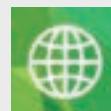


Specialioji ataskaita

**ES pasirengimo narystei
pagalba Serbijai**EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2014

ISBN 978-92-9207-040-3
doi:10.2865/62581

© Europos Sąjunga, 2014
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita

ES pasirengimo narystei pagalba Serbijai

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Dalys

Santrumpos

I–VII **Santrauka**

1–6 **Įvadas**

1–4 **Aiškinamoji informacija**

5–6 **ES pasirengimo narystei pagalba Serbijai**

7–8 **Audito apimtis ir metodas**

9–71 **Pastabos**

9–48 **Pirma dalis. Komisijos vykdomas PNPP projektų valdymas**

9–22 Finansavimo sprendimai buvo paremti tinkamomis strategijomis

23–38 Komisija pradėjo atsižvelgti į projektų koncepcijos trūkumus, dėl kurių buvo vėluojama įgyvendinti projektus

39–48 Įgyvendinus PNPP projektus paprastai buvo gauti planuoti išdirbiai, bet išdirbius viršijantys rezultatai gali nebūti tvarūs

49–71 **2 dalis. Komisijos vykdomas valdymo rėmimo nefinansinės pagalbos valdymas**

49–63 Komisija rimtai sprendė valdymo klausimus dialoge su Serbija, ir vis gerėjo jo poveikis

64–71 Tvirtindama ES lėšų valdymo sistemą Serbijoje, Komisija iki galo neatsižvelgė į Serbijos viešųjų finansų valdymą

72–81 **Išvados ir rekomendacijos**

72–79 **Išvados**

80–81 **Rekomendacijos**

I priedas. Audito metu tikrintų PNPP projektų sąrašas

II priedas. PNPP projektų, kurie buvo peržiūrėti siekiant patikrinti, ar valdymas ir kova su korupcija buvo kompleksiniai klausimai, sąrašas

Komisijos atsakymai

PVO: Pilietinės visuomenės organizacija

DIS: Decentralizuoto įgyvendinimo sistema

EP: Europos Parlamentas

IND: Intensyvus nuolatinis dialogas

LS: Laikinas susitarimas dėl prekybos ir su prekyba susijusių klausimų

PNPP: Pasirengimo narystei pagalbos priemonė

DPPF: Daugiametė preliminarioji finansinė programa

DPPD: Daugiamečiai preliminarūs planavimo dokumentai

PVD: Poreikių vertinimo dokumentas

NPNPPK: Nacionalinis PNPP koordinatorius

VAR: Viešojo administravimo reforma

VIFA: Viešųjų išlaidų ir finansinė atskaitomybė

VFV: Viešųjų finansų valdymas

JROS: Į rezultatus orientuotas stebėjimas

SAS: Stabilizacijos ir asociacijos susitarimas

SAP: Stabilizacijos ir asociacijos procesas

SREIT: Serbijos Respublikos Europos integracijos tarnyba

SIGMA: Parama valdymo ir administravimo gerinimui

MVĮ: Mažosios ir vidutinės įmonės

I

Nuo 2007 m. ES finansinė parama Serbijai taikant pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP) sudarė apie 170 milijonų eurų per metus. Valdymui, kurį Komisija nustatė esant pačia sudėtingiausia sritimi Serbijoje, buvo skirtas ketvirtadalis PNPP finansavimo. Be PNPP finansavimo, ES teikia nefinansinę paramą, skirtą padėti Serbijai pasirengti ES narystei.

II

Audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisija veiksmingai valdo pasirengimo narystei paramą Serbijai. Išsamiau nagrinėta parama pagrindinei – valdymo – sričiai. Auditas apėmė 2007–2013 m. laikotarpį. Jo metu buvo siekiama atsakyti į du klausimus:

- a) Ar Komisija veiksmingai valdė PNPP projektus?
- b) Ar teikdama paramą valdymui Komisija veiksmingai valdė nefinansinę pagalbą?

III

Audito metu buvo tikrinama PNPP planavimo procesas ir 15 PNPP finansuotų 2007, 2008 ir 2009 PNPP metinių programų Serbijai projektų, ypatingą dėmesį skiriant projektų rezultatams. Audito metu tikrinta nefinansinė pagalba Serbijai buvo ES ir Serbijos dialogas valdymo klausimais ir bendradarbiavimas rengiant Serbiją decentralizuotam ES lėšų valdymui. Audito Rūmai taip pat peržiūrėjo dar vieną 2010, 2011 ir 2012 m. metinių programų dešimties PNPP projektų imtį, siekdami patikrinti, ar valdymas ir kova su korupcija buvo kompleksiniai klausimai projektuose, kuriuose geras valdymas nebuvo pagrindinis tikslas.

IV

Audito metu nustatyta, kad pasirengimo narystei paramą Serbijai iš esmės Komisija valdo veiksmingai. Finansinė pasirengimo narystei pagalba Serbijai ir kitokia parama veiksmingai padeda Serbijai įgyvendinti socialines ir ekonomines reformas ir pagerinti valdymą šalyje. Atsižvelgdama į patirtį, įgytą kitose PNPP paramą gaunančiose šalyse, Komisija vis daugiau dėmesio skiria valdymo klausimams planuodama savo finansinę ir nefinansinę pagalbą Serbijai.

V

Komisija veiksmingai valdė PNPP projektus. PNPP finansinės pagalbos planavimas pagrįstas nuoseklia strategine sistema, o projektų, tinkamų Serbijos pasirengimui narystei, atrankos metodas nuolat gerėja. Iš esmės planuoti audituotų projektų rezultatai buvo pasiekti, tačiau nustatyta trūkumų, susijusių su jų koncepcija, įgyvendinimu ir tvarumu. Rengdama naujas PNPP metines programas, Komisija atsižvelgė į Audito Rūmų nustatytus trūkumus ankstesniuose PNPP projektuose.

VI

Komisija veiksmingai valdė nefinansinę pagalbą Serbijai valdymo srityje. Audito metu nustatyta, kad ES ir Serbijos struktūrinis dialogas tinkamai apėmė pagrindines valdymo sritis ir susiejo politinius prioritetus ir politikos formavimą. Dėmesys valdymui dialoge paprastai nebuvo eksplisitinis projektų koncepcijoje, tačiau daugeliu Audito Rūmų peržiūrėtų projektų netiesiogiai prisidėta prie geresnio valdymo ir/arba kovos su korupcija, vykdant su administracinių gebėjimų stiprinimu susijusią veiklą. Dėl Serbijos pasirengimo decentralizuotam ES lėšų valdymui, audito metu nustatyta, kad Komisijos metodas buvo veiksmingas remiant valdymą, tačiau tik ribotoje PNPP valdymo struktūrų srityje. Komisijos audito darbas, susijęs su nacionalinėmis PNPP struktūromis, pagal PNPP teisės aktus, nebuvo viešųjų finansų valdymo išsamaus vertinimo dalis šalies lygmeniu.

VII

Ataskaitoje pateikiamos konkrečios rekomendacijos, kaip pagerinti PNPP projektų Serbijoje planavimą, koncepciją ir įgyvendinimą. Nefinansinės pagalbos srityje Audito Rūmai rekomenduoja Komisijai remti Serbijos institucijas, kad jos dar labiau racionalizuotų savo nacionalines strategijas ir baigtų rengti išsamias viešųjų finansų valdymo gaires, patobulinti pilietinės visuomenės organizacijų konsultavimo mechanizmą, reguliariai vertinti specialių kovos su korupcija ar kitų valdymo priemonių poreikį projekto koncepcijos etape bei imtis veiksmų, įtraukiant Komisijos audito darbą, susijusį su nacionalinėmis PNPP struktūromis, į šalies viešųjų finansų valdymo įvertinimą.

Aiškinamoji informacija

01

Po Slobodano Miloševićiaus režimo žlugimo 2000 m. spalio mėn. Serbija, didžiausia pagal gyventojų skaičių ir užimamą teritoriją¹ Vakarų Balkanų šalis, pradėjo rengtis narystei ES vykdant stabilizacijos ir asociacijos procesą.

1 diagramoje pateikiama pagrindinių įvykių, kurie buvo svarbūs ES ir Serbijos santykiams 1999–2014 m., apžvalga.

1 Atsižvelgiant į tai, ar yra įtrauktas Kosovas (pagal Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliuciją 1244/99), Serbijos teritorija apima 88 407 km² arba 77 474 km² ir joje, atitinkamai, yra 9 milijonai arba 7,2 milijono gyventojų (2014 m. duomenys, ČŽV pasaulio duomenų knyga „World Factbook“).

1 diagrama

Pagrindinės ES–Serbijos santykių datos

2014 m.	<ul style="list-style-type: none"> Sausio 21 d. Įvyksta pirmoji tarpvyriausybinių konferencija (Europos Sąjungos Taryba, Europos Komisija ir Serbija), nurodanti oficialią Serbijos stojimo derybų pradžią.
2013 m.	<ul style="list-style-type: none"> Rugsėjo 1 d. Įsigalioja ES–Serbijos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas. Pradėta <i>acquis</i> analizė (patikrinimas). Birželio 28 d. Europos Vadovų Taryba nusprendžia pradėti stojimo derybas su Serbija.
2012 m.	<ul style="list-style-type: none"> Kovo 1 d. Europos Vadovų Taryba patvirtina Serbiją šalimi kandidatė.
2011 m.	<ul style="list-style-type: none"> Spalio 14 d. Komisija pateikia nuomonę dėl Serbijos paraiškos narystei ES. Liepos 20 d. Suimamas paskutinis pabėgėlis Goranas Hadžičius, ieškomas Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusiam Jugoslavijai (TBTBJ). Gegužės 26 d. Suimamas Ratko Mladičius.
2010 m.	<ul style="list-style-type: none"> Vasario 1 d. Įsigalioja Laikinas susitarimas dėl prekybos ir su prekyba susijusių klausimų (ES–Serbijos stabilizacijos ir asociacijos susitarimo dalis).
2009 m.	<ul style="list-style-type: none"> Gruodžio 22 d. Serbija pateikia paraišką narystei ES. Gruodžio 19 d. Serbijos piliečiai gali keliauti be vizų Šengeno erdvėje.
2008 m.	<ul style="list-style-type: none"> Liepos 21 d. Suimamas Radovanas Karadžičius. Balandžio 29 d. Pasirašomas ES–Serbijos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas ir laikinasis susitarimas dėl prekybos ir su prekyba susijusių klausimų.
2006 m.	<ul style="list-style-type: none"> Gegužės 3 d. ES sustabdo derybas dėl ES–Serbijos stabilizacijos ir asociacijos susitarimo, nurodama, kad Serbija nepakankamai bendradarbiauja su Tarptautiniu baudžiamuoju tribunolu buvusiam Jugoslavijai (TBTBJ).
2005 m.	<ul style="list-style-type: none"> Spalio 1 d. Serbija pradeda derybas su ES, pasirašydama tarptautinę sutartį, vadinamą stabilizacijos ir asociacijos susitarimu.
2003 m.	<ul style="list-style-type: none"> Birželio 1 d. Europos Vadovų Taryba Salonikuose patvirtina Vakarų Balkanų šalių stojimo į ES perspektyvą.
2001 m.	<ul style="list-style-type: none"> Balandžio 1 d. Suimamas Slobodanas Miloševićius.
2000 m.	<ul style="list-style-type: none"> Birželio 1 d. Europos Vadovų Taryba Santa Maria da Feiroje nurodo, kad visos stabilizacijos ir asociacijos proceso šalys yra galimos kandidatės tapti ES narėmis.
1999 m.	<ul style="list-style-type: none"> Gegužės 26 d. Parengiamas Komisijos pasiūlymas dėl stabilizacijos ir asociacijos proceso, ES politikos Vakarų Balkanų šalių atžvilgiu, siekiant galimos narystės ES.

02

Po dešimtmečio neramumų ir ginkluotų konfliktų buvusioje Jugoslavijos Socialistinėje Federacinėje Respublikoje 1999 m. ES inicijuotas stabilizacijos ir asociacijos procesas buvo pagrįstas idėja, kad tik reali integracijos į ES perspektyva Balkanų šalims galėtų suteikti tvarią taiką, stabilumą ir demokratiją. Stabilizacijos ir asociacijos procesas apima sutartinius ryšius stabilizacijos ir asociacijos susitarimų (SAS), prekybos priemonių, suteikiančių galimybę beveik visoms regiono prekėms laisvai patekti į ES rinkas, forma ir didelę finansinę pagalbą iš ES biudžeto.

03

Kad Serbija galėtų daryti reikšmingą pažangą siekiant narystės ES, Europos Sąjunga reikalavo, kad ji perduotų karo nusikaltimais įtariamus asmenis Tarptautiniam baudžiamajam tribunolui Hagoje ir surastų ilgalaikį sprendimą savo santykiuose su Kosovu. Serbija savo paraišką narystei ES pateikė 2009 m. gruodžio 22 d., 2012 m. kovo 1 d. Europos Vadovų Taryba, remdamasi vasario 28 d. Bendrųjų reikalų tarybos išvadomis, suteikė jai ES šalies kandidatės statusą. Visų pirma išvadoje buvo pabrėžta Serbijos pažanga vykdamas Kopenhagos kriterijų³ politinius elementus ir kai kurių karo nusikaltimais įtariamų asmenų perdavimas teisminėms institucijoms taip pat buvo lemiami Tarybos sprendimo veiksniai.

04

Stojimo derybos su Serbija buvo oficialiai pradėtos 2014 m. sausio 1 d. Europos Komisija anksčiau buvo nurodžiusi, kad, jos nuomone, valdymo klausimai yra pagrindinis sunkumas, su kuriuo susiduria Serbija, ir nusprendė, kad šią pačią sudėtingiausią sritį reikėtų išnagrinėti ankstyvose derybose dėl kiekvieno skyriaus⁴.

- 2 „Belgrado–Prištinos“ dialogui tarpininkavo Sąjungos vyriausioji įgaliotinė užsienio reikalams ir saugumo politikai bei Europos Komisijos pirmininko pavaduotoja Catherine Ashton, padedama Europos išorės veiksmų tarnybos.
- 3 1993 m. birželio mėn. Europos Vadovų Tarybos nustatyti Kopenhagos kriterijai:
 - a) politiniai kriterijai: institucijų stabilumas, užtikrinantis demokratiją teisinę valstybę, žmogaus teises, mažumų apsaugą ir pagarbą joms;
 - b) ekonominiai kriterijai: veikianti rinkos ekonomika ir sugebėjimas atlaikyti ES konkurencinį spaudimą bei rinkos jėgas;
 - c) gebėjimas prisiiinti narystės įsipareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslų laikymąsi.
- 4 Siekiant palengvinti stojimo derybas procesas yra suskirstytas į 35 ES politikos skyrius. Derybos dėl įvairių skyrių apima ne tik norminius ir teisinius aspektus, bet ir būtinų administracinių struktūrų kūrimą bei pasiektą pažangą stiprinant jų valdymo gebėjimus. Pagrindiniai su valdymu susiję skyriai yra 23 (Teismai ir pagrindinės teisės) ir 24 (Teisingumas, laisvė ir saugumas) skyriai.

ES pasirengimo narystei pagalba Serbijai

05

ES pasirengimo narystei pagalbos prioritetai – padėti paramą gaunančioms šalims stiprinti administracinius gebėjimus ir remti priimant ir įgyvendinant *acquis communautaire*⁵. Stiprindama administracinius gebėjimus, Komisija finansuoja veiklą, pavyzdžiui, institucijų kūrimą, valdymo sistemų diegimą ir mokymą.

06

2007–2013 m. laikotarpiu ES teikė pagalbą Serbijai administracinių gebėjimų srityje pagal pasirengimo narystei pagalbos priemonės (PNPP) I komponentą (pereinamojo laikotarpio pagalba ir institucijų kūrimas)⁶. PNPP finansavimas (vidutiniškai apie 170 milijonų eurų per metus) buvo pakenkamai tolygiai paskirstytas įvairiems sektoriams (žr. **1 lentelę**). Valdymo sričiai (teisingumo ir vidaus reikalai, apimantys kovą su korupcija, ir viešojo administravimo reforma, apimanti viešųjų finansų valdymo (VFV) reformą) buvo skirtas ketvirtadalis finansavimo. Tai rodo, kad Komisija atsižvelgia į trūkumų šalinimo šioje srityje svarbą.

- 5 *Acquis* apima visus bendrai Europos Sąjungos priimtus ar nustatytus principus, politikos sritis, įstatymus, praktiką, įsipareigojimus ir tikslus.
- 6 PNPP nustatytas 2006 m. liepos 17 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1085/2006, nustatančiu Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) (OL L 210, 2006 7 31, p. 82) ir 2007 m. birželio 12 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 718/2007, įgyvendinančiu Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1085/2006, nustatantį Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) (OL L 170, 2007 6 29, p. 1).

1 lentelė

PNPP pagalba Serbijai (2007–2013 m.)

Sektorius	Asignavimai (milijonais eurų)	Visų asignavimų procentinė dalis
Teisingumo ir vidaus reikalai	117	9,7 %
Viešojo administravimo reforma	164	13,6 %
Socialinis vystymasis	171	14,2 %
Privačiojo sektoriaus vystymas	109	9,1 %
Transportas	146	12,1 %
Aplinka, klimato kaita ir energetika	192	16,0 %
Žemės ūkis ir kaimo plėtra	109	9,1 %
Kita su <i>acquis</i> susijusi ir horizontali ES veikla	195	16,2 %
Iš viso	1 203	

Šaltinis: Serbijai skirtas 2011–2013 m. daugiamečių preliminarus planavimo dokumentas.

07

Audito tikslas buvo įvertinti, ar Komisija veiksmingai valdo pasirengimo narystei paramą Serbijai. Išsamiau nagrinėta parama pagrindinei – valdymo – sričiai. Audito metu buvo nagrinėjami du klausimai:

- a) Ar Komisija veiksmingai valdė PNPP projektus?
- b) Ar teikdama paramą valdymui Komisija veiksmingai valdė nefinansinę pagalbą?

08

2013 m. gegužės mėn.–2014 m. sausio mėn. atliktas auditas apėmė:

- a) 15 PNPP finansuotų projektų tikrinimą, ypatingą dėmesį skiriant projektų rezultatams (žr. **I priedą**)⁷. Įmtį sudarė aštuoni valdymo projektai, atspindintys audito dėmesį valdymui, ir septyni kitų intervencijos sričių (socialinio vystymosi, transporto, energetikos, kaimo plėtros ir privačiojo sektoriaus plėtros projektai).
- b) kitos 10-ies PNPP projektų, kurie buvo atrinkti iš 2010, 2011 ir 2012 m. metinių programų (žr. **II priedą**), imties dokumentų peržiūrą, siekiant patikrinti, ar valdymas ir kova su korupcija buvo kompleksiniai klausimai projektuose, kuriuose geras valdymas nebuvo pagrindinis tikslas.
- c) PNPP planavimo proceso, su valdymo klausimais susijusių dialogo mechanizmų ir Serbijoje įdiegtos procedūros, skirtos įvertinti Serbijos pasirengimą valdyti su PNPP pagalba susijusią decentralizuoto įgyvendinimo sistemą (DIS), peržiūrą.
- d) 2013 m. birželio 17–28 d. audito vizitus, vykdytus Europos Sąjungos delegacijoje Belgrade ir atitinkamose Serbijos šakinėse ministerijose, agentūrose⁸, regioninėse ar vietos institucijose bei valstybinėse įmonėse. Projektai buvo tikrinami Belgrade, Chorgoše, Kragujevace, Kraleve, Leskovace, Niše, Novi Sade, Obrenovace, Prokuplėje, Suboticoje ir Užčėje.

7 15 PNPP audituotų projektų buvo atrinkta iš 2007, 2008 ir 2009 m. PNPP metinių programų Serbijoje, kadangi audito metu (2013 m. viduryje) turėjo būti pasiekti numatyti šių projektų rezultatai. Į audito apimtį taip pat buvo įtraukta 100 milijonų eurų vertės vienintelė iki šios dienos Serbijai taikyta paramos biudžetui programa, finansuota pagal 2009 m. PNPP.

8 Serbijos Respublikos Europos integracijos tarnyboje, Kovos su korupcija agentūroje ir Viešųjų pirkimų tarnyboje.

Pirma dalis. Komisijos vykdomas PNPP projektų valdymas

Finansavimo sprendimai buvo paremti tinkamomis strategijomis

09

Audito Rūmai tikrino, ar strateginiai dokumentai buvo suderinti tarpusavyje, ar juose buvo nustatyti aiškūs prioritetai ir veiklos rodikliai ir ar Komisija bei Serbijos institucijos nustatė procesą, skirtą atrinkti labiausiai PNPP finansavimui tinkamus projektus.

Audito Rūmai taip pat tikrino, ar su valdymu susijusi PNPP pagalba tinkamai apėmė pilietinės visuomenės organizacijas ir ar veikė paramos teikėjų koordinavimas.

PNPP pagalba pagrįsta suderintais strateginiais dokumentais

10

PNPP planavimo sistema yra sudėtinga, ji apima daug dokumentų, kuriuose apibrėžiami politiniai tikslai ir strateginiai prioritetai (žr. 13, 14 dalis ir **3 diagramą**). Nepaisant to, iš esmės, vertinant šalies poreikius ir prioritetus, šie dokumentai yra tarpusavyje suderinti. Serbijai skirti PNPP planavimo dokumentai taip pat yra suderinti su ES integracijos nacionaline strategija ir nacionalinių poreikių vertinimais.

11

Serbijos institucijos parengė daugiau nei 70 nacionalinių strategijų ir veiksmų planų spręsti įvairius politinius ir socialinius-ekonominius klausimus, tačiau jų kokybė ne visuomet buvo vienoda. Be to, įvairios nacionalinės strategijos neapėmė dviejų pagrindinių su valdymu susijusių klausimų:

- dėl politiškai opaus teritorinio decentralizavimo Serbijoje pobūdžio decentralizavimo procesas buvo įgyvendintas be strateginės sistemos, nustatančios nacionalinius prioritetus ir jų įgyvendinimo terminus;
- nebuvo bendros strategijos, leidžiančios koordinuoti viešųjų finansų valdymo (VfV) reformos įgyvendinimą.

12

Koalicinė vyriausybė, kuri buvo valdžioje nuo 2012 m. liepos mėn. iki 2014 m. pavasario, dėjo daug pastangų, konsoliduojant Serbijos strateginę sistemą rengiantis stojimui į ES, pavyzdžiui, 2012 m. gruodžio mėn. ji patvirtino veiksmų planą, kuriame buvo asižvelgta į Komisijos pažangos ataskaitose nustatytus faktus, o 2013 m. vasario mėn. – „suderinimo su *acquis* nacionalinį planą“. Tuo pačiu metu Komisija ir Serbijos Respublikos Europos integracijos tarnyba (SEIO) taip pat ėmėsi priemonių patobulinti Serbijos strateginės sistemos nuoseklumą, pavyzdžiui, dėdamos pastangas konsoliduoti įvairias nacionalines strategijas 2011–2013 m. poreikių vertinimo dokumente (PVD). Nacionalinių strategijų ir PNPP tikslų suderinimas buvo dar nuoseklesnis remiantis 2012 m. sektoriais grindžiamu metodu.

Strateginiuose dokumentuose buvo nustatyti tinkami prioritetai, o tikslų ir veiklos rodiklių apibrėžtis nuolat gerėjo

13

Paskutiniai 2007 m.⁹ parengti Europos partnerystės su Serbija principai sudarė politinį pagrindą skatinti reformas ir pagal sąlygiškumo nuostatą leido nutraukti finansinės paramos teikimą¹⁰. Buvo pateikti labai įvairūs trumpalaikiai ir vidutinės trukmės prioritetai, apimantys stojimo kriterijus ir ES standartų įgyvendinimą, neklasifikuojant šių prioritetų pagal jų svarbą Serbijai stojant į ES arba gaunant ES finansavimą.

14

Daugiamečiuose preliminariuose planavimo dokumentuose (DPPD), Serbijos poreikių vertinimo dokumente ir vėlesniuose planavimo dokumentuose buvo nustatyti kai kurie tikslai ir veiklos rodikliai, bet jie dažnai buvo pernelyg abstraktūs. Todėl buvo sunku objektyviai įvertinti pažangą intervencijos srityse¹¹. Problemos rimtumą patvirtino naujai sukurti sektorių stebėjimo pakomitečiai (SSPK, žr. 58 dalį). Pavyzdžiui, 2012 m. lapkričio mėn. teisinės valstybės ir viešojo administravimo sektorių stebėjimo pakomitečiai pranešė, kad iš esmės buvo neįmanoma įvertinti pažangos, kadangi buvo netinkamai nustatyti rodikliai, ir rekomendavo būsimuose planavimo cikluose patobulinti rodiklių apibrėžtį¹².

15

Tačiau palaipsniui pereinant prie sektorinio metodo 2012 m. ir 2013 m. PNPP planavimo procesų metu buvo atlikti pakeitimai. Sektorių darbo grupės susitarė, kad RACER rodikliai¹³, gairės ir tikslai laikotarpiui iki 2020 m., susiję su naujais Serbijos poreikių vertinimo dokumentu, bus įtraukti 2013 m. sektorinius ir projektų rengimo dokumentus¹⁴.

Komisija su Serbijos institucijomis nuolat gerino tinkamų projektų atrankos metodiką

16

Pirmoje 2007–2013 m. programavimo laikotarpio dalyje SREIT, ES delegacijai ir Komisijai nustatant prioritetinius projektus, nepavyko išvengti nepakankamai gerai parengtų ar problemiško projektų pasirinkimo. Šie projektai neturėjo būti atrinkti arba turėjo būti palikti kaip rezervas vėlesnei metinei programai¹⁵. Komisijai atlikus stebėjimą, nustatyti šie su planavimu susiję trūkumai: nebuvo nacionalinės institucijos palaikymo; nebuvo tarpinstitucinio koordinavimo; silpna projektų koncepcija; nepakankama techninių užduočių apibrėžtis; netvarūs finansiniai sprendimai ir nepakankamai pasinaudota patirtimi įgyvendinant ankstesnius projektus.

- 9 2008 m. vasario 18 d. Tarybos sprendimas 2008/213/EB dėl Europos partnerystės su Serbija, įskaitant Kosovą, kaip apibrėžta 1999 m. birželio 10 d. Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijoje Nr. 1244, principų, prioritetų ir sąlygų, panaikinantį Sprendimą 2006/56/EB (OL L 80, 2008 3 19, p. 46).
- 10 Pagalba teikiama atsižvelgiant į Kopenhagos kriterijų ir konkrečių Europos partnerystės prioritetų laikymosi pažangą (Tarybos sprendimo 2008/213/EB 1 priedo 5 punktas).
- 11 Atlikus PNPP pagalbos žemės ūkio ir kaimo plėtros sektoriui 2007–2011 m. laikotarpiu vertimą nustatyta, kad numatytų veiklos rezultatų ir poveikio vertinimas buvo „nuolatinių trūkumų sritis“, kadangi planavimo dokumentuose trūko tinkamų ir išmatuojamų rodiklių. AESA konsorciumo vertinimo ataskaita, 2013 m. sausio mėn.
- 12 2012 11 15 teisinės valstybės SSPK ir 2012 11 16 viešojo administravimo reformos SSPK posėdžių protokolai.
- 13 RACER yra: *Relevant* – glaudžiai susiję su intervencijos tikslais; *Accepted* – priimtini visoms suinteresuotosioms šalims; *Credible* – įtikinami ne ekspertams ir lengvai interpretuojami; *Easy to monitor* (patogūs stebėti) – pavyzdžiui, duomenys gali būti gaunami mažomis sąnaudomis) ir *Robust* – griežti, t. y. kuriais sunku manipuliuoti).
- 14 Sektoriniai ir projektų rengimo dokumentai yra standartizuoti dokumentai, kuriuos PNPP paramą gaunanti šalis teikia Komisijai už atitinkamus metus, pasibaigus Komisijos ir paramą gaunančios šalies diskusijoms. Šiuose dokumentuose gali būti aiškiai nustatytos, sektoriaus ar projekto lygmeniu, prioritetinės kryptys, tikslai, numatytos operacijos, numatyti rezultatai ir susiję objektyviai patikrinami rodikliai bei numatytos įgyvendinimo sąlygos, įskaitant riboženklis.
- 15 Per 2009 m. gegužės mėn.–2013 m. gegužės mėn. laikotarpį ES delegacija įvertino kaip problemiškus vidutiniškai 14 PNPP projektų per mėnesį.

17

Atrankos procedūros metu nebuvo taikomi projektų bendrojo finansavimo lygio ir numatomo PNPP finansavimo svėro poveikio kriterijai. Iki 2012 m. Europos Komisija nebuvo parengusi gairių dėl su PNPP susijusio paralelinio bendrojo finansavimo. Serbija įsipareigojo dėl 289 milijonų eurų bendrojo finansavimo 2007–2012 m. PNPP metinėms programoms (tai sudaro 24 % viso nacionalinio ir ES PNPP finansavimo¹⁶). Tačiau buvo sunku stebėti, ar buvo laikomasi nacionalinio bendrojo finansavimo įsipareigojimo, ir nebuvo gairių dėl veiksmų tuo atveju, jei šių įsipareigojimų nebūtų laikomasi.

18

ES delegacija ir Serbijos institucijos padėjo dideles pastangas, kad išspręstų nustatytas problemas ir kad į jas būtų atsižvelgta būsimais planavimo laikotarpiais. Be to, Komisijos ir SREIT įdiegti 2012 ir 2013 m. PNPP programų atrankos procedūros patobulinimai apėmė:

- a) griežtesnius projekto parengimo lygio reikalavimus;
- b) 2012 m. Komisijos susitarimą su Serbijos institucijomis dėl paralelinio bendrojo finansavimo gairių.

Į su valdymu susijusį PNPP finansavimą vis labiau buvo įtrauktos pilietinės visuomenės organizacijos

19

Europos plėtros strategijoje atkreipiamas dėmesys į pilietinės visuomenės organizacijų (PVO) stiprinimą ir į jų dalyvavimą politikos įgyvendinime. 2007–2010 m. pagal 10 PNPP metinių programų Serbijoje buvo patvirtinti keturi paramos pilietinei visuomenei projektai iš viso 9 milijonų eurų sumai.

20

Nuo 2007 m. šių organizacijų statusas ir vyriausybės bendradarbiavimas su jomis žymiai pagerėjo. Šiuo metu PVO Serbijoje labai aktyviai veikia valdymo ir kovos su korupcija srityje¹⁷. Nuo 2010 m. su PVO buvo galima nuolat konsultuotis dėl PNPP planavimo, tačiau audito metu konsultacijomis vis dar nebuvo plačiai naudojamosi.

- 16 Remiantis PNPP metinių programų Serbijoje duomenimis. Šis aukštas bendrojo finansavimo lygis buvo pasiektas iš esmės dėl to, kad 2011 m. Serbijos institucijos pačios įsipareigojo skirti 122 milijonus eurų savivaldybių aplinkos apsaugos dotacijos-paskolos investicijų programai (angl. *municipal environment grant-loan investment programme* – MEGLIP) aplinkos apsaugos, klimato kaitos ir energetikos sektoriuje.
- 17 Pavyzdžiui, žr. 15 projekto „Pilietinės visuomenės dialogas“ rezultatus **8 langelyje**.

Koordinavimas su kitais paramos teikėjais buvo tik iš dalies veiksmingas, tačiau jis gerėja

21

Nepaisant pastangų, nebuvo griežtos tvarkos koordinuojant pirminius PNPP projektus ir kitų paramos teikėjų projektus, siekiant užtikrinti papildomumą ir išvengti dubliavimosi, visų pirma teisinės valstybės sektoriuje (žr. **1 langelį**).

1 langelis

Koordinavimo spragų teisinės valstybės sektoriuje pavyzdžiai

3 projektas „Teismų sistema“ yra ryškus silpno koordinavimo nuo koncepcijos iki įgyvendinimo pavyzdys. Iš tiesų, ES finansavo bylų valdymo sistemą, tuo pat metu, kai USAID finansavo kitą tokią sistemą. Su IT klausimais susijęs koordinavimo ir vietos atsakomybės stygius teisinės valstybės sektoriuje gali būti pagrįstas tuo, kad didžioji PNPP IT investicijų dalis buvo įgyvendinta be tinkamos IT strategijos.

22

Tačiau įgyvendinus sektorinį metodą, PNPP dokumentuose atsispindi patobulintas ir sistemingesnis paramos teikėjų koordinavimas. Paramos teikėjus šiuo metu nuolat konsultuoja sektorinės darbo grupės, ir, vesdama dialogą su Serbija, Komisija plačiai remiasi tarptautinių organizacijų veikla atitinkamose kompetencijos srityse, pavyzdžiui bendradarbiaudama su Pasaulio banku (VIFA ataskaitos), Europos rekonstrukcijos ir plėtros banku, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (SIGMA vertinimai), Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija, Europos Taryba ir Jungtinių Tautų organizacijomis¹⁸.

Komisija pradėjo atsižvelgti į projektų koncepcijos trūkumus, dėl kurių buvo vėluojama įgyvendinti projektus

23

Audito Rūmai tikrino, ar įgyvendinant 15 audito metu tikrintų projektų (žr. **1 priedą**) buvo siekiama konkrečių tikslų, ar projektai buvo pagrįsti specialiu poreikių vertinimu ir ar projektų koncepcija apėmė atitinkamą sąlygiškumą. Audito Rūmai taip pat tikrino, ar projektai buvo įgyvendinti pagal planuotą tvarkaraštį ir tinkamai stebimi ir ar, prireikus, buvo taikomi taisomieji veiksmai.

18 Komisijos partnerystė su tarptautinėmis organizacijomis neapsiriboja dialogui naudojamomis informacijos generavimu. Šiuo metu įgyvendinama nemažai PNPP projektų, kuriuose dalyvauja šios organizacijos, pavyzdžiui, projektas „X koridorius“ (2010 m.) su Pasaulio banku; projektas „Geras vietos valdymas“ (2007 m.) ir projektas prieš „Pinigų plovimą“ (2010 m.) su Europos Taryba; projektas „Ligoninių informacinė sistema“ (2008 m.) su JT projektų paslaugų biuru; projektas „Parama pilietinei visuomenei“ (2010 m.) su ESBO; ir projektas „MVĮ vystymo rėmimas“ (2012 m.) su ERPB.

Projektų ir sutarčių koncepcijos atveju Komisija iš pradžių nepakankamai dėmesio skyrė konkrečiai projektų tikslų apibrėžčiai, konkrečiam poreikių vertinimui ir ankstesnių projektų patirčiai

24

Visi tikrinti projektai atitiko PNPP strateginiuose dokumentuose nustatytus prioritetus, tačiau maždaug pusėje jų siekiama tikslų, kurie buvo per daug neaiškūs ar nerealistiški (žr. **2 langelį**). Tuo pačiu metu Komisija buvo lanksti koreguojant tikslų ir numatytų rezultatų sąrašą, kai buvo būtinas ilgas įgyvendinimo laikotarpis nuo projekto metmenų iki faktinio rezultatų pasiekimo (iki ketverių ar penkerių metų)¹⁹. Šis lankstumas iš esmės (nors ne visiškai) atsvėrė neigiamą pradžioje neaiškių ar nerealistiškių projektų tikslų neigiamą poveikį.

25

Keli audituoti projektai buvo parengti ir įgyvendinti neatsižvelgiant į konkrečių poreikių įvertinimą, todėl, kai kuriais atvejais, buvo neefektyviai paskirtos PNPP lėšos (žr. **3 langelį**). 2012 m. Komisija pradėjo taikyti priemones, skirtas tam, kad rengiant intervenciją daugiau dėmesio būtų geriau atsižvelgiama į poreikių vertinimą, kaip nurodyta Audito Rūmų 2012 m. PNPP projektų rengimo ir sektorių dokumentų apžvalgoje.

¹⁹ Ilgi laikotarpiai taip pat pažymėti CONT ataskaitos projekte dėl ES pasirengimo narystei fondų, nuoroda: 2011/2033(INI), 2013 06 20, 11 straipsnis, p. 25.

2 langelis

Neaiškių ar nerealistiškių projekto tikslų pavyzdžiai

Kadangi nebuvo pateikta palyginamųjų duomenų, buvo sunku įvertinti projektų tikslų pasiekimą, pavyzdžiui, „Sveikatos ministerijos vaidmens stiprinimas“ 10 projekte „Greitoji medicininė pagalba“ ar „stojimo proceso stiprinimas, skatinant ir gerinant abipusį Serbijos integracijos į ES proceso pažinimą ir supratimą“ 15 projekte „ES pilietinės visuomenės dialogas“.

Į 7 projektą „Viešųjų pirkimų tarnyba“ buvo įtrauktas e. viešųjų pirkimų elementas, kuris, kaip vėliau paaiškėjo, buvo nerealistiškas.

3 langelis

Silpno poreikių vertinimo pavyzdžiai

14 projekte „Kaimo plėtra“ 40 % skirtos kompiuterinės įrangos nebuvo naudojama, audito vizito metu jos dalis vis dar buvo laikoma mokėjimo agentūros sandėlyje.

26

Rengiant audituotus projektus, mažai buvo remiamasi ankstesnių projektų įgyvendinimo patirtimi. Įgytos patirties skyriai projektų rengimo dokumentuose buvo daugiau formalaus pobūdžio. Be to, nė viename iš audituotų projektų rengimo dokumentų nebuvo paminėta patirtis iš panašių projektų kitose paramą gaunančiose šalyse. Iš tikrųjų įgytos patirties mechanizmai Komisijoje buvo iš esmės pagrįsti makrolygmens vertinimų metu nustatytais faktais, kartais praėjus keleriems metams po fakto, todėl neleido imtis savalaikių atsivėlgimo veiksmų projektų rengimo etape.

Palaipsniui buvo mažinami sąlygiškumo pradedant projektus ir nustatant veiksmų seką trūkumai

27

Napakankamas dėmesys sąlygiškumui ir veiksmų eiliškumui projekto koncepcijoje dažnai trukdė sklandžiai ir laiku įgyvendinti PNPP projektus (žr. **4 langelį**).

28

Komisija paprastai tikrino, ar nacionaliniai teisės aktai užtikrino intervencijos veiksmingumą. Tačiau dviejų audituotų projektų elementai nebuvo pakankamai suderinti su galiojančiais ar numatomais Serbijos teisės aktais ir todėl buvo nenaudingi (žr. **5 langelį**).

29

Projektuose su papildomomis tiekimo ir gebėjimų stiprinimo sutartimis sąlygiškumas neapėmė išsamios parengiamosios rinkos analizės, visų pirma specializuotos ar jautrios įrangos atveju. Pavyzdžiui, 1 projekte „Policijos reforma“ nebuvo reikalaujama atlikti rinkos tyrimų. Tiekimo sutarties trukumai turėjo didelės neigiamos įtakos papildomos porinės sutarties svarbai ir veiksmingumui.

Netinkamo sąlygiškumo ir nuoseklumo projektuose pavyzdžiai

Veiksmų eiliškumas tarp dviejų paslaugų sutarčių, sudarytų 9 projekto „Regioninė plėtra“ atveju, buvo netinkamas. Regioninės plėtros strategijos buvo parengtos anksčiau nei nacionalinis regioninės plėtros planas, todėl vėliau turėjo būti pataisytos, kad atitiktų šį planą.

12 projekte „Žeželj tiltas“ būtinų statybos leidimų gavimas nebuvo būtina sąlyga, bet tai buvo projekto veikla. Tai buvo problema, kadangi statybų leidimų gavimas Serbijoje yra ilga procedūra. Projektas prasidėjo 2011 m. kovo mėn., tačiau rangovai pagrindinius leidimus gavo iki 2012 m. balandžio mėn., todėl projekto įgyvendinimas vėlavo.

Teisinių neatitikimų pavyzdžiai

Vienas 1 projekto „Policijos reforma“ elementas turėjo būti atmetas, kadangi paramos gavėjas nurodė, kad pagal Serbijos teisės aktus policijos sąžiningumo tikrinti negalima.

10 projekte „Greitoji medicininė pagalba“ viešajam naudojimui skirti defibriliatoriai buvo beveik nenaudojami, kadangi pagal Serbijos teisės aktus defibriliatorius gali naudoti tik medicinos personalas.

30

Tačiau sąlygiškumas buvo tinkamas ir griežtai įgyvendinamas kvietimuose teikti pasiūlymus, pavyzdžiui, 15 projekte „Serbijos ir ES pilietinės visuomenės dialogas“, jam įtakos turėjo didelis PVO ir jų projektų partnerių įsipareigojimas.

31

Palyginti su 2007 ir 2008 m. PNPP, planavimo dokumentai po 2012 m. atspindi padidėjusį dėmesį sąlygiškumui. Projektų pasiūlymai buvo atidėti, kadangi trūko leidimų²⁰, arba susiaurinti dėl privalomos galimybių studijos nebuvimo.

Buvo vėluojama įgyvendinti audituotus projektus, tačiau Komisija gerai įvertino bendrus PNPP lėšų įsisavinimo gebėjimus

32

Buvo vėluojama (kartais reikšmingai) įgyvendinti visus audituotus projektus. Tai rodo, kad buvo per gerai įvertinti kai kurių Serbijos projektų partnerių gebėjimai vykdyti intervencijas. Rimti trukdžiai dėl negebėjimo įsisavinti lėšas buvo dažni dideliuose infrastruktūros projektuose, pavyzdžiui 12 projekte „Žeželj tiltas“ (žr. 43 dalį). Geresnis PNPP lėšų įsisavinimas atspindi sėkminguose kvietimuose teikti pasiūlymus, pavyzdžiui į 5 projektą „Paramos savivaldybėms programa“ įtrauktoje dotacijų schemoje, kuomet buvo pateikta 200 projektų, iš kurių buvo finansuoti 67, jų veikla didžia dali mi buvo baigta, kaip buvo planuota.

20 Pavyzdys yra įvairiarūšio transporto projektas, kuris buvo atidėtas kelerius programavimo metus po 2011 m. PNPP, kadangi trūko leidimų.

33

Taip pat, nepaisant vėlavimų ir sutarčių pratęsimų be papildomų išlaidų audituotoje imtyje, ES delegacijos pateikti aukšti sutarčių ir mokėjimų lygiai visame 2007–2013 m. planavimo cikle rodo pakankamai aukštus lėšų įsisavinimo gebėjimus nacionaliniu lygmeniu visoje PNPP schemoje.

PNPP intervencijos buvo stebimos sutarčių lygmeniu, bet ne projektų lygmeniu

34

PNPP intervencijos projektų lygmeniu buvo stebimos nesistemiškai. Valdymo komitetai, klaidinančiai vadinami projektų valdymo komitetais, buvo atsakingi tik už kai kurias sutartis, o ne už visą projektą.

35

Su patikromis vietoje susijusi ES delegacijos praktika pradžioje nebuvo suderinta, tačiau 2011 m. ES delegacija pagerino bendrą padėtį, pradėjusi taikyti oficialų vidaus stebėjimo mechanizmą. 2009 m. inicijuotas į rezultatus orientuotas stebėjimas (JROS) šiuo metu yra plačiai taikomas stebėjimo mechanizmas gebėjimų stiprinimo projektuose. Audito Rūmai nustatė, kad su audituotais projektais susijusiose JROS ataskaitose iš esmės buvo pateikiama tinkama informacija apie projektų vykdymo pažangą.

36

Projektuose su nacionaliniu ir PNNP elementu, pavyzdžiui, 6 projekte „Parama muitinei“, abu elementai buvo valdomi atskirai, Serbijos institucijos ir ES delegacija oficialiai nesikeitė jokia informacija. Nacionaliniams elementams taikomi laiko apribojimai taip pat buvo mažiau griežtesni nei PNPP komponentams taikomi apribojimai. Nuo 2012 m. Serbijos institucijoms patvirtinus susitarimą dėl lygiagreto finansavimo, Komisija galėjo taikyti priemones, skirtas šiam koordinavimo trūkumui panaikinti (žr. 17 ir 18 dalis).

Komisijos taisomųjų veiksmų metodas buvo gana ribotas

37

Įgyvendinimo proceso metu Komisijai taikant reikalingus taisomuosius veiksmus, nebuvo atsižvelgta į dėl vėlavimų kilusius sunkumus (žr. 16 dalį). Jie dažniausiai buvo susiję su lanksčiu sutarties pratėsimu be jokių papildomų išlaidų ar su sutartimi susijusios veiklos pakeitimu. Jei, pavyzdžiui, projekto įgyvendinimas buvo sustabdomas dėl netinkamo Serbijos institucijų įsipareigojimo, PNPP finansuojami išteklių buvo perskirstomi kitai naujai veiklai. Komisija nenagrinėjo griežtesnės reakcijos, pavyzdžiui, įgyvendinimo atidėjimo, kol bus išspręstos problemos, ar netgi projekto nutraukimo, galimybės.

38

Projekto koncepcijoje nurodytos sąlygos paprastai nebuvo pakankamai griežtos, kad automatiškai būtų taikomi taisomieji veiksmai (žr. 27–29 dalis)²¹. Taip pat ES delegacija nagrinėjo ir sprendė svarbias su paramos gavėjais susijusias problemas, kurios galėjo turėti neigiamos įtakos konkursų, sutarčių sudarymo ir įgyvendinimo procedūroms. Klausimai, kurių nebuvo galima išspręsti ES delegacijos lygmeniu, buvo perduoti nagrinėti stebėjimo komitetams ir, galiausiai, PNPP jungtiniam stebėjimo komitetui.

Įgyvendinus PNPP projektus paprastai buvo gaunami planuoti išdirbiai, bet išdirbius viršijantys rezultatai gali nebūti tvarūs

39

Audito Rūmai tikrino, ar buvo gauti planuoti išdirbiai ir kiti rezultatai ir ar buvo tinkamai atliekamos konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros. Audito Rūmai taip pat tikrino, ar projektų išdirbiai ir kiti rezultatai galėjo likti tvarūs pasibaigus PNPP finansavimui.

40

2 lentelėje (su valdymu susiję projektai) ir **3 lentelėje** (kitų, ne su valdymu susijusių sričių, projektai) pateikta išsami informacija apie Audito Rūmų nustatytus faktus, susijusius su projektų išdirbiais ir kitais rezultatais. Audito Rūmų vertinime, jei buvo įmanoma, atsižvelgta į atitinkamas į rezultatus orientuoto stebėjimo (IROS) ataskaitų ir vertinimų²² išvadas.

Įgyvendinus PNPP projektus gauti planuoti išdirbiai ir juos viršijantys rezultatai

41

Nepaisant sistemingų vėlavimų įgyvendinus audituotus projektus audito metu buvo gauti dauguma pradžioje planuotų ar projekto įgyvendinimo metu peržiūrėtų išdirbių. Iš tikrųjų išdirbiai buvo būtina sąlyga, kad Komisija atliktų galutinius mokėjimus, todėl galima paaiškinti, kodėl buvo tik keli atvejai, kai užbaigus projektą nebuvo gauti visi išdirbiai (žr. **7**, **9** ir **10** langelius). Tačiau atsižvelgiant į kai kuriuos audito metu nustatytus faktus, iškilo klausimas dėl kai kurių, dažnai santykinai nežymių, projektų išdirbių naudos vidutinės trukmės ar ilguoju laikotarpiu (žr. 48 dalį).

42

Įgyvendinus projektus iš esmės buvo gauti geri rezultatai, netgi viršijantys išdirbius, kuriais prisidėta prie PNPP pagalbos teikimo tikslų siekimo. Iš esmės aštuoni audituoti su valdymu susiję PNPP projektai padėjo padidinti paramą gaunančių institucijų gebėjimus ir/arba pagerinti nacionalinę teisinę sistemą (žr. **6 langelį**). Audito Rūmai nustatė reikšmingų su rezultatais susijusių trūkumų keturiuose valdymo projektuose (žr. **7 langelį**).

- 21 Kaip patvirtina „Įgyvendintų ir PNPP ir kitų paramos teikėjų finansuotų teisinės valstybės sektoriaus projektų Serbijoje vertinimas“ (apimantis 2007–2011 m. laikotarpį), 2013 m. gegužės mėn. projektas: „Tai, kad projektas pradedamas aplinkybėmis, kuriomis negalima tinkamai vykdyti veiklą, visuomet yra silpnos koncepcijos ženklas“ (p. 24) ir „turi būti nustatytas sąlygiškumas, su galimybe taikyti projekto įgyvendinimo sustabdymo sankciją“ (p. 59).
- 22 Visų pirma PNPP pagalbos tarpinio vertinimo ir bendrojo vertinimo, šalies (Serbijos) ataskaita, ECORYS, 2013 m. rugpjūčio mėn. Taip pat žr. 22, 24, 28 ir 30 išnašose nurodytus vertinimus.

6 langelis

Apčiuopiamų su valdymu susijusių projektų rezultatų pavyzdžiai

Igyvendinant 2 projektą „Kova su korupcija“ sėkmingai paremtas Kovos su korupcija agentūros (KKA) administracinių gebėjimų stiprinimas visų pirma teikiant IT sprendinius. Taip pat buvo patobulinta teisinė ir institucinė sistema kovos su korupcija srityje, padedant rengti peržiūrėtą kovos su korupcija strategiją ir veiksmų planą.

Igyvendinant 5 projektą „Paramos savivaldybėms programa“ prisidėta prie vietos administracijos gebėjimų stiprinimo ir paslaugų gyventojams kokybės gerinimo. Tai patvirtino Audito Rūmų auditai vietoje Kraleve (geografinis informacijos centras) ir Niše (skambučių centras ir statybų leidimų centras). Projektas taip pat padėjo pagerinti savivaldybių ir savo srityse aktyvių viešųjų komunalinių paslaugų įmonių ryšius ir bendradarbiavimą.

7 langelis

Su valdymu susijusių projektų mišrių rezultatų pavyzdžiai

Igyvendinant 5 projektą „Savivaldybių paramos programa“ specialaus savivaldybių obligacijų iniciatyvą remiančio modulio rezultatai buvo riboti. Nuolatinės miestų ir savivaldybių konferencijos (NMSK) metu buvo skatinamos savivaldybių obligacijos kaip alternatyva tradicinėms bankų paskoloms, tačiau tam nepritarė bankai ir sulaukta pasipriešinimo dėl pokyčių iš savivaldybių. Savivaldybių obligacijų kiekis buvo ypatingai mažas. 2013 m. viduryje savivaldybių obligacijas išleido tik du miestai: Novi Sadas (už 35 milijonus eurų) ir Pančevas (už 1 milijoną eurų). PNPP finansuojama antrinė rinka niekada nepradėjo veikti dėl mažo išleistų obligacijų skaičiaus.

8 projektas „Viešoji vidaus finansų kontrolė“ buvo sėkmingas Finansų ministerijoje įsteigiant centrinį derinimo padalinį (CDP), tačiau audito metu šis padalinys visus savo išteklius skyrė mokymams ir dar nevykdė su kita tradicine atsakomybe susijusios CDP veiklos, pavyzdžiui, nekūrė vidaus audito strategijos ir standartų. Visų pirma CDP vis dar neteikė pagalbos finansų valdytojams ir vidaus auditoriams rizikos vertinimo ir sukčiavimo valdymo srityje. Planuoti vidaus audito skyriai oficialiai buvo įsteigti, tačiau juose buvo personalo problemų. Tačiau įgyvendinus projektą pavyko parengti vidaus auditoriams skirtą sertifikavimo sistemą.

8 langelis

Gerų su valdymu nesusijusių PNPP projektų rezultatų pavyzdžiai

PNPP finansavus 13 projekto „Serbijos elektros energija“ dalis buvo pasiekti numatyti rezultatai, susiję su viešųjų pirkimų gebėjimų stiprinimu ir apsaugos nuo taršos sistemų įrengimu pagal *acquis*.

PVO dotacijos kovos su korupcija srityje 15 projekte „Pilietinės visuomenės dialogas“ padėjo pasiekti tvirų rezultatų, pavyzdžiui, parengtos praktinės metodikos, skirtos kovoti su korupcija sveikatos srityje ir padedančios piliečiams stebėti viešųjų pirkimų procedūras, bei atliktas nacionalinės integralumo sistemos tyrimas.

43

Iš septynių audito metu tikrintų projektų kitose nei su valdymu susijusios intervencijos srityse įgyvendinant keturis projektus buvo pasiekti arba iš esmės pasiekti planuoti išdirbius viršijantys rezultatai (žr. **8 langelį**), dar du įvertinti kaip iš dalies veiksmingi (žr. **9 langelį**). Audito metu septintasis projektas „Žeželj tiltas“ buvo vykdomas ir buvo numatyta, kad jis bus įgyvendintas 18 mėnesių vėliau. Didelės apimties infrastruktūros projektai dažnai yra vėluojamų įgyvendinti projektų sąrašuose. Jie atspindi dažnai pasitaikančią lėtos pažangos ir terminų nesilaikymo problemą²³. ES anksčiau finansavo kitus du projektus, skirtus Žeželj tilto rekonstrukcijai remti: 2004 m. CADs projektą²⁴ išsamioms koncepcijos specifikacijoms finansuoti ir 2008 m. PNPP priežiūros ir rekonstrukcijos projektą. Nepaisant svarbaus ES finansavimo ir techninės pagalbos, Serbijos institucijos vis dar yra silpnos planuojant ir įgyvendinant investicinius projektus. Statybų leidimų gavimas ir toliau yra rimta problema, su kuria vis labiau susiduria Komisija PNPP planavimo procese (žr. 31 dalį).

- 23 Vystymosi pagalbos Serbijos Respublikai pagal sektorius veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas, *Maxima Consulting*, nuoroda SWE14/OC01-18, 2014, p. 80.
- 24 2000–2006 m. laikotarpiu Serbijos rėmimo programos daugiausia buvo finansuojamos pagal CARDS; 2000 m. gruodžio 5 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2666/2000 dėl pagalbos Albanijai, Bosnijai ir Hercegovinai, Kroatijai, Jugoslavijos Federacinei Respublikai ir buvusiajai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai, panaikinantys Reglamentą (EB) Nr. 1628/96 ir iš dalies keičiantis reglamentus (EEB) Nr. 3906/89 ir (EEB) Nr. 1360/90 bei sprendimus 97/256/EB ir 1999/311/EB (OL L 306, 2000 12 7, p. 1). CARDS yra Bendrijos parama rekonstrukcijai, plėtrai ir stabilizavimui.

9 langelis

Iš dalies veiksmingų su valdymu nesusijusių PNPP projektų pavyzdžiai

11 projekte „Privačiojo sektoriaus konkurencingumas“ buvo iš dalies pasiekti numatyti rezultatai, susiję su institucijų stiprinimu: vyriausybės lygmeniu reikia iš naujo parengti grupių strategiją ir nustatyti veiksmingas rėmimo priemones vietinio tinklo vystymui. Dalinis tikslų pasiekimas taip pat nustatytas internacionalizavimo atveju: pasiekti penki iš aštuonių tikslų.

14 projektas „Kaimo plėtra“ taip pat buvo iš dalies veiksmingas. Įsteigtos mokėjimo agentūra ir vadovaujančioji institucija, tačiau buvo vėluojama atlikti jų akreditavimą (1,5 metų audito metu) dėl pokyčių, kurie negalėjo būti kontroliuojami pagal projektą. Mokėjimo agentūra negalėjo apimti planuotos projekto veiklos, visų pirma mokymų. Įgyvendinant antrą projekto dalį (*Leader*) taip pat pasiekta dalinių rezultatų. Pastangos kuriant planuotas struktūras buvo sėkmingos, tačiau įgyvendinant projektą nepavyko pasiekti kritinės apmokyto personalo masės.

Konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros iš esmės buvo veiksmingos

44

Nustatyta, kad konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros iš esmės buvo tinkamos užtikrinti savalaikį numatytų išdirbių pasiekimą²⁵. Tačiau keturiuose audituotuose projektuose buvo rimtų problemų įsigyjant visą planuotą įrangą ar jos dalį, visų pirma specializuotos ir jautrios įrangos atveju (žr. **10 langelį**).

45

Komisija neprašė jokio apibendrinamojo stebėjimo dokumento apie nesėkmingų konkursų eigą ir nenagrinėjo priežasčių, dėl ko kai kurie konkursai buvo nesėkmingi kartais net kelis kartus. Nėra įrodymų, kad buvo laikomasi 2008 m. PNPP planavimo gairių nuostatų dėl specializuotos įrangos²⁶.

PNPP projektų tvarumo perspektyvos nebuvo visiškai tinkamos

46

Dviejuose trečdaliuose audituotų projektų Audito Rūmai nustatė trūkumų, susijusių su kai kurių išdirbių ir kitų rezultatų tvarumu. Įsigyto turto naudos tvarumui iškilo ypač didelė rizika, kai trūko esminių sprendimų ar kai paramos gavėjas neturėjo pakankamų biudžeto išteklių ir buvo priklausomas nuo paramos teikėjų (žr. **11 langelį**). Su valdymu susijusiuose projektuose ypač didelės neigiamos įtakos tvarumui turėjo personalo problemos, kurias dar labiau paveikė Serbijos vyriausybės taikomos griežtos taupymo priemonės, atsižvelgiant į pasaulinę krizę (žr. **12 langelį**).

- 25 Kadangi ES delegacija viešųjų pirkimų procedūras vykdė pagal centralizuoto valdymo principą, negalima padaryti išvados dėl projektų, susijusių su Serbijos institucijų administraciniais gebėjimais viešųjų pirkimų srityje.
- 26 Investicinių projektų ar projektų dalių, apimančių specializuotą įrangą ar kuriems buvo paskirta reikšminga suma, atveju prieš patvirtinant galutinius atitinkamo projekto rengimo dokumentus turi būti atliktas tinkamas rinkos tyrimas. Bet kokią būtiną šios taisyklės išimtį nacionalinis PNPP koordinatorius turi raštu pagrįsti Europos Komisijai (PNPP programavimo gairių 7.2 dalis).

10 langelis

Konkursų ir viešųjų pirkimų problemų pavyzdžiai

1 projekte „Policijos reforma“ konkurso procedūra slapto sekimo įrangai nebuvo įvykdyta laiku ir nebuvo skirtos numatytos lėšos. Kadangi įranga nebuvo įsigyta, tai sumažino paramos gavėjo įsipareigojimą ir tai vis dar daro neigiamą įtaką vidaus kontrolės tarnybų gebėjimui veiksmingai kovoti su korupcija pasitelkiant policijos pajėgas. Tai buvo pagrindinis projekto tikslas.

6 projekte „Parama muitinei“ dėl 2 dalies, susijusios su PNPP finansuota ekipuotė (aprasa), konkursas galiausiai nebebuvo vykdomas, kadangi iškilo atitikties ES kilmės taisyklėms sunkumų. Jį tiesiogiai finansavo Serbija.

Tvarumo rizikos pavyzdžiai

3 projekto „Teismų sistema“ atveju audito metu Serbijos institucijos vis dar nebuvo priėmusios svarbaus sprendimo, kurią sistemą (ES SAPS ar JAV AVP) pasirinkti Serbijos teismų tinklui. Nebuvo aišku, kokios yra finansavimo galimybės visoje šalyje, ir buvo tikimybė, kad atsiras programinės įrangos gyvavimo klausimų ir trūks techninės įrangos ar ji bus pasenusi. Apie 70 % teismų sistemai skirto IT biudžeto Serbijoje buvo teikiama pagal PNPP ar per kitus paramos teikėjus, o 30 % buvo skirta iš valstybės biudžeto, o tai nėra tvarus sprendimas IT vystymui ir paramos gavėjo savarankiškumo užtikrinimui.

Pagrindinė tvarumo problema 9 projekte „Regioninė plėtra“ buvo neaiški organizacinė struktūra regioninės plėtros politikos srityje nacionaliniu ir regioniniu lygiu. Nebuvo aiškaus susitarimo dėl decentralizacijos apimties ir dėl regionavimo pritaikymo²⁷. Iškilė didelė rizika, kad remiamos regioninės plėtros agentūros (RPA) neišliks, jei nebus nustatytos aiškios funkcijos ir atsakomybė. Jos taip pat turėjo rimtų finansinių problemų ir vis dar buvo priklausomos nuo paramos teikėjų.

Nebuvo jokio plano ir tvarkaraščio pakeisti PNPP finansuojamus greitosios pagalbos automobilius, kadangi netrukus baigtųsi tinkamas jų naudojimo laikas ir nuolat didėtų priežiūros išlaidos. Nebuvo aišku, ar su 10 projektu „Greitoji medicininė pagalba“ susiję sustiprinti gebėjimai gali būti tvarūs ilgą laiką.

27 Regioninės plėtros nacionalinio plano ir regioninės plėtros strategijų *ex ante* vertinimas, *IBF International Consulting*, 2012 m. liepos mėn., p. 7.

Personalo problemų su valdymu susijusiuose projektuose pavyzdžiai

8 projekto „Viešojo vidaus finansų kontrolė (VVFVK)“ rezultatų tvarumas priklauso nuo Finansų ministerijos gebėjimo sukurti tinkamą nuolatinę kompetentingų viešojo sektoriaus vidaus auditorių grupę. Kadangi ji konkuruoja su privačiu sektoriumi ir valstybės audito institucija, buvo sunku įgyvendinti įsidarbinimo joje planą ir sumažinti personalo kaitą²⁸.

Dėl personalo kaitos taip pat iškyla rizika naujų įstaigų, atsakingų už PNPP kaimo plėtros komponento, finansuojamo 14 projekte „Kaimo plėtra“ įgyvendinimą, instituciniams gebėjimams²⁹.

28 Audito metu aplankyti vidaus audito padaliniai turėjo su personalu susijusių problemų. Teisingumo ministerijoje dirbo du (nesertifikuoti) vidaus auditoriai vietoj 8 planuotų. Finansų ministerijoje dirbo tik vienas vidaus auditorius (skyriaus vadovas) iš trijų planuotų.

29 Taip pat žr. „Žemės ūkio ir kaimo plėtros sektoriaus projektų, įgyvendinamų ir finansuojamų pagal PNPP programą ir kitų pagalbos teikėjų, vertinimas“, 2013 m. sausio mėn., sektoriaus vertinimas, p. 37–39.

47

Nors teisės aktai buvo kliūtis kai kurių projektų elementų veiksmingumui (žr. 28 dalį), kai kuriais atvejais jie prisidėjo prie visų projektų tvarumo. Pavyzdžiui, naujas Serbijos viešųjų pirkimų įstatymas, užtikrino daugelio 7 projekto „Viešieji pirkimai“ rezultatų tvarumą ir tam tikras pastangas, susijusias su audituotų veiksmų dotacijomis 15 projekte „Pilietinės visuomenės dialogas“.

2 lentelė

PNPP valdymo projektai. Išdirbių ir kitų rezultatų vertinimas

Audito kriterijai	Projektas							
	1. Politikos reforma	2. Kova su korupcija	3. Teismų sistema	4. Prokuratūros ir baudžiamoji sistema	5. Savivaldybių paramos programa	6. Serbijos muitinė	7. Viešųjų pirkimų tarnyba	8. Viešoji vidaus finansų kontrolė (VVK), 3 etapas
Gauti planuoti išdirbiai.								
Gauti išdirbius viršijantys numatyti rezultatai.				n. d. tebevykdomas				
Konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros buvo tinkamos užtikrinti savalaikį numatytų išdirbių pasiekimą.								
Galiojo nacionaliniai teisės aktai, užtikrinantys intervencijos veiksmingumą.								
Pasibaigus PNPP finansavimui projektas turėjo geras tvarumo perspektyvas: pavyzdžiui, buvo užtikrintas finansavimas pasibaigus PNPP finansavimui, o paramos gavėjas turėjo gebėjimų pats savarankiškai užtikrinti projekto nenutrūkstamumą.								

- Patenkinama
- Iš dalies patenkinama
- Nepatenkinama

48

Trūksta atitinkamų tolesnių veiksmų atsižvelgiant į tvarumą. Sutartims pasibaigus retai vertinamas sutarčių poveikis ir nauda. Serbijoje vis dar nebuvo taikoma JROS *ex post* praktika, siekiant patikrinti PNPP projektų rezultatų vidutinės trukmės ir ilgalaikį tvarumą. Patys projektai / sutartys nenumato atsakomybės už planuotų rezultatų vidutinės trukmės ar ilgalaikį poveikį ar tvarumą. Ši atsakomybė

baigiasi iškart pasibaigus sutartinei veiklai. Ypač trūksta tinkamo tolesnių veiksmų mechanizmo, kai praktinę kai kurių rezultatų naudą galima įvertinti tik praėjus keleriems metams po projekto įgyvendinimo, pavyzdžiui, politikos dokumentų, protokolų, procedūrų, vadovų, analizių, studijų ir t. t. atveju, arba kai tai aiškiai nurodyta, pavyzdžiui, 1 projekte „Politikos reforma“ ir 10 projekte „Greitoji medicininė pagalba“.

3 lentelė

Su valdymu nesusiję PNPP projektai. Išdirbių ir kitų rezultatų vertinimas

Audito kriterijai	Projektas						
	9. Regioninė kaimo plėtros programa	10. Medicininės pagalbos paslaugos	11. Privataus sektoriaus konkurencingumas	12. Želėjų tiltas	13. Serbijos elektros tiekimo sistema	14. Kaimo plėtros politikos	15. Pilietinė visuomenė
Gauti planuoti išdirbiai.				n. d. tebevykdomas			
Gauti išdirbius viršijantys numatyti rezultatai.				n. d. tebevykdomas			
Konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros buvo tinkamos užtikrinti savalaikį numatytų išdirbių pasiekimą.							
Galiojo nacionaliniai teisės aktai, užtikrinantys intervencijos veiksmingumą.				n. d.			
Pasibaigus PNPP finansavimui projektas turėjo geras tvarumo perspektyvas: pavyzdžiui, buvo užtikrintas finansavimas po PNPP, o paramos gavėjas turėjo gebėjimų pats savarankiškai užtikrinti projekto nenutrūkstamumą.							

- Patenkinama
- Iš dalies patenkinama
- Nepatenkinama

2 dalis. Komisijos vykdomas valdymo remimo nefinansinės pagalbos valdymas

Komisija dialoge su Serbija rimtai sprendė valdymo klausimus, ir jo poveikis vis gerėjo

49

Audito Rūmai tikrino, ar ES ir Serbijos dialogo metu buvo rimtai sprendžiami pagrindiniai valdymo klausimai ir buvo numatyti veiksmai bei tolesnės priemonės. Taip pat buvo tikrinama, ar buvo atsižvelgta į politinius prioritetus formuojant politiką ir rengiant projektų koncepciją. Audito Rūmai peržiūrėjo dešimt neseniai įgyvendintų PNPP projektų kituose, ne valdymo, sektoriuose (žr. **II priedą**), kad įvertintų, ar valdymas ir kova su korupcija buvo kompleksiniai klausimai šiuose projektuose.

Struktūrinis Komisijos ir Serbijos dialogas dėl valdymo

50

Stabilizacijos ir asociacijos susitarime (žr. 2 dalį) pateikiamos nuostatos dėl ES ir Serbijos dialogo dėl politinių klausimų ir bendradarbiavimo politikos³⁰. Komisija įdiegė sudėtingą oficialių ir mažiau oficialių susirinkimų ir dokumentų sistemą įvairiais lygmenimis, skirtą nuodugniai nuolatiniam dialogui su Serbijos partneriais. Sukurtos struktūros intensyviai nuolatiniam dialogui (IND), tarpinio susitarimo (TS) dialogui ir aukštesnio lygio PNPP dialogui pateiktos **2 diagramoje**. Viso politinio dialogo ir PNPP planavimo sudėtingumas pateiktas **3 diagramoje**.

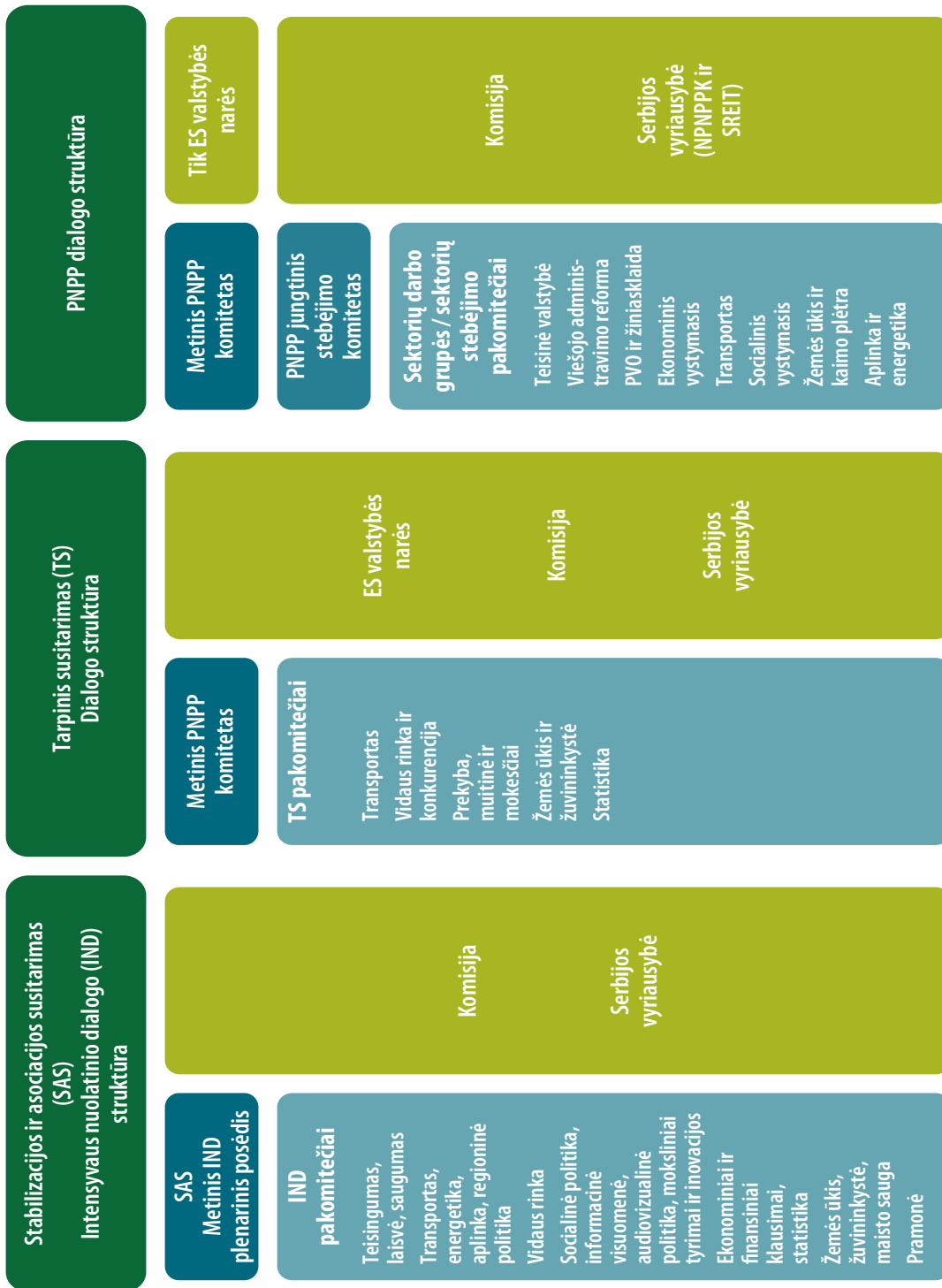
51

IND daug dėmesio skirta viešojo administravimo reformai (VAR) ir teisingumo sektoriaus reformai, įskaitant kovą su korupcija, kaip politinių kriterijų dalį. Šios sritys buvo sistemingai ir išsamiai nagrinėjamos IND plenariuose posėdžiuose ir paskirtose IND grupėse. Nuolat skiriamas dėmesys teismų reformai ir kovai su korupcija, atsižvelgiant į Serbijos, šalies kandidatės, statusą pagrįstas tuo, kad atitinkamų *acquis* skyrių (23 ir 24) problemos sprendžiamos derybų proceso pradžioje, remiantis ankstesnių stojimo etapų patirtimi.

30 SAS II ir VIII antraštinės dalys.

2 diagrama

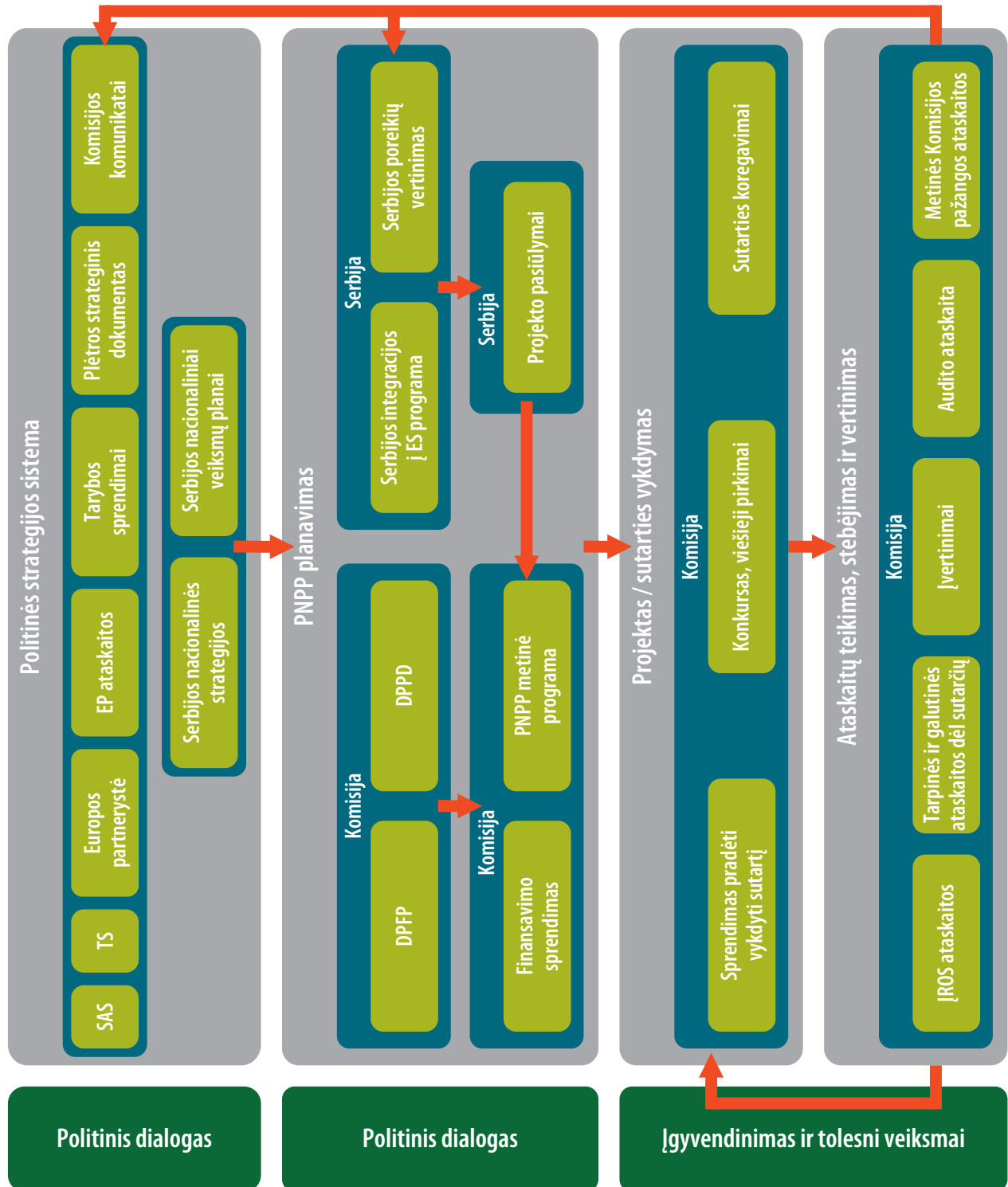
ES ir Serbijos dialogo struktūros (iki 2013 m. rugsėjo mėn.)



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos ir EIVT informacija.

3 diagrama

Pagrindiniai politinio ir su PNPP susijusio ES ir Serbijos dialogo elementai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos ir EIVT informacija.

52

Viešųjų finansų valdymo (VFV) reforma iš esmės buvo nagrinėjama IND plenariniuose posėdžiuose kaip VAR dalis, tačiau jai skirta mažiau dėmesio nei kitoms valdymo sritims. Tačiau konkrečios VFV temos, pavyzdžiui, valstybės audito institucija, viešųjų vidaus finansų kontrolė (VVFK), centrinė derinimo tarnyba, vidaus auditas ir biudžeto sistemos įstatymas buvo išsamiau nagrinėjamos IND grupių lygmeniu.

53

Komisija turėjo papildomą galimybę aptarti VFV klausimus su Serbija nustatant bendrojo biudžeto rėmimo programos Serbijoje terminus pagal 2009 m. PNPP I komponentą. Programa buvo skirta palaikyti makrofinansinį stabilumą Serbijoje trumpuoju laikotarpiu ir suteikti galimybę šaliai tęsti struktūrines reformas nepaisant ekonominės krizės³¹. Mokėjimo sąlygose dėmesys buvo skiriamas finansinių ir administracinių procedūrų Serbijoje patikimumui, Serbijos vyriausybės naujo biudžeto įstatymo pateikimui ir strateginio dokumento dėl finansinės kontrolės viešajame sektoriuje patvirtinimui. Kita sąlyga buvo atnaujintos VIFA parengimas siekiant parengti VFV gaires. Komisijos manymu, visos šios sąlygos buvo įvykdytos 2010 m. pabaigoje. Nors Serbija neparengė konkrečių VFV gairių, Audito Rūmai nustatė, kad Serbijos 2013–2016 m. VAR strategijoje nagrinėjami kai kurie VFV klausimai. Be to, 2012 m. viešųjų pirkimų įstatyme ištaisyti kai kurie ankstesniais metais nustatyti trūkumai.

Dialogas apėmė sistemingus su geru valdymu susijusius veiksmus ir jų tolesnę priežiūrą**54**

Daugelio lygmenų struktūros (žr. **2** ir **3 diagramas**) buvo tinkamas pagrindas atviram dialogui susitariant dėl prioritetų, juos nustatant, vykdamat tolesnę priežiūrą ir prioritetų stebėjimą. Su pagrindiniais valdymo klausimais susiję veiksmai buvo kasmet atidžiai peržiūrimi IND plenariniuose ir pako-
mityčių posėdžiuose.

55

Komisijos stebėjimo procesas apibendrintas metinėje pažangos ataskaitoje. Audito Rūmų analizės metu nustatyta, kad Komisijos pažangos ataskaitose realistiškai vertinta pažanga pagrindinėse Serbijos valdymo srityse. Remiantis ataskaitomis 2007–2013 m. gauti konkretūs rezultatai kovos su korupcija srityje: sukurta institucinė sistema pasitelkiant PNPP paramą, veikloje aktyviau dalyvavo PVO, vykdyti tyrimai kai kuriose aukšto lygio pareigūnų korupcijos bylose. Taip pat nustatyta viešojo administravimo reformos ir viešųjų finansų valdymo finansų kontrolės elemento pažanga ir žymi pažanga viešųjų pirkimų srityje. Mažiausiai pažangos pagrindinėse gero valdymo srityse pasiekta įgyvendinant teisingumo sektoriaus reformą; apie nedidelę pažangą pranešta nuo 2007 m.

31 100 milijonų eurų 2009 m. PNPP asignavimų Serbijai buvo skirti biudžeto rėmimui. Tai buvo papildoma suma prie 2,9 milijardo eurų peržiūrėtos TVF programos ir Pasaulio banko paskolų plėtros politikos srityje.

56

Iš Serbijos pusės, nuo 2010 m. nacionaliniai veiksmų planuose, skirtuose įgyvendinti Komisijos rekomendacijas, buvo nurodyti skaidrūs tikslai ir užduotys, tinkamas stebėjimas bei sistemingas lengvai palyginamų tolesnių veiksmų apibendrinimas.

Dialogas nustatė politinių prioritetų ir politikos formavimo ryšį

57

2007–2013 m. pagrindiniai PNPP planavimo dokumentai Serbijoje³², iš esmės pagrįsti pagrindiniais dialogo dokumentais, pakankamai apėmė pagrindines valdymo sritis, tačiau mažiau dėmesio skirta viešųjų finansų valdymo reformai. Dialoge nuolat atsižvelgiama į PNPP pagalbą apskritai arba į konkrečius PNPP projektus kaip į svarbias priemones gerinant valdymą Serbijoje. 2008 m. sukurtas PNPP jungtinis stebėjimo komitetas (žr. **2 diagramą**) nagrinėjo konkrečius aukštesnio lygio dialogo įgyvendinimo aspektus ir apėmė finansinės pagalbos strateginį lygmenį³³.

58

2012 m. veiklą vykdė aštuoni sektorių stebėjimo pakomitečiai kuriems vadovavo jungtinis stebėjimo komitetas. Jų pagrindinis tikslas – stebėti kontekstą, kuriame teikiama PNPP pagalba. Jiems vadovauja Komisija ir Serbija (SREIT), jie turi skaidrią struktūrą ir įdiegė veiksmingą ir lengvo palyginamo stebėjimo priemonę. Sektorių stebėjimo pakomitečiai taip pat reikšmingai pagerino nacionalinių poreikių nustatymo ir PNPP pagalbos koordinavimą. Pavyzdžiui, su VAR susijusiuose projektuose pagal paskutines PNPP nacionalines programas buvo atsižvelgiama į beveik visus prioritetus, nustatytus 2011–2013 m. Serbijos poreikių vertinimo dokumento VAR skirsnyje³⁴.

Dėmesys valdymui dialoge ir planavimo procese iš esmės neatsispindėjo projekto koncepcijoje

59

Aukšto lygio PNPP planavimas apėmė gerą valdymą, visų pirma atsižvelgiant į valdymo problemas ankstesniuose stojimo etapuose, kurios buvo laikomos netinkamo pasirengimo atitinkamoje šalyse rodikliu. Tačiau šis dėmesys valdymui iš esmės neatsispindėjo projektų Komisijos ir Serbijos institucijų planavimo lygmeniu.

32 SAS, Komisijos plėtros strategijos, Europos partnerystė, DPPD ir metinės nacionalinės PNPP programos.

33 PNPP jungtiniam stebėjimo komitetui kartu vadovauja aukšto lygio (direktoriaus lygio) Komisijos atstovas ir nacionalinis PNPP koordinatorius, kuriuo šiuo metu yra Europos integracijos ministras.

34 Be to, vis didesnis dėmesys valdymui politikos formavime atsispindi 2013–2014 m. ES plėtros strategijoje, kurioje numatyta žymiai daugiau pastangų skirti viešojo sektoriaus finansų valdymo ir kontrolės vystymui.

60

Daugiau nei pusėje 2007–2012 m. projektų rengimo dokumentų buvo konkrečių su geru valdymu susijusių nuorodų. Projektų, kuriuose valdymo aspektai buvo svarbūs, tačiau ne pagrindiniai tikslai, dokumentuose paprastai bendrais bruožais buvo nurodyta skaidrumo būtinybė. Tik keliuose projektų rengimo dokumentuose Komisija ir Serbijos institucijos konkrečiai atsižvelgia į korupcijos ar potencialaus interesų konflikto riziką. Tačiau nuo 2011 m. dėmesys geram valdymui projektų rengimo dokumentuose padidėjo.

61

Projektų rengimo dokumentų kompleksinių klausimų sąrašė nebuvo klausimo apie gerą valdymą ar kovą su korupcija. Iš tikrųjų 2007–2011 m. laikotarpio projektų rengimo dokumentuose griežtai apsiribojama trimis kompleksiniais kriterijais, susijusiais su lygiomis galimybėmis, aplinkos apsauga ir mažumomis. Pilietinė visuomenė ir suinteresuotųjų šalių dalyvavimas buvo įtraukti kaip ketvirtas kompleksinis klausimas 2012 m.

62

Nė vieno tikrinto projekto (žr. **II priedą**) koncepcija neapėmė su paramos gavėjų sektoriumi susijusio kovos su korupcija ar kitų gero valdymo priemonių poreikio oficialaus vertinimo, išskyrus E projektą „Teisės aktų stiprinimas centriniu lygmeniu“, kurio aprašyme ribotai nagrinėjamas korupcijos klausimas, ir I projektą „MVĮ vystymo rėmimas“, kuriame aiškiai siekiama kovoti su korupcija ir šešėline ekonomika, įdiegiant e. paslaugas.

63

Tačiau nepaisant to, kad projektų rengimo dokumentuose nebuvo aiškiai užsimenama apie kovos su korupcija ir valdymo priemonės, daugelis tikrintų projektų netiesiogiai prisidėjo prie kovos su korupcija ir geresnio valdymo. Veikla kai kuriuose projektuose, kuriais prisidėta prie žinių apie gerą praktiką viešųjų pirkimų ir sutarčių sudarymo srityje sklaidos ir jos taikymo (pavyzdžiui, A projektas „Savivaldybių infrastruktūra“ ir B projektas „Kelių tiesimo X koridoriuje priežiūra“) atitiko nacionalinę kovos su korupcija strategiją. Įgyvendinant A projektą „Savivaldybių infrastruktūra“ taip pat buvo remiamas geras valdymas vykdant veiklą, susijusią su finansų valdymu, kontrole ir auditu vietos lygmeniu, ir veiklą, susijusią su projektų paketo pagal ES standartus parengimu. Galima teigti, kad projektai, kuriais remiamas administracinių gebėjimų stiprinimas aplinkos apsaugos ir energetikos sektoriuje (D projektas „Aplinkos apsaugos inspekcijos stiprinimas“ ir H projektas „Energetikos agentūra“) ir žemės ūkio sektoriuje (C projektas „Veiksmingas žemės valdymas“ ir J projektas „Žemės ūkio rėmimas“) taip pat prisidėjo prie korupcijos pažabojimo.

Tvirtindama ES lėšų valdymo sistemą Serbijoje, Komisija nepakankamai atsižvelgė į Serbijos viešųjų finansų valdymą

64

Audito Rūmai tikrino, ar Komisija sistemingai vertino riziką PNPP vykdomosiose institucijose, ar Serbijos institucijos taikė tinkamas prevencines priemones ir prireikus vykdė jų tolesnę stebėjamą, ir ar šis procesas buvo išsamus Komisijos VFV klausimų vertinimo dalis.

Sistemingai buvo atliekama PNPP vykdomųjų institucijų rizikos analizė, tačiau nebuvo išsamiai vertinamas viešųjų finansų valdymas prieš ES lėšų valdymo decentralizavimą

65

PNPP reglamente nustatyta, kad jei įmanoma, ES lėšų valdymas turi būti decentralizuotas, t. y. iš Komisijos perduotas šalims kandidatėms, siekiant sustiprinti paramą gaunančios šalies atsakomybę valdant ES pagalbą. Tai atliekama per naujas nacionalines institucijas, visų žinomas kaip decentralizuota įgyvendinimo sistema, įgyvendinančias pasirengimo narystei pagalbą. Prieš nuspręsdama suteikti valdymo įgaliojimus³⁵ paramą gaunančiai šaliai, Komisija turėtų įsitikinti, kad atitinkama šalis atitinka nustatytas sąlygas, visų pirma susijusias su jos valdymo ir kontrolės sistemų valdymu³⁶.

66

Kad būtų įgyvendintas decentralizavimo procesas, pirma su Komisijos *ex ante* kontrole, o vėliau be jos, Serbija laikosi išsamaus veiksmų plano su orientacinėmis gairėmis ir terminais. Kaip šio plano dalis buvo sistemingai atliekami PNPP vykdomųjų struktūrų³⁷ rizikos vertinimai, atsižvelgiant į jų akreditavimą, kurį vykdo Serbijos institucijos ir Komisija. Tačiau akreditavimo procedūra buvo susijusi tik su struktūromis, sukurtomis decentralizuotam PNPP lėšų valdymui. Nebuvo teisinio reikalavimo atlikti išsamų bendros su VFV susijusios pažangos bei korupcijos ir kovos su ja prevencijos Serbijoje vertinimą. Taip pat DIS akreditavimo procedūra buvo veiksminga remiant valdymą ribotoje PNPP valdymo struktūrų sferoje, tačiau ji nebuvo bendros VFV strategijos dalis šalies lygmeniu.

67

Tikimasi, kad pakankamai išvystytas vidaus audito skyrius Finansų ministerijoje ir šakinėse ministerijose teigiamai prisidės prie valdymo ir kontrolės sistemos, privalomos pagal decentralizuoto valdymo modelį. Nepaisant tam tikros neseniai pasiektos pažangos³⁸, nacionalinis vidaus audito skyrius tik dabar pradeda teikti veiksmingą pagalbą decentralizuoto ES lėšų valdymo atveju. 2013 m. SIGMA ataskaitoje³⁹ pažymima, kad nebuvo patvirtinta jokia su sukčiavimu ir pažeidimais susijusi finansų valdymo politika ir kad Finansų ministerijos centrinis derinimo padalinys⁴⁰ neteikė pakankamos metodinės pagalbos finansų valdytojams ir vidaus auditoriams rizikos vertinimo ir sukčiavimo srityje.

- 35 Taikant decentralizuotą valdymą, Komisija paramą gaunančiai šaliai patiki kai kurių veiksmų valdymą, o sau pasilieka visą galutinę bendrojo biudžeto vykdymo atsakomybę.
- 36 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento 56 straipsnio 2 dalis ir PNPP įgyvendinimo reglamento (EB) Nr. 718/2007 11 ir 19 straipsniai.
- 37 Taikant decentralizuotą valdymą Serbija privalo sukurti su PNPP susijusių viešųjų pirkimų, sutarčių sudarymo, mokėjimo, stebėjimo ir ataskaitų rengimo struktūras.
- 38 Žr. išvadas dėl 8 projekto „Viešojo vidaus finansų kontrolė“ 7 ir 12 langeliuose.
- 39 SIGMA vertinimas Serbijoje, 2013 m. balandžio mėn. Viešojo administravimo reformos koordinavimas, vykdymas ir prioritetai.
- 40 Centrinio derinimo padalinio funkcija yra tobulinti ir suderinti viešosios tarnybos vidaus audito skyrių. Taip pat žr. 7 ir 12 langelius.

68

Savo 2013 m. plėtros strategijoje Komisija pasirinko tinkamą kryptį, pabrėždama būtinybę pagrindinius klausimus visų pirma išnagrinėti su į ES stojančiomis šalimis. Ji visų pirma pabrėžė, kad turės būti žymiai sustiprintos VFV sistemos, siekiant sumažinti sukčiavimo ir korupcijos riziką. Be to, PNPP sektoriaus biudžetinė parama yra sąlyginė siekiant būtinų VFV standartų.

Į rizikos mažinimo priemonės buvo atsižvelgta ir buvo vykdomas tolesnis jų stebėjimas

69

PNPP vykdomosiose institucijose taikytos rizikos priemonės buvo tinkamos ir jų įgyvendinimą stebėjo Komisija. Suteikus valdymo įgaliojimus Komisija toliau stebi sistemą, atsižvelgdama į visas neišspręstas problemas (pavyzdžiui, išliekančios vidutinės ir mažos rizikos audito metu nustatyti faktai). Svarbus rizikos mažinimo veiksnys yra tas, kad Komisija gali laikinai arba visiškai sustabdyti valdymo įgaliojimus, jei liaujamasi laikytis reikalavimų.

70

Rizikos, susijusios su personalo kaita⁴¹ ir politiniais pokyčiais decentralizuoto valdymo įgyvendinimo metu, dėl kurios gali būti prarandama patirtis ir sinergija, negali būti paprastai išvengta valdymo įgaliojimų suteikimo etape, todėl būtinas aktyvus jos stebėjimas. Be to, po įdarbinimo darbuotojai dažniausiai dalyvauja mokymuose ir turi ribotas galimybes įgyti praktinės patirties, kadangi vis dar nevykdoma veikla. Todėl atsiranda dar didesnė demotyvacijos rizika ir didelė darbuotojų kaita.

71

Kita rizika PNPP struktūrose yra šiuo metu taikomos informatorių apsaugos apribojimai remiantis 2013–2018 m. nacionalinės kovos su korupcija strategija. Serbijos institucijos rengia naujus teisės aktus dėl informatorių, kad būtų galima įgyti potencialių informatorių pasitikėjimą.

41 2013 m. SIGMA ataskaitoje ji įvertinta 15-20 % per metus. Jo taip pat pažymima, kad dėl pokyčių valdžios institucijose didėja personalo kaitos lygiai visų pirma aukštesnėse pozicijose.

Išvados

72

Iš esmės Komisija veiksmingai valdo pasirengimo narystei paramą Serbijai. Finansinė pasirengimo narystei pagalba Serbijai ir kitokia parama veiksmingai padeda Serbijai įgyvendinti socialines ir ekonomines reformas ir pagerinti valdymą šalyje. Atsižvelgdama į patirtį, įgytą kitose PNPP paramą gaunančiose šalyse, Komisija, planuodama savo finansinę ir nefinansinę pagalbą Serbijai, vis daugiau dėmesio skiria valdymo klausimams.

Ar Komisija veiksmingai valdė PNPP projektus?

73

Iš esmės Komisija veiksmingai valdė PNPP projektus Serbijoje. PNPP finansinės pagalbos planavimas pagrįstas nuoseklia strategine sistema, o projektų, tinkamų Serbijos pasirengimui narystei, atrankos metodas nuolat gerėja (žr. 9–22 dalis).

74

Įgyvendinus audituotus projektus valdymo ir kitose nei valdymo srityse iš esmės buvo gauti planuoti išdirbiai (žr. 39–43 dalis), tačiau buvo trūkumų susijusių su:

- a) jų koncepcija. Nepakankamai dėmesio skirta projektų tikslų apibrėžčiai, poreikių vertinimui, patirčiai įgyvendinus ankstesnius projektus bei sąlygiškumui pradedant projektus ir nuosekliai veiksmų vykdymui (žr. 24–31 dalis);
- b) jų įgyvendinimu. Nuo ankstesnių PNPP programų buvo vėluojama, kartais reikšmingai, įgyvendinti audituotus projektus; sistemingai intervencijos buvo stebimos sutarčių, bet ne projekto lygmeniu, o Komisijos taikyti taisomieji veiksmai apsiribojo veiklos pokyčiais; kai kurios atskiros konkursų ir viešųjų pirkimų procedūros nebuvo visiškai efektyvios ar veiksmingos (žr. 32–38, 44 ir 45 dalis); ir
- c) jų tvarumu. Rezultatai buvo susiję su abejotinomis tvarumo perspektyvomis dviejuose trečdaliuose projektų; su valdymu susijusių projektų tvarumui iškilo rizika dėl personalo problemų (žr. 46–48 dalis).

75

Dėl lankstaus Komisijos valdymo metodo kai kurių šių koncepcijos trūkumų poveikis sumažėjo, kai rengdama paskutines PNPP metines programas Komisija ėmėsi veiksmų, siekdama atsižvelgti į nustatytus ankstesnių PNPP programų trūkumus (žr. 27–31 ir 38 dalis).

Ar teikdama paramą valdymui Komisija veiksmingai valdė nefinansinę pagalbą?

76

Iš esmės Komisija veiksmingai valdė nefinansinę pagalbą Serbijai valdymo srityje. Ji veiksmingai naudojo dialogą su Serbija, sprendama valdymo ir kovos su korupcija klausimus. Komisija palaipsniui gerino savo metodą, į juos atsižvelgdama formuojant politiką ir rengiant projektų koncepciją. Komisija veiksmingai rėmė valdymą su ES finansavimu susijusiose struktūrose, tačiau ne iki galo atsižvelgė į nacionalinį viešųjų finansų valdymą (žr. 50–71 dalis).

77

Komisija nustatė valdymo klausimams skirtą struktūrinį dialogą su Serbija. Dialogas tinkamai apima pagrindines valdymo sritis, veiksmų nustatymą ir jų tolesnį stebėjimą bei susieja politinius prioritetus ir politikos formavimą. ES plėtros strategijoje ir peržiūrėtame PNPP reglamente daugiau dėmesio skiriama finansų ir ekonomikos valdymui į ES stojančiose šalyse (žr. 50–58 dalis).

78

Audito Rūmai nustatė, kad valdymui, kuris buvo pabrėžtas dialoge ir planavimo procese, projektų rengimo etape dėmesio buvo skirta mažiau. Ribotai ar visiškai nebuvo atsižvelgta į su valdymu susijusią riziką projektų dokumentų segmentuose, susijusiuose su sąlygiškumu, įgyta patirtimi ir kompleksiniais aspektais. Tačiau, nors daugeliu Audito Rūmų peržiūrėtų neseniai įgyvendintų projektų atveju nebuvo aiškiai nurodytas kovos su korupcija ar kitų gero valdymo priemonių poreikis, Audito Rūmai nustatė, kad daugeliu šių projektų netiesiogiai prisidėta prie kovos su korupcija ir geresnio valdymo, vykdamas su administracinių gebėjimų stiprinimu susijusią veiklą (žr. 59–63 dalis).

79

Tvirtindama DIS, Komisija vertino ES lėšas valdančias Serbijos struktūras. Ji sistemingai vertino riziką PNPP struktūrose ir stebėjo jų mažinimo priemones. Tačiau pagal teisinius reikalavimus akreditavimo procedūra buvo skirta tik su PNPP vykdomosioms institucijoms, vadinasi, DIS nebuvo susieta su viešųjų finansų valdymo ir kovos su korupcija išankstiniu išsamiu vertinimu šalies lygmeniu (žr. 65–71 dalis).

Rekomendacijos

80

Siekiant pagerinti PNPP projektų planavimą, koncepciją ir įgyvendinimą, Komisija turėtų:

- a) stengtis, kad projektų prioritetų nustatymo ir atrankos procedūros būtų skaidrios ir sistemingiau dokumentuotos, atspindint pagrįsto projektų nustatymo atskirus etapus;
- b) patobulinti įgytos patirties procedūrą, sukuriant specialią duomenų bazę, apimančią įgytą patirtį įgyvendinus ankstesnius projektus Serbijoje ir kitose atitinkamose paramą gaunančiose šalyse. Įgyta patirtis turėtų apimti informaciją apie nesėkmingus ar pakartotus konkursus ar tipologiją. Taip pat reikėtų apsvarstyti galimybę į duomenų bazę įtraukti svarbias sutarčių galutinių ataskaitų rekomendacijas. Duomenų bazė turėtų būti sugrupuota pagal pagrindinius sektorius, naudojamus PNPP planavimui;
- c) sistemingai dokumentuoti poreikių vertinimą, atkreipiant dėmesį į numatytus projektų ir sutarčių išdirbius, visų pirma siekiant su nustatytais poreikiais susijusių paramos gavėjo atsakomybę;
- d) Sustiprinti sąlygiškumo principą. Iš anksto ir remiantis konkrečiais išmatuojamais terminais, turėtų būti patikrinti paramos gavėjo gebėjimai atlikti tai, kas yra reikalaujama aukštos kokybės projekto atveju, taip pat turėtų būti patikrinta, ar projekto elementai atitinka nacionalinę teisinę sistemą ir ar yra reikalingi statybos leidimai. Griežtesnis sąlygiškumas turėtų padėti sumažinti nepakankamai parengtų įgyvendinti projektų, visų pirma didelės apimties infrastruktūros projektų, skaičių;
- e) įdiegti reguliarios trumpos pažangos ataskaitos sistemą, siekiant užtikrinti tinkamą viso projektų, o ne atskirų sutarčių, audito seką. Apžvalginėse ataskaitose turėtų būti pateikiamas išsamus su atitinkamu projektu / sektoriumi susijusių sutarčių sąrašas;
- f) įdiegti sistemą, skirtą tikrinti projekto išdirbių (pavyzdžiui, tyrimų, analizių, procedūrų, protokolų ir mokomosios medžiagos) naudingumą vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu. Daugiau dėmesio galutiniam naudingumui galėtų padėti susitelkti ne į išdirbių gavimą bei sutarčių ir mokėjimų tikslinius duomenis, bet į tvaresnius rezultatus.

81

Struktūrinio dialogo su Serbija dėl valdymo klausimų ir DIS proceso srityje Komisija turėtų:

- a) raginti Serbijos institucijas dar labiau racionalizuoti savo nacionalines strategijas, baigti rengti išsamias VFV gaires ir prireikus teikti atitinkamą techninę pagalbą;
- b) planuojant PNP taikyti priemones, skirtas konsultacijų mechanizmui su valdymo srityje aktyviai veikiančiomis PVO stiprinti;
- c) parengti gaires, siekiant užtikrinti, kad su sektoriumi susijusių specialių kovos su korupcija ar kitų gero valdymo priemonių poreikis prireikus būtų įvertintas projekto rengimo etape;
- d) atliekant VFV reformų šalyje vertinimą tikrinti, kad būtų iki galo atsižvelgta į Komisijos darbą DIS akreditavimo procedūros kontekste.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2014 m. spalio 21 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Audito metu tikrintų PNPP projektų sąrašas

Nr.	Pavadinimas	Nacionalinė programa/ projekto Nr.	Biudžetas (milijonais eurų) ¹
Valdymo projektai			
Teisingumas ir vidaus reikalai. Kova su korupcija ir administraciniai gebėjimai			
1.	Politikos reforma: vidaus reikalai	2007/6	1,0
2.	Kova su korupcija	2008/5	2,5
3.	Teismų sistemos efektyvumo ir skaidrumo didinimas	2007/4	2,6
4.	Skaidumo ir veiksmingumo didinimas (prokuratūros ir baudžiamoji sistema)	2008/8	4,5
Viešojo administravimo reforma (VAR)			
5.	Paramos savivaldybėms programa	2007/2	22,5
6.	Serbijos muitinės teisėsaugos tarnybos derinimas su standartais, ES teisėsaugos agentūrų organizacija ir veiklos metodika	2008/6	4,4
Viešųjų finansų valdymas (VfV)			
7.	Parama viešųjų pirkimų tarnybai	2007/7	2,0
8.	Parama tobulinant viešąją vidaus finansų kontrolę (VVFk). 3 etapas	2008/2	2,0
Nevyriausybinių projektai			
Socialinis vystymasis			
9.	Regioninė ekonominio ir socialinio vystymosi programa	2007/13	23,3
10.	Sveikatos sektoriaus reforma. Greitoji medicininė pagalba	2007/16	10,0
Privačiojo sektoriaus vystymas			
11.	Parama privačiojo sektoriaus konkurencingumui	2007/22	3,5
Transportas			
12.	Žeželj tiltas – Serbijos infrastruktūros rekonstrukcija	2009/4	30,0
Aplinka, klimato kaita ir energetika			
13.	Aplinkos apsauga Serbijos elektros tiekimo įmonėje	2008/17	11,0
Žemės ūkis ir kaimo plėtra			
14.	Gebėjimų stiprinimas, siekiant įgyvendinti kaimo plėtros politiką pagal ES standartus	2007/32	4,4
Kita su <i>acquis</i> susijusi ir horizontali ES veikla			
15.	Parama pilietinei visuomenei I Parama pilietinei visuomenei II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Iš viso			128,4

¹ Neįtrauktas nacionalinis finansavimas.

PNPP projektų, kurie buvo peržiūrėti siekiant patikrinti, ar valdymas ir kova su korupcija buvo kompleksiniai klausimai, sąrašas

Nr.	Pavadinimas	Nacionalinė programa/ projekto Nr.	Biudžetas (milijonais eurų)
A.	Savivaldybių infrastruktūros paramos programa – SIPP 2010	2010/3	31,1
B.	Kelių tiesimo X koridoriuje priežiūra (Grdelicos – Vladičin Chano ir Piroto – Ciflco atkarpos)	2010/15	10,0
C.	Institucinių gebėjimų stiprinimas bei žemės ūkio ir kaimo plėtros parama Serbijoje	2010/20	2,8
D.	Serbijos aplinkos apsaugos inspekcijos ir susijusių suinteresuotųjų šalių stiprinimas	2010/23	2,5
E.	Gebėjimų stiprinimas teisės aktų kūrimo, politikos ir koordinavimo srityse	2011/3	6,5
F.	Socialinis ir ekonominis vystymas Dunojaus regione	2011/13	18,5
G.	Savivaldybių aplinkos apsaugos dotacijos-paskolos investicijų programa (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Energetikos agentūros gebėjimų stiprinimas	2011/19	1,5
I.	MVĮ vystymo rėmimas	2012/7	6,2
J.	Žemės ūkio ir kaimo plėtros rėmimas (visų pirma 1.4 ir 2 priemonės)	2012/10	15,6
Iš viso			113,8

Santrauka

IV

Taikant Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP), daugiausia dėmesio skiriama poreikiams, o jos prioritetai grindžiami atitiktis (su ES susijusiems kriterijams) vertinimais, visų pirma įtrauktas į Komisijos plėtros strategijos dokumentą ir metines ataskaitas. Nustatant lėšų skyrimo kriterijus, atsižvelgiama į Serbijos gebėjimus naudotis jai suteiktomis lėšomis bei jas valdyti ir į tai, kaip ji laikosi stojimo į ES sąlygų. Taip ES plėtros politinė sistema per PNPP susiejama su ES biudžeto procesu.

VI

Komisija pripažįsta, kad decentralizuoto įgyvendinimo sistemos (DIS) procedūra sukurta PNPP lėšoms valdyti. Šiuo metu Serbija rengia išsamią viešųjų finansų valdymo (VfV) reformos programą, kuri bus pagrįsta išsamia VfV posistemių diagnostika. Todėl bus atliktas viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (VIFA) vertinimas.

Pastabos

11

Komisija šalies vyriausybei jau padėjo pagerinti jos strateginių dokumentų kokybę taikydama įvairias pagal PNPP finansuojamas rizikos mažinimo priemones. Per praėjusius metus, siekdama padėti pasirengti įgyvendinti PNPP II, kurios tikslas – prisidėti prie nuoseklių sektorių strategijų ir programų įgyvendinimo taikant į sektorius orientuotą metodą, Komisija atliko anksčiau suteiktos PNPP ir kitos paramos teikėjų pagalbos įgyvendinimo Serbijos sektoriuose vertinimus.

11 Pirma įtrauka

Ribota parama decentralizavimo procesui pagal PNPP suteikta remiantis 2004 m. Serbijos vyriausybės priimta viešojo administravimo reformos (VAR) strategija ir su ja susijusiais veiksmy planais. Konkrečios PNPP paramos sritys nustatytos tiesiogiai pagal VAR strategijos veiksmy planus. Atrinktas 5-as projektas „Paramos savivaldybėms programa“ visų pirma skirtas vietos administraciniams gebėjimams stiprinti prioritetinėse integracijos į ES srityse. Be to, pagal VAR strategijos veiksmy planą projektu buvo siekiama padėti parengti išsamesnę decentralizavimo strategiją, kaip to prašė tuo metu už decentralizavimą atsakinga ministerija. Tačiau projektui pakenkė politinės valios trūkumas. Vis dėlto šio projekto komponento įgyvendinimo rezultatais toliau naudojasi naujai įsteigta Decentralizacijos taryba, kuri 2013 m. rudenį pakartotinai susirinko toliau rengti minėtą strategiją. Vadovaujant naujai vyriausybei, įgaliojimai parengti decentralizavimo strategijos projektą suteikti Regioninės plėtros ministerijai ir vietos savivaldybei.

Komisija pritaria, kad bet kokia tolesnė pagal PNPP II decentralizavimo procesui teikiama parama turėtų būti grindžiama aiškia nacionaline decentralizavimo strategija ir jos veiksmy planu.

11 Antra įtrauka

Komisija pripažįsta, kad nebuvo visapusiškos VfV strategijos, apimančios visus pagrindinius VfV aspektus. Skirtingi VfV aspektai įtraukti į specialias strategijas, kaip antai fiskalinę strategiją ar viešosios vidaus finansų kontrolės strategiją, taigi, nors oficialios visapusiškos VfV strategijos ir nebuvo, strateginio specialių PNPP projektų rėmimo pagrindo vis dėlto būta. 2013 m. spalio mėn. priimtoje naujojoje plėtros strategijoje „Pirmiausia esminiai dalykai“ ypatingas dėmesys skiriamas ekonomikos bei

viešųjų finansų valdymui ir numatoma, kad plėtos šalys turėtų parengti konkrečius VFV veiksmų planus. Todėl parama pagal PNPP II šioje srityje bus teikiama remiantis nuoseklesne VFV sistema nei anksčiau. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad VFV taip pat įtrauktas į naująją Serbijos 2013–2016 m. VAR strategiją. Palyginti su tuo, kaip buvo anksčiau, tai yra svarbus patobulinimas, nes juo pabrėžiama tai, kad VFV svarbus visoms iš biudžeto finansuojamoms institucijoms, o ne tik Finansų ministerijai, ir kad būtina užtikrinti įgyvendinimo veiksmų koordinavimą ir nuoseklumą. Be to, planuojamas VIFA vertinimas padės susidaryti bendrą įspūdį apie įdiegtas VFV sistemas.

13

Europos partnerysčių tikslas veikia buvo sukurti bendrą etaloninę, o ne politikos sistemą, nurodyti prioritėtines reformos sritis ir sukurti bendras finansinės pagalbos šioms prioritėtinėms sritims gaires numatant, kad šalis laikysis joje nustatytų principų ir prioritetų. Dėl šių principų nuosekliai tartasi su Serbija, jie į nacionalines programas įtraukti per pirmuosius kelerius PNPP planavimo metus. Konkretesnė ir labiau su stojimu į ES susijusi sistema pateikiama kasmet atnaujinamoje plėtos strategijoje ir konkrečių šalių metinėse pažangos ataskaitose.

14

Komisija pripažino, kad planuojant PNPP pagalbą reikia patobulinti rodiklius, ir į šį klausimą atsižvelgė PNPP II programoje. Į preliminarinius šalių strateginius dokumentus, kuriuose bus apibrėžtos ilgalaikės strateginės PNPP finansavimo pagal šalis gairės, įtrauktas priedas, kuriame išsamiai nurodyti įvairiems lygiams taikomi rodikliai. Tarp jų yra ir ekonomikos valdymo bei kovos su korupcija sričių rodikliai.

16

Komisija pripažįsta, kad pagal ankstesnes PNPP programas kai kurie projektai buvo atrinkti pagal jų svarbą Serbijai, remiantis vyriausybės patikinimais, kad projektai bus sklandžiai įgyvendinti. Daug griežtesni su projektų parengimo lygiu susiję reikalavimai jau nustatyti PNPP 2012 ir 2013 m. programose ir pagal PNPP II bus taikomi dar sistemingiau. Teikdama PNPP paramą, Komisija padėjo sukurti naują investicinių projektų, kurie sudarys bendrą nacionalinį projektų paketą, atrankos metodiką. Šia metodika siekiama padėti Serbijos vyriausybei įvertinti: a) prioritetų nustatymą ir b) infrastruktūros sektorių projektų ir programų parengimo lygį.

20

Komisija pripažįsta pilietinės visuomenės organizacijų (PVO) svarbą ir toliau skatins bei remis PVO dalyvavimą PNPP planavime.

3 langelis

Įrangos kiekis suderintas su tuo pat metu vykdomų porinių projektų sąnaudomis siekiant padėti įgyvendinti mokėjimo agentūros (MA) institucinės plėtos planą. Pertvarkant Žemės ūkio ministerijos struktūrą, mokėjimo agentūrai skirtos 105 pareigybės. Įgyvendinant šį projektą, įvyko trys vyriausybės pertvarkos, todėl mokėjimo agentūros darbuotojų paieškos ir įdarbinimo planas buvo vykdomas su pertrūkiais.

26

Imtasi priemonių, kuriomis siekta tobulinti gebėjimą pasinaudoti anksčiau įgyta patirtimi ir taip pagerinti PNPP II (2014–2020 m.) planavimo procesą. Rengiant 2014 m. PNPP programą, naudotasi įgyta patirtimi ir PNPP I komponento sektorinės paramos įgyvendinimo Serbijoje vertinimų rekomendacijomis. Rengiant 2014 m. programą, sektorių darbo grupėms, kaip pagrindinis pradžia skirtas pagalbinis dokumentas, pateikta lentelė su kiekvienu atskiram sektoriui ir apskritai visam planavimo procesui skirtomis rekomendacijomis.

27

Nuo tada, kai buvo planuojama 2012 m. PNPP, sąlygos nustatomos tikslingai, aiškiai apibrėžiamos sektorių ir projektų aprašuose taip, kad jas būtų galima objektyviai įvertinti, ir taikomos įgyvendinant projektus. Planuojant projektus atidėta daugybė projektų dėl ypač svarbių išankstinių sąlygų neįvykdymo. Tačiau Komisija planuoja griežčiau taikyti šias sąlygas, todėl Serbijos vyriausybei aiškiai nurodyta, kad planuojant projektus bus svarstomi tik visiškai parengti projektai.

33

Iš tiesų Komisijos perįgaliotojo leidimus suteikiančio pareigūno ataskaitose pateikiami aukšti tikslų pasiekimo rodikliai ir sudarytų sutarčių dalis, kuri kasmet nuosekliai išlieka panaši, o tai rodo gerą lėšų įsisavinimo gebėjimą.

37

Kad užtikrintų sėkmingą vykdomų projektų įgyvendinimą, Komisija, visų pirma veikdama per pirmuosius stebėsenos komitetus, ėmėsi atitinkamų veiksmų, kurių rezultatu tapo lankstus sutarčių valdymas. Palaipsniui pradėta taikyti veiksmingesnes stebėsenos priemonės ir konkrečiais atvejais, kilus tam tikriems įgyvendinimo sunkumams, priimti griežtesnius sprendimus.

7 langelis. Atsakymas į pirmos pastraipos pastabas

Novi Sado miesto savivaldybės išleistų obligacijų kiekis yra antras pagal dydį Serbijos vyriausybės pasiskolinimas. Įgyvendinant šią programą pasiekti rezultatai vis dar turi įtakos rinkai 2014 m., pvz., Šabaco mieste ir Stara Pazovos savivaldybėje taip pat numatoma išleisti savivaldybių obligacijų. Nuolatinė miestų ir savivaldybių konferencija tebegauja prašymus suteikti paramą savivaldybių obligacijoms, kaip alternatyvai paskoloms, išleisti. Komisijos nuomone, be šios paramos Serbijos savivaldybių

obligacijų rinkos veikiausiai nebūtų, o savivaldybėms toliau tektų mokėti dideles bankų paskolų palūkanas. Todėl parama savivaldybių obligacijoms buvo svarbus vietos valdžios kredito rinkos Serbijoje, bendruomeninės infrastruktūros finansavimo ir vietos biudžetų lėšų taupymo atskaitos taškas.

7 langelis. Atsakymas į antros pastraipos pastabas

Teikiant PNPP finansinę paramą, vyriausybei padedama įvykdyti ES kriterijus ir prisidedama prie politinio dialogo. Komisija atkreipė dėmesį į centrinio derinimo padalinio (CDP) veiklos ir atitinkamų jo politinio dialogo su Serbijos valdžios institucijomis struktūrų, ypač atitinkamo SAP pakomitečio, vidaus audito skyrių personalo, taip pat tikrinimo ataskaitos dėl 32 skyriaus trūkumus. Taigi artimiausiu metu per stojimo derybas tikimasi teigiamų pokyčių. 2008 m. projekto nepakako visiems sunkumams išspręsti, bet juo labai prisidėta užtikrinant tokį pasirengimo lygį, kad Komisija galėtų pasiūlyti atidaryti 32 skyrių.

43

Remiantis šiuo konkrečiu projektu, negalima daryti apibendrinančių išvadų apie ES paramos veiksmingumą viešųjų darbų srityje. Inžinierius nustatė, kad daugeliu atvejų darbus vėluota atlikti dėl rangovo kaltės. Toliau, ypač nuo 2011 m. PNPP įgyvendinimo pradžios, su šiais sunkumais susijusios problemos sprendžiamos užtikrinant geresnes politikos elementų ir planavimo sąsajas.

45

Komisija pripažįsta, kad apibendrinamojo stebėsenos dokumento apie nesėkmingų konkursų eigą nėra. Tačiau konkurso atšaukimo ar jo nesėkmės priežastys kiekvienu konkrečiu atveju analizuojamos ir į jas būtų atsižvelgta tuo atveju, jeigu būtų surengtas pakartotinis konkursas.

10 langelis. Atsakymas į pirmos pastraipos pastabas

Konkursas projektui „Policijos reforma“ įgyvendinti buvo nesėkmingas dėl to, kad, suėjus oficialiam pasiūlymų pateikimo terminui, pateikta tik viena paraiška. Po konkurso nesėkmės paramos gavėjas (Vidaus reikalų ministerijos vidaus reikalų skyrius) tebebuvo pasiryžęs įgyvendinti projektą, o skyriaus savarankiškumo, tinkamo personalo ir vyresniojo vadovo iš Vidaus reikalų ministerijos paramos trūkumas tebedarė neigiamą įtaką vidaus kontrolės tarnybos gebėjimui veiksmingai kovoti su korupcija pasitelkiant policijos pajėgas. Šios problemos aptartos specialiuose delegacijos vadovo ir porinio projekto partnerio šalies ambasadoriaus ministrui siūstuose raštuose.

11 langelis. Atsakymas į pirmos pastraipos pastabas

Komisija iš šio atvejo jau pasimokė ir pritaikė įgytą patirtį. 2012 m. PNPP programoje į IT aspektą teisingumo srityje, kaip pirmas veiksmas, įtraukta poreikių analizė. Tolesnė pagalba gali būti teikiama tik užbaigus šią poreikių analizę.

11 langelis. Atsakymas į antros pastraipos pastabas

Komisija sutinka, kad dėl aiškios regioninės politikos sistemos trūkumo kyla rizika tvarumui. Tačiau šiuo atveju nebuvo galima pasiūlyti nė vieno individualaus ES modelio, nes organizaciniai aspektai turi būti apibrėžti nacionaliniu lygmeniu, Serbijos vyriausybei priėmus politinį sprendimą. Dėl tvaramo susirūpinta tada, kai tapo akivaizdu, kad Serbijai nepavyks įdiegti regioninės politikos bei teisinės sistemos ir aiškių finansavimo mechanizmų derybų proceso pradžioje. Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad visos ES finansuotos regioninės plėtros agentūros (RPA) po projekto ir ES finansavimo užbaigimo tebevykdo savo veiklą. Nors jos tebėra labai priklausomos nuo projekto, dauguma jų įgijo pripažinimą savo regionuose ir yra finansuojamos pagal tarpvalstybinio bendradarbiavimo programas, iš nacionalinių fondų, dvišalių paramos teikėjų fondų, taip pat gauna privačių pajamų teikdamos įvairias paslaugas verslui. Svarbus dalykas, kurio išmokta iš šios programos, yra tai, kad reikia užtikrinti aiškią veiksmų seką, pagal kurią, pvz., strateginės ir (arba) teisinės sistemos įdiegimas būtų išankstinė tolesnio paramos teikimo sąlyga.

11 langelis. Atsakymas į trečios pastraipos pastabas

Projektas gali būti laikomas vienkartinė vyriausybės pagalba savivaldos struktūroms, kurios tik vykdant projektą tapo atsakingos už savo sveikatos priežiūros įstaigų įrangos ir infrastruktūros priežiūrą ir pirkimą.

Vykdydama viešąjį pirkimą, Sveikatos apsaugos ministerija ketino pirkti daugiau automobilių, kad patenkintų daugiau poreikių (iš viso automobilių turėjo būti 1 000, o Serbija turėjo tik beveik 400, įskaitant ES dovanotus 252 automobilius). Tačiau finansiniai ištekliai vis labiau senka ir iš savivaldybių biudžetų yra galimybė finansuoti tik remontą ir pavienius pirkimus.

ES atliktas pirkimas gali būti laikomas skubia atkūrimo pagalba, nes iki 1991 m. tokių pirkimų nebuvo atlikta, o šie automobiliai sistemai labai reikalingi. Priešingu atveju būtų atsiradę grėsmingi padariniai paslaugų teikimui ir gyventojų sveikatai.

Šie automobiliai vis dar yra naujaisi iš turimų šalyje ir tebėra labai intensyviai naudojami, taigi įgyvendinant projektą sustiprinti pajėgumai vis dar išlieka tvarūs. Automobilių atnaujinimas priklauso nuo tolesnio šalies ekonomikos vystymosi.

12 langelis. Atsakymas į pirmos pastraipos pastabas

Komisija sutinka, kad kai kuriose ministerijose sunku rasti ir įdarbinti tinkamus vidaus auditorius. Tačiau Serbija Komisijai pranešė, kad vidaus audito funkcija įdiegta 76-iose iš biudžeto finansuojamuose institucijose (55-iose centrinės vyriausybės lygmeniu ir 21-oje vietos savivaldos lygmeniu). Šioms institucijoms skiriama 90 proc. viešųjų lėšų. Visos ministerijos įsteigė savo vidaus audito skyrius, tačiau dviejose ši pareigybė tebėra neužimta. Mažesnės iš biudžeto finansuojamos institucijos gali įsteigti bendrą vidaus audito skyrių arba sudaryti susitarimą su tomis institucijomis, kurios turi vidaus audito funkciją, ir naudotis jų auditorių paslaugomis.

Šis klausimas bus aptariamas per derybas dėl 32 skyriaus, todėl šioje srityje tikimasi pažangos, kuri bus atidžiai stebima prieš uždarant šį skyrių.

12 langelis. Atsakymas į antros pastraipos pastabas

Komisija pripažįsta, kad šalyse kandidatėse šį horizontalųjį uždavinį – išlaikyti kvalifikuotus darbuotojus pagrindinėse administracinėse struktūrose – sunku įvykdyti. Per derybas pažanga sprendžiant šį uždavinį bus stebima visose srityse, nes derybos dėl skyriaus gali būti užbaigtos tik tada, kai visiškai suderinami šalies kandidatės ir ES teisės aktai, ir nustatoma, kad jos administraciniai gebėjimai yra pakankami ES politikai įgyvendinti.

48

Jau imtasi veiksmų trūkumams tvarumo srityje sumažinti. 2014 m. vidutinės trukmės ir ilgalaikiam PNPP projektų rezultatų tvarumui tikrinti į rezultatų stebėsenos (RS) tvarkaraštį įtrauktos įvairios RS *ex post* priemonės.

59

2014 m. sausio mėn. prasidėjus oficialioms stojimo deryboms su Serbija, pirmiausia bus deramasi dėl teisinės valstybės skyrių (teismų sistemai ir pagrindinėms teisėms skirto 23 skyriaus ir teisingumui, laisvei ir saugumui skirto 24 skyriaus), taigi daug dėmesio bus skiriama poreikiui užtikrinti patikimą ir nuspėjamą teisinės valstybės modelį, kuris leistų užtikrinti bendrą tobulesnę valdymo aplinką. Tai visų pirma reiškia, kad pirmiausia būtina visais lygmenimis ir visuose sektoriuose, įskaitant projektų lygmeniu, vykdyti veiksmingą ir atgrasomąjį poveikį turinčią kovą su korupcija.

61

Visais programavimo laikotarpiais kompleksiniai klausimai buvo įtraukiami į bendresnio pobūdžio su teisine valstybe susijusius klausimus. Nors ankstesniais metais šie klausimai ir nebuvo tiesiogiai paminėti, Komisija juos sprendžia kompleksiskai, tačiau pripažįsta, kad šiuo atveju tiksliais nuorodomis būtų galima užtikrinti didesnę aiškumą.

66

Šiuo metu Serbija rengia išsamią viešųjų finansų valdymo (VFV) reformos programą, kuri bus pagrįsta išsamią VFV posistemių diagnostika. Todėl bus atliktas viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (VIFA) vertinimas. Išsami ir patikima VFV reformos programa – vienas pagrindinių reikalavimų, keliamų Serbijos stojimo derybose su Europos Sąjunga, o kartu ir vienas pagrindinių ilgalaikių reformų planavimo ir įgyvendinimo elementų.

VIFA vertinimas suteiks galimybę Serbijos vyriausybei susidaryti bendrą įspūdį apie VFV rezultatus, taigi bus galima įvertinti esamą padėtį pagrindinėse srityse ir nustatyti tolesnio naujos VFV reformos strategijos įgyvendinimo apribojimus bei riziką. Šis vertinimas taip pat apims Serbijos valdžios institucijų PNPP struktūrų vertinimą.

67

Komisija sutinka, kad reikalingos tolesnės pastangos apsaugoti ES finansinius interesus. Vidaus audito skyrius vis dažniau formuojamas taip, kad gebėtų prisitaikyti prie decentralizuoto valdymo modelio. Vidaus auditorių ir atliktų auditų skaičius palaipsniui didėja. Tačiau daugelyje biudžeto valdymo institucijų ir paramą gaunančių įstaigų dar neįdiegta veiksminga ir veikianti, biudžeto sistemos įstatymo reikalavimus atitinkanti vidaus audito sistema. Kaip matyti iš vidaus auditorių, centralizuoto biudžeto inspektorių, taip pat valstybinio audito institucijos atlikto darbo, vykdančių vidaus kontrolę daugiausia dėmesio skiriama atitikties įstatymų reikalavimams *ex post* tikrinimui ir galimų pažeidimų nustatymui. Tačiau, laikantis valdymo atskaitomybės principo, palaipsniui daugiau dėmesio turėtų būti skiriama tam, kad vadovai perimtų atsakomybę už atitinkamų finansų valdymo ir kontrolės (FVK) struktūrų diegimą ir įgyvendinimą, o jų ramsčiu taptų vidaus audito funkcija, kurios paskirtis visų pirma būtų vykdyti pažeidimų prevenciją.

70

Komisija pradėjo įgyvendinti didelės personalo kaitos rizikos mažinimo priemones. Personalo nariai aktyviai dalyvauja delegacijai atliekant užduotis pagal dabartinį centralizuoto valdymo modelį, kad, prieš pradėdami patys vykdyti sandorius, kai bus įdiegtas decentralizuoto valdymo modelis, įgytų praktinės patirties dirbdami su tikrais atvejais. Šios užduotys apima vertinimo komitetų stebėseną, dalyvavimą projektų patikrose vietoje ir patikrinimo misijose.

71

Informatorių apsaugos stiprinimas – svarbus tikrinimo ataskaitoje dėl 23 skyriaus jau nustatytas elementas. Veikiančios informatorių apsaugos sistemos sukūrimas turėtų būti aiškiai aptartas veiksmų plane, kurį Serbija šiuo metu rengia, kad atitiktų šio skyriaus atidarymo kriterijų. Parengtas ir turi būti priimtas informatorių apsaugos teisės akto projektas.

Išvados ir rekomendacijos

74 a)

Komisija pripažįsta kai kuriuos su projektų, visų pirma ankstyvųjų PNPP projektų, koncepcija susijusius trūkumus. Todėl Komisija šiuo atžvilgiu patobulino savo sektorių aprašus. Atliekant pagal PNPP finansuojamų sektorių vertinimus, remtasi PNPP I (2007–2012 m.) įgyvendinimo patirtimi. Šiuose vertinimuose pateiktos rekomendacijos perduotos darbo grupėms ir šiuo metu į jas atsižvelgiama planuojant PNPP II. Kai kurios iš konkrečių sektorių vertinimuose pateiktų rekomendacijų jau pritaikytos rengiant naująjį teisės aktą, kuriuo nustatoma PNPP II (Reglamentą (ES) Nr. 231/2014), Bendrąjį įgyvendinimo reglamentą (Reglamentą (ES) Nr. 236/2014) ir preliminariųjų sutarčių, kurias ketinama sudaryti su kiekvienu atskiru paramos gavėju, projektus.

74 b)

Komisija pripažįsta, kad, įgyvendinant ankstesnius projektus, būta atskirų problemų, kurias perkančioji organizacija sprendė, kad užtikrintų sutarčių įgyvendinimą ir patikimą finansinę elgseną sutarčių valdymo srityje. Dėl sudėtingų ir techniniu požiūriu daug pastangų reikalaujančių konkurso procedūrų būta nesėkmių, todėl, pakartotinai rengiant konkursus, šių procedūrų atsisakyta.

74 c)

Komisija pripažįsta, kad visose šalyse kandidatėse šį kompleksinį uždavinį – įdarbinti ir išlaikyti kvalifikuotus darbuotojus administracinėse struktūrose – sunku įvykdyti. Per derybas bus stebima sprendžiant šį uždavinį padaryta pažanga, nes derybos dėl skyriaus gali būti užbaigtos tik tada, kai visiškai suderinami šalies kandidatės ir ES teisės aktai, ir nustatoma, kad jos administraciniai gebėjimai yra pakankami ES politikai įgyvendinti.

76

Šiuo metu Serbija rengia išsamią viešųjų finansų valdymo (VFV) reformos programą, kuri bus pagrįsta išsamia VFV posistemų diagnostika. Todėl bus atliktas viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės (VIFA) vertinimas. Išsami ir patikima VFV reformos programa – vienas pagrindinių reikalavimų, keliamų Serbijos stojimo derybose su Europos Sąjunga, o kartu ir vienas pagrindinių ilgalaikių reformų planavimo ir įgyvendinimo elementų.

78

Visais programavimo laikotarpiais kompleksinės temos buvo įtraukiamos į bendresnio pobūdžio su teisine valstybe susijusius klausimus. Nors ankstesniais metais šios temos ir nebuvo tiesiogiai nurodytos, Komisija jas nagrinėja kompleksiskai, tačiau pripažįsta, kad šiuo atveju tiksliais nuorodomis būtų galima užtikrinti didesnę aiškumą.

80 a)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Apskritai prioritetų nustatymo ir atrankos procedūros jau patobulėjo įgyvendinant PNPP I. Tolesnės pažangos tikimasi įgyvendinant PNPP II projektus pagal naujai sukurtą metodiką ir pereinant prie sektorinio metodo – tai lems geresnį politikos prioritetų ir pagalbos planavimo susiejimą. Pagrindiniai planavimo politikos prioritetai bus įtraukti į šalies strateginį dokumentą, o spragos bus kasmet vertinamos Komisijos strateginiame dokumente ir pažangos ataskaitose. Prasidėjus stojimo deryboms, projektų planavimas kiekviename sektoriuje turėtų būti tiesiogiai siejamas su prioritetais, nustatytais atitinkamuose skyriuose, pirmiausia tikrinimo ataskaitose, o paskui – pagal atidarymo ar uždarymo kriterijus, jeigu taikytina. Kitas aiškiai teigiamas pokytis investicijų srityje turėtų atsirasti parengus bendrą nacionalinį transporto, energetikos, aplinkos apsaugos ir verslo infrastruktūros sričių strateginių projektų paketą, kurį priimtų vyriausybė ir kuris būtų naudojamas kaip bendras PNPP paramos infrastruktūros projektams teikimo pagrindas.

80 b)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Atliekant teminius sektorių vertinimus, įvairioms šalims ir (arba) sektoriams aktualia projektų įgyvendinimo patirtimi jau dalijamasi, visų pirma, PNPP I (2007–2012 m.) įgyvendinimo patirtimi remtasi atliekant pagal PNPP finansuojamų sektorių vertinimus. Taigi kai kurios iš konkrečių sektorių vertinimuose pateiktų rekomendacijų jau pritaikytos rengiant naująjį teisės aktą, kuriuo nustatoma PNPP II (Reglamentą (ES) Nr. 231/2014), Bendrąjį įgyvendinimo reglamentą (Reglamentą (ES) Nr. 236/2014) ir preliminarųjų sutarčių, kurias ketinama sudaryti su kiekvienu atskiru paramos gavėju, projektus. Jeigu taikytina, į šias rekomendacijas taip pat atsižvelgta planuojant PNPP II. Vidaus stebėsenos ir atskaitomybės tikslais specialioje lentelėje pateikta veiksmų, kurių imtasi pagrindinėms ankstesnių tiek su sektoriais, tiek su pagalbos formomis susijusių vertinimų išvadoms ir

rekomendacijoms įgyvendinti, raida. Be to, įdiegus stebėsenos ir atskaitomybės sistemą, kad būtų galima įvykdyti pagal PNPP II teisinę sistemą keliamus atskaitomybės reikalavimus, Komisija ketina iširti, ar būtų galima, galbūt remiantis esamų priemonių taikymo patirtimi, įdiegti veiksmingą ir ekonomiškai efektyvią atskaitomybės priemonę, kuri būtų taikoma ir rengiant konkursus. Be to, atsižvelgiant į neseniai atnaujintas Plėtros GD atliekamo vertinimo strategines gaires, numatoma peržiūrėti dabartinius stebėsenos metodus ir priemones, taip pat geriau susieti vertinimo ir stebėsenos funkcijas ir taip padėti užtikrinti, kad, atsižvelgiant į ankstesnes išvadas ir rekomendacijas, būtų nuosekliai imamasi tolesnių veiksmų.

80 c)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir ketina į ją atsižvelgti PNPP II veiksmų dokumentuose tobulindama loginę intervencijų sistemą, visų pirma tai, kas susiję su veiklos rezultatais ir poveikiu, taip pat toliau tobulindama su poreikių vertinimais, kaip su veiksmų dokumentų priedais, susijusius dokumentus.

80 d)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Faktiškai į tai jau iš esmės atsižvelgiama, nes nuo tada, kai buvo planuojama 2012 m. PNPP, sąlygos nustatomos tikslingai, aiškiai apibrėžiamos sektorių ir projektų aprašuose taip, kad jas būtų galima objektyviai įvertinti, ir taikomos įgyvendinant projektus. Planuojant projektus atidėta daugybė projektų dėl ypač svarbių išankstinių sąlygų neįvykdymo. Tačiau Komisija planuoja griežčiau taikyti šias sąlygas, todėl Serbijos vyriausybei aiškiai nurodyta, kad planuojant projektus bus svarstomi tik visiškai parengti projektai. Infrastruktūros atžvilgiu šios politikos įgyvendinimas bus toliau remiamas parengiant bendrą projektų paketą, į kurį bus įtraukti atskiri kiekvieno projekto parengimo lygio (ir sąlygų įvykdymo) vertinimai.

80 e)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Į perįgaliotojo leidimus suteikiančio pareigūno 2014 m. ataskaitą planuojama įtraukti pagerintą viso projekto, t. y. sutarčių, kurios įtrauktos į 2014 m. metinę patikrinimo strategiją, ir audito plano nuo 2014 m., audito seką. Auditų ir vietoje atliekamų stebėsenos patikrų rezultatai, išvados ir rekomendacijos bus pateikti apžvalginėse ataskaitose, kuriose pateikiami duomenys apie visą projektą ir (arba) sektorių. Šios ataskaitos bus patobulintos taip, kad būtų lengviau įgyvendinti pateiktas rekomendacijas.

80 f)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir planuoja įdiegti atitinkamą sistemą, kad galėtų tokių patikrų imtis įtraukti į savo metinius audito ir patikrų vietoje planus.

81 a)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Šiuo metu Komisija padeda atlikti viešųjų išlaidų ir finansinės atskaitomybės vertinimą, kad Serbijos vyriausybė galėtų susidaryti bendrą įspūdį apie VFV rezultatus. Atliekant tokį vertinimą, bus įvertinta padėtis pagrindinėse srityse ir nustatyti tolesnio naujos VFV reformos strategijos įgyvendinimo apribojimai bei rizika. Šis vertinimas taip pat apims Serbijos valdžios institucijų PNPP struktūrų vertinimą. Šiuo metu Serbija rengia išsamią viešųjų finansų valdymo (VFV) reformos programą, kuri bus pagrįsta išsamia VFV posistemų diagnostika. Per derybas dėl finansų kontrolei skirto 32 skyriaus pažanga bus atidžiai kontroliuojama ir stebima.

81 b)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir palankiai vertina bet kokį tolesnį pilietinės visuomenės organizacijų (PVO) įtraukimą į politikos formavimo ir planavimo procesus. Iš tikrųjų Komisija laikosi nuomonės, kad šios priemonės iš esmės jau taikomos. Komisija jau skyrė PNPP paramą Bendradarbiavimo su pilietine visuomene biurui įsteigti. Biuras įsteigtas 2010 m. 2010 m. nacionalinės institucijos taip pat įdiegė SPVO (sektorių pilietinės visuomenės organizacijomis) vadinamą mechanizmą, kad pilietinė visuomenė galėtų dalyvauti PNPP pagalbos planavimo, projektų rengimo ir stebėsenos procesuose. SPVO mechanizmas organizuotas sektorių pagrindu. Įregistruotos kiekvienam sektoriui atstovaujanti pilietinės visuomenės organizacijos. Teikiama PNPP parama – techninė pagalba kuriant SPVO mechanizmą ir stiprinant jo įtaką platesnės politikos formavimo sistemos kūrimui. Nors su PVO reguliariai konsultuotasi PNPP planavimo klausimais, anksčiau šios organizacijos gana vangiai naudojos šiuo mechanizmu.

81 c)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir parengs gaires siekdama užtikrinti, kad sektorinių kovos su korupcija ar kitų gero valdymo priemonių poreikis prireikus būtų įvertintas projekto rengimo etape.

81 d)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir užtikrins, kad vykdant VFV reformą būtų atsižvelgiama į audito darbą, kuris atliktas nuo 2014 m. kovo mėn. vykdant akreditavimą ir priimant sprendimus dėl valdymo įgaliojimų perdavimo.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesť, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Prenumeruoti leidinius galite:

- susisiekę su Europos Sąjungos leidinių biuro platintojais
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_lt.htm).

Ataskaitoje vertinama, ar ES parama (apie 1,2 milijardo eurų 2007–2013 m. laikotarpiu), skirta Serbijai pasirengti ES narystei, buvo veiksminga. Planuoti audituotų projektų rezultatai buvo pasiekti, tačiau buvo trūkumų, susijusių su jų koncepcija, įgyvendinimu ir tvarumu. Audito Rūmai daro išvadą, kad Komisija tinkamai atsižvelgia į valdymo klausimus planuodama savo pagalbą Serbijai ir kad ES parama veiksmingai padeda Serbijai įgyvendinti struktūrines reformas ir pagerinti viešųjų finansų valdymą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras