraliziranog sustava provedbe Komisija je procijenila srbijanske strukture za upravljanje sredstvima EU-a. Sustavno je procjenjivala rizike u okviru struktura IPA-e i pratila provedbu mjera koje su poduzete radi ublažavanja tih rizika. No, u skladu s pravnim obvezama, postupak akreditacije odnosio se samo na provedbena tijela IPA-e, što znači da decentralizirani sustav provedbe nije bio povezan s preliminarnom sveobuhvatnom procjenom upravljanja javnim financijama i borbom protiv korupcije na nacionalnoj razini (vidjeti odlomke 65. do 71.).

Preporuke

80

Kako bi poboljšala izradu programa te izradu i provedbu projekata IPA-e, Komisija bi trebala:

- (a) osigurati da je postupak odabira i određivanja prioriteta projekata transparentniji i da se sustavnije dokumentira, u čemu bi se odražavale pojedinačne faze obrazloženog određivanja prioriteta projekata;
- (b) poboljšati uporabu stečenog iskustva razvojem namjenske baze podataka u kojoj će biti sadržana iskustva stečena u prethodnim projektima u Srbiji i drugim relevantnim zemljama korisnicama. Stečena iskustva trebala bi uzeti u obzir podatke o uspjehu koji su polučili pojedini natječaji, kao i o vrsti neuspješnih ili ponovljenih natječaja. Trebalo bi također razmotriti da se u bazu podataka unesu važne preporuke iz završnih izvješća o ugovorima. Podatci iz baze podataka mogli bi se svrstati u skupine u skladu s glavnim sektorima koji se upotrebljavaju pri izradi programa IPA-e;
- (c) sustavno dokumentirati procjenu potreba koja je osnova za očekivane izlazne rezultate iz projekata i ugovora, posebice kako bi se poboljšalo vlasništvo korisnika nad utvrđenim potrebama;
- (d) ojačati načelo postavljanja uvjeta. Naime, uporabom posebnih mjerljivih pokazatelja trebalo bi unaprijed provjeriti sposobnost određenog korisnika da učini sve što je potrebno za projekt visoke kvalitete, a također bi trebalo provjeriti jesu li sastavni dijelovi projekata usklađeni s nacionalnim pravnim okvirom te jesu li dostupne neophodne građevinske dozvole. Strože postavljanje uvjeta trebalo bi pomoći u smanjenju broja projekata koji nisu spremni za provedbu, osobito velikih infrastrukturnih projekata;
- (e) uspostaviti sustav izrade redovitih kratkih izvješća o napretku kako bi se osigurao prikladan revizijski trag za cjelokupni projekt umjesto za pojedinačne ugovore. Izvješća o pregledu trebala bi sadržavati potpuni popis ugovora u okviru određenog projekta/sektora;
- (f) uspostaviti sustav provjere srednjoročne i dugoročne korisnosti izlaznih proizvoda projekta (uključujući studije, analize, postupke, protokole i materijale za osposobljavanje). Povećani naglasak na krajnju korisnost trebao bi pomoći u prebacivanju pozornosti s isporuke izlaznih proizvoda i ispunjenja ciljeva ugovora i plaćanja na trajnije rezultate.

Zaključci i preporuke

81

U pogledu strukturiranog dijaloga sa Srbijom o pitanjima upravljanja i postupku decentraliziranog sustava provedbe, Komisija bi trebala:

- (a) izraziti potrebu da srbijanske vlasti dodatno racionaliziraju svoj skup nacionalnih strategija i dovrše cjeloviti plan za upravljanje javnim financijama te po potrebi pružiti tehničku potporu u tom smislu;
- (b) poduzeti mjere pri izradi programa IPA-e kako bi se poboljšao mehanizam savjetovanja s organizacijama civilnog društva koje djeluju na području upravljanja;
- (c) izdati smjernice kako bi se osiguralo da se pri izradi projekata procijeni potreba, gdje god je to relevantno, za sektorskim mjerama za borbu protiv korupcije ili za druga područja dobrog upravljanja;
- (d) provjeriti, pri procjeni reforme upravljanja javnim financijama na nacionalnoj razini, je li revizijski rad koji je Komisija obavila u kontekstu postupka akreditacije decentraliziranog sustava provedbe potpuno uzet u obzir.

III. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Karel PINXTEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg u 21. listopada 2014.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Popis projekata IPA-e obuhvaćenih revizijom

Br.	Naziv	Godina nacionalnog programa/Br. projekta	Proračun (u milijunima eura) ¹
Projekti povezani s upravljanjem			
Pravosuđe i unutarnji poslovi – Borba protiv korupcije i administrativni kapacitet			
1.	<i>Police Reform: Internal Affairs</i> (Reforma policije: unutarnji poslovi)	2007/6	1,0
2.	<i>Fight against corruption</i> (Borba protiv korupcije)	2008/5	2,5
3.	<i>Improvement of efficiency and transparency of Judiciary System</i> (Poboljšanje učinkovitosti i transparentnosti pravosudnog sustava)	2007/4	2,6
4.	<i>Improvement of transparency and efficiency (prosecutors and penal system)</i> (Poboljšanje transparentnosti i učinkovitosti (tužitelji i kazneni sustav))	2008/8	4,5
Reforma javne uprave			
5.	<i>Municipal Support Programme</i> (Program potpore općinama)	2007/2	22,5
6.	<i>Harmonization of the Serbian Customs Enforcement Division with the standards, organization and operational methodology of EU enforcement agencies</i> (Usklađivanje Sektora za kontrolu primjene carinskih propisa Republike Srbije sa standardima, organizacijom i operativnom metodologijom agencija za izvršavanje EU-a)	2008/6	4,4
Reforma upravljanja javnim financijama (PFM)			
7.	<i>Support to Public Procurement Office</i> (Potpora Uredu javne nabave)	2007/7	2,0
8.	<i>Support to the Development of Public Internal Financial Control (PIFC) Phase 3</i> (Potpora razvoju unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, 3. faza)	2008/2	2,0
Non-governance projects			
Društveni razvoj			
9.	<i>Regional Economic and Social Development Programme</i> (Program regionalnog gospodarskog i društvenog razvoja)	2007/13	23,3
10.	<i>Health Sector Reform Emergency Medical Services</i> (Reforma zdravstvenog sektora – hitna medicinska pomoć)	2007/16	10,0
Razvoj privatnog sektora			
11.	<i>Support to Private Sector Competitiveness</i> (Potpora konkurentnosti privatnog sektora)	2007/22	3,5
Promet			
12.	<i>Žeželj Bridge – Rebuilding Serbian infrastructure</i> (Žeželjev most – obnova infrastrukture u Srbiji)	2009/4	30,0
Okoliš, klimatske promjene i energija			
13.	<i>Environmental protection at the Electric Power of Serbia company</i> (Zaštita okoliša u Elektroprivredi Srbije)	2008/17	11,0
Poljoprivreda i ruralni razvoj			
14.	<i>Capacity building to implement Rural Development policies to EU standards</i> (Jačanje kapaciteta s ciljem provedbe politika ruralnog razvoja u skladu sa standardima EU-a)	2007/32	4,4
Druge aktivnosti u vezi s pravnom stečevinom EU-a i međusektorske aktivnosti			
15.	<i>Support to Civil Society I</i> (Potpora civilnom društvu I.) <i>Support to Civil Society II</i> (Potpora civilnom društvu II.)	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Ukupno			128,4

1 Nije uključeno nacionalno sufinanciranje.

Popis projekata IPA-e pregledanih s ciljem ispitivanja upravljanja i borbe protiv korupcije kao međusektorskih pitanja

Br.	Naziv	Godina nacionalnog programa/projekta	Proračun (u milijunima eura)
A.	<i>Municipal Infrastructure Support Programme – MISP 2010</i> (Program potpore općinskoj infrastrukturi – MISP 2010.)	2010/3	31,1
B.	<i>Supervision of road construction works along corridor X (Grdelica – Vladicin Han and Pirot – Čiflc sections)</i> (Nadzor nad radovima na izgradnji ceste na koridoru 10. (dionice Grdelica – Vladičin Han i Pirot – Čiflik))	2010/15	10,0
C.	<i>Institutional capacity-building and support for agriculture and rural development in Serbia</i> (Jačanje kapaciteta institucija i potpora poljoprivredi i ruralnom razvoju u Srbiji)	2010/20	2,8
D.	<i>Strengthening the Serbian Environmental Inspectorate and relevant stakeholders</i> (Jačanje srbijanskog inspektorata za okoliš i relevantnih dionika)	2010/23	2,5
E.	<i>Strengthening legislation, policy and coordination capacities at central level</i> (Jačanje kapaciteta na središnjoj razini za zakonodavstvo, politike i koordinaciju)	2011/3	6,5
F.	<i>Socioeconomic development in the Danube region</i> (Društveno-gospodarski razvoj podunavske regije)	2011/13	18,5
G.	<i>Municipal Environment Grant-Loan Investment Programme (MEGLIP)</i> (Općinski program ulaganja u zaštitu okoliša putem bespovratnih sredstava i zajmova (MEGLIP))	2011/17	19,1
H.	<i>Capacity-building for the Energy Agency</i> (Jačanje kapaciteta agencije za energetiku)	2011/19	1,5
I.	<i>Support for SME development</i> (Potpora razvoju malih i srednjih poduzetnika)	2012/7	6,2
J.	<i>Support for agriculture and rural development (in particular measures 1.4 and 2)</i> (Potpora poljoprivredi i ruralnom razvoju (posebice mjere 1.4. i 2.))	2012/10	15,6
Ukupno			113,8

Sažetak

IV

IPA je usmjerena na potrebe i njezini se prioriteti temelje na procjenama razine ispunjenosti kriterija povezanih s EU-om, posebno onih koji su navedeni u dokumentu Komisije o strategiji proširenja i u godišnjim izvješćima. Kriterijima za dodjelu uzima se u obzir sposobnost Srbije za korištenje sredstava i upravljanje njima te ispunjavanje uvjeta za pristupanje. Na taj način IPA omogućuje poveznicu između političkog okvira za proširenje i proračunskog postupka EU-a.

VI

Komisija uvažava činjenicu da je za upravljanje sredstvima iz IPA-e uspostavljen decentralizirani sustav provedbe (DIS). Srbija trenutačno priprema sveobuhvatni program reforme upravljanja javnim financijama (PFM) koji će se temeljiti na sveobuhvatnoj dijagnostici podsustava PFM-a. Stoga će se provoditi ocjena javne potrošnje i financijske odgovornosti (PEFA).

Zapažanja

11

Komisija je već podržala vladu u njezinim nastojanjima da poboljša kvalitetu svojih strateških dokumenata putem niza mjera ublažavanja koje se financiraju iz IPA-e. Komisija je tijekom prošle godine izvršila niz sektorskih evaluacija o prethodnoj IPA-i ostalim vrstama donatorske pomoći u Srbiji kako bi poduprla pripreme za IPA-u II, čiji je cilj podrška provedbi dosljednih sektorskih strategija/programa putem sektorskog pristupa.

11 prva alineja

Ograničena potpora koja se pruža u okviru IPA-e postupku decentralizacije temeljila se na strategiji reforme javne uprave (PAR) koju je Vlada Srbije donijela u 2004. i na povezanim akcijskim planovima. Posebna područja kojima se pruža potpora u okviru IPA-e proizlaze izravno iz akcijskih planova strategije reforme javne uprave. Odabrani projekt br. 5 (Program potpora općinama) bio je usmjeren na jačanje sposobnosti lokalne uprave u prioritetnim područjima europskih integracija. Osim toga, u skladu s Akcijskim planom strategije reforme javne uprave svrha je projekta bila podržati razradu strategije decentralizacije koju je zatražilo Ministarstvo koje je tada bilo zaduženo za decentralizaciju. Međutim, nije bilo dovoljno političke volje za provedbu projekta. Rezultate ove komponente projekta upotrijebilo je ipak novoosnovano Vijeće za decentralizaciju koje se ponovno sastalo u jesen 2013. kako bi nastavilo s razvojem strategije. U okviru nove vlade, mandat za izradu strategije decentralizacije dodijeljen je Ministarstvu regionalnog razvoja i lokalne samouprave.

Komisija se slaže da bi se daljnja potpora u okviru IPA-e II za postupak decentralizacije trebala temeljiti na jasnoj nacionalnoj strategiji decentralizacije i njezinom akcijskom planu.

11 druga alineja

Komisija potvrđuje da nije postojala sveobuhvatna strategija PFM-a koja bi obuhvaćala sve ključne aspekte PFM-a. Različiti su aspekti PFM-a bili obuhvaćeni posebnim strategijama kao što su fiskalna strategija ili strategija unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru (PIFC) pa je stoga strateška osnova za podupiranje posebnih projekata IPA-e postojala čak i bez sveobuhvatne strategije PFM-a. Novom strategijom proširenja „Prvo o temeljima” iz listopada 2013. poseban se naglasak stavlja na

gospodarsko upravljanje i na upravljanje javnim financijama te se predviđa da bi države kandidatkinje za proširenje trebale pripremiti posebne akcijske planove za PFM. Prema tome, potpora u okviru IPA-e II u ovom području temeljit će se na dosljednijem okviru za PFM nego u prošlosti. Važno je napomenuti da nova srpska strategija reforme javne uprave za razdoblje 2013.–2016. također obuhvaća reformu upravljanja javnim financijama. To je važan pomak u odnosu na prošlost jer se ističe činjenica da se PFM odnosi na sve proračunske korisnike, a ne samo na Ministarstvo financija i da postoji potreba za koordinacijom i dosljednom provedbom. Osim toga, planiranom ocjenom javne potrošnje i financijske odgovornosti (PEFA) pridonijet će se općoj slici uspostavljenih sustava upravljanja javnim financijama.

13

Svrha Europskih partnerstava bila je osigurati opći referentni okvir, a ne okvir politika, u kojem će biti navedena prioritetna područja za reforme i opće smjernice za financijsku pomoć u tim prioritetnim područjima uz pretpostavku da država poštuje načela i prioritete koji su u njemu navedeni. Ta su načela detaljno dogovorena sa Srbijom i odražavaju se u nacionalnim programima za vrijeme prvih godina programiranja IPA-e. Strategija proširenja koja se svake godine ažurira i godišnja izvješća o napretku za pojedine zemlje osiguravaju prilagođeniji okvir koji se više odnosi na proširenje.

14

Komisija je prepoznala potrebu za unaprjeđenjem pokazatelja u programiranju potpore u okviru IPA-e i to je pitanje riješila u okviru za IPA-u II. Indikativni strateški dokumenti za države, u kojima će biti definirano dugoročno strateško usmjerenje za financiranje IPA-e po državi, uključuju prilog s pokazateljima na različitim razinama. Oni uključuju, među ostalim, pokazatelje u području gospodarskog upravljanja i suzbijanja korupcije.

16

Komisija potvrđuje da su u sklopu prethodnih programa IPA-e neki projekti izabrani zbog njihove važnosti za Srbiju na temelju jamstava vlade da će se nesmetano provoditi. U okviru programa IPA 2012. i 2013. već su uvedeni strožiji zahtjevi u pogledu spremnosti projekta koji će se dalje sustavnije provoditi u okviru IPA-e II. Komisija je kroz pomoć IPA-e podržala razvoj nove metodologije za izbor ulagačkih projekata koji će biti dio jedinstvene nacionalne rang liste projekata. Cilj je metodologije pomoći srpskoj vladi u ocjenjivanju (a) davanja prednosti; i (b) zrelosti projekata/programa u infrastrukturnim sektorima.

20

Komisija potvrđuje važnost organizacija civilnog društva (CSO) i nastavit će dalje poticati i podržavati njihovo sudjelovanje u izradi programa u okviru IPA-e.

Okvir 3.

Isporuke su bile usklađene s ulaznim vrijednostima usporednog twinninga kojim se podržavao institucionalni razvojni plan za Agenciju za plaćanje (PA). Agenciji za plaćanje dodijeljeno je 105 radnih mjesta u sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede. Za vrijeme provedbe tog projekta u vladi je tri puta došlo do promjena čime su uzrokovani prekidi u planiranom zapošljavanju u Agenciji za plaćanje.

26

Poduzete su mjere za poboljšanje sposobnosti za očuvanje pouka naučenih iz prethodnih iskustava i povezano unaprjeđenje postupka programiranja IPA-e II (2014.–2020.). U izradu programa IPA 2014. uključene su naučene pouke i preporuke sektorskih ocjena komponente I. programa IPA u Srbiji. Kao ključni početni dokument za sektorske radne skupine u postupku programiranja u 2014. uvedena je tablica s preporukama za svaki sektor pojedinačno i za izradu programa u cjelini.

27

Od IPA-e 2012., uvjeti za izradu programa upotrebljavaju se na ciljani način, jasno su definirani u opisima sektora/projekata na mjerljiv način i izvršavaju se tijekom provedbe. Odgođena je izrada programa za mnoge projekte ako nisu bili ispunjeni ključni preduvjeti. Međutim, Komisija planira strože primjenjivati uvjete i jasno je dala na znanje srpskoj vladi da će se za izradu programa uzimati u obzir samo potpuno zreli projekti.

33

U Komisijinim izvješćima dužnosnika za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti navedene su visoke stope ispunjavanja ciljeva i ugovaranja, koje su bile godinama dosljedne, što upućuje na velike sposobnosti apsorpcije.

37

Komisija je reagirala, posebno na prvim sastancima Upravljačkih odbora, u cilju zaštite uspješne provedbe tekućih projekata, čija je posljedica bilo fleksibilno upravljanje ugovorom. Rezultat tog postupka bili su snažniji mehanizmi praćenja i strože odluke u slučaju poteškoća za vrijeme provedbe u pojedinim slučajevima.

Okvir 7. – odgovor na prvi stavak

Količina općinskih obveznica za grad Novi Sad čini drugo najveće posuđivanje lokalne vlasti u Srbiji. Rezultati ostvareni u okviru tog programa još uvijek utječu na tržište u 2014. ako se predviđa uvođenje daljnjih općinskih obveznica za gradove Šabac i općinu Stara Pazova. Stalna konferencija gradova i općina i dalje prima zahtjeve za pružanje potpore za izdavanje općinskih obveznica kao alternative zajmovima. Komisija smatra da, bez te potpore, tržište općinskih obveznica u Srbiji vjerojatno ne bi postojalo i općine bi i dalje plaćale visoke kamate

na bankovne zajmove. Prema tome, potpora za općinske obveznice bila je važna početna točka za kreditno tržište lokalne vlasti u Srbiji, za financiranje općinske infrastrukture i za uštede u lokalnim proračunima.

Okvir 7. – odgovor na drugi stavak

Financijskom potporom IPA-e pomaže se vladi da ispuni kriterije EU-a i nadopunjuje se dijalog o politici. Komisija je istaknula nedostatke u radu Centralne jedinice za harmonizaciju i broju zaposlenika odjela za unutarnju reviziju u odgovarajućim strukturama za svoj politički dijalog sa srpskim tijelima vlasti, posebno u mjerodavnom pododboru za SSP, i u izvješću o analizi zakonodavstva za poglavlje 32. Stoga se u kratkom roku očekuje poboljšanje u okviru pregovora o pristupanju. Ako projekt iz 2008. nije bio dovoljan za rješenje svih poteškoća, on je u velikoj mjeri pridonio postizanju razine spremnosti na temelju koje bi Komisija mogla predložiti otvaranje poglavlja 32.

43

Nije moguće donijeti opće zaključke o učinkovitosti potpore EU-a u području javnih radova na temelju ovog projekta. Inženjer je ocijenio da je za većinu kašnjenja odgovoran izvođač. Ovakva se vrsta poteškoća, posebno od IPA-e 2011., rješava na temelju bolje povezanosti između elemenata politike i izrade programa.

45

Komisija potvrđuje da ne postoji sažeti dokument o praćenju o povijesti neuspjelih natječaja. Međutim, razlozi za poništene ili neuspjele natječaje analiziraju se zasebno za svaki pojedini slučaj i uzimaju se u obzir kod moguće ponovne objave.

Okvir 10. – odgovor na prvi stavak

Natječajni postupak za projekt reforme policije nije bio uspješan jer je jedina ponuda podnesena nakon službenog roka. Nakon neuspjelog natječaja, korisnik (odjel za unutarnje poslove Ministarstva unutarnjih poslova) je ostao posvećen projektu, ali problemi uzrokovani nedovoljnom neovisnošću odjela, nedovoljnim brojem zaposlenih i nedovoljnom potporom nadređenih osoba u Ministarstvu unutarnjih poslova i dalje su utjecali na sposobnost odjela za unutarnju kontrolu da se uspješno bori protiv korupcije u policiji. O tim su problemima čelnici Delegacije i veleposlanik partnera u twinningu uputili posebne dopise ministru.

Okvir 11. – odgovor na prvi stavak

Komisija je već primijenila pouke stečene iskustvom. U okviru programa IPA 2012., prva je aktivnost aspekta IT-a za pravosuđe analiza potreba. Daljnja se potpora može pružati tek nakon završetka te analize potreba.

Okvir 11. – odgovor na drugi stavak

Komisija se slaže da nedostatak jasnog okvira za regionalnu politiku predstavlja rizik za održivost. Međutim, nije mogao biti predstavljen ni jedan model EU-a jer se ustrojstveni aspekti moraju definirati na nacionalnoj razini kao politička odluka srpske vlade. Održivost je postala problematično područje kada je postalo očito da Srbija neće na početku postupka imati uspostavljen okvir za regionalnu politiku i zakonodavni okvir, kao ni jasne mehanizme za financiranje. Komisija želi istaknuti da su svi RDA-ovi koje je financirao EU ostali operativni nakon završetka provedbe projekta i prestanka financiranja EU-a. Iako još uvijek u velikoj mjeri ovise o projektu, većina je dobila regionalno priznanje i sudjeluju u prekograničnim programima suradnje te se koriste nacionalnim sredstvima, sredstvima bilateralnih donatora i privatnim prihodima od pružanja raznih poslovnih usluga. Važna pouka koju treba izvući iz programa jest da je potrebno organizirati jasan redoslijed aktivnosti u okviru kojih je, primjerice, donošenje strateškog/zakonodavnog okvira preduvjet za odobravanje daljnje potpore.

Okvir 11. – odgovor na treći stavak

Projekt se može smatrati jednokratnom državnom pomoći općinskim strukturama, koje su tek tada postale odgovorne za održavanje i nabavu opreme i infrastrukture u svojim ustanovama zdravstvene skrbi.

U trenutku kupnje, Ministarstvo zdravstva planiralo je nabaviti više vozila kojima su se trebale zadovoljiti daljnje potrebe (vozni park trebao se sastojati od 1 000 vozila, a Srbija ih je imala samo oko 400, uključujući donaciju EU-a od 252 vozila). Međutim, financijskih sredstava bilo je sve manje i u općinskim proračunima bilo je dovoljno sredstava samo za popravke i povremenu nabavu.

Javna nabava koju organizira EU mogla bi se smatrati hitnom pomoći za obnovu jer takve kupnje nije bilo prije 1991., a ta su vozila stvarno bila potrebna sustavu. U protivnom bi posljedice na pružanje usluge i zdravlje stanovništva bile ozbiljne.

Ta su vozila još uvijek najnovija dostupna vozila u zemlji i još uvijek se upotrebljavaju u najvećoj mogućoj mjeri te se pojačane sposobnosti ostvarene projektom još uvijek održavaju. Obnova voznog parka ovisi o budućem gospodarskom razvoju zemlje.

Okvir 12. – odgovor na prvi stavak

Komisija se slaže da je u nekim ministarstvima teško naći osoblje za unutarnju reviziju. Međutim, Srbija je obavijestila Komisiju da su odjeli za unutarnju reviziju uspostavljeni u okviru 76 proračunskih korisnika (55 na razini središnje vlasti i 21 na razini lokalne vlasti). Ti korisnici troše 90 % javnih sredstava. Ministarstva su osnovala odjele za unutarnju reviziju, ali u dva ministarstva radna mjesta još uvijek nisu popunjena. Manji proračunski korisnici mogu u međuvremenu osnovati zajednički odjel za unutarnju reviziju ili sklopiti sporazum s proračunskim korisnicima koji imaju odjel za unutarnju reviziju i upotrebljavati njihove revizore.

To će pitanje biti obuhvaćeno poglavljem 32. pregovora i očekuje se ostvarivanje napretka koji će se pažljivo pratiti prije zatvaranja poglavlja.

Okvir 12. – odgovor na drugi stavak

Komisija uvažava da je teško zadržati stručno osoblje u ključnim upravnim tijelima, što je horizontalan izazov u državama kandidatkinjama. To će se pitanje pratiti u svim područjima za vrijeme pregovora jer se poglavlje može zatvoriti samo kada je zakonodavstvo potpuno usklađeno sa zakonodavstvom EU-a i kada je utvrđeno da je administrativna sposobnost dovoljna za provedbu politika EU-a.

48

Već su poduzeti koraci za ublažavanje nedostataka u području održivosti. Raspored praćenja ROM-a za 2014. uključuje niz *ex post* aktivnosti za ROM u cilju provjere srednjoročne i dugoročne održivosti rezultata projekata IPA-e.

59

Službenim otvaranjem pristupnih pregovora sa Srbijom u siječnju 2014. počevši od poglavlja o vladavini prava (poglavljje 23., Pravosuđe i temeljna prava, i poglavljje 24., Pravda, sloboda i sigurnost) veliki se naglasak stavlja na potrebu za osiguranjem stabilne i predvidljive klime vladavine prava kojom će se pridonijeti općem okruženju boljeg upravljanja. To posebno podrazumijeva, u prvom redu, učinkovitu i odvraćajuću borbu protiv korupcije na svim razinama i u svim sektorima, među ostalim na razini projekta.

61

U svim su razdobljima izrade programa međusektorska pitanja obuhvaćena općim pitanjima vladavine prava. Iako to možda nije izričito navedeno prethodnih godina, Komisija te probleme rješava međusektorski prepoznajući, međutim, da se izričitim upućivanjem može osigurati više jasnoće.

66

Srbija trenutačno priprema sveobuhvatni program reforme upravljanja javnim financijama (PFM) koji će se temeljiti na sveobuhvatnoj dijagnostici podstrukture PFM-a. Stoga će se provoditi ocjena javne potrošnje i financijske odgovornosti (PEFA). Sveobuhvatni i pouzdani program reformi upravljanja javnim financijama jedan je od ključnih zahtjeva u pregovorima Srbije o pristupanju s Europskom unijom i istovremeno i jedan od ključnih elemenata za planiranje i provedbu dugoročnih reformi.

Procjenom potrošnje i financijske odgovornosti srpskoj će se vladi osigurati pregled učinkovitosti upravljanja javnim financijama omogućujući ocjenjivanje postojećeg stanja u ključnim područjima i utvrđivanje gdje se nalaze ograničenja i rizici nove strategije reforme PFM-a. To će također uključivati ocjenjivanje struktura za IPA-u unutar srpskih nadležnih tijela.

67

Komisija se slaže da je potrebno uložiti daljnje napore u zaštitu financijskih interesa EU-a. Funkcija unutarnje revizije uspostavlja se na način koji je u skladu s osnovom decentraliziranog upravljanja. Broj unutarnjih revizora i izvršenih revizija s vremenom se povećao. Djelotvoran i učinkovit sustav unutarnje revizije, međutim, još nije uspostavljen u skladu sa zahtjevima Zakona o proračunskom sustavu za mnoga proračunska tijela i korisnike. Unutarnja kontrola usmjerena je na *ex post* provjeru usklađenosti sa zakonima i na utvrđivanje mogućih nepravilnosti, što je očito iz rada unutarnjih revizora, centraliziranih inspektora za proračun i ustanove za državnu reviziju. Međutim, u skladu s načelom odgovornosti uprave potrebno je postupno na rukovoditelje prenijeti odgovornost za uspostavu i provedbu odgovarajućih struktura za FMC, uz potporu funkcije unutarnje revizije, kako bi se spriječio nastanak nepravilnosti.

70

Komisija je uvela mjere za ublažavanje rizika od čestih odlazaka zaposlenika. Osoblje aktivno sudjeluje u radu Delegacije u postojećem centraliziranom sustavu radi stjecanja praktičnog iskustva na stvarnim predmetima prije izvršavanja samih transakcija nakon uvođenja decentraliziranog sustava. Te zadaće uključuju praćenje odbora za evaluaciju, sudjelovanje u terenskim provjerama i misijama provjere projekata.

71

Jačanje zaštite zviždača važan je element koji je već utvrđen u izvješću o analitičkom pregledu zakonodavstva za poglavlje 23. Razvoj učinkovitog sustava za zaštitu zviždača trebao bi imati važnu ulogu u akcijskom planu koji Srbija trenutačno priprema kao dio mjerila za otvaranje ovog poglavlja. Nacrt zakona o zviždačima pripremljen je i uskoro će biti donesen.

Zaključci i preporuke

74 (a)

Komisija potvrđuje da je bilo nekih nedostataka povezanih s izradom, posebno za rane projekte IPA-e. Prema tome, Komisija je unaprijedila svoje opise sektora u tom smislu. Evaluacije sektora koje se financiraju u okviru IPA-e temelje se na poukama naučenima za vrijeme provedbe IPA-e I (2007.–2012.). O preporukama iz tih evaluacija raspravljale su radne skupine i one će se odražavati u okviru izrade programa za IPA-u II. Neke se posebne preporuke iz evaluacija sektora već odražavaju u novom okviru za IPA-u II (Uredba (EU) br. 231/2014), u zajedničkoj provedbenoj uredbi (Uredba (EU) br. 236/2014. i nacrtu okvirnih sporazuma, koji će se sklapati sa svakim pojedinim korisnikom.

74 (b)

Komisija potvrđuje postojanje izoliranih problema u provedbi prethodnih projekata koje je napomenuo Ugovaratelj radi zaštite provedbe ugovora i osiguranja stabilnog financijskog postupanja u upravljanju ugovorima. Neki natječaji nisu bili uspješni zbog složenosti i tehnički zahtjevnih natječajnih postupaka, što je kod ponovne objave natječaja ukinuto.

74 (c)

Komisija shvaća da je teško zaposliti i zadržati stručno osoblje u ključnim upravnim tijelima i da je riječ o međusektorskom problemu u svim državama kandidatkinjama. To će se pitanje pratiti za vrijeme pregovora jer se poglavlje može zatvoriti samo kada je zakonodavstvo potpuno usklađeno sa zakonodavstvom EU-a i kada je utvrđeno da je administrativna sposobnost dovoljna za provedbu politika EU-a.

76

Srbija trenutačno priprema sveobuhvatni program reforme upravljanja javnim financijama (PFM) koji će se temeljiti na sveobuhvatnoj dijagnostici podstrukture PFM-a. Stoga će se provoditi ocjena javne potrošnje i financijske odgovornosti (PEFA). Sveobuhvatni i pouzdani program reformi upravljanja javnim financijama jedan je od ključnih zahtjeva u pregovorima Srbije o pristupanju s Europskom unijom i istovremeno i jedan od ključnih elemenata za planiranje i provedbu dugoročnih reformi.

78

U svim su razdobljima izrade programa međusektorska pitanja obuhvaćena općim pitanjima vladavine prava. Iako to možda nije izričito navedeno prethodnih godina, Komisija te probleme rješava međusektorski prepoznajući, međutim, da se izričitim upućivanjem može osigurati više jasnoće.

80 (a)

Komisija prihvaća preporuku. Određivanje prioriteta i postupak odabira općenito su se već poboljšali za vrijeme trajanja IPA-e I. Očekuje se daljnji napredak za projekte u okviru IPA-e II u skladu s novom metodologijom i prelaskom na sektorski pristup kojim će se povećati veze između prioriteta politika i izrade programa pomoći. Ključni prioriteti politika za izradu programa bit će navedeni u strateškom dokumentu države, a Komisija će u svojem strateškom dokumentu i izvješćima o napretku svake godine ocjenjivati praznine. Nakon otvaranja pregovora o pristupanju u svakom će sektoru izrada programa biti izravno povezana s prioritetima utvrđenima u odgovarajućim poglavljima, prvo u izvješćima o analitičkom pregledu, a zatim u mjerilima za otvaranje ili zatvaranje, ako je primjenjivo. Drugo bi jasno poboljšanje u području ulaganja trebalo biti rezultat razvoja nacionalne jedinstvene rang liste strateških projekata u području prometa, energije, okoliša i poslovne infrastrukture, koju će vlada donijeti i upotrebljavati kao jedinstvenu osnovu za potporu u infrastrukturnim projektima u okviru IPA-e.

80 (b)

Komisija prihvaća preporuku. U kontekstu tematskih ocjena sektora, već su razmijenjene pouke naučene iz provedbe projekata koje su važne u raznim državama i/ili sektorima, a posebno su se evaluacije sektora koje su se financirale u okviru IPA-e temeljile na naučenim poukama u provedbi IPA-e I. (2007.–2012.). Uslijed toga, neke se posebne preporuke iz ocjena sektora već odražavaju u novom okviru za IPA-u II (Uredba (EU) br. 231/2014), u zajedničkoj provedbenoj uredbi (Uredba (EU) br. 236/2014) i nacrtu okvirnih sporazuma, koji će se sklapati sa svakim pojedinim korisnikom. One se također odražavaju, ako je primjenjivo, u izradi programa za IPA-u II. Za potrebe unutarnjeg nadzora i izvješćivanja u posebnoj su tablici prikazani koraci poduzeti za provedbu glavnih nalaza i preporuka o prethodnim evaluacijama koje se odnose na oba sektora i vrste pomoći.

Osim toga, Komisija u kontekstu uspostave okvira za praćenje i izvješćivanje radi ispunjivanja zahtjeva za izvješćivanje koji proizlaze iz pravnog okvira za IPA-u II planira proučiti je li moguće uspostaviti djelotvoran i ekonomičan alat za izvješćivanje koji će obuhvaćati i natječajni postupak, po mogućnosti na temelju postojećih alata. Osim toga, u skladu s nedavno ažuriranim smjernicama politike o evaluaciji Glavne uprave za proširenje, predviđeno je preispitivanje postojeće prakse i alata za praćenje te jačanje sinergija između funkcija evaluacije i praćenja čime će se pridonijeti osiguranju dosljednog praćenja prethodnih nalaza i preporuka.

80 (c)

Komisija prihvaća preporuku i planira ih uzeti u obzir unaprjeđenjem logičkog okvira intervencija unutar akcijskih planova u okviru IPA-e II, posebno u pogledu rezultata i izlaznih vrijednosti aktivnosti te daljnjim unaprjeđenjem dokumentacije povezane s procjenama potreba koje se nalaze u prilogu akcijskim planovima.

80 (d)

Komisija prihvaća ovu preporuku. To se zapravo već u velikoj mjeri uzelo u obzir jer se od programiranja u okviru IPA-e 2012. uvjeti upotrebljavaju na ciljani način, jasno su definirani u opisima sektora/projekata na mjerljiv način i izvršavaju se za vrijeme provedbe. Odgođena je izrada programa za mnoge projekte za koje nisu bili ispunjeni ključni preduvjeti. Međutim, Komisija planira strože primjenjivati uvjete i jasno je dala na znanje srpskoj vladi da će se za izradu programa uzimati u obzir samo potpuno zreli projekti. Pružat će se daljnja potpora ovoj politici u pogledu infrastrukture, uspostavom jedinstvene rang liste projekata kojom će biti obuhvaćene pojedinačne ocjene svih projekata u odnosu na njihov stupanj zrelosti (i ispunjenje uvjeta).

80 (e)

Komisija prihvaća ovu preporuku. Planira se da će unaprijeđeni revizijski trag za cijeli projekt biti uključen u izvješće dužnosnika za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti za 2014., odnosno za ugovore koji su uključeni u Godišnju strategiju osiguranja za 2014. i za plan revizije od 2014. nadalje. Rezultati, nalazi i preporuke revizija i praćenja na terenu predstaviti će se u izvješćima o pregledu u kojima će biti sadržani podaci o cijelom projektu/sektoru. Ta će se izvješća unaprijediti na način kojim će se olakšati i ispuniti preporuke.

80 (f)

Komisija prihvaća ovu preporuku i predviđa uspostavu sustava kako bi uključila primjere takvih provjera u svoju godišnju reviziju i planove terenske provjere.

81 (a)

Komisija prihvaća preporuku. Komisija je u fazi podupiranja procjene javne potrošnje i financijske odgovornosti kako bi vladi Srbije dala opsežni pregled učinkovitosti PFM-a. Takvom će se procjenom procijeniti stanje u ključnim područjima te će se utvrditi ograničenja i rizici u pogledu provedbe nove strategije reforme PFM-a. To će također uključivati ocjenjivanje struktura za IPA-u unutar srpskih nadležnih tijela. Srbija trenutačno priprema sveobuhvatni program reforme upravljanja javnim financijama (PFM) koji će se temeljiti na sveobuhvatnoj dijagnostici podsustava PFM-a. Napredak će se pažljivo usmjeravati i pratiti tijekom pregovora u okviru poglavlja 32. o financijskoj kontroli.

81 (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku i pozdravlja daljnje sudjelovanje civilnog društva u politici i postupcima izrade programa. Ona zapravo smatra da su te mjere većinom već uspostavljene. Komisija je već u okviru IPA-e pružila potporu za osnivanje Ureda za suradnju s civilnim društvom. Ured je osnovan 2010. Nacionalna su tijela u 2010. već uspostavila mehanizam pod nazivom SECO (Sektorske organizacije civilnog društva) za sudjelovanje civilnog društva u planiranju, izradi programa i praćenju pomoći IPA-e. Mehanizam SECO-a organizira se na sektorskoj osnovi. Za svaki sektor moraju biti registrirane predstavničke organizacije civilnog društva. Potpora u okviru IPA-e pruža se u obliku tehničke pomoći za izradu mehanizma SECO-a i za jačanje njegovog utjecaja na šire donošenje politika. Iako su organizacije civilnog društva redovito davale savjete o izradi programa u okviru IPA-e, one su u prošlosti rijetko upotrebljavale taj mehanizam.

81 (c)

Komisija prihvaća ovu preporuku i izdat će smjernice kako bi prilikom izrade projekta prema potrebi osigurala ocjenjivanje potrebe za mjerama suzbijanja korupcije ili drugim mjerama dobrog upravljanja u pojedinim sektorima.

81 (d)

Komisija prihvaća ovu preporuku i osigurat će da se revizija provedena u kontekstu akreditacije i prenošenja odluke o upravljanju iz ožujka 2014. uzme u obzir za postupak reforme PFM-a.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

U ovom se izvješću ocjenjuje je li potpora koju je pružio EU (približno 1,2 milijarde eura u razdoblju od 2007. do 2013. godine) bila djelotvorna u pripremama Srbije za članstvo u EU-u. Projekti obuhvaćeni revizijom ostvarili su planirane izlazne proizvode, no imali su nedostataka u pogledu izrade, provedbe i održivosti. U cjelini, Sud zaključuje da Komisija pri planiranju svoje pomoći Srbiji s pravom stavlja naglasak na pitanja upravljanja te da potpora koju pruža EU djelotvorno pomaže Srbiji kako bi provela strukturne reforme i poboljšala upravljanje javnim financijama.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije