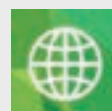


Īpašais ziņojums

Eiropas Savienības pirmspievienšanās palīdzība Serbijai



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis +352 4398-1

E-pasts: eca-info@eca.europa.eu
Internets: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Plašāka informācija par Eiropas Savienību ir pieejama portālā *Europa* (<http://europa.eu>).

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2014. gads

ISBN 978-92-9207-043-4
doi:10.2865/62644

© Eiropas Savienība, 2014. gads
Reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīts avots.

Printed in Luxembourg

Īpašais ziņojums

Eiropas Savienības pirmspievienošanās palīdzība Serbijai

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

Punkts

Akronīmi

I–VII Kopsavilkums

1–6 Ievads

1–4 Pamatinformācija

5–6 Eiropas Savienības pirmspievienošanās palīdzība Serbijai

7–8 Revīzijas tvērums un pieeja

9–71 Apsvērumi

9–48 Pirmā daļa. Komisijas īstenotā Pirmspievienošanās palīdzības instrumenta jeb IPA projektu vadība

9–22 Finansēšanas lēmumu pamatā bija attiecīgās stratēģijas

23–38 Komisija ir sākusi novērst projektu izstrādes nepilnības, kuru dēļ kavējas īstenošana

39–48 IPA projektu tiešie rezultāti parasti atbilda plānotajam, bet koprezultāti plašākā mērogā var nebūt ilgtspējīgi

49–71 Otrā daļa. Komisijas īstenotā nefinansiālās palīdzības vadība, atbalstot pārvaldību

49–63 Dialogā ar Serbiju Komisija vispusīgi risināja pārvaldības jautājumus, aizvien palielinot pozitīvo ietekmi

64–71 Apstiprinot Serbijā īstenoto Eiropas Savienības fondu pārvaldības sistēmu, Komisija pienācīgi neņēma vērā Serbijas publisko finanšu pārvaldību

72–81 **Secinājumi un ieteikumi**

72–79 **Secinājumi**

80–81 **Ieteikumi**

I pielikums. Revidētie IPA projekti

II pielikums. Caurskatītie IPA projekti, lai noskaidrotu, vai tajos kā transversāli jautājumi ir iekļauta pārvaldība un cīņa pret korupciju

Komisijas atbildes

DIS: Decentralizētā īstenošanas sistēma

EP: Eiropas Parlaments

IDFS: Indikatīvā daudzgadu finanšu shēma

IDPD: Indikatīvie daudzgadu plānošanas dokumenti

IPA: Pirmspievienošanās palīdzības instruments

MVU: Mazie un vidējie uzņēmumi

NIPAC: Valsts IPA koordinators

PFP: Publisko finanšu pārvaldība

PIFP: Publiskie izdevumi un finansiālā pārskatatbildība

PN: Pagaidu nolīgums par tirdzniecību un ar tirdzniecību saistītiem jautājumiem

PSO: Pilsoniskās sabiedrības organizācija

ROM: Uz rezultātiem vērsta uzraudzība

SAN: Stabilizācijas un asociācijas nolīgums

SEIO: Serbijas Republikas Eiropas integrācijas dienests

SIGMA: Atbalsts pārvaldības un vadības uzlabošanai

UPD: Uzlabots pastāvīgais dialogs

VND: Vajadzību novērtējuma dokuments

VPR: Valsts pārvaldes reforma

I

Kopš 2007. gada ES finansiālais atbalsts Serbijai, izmantojot Pirmspievienošanās palīdzības instrumentu (*IPA*), ir sasniedzis aptuveni 170 miljonus EUR gadā. Ceturtā daļa no *IPA* finansējuma tika piešķirta pārvaldībai, ko Komisija ir atzinusi par problemātiskāko jomu Serbijā. *IPA* finansējumu ES papildina ar dažiem nefinansu līdzekļiem, lai palīdzētu Serbijai sagatavoties dalībai ES.

II

Revīzijas mērķis bija novērtēt, vai Komisija efektīvi vada pirmspievienošanās atbalstu Serbijai un – padziļinātā līmenī – atbalstu svarīgajai pārvaldības jomai. Revīzija attiecās uz laiku no 2007. gada līdz 2013. gadam, un tajā pievērsās diviem jautājumiem, kas minēti turpmāk.

- a) Vai Komisijas īstenotā *IPA* projektu vadība ir bijusi efektīva?
- b) Vai Komisijas īstenotā nemateriālās palīdzības vadība, atbalstot pārvaldību, ir bijusi efektīva?

III

Revīzijas gaitā tika izpētīts *IPA* plānošanas process un pārbaudīti 15 *IPA* finansēti projekti no 2007., 2008. un 2009. gada *IPA* programmām Serbijai, īpašu uzmanību pievēršot projektu rezultātiem. Revīzijā vērtētā nemateriālā palīdzība ietvēra ES un Serbijas dialogu par pārvaldības jautājumiem, kā arī sadarbību, lai Serbiju sagatavotu decentralizētai ES fondu pārvaldībai. Palāta arī caurskatīja vēl desmit *IPA* projektu izlasi no 2010., 2011. un 2012. gada programmām, lai noskaidrotu, vai pārvaldība un cīņa pret korupciju kā transversāli jautājumi ir iekļauti projektos, kuros laba pārvaldība nebija galvenais mērķis.

IV

Revīzijā Palāta konstatēja, ka kopumā Komisija efektīvi vada pirmspievienošanās atbalstu Serbijai. Finansiālā pirmspievienošanās palīdzība, kā arī cita veida atbalsts efektīvi palīdz Serbijai īstenot sociālās un ekonomikas reformas un uzlabot pārvaldību valstī. Balstoties uz citās *IPA* saņēmējvalstīs gūto pieredzi, Komisija, kad plāno finansiālo un nemateriālo palīdzību Serbijai, aizvien lielāku uzmanību pievērš pārvaldības jautājumiem.

V

Komisijas īstenotā *IPA* projektu vadība ir efektīva. *IPA* finansiālās palīdzības plānošanas pamatā ir saskaņots stratēģiskais satvars, un tādu projektu atlase, kas ir būtiski, sagatavojot Serbiju pievienošanās procesam, pakāpeniski uzlabojas. Kopumā pārbaudīto projektu rezultāti atbilda plānotajiem, bet attiecībā uz to izstrādi, īstenošanu un ilgtspēju tika konstatētas nepilnības. Sagatavojot jaunākās *IPA* gada programmas, Komisija veica pasākumus, lai novērstu trūkumus, kurus Palāta bija konstatējusi agrākajos *IPA* projektos.

VI

Komisija efektīvi vadīja nemateriālo palīdzību Serbijai pārvaldības jomā. Revīzijā Palāta konstatēja, ka ES un Serbijas strukturētais dialogs pienācīgi aptvēra galvenās pārvaldības jomas un veidoja saikni starp politiskajām prioritātēm un politikas veidošanu. Dialogā uzsvērtais pārvaldības jautājums parasti nebija skaidri noteikts projektu izstrādē, tomēr vairākums Palātas pārbaudīto projektu bija netieši veicinājuši labāku pārvaldību un/vai cīņu pret korupciju, jo ietvēra darbības, kas saistītas ar administratīvo spēju veidošanu. Attiecībā uz Serbijas sagatavošanu decentralizētai ES fondu pārvaldībai Palāta konstatēja, ka Komisijas pieeja, atbalstot pārvaldību, bijusi efektīva, bet tikai attiecībā uz IPA vadības struktūrām. Saskaņā ar IPA regulu Komisijas veiktais revīzijas darbs valsts IPA struktūrās nebija iekļauts visaptverošā publisko finanšu pārvaldības novērtējumā, kas veikts valsts līmenī.

VII

Ziņojumā ir sniegti konkrēti ieteikumi, kā uzlabot IPA projektu plānošanu, izstrādi un īstenošanu Serbijā. Attiecībā uz nemateriālo palīdzību Palāta iesaka Komisijai atbalstīt Serbijas iestādes, lai tās turpinātu racionalizēt valsts stratēģijas un pabeigtu visaptveroša publisko finanšu pārvaldības celveža izstrādi, uzlabot apspriešanās mehānismu ar PSO, sistemātiski novērtēt vajadzību pēc īpašiem pretkorupcijas vai citiem labas pārvaldības pasākumiem projektu izstrādes laikā un īstenot pasākumus, lai Komisijas veikto revīzijas darbu valsts IPA struktūrās iekļautu publisko finanšu pārvaldības novērtēšanā, ko dara valsts līmenī.

Pamatinformācija

01

Pēc Slobodana Miloševića režīma krišanas 2000. gada oktobrī Serbija – gan iedzīvotāju skaita, gan teritorijas platības ziņā lielākā Rietumbalkānu valsts¹ – uzsāka ES pirmspievienšanās programmu atbilstīgi stabilizācijas un asociācijas procesam. Pārskats par galvenajiem notikumiem, kas laikā no 1999. gada līdz 2014. gadam iezīmēja ES un Serbijas attiecības, ir sniegts **1. attēlā**.

1 Serbijas platība ir 77 474 km² un iedzīvotāju skaits – 7,2 miljoni (dati par 2014. gadu, CIA World Factbook).

1. attēls

Galvenie datumi ES un Serbijas attiecībās

2014. gads	<ul style="list-style-type: none"> 21. janvāris – notiek pirmā starpvaldību konference (Eiropas Savienības Padome, Eiropas Komisija un Serbija), vēstijot par Serbijas pievienošanās sarunu oficiālo sākumu.
2013. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. septembris – stājas spēkā Stabilizācijas un asociācijas nolīgums starp ES un Serbiju. Sākas <i>acquis</i> analītiskā izpēte (“skrīnings”). 28. jūnijs – Eiropadome nolemj sākt pievienošanās sarunas ar Serbiju.
2012. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. marts – Eiropadome apstiprina Serbiju kā ES kandidātvalsti.
2011. gads	<ul style="list-style-type: none"> 14. oktobris – Komisija sniedz atzinumu par Serbijas pieteikumu dalībai ES. 20. jūlijs – apcietināts Gorans Hadžičs, pēdējais bēglis, ko meklējis Starptautiskais Kara noziegumu tribunāls bijušajai Dienvidslāvijai (ICTY). 26. maijs – apcietināts Ratko Mladičs.
2010. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. februāris – stājas spēkā Pagaidu nolīgums par tirdzniecību un ar tirdzniecību saistītiem jautājumiem (daļa no Stabilizācijas un asociācijas nolīguma starp ES un Serbiju).
2009. gads	<ul style="list-style-type: none"> 22. decembris – Serbija iesniedz pieteikumu dalībai ES. 19. decembris – Serbijas pilsoņiem noteikts bezvīzu režīms ceļošanai Šengenas zonā.
2008. gads	<ul style="list-style-type: none"> 21. jūlijs – apcietināts Radovans Karadžičs. 29. aprīlis – parakstīts Stabilizācijas un asociācijas nolīgums starp ES un Serbiju, kā arī Pagaidu nolīgums par tirdzniecību un ar tirdzniecību saistītiem jautājumiem.
2006. gads	<ul style="list-style-type: none"> 3. maijs – ES pārtrauc sarunas par Stabilizācijas un asociācijas nolīgumu starp ES un Serbiju, norādot, ka Serbija pilnībā nesadarbojas ar Starptautisko Kara noziegumu tribunālu bijušajai Dienvidslāvijai (ICTY).
2005. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. oktobris – Serbija sāk sarunas ar ES par starptautiska līguma – stabilizācijas un asociācijas nolīguma – parakstīšanu.
2003. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. jūnijs – Eiropadome Salonikos apstiprina ES perspektīvu Rietumbalkānu valstīm.
2001. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. aprīlis – apcietināts Slobodans Miloševićs.
2000. gads	<ul style="list-style-type: none"> 1. jūnijs – Eiropadome Santamarija da Feirā paziņo, ka visas stabilizācijas un asociācijas procesa valstis ir potenciālas kandidātes dalībai ES.
1999. gads	<ul style="list-style-type: none"> 26. maijs – pieņemts Komisijas priekšlikums par stabilizācijas un asociācijas procesu – ES politiku attiecībā uz Rietumbalkānu valstīm –, kura mērķis ir iespējamā dalība ES.

02

Stabilizācijas un asociācijas process, kuru 1999. gadā pēc desmit nemiera un bruņotu konfliktu gadiem bijušajā Dienvidslāvijas Sociālistiskajā Federatīvajā Republikā uzsāka ES, balstījās uz ideju, ka tikai patiesa integrācijas perspektīva Eiropas Savienībā varētu nodrošināt ilgspējīgu mieru, stabilitāti un demokrātiju Balkānu valstīs. Stabilizācijas un asociācijas process apvieno līgumiskās saites, kuras izpaužas kā stabilizācijas un asociācijas nolīgumi (SAN), tirdzniecības pasākumi, kas reģionam nodrošina brīvu piekļuvi gan drīz visām precēm ES tirgos, un būtiska finansiāla palīdzība no ES budžeta.

03

ES pieprasīja, ka Serbijai, lai tā varētu būtiski tuvināties dalībai ES, ir gan jāizdod aizdomās turētie kara noziedznieki Starptautiskajai Krimināltiesai Hāgā, gan arī jārod ilglaičīgs risinājums savām attiecībām ar Kosovu. Pieteikumu dalībai ES Serbija iesniedza 2009. gada 22. decembrī, un 2012. gada 1. martā Eiropadome, pamatojoties uz Vispārējo lietu padomes 28. februāra secinājumiem, tai piešķīra kandidātvalsts statusu. Secinājumos bija īpaši norādīti Serbijas panākumi dialogā ar Kosovu². Padomes lēmumu ietekmēja arī Serbijas panākumi Kopenhāgenas politisko kritēriju izpildē³ un vairāku aizdomās turēto kara noziedznieku izdošana tiesu iestādēm.

04

Pievienšanās sarunas ar Serbiju tika oficiāli uzsāktas 2014. gada 1. janvārī. Eiropas Komisija jau iepriekš bija norādījusi, ka par Serbijas galveno problēmu tā uzskata pārvaldības jautājumus, un nolēma, ka minētā sarežģītākā joma būtu jārisina jau pirmajās sarunās par konkrētām sadaļām⁴.

- 2 Starpnieks Belgradas un Prištinas dialogā ar Eiropas Ārējās darbības dienesta atbalstu bija Savienības Augstā pārstāve ārlietās un drošības politikas jautājumos un Eiropas Komisijas priekšsēdētāja vietniece Ketrina Eštone [Catherine Ashton].
- 3 Kopenhāgenas kritēriji, kurus 1993. gada jūnijā noteica Eiropadome, ietver:
 - a) politiskos kritērijus: to iestāžu stabilitāti, kas garantē demokrātiju, tiesiskumu, cilvēktiesības, cieņu pret minoritātēm un to aizsardzību;
 - b) ekonomiskos kritērijus: funkcionējošu tirgus ekonomiku, kā arī spēju tikt galā ar konkurences spiedienu un tirgus spēkiem ES;
 - c) spēju uzņemties dalībvalsts saistības, tostarp stingri ievērojot politiskās, ekonomiskās un monetārās savienības mērķus.
- 4 Lai atvieglotu pievienšanās sarunu procesu, tas ir sadalīts 35 ES politikas sadaļās. Sarunas par dažādām sadaļām ietver ne tikai regulatīvos un likumdošanas aspektus, bet arī vajadzīgo administratīvo struktūru izveidi un gūtos panākumus to vadības spēju veidošanā. Ar pārvaldības jautājumiem pēc būtības ir saistīta 23. sadaļa (tiesu vara un pamattiesības) un 24. sadaļa (tiesiskums, brīvība un drošība).

Eiropas Savienības pirmspievienošānās palīdzība Serbijai

05

Eiropas Savienības pirmspievienošānās palīdzības prioritātes ietver palīdzības sniegšanu saņēmējvalstīm, lai stiprinātu to administratīvās spējas, un atbalstu *acquis communautaire* pieņemšanā un īstenošanā⁵. Lai stiprinātu administratīvās spējas, Komisija finansē tādus pasākumus kā iestāžu veidošana, vadības sistēmu izveide un apmācība.

06

No 2007. gada līdz 2013. gadam ES sniedza palīdzību Serbijai administratīvo spēju jomā, izmantojot Pirmspievienošānās palīdzības instrumenta (*IPA*) I komponentu (Pārejas palīdzība un iestāžu veidošana)⁶. *IPA* finansējumu – vidēji aptuveni 170 miljonus EUR gadā – diezgan vienmērīgi sadalīja starp dažādām nozarēm, kā tas ir parādīts **1. tabulā**. Pārvaldības joma – “tieslietas un iekšlietas”, kas ietver cīņu pret korupciju, un “valsts pārvaldes reforma”, kas ietver publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformu, – saņēma ceturto daļu no finansējuma, tādējādi apliecinot, ka Komisija atzīst, cik svarīgi ir novērst trūkumus šajā jomā.

- 5 *Acquis* ietver visus principus, politikas jomas, tiesību aktus, praksi, pienākumus un mērķus, kas ir apstiprināti vai izstrādāti Eiropas Savienībā.
- 6 *IPA* tika izveidots ar Padomes 2006. gada 17. jūlija Regulu (EK) Nr. 1085/2006, ar ko izveido Pirmspievienošānās palīdzības instrumentu (*IPA*), (OV L 210, 31.7.2006., 82. lpp.) un Komisijas 2007. gada 12. jūnija Regulu (EK) Nr. 718/2007, ar kuru īsteno Padomes Regulu (EK) Nr. 1085/2006, ar ko izveido Pirmspievienošānās palīdzības instrumentu (*IPA*), (OV L 170, 29.6.2007., 1. lpp.).

1. tabula

IPA palīdzība Serbijai (2007.–2013. gads)

Nozare	Piešķirums (miljoni EUR)	Procentuālā daļa no kopējiem piešķirumiem
Tieslietas un iekšlietas	117	9,7 %
Valsts pārvaldes reforma	164	13,6 %
Sociālā attīstība	171	14,2 %
Privātā sektora attīstība	109	9,1 %
Transports	146	12,1 %
Vide, klimata pārmaiņas un enerģētika	192	16,0 %
Lauksaimniecība un lauku attīstība	109	9,1 %
Citi ES <i>acquis</i> un horizontālie pasākumi	195	16,2 %
Kopā	1 203	

Avots: indikatīvie daudzgadu plānošanas dokumenti Serbijai, 2011.–2013. gads.

07

Revīzijas mērķis bija novērtēt, vai Komisija efektīvi vada pirmspievienošanās atbalstu Serbijai un – padziļinātā līmenī – atbalstu svarīgajai pārvaldības jomai. Revīzijā pievērsās diviem galvenajiem jautājumiem.

- a) Vai Komisijas īstenotā IPA projektu vadība ir bijusi efektīva?
- b) Vai Komisijas īstenotā nemateriālās palīdzības vadība, atbalstot pārvaldību, ir bijusi efektīva?

08

Revīzijas darbs, kas tika veikts no 2013. gada maija līdz 2014. gada janvārim, ietvēra šādus pasākumus:

- a) 15 IPA finansētu projektu pārbaude, īpašu uzmanību pievēršot projektu rezultātiem (sk. **I pielikumu**)⁷. Tika atlasīti astoņi pārvaldības projekti, norādot, ka galvenā uzmanība revīzijā tiks pievērsta pārvaldībai, un septiņi projekti citās intervences jomās – sociālā attīstība, transports, enerģētika, lauku attīstība un privātā sektora attīstība;
- b) dokumentu pārbaude vēl desmit IPA projektiem, kas izraudzīti no 2010., 2011. un 2012. gada programmām (sk. **II pielikumu**), lai novērtētu, vai pārvaldība un cīņa pret korupciju kā transversāli jautājumi ir iekļauti projektos, kur laba pārvaldība nav galvenais mērķis;
- c) pārbaude attiecībā uz IPA plānošanas procesu, pārvaldības jautājumu dialoga mehānismiem un procedūrām, kas ieviestas, lai novērtētu Serbijas gatavību attiecībā uz IPA palīdzību vadīt decentralizētu īstenošanas sistēmu (DIS);
- d) revīzijas apmeklējumi no 2013. gada 17. jūnija līdz 28. jūnijam Eiropas Savienības delegācijā Belgradā un attiecīgajās Serbijas nozaru ministrijās, aģentūrās⁸, reģionālajās un vietējās pašpārvaldēs, kā arī valsts uzņēmumos. Tika apmeklētas projektu īstenošanas vietas Belgradā, Horgosā, Kragujevacā, Kraljevo, Leskovacā, Nišā, Novisadā, Obrenovacā, Prokupljē, Suboticā un Ušče.

- 7 Visi 15 revidētie IPA projekti tika izraudzīti no 2007., 2008. un 2009. gada IPA programmām Serbijai, jo šo projektu paredzamajiem rezultātiem līdz revīzijas laikam (2013. gada vidum) vajadzēja būt jau sasniegtiem. Revīzijas tvērumā tika iekļauta arī līdz šim vienīgā budžeta atbalsta programma Serbijai, kurai saskaņā ar 2009. gada IPA programmu tika piešķirti 100 miljoni EUR.
- 8 Jo īpaši Serbijas Republikas Eiropas integrācijas dienestā, Korupcijas novēršanas aģentūrā un Publiskā iepirkuma birojā.

Pirmā daļa. Komisijas īstenotā Pirmspievienošanās palīdzības instrumenta jeb IPA projektu vadība

Finansēšanas lēmumu pamatā bija attiecīgās stratēģijas

09

Palāta pārbaudīja, vai stratēģiskie dokumenti bija savstarpēji saskaņoti, vai tajos bija iekļautas skaidras prioritātes un rezultatīvie rādītāji un vai Komisija un Serbijas iestādes bija izstrādājušas procesu to projektu atlasei, kuriem vairāk vajadzīgs IPA finansējums. Palāta arī pārbaudīja, vai IPA palīdzība pārvaldības jomā pienācīgi iesaistīja pilsoniskās sabiedrības organizācijas un vai līdzekļu devēju koordinācija darbojās.

IPA palīdzības pamatā ir saskaņots stratēģisku dokumentu kopums

10

IPA plānošanas sistēma ir sarežģīta, un to veido daudzi dokumenti, kuros ir formulēti politiskie mērķi un stratēģiskās prioritātes (sk. 13. un 14. punktu un **3. attēlu**). Tomēr attiecībā uz valsts vajadzību un prioritāšu novērtējumu kopumā šie dokumenti ir savstarpēji saskaņoti. IPA plānošanas dokumenti Serbijai ir saskaņoti arī ar valsts stratēģiju integrācijai Eiropas Savienībā, kā arī ar valsts vajadzību novērtējumiem.

11

Serbijas iestādes ir izstrādājušas vairāk nekā 70 valsts stratēģiju un rīcības plānu dažādu politisku un sociālekonomisku jautājumu risināšanai, bet ne visi no tiem ir vienlīdz kvalitatīvi. Turklāt plašajā valsts stratēģiju klāstā nav ietvertas divas būtiskas ar pārvaldību saistītas jomas:

- Serbijas teritoriālās decentralizācijas politiski jutīgā rakstura dēļ decentralizācijas process ir īstenots bez stratēģiskas programmas, kurā būtu noteiktas valsts prioritātes un to īstenošanas termiņi;
- nav visaptverošas stratēģijas, lai koordinētu publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformas īstenošanu.

12

Koalicijas valdība, kas pie varas bija no 2012. gada jūlija līdz 2014. gada pavasarim, daudz darīja, lai nostiprinātu Serbijas stratēģisko programmu attiecībā uz sagatavošanos dalībai ES, t. i., 2012. gada decembrī pieņēma rīcības plānu, lai ņemtu vērā Komisijas progresa ziņojumos ietvertos konstatējumus, un 2013. gada februārī pieņēma "valsts plānu par tiesību aktu tuvināšanu *acquis*". Vienlaikus arī Komisija un Serbijas Republikas Eiropas integrācijas dienests (SEIO) veica pasākumus, lai uzlabotu Serbijas stratēģiskās programmas saskaņotību, piemēram, cenšoties daudzās valsts stratēģijas apvienot 2011.–2013. gada vajadzību novērtējuma dokumentā (VND). Kopš 2012. gada, izmantojot nozaru pieeju, valsts stratēģiju saskaņošana ar IPA mērķiem ir kļuvusi vēl konsekventāka.

Stratēģiskajos dokumentos bija iekļautas svarīgas prioritātes, un mērķu un rezultātīvo rādītāju noteikšana pakāpeniski uzlabojās

13

Jaunākā Eiropas partnerība ar Serbiju, kas tika sagatavota 2007. gadā⁹, veidoja politisko pamatu reformu veicināšanai un, izmantojot nosacījumu izpildes klauzulu, – pamatu finansiālās palīdzības iespējamai pārtraukšanai¹⁰. Tajā bija ietverts ļoti plašs īstermiņa un vidēja termiņa prioritāšu kopums, aptverot pievienošanās kritērijus un ES standartu izpildi, bet šīs prioritātes nebija sakārtotas pēc to nozīmes saistībā ar Serbijas pievienošanos Eiropas Savienībai vai Eiropas Savienības finansējuma saņemšanu.

14

Indikatīvajos daudzgadu plānošanas dokumentos (IDPD), Serbijas vajadzību novērtējuma dokumentā un turpmākajos plānošanas dokumentos bija noteikti vairāki mērķi un rezultātīvie rādītāji, bet bieži vien tie bija pārāk vispārīgi. Tas traucēja objektīvi novērtēt panākumus intervences jomās¹¹. Jaunizveidotās nozaru uzraudzības apakškomitejas (NUAK, sk. 58. punktu) apstiprināja problēmas nopietnību. Piemēram, gan tiesiskuma, gan arī valsts pārvaldes nozares uzraudzības apakškomiteja 2012. gada novembrī ziņoja, ka nepilnīgi noteiktu rādītāju dēļ panākumus novērtēt parasti nav iespējams, un ieteica turpmākajos plānošanas ciklos rādītājus definēt labāk¹².

15

Tomēr, pakāpeniski pārejot uz nozaru pieeju, 2012. un 2013. gada IPA plānošanas procesos tika ieviestas izmaiņas. Nozaru darba grupas vienojās par *RA-CER* rādītājiem¹³, pamatscenārijiem un mērķiem laikposmam līdz 2020. gadam saistībā ar jaunāko Serbijas vajadzību novērtējuma dokumentu, lai tos iekļautu 2013. gada nozaru un projektu aprakstos¹⁴.

Komisija kopā ar Serbijas iestādēm pakāpeniski uzlabo atbilstīgo projektu atlases metodiku

16

Plānošanas perioda (2007.–2013. g.) pirmajā pusē prioritāro projektu izraudzīšanās Serbijas Republikas Eiropas integrācijas dienestā (*SEIO*), ES delegācijā un Komisijas galvenajos dienestos nenovērsa nesagatavotu vai problemātisku projektu atlasī. Šos projektus nevajadzēja izraudzīties vai arī vajadzēja paturēt rezervē nākamā gada programmai¹⁵. Veicot uzraudzību, Komisija konstatēja tādas ar plānošanu saistītas problēmas kā valsts iestāžu atbalsta un iestāžu koordinācijas trūkums, vāji izstrādāti projekti, neatbilstoši formulēti darba uzdevumi, ilgt nespējīgi finansēšanas risinājumi un iepriekšējos projektos gūtās pieredzes nepietiekama izmantošana.

- 9 Padomes 2008. gada 18. februāra Lēmums 2008/213/EK par principiem, prioritātēm un nosacījumiem, kas ietverti Eiropas partnerībā ar Serbiju, tostarp Kosovu, kā noteikts ANO Drošības padomes 1999. gada 10. jūnija Rezolūcijā Nr. 1244, un ar ko atceļ Lēmumu 2006/56/EK (OV L 80, 19.3.2008., 46. lpp.).
- 10 Palīdzības nosacījums ir panākumi Kopenhāgenas kritēriju ieviešanā un pašu Eiropas partnerību konkrēto prioritāšu izpildē (Padomes Lēmuma 2008/213/EK 1. pielikuma 5. punkts).
- 11 Novērtējumā par IPA palīdzību lauksaimniecībai un lauku attīstībai no 2007. gada līdz 2011. gadam ir secināts, ka paredzamo rezultātu un ietekmes noteikšana ir "joprojām problemātiska joma", jo plānošanas dokumentos trūkst atbilstošu un izmērāmu rādītāju – AESA konsorcija novērtējuma ziņojums, 2013. gada janvāris.
- 12 Tiesiskuma NUAK 15.11.2012. sanāksmes protokols un Valsts pārvaldes reformas NUAK 16.11.2012. sanāksmes protokols.
- 13 *RACER* nozīmē "būtisks" (*relevant*), t. i., cieši saistīts ar intervences pasākuma mērķiem; "tāds, ko atzīst" (*accepted*) visas ieinteresētās personas; "tāds, kam uzticas" (*credible*) nespeciālists un kas ir viegli izskaidrojams; "viegli" (*easy*) pārbaudāms, piemēram, iespējama datu vākšana ar zemākām izmaksām; "noturīgs" (*robust*), t. i., grūti manipulējams.
- 14 Nozaru un projektu apraksti ir standartizēti dokumenti, kurus IPA saņēmējvalsts pēc pārrunām ar Komisiju par attiecīgo gadu iesniedz Komisijai. Šajos dokumentos nozares vai projekta līmenī ir skaidri izklāstīti prioritārie virzieni, mērķi, plānotās darbības, paredzamie rezultāti un ar tiem saistītie objektīvi pārbaudāmie rādītāji, kā arī paredzamā īstenošanas kārtība, ieskaitot starpposma mērķus.
- 15 Laikā no 2009. gada maija līdz 2013. gada maijam mēnesi bija vidēji 14 IPA projekti, kurus ES delegācija uzskatīja par problemātiskiem.

17

Par atlases procesa kritērijiem netika izmantots projektu līdzfinansējuma līmenis un no *IPA* finansējuma paredzamais sviras efekts. Līdz pat 2012. gadam Eiropas Komisija nebija izdevusi pamatnostādnes par paralēlo līdzfinansēšanu saistībā ar *IPA*. Serbijā 2007.–2012. gada *IPA* programmās apņēmas nodrošināt 289 miljonus EUR lielu līdzfinansējumu, t. i., 24 % no kopējā valsts un ES *IPA* finansējuma¹⁶. Tomēr pārbaudīt, vai valsts līdzfinansēšanas saistības ir izpildītas, bija grūti, un nebija nekādu norādījumu par to, kas būtu jādara, ja šīs saistības nav izpildītas.

18

Gan ES delegācija, gan arī Serbijas iestādes patiesi centās atrisināt konstatētās problēmas un ņemt tās vērā turpmākajā plānošanas procesā. Turklāt atlases procesa uzlabojumi, kurus *IPA* 2012. un 2013. gada programmās kopā ar *SEIO* ieviesa Komisija, ietvēra

- a) stingrākas prasības attiecībā uz projektu gatavību;
- b) 2012. gada Komisijas vienošanos ar Serbijas iestādēm par paralēlās līdzfinansēšanas pamatnostādnēm.

***IPA* finansējums pārvaldības jomai aizvien plašāk iesaistīja pilsoniskās sabiedrības organizācijas**

19

Eiropas paplašināšanās stratēģijā ir uzsvērti pilsoniskās sabiedrības organizāciju (PSO) stiprināšana un iesaistīšana politikas izstrādē. Serbijai 2007.–2010. gada *IPA* programmās tika apstiprināti četri pilsoniskās sabiedrības atbalsta projekti, kuru kopējā summa bija 9 miljoni EUR.

20

Kopš 2007. gada PSO statuss un valdības sadarbība ar tām ir ievērojami uzlabojusies. PSO Serbijā pašlaik ļoti aktīvi darbojas pārvaldības un korupcijas novēršanas jomā¹⁷. Kopumā kopš 2010. gada ar PSO var regulāri konsultēties par *IPA* plānošanas jautājumiem, bet konsultāciju mehānisma izmantošana revīzijas laikā vēl nebija plaši izplatīta.

- 16 Pamatojoties uz datiem, kas iekļauti *IPA* gada programmās Serbijai. Šis augstais līdzfinansēšanas līmenis tika sasniegts galvenokārt tāpēc, ka 2011. gadā Serbijas iestādes apņēmas piešķirt 122 miljonus EUR pašvaldību vides dotāciju un aizdevumu ieguldījumu programmai (*MEGLIP*) vides, klimata pārmaiņu un enerģētikas jomā.
- 17 Sk., piemēram, 15. projekta "Pilsoniskās sabiedrības dialogs" rezultātus **8. izcēlumā**.

Koordinācija ar citiem līdzekļu devējiem bija tikai daļēji efektīva, tomēr tā uzlabojas

21

Neraugoties uz konkrētiem centieniem, sākotnējo *IPA* projektu koordinācijai ar citu līdzekļu devēju projektiem netika piemērota stingra disciplīna, lai nodrošinātu papildināmību un izvairītos no pārklāšanās, jo īpaši tiesiskuma jomā (sk. **1. izcēlumu**).

1. izcēlums

Piemēri koordinācijas trūkumam tiesiskuma jomā

3. projekts "Tiesu sistēma" ir uzskatāms nepietiekamas koordinācijas piemērs – sākot no projekta izstrādes līdz īstenošanai. Patiešām, ES finansētā lietu vadības sistēma darbojās paralēli citai, *USAID* (ASV Starptautiskās attīstības aģentūra) finansētai sistēmai. Koordinācijas un vietējās līdzdalības trūkumu attiecībā uz IT jautājumiem tiesiskuma jomā pierāda fakts, ka lieli *IPA* ieguldījumi informācijas tehnoloģijās ir īstenoti bez pienācīgas IT stratēģijas.

22

Tomēr, kopš tiek īstenota nozaru pieeja, *IPA* dokumenti liecina par uzlabotu un sistemātiskāku līdzekļu devēju koordināciju. Ar līdzekļu devējiem pašreiz regulāri apspriežas nozaru darba grupas, un dialogā ar Serbiju Komisija savā ziņā paļaujas uz starptautisku organizāciju, proti, Pasaules Bankas (PIFP ziņojumi), Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības bankas, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (*SIGMA* novērtējumi), Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas, Eiropas Padomes un ANO organizāciju, iesaistīšanos attiecīgajās kompetences jomās¹⁸.

Komisija ir sākusi novērst projektu izstrādes nepilnības, kuru dēļ kavējas īstenošana

23

Palāta novērtēja, vai visiem 15 revidētajiem projektiem (sk. **1 pielikumu**) bija izvirzīti precīzi mērķi, vai to pamatā bija konkrēto vajadzību novērtējums un vai projektu izstrādē bija ņemti vērā attiecīgie nosacījumi. Palāta pārbaudīja arī to, vai projekti tika īstenoti atbilstoši plānotajam grafikam, vai tie tika pienācīgi uzraudzīti un vai vajadzības gadījumā tika veikti korigējoši pasākumi.

18 Komisijas partnerība ar starptautiskām organizācijām nav tikai tādas informācijas vākšana, kas tiks izmantota dialogam. Patiesībā vairāki *IPA* projekti tiek īstenoti ar šo organizāciju līdzdalību, piemēram, projekts "X koridors" (2010. gads) ar Pasaules Banku, projekts "Laba vietējā pārvaldība" (2007. gads) un projekts "Cīņa pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju" (2010. gads) ar Eiropas Padomi, projekts "Slimnīcas informācijas sistēma" (2008. gads) ar ANO Projektu pakalpojumu biroju, projekts "Atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai" (2010. gads) ar EDSO un projekts "Atbalsts MVU attīstībai" (2012. gads) ar ERAB.

Projektu un līgumu izstrādē Komisija sākumā nepievērsa pietiekamu uzmanību tam, lai tiktu precīzi noteikti projektu mērķi, novērtētas konkrētās vajadzības un izmantota iepriekšējos projektos gūtā pieredze

24

Visi pārbaudītie projekti atbilda *IPA* stratēģijas dokumentos noteiktajām prioritātēm, tomēr aptuveni pusei bija izvirzīti pārāk neskaidri vai nereāli mērķi (sk. **2. izcēlumu**). Vienlaikus Komisija brīvi koriģēja mērķu un iecerēto rezultātu sarakstu, ja tas bija nepieciešams tāpēc, ka no projekta izstrādes līdz tiešajiem rezultātiem bija pagājis ilgs laiks (līdz pat četriem vai pieciem gadiem)¹⁹. Šīs korekcijas būtiski, tomēr ne pilnībā, līdzsvaroja sākotnēji neskaidro vai nereālo projekta mērķu negatīvo efektu.

25

Daži revidētie projekti bija izstrādāti un īstenoti, nebalstoties uz konkrētu vajadzību novērtējumu, tāpēc dažos gadījumos *IPA* līdzekļi tika piešķirti neefektīvi (sk. **3. izcēlumu**). Komisija 2012. gadā sāka ieviest pasākumus, kas intervenču izstrādē vairāk pievērsās vajadzību novērtēšanai, kā to apliecina Palātas pārskats par 2012. gada *IPA* projektu un nozaru aprakstiem.

¹⁹ Ilgais apgrozījuma laiks ir minēts arī Budžeta kontroles komitejas ziņojuma projektā par ES pirmspievienošanās fondiem, atsauce: 2011/2033(INI), 20.6.2013., 11. punkts, 25. lpp.

2. izcēlums

Neskaidru vai nereālu projekta mērķu piemēri

Tā kā nebija sniegti nekādi bāzes dati, bija grūti novērtēt apmēru, kādā tika sasniegti tādi projekta mērķi kā "stiprināt Veselības ministrijas funkcijas" 10. projektā "Neatliekamā medicīniskā palīdzība" vai "uzlabot pievienošanās procesu, veicinot un vairojot savstarpējās zināšanas un izpratni par Serbijas integrācijas procesu ES" 15. projektā "Serbijas un ES pilsoniskās sabiedrības dialogs".

7. projektā "Publiskā iepirkuma birojs" bija ietverts e-iekirkuma elements, kas vēlāk izrādījās nereāls.

3. izcēlums

Nepietiekamas vajadzību novērtēšanas piemēri

14. projektā "Lauku attīstība" 40 % no piegādātā IT aprīkojuma netika izmantoti, un daļa no tā revīzijas apmeklējuma laikā joprojām atradās maksājumu aģentūras noliktavā.

26

Revidēto projektu izstrādē tika maz ņemta vērā iepriekšējo projektu īstenošanā gūtā pieredze. Tai veltītās nodaļas projektu aprakstos bija savā ziņā formālas. Turklāt nevienā no revidēto projektu aprakstiem nebija minēta konkrēta pieredze, kas gūta līdzīgos projektos citās saņēmējvalstīs. Patiesībā gūtās pieredzes mehānismi Komisijā galvenokārt balstījās uz makrolīmeni veiktu novērtējumu rezultātiem, kas dažkārt tika iegūti vairākus gadus pēc notikušā, tāpēc tie nebija piemēroti tādas informācijas sniegšanai, kas ļautu savlaicīgi reaģēt projektu izstrādes gaitā.

Nepilnības nosacījumos attiecībā uz projektu uzsākšanu un darbību secības noteikšanu tiek pakāpeniski samazinātas

27

Nepietiekama uzmanība nosacījumiem un secības noteikšanai projektu izstrādē bieži vien apdraudēja raitu un savlaicīgu IPA projektu īstenošanu (sk. **4. izcēlumu**).

28

Komisija parasti pārbaudīja, vai ir spēkā attiecīgie valsts tiesību akti, lai nodrošinātu intervences pasākuma efektivitāti. Tomēr divu revidēto projektu elementi nebija pietiekami saskaņoti ar spēkā esošajiem vai paredzamajiem Serbijas tiesību aktiem, tāpēc tie nebija izmantojami (sk. **5. izcēlumu**).

29

Projektos, kuros bija ietverti papildinoši piegādes un spēju veidošanas līgumi, nosacījumos nebija paredzēta padziļināta sākotnējā tirgus analīze, jo īpaši specializēta vai sensitīva aprīkojuma gadījumā. Piemēram, tirgus izpēte nebija izvirzīta par nosacījumu 1. projektā "Policijas reforma". Neveiksmīgais piegādes līgums būtiski ietekmēja papildinošā mērķsadarbības līguma atbilstību un efektivitāti.

Piemēri nepilnībām projektu nosacījumos un secības noteikšanā

Tika konstatētas nepilnības secības noteikšanā starp abiem pakalpojumu līgumiem, kas ietverti 9. projektā "Reģionālā attīstība". Reģionālās attīstības stratēģijas tika izstrādātas pirms valsts reģionālās attīstības plāna, tāpēc tās pēc tam bija jāpārstrādā, lai saskaņotu ar plānu.

12. projektā "Žežeļa vārdā nosauktais tilts" vajadzīgo būvatļauju iegūšana nebija priekšnoteikums, bet gan darbība, kas paredzēta projektā. Izrādījās, ka tā ir problēma, jo būvatļauju kārtošana Serbijā ir ilgstošs process. Tā arī bija – projekts sākās 2011. gada martā, bet vajadzīgās atļaujas darbuzņēmēji nebija saņēmuši līdz pat 2012. gada aprīlim, kas tādējādi aizkavēja projekta īstenošanu.

Juridiskas nesaskaņotības piemēri

Viens no 1. projekta "Policijas reforma" elementiem bija jāsvīturo, jo saņēmējs apgalvoja, ka saskaņā ar Serbijas tiesību aktiem policijas integritātes pārbaude nav atļauta.

10. projektā "Neatliekamā medicīniskā palīdzība" defibrilatori, kas tika pasūtīti publiskai demonstrēšanai un lietošanai, patiesībā netika izmantoti, jo Serbijas likums neļauj defibrilatorus izmantot personām, kas nav medicīnas darbinieki.

30

Vienlaikus nosacījumi tika stingri un precīzi īstenoti uzaicinājumos iesniegt priekšlikumus, piemēram, 15. projektā "Serbijas un ES pilsoniskās sabiedrības dialogs", kurā cieši iesaistījās PSO un to projektu partneri.

31

Salīdzinājumā ar 2007. un 2008. gada IPA plānošanas dokumentiem pēc 2012. gada nosacījumiem ir pievērsta lielāka uzmanība. Projektu priekšlikumi tika atlikti tāpēc, ka nebija sagādātas atļaujas²⁰, vai tika pazemināts projektu novērtējums, jo nebija veikta vajadzīgā priekšizpēte.

Revidēto projektu īstenošana aizkavējās, bet vispārējo IPA līdzekļu apguves spēju Komisija novērtēja kā labu

32

Visu revidēto projektu īstenošana aizkavējās, reizēm būtiski, kas var nozīmēt to, ka dažu Serbijas projektu partneru spēja īstenot intervences pasākumus tika pārvērtēta. Bieži gadījās problēmas ar līdzekļu apguves spēju lielos infrastruktūras projektos, piemēram, 12. projektā "Žežeļa vārdā nosauktais tilts" (sk. 43. punktu). Par labāku IPA līdzekļu apgūšanu liecināja panākumi saistībā ar uzaicinājumiem iesniegt priekšlikumus, proti, ar dotāciju shēmu, kas ietverta 5. projektā "Pašvaldību atbalsta programma", kurai tika iesniegti vairāk nekā 200 projekti, no tiem 67 saņēma finansējumu un lielākoties tika pabeigti plānotajā termiņā.

²⁰ Piemērs ir intermodālo pārvadājumu projekts, kas kopš 2011. gada IPA programmas tika atlikts uz vairākiem gadiem, jo nebija sagādātas atļaujas.

33

Vienlaikus, neraugoties uz kavējumiem un līgumu pagarinājumiem bez papildizmaksām revidētajā izlasē, augstais līgumslēgšanas un maksājumu izpildes līmenis, par ko attiecībā uz visu plānošanas ciklu no 2007. gada līdz 2013. gadam ziņoja ES delegācija, norāda uz diezgan augstu līdzekļu apguves spēju valsts līmenī visai *IPA* shēmai.

***IPA* intervences pasākumi tika uzraudzīti līgumu, bet ne projektu līmenī**

34

IPA intervences pasākumi netika sistēmātiski uzraudzīti projektu līmenī. Koordinācijas komitejas, lai gan maldinoši dēvētas par "projekta koordinācijas komitejām", uzraudzīja tikai atsevišķus līgumus, bet ne visu projektu.

35

Prakse attiecībā uz ES delegācijas veiktajām pārbaudēm uz vietas sākumā atšķīrās, bet 2011. gadā ES delegācija kopējo situāciju uzlaboja, sākot piemērot oficiālu iekšējās uzraudzības mehānismu. Uz rezultātiem vērsta uzraudzība (*ROM*), kas tika ieviesta 2009. gadā, pašreiz ir galvenais ārējās uzraudzības mehānisms spēju veidošanas projektiem. Palāta konstatēja, ka *ROM* ziņojumos par revidētajiem projektiem parasti tika sniegta pietiekama informācija par projektu norisi.

36

Projektos, kuros vienlaikus bija gan valsts, gan arī *IPA* elements, piemēram, 6. projektā "Atbalsts muitai", abi elementi tika vadīti atsevišķi bez jebkādas oficiālas informācijas plūsmas starp Serbijas iestādēm un ES delegāciju. Arī valsts elementiem piemērojamie laika ierobežojumi nebija tik stingri kā tie, kas bija piemērojami *IPA* komponentiem. Kopš 2012. gada ar Serbijas iestādēm noslēgtā vienošanās par paralēlo līdzfinansēšanu ļāva Komisijai vairāk strādāt pie tā, lai novērstu šo koordinācijas trūkumu (sk. 17. un 18. punktu).

Komisijas pieeja attiecībā uz koriģējošiem pasākumiem bija diezgan ierobežota

37

Koriģējošie pasākumi, kurus īstenošanas procesa laikā vajadzības gadījumā veica Komisija, nerisināja grūtības, kas bija par iemeslu kavējumiem (sk. 16. punktu). Tie galvenokārt ietvēra līguma darbības laika elastīgu pagarināšanu, neradot nekādas papildu izmaksas un neveicot labojumus līguma darbībā. Ja, piemēram, projekts tika apturēts Serbijas iestāžu nepietiekamas iesaistīšanās dēļ, *IPA* finansētie resursi tika pārdalīti citām jaunām darbībām. Spēcīgāku reakciju, piemēram, atlikt īstenošanu, kamēr problēmas ir atrisinātas, vai pat atcelt projektu, Komisija neapsvēra.

38

Projektu izstrādē iekļautie nosacījumi parasti nebija pietiekami ierobežojoši, lai automātiski paredzētu koriģējošus pasākumus (sk. 27.–29. punktu)²¹. Vienlaikus ES delegācija apsprieda un atrisināja būtiskas atbalsta saņēmēja problēmas, kas varētu apdraudēt iepirkuma, līgumu slēgšanas un īstenošanas procesus. Jautājumi, kurus ES delegācijas līmenī nebija iespējams atrisināt, tika nodoti tālāk uzraudzības komitejām un – visbeidzot – IPA Apvienotajai uzraudzības komitejai.

IPA projektu tiešie rezultāti parasti atbilda plānotajam, bet koprezultāti plašākā mērogā var nebūt ilgtspējīgi

39

Palāta pārbaudīja, vai plānotie tiešie rezultāti un citi rezultāti tika sasniegti un vai konkursa un iepirkuma procedūras tika pareizi īstenotas. Palāta pārbaudīja arī to, vai projektu tiešie rezultāti un citi rezultāti varētu saglabāties pēc IPA finansējuma beigām.

40

Sīks pārskats par Palātas secinājumiem attiecībā uz projektu tiešajiem rezultātiem un citiem rezultātiem ir sniegts **2. tabulā** par projektiem, kas saistīti ar pārvaldību, un **3. tabulā** par projektiem citās jomās. Palātas novērtējumā tika ņemti vērā attiecīgie secinājumi (ja tie bija pieejami), kas sniegti uz rezultātiem vērstas uzraudzības (ROM) ziņojumos un novērtējumos²².

IPA projektu tiešie rezultāti un koprezultāti plašākā mērogā vairākumā gadījumu atbilda plānotajam

41

Neraugoties uz sistemātisku kavēšanos, revidētajiem projektiem, kas revīzijas laikā bija pabeigti, sākotnēji plānotie vai īstenošanas laikā pārskatītie tiešie rezultāti vairākumā gadījumu tika sasniegti. Tiešo rezultātu sasniegšana patiesībā bija priekšnoteikums tam, lai Komisija veiktu galīgos maksājumus, tādējādi bija ļoti maz gadījumu, kad, pabeidzot projektu, tiešie rezultāti netika pilnībā sasniegti (sk. **7.**, **9.** un **10. izcēlumu**). Tomēr daži revīzijas konstatējumi radīja jautājumu par atsevišķu, bieži vien salīdzinoši maznozīmīgu tiešo rezultātu lietderību vidējā termiņā vai ilgtermiņā (sk. 48. punktu).

42

Projektiem parasti bija labi koprezultāti, pat tādi, kas pārsniedza plānotos tiešos rezultātus, veicinot IPA palīdzības mērķu sasniegšanu. Kopumā visi astoņi revidētie IPA projekti, kas saistīti ar pārvaldību, palīdzēja uzlabot saņēmējnostāžu spējas un/vai valsts tiesisko regulējumu (sk. **6. izcēlumu**). Palāta konstatēja būtiskus trūkumus saistībā ar četru pārvaldības projektu koprezultātiem (sk. **7. izcēlumu**).

- 21 “Novērtējumā par tiesiskuma jomu Serbijā, ko īsteno un finansē IPA un citi līdzekļu devēji” (par 2007.–2011. gadu), 2013. gada maija versijā, ir apstiprināts, ka par vāju izstrādi liecina projekta uzsākšana priekšlaicīgi, kad tā darbības vēl nav iespējams pienācīgi īstenot (24. lpp), un ka būtu jāievieš nosacījumi, kuru iespējamā sankcija ir atlikt projekta īstenošanu (59. lpp).
- 22 Proti, starpposma novērtējumā un metanovērtējumā par IPA palīdzību, Serbijas valsts ziņojums, ECORYS, 2013. gada augusts. Sk. arī novērtējumus, kas minēti 22., 24., 28. un 30. zemsviras piezīmē.

6. izcēlums

Ar pārvaldību saistītos projektos sasniegto reālo rezultātu piemēri

2. projektā "Cīņa pret korupciju" tika veiksmīgi atbalstīta Korupcijas novēršanas aģentūras administratīvo spēju stiprināšana, jo īpaši nodrošinot risinājumus IT jomā. Piedaloties pārskatītās pretkorupcijas stratēģijas un rīcības plāna sagatavošanā, tika uzlabots arī korupcijas novēršanas tiesiskais regulējums un iestāžu sistēma.

5. projekts "Pašvaldību atbalsta programma" palīdzēja uzlabot vietējo pārvaldes iestāžu spējas un iedzīvotājiem sniegto pakalpojumu kvalitāti. To apliecināja Palātas veiktā revīzija uz vietas Kraljevo (ģeogrāfiskās informācijas sistēma) un Nišā (Kontaktcentrs un Būvatļauju centrs). Projekts arī palīdzēja uzlabot saziņu un sadarbību starp pašvaldībām un komunālo pakalpojumu uzņēmumiem, kuri darbojas to teritorijās.

7. izcēlums

Ar pārvaldību saistītos projektos sasniegto neviendabīgo rezultātu piemēri

5. projektā "Pašvaldību atbalsta programma" paredzētajam īpašajam modulim, kas atbalsta pašvaldību obligāciju iniciatīvu, bija ierobežoti rezultāti. Pilsētu un pašvaldību pastāvīgā konference aicināja ieviest pašvaldību obligācijas kā alternatīvu tradicionālajiem banku aizdevumiem, taču bankas tam nepiekrita un pašvaldības pretojās izmaiņām. Pašvaldību obligāciju apjoms bija ļoti niecīgs. Pašvaldību obligācijas 2013. gada vidū bija emitējušas tikai divas pilsētas – Novisada par 35 miljoniem EUR un Pančevo par 1 miljonu EUR. Mazā emisijas apjoma dēļ IPA finansētais sekundārais tirgus tā arī nekad nesāka darboties.

Īstenojot 8. projektu "Valsts iekšējā finanšu uzraudzība", Finanšu ministrijā tika veiksmīgi izveidota galvenā saskaņošanas nodaļa (GSN), taču revīzijas laikā tā visus savus resursus koncentrēja uz apmācību un vēl neveica citus parastos GSN pienākumus, piemēram, iekšējo revīzijas stratēģiju un standartu izstrādi. Proti, GSN vēl nesniedza atbalstu finanšu vadītājiem un iekšējiem revidentiem riska novērtēšanā un krāpšanas novēršanā. Plānotās iekšējās revīzijas nodaļas tika oficiāli izveidotas, bet tām bija problēmas ar personālu. Tomēr, īstenojot šo projektu, izdevās izveidot iekšējo revidentu sertifikācijas shēmu.

8. izcēlums

Piemēri labiem rezultātiem, kas gūti ar pārvaldības jomu nesaistītos IPA projektos

IPA finansētie elementi 13. projektā "Serbijas elektroenerģija" sasniedza iecerētos rezultātus attiecībā uz iepirkuma spēju veidošanu un *acquis* atbilstošu piesārņojuma novēršanas sistēmu uzstādīšanu.

Ar korupcijas jautājumiem saistītās PSO dotācijas, kas ietvertas 15. projektā "Pilsoniskās sabiedrības dialogs", sasniedza tādus ilgtermiņus rezultātus kā praktisku metodiku izstrāde cīņai pret korupciju veselības aprūpes nozarē un publiskā iepirkuma procedūru uzraudzībai, ko veic iedzīvotāji, un valsts integritātes sistēmas izpētes īstenošana.

43

No visiem septiņiem revidētajiem projektiem, kas tika īstenoti citās intervences jomās, nevis pārvaldības jomā, četros projektos pilnībā vai lielākoties tika sasniegti plānotie koprezultāti, kas pārsniedza tiešos rezultātus (sk. **8. izcēlumu**), un divi tika novērtēti kā daļēji efektīvi (sk. **9. izcēlumu**). Septītais projekts (12. projekts "Žežela vārdā nosauktais tilts") revīzijas laikā vēl turpinājās, un bija paredzams, ka tā izpilde aizkavēsies 18 mēnešus. Problemātisko projektu sarakstos dominē lieli infrastruktūras projekti, kur bieži izplatīta problēma ir apstājies progress un nokavēti termiņi²³. ES jau agrāk bija finansējusi divus citus Žežela vārdā nosauktā tilta rekonstrukcijas atbalsta projektus – *CARDS* 2004. gada projektu²⁴, lai finansētu sīki izstrādātu tehniskā projekta specifikāciju, un *IPA* 2008. gada projektu rekonstrukcijas uzraudzībai. Neraugoties uz ES būtisko finansējumu un tehnisko palīdzību, Serbijas iestāžu spējas ieguldījumu projektu plānošanā un īstenošanā joprojām ir vājas. Būvatļauju pieejamība joprojām ir nopietna problēma, kuru Komisija pakāpeniski risina, plānojot *IPA* palīdzību (sk. 31. punktu).

23 Serbijas Republikai sniegtās attīstības palīdzības lietderības un efektivitātes novērtējums pa nozarēm, *Maxima Consulting*, atsaucē SWE14/OC01-18, 2014. gads, 80. lpp.

24 Laikā no 2000. gada līdz 2006. gadam Serbijas atbalsta programmas tika galvenokārt finansētas saskaņā ar Padomes 2000. gada 5. decembra Regulu (EK) Nr. 2666/2000 par palīdzību Albānijai, Bosnijai un Hercegovinai, Horvātijai, Dienvidslāvijas Federatīvajai Republikai un bijušajai Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikai, par Regulas (EK) Nr. 1628/96 atcelšanu un par grozījumiem Regulā (EEK) Nr. 3906/89, Regulā (EEK) Nr. 1360/90, Lēmumā 97/256/EK un Lēmumā 1999/311/EK (*CARDS* regula) (OV L 306, 7.12.2000., 1. lpp.). *CARDS* nozīmē Kopienas palīdzība rekonstrukcijai, attīstībai un stabilizācijai.

Piemēri daļēji efektīviem *IPA* projektiem, kas nav saistīti ar pārvaldības jomu

11. projekta "Privātā sektora konkurētspēja" iecerētie rezultāti attiecībā uz iestāžu stiprināšanu tika sasniegti daļēji – valdības līmenī ir jāpārstrādā kopu stratēģija un jāizstrādā efektīvi atbalsta mehānismi vietējās ķēdes attīstībai. Daļēja mērķu sasniegšana tika konstatēta arī attiecībā uz internacionalizāciju – tika sasniegti pieci no astoņiem mērķiem.

Daļēji efektīvs bija arī 14. projekts "Lauku attīstība". Maksājumu aģentūra un vadošā iestāde tika izveidotas, taču to akreditācija kavējās (revīzijas laikā par pusotru gadu) notikumu dēļ, kas bija ārpus projekta ietekmes. Maksājumu aģentūra nespēja apgūt plānotos projekta pasākumus, jo īpaši apmācību. Arī otrs projekta elements (*Leader*) sasniedza daļējus rezultātus. Centieni izveidot plānotās vietējās struktūras bija veiksmīgi, bet projekts nespēja nodrošināt pietiekamu skaitu apmācīta personāla.

Konkursa un iepirkuma procedūras kopumā bija efektīvas

44

Konkursa un iepirkuma procedūras tika atzītas par kopumā atbilstošām, lai savlaicīgi nodrošinātu iecerētos tiešos rezultātus²⁵. Tomēr četriem no revidētajiem projektiem bija nopietnas problēmas ar visa plānotā aprīkojuma vai tā daļas iepirkumu, it īpaši specializēta un sensitīva aprīkojuma gadījumā (sk. **10. izcēlumu**).

45

Komisija nepieprasīja uzraudzības kopsavilkumu par visām neveiksmīgajām konkursa procedūrām un neanalizēja iemeslus, kāpēc dažas konkursa procedūras izrādījās neveiksmīgas, pat vairākkārt. Netika konstatēti nekādi pierādījumi tam, ka būtu ievēroti *IPA* 2008. gada plānošanas rokasgrāmatā paredzētie noteikumi par specializēto aprīkojumu²⁶.

IPA projektu ilgtspējas izredzes nav pilnībā apmierinošas

46

Divās trešdaļās no revidētajiem projektiem Palāta konstatēja problēmas ar atsevišķu tiešo rezultātu un citu rezultātu ilgtspēju. Iegādāto preču sniegtā labuma ilgtspēja ir īpaši apdraudēta, ja trūkst būtiski svarīgu lēmumu vai ja atbalsta saņēmējam nav pietiekamu budžeta resursu un viņš ir atkarīgs no līdzekļu devējiem (sk. **11. izcēlumu**). Ar pārvaldības jomu saistītu projektu ilgtspēju īpaši apdraud personāla problēmas, kuras vēl vairāk pastiprināja taupības pasākumi, ko pēc globālās krīzes īstenoja Serbijas valdība (sk. **12. izcēlumu**).

25 Tā kā ES delegācija iepirkuma procedūras uzsāka centralizētā pārvaldībā, no projektiem nav iespējams izdarīt nekādus secinājumus par Serbijas iestāžu administratīvajām spējām iepirkuma jomā.

26 Ieguldījumu projektiem vai projektu elementiem, kas attiecas uz specializēto aprīkojumu vai kuriem piešķirta ievērojama summa, saistītā projekta apraksta galīgais apstiprinājums tiks sniegts pēc tam, kad būs uzrādīts atbilstošs tirgus pētījums. Valsts *IPA* koordinātoram ir rakstveidā jāpamato jebkādi vajadzīgie šā noteikuma izņēmumi un pamatojums jāiesniedz Eiropas Komisijai (*IPA* plānošanas rokasgrāmatas 7.2. daļa).

Piemēri problēmām konkursa un iepirkuma procedūrās

1. projektā "Policijas reforma" slepenās novērošanas aprīkojuma konkursa procesam atvēlētais laiks beidzās un piešķirtie līdzekļi galu galā tika atsaukti. Neveiksmīgais aprīkojuma iepirkums iedragāja atbalsta saņēmēja apņemšanos, un tas joprojām negatīvi ietekmē iekšējās uzraudzības nodaļas spēju efektīvi apkarot korupciju policijā, kas bija viens no projekta galvenajiem mērķiem.

6. projektā "Atbalsts muitai" *IPA* finansētā aprīkojuma 2. daļa (apģērbs) no konkursa procedūras beigās tika svītrotā, jo radās problēmas ar ES izcelsmes noteikumu ievērošanu, tāpēc to finansēja Serbija pati.

11. izcēlums

Ilgospējas risku piemēri

Attiecībā uz 3. projekta "Tiesu sistēma" ilgtspēju Serbijas iestādes revīzijas laikā vēl nebija pieņēmušas izšķirīgo lēmumu par to, kādu sistēmu (ES sistēma *SAPS* vai ASV sistēma *AVP*) ieviest Serbijas tiesu tīklā. Finansējuma pieejamība sistēmas ieviešanai valsts līmenī nebija skaidra, un tai varētu traucēt ar programmatūras dzīves ciklu saistītas problēmas un nepietiekama vai novecojusi aparatūra. Aptuveni 70 % no Serbijas tiesu iestādēm paredzētā IT budžeta nodrošināja *IPA* vai citi līdzekļu devēji, bet atlikušie 30 % nāca no valsts budžeta, kas nav ilgtspējīgs risinājums IT attīstībai un saņēmēja līdzdalības nodrošināšanai.

Galvenā ilgtspējas problēma 9. projektā "Reģionālā attīstība" bija reģionālās attīstības politikas neskaidrā organizatoriskā struktūra gan valsts, gan arī reģionu līmenī. Nebija skaidras vienprātības par decentralizācijas pakāpi un to, cik lietderīga būtu reģionalizācija²⁷. Pastāvēja būtisks risks, ka atbalstītās reģionālās attīstības aģentūras (RAA) bez skaidriem uzdevumiem un pienākumiem nevarētu funkcionēt. Tām bija arī nopietnas finansiālas problēmas, un tās joprojām bija atkarīgas no līdzekļu devējiem.

Netika plānots un paredzēts nomainīt *IPA* finansētās neatliekamās palīdzības mašīnas, kuru ekspluatācijas laiks būs drīzumā beidzies un kuru apkopes izmaksas pastāvīgi pieaug. Tāpēc nebija pārliecības, vai, īstenojot 10. projektu "Neatliekamā medicīniskā palīdzība", pilnveidotās spējas varētu saglabāties ilgākā laika posmā.

27 Valsts reģionālās attīstības plāna un reģionālās attīstības stratēģiju *ex ante* novērtējums, *IBF International Consulting*, 2012. gada jūlijs, 7. lpp.

12. izcēlums

Piemēri personāla problēmām ar pārvaldības jomu saistītos projektos

8. projekta "Valsts iekšējā finanšu uzraudzība (VIFU)" rezultātu ilgtspēja ir atkarīga no Finanšu ministrijas spējas izveidot pienācīgu un pastāvīgu kvalificētu iekšējo revidentu grupu valsts sektorā. Tā kā šī grupa konkurē ar privāto sektoru un Valsts revīzijas iestādi, tai radās grūtības ar darbinieku pieņemšanas plāna sagatavošanu un personāla mainības ierobežošanu²⁸.

Personāla mainība apdraud arī to jauno struktūru institucionālās spējas, kas atbild par *IPA* finansētā lauku attīstības komponenta īstenošanu 14. projektā "Lauku attīstība"²⁹.

28 Revīzijas laikā sastaptajām iekšējās revīzijas nodaļām bija problēmas ar personālu. Tieslietu ministrijā darbā bija pieņemti divi revidenti (nesertificēti), nevis plānotie astoņi revidenti. Finanšu ministrijā darbojās tikai viens iekšējais revidents (nodaļas vadītājs), lai gan plānoti bija trīs.

29 Sk. arī "Novērtējumu par lauksaimniecības un lauku attīstības nozari, ko īsteno un finansē *IPA* programma un citi līdzekļu devēji", 2013. gada janvāris, nozares novērtējums, 37.–39. lpp.

47

Lai gan likumdošana izrādījās šķērslis atsevišķu projektu elementu efektivitātei (sk. 28. punktu), dažos gadījumos tā veicināja visa projekta ilgtspēju. Piemēram, jaunais Serbijas Publiskā iepirkuma likums ir nodrošinājis ilgtspēju daudziem 7. projekta "Publiskais iepirkums" rezultātiem, kā arī dažiem pasākumiem, kas finansēti no revidētajām darbību dotācijām 15. projektā "Pilsoniskās sabiedrības dialogs".

2. tabula **IPA projekti pārvaldības jomā. Tiešo rezultātu un citu rezultātu novērtējums**

Revīzijas kritēriji	Projekti							
	1. Policijas reforma	2. Cīņa pret korupciju	3. Tiesu sistēma	4. Prokurori un sodu sistēma	5. Pašvaldību atbalsta programma	6. Serbijas muiža	7. Publiskā iepirkuma birojs	8. Valsts iekšējā finanšu uzraudzība (VIFU), 3. posms
Plānotie tiešie rezultāti tika nodrošināti								
Tika sasniegti iecerētie koprezultāti, kas pārsniedza tiešos rezultātus				Neattiecas projekts turpinās				
Konkursa un iepirkuma procedūras tika pienācīgi sagatavotas, lai savlaicīgi nodrošinātu iecerētos tiešos rezultātus								
Valsts tiesību akti, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu intervences efektivitāti, bija spēkā								
Projektam bija labas ilgtspējas izredzes pēc IPA finansēšanas perioda beigām, proti, tika garantēts finansējums pēc IPA perioda un atbalsta saņēmēja līdzdalība un spējas, lai nodrošinātu projekta nepārtrauktību								

- Apmierinoši
- Daļēji apmierinoši
- Neapmierinoši

48

Attiecībā uz ilgtspēju trūkst pienācīgu pārraudzības pasākumu. Kad līgumu darbības laiks ir beidzies, to ietekme un lietderība tiek novērtēta reti. Serbijā vēl nav uzsākti *ex post ROM* pasākumi, lai pārbaudītu *IPA* projektu rezultātu ilgtspēju vidēji ilgā un ilgā laikposmā. Pašos projektos/līgumos nav paredzēta atbildība par plānoto rezultātu vidēja termiņa vai ilgtermiņa ietekmi vai ilgtspēju. Šāda atbildība beidzas, tiklīdz ir izpildītas līgumā paredzētās

darbības. Pienācīgu pārraudzības mehānismu jo īpaši trūkst tad, ja noteiktu sasniedzamo iznākumu praktisko lietderību ir iespējams novērtēt tikai vairākus gadus pēc projekta īstenošanas, piemēram, politikas dokumentu, protokolu, procedūru, rokasgrāmatu, analīžu, dažādu pētījumu u. c. gadījumos, vai tad, ja projektā tas ir skaidri norādīts, piemēram, 1. projektā "Policijas reforma" un 10. projektā "Neatliekamā medicīniskā palīdzība".

3. tabula

IPA projekti ar pārvaldību nesaistītā jomā. Tiešo rezultātu un citu rezultātu novērtējums

Revīzijas kritēriji	Projekti						
	9. Reģionālās attīstības programma	10. Neatliekamā medicīniskā palīdzība	11. Privātā sektora konkurētspēja	12. Žežeļa vārdā nosauktais tilts	13. Serbijas elektroenerģija	14. Lauku attīstības politika	15. Pilsoniskā sabiedrība
Plānotie tiešie rezultāti tika nodrošināti				Neattiecas projekts turpinās			
Tika sasniegti iecerētie koprezultāti, kas pārsniedza tiešos rezultātus				Neattiecas projekts turpinās			
Konkursa un iepirkuma procedūras tika pienācīgi sagatavotas, lai savlaicīgi nodrošinātu iecerētos tiešos rezultātus							
Valsts tiesību akti, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu intervences efektivitāti, bija spēkā				Neattiecas			
Projektam bija labas ilgtspējas izredzes pēc <i>IPA</i> finansēšanas perioda beigām, proti, tika garantēts finansējums pēc <i>IPA</i> perioda un atbalsta saņēmēja līdzdalība un spējas, lai nodrošinātu projekta nepārtrauktību							

- Apmierinoši
- Daļēji apmierinoši
- Neapmierinoši

Otrā daļa. Komisijas īstenotā nefinansiālās palīdzības vadība, atbalstot pārvaldību

Dialogā ar Serbiju Komisija vispusīgi risināja pārvaldības jautājumus, aizvien palielinot pozitīvo ietekmi

49

Palāta pārbaudīja, vai ES un Serbijas dialogā tika sīki iztirzāti galvenie pārvaldības jautājumi un vai tajā tika ietverta izpildes pasākumu noteikšana un pārraudzība. Tā pārbaudīja arī to, vai politikas veidošanā un projektu izstrādē tika ņemtas vērā politikas prioritātes. Palāta pārskatīja desmit jaunākos IPA projektus, kas īstenoti citās nozarēs, nevis pārvaldības jomā (sk. **II pielikumu**), lai novērtētu, kādā ziņā pārvaldība un cīņa pret korupciju kā transversāli jautājumi ir iekļauti šajos projektos.

Tika veidots strukturēts Komisijas un Serbijas dialogs par pārvaldību

50

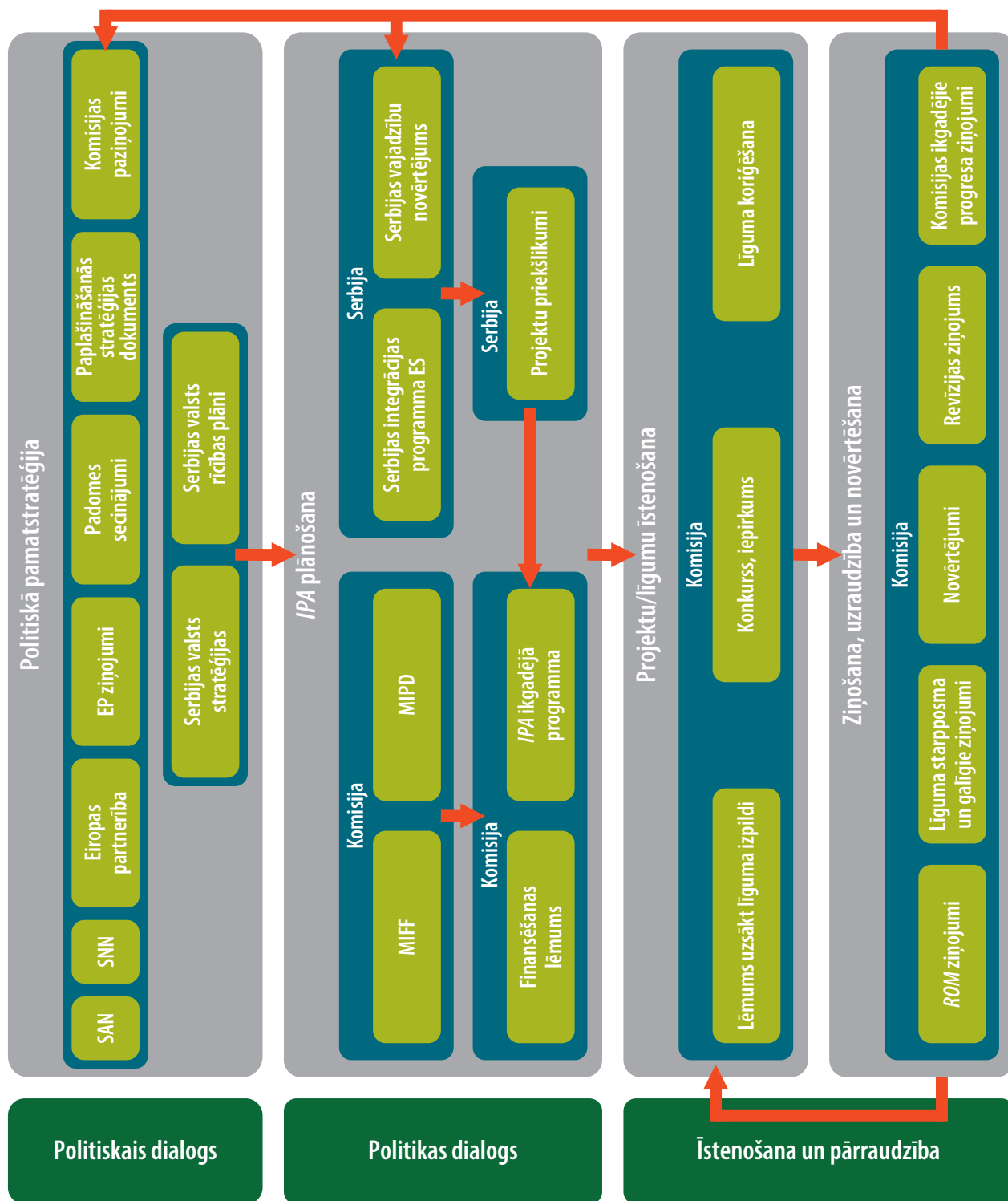
Stabilizācijas un asociācijas nolīgums (sk. 2. punktu) ietver noteikumus, kas attiecas uz ES un Serbijas dialogu par politikas jautājumiem un sadarbības politiku³⁰. Komisija ir ieviesusi kompleksu sistēmu, ko veido oficiālas un mazāk oficiālas sanāksmes un dažāda līmeņa dokumenti, lai veicinātu padziļinātu un pastāvīgu dialogu ar Serbijas partneriem. Uzlabotam pastāvīgajam dialogam (UPD), dialogam par pagaidu nolīgumu (PN) un augstāka līmeņa IPA dialogam izveidotās struktūras ir parādītas **2. attēlā**. Vispārējā politikas dialoga un IPA plānošanas procesa sarežģītība ir redzama **3. attēlā**.

51

Politisko kritēriju kontekstā UPD lielu nozīmi piešķīra valsts pārvaldes reformai (VPR) un tieslietu nozares reformai, tostarp cīņai pret korupciju. Šīs jomas tika sīki un konsekventi analizētas gan UPD plenārsēdēs, gan arī īpašās UPD struktūrvienībās. To, ka tiesu sistēmas reformas un korupcijas apkarošanas nozīme saistībā ar kandidātvalsts statusu Serbijai saglabājas, apliecina fakts, ka attiecīgās *acquis* nodaļas (23. un 24. nodaļa) tiek skatītas jau sarunu procesa sākumā, pamatojoties uz iepriekšējās pievienošanās sarunu kārtās gūto pieredzi.

3. attēls

Politiskā un ar IPA saistītā ES un Serbijas dialoga galvenie elementi



Avots: Eiropas Revīzijas palāta, pamatojoties uz Komisijas un EADD sniegto informāciju.

52

Publisko finanšu pārvaldības (PFP) reforma parasti tika analizēta UPD plenārsēdēs, izskatot VPR nodaļu, bet tai tika pievērsta nedaudz mazāka uzmanība nekā citām pārvaldības jomām. Tomēr konkrēti PFP jautājumi, piemēram, par Valsts revīzijas iestādi, valsts iekšējo finanšu uzraudzību (VIFU), Galveno saskaņošanas nodaļu, iekšējo revīziju un likumu par budžeta sistēmu, tika sīkāk aplūkoti UPD struktūrvienību līmenī.

53

Komisijai bija vēl viena iespēja PFP jautājumus pārrunāt ar Serbiju, kad tā izstrādāja vispārējā budžeta atbalsta programmas noteikumus Serbijai saskaņā ar IPA I komponentu 2009. gadam. Programmas mērķis bija īstermiņā atbalstīt makrofinansiālo stabilitāti Serbijā un, neraugoties uz ekonomikas krīzi, ļaut valstij turpināt strukturālās reformas³¹. Galvenie maksājumu nosacījumi bija Serbijas finanšu un administratīvo procedūru uzticamība, jauns budžeta likums, ko iesniegusi Serbijas valdība, un stratēģijas dokumenta pieņemšana par finanšu pārraudzību valsts sektorā. Cits nosacījums bija sākt PIFP atjaunināšanu, lai sagatavotu PFP ceļvedi. Komisija uzskatīja, ka visi šie nosacījumi līdz 2010. gada beigām bija izpildīti. Lai gan Serbija nav sagatavojusi īpašu PFP ceļvedi, Palāta konstatēja, ka Serbijas VPR stratēģijā no 2013. līdz 2016. gadam ir ņemti vērā daži PFP jautājumi. Turklāt, pieņemot 2012. gada likumu par publisko iepirkumu, tika novērsti vairāki trūkumi, kas bija konstatēti iepriekšējos gados.

Dialogā tika ietverta ar labu pārvaldību saistītu izpildes pasākumu sistemātiska izveide un pārraudzība

54

Vairāklīmeņu struktūras (sk. 2. un 3. attēlu) nodrošināja stabilu pamatu atklātam dialogam, lai saskaņotu, noteiktu, pārraudzītu un uzraudzītu prioritātes. Ar galvenajiem pārvaldības jautājumiem saistītie konkrētie izpildes pasākumi katru gadu tika izskatīti no jauna gan UPD plenārsēdēs, gan arī apakškomiteju sanāksmēs.

55

Komisijas veiktās uzraudzības process skaidri norādīts ikgadējos progresu ziņojumos. Palātas veiktā analīze apliecināja, ka Komisijas sniegtajos progresu ziņojumos ir reāli novērtēti panākumi, kas gūti galvenajās pārvaldības jomās Serbijā. Saskaņā ar šiem ziņojumiem no 2007. gada līdz 2013. gadam korupcijas apkarošanas jomā tika gūti daži reāli rezultāti, sākot no iestāžu sistēmas izveides ar IPA palīdzību un PSO plašākas līdzdalības līdz dažu augsta līmeņa korupcijas gadījumu izmeklēšanai. Panākumi tika konstatēti arī saistībā ar valsts pārvaldes reformu un publisko finanšu pārvaldības reformas finanšu pārraudzības elementu; tāpat tika panākts būtisks progress publiskā iepirkuma jomā. Lielākās problēmas no visām galvenajām labas pārvaldības jomām bija saistītas ar tieslietu nozares reformu, kuras progress kopš 2007. gada nebija liels.

31 No 2009. gadā Serbijai piešķirtā IPA finansējuma budžeta atbalstam tika atvēlēti 100 miljoni EUR. Tas papildināja pārskatīto SVF programmu 2,9 miljardu EUR apmērā un attīstības politikas aizdevumus no Pasaules Bankas.

56

Serbija, sākot ar 2010. gadu, valsts rīcības plānos, kas izstrādāti Komisijas ieteikumu īstenošanai, ir sniegusi pierādījumus par pārredzamiem mērķiem un uzdevumiem un atbilstošu uzraudzību, kā arī sistemātisku un viegli salīdzināmu kopsavilkumu par pārraudzības pasākumiem.

Dialogs iedibināja sasaisti starp politiskajām prioritātēm un politikas veidošanu

57

Galvenajos IPA plānošanas dokumentos Serbijai³² no 2007. gada līdz 2013. gadam, kuru pamatā būtībā ir nozīmīgākie dialoga dokumenti, svarīgākās pārvaldības jomas bija pietiekami aptvertas, lai gan publisko finanšu pārvaldības reformai tajos tika pievērsta nedaudz mazāka uzmanība. Dialogā regulāri tiek minēta vispārējā IPA palīdzība vai konkrēti IPA projekti kā svarīgi instrumenti pārvaldības uzlabošanai Serbijā. IPA Apvienotā uzraudzības komiteja (sk. **2. attēlu**), kas tika izveidota 2008. gadā, izskatīja konkrētus augstākā līmeņa dialoga īstenošanas aspektus un ņēma vērā arī finansiālās palīdzības stratēģisko līmeni³³.

58

Apvienotajā uzraudzības komitejā 2012. gadā sāka darboties astoņas nozaru uzraudzības apakškomitejas. To galvenā uzmanība ir vērsta uz kontekstu, kādā tiek sniegta IPA palīdzība. Tās vada Komisija un Serbija (SEIO), tām ir pārredzama struktūra, un tās ir ieviešanas efektīvu un viegli salīdzināmu uzraudzības instrumentu. Nozaru uzraudzības apakškomitejas ir arī būtiski uzlabojušas koordināciju starp valsts vajadzību noteikšanu un IPA palīdzību. Piemēram, projektos, kas saskaņā ar jaunākajām IPA valsts programmām attiecās uz VPR, tika ņemtas vērā gandrīz visas prioritātes, kuras noteiktas Serbijas vajadzību novērtējuma dokumenta (2011.–2013. gadam) VPR iedaļā³⁴.

Dialogā un plānošanas procesā uz pārvaldību liktais uzsvars projektu izstrādē parasti nebija skaidri izteikts

59

Augsta līmeņa IPA plānošanā īpaša uzmanība tika pievērsta labai pārvaldībai – daļēji ņemot vērā pārvaldības problēmas iepriekšējās pievienošanās sarunu kārtās, kas tika uzskatītas par attiecīgās valsts nepietiekamas sagatavotības rādītāju. Tomēr kopumā šo uzsvaru Komisija un Serbijas iestādes skaidri neatspoguļoja projektu plānošanas līmenī.

- 32 SAN, Komisijas paplašināšanās stratēģijās, Eiropas partnerībā, IDPD un ikgadējās valsts IPA programmās.
- 33 IPA Apvienoto uzraudzības komiteju kopīgi vada augsta (direktoru) līmeņa Komisijas pārstāvis un valsts IPA valsts koordinators, kas pašreiz ir Eiropas integrācijas ministrs.
- 34 Turklāt pastiprinātā uzmanība, kas politikas veidošanā tiek veltīta pārvaldībai, ir atspoguļota ES paplašināšanās stratēģijā 2013.–2014. gadam, kurā ir paredzēti būtiski turpmākie centieni uzlabot publisko finanšu vadību un kontroli valsts sektorā.

60

Mazāk nekā pusē 2007.–2012. gada projektu izstrādes dokumentu bija iekļautas īpašas atsauces uz labu pārvaldību. Tiem projektiem, kuriem pārvaldības aspekti bija svarīgs mērķis, bet nebija viens no galvenajiem mērķiem, dokumentācijā biežāk tika vispārīgi minēta vajadzība nodrošināt pārredzamību. Tikai dažos projektu izstrādes dokumentos Komisija un Serbijas iestādes bija konkrēti norādījušas korupcijas vai iespējama interešu konflikta riskus. Tomēr, sākot ar 2011. gadu, labas pārvaldības aspekti projektu izstrādē tika ņemti vērā aizvien biežāk.

61

Projektu izstrādes transversālo jautājumu sarakstā nebija iekļauta laba pārvaldība vai cīņa pret korupciju. Patiesībā projektu izstrādes dokumentos par 2007.–2011. gadu bija iekļauti tikai trīs transversāli kritēriji: vienlīdzīgas iespējas, vide un minoritātes. Ceturtais transversālais jautājums – pilsoniskās sabiedrības un ieinteresēto personu līdzdalība – sarakstam tika pievienots 2012. gadā.

62

Nevienam no pārbaudītajiem projektiem (sk. **II pielikumu**) to izstrādē nebija iekļauts oficiāls novērtējums par vajadzīgajiem pretkorupcijas vai citiem labas pārvaldības pasākumiem, kas raksturīgi saņēmēja nozarei, izņemot E projektu “Likumdošanas stiprināšana centrālā līmenī”, kura aprakstā tika nedaudz skarti korupcijas jautājumi, un I projektu “Atbalsts MVU attīstībai”, kuram bija skaidri noteikts mērķis cīnīties pret korupciju un ēnu ekonomiku, ieviešot e-pakalpojumus.

63

Tomēr, neraugoties uz to, ka projektu izstrādē trūka skaidras atsauces uz korupcijas novēršanu vai pārvaldību, vairākums pārbaudīto projektu bija netieši veicinājuši labāku pārvaldību un cīņu pret korupciju. Pasākumi dažos projektos, kas sekmēja zināšanu izplatīšanu par labu praksi attiecībā uz iepirkumu un līgumiem, kā arī tās izmantošanu (piemēram, A projekts “Pašvaldību infrastruktūra” un B projekts “Ceļa būvuzraudzība gar X koridoru”), bija saskaņā ar valsts pretkorupcijas stratēģiju. A projekts “Pašvaldību infrastruktūra” atbalstīja arī labu pārvaldību, paredzot pasākumus, kas saistīti ar finanšu pārvaldību, kontroli un revīziju vietējā līmenī, un pasākumus, kas saistīti ar projektu komplekta izstrādi saskaņā ar ES standartiem. Var uzskatīt, ka arī projektiem, kas atbalsta administratīvo spēju veidošanu vides un enerģētikas jomā (D projekts “Vides inspekcijas stiprināšana” un H projekts “Enerģētikas aģentūra”) un lauksaimniecības jomā (C projekts “Efektīva zemes apsaimniekošana” un J projekts “Atbalsts lauksaimniecībai”), ir ietekme uz korupcijas samazināšanu.

Apstiprinot Serbijā īstenoto Eiropas Savienības fondu pārvaldības sistēmu, Komisija pienācīgi neņēma vērā Serbijas publisko finanšu pārvaldību

64

Palāta pārbaudīja, vai Komisija ir sistemātiski novērtējusi riskus IPA īstenošanas struktūrās, vai Serbijas iestādes ir veikušas attiecīgos riska mazināšanas pasākumus un vajadzības gadījumā pārraudzījušas to izpildi un vai šis process ir iekļauts visaptverošā PFP jautājumu novērtēšanā, ko veic Komisija.

IPA īstenošanas struktūrās tika veikta sistemātiska riska analīze, bet pirms ES fondu pārvaldības decentralizācijas nebija vispusīga publisko finanšu pārvaldības novērtējuma

65

IPA regula paredz, ka, ja vien iespējams, ES fondu pārvaldība tiek decentralizēta, pārejot no Komisijas uz kandidātvalstīm, lai palielinātu saņēmējvalstu līdzdalību ES palīdzības pārvaldībā. Šim nolūkam izmanto jaunas valsts struktūras, kuras kopā veido decentralizētu īstenošanas sistēmu, kas īsteno pirmspievienotās palīdzību. Pirms lēmuma pieņemšanas par pārvaldības pilnvaru nodošanu³⁵ saņēmējvalstij Komisijai ir jāpārlicinās, vai attiecīgā valsts pilda izvirzītos nosacījumus, jo īpaši attiecībā uz vadības un kontroles sistēmām³⁶.

66

Lai panāktu decentralizāciju – sākumā ar *ex ante* pārraudzību, ko veic Komisija, un pēc tam bez tās –, Serbija izmanto sīki izstrādātu ceļvedi, kurā noteikti indikatīvi bāzes dati un termiņi. Saskaņā ar šo ceļvedi IPA īstenošanas struktūrās³⁷ bija jāveic sistemātiski riska novērtējumi, lai Serbijas iestādes un Komisija varētu tās akreditēt. Tomēr akreditācijas process attiecās tikai uz tām struktūrām, kas bija izveidotas IPA līdzekļu decentralizētai pārvaldībai. Tiesību aktos nebija prasības vispusīgi novērtēt vispārējo progresu PFP jomā, kā arī korupcijas novēršanu un cīņu pret to Serbijā. Tādējādi DIS akreditācijas procedūra, atbalstot pārvaldību, bija efektīva, bet tikai attiecībā uz IPA vadības struktūrām, taču tā nebija iekļauta vispārējā PFP stratēģijā, ko īsteno valsts līmenī.

67

Pietiekami attīstītām iekšējās revīzijas spējām Finanšu ministrijā un nozaru ministrijās ir jādod pozitīvs ieguldījums vadības un kontroles sistēmā, kas ir vajadzīga decentralizētai vadībai. Neraugoties uz dažiem pēdējā laikā gūtiem panākumiem³⁸, pie valsts iekšējās revīzijas spēju uzlabošanas vēl ir daudz jāstrādā, lai varētu efektīvi atbalstīt ES fondu decentralizētu pārvaldību. SIGMA 2013. gada ziņojumā³⁹ bija norādīts, ka nav pieņemta politika attiecībā uz krāpšanu un pārkāpumiem finanšu pārvaldībā un ka Galvenā saskaņošanas nodaļa⁴⁰ Finanšu ministrijā nav sniegusi pietiekamu metodisko atbalstu finanšu vadītājiem un iekšējiem revidentiem riska novērtēšanā un krāpšanas novēršanā.

35 Decentralizēta pārvaldība nozīmē to, ka Komisija nodod saņēmējvalstij pārvaldības pilnvaras attiecībā uz konkrētām darbībām, saglabājot kopējo un galīgo atbildību par vispārējā budžeta izpildi.

36 Padomes 2002. gada 25. jūnija Regula (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 par Finanšu regulu, ko piemēro Eiropas Kopienų vispārējam budžetam (OV L 248, 16.9.2002., 1. lpp.), 56. panta 2. punkts un IPA īstenošanas regula (EK) Nr. 718/2007, 11. un 19. pants.

37 Lai īstenotu decentralizētu vadību, Serbijai ir jāizveido struktūras, kas atbild par publisko iepirkumu, līgumu slēgšanu, maksājumu veikšanu, uzraudzību un ziņošanu par IPA programmām.

38 Sk. secinājumus par 8. projektu "Valsts iekšējā finanšu uzraudzība" 7. un 12. izcēlumā.

39 "Valsts pārvaldes reformas koordinēšana, īstenošana un prioritātes", SIGMA novērtējums par Serbiju, 2013. gada aprīlis.

40 Galvenās saskaņošanas nodaļas uzdevums ir attīstīt un saskaņot valsts dienestu iekšējās revīzijas spējas. Sk. arī 7. un 12. izcēlumu.

68

Savā 2013. gada paplašināšanās stratēģijā Komisija veica pasākumus pareizajā virzienā, uzsverot vajadzību ar paplašināšanās valstīm vispirms risināt pamatjautājumus. Komisija īpaši norādīja, ka, lai samazinātu krāpšanas risku un korupciju, PFP sistēmas būs ievērojami jāstiprina. Turklāt IPA nozaru budžeta atbalsts tiks sniegts ar nosacījumu, ka būs izpildīti attiecīgie PFP standarti.

Tika veikti riska mazināšanas pasākumi un pārraudzīta to izpilde

69

Tika veikti būtiski IPA īstenošanas struktūrās atklāto risku mazināšanas pasākumi, kuru izpildi pārraudzīja Komisija. Nododot pārvaldības pilnvaras, Komisija turpina uzraudzīt sistēmu, precizējot visus neatrisinātos jautājumus (piemēram, revīzijas secinājumus par atlikušo vidēja un zema līmeņa risku). Svarīgs risku mazinošs faktors ir tas, ka gadījumā, ja prasības vairs netiek pildītas, Komisija var atsaukt vai uz laiku atcelt nodotās pārvaldības pilnvaras.

70

Riskus, kas saistīti ar personāla mainību⁴¹ un tādām politiskām pārmaiņām decentralizētās pārvaldības īstenošanas laikā, kuru dēļ varētu tikt zaudēta pieredze un sinerģija, pārvaldības pilnvaru nodošanas posmā nav iespējams vienkārši novērst, un ir vajadzīga aktīva turpmākā rīcība. Turklāt darbinieki uzreiz pēc pieņemšanas darbā galvenokārt tiek apmācīti un viņiem ir ierobežotas iespējas gūt praktisku pieredzi, jo nekādi darījumi vēl nenotiek. Tas rada papildu risku saistībā ar motivācijas zudumu un augstu personāla mainības līmeni.

71

Vēl viens risks, kas atklāts IPA struktūrās, ir pašreizējās ziņotāju aizsardzības ierobežotība, kā tas ir atzīts valsts pretkorupcijas stratēģijā 2013.–2018. gadam. Lai iegūtu iespējamo ziņotāju uzticību, Serbijas iestādes pašreiz sagatavo jaunu tiesību aktu par ziņotājiem.

41 *SIGMA* 2013. gada ziņojumā aplēstais līmenis ir 15–20 % gadā. Tajā ir arī norādīts, ka pārmaiņas valdībā rada augstāku personāla mainības līmeni, jo īpaši vadošos amatos.

Secinājumi

72

Kopumā Komisija efektīvi vada pirmspievienšanās atbalstu Serbijai. Finansiālā pirmspievienšanās palīdzība Serbijai, kā arī cita veida atbalsts efektīvi palīdz Serbijai īstenot sociālās un ekonomikas reformas un uzlabot pārvaldību valstī. Balstoties uz citās IPA saņēmējvalstīs gūto pieredzi, Komisija, plānojot finansiālo un nefinansiālo palīdzību Serbijai, aizvien lielāku uzmanību pievērš pārvaldības jautājumiem.

Vai Komisijas īstenotā IPA projektu vadība ir bijusi efektīva?

73

Kopumā Komisijas īstenotā IPA projektu vadība Serbijā ir bijusi efektīva. IPA palīdzības plānošanas pamatā ir saskaņota stratēģiska programma, un pakāpeniski uzlabojas tādu projektu atlase, kas ir būtiski, sagatavojot Serbiju pievienošanās procesam (sk. 9.–22. punktu).

74

Revidēto – gan pārvaldības, gan arī citās jomās īstenoto – projektu tiešie rezultāti pārsvarā atbilda plānotajam (sk. 39.–43. punktu), bet bija problēmas ar projektu

- a) izstrādi. Netika pievērsta pietiekama uzmanība mērķu noteikšanai, vajadzību novērtēšanai, iepriekšējos projektos gūtajai pieredzei un nosacījumiem attiecībā uz projektu uzsākšanu un darbību secību (sk. 24.–31. punktu);
- b) īstenošanu. No pirmajām IPA programmām revīzijai atlasīto projektu īstenošana aizkavējās, reizēm būtiski; intervences pasākumi tika sistemātiski uzraudzīti līgumu līmenī, bet ne projektu līmenī, un Komisijas veiktie korigējošie pasākumi galvenokārt attiecās tikai uz izmaiņām to darbībās; atsevišķas konkursa un iepirkuma procedūras nebija pilnībā efektīvas vai lietderīgas (sk. 32.–38., 44. un 45. punktu);
- c) ilgtspēju. Apšaubāmas rezultātu ilgtspējas izredzes bija divām trešdaļām projektu; ar pārvaldību saistītu projektu ilgtspēju īpaši apdraudēja personāla problēmas (sk. 46.–48. punktu).

75

Komisijas elastīgā pieeja attiecībā uz pārvaldību mazināja dažu izstrādes nepilnību ietekmi, un, sagatavojot jaunākās IPA gada programmas, Komisija veica pasākumus, lai novērstu iepriekšējās IPA programmās konstatētos trūkumus (sk. 27.–31. un 38. punktu).

Vai Komisijas īstenotā nefinansiālās palīdzības vadība, atbalstot pārvaldību, ir bijusi efektīva?

76

Kopumā Komisija efektīvi vadīja nefinansiālo palīdzību Serbijai pārvaldības jomā. Tā efektīvi izmantoja dialogu ar Serbiju, lai risinātu pārvaldības un korupcijas novēršanas jautājumus. Tā pakāpeniski uzlaboja savu pieeju, lai šos jautājumus ņemtu vērā politikas veidošanā un projektu izstrādē. Komisija efektīvi atbalstīja pārvaldību ES finansējuma struktūrās, taču pienācīgi neņēma vērā valsts publisko finanšu pārvaldību (sk. 50.–71. punktu).

77

Komisija ir izveidojusi strukturētu dialogu ar Serbiju par pārvaldības jautājumiem. Šajā dialogā ir pienācīgi aptvertas galvenās pārvaldības jomas, iekļauti izpildes pasākumi un to izpildes pārraudzība un veidota sasaiste starp politiskajām prioritātēm un politikas veidošanu. ES paplašināšanās stratēģijā un pārskatītajā IPA regulā aizvien lielāka uzmanība ir pievērsta finanšu un ekonomikas pārvaldībai pievienošanās valstīs (sk. 50.–58. punktu).

78

Palāta konstatēja, ka dialogā un plānošanas procesā akcentētā pārvaldība projektu izstrādē atspoguļojās mazākā mērā. Projektu dokumentācijas punktos, kas attiecas uz nosacījumiem, iepriekš gūto pieredzi un transversāliem aspektiem, ar pārvaldību saistītiem riskiem bija pievērsta ierobežota uzmanība vai tie vispār nebija ņemti vērā. Tomēr, neraugoties uz to, ka vajadzība pēc pretkorupcijas vai citiem labas pārvaldības pasākumiem vairākumā nesen īstenoto un revidēto projektu nebija skaidri minēta, Palāta konstatēja, ka lielākā daļa šo projektu bija netieši veicinājuši labāku pārvaldību un cīņu pret korupciju, jo ietvēra pasākumus, kas saistīti ar administratīvo spēju veidošanu (sk. 59.–63. punktu).

79

Apstiprinot DIS, Komisija novērtēja Serbijas struktūras, kas bija izveidotas ES fondu pārvaldībai. Tā sistemātiski novērtēja riskus IPA struktūrās un uzraudzīja to mazināšanas pasākumus. Tomēr saskaņā ar tiesību aktu prasībām akreditācijas process attiecās tikai uz IPA īstenošanas struktūrām, kas nozīmē to, ka DIS nebija saistīta ar iepriekšēju visaptverošu publisko finanšu pārvaldības un cīņas pret korupciju novērtējumu valsts līmenī (sk. 65.–71. punktu).

Ieteikumi

80

Lai uzlabotu *IPA* projektu plānošanu, izstrādi un īstenošanu, Komisijai ir

- a) jānodrošina, lai prioritāro projektu noteikšanas un atlases procesi būtu pārredzamāki un tiktu sistemātiskāk dokumentēti, atspoguļojot atsevišķus posmus pamatotas prioritāro projektu noteikšanas gaitā;
- b) jāuzlabo gūtās pieredzes izmantošana, izveidojot īpašu datubāzi, kurā būtu apkopota pieredze, kas gūta iepriekš īstenotajos projektos Serbijā un citās attiecīgās saņēmējvalstīs. Novērtējot gūto pieredzi, jāņem vērā neveiksmīgo vai atkārtoto konkursu vēsture vai tipoloģija. Jāapsver iespēja datubāzē iekļaut arī svarīgus ieteikumus no līgumu nobeiguma ziņojumiem. Datubāzi varētu grupēt pēc galvenajām nozarēm, kuras izmanto *IPA* plānošanā;
- c) sistemātiski jādokumentē vajadzību novērtējums, kas ir pamatā projektu un līgumu iecerētajiem tiešajiem rezultātiem, jo īpaši, lai uzlabotu saņēmēja līdzatbildību par apzinātajām vajadzībām;
- d) jāpastiprina nosacījumu izpildes princips. Proti, vispirms konkrētā un izmērāmā veidā jāpārbauda saņēmēja spēja darīt to, kas ir vajadzīgs augstas kvalitātes projektam, kā arī tas, vai projekta elementi atbilst valsts tiesiskajam regulējumam un vai ir pieejamas vajadzīgās būvatļaujas. Stingrāki nosacījumi palīdzētu samazināt to projektu skaitu, kas nav gatavi īstenošanai; jo īpaši tas attiecas uz lieliem infrastruktūras projektiem;
- e) jāizveido regulāru un īsu progresu ziņojumu sistēma, lai nodrošinātu pienācīgu revīzijas izsekojamību visam projektam, nevis tikai atsevišķiem līgumiem. Pārskata ziņojumos jāiekļauj pilns to līgumu saraksts, kas attiecas uz konkrēto projektu/nozari;
- f) jāizveido sistēma, lai pārbaudītu projektu tiešo rezultātu lietderību (ietverot pētījumus, analīzi, procedūras, protokolus un mācību materiālus) vidējā termiņā un ilgtermiņā. Lielāks uzsvars uz galīgo lietderību palīdzētu pārorientēties no tiešo rezultātu nodrošināšanas un līgumslēgšanas un maksājumu mērķu sasniegšanas uz ilglaicīgākiem rezultātiem.

81

Attiecībā uz Komisijas strukturēto dialogu ar Serbiju par pārvaldības jaunībām un attiecībā uz DIS procesu Komisijai ir

- a) jānorāda, ka Serbijas iestādēm jāturpina racionalizēt visas savas valsts stratēģijas un jāpabeidz visaptveroša PFP ceļveža izstrāde, un vajadzības gadījumā jāsniedz attiecīgais tehniskais atbalsts;
- b) jāveic pasākumi IPA plānošanas procesā, lai uzlabotu apspriešanās mehānismu ar PSO, kuras darbojas pārvaldības jomā;
- c) jāizstrādā pamatnostādnes, lai nodrošinātu, ka projektu izstrādes laikā attiecīgā gadījumā tiek novērtēta vajadzība pēc konkrētai nozarei piemērotiem pretkorupcijas vai citiem labas pārvaldības pasākumiem;
- d) novērtējot valsts līmenī veiktās PFP reformas, jāpārbauda, vai pilnībā ir ņemts vērā Komisijas veiktais revīzijas darbs DIS akreditācijas procesa kontekstā.

Šo ziņojumu 2014. gada 21. oktobra sēdē Luksemburgā pieņēma Revīzijas palātas III apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Milan Martin CVIKL*.

Revīzijas palātas vārdā –



priekšsēdētājs

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Revidētie IPA projekti

Sērijas nr.	Nosaukums	Valsts programmas/ projekta nr.	Budžets (miljoni EUR) ¹
Pārvaldības projekti			
Tieslietas un iekšlietas – cīņa pret korupciju un administratīvās spējas			
1.	Policijas reforma: iekšlietas	2007/6	1,0
2.	Cīņa pret korupciju	2008/5	2,5
3.	Tiesu sistēmas efektivitātes un pārredzamības uzlabošana	2007/4	2,6
4.	Pārredzamības un efektivitātes uzlabošana (prokurori un sodu sistēma)	2008/8	4,5
Valsts pārvaldes reforma (VPR)			
5.	Pašvaldību atbalsta programma	2007/2	22,5
6.	Serbijas muitas procedūru izpildes nodaļas saskaņošana ar ES tiesībaizsardzības iestāžu standartiem, organizāciju un darba metodiku	2008/6	4,4
Publisko finanšu pārvaldība (PFP)			
7.	Atbalsts Publiskā iepirkuma birojam	2007/7	2,0
8.	Atbalsts valsts iekšējās finanšu uzraudzības (VIFU) izveidē, 3. posms	2008/2	2,0
Projekti, kas nav saistīti ar pārvaldību			
Sociālā attīstība			
9.	Reģionālās ekonomikas un sociālās attīstības programma	2007/13	23,3
10.	Veselības nozares reforma, neatliekamā medicīniskā palīdzība	2007/16	10,0
Privātā sektora attīstība			
11.	Atbalsts privātā sektora konkurētspējai	2007/22	3,5
Transports			
12.	Žežeļa vārdā nosauktais tilts – Serbijas infrastruktūras atjaunošana	2009/4	30,0
Vide, klimata pārmaiņas un enerģētika			
13.	Vides aizsardzība Serbijas elektroenerģijas uzņēmumā	2008/17	11,0
Lauksaimniecība un lauku attīstība			
14.	Spēju veidošana, lai īstenotu ES standartiem atbilstošu lauku attīstības politiku	2007/32	4,4
Citi ES <i>acquis</i> un transversālie pasākumi			
15.	Atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai I Atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Kopā			128,4

¹ Valsts līdzfinansējums nav iekļauts.

Caurskatītie IPA projekti, lai noskaidrotu, vai tajos kā transversāli jautājumi ir iekļauta pārvaldība un cīņa pret korupciju

Sērijas nr.	Nosaukums	Valsts programmas/ projekta nr.	Budžets (miljoni EUR)
A.	Pašvaldību infrastruktūras atbalsta programma – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Ceļa būvuzraudzība gar X koridoru (posmā Grdelica–Vladičinhana un Pirota–Čiflika)	2010/15	10,0
C.	Institucionālo spēju veidošana un atbalsts lauksaimniecībai un lauku attīstībai Serbijā	2010/20	2,8
D.	Serbijas Vides inspekcijas un attiecīgo ieinteresēto personu stiprināšana	2010/23	2,5
E.	Likumdošanas, politikas veidošanas un koordinēšanas spēju stiprināšana centrālā līmenī	2011/3	6,5
F.	Sociālekonomiskā attīstība Donavas reģionā	2011/13	18,5
G.	Pašvaldību vides dotāciju un aizdevumu ieguldījumu programma (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Enerģētikas aģentūras spēju veidošana	2011/19	1,5
I.	Atbalsts MVU attīstībai	2012/7	6,2
J.	Atbalsts lauksaimniecībai un lauku attīstībai (jo īpaši 1.4. un 2. pasākumam)	2012/10	15,6
Kopā			113,8

Kopsavilkums

IV

IPA ir koncentrēts uz vajadzībām, un tā prioritātes pamatojas uz ES kritēriju izpildes līmeņa novērtējumiem, kas iekļauti jo īpaši Komisijas paplašināšanās stratēģijas dokumentā un gada ziņojumos. Sadales kritērijos ņem vērā Serbijas spēju izmantot un pārvaldīt līdzekļus, kā arī to, vai valstis ievēro pievienošanās nosacījumus. Šādā veidā *IPA* nodrošina saikni starp paplašināšanās politisko ietvaru un ES budžeta procesu.

VI

Komisija atzīst to, ka decentralizētās īstenošanas sistēmas (DĪS) process ir izveidots *IPA* līdzekļu pārvaldības vajadzībām. Serbija pašlaik gatavo visaptverošu publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformu programmu, kas pamatosies uz PFP apakšsistēmu pilnīgu diagnostisku pārbaudi. Tāpēc tiks veikts publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības (PIFP) novērtējums.

Apsvērumi

11

Komisija jau ir sniegusi atbalstu valdībai tās stratēģisko dokumentu kvalitātes uzlabošanā, veicot vairākus atvieglojošus pasākumus, kas tika finansēti no *IPA* līdzekļiem. Pēdējā gadā Komisija ir veikusi vairākus novērtējumus nozaru līmenī par *IPA* un citu līdzekļu devēju palīdzību, ko saņēmusi Serbija, lai palīdzētu sagatavoties *IPA II* ar mērķi atbalstīt vienotu nozaru stratēģiju/programmu īstenošanu nozaru aspektā.

11. Pirmais ievilkums

Ierobežotais atbalsts, kas decentralizācijas procesam tika sniegts ar *IPA* starpniecību, pamatojās uz valsts administrācijas reformas (VAR) stratēģiju, ko Serbijas valdība pieņēma 2004. gadā, un ar to saistītajiem rīcības plāniem. Konkrētās *IPA* atbalsta jomas tieši izrietējušas no VAR stratēģijas rīcības plāniem. Izvēlētais 5. projekts (pašvaldības atbalsta programma) bija vērsts uz vietējās pašvaldības resursu stiprināšanu prioritārajās jomās integrācijai ES. Turklāt atbilstīgi VAR stratēģijas rīcības plānam projekta uzdevums bija atbalstīt decentralizācijas stratēģijas izstrādi, kā to lūdza ministrija, kas tajā laikā bija atbildīga par decentralizāciju. Tomēr projektā bija vērojams politiskās gribas trūkums. Neskatoties uz to, projekta komponentu rezultātus turpina izmantot jaunizveidotā Decentralizācijas padome, kas 2013. gada rudenī ir pulcējusies no jauna, lai turpinātu darbu pie stratēģijas. Jaunā valdība ir pilnvarojusi Reģionālās attīstības un vietējo pašvaldību ministriju izstrādāt decentralizācijas stratēģijas projektu.

Komisija piekrīt, ka jebkuram turpmākam atbalstam, kas tiek nodrošināts decentralizācijas procesam saskaņā ar *IPA II*, būtu jāpamatojas uz skaidru valsts decentralizācijas stratēģiju un attiecīgu rīcības plānu.

11. Otrais ievilkums

Komisija atzīst, ka nebija visaptverošas PFP stratēģijas, kurā būtu aptverti visi PFP svarīgākie aspekti. Tā vietā dažādi PFP aspekti ir aplūkoti saistībā ar konkrētām stratēģijām, tādām kā fiskālā stratēģija vai valsts iekšējās finanšu kontroles (VIFK) stratēģija, tāpēc stratēģisks pamats konkrētu *IPA* projektu atbalstam tomēr bija nodrošināts, pat neskatoties uz visaptverošas oficiālas PFP stratēģijas trūkumu. Jaunajā paplašināšanās stratēģijā "Pamatjautājumi

vispirms" kopš 2013. gada oktobra ir īpaši uzsvērtā ekonomikas pārvaldība, kā arī publisko finanšu pārvaldība un paredzēts, ka paplašināšanās procesā iesaistītajām valstīm jā sagatavo īpaši PFP rīcības plāni. Tāpēc *IPA II* atbalsts šajā jomā pamatosies uz saskaņotāku PFP sistēmu, nekā tas bija iepriekš. Svarīgi atzīmēt, ka Serbijas jaunā VAR stratēģija 2013.–2016. gadam aptver arī PFP. Tas ir nozīmīgs uzlabojums salīdzinājumā ar iepriekšējo stāvokli, jo tiek uzsvērts, ka PFP attiecas uz visiem budžeta apguvējiem, ne vien Finanšu ministriju, un ka īstenošanai jānotiek koordinēti un saskaņoti. Turklāt plānotais PIFP novērtējums palīdzēs gūt vispārēju pārskatu par ieviestajām PFP sistēmām.

13

Eiropas partnerības nolūks drīzāk ir bijis nodrošināt vispārēju atsauces sistēmu, nevis politikas sistēmu, lai norādītu prioritārās jomas reformai un sniegtu vispārīgas pamatnostādnes finanšu palīdzībai šajās prioritārajās jomās, sagaidot, ka valsts ievēros tajās uzsvērtos principus un prioritātes. Šie principi ir pastāvīgi saskaņoti ar Serbiju un atspoguļoti valsts programmās pirmajos *IPA* plānošanas gados. Konkrētāku un pievienošanās procesam būtiskāku sistēmu nodrošināja ik gadus atjauninātā paplašināšanās stratēģija un katras valsts ikgadējie progresa ziņojumi.

14

Komisija atzina vajadzību pēc labākiem rādītājiem *IPA* palīdzības plānošanai un ir šo jautājumu risinājusi, strādājot pie *IPA II*. Orientējošajos valstu stratēģijas dokumentos, kuros tiks noteikti *IPA* finansējuma ilgtermiņa stratēģiskie orientieri katrai valstij, ir pielikums, kurā rādītāji ir sīki aprakstīti dažādos līmeņos. Citu rādītāju vidū tur ir arī rādītāji par ekonomikas pārvaldību un cīņu pret korupciju.

16

Komisija atzīst, ka iepriekšējās *IPA* programmās daži projekti tika izvēlēti, ņemot vērā to svarīgumu Serbijai, pamatojoties uz valdības apliecinājumiem, ka to īstenošana neradīs grūtības. *IPA* 2012. un 2013. gada programmās ir ieviestas jau daudz stingrākas prasības attiecībā uz projektu gatavību, un *IPA II* programmā tās tiks īstenotas vēl sistemātiskāk. Komisija ar *IPA* starpniecību ir atbalstījusi jaunas metodoloģijas izveidošanu to ieguldījumu projektu atlasei, kas kļūs par valsts vienotās projektu sistēmas daļu. Šīs metodoloģijas mērķis ir palīdzēt Serbijas valdībai novērtēt a) prioritāšu noteikšanu un b) projektu/programmu gatavību infrastruktūras nozarēs.

20

Komisija arī piekrīt, ka pilsoniskās sabiedriskās organizācijas (PSO) ir svarīgas, un turpinās veicināt un atbalstīt PSO iesaistīšanu *IPA* plānošanā.

3. izcēlums

Piegādes tika saskaņotas ar informāciju par paralēli notiekošu mērķsadarbību maksājumu aģentūras (MA) institucionālās attīstības plāna atbalstam. MA bija piešķirtas 105 amata vietas Lauksaimniecības ministrijas sistematizācijai. Šī projekta īstenošanas ciklā trīs reizes notika izmaiņas valdībā, traucējot plānoto MA darbinieku pieņemšanu.

26

Ir veikti pasākumi, lai uzlabotu spēju mācīties no iepriekšējās pieredzes un tādējādi uzlabotu *IPA II* (2014–2020) plānošanas procesu. Gūtā pieredze un Serbijā veiktajos *IPA I* komponentes nozaru novērtējumos sniegtie ieteikumi ir izmantoti *IPA* 2014. gada programmas izstrādē. Tabula ar ieteikumiem katrai atsevišķajai nozarei un plānošanai kopumā ir norādīta kā svarīgs sākuma dokuments nozaru darba grupām 2014. gada plānošanas procesā.

27

Kopš IPA 2012. gada programmas plānošanas nosacījumi tiek izmantoti mērķtiecīgi, tie ir skaidri definēti nozaru/projektu aprakstos kvantificējamā veidā un īstenošanas gaitā tiek izpildīti. Ja svarīgie priekšnosacījumi nav bijuši izpildīti, daudzu projektu iekļaušana programmā ir atlikta. Tomēr Komisija plāno stingrāk pieprasīt nosacījumu izpildi un ir skaidri norādījusi Serbijas valdībai, ka programmā varēs iekļaut tikai pilnīgi gatavus projektus.

33

Tik tiešām, pastarpināti deleģētā kredītrīkotāja sagatavotajos Komisijas ziņojumos ir atspoguļots augstais izpildes un līgumslēgšanas līmenis, kas gadu pēc gada ir saglabājies stabils, tādējādi parādot augstu līdzekļu apgušanas spēju.

37

Komisija jo īpaši reaģēja pirmajās uzraudzības komitejās, lai parūpētos par jau uzsākto projektu sekmīgu īstenošanu, kā rezultātā tika panākta elastīga līgumu pārvaldība. Šī process gaitā uzraudzības mehānismi kļuva spēcīgāki un, sastopoties ar grūtībām īstenošanā, tika pieņemti stingrāki lēmumi katrā konkrētajā gadījumā atsevišķi.

7. izcēlums. Atbilde uz pirmo rindkopu

Novisadas pilsētas pašvaldības emitētās obligācijas pēc apjoma ir otrs lielākais pašvaldību aizņēmums Serbijā. Šajā programmā sasniegto rezultātu tirgus ietekme turpinās vēl 2014. gadā, kad, piemēram, ir paredzēts uzsākt vēl citu pašvaldību obligāciju emisiju Šabacas pilsētā un Starapazovas pašvaldībā. Pilsētu un pašvaldību pastāvīgā konference turpina saņemt lūgumus pēc atbalsta pašvaldību obligāciju emisijas jautājumos, kas ir alternatīva aizņēmumiem. Komisija uzskata, ka bez šāda atbalsta pašvaldību

obligāciju tirgus Serbijā varbūt nepastāvētu un pašvaldībām arī turpmāk būtu jāmaksā augstās procentu likmes par banku aizdevumiem. Tāpēc atbalsts pašvaldību obligāciju emisijai bija nozīmīgs sākuma punkts vietējo pašvaldību kredīttirgus attīstībai Serbijā, komunālās infrastruktūras finansēšanai un pašvaldību budžeta līdzekļu taupīšanai.

7. izcēlums. Atbilde uz otro rindkopu

IPA finanšu atbalsts palīdz valdībai izpildīt ES kritērijus un papildina dialogu politikas jomā. Komisija uzsvēra trūkumus GSN darbā un iekšējo revīzijas nodaļu nodrošināšanā ar personālu attiecīgajās struktūrās, kas iesaistītās politiskajā dialogā ar Serbijas iestādēm, jo īpaši attiecīgajā SAN apakškomitejā, kā arī pārbaudes ziņojumā 32. nodaļai. Tāpēc tuvākajā laikā tiek gaidīti uzlabojumi pievienošanās sarunās. Lai gan 2008. gada projekts nespēja atrisināt visas grūtības, tas ļoti palīdzēja sasniegt tādu sagatavotības līmeni, kas ļautu Komisijai ierosināt 32. nodaļas apspriešanu.

43

Nevar izdarīt vispārīgus secinājumus par ES atbalsta efektivitāti publisko būvdarbu jomā, pamatojoties uz šo konkrēto projektu. Atbilstīgi inženiera veiktajam izvērtējumam kavēšanās lielākoties notikusi uzņēmēja vainas dēļ. Turklāt, jo īpaši kopš IPA 2011. gada programmas, šāda veida grūtības tagad tiek risinātas, izmantojot labāku saistību starp politikas elementiem un plānošanu.

45

Komisija atzīst, ka nav dokumenta, kurā būtu uzraudzības kopsavilkums par visiem nesekmīgajiem konkursiem. Tomēr iemesli, kuru dēļ konkurss ir atcelts vai tā rezultāts ir bijis nesekmīgs, ir analizēti katrā gadījumā atsevišķi un ņemti vērā iespējama atkārtota konkursa izsludināšanas gadījumā.

10. izcēlums. Atbilde uz pirmo rindkopu

Policijas reformas konkursa procedūra bija nesekmīga, jo pēc oficiālā beigu termiņa tika saņemts tikai viens pieteikums. Pēc nesekmīgā konkursa saņēmējs (Iekšlietu ministrijas iekšējo jautājumu nodaļa) vēl aizvien vēlējas projektu īstenot, turpretim nodaļas nepietiekamā autonomija, atbilstīga personāla un Iekšlietu ministrijas augstākstāvošās administrācijas atbalsta trūkums turpināja ietekmēt iekšējās kontroles nodaļas spēju efektīvi cīnīties pret korupciju policijā. Šie jautājumi ir aplūkoti konkrētās vēstulēs, ko delegācijas vadītājs un mērķsadarbības projekta partnervalsts vēstnieks nosūtīja ministram.

11. izcēlums. Atbilde uz pirmo rindkopu

Komisija jau ir piemērojusi šajā pieredzē gūtās mācības. IPA 2012. gada programmā tiesu sistēmas vajadzību analīze IT jomā ir iekļauta kā pirmā darbība. Jebkura turpmāka palīdzība var tikt uzsākta tikai pēc tam, kad vajadzību analīze ir pilnībā pabeigta.

11. izcēlums. Atbilde uz otro rindkopu

Komisija piekrīt tam, ka skaidri definēta reģionālās politikas ietvara trūkums radīja ilgspējas risku. Tomēr nebija iespējams arī ierosināt kādu vienotu ES modeli, jo organizatoriskie aspekti ir nosakāmi valsts līmenī ar Serbijas valdības politisku lēmumu. Bažas par ilgspēju radās tad, kad kļuva skaidrs, ka Serbija nespēs izveidot reģionālās politikas un tiesību aktu sistēmu procesa agrīnajā stadijā, kā arī nespēs ieviest skaidru finansēšanas mehānismu. Komisija vēlas norādīt, ka pēc projekta pabeigšanas un ES finansējuma saņemšanas visas RAA, ko finansējusi ES, turpina darboties. Kaut arī tās vēl aizvien ir ļoti atkarīgas no projektiem, vairākums ir izpelnījušās atzinību reģionos un izmanto pārrobežu sadarbības programmu līdzekļus, valsts līdzekļus, divpusējo līdzekļu devēju līdzekļus un arī privātos līdzekļus no sniegtajiem komercpakalpojumiem. Svarīga mācība, kas izriet no šīs programmas, ir tā, ka jāievēro skaidra darbību secība, kurā, piemēram, stratēģiskas/tiesību aktu sistēmas pieņemšanai jābūt priekšnosacījumam turpmāka atbalsta piešķiršanai.

11. izcēlums. Atbilde uz trešo rindkopu

Šo projektu var uzskatīt par valdības piešķirtu vienreizēju palīdzību pašvaldību struktūrām, kas tikko bija kļuvušas atbildīgas par veselības iestāžu aprīkojuma un infrastruktūras uzturēšanu un iepirkumu veikšanu.

Pirkuma izdarīšanas laikā Veselības ministrija bija paredzējusi iepirkt lielāku skaitu transportlīdzekļu plašāku vajadzību apmierināšanai (bija paredzēts 1000 vienību liels autoparks, un Serbijā bija tikai aptuveni 400 vienības, ieskaitot 252 transportlīdzekļu lielo ES dāvinājumu). Tomēr finanšu līdzekļu kļūst aizvien mazāk, un pašvaldību budžetiem bija pieejami tikai remonta izdevumi un daži iepirkumi.

ES veiktais iepirkums varētu tikt uzskatīts par ārkārtas palīdzību rehabilitācijai, jo pirms 1991. gada šādi pirkumi netika veikti un sistēmai šie transportlīdzekļi bija ļoti vajadzīgi. Pretējā gadījumā tiktu ļoti ietekmēta pakalpojumu sniegšana un ciestu sabiedrības veselība.

Šie transportlīdzekļi vēl aizvien ir jaunākie, kas valstī pieejami, un tos aizvien vēl maksimāli izmanto, un tāpēc projekta rezultātā gūtās papildu iespējas joprojām ir pieejamas. Transportlīdzekļu noma ir atkarīga no valsts turpmākās ekonomiskās attīstības.

12. izcēlums. Atbilde uz pirmo rindkopu

Komisija piekrīt tam, ka dažās ministrijās ir grūti piesaistīt darbiniekus darbam iekšējās revīzijas dienestā. Tomēr Serbija ir informējusi Komisiju par to, ka 76 budžeta apguvējiem (55 centrālās valdības līmenī, 21 – vietējo pašvaldību līmenī) iekšējās revīzijas funkcija ir nodrošināta. Šajās struktūrās apgūst 90 % no publiskajiem līdzekļiem. Iekšējās revīzijas nodaļas ir izveidotas visās ministrijās, bet divās ministrijās amati joprojām nav aizpildīti. Mazākie budžeta apguvēji var vai nu veidot kopēju iekšējās revīzijas nodaļu, vai arī vienoties par revidentu izmantošanu ar tiem budžeta apguvējiem, kuriem iekšējās revīzijas funkcija ir nodrošināta.

Šis jautājums tiks iekļauts sarunās saistībā ar 32. nodaļu, un tāpēc sagaidāms, ka problēma tiks sekmīgi risināta, nodrošinot šajā saistībā ciešu uzraudzību, pirms sarunas par šo nodaļu tiks pabeigtas.

12. izcēlums. Atbilde uz otro rindkopu

Komisija atzīst grūtības, ko rada apmācīta personāla noturēšana svarīgākajās administratīvajās struktūrās, kā problēmu, kas raksturīga visām nozarēm kandidātvalstīs. Šis jautājums sarunu gaitā tiks uzraudzīts visās jomās, jo sarunas par nodaļu var tikt slēgtas tikai tad, kad tiesību aktu sistēma ir pilnībā saskaņota ar ES un administratīvie resursi ir atzīti par pietiekamiem ES politikas īstenošanai.

48

Pasākumi nepilnību mazināšanai ilgtspējas jomā jau ir veikti. ROM 2014. gada uzraudzības plānā ir iekļauti vairāki *ex post* ROM pasākumi, kuru mērķis ir pārbaudīt IPA projektu rezultātu ilgtspēju vidējā un ilgā laika posmā.

59

Serbijas pievienošanās sarunu oficiālajā atklāšanā 2014. gada janvārī, uzsākot tās ar nodaļām par tiesiskumu (23. nodaļu par tiesu varu un pamattiesībām un 24. nodaļu par tiesiskumu, brīvību un drošību), tika ļoti uzsvērtā vajadzība nodrošināt labu un prognozējamu tiesiskuma atmosfēru, kas ļautu uzlabot pārvaldības vidi kopumā. Tas jo īpaši un galvenokārt nozīmē efektīvu korupcijas apkarošanu un atturēšanu no korupcijas visos līmeņos un visās nozarēs, tostarp projektu līmenī.

61

Visos plānošanas periodos transversālie jautājumi bija iekļauti vispārīgākajos jautājumos par tiesiskumu. Pat ja iepriekšējos gados uz tiem nav nepārprotami norādīts, Komisija tos risina transversāli, tomēr atzīstot, ka tiešas norādes šajā ziņā varētu radīt lielāku skaidrību.

66

Serbija pašlaik gatavo visaptverošu publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformu programmu, kas pamatots uz PFP apakšsistēmu pilnīgu diagnostisko pārbaudi. Tāpēc tiks veikts publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības (PIFP) novērtējums. Visaptveroša un droša PFP reformu programma ir viena no galvenajām prasībām Serbijas pievienošanās sarunās Eiropas Savienībai un vienlaikus arī viens no svarīgākajiem elementiem ilgtermiņa reformu plānošanā un īstenošanā.

PIFP novērtējums sniegs Serbijas valdībai pārskatu par plašiem PFP rezultātiem kopumā, ļaujot novērtēt pašreizējo statusu svarīgākajās jomās un noteikt ierobežojumus un riskus jaunās PFP reformu stratēģijas turpmākajā īstenošanā. Tajā būs iekļauts arī IPA struktūru vērtējums Serbijas iestādēs.

67

Komisija piekrīt, ka jāturpina centieni, lai aizsargātu ES finanšu intereses. Iekšējās revīzijas funkcija ir pakāpeniski izveidota tā, lai spētu strādāt decentralizētas pārvaldības sistēmā. Iekšējo revidentu un veikto revīziju skaits laika gaitā ir pieaudzis. Tomēr daudzās budžeta iestādēs un daudziem atbalsta saņēmējiem vēl nāksies veidot efektīvu un funkcionālu iekšējās revīzijas sistēmu atbilstīgi likuma par budžeta sistēmu prasībām. Iekšējā kontrole galveno uzmanību pievērš *ex post* pārbaudēm par atbilstību tiesību aktiem un pārbaudēm potenciālu pārkāpumu atklāšanai, kā to liecina iekšējo revidentu, centralizētā budžeta inspektoru un arī Valsts revīzijas iestādes darbs. Tomēr atbilstīgi vadības pārskatatbildības principam uzmanība aizvien vairāk jāvelti tam, lai vadītāji uzņemtos atbildību par attiecīgu finanšu vadības un kontroles (FVK) struktūru izveidošanu un ieviešanu ar iekšējās revīzijas funkcijas atbalstu, lai pārkāpumi jau pašā sākumā netiktu pieļauti.

70

Komisija ir ieviesusi pasākumus, lai mazinātu riskus, ko rada liela darbinieku mainība. Darbinieki aktīvi piedalās darbā, ko delegācija veic esošajā centralizētajā sistēmā, lai gūtu praktisku pieredzi reālā darbā ar konkrētām lietām pirms patstāvīgas darbību uzsākšanas pēc tam, kad galu galā tiks ieviesta decentralizētā sistēma. Uzdevumi ietver vērtēšanas komiteju darba novērošanu, dalību pārbaudēs uz vietas un projektu pārbaudes grupās.

71

Ziņotāju aizsardzības stiprināšana ir svarīgs elements, uz kuru jau norādīts pārbaudes ziņojumā par 23. nodaļu. Darboties spējīgas ziņotāju aizsardzības sistēmas izveidei jāierāda svarīga vieta rīcības plānā, ko pašlaik gatavo Serbija, lai atbildētu uz sākotnējo kritēriju šai nodaļai. Tiesību akta projekts par ziņotāju aizsardzību tika sagatavots un ir jāpieņem.

Secinājumi un ieteikumi

74 a)

Komisija atzīst dažus ar projektu izstrādi saistītus trūkumus, jo īpaši agrīnajos IPA projektos. Tāpēc Komisija šajā ziņā strādāja pie nozaru aprakstu uzlabojumiem. IPA finansēto nozaru novērtējumos ir ņemta vērā IPA I (2007–2012) īstenošanā gūtā pieredze. Šajos novērtējumos sniegtie ieteikumi ir darīti zināmi darba grupām un tiks apspriesti, plānojot IPA II. Daži no konkrētajiem ieteikumiem nozaru vērtējumos jau ir ņemti vērā jaunajā IPA II regulējumā (ES Regula 231/2014), Kopīgās īstenošanas regulā (ES Regula 236/2014) un pamatnolīgumu projektos, kas slēdzami ar katru konkrēto saņēmēju.

74 b)

Komisija atzīst atsevišķas problēmas agrīno projektu īstenošanā, ko līguma izpildes nodrošināšanai un atbilstīgas finanšu rīcības panākšanai līgumu pārvaldībā risināja līgumslēdzēja iestāde. Sarežģītības un tehniski komplicēto konkursa procedūru dēļ ir bijušas vairākas neveiksmes, kas labotas, atkārtoti izsludinot konkursu.

74 c)

Komisija atzīst grūtības, ko rada apmācīta personāla pieņemšana darbā un noturēšana administratīvajās struktūrās, kā problēmu, kas raksturīga visām nozarēm kandidātvalstīs. Šis jautājums sarunu gaitā tiks uzraudzīts, jo sarunas par nodaļu var beigties tikai tad, kad tiesību aktu sistēma ir pilnībā saskaņota ar ES un administratīvie resursi ir atzīti par pietiekamiem ES politikas īstenošanai.

76

Serbija pašlaik gatavo visaptverošu publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformu programmu, kas pamatots uz PFP apakšsistēmu pilnīgu diagnostisko pārbaudi. Tāpēc tiks veikts publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības (PIFP) novērtējums. Visaptveroša un uzticama PFP reformu programma ir viena no galvenajām prasībām Serbijas pievienošanās sarunās Eiropas Savienībai un vienlaikus arī viens no svarīgākajiem elementiem ilgtermiņa reformu plānošanā un īstenošanā.

78

Visos plānošanas periodos transversālās tēmas bija iekļautas vispārīgākos jautājumos par tiesiskumu. Pat ja iepriekšējos gados uz tām nav nepārprotami norādīts, Komisija tās risina transversāli, tomēr atzīstot, ka tiešas norādes šajā ziņā varētu radīt lielāku skaidrību.

80 a)

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Prioritāšu noteikšanas un atlases process jau tagad ir kopumā uzlabojies *IPA I* ciklā. Attiecībā uz *IPA II* projektiem gaidāmi papildu uzlabojumi, ņemot vērā jaunizstrādāto metodoloģiju un virzību uz nozaru pieeju, kas stiprinās saikni starp politikas prioritātēm un atbalsta plānošanu. Galvenās politikas prioritātes plānošanas vajadzībām tiks atspoguļotas valsts stratēģijas dokumentā, un trūkumi – ik gadus izvērtēti Komisijas stratēģijas dokumentā un progresa ziņojumos. Pēc pievienošanās sarunu uzsākšanas plānošana katrā nozarē būtu tieši jāsaista ar attiecīgajās nodaļās noteiktajām prioritātēm, pirmkārt, pārbaudes ziņojumos un pēc tam pēc vajadzības – nosakot sākotnējos vai beigu kritērijus. Pamats vēl vienam nepārprotamam uzlabojumam ieguldījumu jomā būtu valdības pieņemtas vienotas valsts stratēģisko projektu sistēmas izveide transporta, enerģētikas, vides un uzņēmējdarbības infrastruktūras jomā, no kuras tiktu izvēlēti projekti *IPA* atbalstam infrastruktūrai.

80 b)

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Veicot tematiskos novērtējumus pa nozarēm, jau tagad notiek informācijas apmaiņa par projektu īstenošanā gūto pieredzi, kas būtiska vairākām valstīm un/vai nozarēm, un jo īpaši izvērtējumos, kas veikti *IPA* finansētajās nozarēs, ir ņemta vērā *IPA I* (2007–2012) īstenošanā gūtā pieredze. Tā rezultātā daži no konkrētajiem ieteikumiem, kas pausti nozaru izvērtējumos, jau atspoguļoti jaunajā *IPA II* regulējumā (ES Regula 231/2014), Kopīgās īstenošanas regulā (ES Regula 236/2014) un pamatnolīgumu projektos, kas slēdzami ar katru konkrēto atbalsta saņēmēju. Attiecīgos gadījumos tie ir atspoguļoti arī *IPA II* plānošanā. Iekšējās uzraudzības un ziņošanas vajadzībām īpašā tabulā ir parādīts, kādi pasākumi soli pa solim tika veikti, lai ņemtu vērā izvērtējumos gūtās galvenās atziņas un ieteikumus,

kas attiecas gan uz nozarēm, gan atbalsta veidiem. Papildus tam Komisija ir paredzējusi izpētīt – saistībā ar uzraudzības un ziņošanas sistēmas sagatavošanu, lai nodrošinātu atbilstību ziņošanas prasībām, kas izriet no *IPA II* tiesiskā regulējuma, – iespēju izveidot efektīvu un rentablu ziņošanas instrumentu, kas attiektos arī uz konkursa procesu un varbūt pamatos uz jau esošajiem instrumentiem. Turklāt saskaņā ar nesen atjauninātajiem politikas uzstādījumiem par Paplašināšanās ĢD izvērtēšanu paredzams, ka tiks pārskatīta pašreizējā uzraudzības prakse un instrumenti, kā arī stiprināta sinerģija starp vērtēšanas un uzraudzības funkcijām, palīdzot konsekventi īstenot gūtās atziņas un sniegtos ieteikumus.

80 c)

Komisija piekrīt šim ieteikumam un ņems to vērā, uzlabojot intervences pasākumu loģisko sistēmu *IPA II* rīcības dokumentos, jo īpaši attiecībā uz darbību rezultātiem, kā arī vēl vairāk uzlabojot dokumentāciju par vajadzību novērtēšanu rīcības dokumenta pielikumos.

80 d)

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Faktiski tas lielā mērā jau ir ņemts vērā, jo kopš *IPA* 2012. gada plānošanas nosacījumu izmantošana ir mērķtiecīga, tie ir skaidri definēti nozaru/projektu aprakstos kvantificējamā veidā un īstenošanas gaitā tiek izpildīti. Ja būtiskie priekšnosacījumi nav bijuši izpildīti, daudzu projektu iekļaušana programmā ir atlikta. Tomēr Komisija plāno stingrāk pieprasīt nosacījumu izpildi un ir skaidri norādījusi Serbijas valdībai, ka programmā varēs iekļaut tikai pilnīgi gatavus projektus. Šo politiku attiecībā uz infrastruktūru vēl vairāk nostiprinās vienotas projektu sistēmas izveide, kas iekļaus katra projekta gatavības pakāpes (un nosacījumu izpildes) atsevišķu izvērtējumu.

80 e)

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Plānots, ka pastarpināti deleģētā kredītrikotāja 2014. gada ziņojumā, t. i., nolīgumiem, kas iekļauti ikgadējā ticamības stratēģijā 2014. gadam un revīzijas plānā 2014. gadam, kā arī turpmāk, tiks paredzēta uzlabota revīzijas izsekojamība attiecībā uz visu projektu. Revīzijās un uz vietas veiktajā uzraudzībā gūtie rezultāti, atziņas un ieteikumi tiks izklāstīti pārskata ziņojumos, kuros būs dati par visu projektu/nozari kopumā. Šie ziņojumi tiks uzlaboti tā, lai atvieglotu ieteikumu sniegšanu un nodrošinātu atbilstību tiem.

80 f)

Komisija piekrīt šim ieteikumam un paredz izveidot sistēmu šādu pārbažu piemēru iekļaušanai ikgadējā revīzijā un plānos par pārbažu veikšanu uz vietas.

81 a)

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Komisija pašlaik ir posmā, kad tā palīdz veikt publisko izdevumu un finansiālās pārskatatbildības novērtējumu, lai Serbijas valdībai nodrošinātu pārskatu par PFP rezultātiem kopumā. Šādā novērtējumā tiks izvērtēts statuss svarīgākajās jomās un noteikti ierobežojumi un riski jaunās PFP reformu stratēģijas turpmākajā īstenošanā. Tajā būs arī *IPA* struktūru vērtējums Serbijas iestādēs. Serbija pašlaik gatavo visaptverošu publisko finanšu pārvaldības (PFP) reformu programmu, veicot PFP apakšsistēmu pilnīgu diagnostisku pārbaudi. Sasniegtajam progresam stingri sekos un to uzraudzīs, risinot sarunas par 32. nodaļu, kas attiecas uz finanšu kontroli.

81 b)

Komisija piekrīt šim ieteikumam un atzinīgi vērtē lielāku PSO iesaistīšanu politikas un plānošanas procesos. Tā būtībā uzskata, ka šie pasākumi jau lielā mērā ir ieviesti. Komisija jau ir sniegusi *IPA* atbalstu biroja izveidošanai sadarbībai ar pilsonisko sabiedrību. Šis birojs tika izveidots 2010. gadā. Valsts iestādes 2010. gadā arī izveidoja mehānismu ar nosaukumu *SECO* (pilsoniskās sabiedrības organizācijas pa nozarēm) civilās sabiedrības dalībai *IPA* atbalsta plānošanā, programmu veidošanā un uzraudzībā. *SECO* mehānisms darbojas pēc nozaru principa. Katrā nozarē ir reģistrētas pārstāvošas PSO. *IPA* atbalsts ir sniegts kā tehniska palīdzība *SECO* mehānisma izstrādei un tā ietekmes nostiprināšanai plašākas politikas veidošanā. Tomēr, kaut arī *IPA* plānošanas procesā notika regulāras apspriedes ar PSO, šis mehānisms ir iepriekš izmantots diezgan nepilnīgi.

81 c)

Komisija piekrīt šim ieteikumam un izdos pamatnostādnes, lai nodrošinātu, ka vajadzība pēc īpašiem nozarei paredzētiem pretkorupcijas un citiem labas pārvaldības pasākumiem tiek izvērtēta projekta izstrādes laikā.

81 d)

Komisija piekrīt šim ieteikumam un nodrošinās, lai revīzijas darbu, kas tiek veikts akreditācijas procesa un vadības lēmuma apspriešanas kontekstā, sākot no 2014. gada marta, ņemtu vērā PFP reformu procesa vajadzībām.

KĀ PASŪTĪT ES IZDEVUMUS

Bezmaksas izdevumi

- Viens eksemplārs:
ar *EU Bookshop* starpniecību (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vairāk nekā viens eksemplārs vai plakāti/kartes:
Eiropas Savienības pārstāvniecībās
(http://ec.europa.eu/represent_lv.htm),
Eiropas Savienības delegācijās valstīs, kas nav ES dalībvalstis
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_lv.htm),
ar *Europe Direct* dienesta starpniecību
(http://europa.eu/europedirect/index_lv.htm)
vai piezvanot uz tālruņa numuru 00 800 6 7 8 9 10 11 (zvanišana bez maksas no
jebkuras vietas Eiropas Savienībā) (*).

(*) Informāciju sniedz bez maksas, tāpat arī lielākā daļa zvanu ir bezmaksas (izņemot dažus operatorus, viesnīcas vai taksofonus).

Maksas izdevumi

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

Maksas abonementi

- Ar Eiropas Savienības Publikāciju biroja tirdzniecības aģentu starpniecību
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_lv.htm).

Šajā ziņojumā vērtēts, vai ES atbalsts – aptuveni 1,2 miljardi EUR laikposmā no 2007. līdz 2013. gadam – bija efektīvi izlietots, lai sagatavotu Serbiju dalībai Eiropas Savienībā. Revidētie projekti sasniedza plānotos tiešos rezultātus, tomēr bija nepilnības saistībā ar projektu izstrādi, īstenošanu un ilgtspēju. Kopumā Palāta secina, ka, plānojot palīdzību Serbijai, Komisija pareizi akcentē pārvaldības jautājumus un ka ES atbalsts efektīvi palīdz Serbijai īstenot strukturālās reformas un uzlabot publisko finanšu pārvaldību.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs