

PL

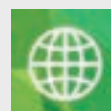
2014

nr

19

Sprawozdanie specjalne

Unijna pomoc przedakcesyjna dla Serbii



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-9207-052-6
doi:10.2865/63196

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Unijna pomoc przedakcesyjna dla Serbii

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Wykaz skrótów

I–VII **Streszczenie**

1–6 **Wstęp**

1–4 **Wprowadzenie**

5–6 **Unijna pomoc przedakcesyjna dla Serbii**

7–8 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

9–71 **Uwagi**

9–48 **Część pierwsza – Zarządzanie projektami IPA przez Komisję**

9–22 Decyzje dotyczące finansowania były podejmowane w oparciu o odnośne strategie

23–38 Komisja rozpoczęła rozwiązywanie problemów związanych z niedociągnięciami w koncepcji projektu, które przyczyniły się do powstania opóźnień w realizacji

39–48 W ramach projektów IPA ogólnie uzyskano planowane produkty, ale rezultaty wykraczające poza produkty mogą nie być trwałe

49–71 **Część druga – Zarządzanie przez Komisję pomocą pozafinansową w ramach wspierania sprawowania rządów**

49–63 Komisja w swoim dialogu z Serbią podjęła dogłębnie kwestie sprawowania rządów z coraz bardziej pozytywnym skutkiem

64–71 Przy zatwierdzaniu systemu zarządzania unijnymi środkami finansowymi przez Serbię Komisja nie uwzględniła w pełni kwestii zarządzania finansami publicznymi w Serbii

72–81 **Wnioski i zalecenia**

72–79 **Wnioski**

80–81 **Zalecenia**

Załącznik I – Wykaz projektów IPA objętych kontrolą

Załącznik II – Wykaz projektów IPA objętych przeglądem w celu zbadania kwestii sprawowania rządów i walki z korupcją jako zagadnień przekrojowych

Odpowiedzi Komisji

DIS: (ang. Decentralised Implementation System) zdecentralizowany system wdrażania

EPD: intensywny stały dialog

IA: umowa przejściowa w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem

IPA: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej

MIFF: wieloletnie orientacyjne ramy finansowe

MIPD: dokumenty dotyczące wieloletniego planowania orientacyjnego

MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa

NIPAC: krajowy koordynator IPA

PE: Parlament Europejski

ROM: monitorowanie ukierunkowane na wyniki

SAA: układ o stabilizacji i stowarzyszeniu

SAP: proces stabilizacji i stowarzyszenia

SEIO: Urząd ds. Integracji Europejskiej Republiki Serbii

SIGMA: wsparcie ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania

I

Począwszy od 2007 r. unijne wsparcie finansowe udzielane Serbii za pośrednictwem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) wyniosło ok. 170 mln euro rocznie. Na sprawowanie rządów, które w przypadku Serbii Komisja uznała za najbardziej wymagający obszar, przeznaczono jedną czwartą środków finansowych IPA. UE uzupełnia finansowanie w ramach IPA pewnymi środkami pozafinansowymi mającymi pomóc Serbii w przygotowaniu się do członkostwa w UE.

II

Celem przeprowadzonej kontroli była ocena tego, czy Komisja skutecznie zarządza wsparciem przedakcesyjnym dla Serbii, a w szczególności ocena wsparcia udzielonego przez Komisję na rzecz kluczowego obszaru sprawowania rządów. Kontrola obejmowała lata 2007–2013 i dotyczyła dwóch następujących kwestii:

- a) Czy Komisja skutecznie zarządza projektami w ramach IPA?
- b) Czy Komisja, w ramach wsparcia na rzecz sprawowania rządów, skutecznie zarządza wsparciem pozafinansowym?

III

Podczas kontroli zbadano proces programowania IPA oraz 15 finansowanych ze środków IPA projektów realizowanych w ramach programów rocznych dla Serbii na lata 2007, 2008 i 2009, przy czym szczególną uwagę zwrócono na rezultaty projektów. Poddana kontroli pomoc pozafinansowa obejmowała dialog między UE a Serbią dotyczący kwestii związanych ze sprawowaniem rządów oraz współpracy, służący przygotowaniu Serbii do zdecentralizowanego zarządzania środkami finansowymi UE. Trybunał dokonał również przeglądu innej próby 10 projektów IPA realizowanych w ramach programów rocznych na lata 2010, 2011 i 2012 w celu zweryfikowania, czy kwestie sprawowania rządów i walki z korupcją uwzględniono w sposób przekrojowy w projektach, w których dobre sprawowanie rządów nie było głównym celem.

IV

Podczas kontroli ustalono, że zasadniczo Komisja skutecznie zarządza wsparciem przedakcesyjnym dla Serbii. Finansowa pomoc przedakcesyjna dla Serbii wraz z innymi formami wsparcia skutecznie pomaga temu krajowi w przeprowadzaniu reform społeczno-gospodarczych oraz w usprawnianiu procesu sprawowania rządów. W oparciu o doświadczenia zdobyte w innych krajach będących beneficjentami IPA Komisja kładzie coraz większy nacisk na kwestie związane ze sprawowaniem rządów podczas planowania pomocy finansowej i pozafinansowej dla Serbii.

V

Komisja skutecznie zarządza projektami IPA. Programowanie pomocy finansowej w ramach IPA opiera się na spójnych ramach strategicznych, a podejście polegające na wyborze projektów istotnych z punktu widzenia przygotowania Serbii do przystąpienia do UE stopniowo poprawia się. Skontrolowane projekty przyniosły zasadniczo zaplanowane produkty, ale odnotowano niedociągnięcia w zakresie ich opracowania, realizacji i trwałości. Podczas sporządzania ostatnich programów rocznych IPA Komisja podjęła działania na rzecz wyeliminowania uchybień stwierdzonych przez Trybunał we wcześniejszych projektach IPA.

VI

Komisja zarządzała skutecznie pomocą pozafinansową dla Serbii w dziedzinie sprawowania rządów. Podczas kontroli ustalono, że w ramach zorganizowanego dialogu między UE a Serbią w odpowiednim zakresie uwzględniono kluczowe obszary sprawowania rządów i powiązano priorytety polityczne z procesem kształtowania polityki. Nacisk położony w ramach tego dialogu na sprawowanie rządów nie został co do zasady wyraźnie sformułowany w założeniach projektów, ale większość z objętych kontrolą Trybunału projektów przyczyniła się pośrednio do lepszego sprawowania rządów lub do walki z korupcją za sprawą działań związanych z budowaniem zdolności administracyjnych. W ramach kontroli stwierdzono, że w odniesieniu do przygotowań Serbii do zdecentralizowanego zarządzania środkami finansowymi UE podejście Komisji skutecznie wspierało sprawowanie rządów, ale jedynie w ograniczonym zakresie struktur zarządzania IPA. Działania kontrolne Komisji dotyczące krajowych struktur IPA, prowadzone na podstawie rozporządzenia w sprawie IPA, nie wchodziły w skład kompleksowej oceny zarządzania finansami publicznymi na szczeblu krajowym.

VII

W sprawozdaniu sformułowano konkretne zalecenia mające służyć usprawnieniu programowania, opracowywania i realizacji projektów IPA w Serbii. W odniesieniu do pomocy pozafinansowej Trybunał zaleca, aby Komisja wspierała władze serbskie w dalszej racjonalizacji strategii krajowych i sfinalizowaniu w pełni ukształtowanego planu działania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, usprawniła mechanizm konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, dokonywała systematycznej oceny potrzeb dotyczących konkretnych działań antykorupcyjnych lub innych działań z zakresu dobrego sprawowania rządów na etapie opracowywania koncepcji projektów i podejmowała działania na rzecz włączenia działań kontrolnych Komisji dotyczących krajowych struktur IPA w ogólnokrajową ocenę zarządzania finansami publicznymi.

Wprowadzenie

01

Po upadku rządów Slobodana Miloševića w październiku 2000 r. Serbia – największy z krajów Bałkanów Zachodnich zarówno pod względem liczby ludności, jak i wielkości terytorium¹ – wstąpiła na drogę ku przystąpieniu do UE w ramach przedakcesyjnego procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Na **schemacie 1** przedstawiono przegląd głównych wydarzeń, które wywarły największy wpływ na stosunki między UE a Serbią w latach 1999–2014.

1 Terytorium Serbii obejmuje 77 474 km² i zamieszkuje je 7,2 mln obywateli (dane z 2014 r., CIA World Factbook).

Schemat 1

Najważniejsze daty w rozwoju stosunków między UE a Serbią

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 stycznia – Pierwsza konferencja międzyrządowa (Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Serbia) stanowiąca oficjalne rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia Serbii
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 września – Wejście w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE a Serbią. Rozpoczęcie analitycznego przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (<i>screening</i>) 28 czerwca – Decyzja Rady Europejskiej w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Serbią
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 marca – Rada Europejska zatwierdza status Serbii jako kraju kandydującego
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 października – Komisja wydaje opinię w sprawie wniosku Serbii o członkostwo w UE 20 lipca – Aresztowanie Gorana Hadžicia, ostatniego poszukiwanego przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii (MTKJ) 26 maja – Aresztowanie Ratka Mladicia
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 lutego – Wejście w życie umowy przejściowej w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem (będącej częścią układu o stabilizacji i stowarzyszeniu)
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 grudnia – Serbia składa wniosek o członkostwo w UE 19 grudnia – Obywatele Serbii otrzymują możliwość bezwizowego podróżowania do strefy Schengen
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 lipca – Aresztowanie Radovana Karadžicia 29 kwietnia – Podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE a Serbią wraz z umową przejściową w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 maja – UE zawieszają rozmowy w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE i Serbią w związku z brakiem pełnej współpracy ze strony Serbii z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii (MTKJ)
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 października – Serbia rozpoczyna negocjacje z UE w sprawie podpisania traktatu międzynarodowego nazywanego układem o stabilizacji i stowarzyszeniu
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 czerwca – Rada Europejska na posiedzeniu w Salonikach potwierdza unijną perspektywę dla krajów Bałkanów Zachodnich
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 kwietnia – Aresztowanie Slobodana Miloševića
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 czerwca – Rada Europejska na posiedzeniu w Santa Maria da Feira stwierdza, że wszystkie kraje uczestniczące w procesie stabilizacji i stowarzyszenia są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w UE
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 maja – Wniosek Komisji w sprawie procesu stabilizacji i stowarzyszenia, unijnej strategii politycznej wobec krajów Bałkanów Zachodnich stworzonej w celu umożliwienia w końcowej perspektywie członkostwa w UE

02

Proces stabilizacji i stowarzyszenia zainicjowany przez UE w 1999 r. po dekadzie zamętu i konfliktów zbrojnych w byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii opierał się na założeniu, że wyłącznie realny plan integracji z UE może przynieść krajom bałkańskim trwałą pokój, stabilizację i demokrację. Proces stabilizacji i stowarzyszenia łączy w sobie powiązania umowne w postaci układów o stabilizacji i stowarzyszeniu, środki handlowe zapewniające regionowi swobodny dostęp do unijnych rynków w zakresie prawie wszystkich towarów, a także znaczącą pomoc finansową z budżetu UE.

03

UE nalegała, aby Serbia wydała osoby podejrzane o popełnienie przestępstw wojennych Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu w Hadze oraz aby znalazła trwałe rozwiązanie kwestii stosunków z Kosowem, zanim będzie mogła poczynić znaczące postępy na drodze ku członkostwu w UE. Serbia złożyła wniosek o członkostwo w UE w dniu 22 grudnia 2009 r., a Rada Europejska w dniu 1 marca 2012 r. przyznała jej status kraju kandydującego na mocy konkluzji Rady do Spraw Ogólnych z dnia 28 lutego tego samego roku. We wspomnianych konkluzjach podkreślano przede wszystkim postępy Serbii w zakresie dialogu z Kosowem². Postępy, jakie poczyniła Serbia na drodze ku spełnieniu kryteriów kopenhaskich w aspekcie politycznym³, oraz postawienie przed sądem kilkunastu osób oskarżonych o przestępstwa wojenne także stanowiły istotne czynniki, które Rada wzięła pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

04

Negocjacje akcesyjne z Serbią oficjalnie rozpoczęto w dniu 1 stycznia 2014 r. Komisja Europejska wskazywała wcześniej, że postrzega kwestie związane ze sprawowaniem rządów jako główne wyzwanie, przed którym stoi Serbia, i podjęła decyzję, że ten najbardziej problematyczny obszar należy uwzględnić we wczesnych rozdziałach negocjacyjnych⁴.

- 2 Mediatorem w dialogu między Belgradem i Prisztiną była Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Catherine Ashton, którą wspierała Europejska Służba Działań Zewnętrznych.
- 3 Kryteria kopenhaskie ustalone przez Radę Europejską w czerwcu 1993 r. obejmują:
 - a) kryteria polityczne: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, poszanowanie praw człowieka i ochrona mniejszości;
 - b) kryteria gospodarcze: istnienie funkcjonującej gospodarki rynkowej, a także zdolność do sprostania warunkom konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi w UE;
 - c) zdolność do wypełnienia obowiązków wynikających z członkostwa, w tym realizacji założeń unii politycznej, gospodarczej i walutowej.
- 4 W celu ułatwienia negocjacji akcesyjnych proces ten jest podzielony na 35 rozdziałów dotyczących różnych obszarów polityki UE. Negocjacje dotyczące poszczególnych rozdziałów nie ograniczają się do aspektów regulacyjno-legislacyjnych, ale obejmują również kwestie związane z utworzeniem niezbędnych struktur administracyjnych oraz postępy poczynione w ramach budowania ich zdolności zarządzania. Rozdziałami dotyczącymi sprawowania rządów są zasadniczo rozdział 23 (Sądownictwo i prawa podstawowe) oraz rozdział 24 (Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo).

Unijna pomoc przedakcesyjna dla Serbii

05

Priorytety unijnej pomocy przedakcesyjnej obejmują wspieranie państw beneficjentów w zakresie wzmacniania ich zdolności administracyjnych oraz ułatwiania przyjęcia i wdrażania wspólnotowego dorobku prawnego⁵. Mając na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych, Komisja finansuje działania, takie jak rozwój instytucjonalny, tworzenie systemów zarządzania, a także szkolenia.

06

W latach 2007–2013 UE zapewniła Serbii wsparcie w obszarze zdolności administracyjnych za sprawą komponentu I (pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny) Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)⁶. Finansowanie w ramach IPA – średnio ok. 170 mln euro rocznie – było w miarę równomiernie rozdzielane między wiele sektorów, co zostało przedstawione w **tabeli 1**. Obszar związany ze sprawowaniem rządów – „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”, w tym walka z korupcją, i „reformy administracji publicznej”, w tym reformy zarządzania finansami publicznymi – otrzymał jedną czwartą środków finansowych, co ukazuje, jak dużą wagę Komisja przywiązywała do usunięcia uchybień w tej dziedzinie.

- 5 Dorobek prawny UE oznacza cały szereg zasad, polityk, praw, praktyk, zobowiązań i celów, które zostały uzgodnione lub wypracowane w Unii Europejskiej.
- 6 IPA została utworzona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającego instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82) oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 718/2007 z dnia 12 czerwca 2007 r. wdrażającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 170 z 29.6.2007, s. 1).

Tabela 1

Pomoc dla Serbii w ramach IPA (lata 2007–2013)

Sektor	Przyznana kwota (w mln euro)	Procentowy udział w całkowitej kwocie przydzielonych środków
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	117	9,7%
Reforma administracji publicznej	164	13,6%
Rozwój społeczny	171	14,2%
Rozwój sektora prywatnego	109	9,1%
Transport	146	12,1%
Środowisko, zmiana klimatu i energia	192	16,0%
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	109	9,1%
Inne działania dotyczące dorobku prawnego UE i działania przekrojowe	195	16,2%
Razem	1 203	

Źródło: Dokument dotyczący wieloletniego planowania orientacyjnego dla Serbii, lata 2011–2013.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

07

Celem przeprowadzonej kontroli była ocena tego, czy Komisja skutecznie zarządza wsparciem przedakcesyjnym dla Serbii, a w szczególności ocena wsparcia udzielonego przez Komisję na rzecz kluczowych obszarów sprawowania rządów. Kontrola dotyczyła dwóch głównych zagadnień:

- a) Czy Komisja skutecznie zarządza projektami w ramach IPA?
- b) Czy Komisja, w ramach wsparcia na rzecz sprawowania rządów, skutecznie zarządza wsparciem pozafinansowym?

08

Czynności kontrolne, które podjęto w okresie od maja 2013 r. do stycznia 2014 r., obejmowały:

- a) weryfikację 15 projektów finansowanych w ramach IPA, przy czym szczególną uwagę zwrócono na osiągnięte rezultaty (zob. **załącznik I**)⁷. W skład tej próby weszło osiem projektów z zakresu sprawowania rządów, co miało uwypuklić ukie-runkowanie kontroli na tę kwestię, a także siedem projektów z innych obszarów działań, takich jak rozwój społeczny, transport, energia, rozwój obszarów wiejskich i rozwój sektora prywatnego;

- b) przegląd dokumentacji kolejnej próby 10 projektów realizowanych w ramach IPA i wybranych z programów rocznych na lata 2010, 2011 i 2012 (zob. **załącznik II**) w celu oceny włączenia kwestii sprawowania rządów i walki z korupcją w sposób przekrojowy do tych projektów, w których dobre sprawowanie rządów nie stanowiło głównego celu;
- c) przegląd procesu programowania IPA, mechanizmów dialogu dotyczącego kwestii związanych ze sprawowaniem rządów i obowiązujących procedur służących ocenie gotowości Serbii do zarządzania zdecentralizowanym systemem wdrażania pomocy w ramach IPA;
- d) wizyty kontrolne, które odbyły się w dniach od 17 do 28 czerwca 2013 r., w delegaturze Unii Europejskiej w Belgradzie i we właściwych ministerstwach, w agencjach⁸, publicznych organach regionalnych lub lokalnych, a także w przedsiębiorstwach państwowych. Przeprowadzono wizyty kontrolne na miejscu realizacji projektów w Belgradzie, w miejscowości Horgoš, a także w miastach Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Nisz, Nowy Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica oraz w Ušće.

- 7 15 skontrolowanych projektów IPA zostało wybranych z rocznych programów IPA dla Serbii z lat 2007, 2008 i 2009, ponieważ w chwili przeprowadzania kontroli te projekty powinny były osiągnąć planowane rezultaty (połowa 2013 r.). Zakresem kontroli objęto również jedyny jak dotąd program wsparcia budżetowego dla Serbii finansowany w ramach IPA z 2009 r. w wysokości 100 mln euro.
- 8 Przede wszystkim w Urzędzie Integracji Europejskiej Republiki Serbii, Agencji Antykorupcyjnej i Urzędzie Zamówień Publicznych.

Część pierwsza – Zarządzanie projektami IPA przez Komisję

Decyzje dotyczące finansowania były podejmowane w oparciu o odnośne strategie

09

Trybunał zbadał, czy dokumenty strategiczne były spójne ze sobą, czy zawierały jasno określone priorytety i wskaźniki wykonania, a także czy Komisja i władze Serbii opracowały procedurę selekcji najważniejszych projektów do finansowania w ramach IPA. Trybunał zbadał również, czy pomoc w zakresie sprawowania rządów udzielana w ramach IPA uwzględniała w odpowiedni sposób organizację społeczeństwa obywatelskiego oraz czy funkcjonowała koordynacja działań darczyńców.

Pomoc w ramach IPA opiera się na spójnym zbiorze dokumentów strategicznych

10

Ramy programowania IPA są złożone i składa się na nie wiele dokumentów określających cele polityczne i priorytety strategiczne (zob. pkt 13, 14 oraz **schemat 3**). Niemniej jednak dokumenty te są z reguły wzajemnie spójne, jeśli chodzi o ocenę potrzeb i priorytetów danego kraju. Dokumenty programowe IPA dla Serbii są również spójne z krajową strategią na rzecz integracji z UE, a także z ocenami dotyczącymi krajowych potrzeb.

11

Władze Serbii opracowały ponad 70 strategii krajowych i planów działania dotyczących szeregu kwestii politycznych i społeczno-gospodarczych, choć jakość tych dokumentów nie zawsze była na takim samym poziomie. Ponadto w bardzo wielu strategiach krajowych nie uwzględniono dwóch istotnych dziedzin związanych ze sprawowaniem rządów:

- W związku z delikatnym – z politycznego punktu widzenia – charakterem decentralizacji terytorialnej w Serbii, proces ten jest realizowany bez ram strategicznych określających krajowe priorytety i bez harmonogramu ich wdrażania.
- Nie stworzono żadnej nadrzędnej strategii mającej służyć koordynacji wdrażania reformy zarządzania finansami publicznymi.

12

Koalicyjny rząd sprawujący władzę w okresie od lipca 2012 r. do wiosny 2014 r. poczynił ogromne wysiłki służące konsolidacji serbskich ram strategicznych na rzecz przygotowań do przystąpienia do UE, doprowadzając do przyjęcia, w grudniu 2012 r., planu działania będącego odpowiedzią na ustalenia zawarte w sporządzonych przez Komisję sprawozdaniach z postępów prac oraz, w lutym 2013 r., „krajowego planu na rzecz zbliżenia krajowego ustawodawstwa do dorobku prawnego UE”. W międzyczasie Komisja i Urząd Integracji Europejskiej Republiki Serbii (SEIO) również podjęły działania na rzecz zwiększenia spójności serbskich ram strategicznych, np. próbując skonsolidować liczne strategie krajowe w jednym dokumencie w sprawie oceny potrzeb na lata 2011–2013. Strategie krajowe udało się w większym stopniu dostosować do celów IPA za sprawą stosowanego od 2012 r. podejścia sektorowego.

Dokumenty strategiczne zawierały stosowne priorytety, a cele i wskaźniki wykonania były stopniowo coraz precyzyjniej określone

13

Ostatnie partnerstwo europejskie z Serbią, przygotowane w 2007 r.⁹, pełniło funkcję ram politycznych mających zachęcić do reform oraz, za sprawą klauzuli warunkowości, stanowiących podstawę ewentualnego zawieszenia pomocy finansowej¹⁰. W ramach tego partnerstwa określono bardzo szeroki zestaw krótko- i średnioterminowych priorytetów dotyczących kryteriów przystąpienia i egzekwowania unijnych standardów, ale nie stworzono żadnej hierarchii tych priorytetów pod względem ich ważności dla przystąpienia Serbii do UE lub otrzymywania unijnego wsparcia finansowego.

14

W dokumentach dotyczących wieloletniego planowania orientacyjnego (MIPD), serbskim dokumencie w sprawie oceny potrzeb oraz późniejszych dokumentach programowych określono szereg celów i wskaźników wykonania, ale często były one definiowane w sposób zbyt szeroki. Utrudniło to obiektywną ocenę postępów w poszczególnych obszarach działań¹¹. Nowo utworzone podkomitety monitorowania sektorowego (SMSC, zob. pkt 58) potwierdzają wagę problemu. Na przykład oba podkomitety monitorowania sektorowego zajmujące się praworządnością i administracją publiczną poinformowały w listopadzie 2012 r., że nie było w zasadzie możliwości zmierzenia postępów z powodu niewystarczająco precyzyjnie określonych wskaźników, i zaleciły precyzyjniejsze określenie wskaźników w przyszłych cyklach programowania¹².

15

Jednak wraz ze stopniowym przechodzeniem na podejście sektorowe wprowadzano zmiany podczas procesów programowania IPA na lata 2012 i 2013. Wskaźniki RACER¹³, wartości wyjściowe i docelowe na okres do 2020 r., powiązane z ostatnim serbskim dokumentem w sprawie oceny potrzeb, zostały uzgodnione w sektorowych grupach roboczych i miały zostać uwzględnione w kartach sektorowych i kartach projektu dotyczących 2013 r.¹⁴

Komisja wspólnie z władzami serbskimi stopniowo usprawnia swoje metody selekcji stosownych projektów

16

W pierwszej części okresu programowania 2007–2013 nadawanie projektom priorytetów przez SEIO, delegaturę Unii i centralę Komisji nie zapobiegło wybraniu projektów niedopracowanych lub problematycznych.

- 9 Decyzja Rady 2008/213/WE z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie zasad, priorytetów i warunków zawartych w partnerstwie europejskim z Serbią, w tym Kosowem o statusie określonym rezolucją nr 1244 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 czerwca 1999 r., oraz uchylająca decyzję 2006/56/WE (Dz.U. L 80 z 19.3.2008, s. 46).
- 10 Pomoc jest uwarunkowana postępowaniem w spełnianiu kryteriów kopenhaskich i realizacją konkretnych priorytetów określonych w ramach samych partnerstw europejskich (załącznik 1, pkt 5 decyzji Rady 2008/213/WE).
- 11 W ocenie pomocy w ramach IPA na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2011 stwierdzono, że mierzenie oczekiwanych rezultatów i oddziaływania było „obszarem, w którym nieustannie obserwowano uchybienia” wynikające z braku odpowiednich i mierzalnych wskaźników w dokumentach programowych – Sprawozdanie z oceny sporządzone przez Konsorcjum AESA, styczeń 2013 r.
- 12 Protokół posiedzenia podkomitetu monitorowania sektorowego ds. praworządności z dnia 15 listopada 2012 r. oraz protokół posiedzenia komitetu monitorowania sektorowego ds. reformy administracyjnej z dnia 16 listopada 2012 r.
- 13 Skrót RACER oznacza wskaźniki stosowne (ang. relevant), tj. ściśle powiązane z celami działania; akceptowane (ang. accepted) przez wszystkie zainteresowane strony; wiarygodne (ang. credible) dla osób niebędących ekspertami i łatwe do zinterpretowania; łatwe do monitorowania (ang. easy to monitor) np. gromadzenie danych może odbywać się w sposób niskokosztowy; i rzetelne (ang. robust), tzn. trudne do zmanipulowania.
- 14 Karty sektorowe i karty projektu to znormalizowane dokumenty przedkładane, za dany rok, Komisji przez kraj będący beneficjentem IPA po rozmowach między Komisją a państwem beneficjentem.

Projekty te nie powinny zostać wybrane do realizacji lub powinny trafić na listę rezerwową i zostać ponownie rozpatrzone w ramach kolejnego programu rocznego¹⁵. Stwierdzone w ramach monitorowania przez Komisję problemy dotyczące programowania obejmowały brak wsparcia ze strony organów krajowych, brak koordynacji międzyinstytucjonalnej, niewystarczające dopracowanie projektów, nieprecyzyjne określenie zakresu zadań, niezrównoważone rozwiązania w zakresie finansowania i nieodpowiednie wykorzystanie wniosków wyciągniętych z wcześniejszych projektów.

17

Poziom współfinansowania projektów i efekt dźwigni oczekiwany w związku z finansowaniem w ramach IPA nie stanowiły kryteriów stosowanych w procesie wyboru projektów. Aż do 2012 r. Komisja Europejska nie wydała żadnych wytycznych dotyczących równoległego współfinansowania w odniesieniu do IPA. Serbia zobowiązała się do pokrycia udziału wynoszącego 289 mln euro na współfinansowanie rocznych programów IPA w latach 2007–2012, tj. 24% całkowitej kwoty finansowania IPA ze źródeł krajowych i unijnych¹⁶. Trudno było jednak monitorować to, czy krajowe zobowiązanie na rzecz współfinansowania zostało zrealizowane, a ponadto nie istniały żadne wytyczne dotyczące działań, które należałoby podjąć w sytuacji, gdyby nie wywiązano się z takich zobowiązań.

18

Zarówno delegatura Unii, jak i władze Serbii, włożyły wiele wysiłku w rozwiązanie rozpoznanych problemów i uwzględnienie ich w kolejnych okresach programowania. Ponadto usprawnienia procesu wyboru projektów wprowadzone przez Komisję wraz z SEIO do programów IPA na lata 2012 i 2013 obejmowały:

a) bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące stopnia gotowości projektu do realizacji;

b) zawarte w 2012 r. porozumienie między Komisją a władzami Serbii w sprawie wytycznych dotyczących równoległego współfinansowania.

Finansowanie w ramach IPA na potrzeby sprawowania rządów w coraz większym stopniu angażowało organizacje społeczeństwa obywatelskiego

19

W strategii dotyczącej rozszerzenia UE kładzie się duży nacisk na wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenie ich zaangażowania na rzecz opracowywania polityki. Cztery projekty dotyczące wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego zostały zatwierdzone w programach rocznych IPA dla Serbii w okresie 2007–2010, a ich całkowita wartość wynosiła 9 mln euro.

20

Od 2007 r. status organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także współpraca rządów z tymi organizacjami znacząco się poprawiły. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Serbii są obecnie bardzo aktywne w obszarze sprawowania rządów i walki z korupcją¹⁷. Zasadniczo od 2010 r. istnieje możliwość regularnego zwracania się do organizacji społeczeństwa obywatelskiego o informacje dotyczące programowania IPA, ale w czasie przeprowadzania kontroli wykorzystywanie tego mechanizmu konsultacji nie było jeszcze szeroko rozpowszechnione.

W kartach określa się jasno, na szczeblu sektorowym lub projektowym, osie priorytetowe, cele, planowane działania, spodziewane rezultaty i związane z nimi obiektywnie weryfikowalne wskaźniki, a także planowane metody wdrażania, w tym harmonogram kluczowych etapów.

- 15 W okresie od maja 2009 r. do maja 2013 r. średnia miesięczna liczba projektów realizowanych w ramach IPA uznanych przez delegaturę UE za problematyczne wynosiła 14.
- 16 Dane liczbowe na podstawie informacji zawartych w programach rocznych IPA dla Serbii. Ten wysoki poziom współfinansowania został osiągnięty głównie dlatego, że w 2011 r. władze serbskie same zobowiązały się do przeznaczenia 122 mln euro na dotacyjno-pożyczkowy program inwestycyjny na rzecz środowiska miejskiego (MEGLIP) w sektorze środowiska naturalnego, zmiany klimatu i energii.
- 17 Zob. na przykład rezultaty projektu 15 „Dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego” w ramce 8.

Koordinacja z innymi darczyńcami była jedynie częściowo skuteczna, ale sytuacja w tym zakresie poprawia się

21

Pomimo włożonych wysiłków brakowało ścisłej dyscypliny w koordynacji wczesnych projektów IPA z projektami innych darczyńców w celu zapewnienia komplementarności i unikania dublowania się działań, zwłaszcza w sektorze praworządności (zob. **ramka 1**).

Ramka 1

Przykłady braków w koordynacji w sektorze praworządności

Projekt 3 „System sądowniczy” jest wyraźnym przykładem słabej koordynacji, począwszy od etapu opracowania koncepcji aż po etap realizacji. Finansowany z unijnych środków system zarządzania sprawami sądowymi funkcjonował bowiem równoległe z systemem finansowanym przez USAID. Brak koordynacji i lokalnego poczucia odpowiedzialności w odniesieniu do kwestii informatycznych w sektorze praworządności uwidacznia fakt, że główne inwestycje IPA w dziedzinie informatyki zostały wdrożone bez należytej strategii.

22

Jednak od czasu wdrożenia podejścia sektorowego dokumentacja IPA świadczy o usprawnieniu i usystematyzowaniu koordynacji darczyńców. Obecnie sektorowe grupy robocze regularnie przeprowadzają konsultacje z darczyńcami, a w dialogu z Serbią Komisja opiera się w znacznej mierze na zaangażowaniu organizacji międzynarodowych w działania we właściwych im obszarach wiedzy fachowej, zwłaszcza Banku Światowego (sprawozdania z oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (oceny dotyczące wsparcia ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁸.

Komisja rozpoczęła rozwiązywanie problemów związanych z niedociągnięciami w koncepcji projektu, które przyczyniły się do powstania opóźnień w realizacji

23

Trybunał zbadał, czy w ramach 15 objętych kontrolą projektów (zob. **załącznik I**) realizowano dokładnie określone cele i czy projekty te opierały się na ocenie konkretnych potrzeb, a także czy koncepcja projektu obejmowała stosowną klauzulę warunkowości. Trybunał zbadał również, czy projekty były realizowane zgodnie z zaplanowanym harmonogramem i były właściwie monitorowane, a także czy w stosownych przypadkach podjęto działania naprawcze.

18 Partnerstwo Komisji z organizacjami międzynarodowymi nie ogranicza się do generowania informacji, które mają zostać wykorzystane w ramach dialogu. Szereg projektów IPA jest faktycznie realizowany przy udziale tych organizacji. Są to np. projekt „Korytarz X” (2010) realizowany przy udziale Banku Światowego; projekt „Dobre lokalne sprawowanie rządów” (2007) oraz projekt na rzecz walki z „Praniem pieniędzy” (2010) realizowany z Radą Europy; projekt „System informacji szpitalnej” (2008) realizowany z Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów; projekt „Wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego” (2010) realizowany z OBWE; oraz projekt „Wsparcie na rzecz rozwoju MŚP” (2012) realizowany z EBOD.

W odniesieniu do koncepcji projektów i treści zamówień Komisja początkowo nie zwracała należytej uwagi na precyzyjne określenie celów projektu, szczegółową ocenę potrzeb i wnioski wyciągnięte z wcześniejszych projektów

24

Wszystkie objęte kontrolą projekty były zgodne z priorytetami określonymi w dokumentach strategicznych IPA, choć w ramach około połowy z nich realizowano cele, które były zbyt ogólnikowe lub nierealistyczne (zob. **ramka 2**). Jednocześnie Komisja elastycznie dostosowywała listy celów i planowanych rezultatów w sytuacji, gdy było to konieczne ze względu na długi okres – do czterech lub pięciu lat – upływający między opracowaniem koncepcji projektu a jego rzeczywistą realizacją¹⁹. Ta elastyczność równoważyła w znaczący sposób – choć nie w pełni – negatywny wpływ początkowych celów, które były ogólnikowe lub nierealistyczne.

25

Niektóre z kontrolowanych projektów zostały opracowane i zrealizowane bez odwoływania się do dokładnej oceny potrzeb, co w niektórych przypadkach doprowadziło do niewydajnego przydziału środków finansowych IPA (zob. **ramka 3**). W 2012 r. Komisja rozpoczęła wprowadzanie środków, w ramach których położono większy nacisk na ocenę potrzeb przy opracowywaniu działań, jak wykazał dokonany przez Trybunał przegląd kart projektów i kart sektorowych IPA za 2012 r.

¹⁹ Długie okresy realizacji odnotowano również w projekcie sprawozdania Komisji Kontroli Budżetowej dotyczącego funduszy przedakcesyjnych, 2011/2033(INI), 20.6.2013, art. 11, s. 25.

Ramka 2

Przykłady ogólnikowych lub nierealistycznych celów projektów

W związku z tym, że nie przedstawiono żadnych danych porównawczych, trudno było ocenić stopień realizacji takich celów jak „wzmocnienie roli Ministerstwa Zdrowia” w projekcie 10 „Służba ratownictwa medycznego” lub „usprawnienie procesu przystąpienia poprzez propagowanie i podnoszenie poziomu wzajemnej wiedzy i rozumienia procesu integracji Serbii z UE” w projekcie 15 „Serbsko-unijny dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego”.

Projekt 7 „Urząd Zamówień Publicznych” obejmował element dotyczący elektronicznych zamówień publicznych, który okazał się później celem nierealistycznym.

Ramka 3

Przykład niedostatecznej oceny potrzeb

W ramach projektu 14 „Rozwój obszarów wiejskich” nie wykorzystano 40% dostarczonego sprzętu informatycznego; w czasie wizyty kontrolnej część sprzętu wciąż znajdowała się w magazynie agencji płatniczej.

26

Przy opracowywaniu koncepcji projektów objętych kontrolą jedynie w niewielkim stopniu skorzystano z wniosków wyciągniętych podczas realizacji poprzednich projektów. Znajdujące się w kartach projektów sekcje poświęcone wyciągniętemu wnioskowi były raczej spełnieniem formalnego wymogu. Ponadto w żadnej z kontrolowanych kart projektu nie było wzmianki o konkretnych wnioskach wyciągniętych podczas realizacji podobnych projektów w innych państwach beneficjentach. W gruncie rzeczy mechanizmy wyciągania wniosków w Komisji opierały się zasadniczo na ustaleniach zawartych w ocenach na poziomie makro, sporządzanych czasami kilka lat po zaistnieniu danego faktu, i dlatego nie były w odpowiednim czasie wykorzystywane jako źródła informacji, na podstawie których można było dokonać odpowiednich zmian na etapie opracowywania koncepcji projektów.

Niedociągnięcia w zakresie warunkowości uruchamiania projektów i sekwencjonowania działań były stopniowo niwelowane

27

Brak należytej uwagi poświęconej warunkowości i sekwencjonowaniu na etapie opracowania koncepcji projektów często zagrażał płynnej i terminowej realizacji projektów IPA (zob. **ramka 4**).

28

Komisja zwykle sprawdzała, czy istniały krajowe przepisy mające na celu zapewnienie skuteczności danego działania. Pewne elementy dwóch skontrolowanych projektów nie były jednak w wystarczającym stopniu dostosowane do obowiązującego lub planowanego ustawodawstwa serbskiego i w związku z tym stały się bezużyteczne (zob. **ramka 5**).

29

W projektach składających się z dodatkowych zamówień dotyczących dostaw i budowania zdolności warunkowość nie obejmowała szczegółowej wstępnej analizy rynku, zwłaszcza w przypadku sprzętu specjalistycznego lub newralgicznego. Nie zgłoszono na przykład zapotrzebowania na analizę rynku w przypadku projektu 1 „Reforma policji”. Nieudzielenie zamówienia na dostawy w zasadniczy sposób wpłynęło negatywnie na adekwatność i skuteczność uzupełniającej umowy twinningowej.

Ramka 4

Przykłady niewystarczającego poziomu warunkowości i sekwencjonowania w projektach

Stwierdzono niewystarczające sekwencjonowanie w odniesieniu do dwóch zamówień publicznych na usługi, które składały się na projekt 9 „Rozwój regionalny”. Strategie rozwoju regionalnego sporządzono zanim opracowano krajowy plan rozwoju regionalnego i w związku z tym należało je później przerehabilitować w celu zapewnienia zgodności z planem krajowym.

W przypadku projektu 12 „Most Žeželjev” uzyskanie niezbędnych pozwoleń budowlanych nie było warunkiem wstępnym, ale stanowiło działanie w ramach samego już projektu. Sytuacja ta okazała się problematyczna, ponieważ proces uzyskania pozwoleń budowlanych trwa w Serbii dość długo. Projekt uruchomiono w marcu 2011 r., ale wykonawcy uzyskali najważniejsze pozwolenia dopiero w kwietniu 2012 r., czego skutkiem było opóźnienie realizacji całego projektu.

Przykłady niespójności prawnych

Konieczna była rezygnacja z realizacji jednego z elementów projektu 1 „Reforma policji”, ponieważ beneficjent utrzymywał, że serbskie ustawodawstwo nie zezwala na testowanie uczciwości policji.

W przypadku projektu 10 „Służba ratownictwa medycznego” defibrylatory, które miały zostać umieszczone w widocznych miejscach publicznych do użytku obywateli, pozostają praktycznie niewykorzystane, ponieważ serbskie przepisy nie zezwalają na użycie defibrylatora przez osoby spoza personelu medycznego.

30

Jednocześnie warunkowość została rzetelnie i rygorystycznie wdrożona w przypadku zaproszeń do składania wniosków, np. w projekcie 15 „Serbsko-unijny dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego”, który zyskał dzięki dużemu zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich partnerów.

31

W porównaniu z IPA w latach 2007 i 2008 w dokumentach programowych po 2012 r. widoczny jest zwiększony nacisk na warunkowość. Wnioski dotyczące projektów były wstrzymywane ze względu na brakujące pozwolenia²⁰ lub zmniejszano ich zakres z powodu braku wymaganych analiz wykonalności.

Pojawiły się opóźnienia w realizacji objętych kontrolą projektów, ale ogólną zdolność absorpcyjną w ramach IPA Komisja uznała za dobrą

32

Podczas realizacji wszystkich objętych kontrolą projektów pojawiły się, czasami dość długie, opóźnienia, co może oznaczać, że przeszacowano zdolność niektórych serbskich partnerów projektowych do realizacji działań. Często występowały wąskie gardła w odniesieniu do zdolności absorpcyjnej w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, takich jak projekt 12 „Most Žeželjev” (zob. pkt 43). O lepszej absorpcji środków finansowych IPA świadczy sukces zaproszeń do składania wniosków, zwłaszcza w programie dotacji stanowiącym część projektu 5 „Program na rzecz wsparcia gmin”, w ramach którego przedstawiono ponad 200 projektów, z czego 67 zostało sfinansowanych i w większości ukończonych zgodnie z planowanym harmonogramem.

²⁰ Przykładem jest projekt dotyczący transportu intermodalnego, który od IPA 2011 jest wstrzymany na kilka lat programowania ze względu na brakujące zezwolenia.

33

Jednocześnie mimo opóźnień i przedłużeń umów bez dodatkowych kosztów w kontrolowanej próbie wysokie wskaźniki udzielania zamówień i płatności zgłaszane przez delegaturę UE w całym cyklu programowania 2007–2013 sugerują raczej wysoką zdolność absorpcji w ramach całego systemu IPA na szczeblu krajowym.

Działania w ramach IPA były monitorowane na poziomie udzielonych zamówień, ale nie na poziomie projektu

34

Działania w ramach IPA nie były systematycznie monitorowane na poziomie projektu. Komitety sterujące, myląc nazwane „komitetami sterującymi projektami”, były odpowiedzialnie wyłącznie za niektóre zamówienia, a nie za całościową realizację projektu.

35

Praktyki dotyczące inspekcji na miejscu przeprowadzanych przez delegaturę Unii początkowo były zróżnicowane. Delegatura doprowadziła jednak do poprawy ogólnej sytuacji w 2011 r. dzięki uruchomieniu oficjalnego mechanizmu monitorowania wewnętrznego. Monitorowanie ukierunkowane na wyniki zainicjowane w 2009 r. jest obecnie głównym mechanizmem stosowanym w ramach monitorowania zewnętrznego projektów z zakresu budowania zdolności. Trybunał ustalił, że w sprawozdaniach z monitorowania ukierunkowanego na wyniki dotyczących kontrolowanych projektów zawarto zasadniczo adekwatne informacje na temat postępów w realizacji projektów.

36

W projektach, w których równolegle występowały element krajowy i element IPA, tak jak w przypadku projektu 6 „Wsparcie na rzecz organów celnych”, oba te elementy podlegały odrębnemu zarządzaniu i oficjalnie nie dochodziło do przepływu informacji między władzami serbskimi a delegaturą Unii. Ograniczenia czasowe dotyczące elementów krajowych były również mniej rygorystyczne niż te obowiązujące w przypadku elementów IPA. Zawarte w 2012 r. porozumienie z władzami serbskimi w sprawie równoległego współfinansowania umożliwiło Komisji wzmożenie wysiłków na rzecz zniwelowania tego braku koordynacji (zob. pkt 17 i 18).

Podejście Komisji w zakresie działań naprawczych miało raczej ograniczony charakter

37

Działania naprawcze podjęte przez Komisję w stosownych przypadkach w toku procesu realizacji projektów nie były ukierunkowane na rozwiązanie problemów, które powodowały opóźnienia (zob. pkt 16). Polegały one głównie na elastycznym przedłużaniu okresu trwania zamówienia bez ponoszenia żadnych dodatkowych kosztów lub bez zmiany działań będących przedmiotem tego zamówienia. W sytuacji gdy, przykładowo, projekt został zablokowany z powodu nieadekwatnego zaangażowania ze strony władz serbskich, zasoby finansowane ze środków IPA były na nowo przydzielane do innych nowych działań. Komisja nie brała pod uwagę możliwości bardziej radykalnej reakcji, np. wstrzymania realizacji projektu do czasu rozwiązania problematycznych kwestii lub nawet całkowitego zaniechania projektu.

38

Warunki stanowiące integralną część koncepcji projektu nie miały z zasady wystarczająco restrykcyjnego charakteru, który wymuszałby automatyczne podjęcie działań naprawczych (zob. pkt 27–29)²¹. Jednocześnie delegatura Unii podejmowała i rozwiązywała ważne problemy po stronie beneficjenta, które mogły narazić na szwank procedury przetargowe, procedury udzielania zamówień oraz procesy ich realizacji. Kwestie, których nie można było rozwiązać na szczeblu delegatury Unii, były przekazywane do komitetów monitorujących, a ostatecznie trafiały do Wspólnego Komitetu Monitorującego IPA.

W ramach projektów IPA ogólnie uzyskano planowane produkty, ale rezultaty wykraczające poza produkty mogą nie być trwałe

39

Trybunał zbadał, czy wytworzono planowane produkty i osiągnięto inne rezultaty, a także czy procedury przetargowe i procedury udzielania zamówień były realizowane w sposób prawidłowy. Trybunał zbadał również to, czy istnieje prawdopodobieństwo, że produkty i inne rezultaty projektów utrzymają się po zakończeniu finansowania w ramach IPA.

40

W **tabeli 2** dotyczącej projektów związanych ze sprawowaniem rządów i w **tabeli 3** dotyczącej projektów z obszarów innych niż sprawowanie rządów ukazano szczegółowy przegląd ustaleń Trybunału w odniesieniu do produktów i innych rezultatów uzyskanych w ramach realizacji projektów. W ocenie Trybunału uwzględniono stosowne wnioski, jeśli były dostępne, pochodzące ze sprawozdań i ocen z monitorowania ukierunkowanego na wyniki (ROM)²².

W ramach projektów IPA wytworzono większość z planowanych produktów i osiągnięto planowane rezultaty wykraczające poza produkty

41

Pomimo systematycznych opóźnień w ramach ukończonych projektów poddanych kontroli udało się wytworzyć większość produktów, które początkowo zaplanowano lub które zmieniono w wyniku przeglądu w toku realizacji projektów. Wytworzenie produktów było w gruncie rzeczy warunkiem koniecznym dokonania przez Komisję płatności końcowych, co wyjaśnia, dlaczego jedynie w kilku przypadkach odnotowano niepełne wytworzenie produktów po zakończeniu realizacji projektu (zob. **ramki 7, 9 i 10**). Jednak w niektórych ustaleniach pokontrolnych poruszono kwestię przydatności pewnych, często stosunkowo małych, produktów projektów w perspektywie średnio- lub długoterminowej (zob. pkt 48).

42

Projekty zasadniczo przynosiły dobre rezultaty, nawet wykraczające poza produkty, przyczyniając się do realizacji celów pomocy w ramach IPA. Łącznie osiem skontrolowanych projektów IPA związanych ze sprawowaniem rządów przyczyniło się do zwiększenia zdolności instytucji będących beneficjentami lub usprawnienia krajowych ram prawnych (zob. **ramka 6**). Trybunał stwierdził istotne uchybienia w odniesieniu do rezultatów uzyskanych w ramach czterech projektów związanych ze sprawowaniem rządów (zob. **ramka 7**).

- 21 Jak zostało to potwierdzone w „Ocenie sektora praworządności realizowanego i finansowanego ze środków IPA i innych darczyńców w Serbii” (za okres 2007–2011), projekt oceny, z maja 2013 r.: „Jeśli projekt uruchamia się zbyt wcześnie, by możliwe było zapewnienie należytej realizacji działań projektowych, jest to zawsze oznaka niedopracowania projektu” (s. 24) oraz „Należy wprowadzić warunkowość z ewentualną sankcją w postaci zawieszenia realizacji projektu” (s. 59).
- 22 Zwłaszcza ocena okresowa i metaocena pomocy w ramach IPA, sprawozdanie na temat Serbii, ECORYS, sierpień 2013 r. Zob. także oceny wzmiankowane w przypisach 22, 24, 28 i 30.

Ramka 6

Przykłady wymiernych rezultatów projektów związanych ze sprawowaniem rządów

W ramach projektu 2 „Walka z korupcją” z powodzeniem wspierano wzmacnianie zdolności administracyjnych Agencji Antykorupcyjnej (ACA), zwłaszcza poprzez dostarczanie jej rozwiązań informatycznych. Usprawniono również ramy prawno-instytucjonalne walki z korupcją poprzez włączanie się w proces opracowywania zmienionej strategii antykorupcyjnej i zmienionego planu działania.

Projekt 5 „Program na rzecz wsparcia gmin” przyczynił się do usprawnienia zdolności administracji lokalnych i podniesienia jakości usług świadczonych obywatelom. Potwierdziły to przeprowadzone przez Trybunał kontrole na miejscu w miastach Kraljevo (system informacji geograficznej) i Nisz (centrum powiadamiania i ośrodek wydawania pozwoleń budowlanych). Projekt ten pomógł również w usprawnieniu komunikacji i współpracy między gminami a przedsiębiorstwami użyteczności publicznej działającymi na ich terenie.

Ramka 7

Przykłady projektów związanych ze sprawowaniem rządów zrealizowanych z różnym skutkiem

W ramach projektu 5 „Program na rzecz wsparcia gmin” konkretny moduł dotyczący wspierania inicjatywy emisji obligacji komunalnych przyniósł ograniczone rezultaty. Stała konferencja miast i gmin zachęcała do emisji obligacji komunalnych jako alternatywy dla tradycyjnych pożyczek bankowych, ale musiała zmierzyć się ze sprzeciwem ze strony banków oraz oporem przed zmianą manifestowanym przez gminy. Liczba wyemitowanych obligacji komunalnych była wyjątkowo niska. W połowie 2013 r. jedynie dwa miasta wyemitowały obligacje komunalne: Nowy Sad – łączna wartość obligacji wyniosła 35 mln euro – oraz Pančevo – łączna wartość obligacji wyniosła 1 mln euro. Rynek wtórny finansowany przez IPA w ogóle nie zaczął funkcjonować ze względu na niską liczbę wyemitowanych obligacji.

W ramach projektu 8 „Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa” udało się ustanowić centralną jednostkę harmonizacji w Ministerstwie Finansów, ale w czasie przeprowadzania kontroli jednostka ta koncentrowała swoje zasoby na działalności szkoleniowej i nie pełniła jeszcze innych tradycyjnych funkcji centralnej jednostki harmonizacji, takich jak opracowywanie strategii i norm kontroli wewnętrznej. Przede wszystkim jednostka ta nie zapewniała jeszcze wtedy wsparcia z zakresu oceny ryzyka i zarządzania nadużyciami kierownikom ds. finansowych i kontrolerom wewnętrznym. Planowane jednostki kontroli wewnętrznej oficjalnie funkcjonowały, lecz borykały się z problemami kadrowymi. W ramach projektu udało się jednak opracować program certyfikacji kontrolerów wewnętrznych.

Ramka 8

Przykłady dobrych wyników projektów IPA spoza obszaru sprawowania rządów

Finansowane w ramach IPA elementy projektu 13 „Serbska Energetyka” przyniosły spodziewane rezultaty, jeśli chodzi o budowanie zdolności w zakresie zamówień publicznych oraz zainstalowanie systemów kontroli zanieczyszczeń zgodnych z dorobkiem prawnym UE.

Dotacje dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się walką z korupcją w ramach projektu 15 „Dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego” przyniosły trwałe rezultaty, takie jak opracowanie praktycznych metod zwalczania korupcji w sektorze służby zdrowia i monitorowania przez obywateli procedur udzielania zamówień publicznych oraz przeprowadzenie badania na temat krajowego systemu nadzoru uczciwości.

43

W ramach czterech spośród siedmiu objętych kontrolą projektów w obszarach działania innych niż sprawowanie rządów osiągnięto planowane rezultaty wykraczające poza produkty lub też można się było spodziewać, że rezultaty te zostaną osiągnięte (zob. **ramka 8**), a dwa projekty oceniono jako skuteczne tylko częściowo (zob. **ramka 9**). W czasie przeprowadzania kontroli siódmy projekt – projekt 12 „Most Žeželjev” – był w trakcie realizacji i spodziewano się, że zostanie on ukończony z 18-miesięcznym opóźnieniem. Duże projekty infrastrukturalne dominują na listach wąskich gardeł i ukazują nawracający problem blokowania postępów prac i niedotrzymywania terminów²³. UE sfinansowała wcześniej dwa inne projekty w celu wsparcia odbudowy mostu Žeželjev: projekt CARDS z 2004 r.²⁴ służący sfinansowaniu szczegółowej specyfikacji technicznej przedsięwzięcia oraz projekt realizowany w ramach IPA 2008 dotyczący nadzoru nad odbudową mostu. Mimo znaczącej unijnej pomocy finansowej i technicznej władze serbskie mają duże problemy z planowaniem i realizacją projektów inwestycyjnych. Dostępność pozwoleń budowlanych w dalszym ciągu stanowi poważny problem, który Komisja stara się stopniowo rozwiązać w ramach programowania IPA (zob. pkt 31).

- 23 Ocena wydajności i skuteczności pomocy rozwojowej dla Republiki Serbii w ujęciu sektorowym (ang. Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector), Maxima Consulting, odniesienie SWE14/OC01-18, 2014, s. 80.
- 24 W okresie 2000–2006 programy wsparcia Serbii były głównie finansowane na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 2666/2000 z dnia 5 grudnia 2000 r. (tzw. rozporządzenie w sprawie CARDS) w sprawie pomocy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Federalnej Republiki Jugosławii i Byłej Jugosławiańskiej Republiki Macedonii uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1628/96 i zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 3906/89 i (EWG) nr 1360/90 oraz decyzje 97/256/WE i 1999/311/WE (Dz.U. L 306 z 7.12.2000, s. 1). Skrót CARDS oznacza Program pomocy Wspólnoty na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji.

Ramka 9

Przykłady częściowej skuteczności projektów IPA spoza obszaru sprawowania rządów

W ramach projektu 11 „Konkurencyjność sektora prywatnego” udało się częściowo osiągnąć spodziewane rezultaty w zakresie wzmocnienia instytucjonalnego: na szczeblu rządowym należy na nowo opracować strategię klastrów; konieczne jest również opracowanie skutecznych środków wspierających rozwój łańcucha lokalnego. Umędzynarodowienie również powiodło się w części: udało się osiągnąć pięć z ośmiu celów w tym zakresie.

Projekt 14 „Rozwój obszarów wiejskich” także był częściowo skuteczny. Utworzono agencję płatniczą i instytucję zarządzającą, ale ich akredytacja została opóźniona (w czasie kontroli opóźnienie wynosiło 1,5 roku) z powodu wydarzeń pozostających poza kontrolą w ramach projektu. Agencja płatnicza nie była w stanie przyjąć na siebie wszystkich planowanych działań w ramach projektu, zwłaszcza działań szkoleniowych. Częściowe rezultaty przyniósł również drugi element projektu (LEADER). Wysiłki na rzecz stworzenia planowanych struktur lokalnych zakończyły się powodzeniem, ale w ramach projektu nie udało się uzyskać masy krytycznej wykwalifikowanego personelu.

Procedura przetargowa i procedura udzielania zamówień były zasadniczo skuteczne

44

Procedury przetargowe i procedury udzielania zamówień uznano zasadniczo za odpowiednie do zapewnienia terminowego wytworzenia oczekiwanych produktów²⁵. Niemniej w przypadku czterech skontrolowanych projektów wystąpiły poważne problemy z zamówieniami dotyczącymi całości lub części planowanego sprzętu, zwłaszcza jeśli chodziło o sprzęt specjalistyczny i niewralgiczny (zob. **ramka 10**).

45

Komisja nie wymagała żadnego zbiorczego dokumentu dotyczącego monitorowania historii nieudanych przetargów i nie analizowała powodów, dla których niektóre przetargi nie kończyły się udzieleniem zamówienia, nawet w przypadkach gdy działo się to notorycznie. Nie znaleziono żadnych dowodów wskazujących na to, że przestrzegane były przepisy zawarte w wytycznych dotyczących programowania IPA z 2008 r. w odniesieniu do sprzętu specjalistycznego²⁶.

Perspektywa trwałości projektów IPA nie była w pełni zadowalająca

46

W przypadku dwóch trzecich objętych kontrolą projektów Trybunał stwierdził problemy dotyczące trwałości niektórych pojedynczych produktów i innych rezultatów. Trwałość korzyści płynących z nabytych dóbr była szczególnie zagrożona w sytuacji, gdy brakowało najistotniejszych decyzji lub gdy beneficjent dysponował niewystarczającymi zasobami budżetowymi i był uzależniony od darczyńcy (zob. **ramka 11**). Trwałość projektów związanych ze sprawowaniem rządów była szczególnie narażona na szwank ze względu na kwestie kadrowe, które uległy skomplikowaniu z powodu środków oszczędnościowych podjętych przez serbski rząd w chwili pojawienia się ogólnoswiatowego kryzysu (zob. **ramka 12**).

- 25 W związku z tym, że delegatura UE przeprowadzała procedury udzielania zamówień w ramach zarządzania scentralizowanego, nie można wyciągnąć z projektów żadnych wniosków z zakresu zdolności administracyjnych władz serbskich w dziedzinie zamówień publicznych.
- 26 W przypadku projektów inwestycyjnych lub elementów projektów obejmujących wykorzystanie sprzętu specjalistycznego lub z zarezerwowaną na ten cel znaczącą kwotą, ostateczne zatwierdzenie odnośnej karty projektu będzie uzależnione od uprzedniego przedstawienia odpowiedniego badania rynku. Wszelkie niezbędne wyjątki od tej zasady muszą być uzasadnione przez krajowego koordynatora IPA na piśmie i przedłożone Komisji Europejskiej (część 7.2 wytycznych dotyczących programowania IPA).

Przykłady problemów w ramach procedury przetargowej i procedury udzielania zamówień

W przypadku projektu 1 „Reforma policji” procedura przetargowa dotycząca sprzętu niezbędnego dla niejawnego nadzoru nie została zrealizowana w wyznaczonych terminach i przydzielone środki zostały ostatecznie wycofane. Niemożność zapewnienia tego sprzętu osłabiła zaangażowanie beneficjenta i wciąż osłabia zdolność wydziałów kontroli wewnętrznej do skutecznego zwalczania korupcji w siłach policyjnych, co było kluczowym celem projektu.

W przypadku projektu 6 „Wsparcie na rzecz systemu celnego” ostatecznie zrezygnowano z drugiej partii finansowanego w ramach IPA wyposażenia (ubrania) z powodu trudności w zapewnieniu zgodności z unijnymi regułami pochodzenia, a wyposażenie to zostało sfinansowane bezpośrednio przez Serbię.

Ramka 11

Przykłady zagrożeń dla trwałości

Mającą zasadnicze znaczenie dla trwałości projektu 3 „System sądowniczy” decyzja dotycząca wyboru systemu (unijnego systemu SAPS lub amerykańskiego systemu AVP) mającego obowiązywać w sieci serbskich sądów nie została jeszcze w czasie przeprowadzania kontroli podjęta przez serbskie władze. Nie było jasne, czy będzie dostępne finansowanie dla ogólnokrajowego wdrożenia któregoś z systemów i istniało prawdopodobieństwo, że proces ten zostanie utrudniony przez kwestie związane z okresem użytkowania oprogramowania i niewystarczającym lub przestarzałym sprzętem komputerowym. Około 70% budżetu przeznaczanego na systemy informatyczne dla sądownictwa w Serbii zapewniono dzięki IPA lub innym darczyńcom, a pozostałe 30% pochodziło z budżetu państwa, co nie jest trwałym rozwiązaniem dla rozwoju informatycznego i zapewnienia poczucia odpowiedzialności beneficjenta.

Głównym problemem w zakresie trwałości w przypadku projektu 9 „Rozwój regionalny” była niejasna organizacja polityki rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym i regionalnym. Nie było wyraźnego konsensusu dotyczącego zakresu decentralizacji i sposobu wprowadzenia regionalizacji²⁷. Istniało realne ryzyko, że wspierane agencje rozwoju regionalnego mogłyby nie przetrwać bez wyraźnego określenia funkcji i zakresów odpowiedzialności. Borykały się one również z poważnymi problemami finansowymi i w dalszym ciągu uzależnione były od darczyńców.

Brakowało planowania i harmonogramu dotyczącego zastąpienia finansowanych ze środków IPA karetok pogotowia ratunkowego, które w krótkim czasie miały osiągnąć kres cyklu użytkowania i które stale generowały coraz większe koszty utrzymania. W związku z tym nie było pewności, czy zwiększone zdolności wynikające z projektu 10 „Służby ratownictwa medycznego” mogłyby zachować trwały charakter w perspektywie długoterminowej.

27 Ocena *ex ante* krajowego planu rozwoju regionalnego i strategii rozwoju regionalnego (ang. Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies), IBF International Consulting, lipiec 2012, s. 7.

Ramka 12

Przykłady trudności kadrowych w projektach związanych ze sprawowaniem rządów

Trwałość wyników projektu 8 „Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa” uzależniona jest od zdolności Ministerstwa Finansów do stworzenia odpowiedniego i stałego zespołu wykwalifikowanych kontrolerów działających w sektorze publicznym. W związku z tym, że są oni konkurencją dla sektora prywatnego i państwowego organu kontroli, ministerstwo miało problemy z doprowadzeniem do końca planu rekrutacyjnego i z ograniczeniem rotacji pracowników²⁸.

Rotacja pracowników zagrażała również zdolności instytucjonalnej nowych organów odpowiedzialnych za realizację komponentu IPA dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich finansowanego w ramach projektu 14 „Rozwój obszarów wiejskich”²⁹.

28 Jednostki kontroli wewnętrznej, z którymi kontaktowano się w czasie kontroli, borykały się z problemami kadrowymi. W Ministerstwie Sprawiedliwości zatrudnionych było dwoje (nieposiadających certyfikatów) kontrolerów wewnętrznych, a planowo powinno być ich ośmioro. W Ministerstwie Finansów pracował tylko jeden kontroler wewnętrzny (kierownik jednostki), a planowo powinny być zatrudnione trzy osoby.

29 Zob. również „Ocena sektora rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich realizowanego i finansowanego ze środków programu IPA i środków innych darczyńców” („Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors”), styczeń 2013, ocena sektorowa, s. 37–39.

47

O ile przepisy stanowiły czasem przeszkodę dla skuteczności niektórych elementów projektów (zob. pkt 28), to w pewnych przypadkach przyczyniały się one do trwałości całych projektów. Na przykład nowa serbska ustawa o zamówieniach publicznych zapewniła trwałość wielu rezultatów projektu 7 „Zamówienia publiczne”, a także niektórych działań finansowanych ze skontrolowanych dotacji operacyjnych w ramach projektu 15 „Dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego”.

Tabela 2 Projekty IPA z zakresu sprawowania rządów – Ocena produktów i innych rezultatów

Kryteria kontroli	Projekt							
	1. Reforma policji	2. Walka z korupcją	3. System sądowiczy	4. Prokuratorzy i system karny	5. Program na rzecz wsparcia gmin	6. Serbski system celny	7. Urząd Zamówień Publicznych	8. Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa – etap 3
Uzyskano planowane produkty.								
Osiągnięto oczekiwane rezultaty wykraczające poza produkty.				nie dotyczy, projekt w toku				
Procedury przetargowe i procedury udzielania zamówień były odpowiednio przygotowane w celu zapewnienia terminowego wytworzenia oczekiwanych produktów.								
Istniały krajowe przepisy mające na celu zapewnienie skuteczności danego działania.								
Projekt miał dobre perspektywy w zakresie jego trwałości po zakończeniu finansowania ze środków IPA, zwłaszcza gdy zagwarantowane było dalsze finansowanie po zakończeniu programu IPA, a beneficjent wykazywał się poczuciem odpowiedzialności i zdolnością do zapewnienia kontynuacji projektu.								

- Poziom zadowalający
- Poziom częściowo zadowalający
- Poziom niezadowalający

48

Nie podejmuje się odpowiednich działań następczych w zakresie trwałości. Oddziaływanie i przydatność udzielonych zamówień rzadko poddawane są ocenie po zakończeniu realizacji zamówienia. W Serbii nie rozpoczęto jeszcze działań z zakresu monitorowania ukierunkowanego na wyniki w trybie *ex post* w celu zweryfikowania średnio- i długoterminowej trwałości rezultatów projektów IPA. W ramach samych projektów/zamówień nie uwzględnia się odpowiedzialności za średnio- i długoterminowe oddziaływanie lub trwałość planowanych

rezultatów. Taka odpowiedzialność wygasa natychmiast po zakończeniu realizacji działań objętych zamówieniem. Brakuje odpowiedniego mechanizmu działań następczych przede wszystkim w sytuacji, gdy praktyczna przydatność pewnych rezultatów może zostać oceniona dopiero po latach od zakończenia projektu, na przykład w przypadku policyjnych dokumentów, protokołów, procedur, podręczników, analiz, różnych badań itp. lub gdy zostało to wyraźnie określone, np. w projektach 1 „Reforma policji” i 10 „Służby ratownictwa medycznego”.

Tabela 3

Projekty IPA spoza obszaru sprawowania rządów – Ocena produktów i innych rezultatów

Kryteria kontroli	Projekt						
	9. Program rozwoju regionalnego	10. Służby ratownictwa medycznego	11. Konkurencyjność sektora prywatnego	12. Most Žeželjev	13. Serbska energetyka	14. Polityka w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	15. Społeczeństwo obywatelskie
Uzyskano planowane produkty.				nie dotyczy, projekt w toku			
Osiągnięto oczekiwane rezultaty wykraczające poza produkty.				nie dotyczy, projekt w toku			
Procedury przetargowe i procedury udzielania zamówień były odpowiednio przygotowane w celu zapewnienia terminowego wytworzenia oczekiwanych produktów.							
Istniały krajowe przepisy mające na celu zapewnienie skuteczności danego działania.				nie dotyczy			
Projekt miał dobre perspektywy w zakresie jego trwałości po zakończeniu finansowania ze środków IPA, zwłaszcza gdy zagwarantowane było dalsze finansowanie po zakończeniu programu IPA, a beneficjent wykazywał się poczuciem odpowiedzialności i zdolnością do zapewnienia kontynuacji projektu.							

- Poziom zadowalający
- Poziom częściowo zadowalający
- Poziom niezadowalający

Część druga – Zarządzanie przez Komisję pomocą pozafinansową w ramach wspierania sprawowania rządów

Komisja w swoim dialogu z Serbią podjęła dogłębnie kwestie sprawowania rządów z coraz bardziej pozytywnym skutkiem

49

Trybunał zbadał, czy w ramach dialogu między UE i Serbią w sposób jednoznaczny podjęto kluczowe kwestie z zakresu sprawowania rządów oraz czy określono kolejne etapy działań w tym względzie i związane z nimi działania następcze. Trybunał zbadał również, czy przy kształtowaniu polityki i opracowywaniu projektów uwzględniono priorytety tej polityki. Trybunał dokonał przeglądu 10 ostatnich projektów IPA realizowanych w obszarach innych niż sprawowanie rządów (zob. **załącznik II**) w celu dokonania oceny tego, w jakim stopniu sprawowanie rządów i walka z korupcją uwzględniono w tych projektach w sposób przekrojowy.

Prowadzono zorganizowany dialog między Komisją a Serbią dotyczący sprawowania rządów

50

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (zob. pkt 2) zawiera przepisy dotyczące dialogu między UE a Serbią w zakresie kwestii politycznych i form współpracy³⁰. Komisja wprowadziła złożony system oficjalnych oraz mniej formalnych spotkań i dokumentów na wielu szczeblach w celu umożliwienia pogłębionego i nieustannego dialogu z serbskimi partnerami. Istniejące struktury intensywnego stałego dialogu (EPD), dialogu dotyczącego umowy przejściowej oraz dialogu wyższego szczebla dotyczącego IPA przedstawiono na **schemacie 2**.

Złożoność wszystkich elementów dialogu politycznego i programowania IPA została zilustrowana na **schemacie 3**.

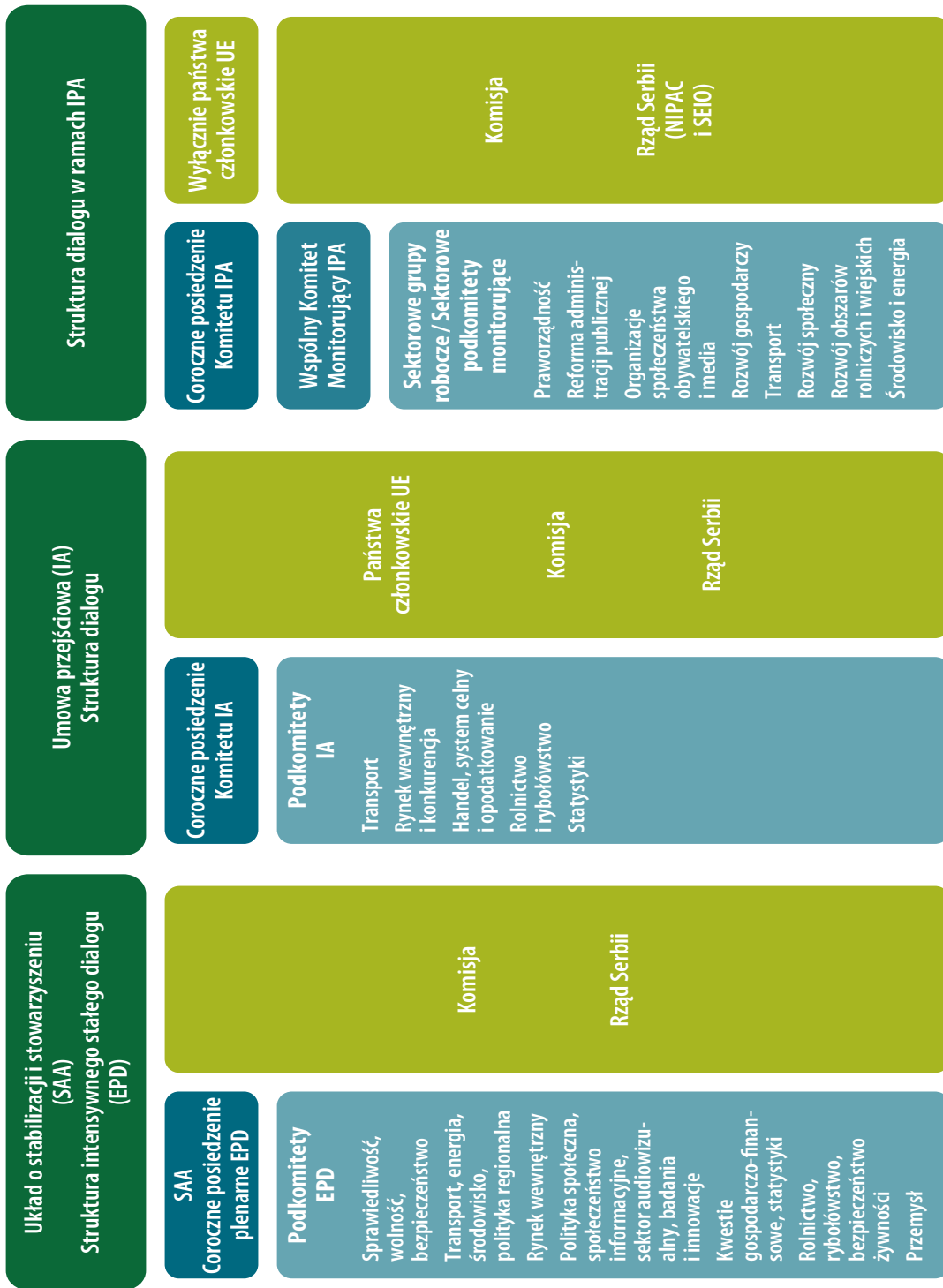
51

Intensywny stały dialog nadał ogromne znaczenie reformie administracji publicznej i reformie sektora sądownictwa, w tym walce z korupcją, jako elementom należącym do kryteriów politycznych. Obszary te były stale szczegółowo dyskutowane na posiedzeniach plenarnych EPD i wyznaczonych podgrup w ramach tego dialogu. Ciągła konieczność reformy sądownictwa i walki z korupcją w odniesieniu do statusu Serbii jako kraju kandydującego odzwierciedla fakt, że – wykorzystując doświadczenia zdobyte podczas poprzednich procesów rozszerzenia – odnośne rozdziały dorobku prawnego UE (rozdziały 23 i 24) zostały podjęte na wczesnym etapie procesu negocjacji.

30 Zwłaszcza tytuły II i VIII układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

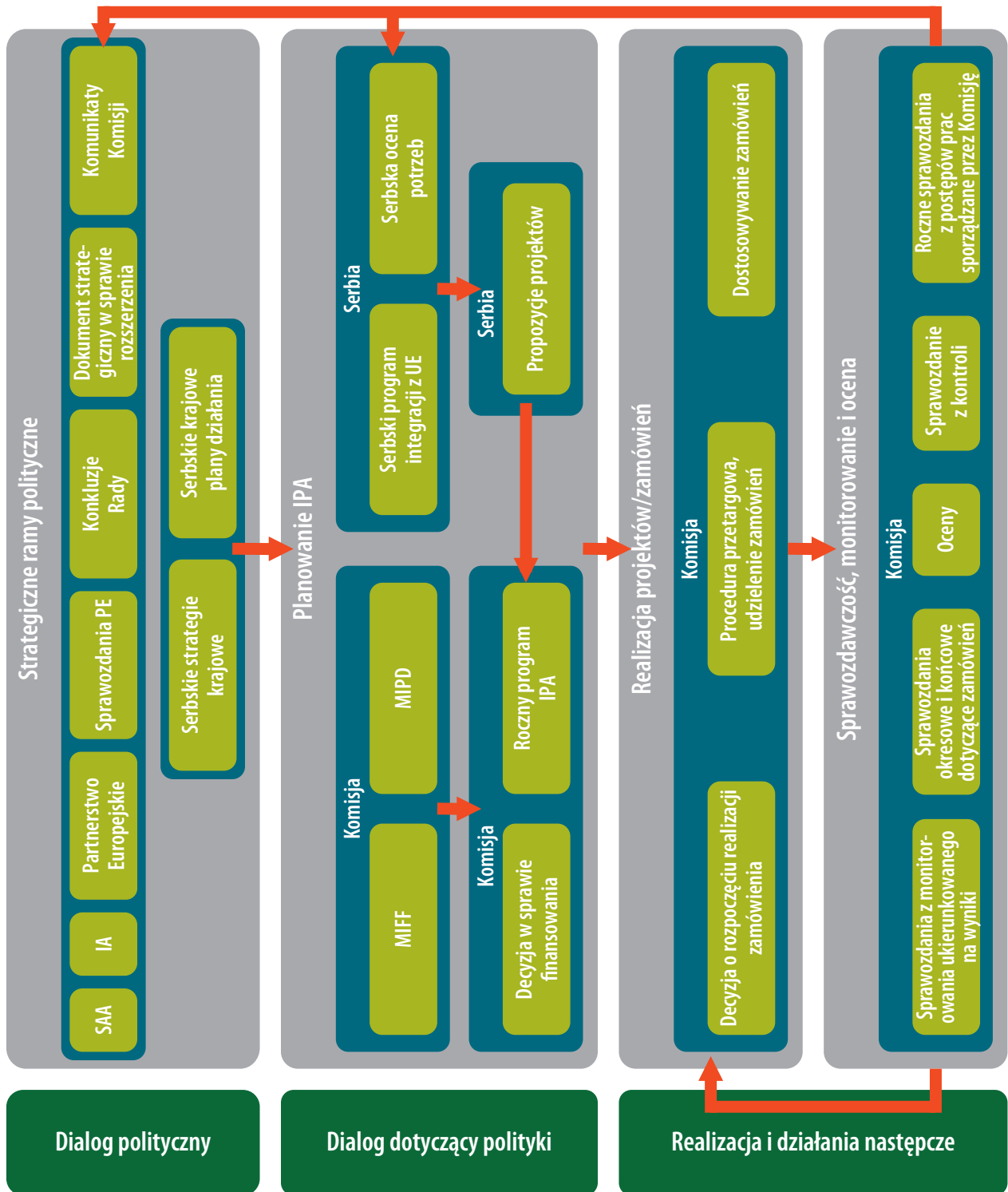
Schemat 2

Struktury dialogu między UE a Serbią (do września 2013 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji od Komisji i ESDZ.

Schemat 3 Kluczowe elementy dialogu politycznego i dialogu związanego z IPA między UE a Serbią



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji od Komisji i ESDZ.

52

Reforma zarządzania finansami publicznymi była zwykle przedmiotem debaty w ramach posiedzeń plenarnych EPD jako część dyskusji na temat reformy administracji publicznej, ale poświęcano jej nieco mniej uwagi niż innym obszarom sprawowania rządów. Jednak konkretne tematy związane z zarządzaniem finansami publicznymi – takie jak państwowy organ kontroli, publiczna wewnętrzna kontrola finansowa, centralna jednostka harmonizacji, kontrola wewnętrzna czy ustawa o systemie budżetowym – podejmowane były bardziej szczegółowo na szczeblu podgrup w ramach dialogu EPD.

53

Komisja miała dodatkową możliwość przedyskutowania z Serbią kwestii związanych z zarządzaniem finansami publicznymi podczas opracowywania warunków programu ogólnego wsparcia budżetowego dla Serbii w ramach komponentu I IPA w 2009 r. Celem programu było krótkoterminowe wsparcie stabilności makrofinansowej w Serbii oraz umożliwienie temu krajowi realizacji reform strukturalnych mimo trwającego kryzysu gospodarczego³¹. Warunki płatności dotyczyły głównie rzetelności procedur finansowo-administracyjnych w Serbii, przedstawienia przez serbski rząd nowej ustawy budżetowej oraz przyjęcia dokumentu strategicznego w sprawie kontroli finansowej w sektorze publicznym. Kolejnym warunkiem było dokonanie aktualizacji rozliczalności finansowej wydatków publicznych w celu przygotowania planu działania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi. Komisja uznała, że do końca 2010 r. wszystkie te warunki zostały spełnione. Mimo że Serbia nie opracowała konkretnego planu działania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, Trybunał ustalił, że serbska strategia reformy administracji publicznej na lata 2013–2016 obejmuje niektóre kwestie z zakresu zarządzania finansami publicznymi. Ponadto ustawa o zamówieniach publicznych z 2012 r. zniwelowała szereg uchybień stwierdzonych w poprzednich latach.

Dialog obejmował systematyczne określanie kolejnych etapów działań związanych z dobrym sprawowaniem rządów i powiązanych z nimi działań następczych

54

Wieloszczeblowe struktury (zob. *schematy 2 i 3*) zapewniły solidną podstawę dla otwartego dialogu umożliwiającego uzgadnianie i określanie priorytetów, a także ich późniejsze monitorowanie oraz podejmowanie działań następczych. Kolejne etapy działań związanych z kluczowymi kwestiami sprawowania rządów były ze szczególną uwagą poddawane rok po roku ponownej analizie na posiedzeniu plenarnym EPD oraz posiedzeniach podkomitetów.

55

Proces monitorowania prowadzony przez Komisję zarysowano w rocznych sprawozdaniach z postępów prac. W ramach analiz Trybunału ustalono, że w sprawozdaniach Komisji z postępów prac realistycznie oceniano postępy poczynione w kluczowych obszarach sprawowania rządów w Serbii. Zgodnie z tymi sprawozdaniem w latach 2007–2013 stwierdzono pewne realne wyniki w zakresie walki z korupcją, począwszy od ustanowienia ram instytucjonalnych – przy wykorzystaniu pomocy w ramach IPA – przez zwiększone uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego, skończywszy na dochodzeniach dotyczących przypadków korupcji na wysokich szczeblach władzy. Dostrzeżono również postępy poczynione w zakresie reformy administracji publicznej oraz elementu kontroli finansowej dotyczącego reformy zarządzania finansami publicznymi, a także znaczące postępy w dziedzinie zamówień publicznych. Wśród kluczowych obszarów dobrego sprawowania rządów największe niedociągnięcia stwierdzono w ramach reformy systemu sądownictwa, w przypadku której od 2007 r. odnotowano niewielkie postępy.

31 100 mln euro z łącznej kwoty przyznanej Serbii w ramach IPA 2009 przeznaczono na wsparcie budżetowe. Kwota ta uzupełniła zmieniony program MFW w wysokości 2,9 mld euro i pożyczki z Banku Światowego na politykę rozwojową.

56

Po serbskiej stronie, począwszy od 2010 r., krajowe plany działania na rzecz wdrożenia zaleceń Komisji świadczą o przejrzystych celach i zadaniach, a także o odpowiednim monitorowaniu oraz systematycznym i łatwo porównywalnym sposobie podsumowywania działań następczych.

W ramach dialogu stworzono powiązania między priorytetami politycznymi a kształtowaniem polityki

57

Główne dokumenty programowe IPA dla Serbii³² z lat 2007–2013 – będące w większości głównymi dokumentami dotyczącymi dialogu – w wystarczającym stopniu obejmowały kluczowe obszary sprawowania rządów, choć poświęcono w nich nieco mniej uwagi reformie zarządzania finansami publicznymi. W dialogu tym konsekwentnie poruszano kwestię pomocy w ramach IPA w ujęciu ogólnym lub skupiano się na konkretnych projektach IPA jako istotnych narzędziach na rzecz lepszego sprawowania rządów w Serbii. Wspólny Komitet Monitorujący IPA (zob. **schemat 2**), który został utworzony w 2008 r., zajął się konkretnymi aspektami wdrażania dialogu wyższego szczebla, a także objął poziom strategiczny pomocy finansowej³³.

58

W 2012 r. działalność rozpoczęło osiem sektorowych podkomitetów monitorujących w ramach Wspólnego Komitetu Monitorującego. Podkomitety te skupiały się głównie na kontekście, w którym świadczona była pomoc w ramach IPA. Pracami tych podkomitetów kierują Komisja i Serbia (SEIO), ich struktura jest zorganizowana w przejrzysty sposób i dzięki nim udało się wprowadzić skuteczne i łatwo porównywalne narzędzie monitorujące. Sektorowe podkomitety monitorujące w znaczący sposób usprawniły także koordynację między krajową analizą potrzeb a pomocą w ramach IPA. Na przykład w projektach dotyczących reformy administracji publicznej w ramach ostatnich programów krajowych IPA uwzględniono prawie każdy priorytet określony w sekcji dotyczącej reformy administracji publicznej serbskiego dokumentu w sprawie oceny potrzeb na lata 2011–2013³⁴.

Nacisk położony na sprawowanie rządów w dialogu i procesie programowania nie był zasadniczo wyraźnie widoczny w założeniach projektów

59

Programowanie IPA na wysokim szczeblu specjalnie uwzględniało dobre sprawowanie rządów częściowo ze względu na problemy, jakie zaobserwowano w tej dziedzinie w poprzednich procesach rozszerzenia, co było traktowane jako oznaka nieodpowiedniego przygotowania zainteresowanych krajów. Niemniej jednak nacisk ten nie był wyraźnie widoczny na etapie planowania projektów przez Komisję i władze serbskie.

- 32 Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, opracowane przez Komisję strategię rozszerzenia, partnerstwo europejskie, MIPD i roczne programy krajowe IPA.
- 33 Współprzewodniczącymi Wspólnego Komitetu Monitorującego IPA są wysokiego szczebla przedstawiciel Komisji (szczebel dyrektorski) i krajowy koordynator IPA, którym jest obecnie Minister ds. Integracji Europejskiej.
- 34 Ponadto coraz większa uwaga, jaką w ramach kształtowania polityki poświęca się sprawowaniu rządów, znajduje odzwierciedlenie w strategii dotyczącej rozszerzenia UE na lata 2013–2014, w której mowa jest o podejmowaniu dalszych znaczących wysiłków na rzecz rozwoju zarządzania finansami sektora publicznego i ich kontroli.

60

Mniej niż połowa dokumentacji projektowej w latach 2007–2012 zawierała konkretne odniesienia do kwestii dobrego sprawowania rządów. W przypadku projektów, w których aspekty związane ze sprawowaniem rządów były istotne, ale nie stanowiły głównych celów, w dokumentacji projektowej była najczęściej mowa – w bardzo ogólnym ujęciu – o potrzebie przejrzystości. Jedynie w kilku przypadkach dokumentacja projektowa zawierała sformułowane przez Komisję i serbskie władze konkretne odniesienia do zagrożeń wynikających z korupcji lub potencjalnych konfliktów interesów. Jednak od 2011 r. zawarte w założeniach projektów sformułowania dotyczące dobrego sprawowania rządów stały się mocniejsze.

61

Lista zagadnień przekrojowych w założeniach projektów nie obejmowała dobrego sprawowania rządów lub walki z korupcją. Dokumenty projektowe z lat 2007–2011 ograniczały się bowiem ściśle do trzech kryteriów przekrojowych: równych szans, środowiska naturalnego i mniejszości. W 2012 r. dodano społeczeństwo obywatelskie i zaangażowanie zainteresowanych stron jako czwarte zagadnienie przekrojowe.

62

Żaden z kontrolowanych projektów (zob. **załącznik II**) nie zawierał w swoich założeniach formalnej oceny potrzeb w zakresie walki z korupcją lub innych środków związanych z dobrym sprawowaniem rządów charakterystycznych dla będącego beneficjentem sektora. Wyjątek stanowi tu projekt E „Wzmacnianie ustawodawstwa na szczeblu centralnym”, w którego karcie uwzględniono w ograniczonym zakresie kwestię korupcji, oraz projekt I „Wsparcie na rzecz rozwoju MŚP”, którego wyraźnym celem była walka z korupcją i gospodarką nieformalną za pomocą wprowadzenia usług elektronicznych.

63

Jednak mimo braku wyraźnych odniesień w założeniach do działań antykorupcyjnych lub sprawowania rządów, większość objętych kontrolą projektów przyczyniła się pośrednio do walki z korupcją i lepszego sprawowania rządów. Działania realizowane w ramach niektórych projektów, które przyczyniły się do upowszechniania wiedzy na temat dobrych praktyk w dziedzinie przetargów i udzielania zamówień publicznych oraz ich stosowania (np. w projektach A „Infrastruktura miejska” i B „Nadzór nad budową dróg wzdłuż korytarza X”), były zgodne z krajową strategią antykorupcyjną. W ramach projektu A „Infrastruktura miejska” wspierano także dobre sprawowanie rządów poprzez działania dotyczące zarządzania finansami, ich kontroli i weryfikacji na szczeblu lokalnym oraz działania dotyczące tworzenia całego szeregu projektów spełniających unijne normy. Projekty wspierające budowanie zdolności administracyjnych w sektorze ochrony środowiska i energii (projekty D „Wzmacnianie inspektoratu środowiskowego” i H „Agencja energii”) oraz w sektorze rolnictwa (projekty C „Skuteczne zarządzanie gruntami” i J „Wsparcie na rzecz rolnictwa”) również można uznać za projekty, w wyniku których zmniejszyła się skala korupcji.

Przy zatwierdzaniu systemu zarządzania unijnymi środkami finansowymi przez Serbię Komisja nie uwzględniła w pełni kwestii zarządzania finansami publicznymi w Serbii

64

Trybunał zbadał, czy Komisja systematycznie oceniała zagrożenia występujące w organach wdrażających IPA, czy władze serbskie wprowadziły odpowiednie środki ograniczające ryzyko i w stosownych przypadkach podejmowały działania następcze oraz czy proces ten był częścią kompleksowej oceny Komisji dotyczącej kwestii związanych z zarządzaniem finansami publicznymi.

Organy wdrażające IPA podlegały systematycznej ocenie ryzyka, ale zabrakło kompleksowej oceny zarządzania finansami publicznymi przed decentralizacją zarządzania unijnymi środkami finansowymi

65

Rozporządzenie w sprawie IPA stanowi, że zawsze, jeśli to możliwe, zarządzanie funduszami UE ma być zdecentralizowane i z poziomu Komisji przeniesione na szczebel kraju kandydującego w celu wzmocnienia poczucia odpowiedzialności państwa beneficjenta za zarządzanie unijną pomocą. Odbywa się to za pośrednictwem nowych organów krajowych, zbiorczo nazywanych zdecentralizowanym systemem wdrażania, realizujących pomoc przedakcesyjną. Przed podjęciem decyzji o powierzeniu uprawnień zarządczych³⁵ państwu beneficjentowi Komisja powinna dopilnować, aby kraj ten spełniał określone kryteria, zwłaszcza w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli³⁶.

66

Aby osiągnąć decentralizację, najpierw przy wykorzystaniu kontroli *ex ante* Komisji, a następnie bez nich, Serbia realizuje szczegółowy plan działania zawierający orientacyjne punkty odniesienia i terminy. Stanowiące część planu działania struktury służące wdrażaniu IPA³⁷ podlegały systematycznym ocenom ryzyka w ramach procesu ich akredytacji przez władze serbskie i Komisję. Proces akredytacyjny dotyczył jednak wyłącznie struktur utworzonych na potrzeby zdecentralizowanego zarządzania środkami z IPA. Nie było żadnego wymogu prawnego zobowiązującego do przeprowadzenia kompleksowej oceny ogólnych postępów w zarządzaniu finansami publicznymi oraz zapobieganiu korupcji i walki z nią w Serbii. W związku z tym procedura akredytacji zdecentralizowanego systemu wdrażania skutecznie wspierała sprawowanie rządów w ograniczonym zakresie struktur zarządzających IPA, ale nie była częścią globalnej strategii zarządzania finansami publicznymi na szczeblu krajowym.

67

Wystarczająco rozwinięte zdolności w zakresie kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Finansów i innych właściwych ministerstwach powinny pozytywnie wpłynąć na system zarządzania i kontroli będący niezbędnym elementem zarządzania zdecentralizowanego. Mimo odnotowanych niedawno postępów³⁸ krajowe zdolności w zakresie kontroli wewnętrznej są wciąż we wczesnej fazie rozwoju i dopiero zaczynają zapewniać skuteczne wsparcie zdecentralizowanemu systemowi zarządzania funduszami UE. W sprawozdaniu dotyczącym wsparcia ulepszeń w zakresie ładu administracyjno-regulacyjnego i zarządzania za 2013 r.³⁹ wskazano, że nie przyjęto żadnej polityki dotyczącej nadużyć i nieprawidłowości w zarządzaniu finansami oraz że centralna jednostka harmonizacji⁴⁰ w Ministerstwie Finansów nie zapewniała kierownikom ds. finansowych i kontrolerom wewnętrznym wystarczającego wsparcia metodycznego w zakresie oceny ryzyka i nadużyć.

35 W ramach zarządzania zdecentralizowanego Komisja powierza zarządzanie pewnymi działaniami państwu beneficjentowi, przy czym zachowuje ogólną odpowiedzialność końcową za wykonanie budżetu ogólnego.

36 Art. 56 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1) oraz art. 11 i 19 rozporządzenia wykonawczego IPA (WE) nr 718/2007.

37 Zarządzanie zdecentralizowane wymaga od Serbii utworzenia struktur służących procedurom przetargowym, udzielaniu zamówień, płatnościom, monitorowaniu i sprawozdawczości dotyczącej programów IPA.

38 Zob. wnioski dotyczące projektu 8 „Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa” w **ramkach 7 i 12**.

39 Ocena SIGMA Serbia, kwiecień 2013 r., Koordynacja, wdrażanie i priorytety reformy administracji publicznej.

40 Rolą centralnej jednostki harmonizacji jest rozwijanie i harmonizacja zdolności w zakresie usługi publicznej dotyczącej kontroli wewnętrznej. Zob. również **ramki 7 i 12**.

68

Komisja w swojej strategii dotyczącej rozszerzenia z 2013 r. poczyniła kroki w dobrym kierunku, podkreślając potrzebę poruszenia z krajami kandydującymi w pierwszej kolejności kwestii fundamentalnych. W strategii mowa jest konkretnie o tym, że systemy zarządzania finansami publicznymi należy zdecydowanie wzmocnić w celu ograniczenia ryzyka nadużyć i korupcji. Ponadto sektorowe wsparcie budżetowe w ramach IPA jest warunkowe i zależy od spełnienia niezbędnych norm w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Przedsięwzięto środki na rzecz ograniczenia ryzyka oraz związane z nimi działania następcze**69**

Środki przedsięwzięte na rzecz ograniczenia ryzyka stwierdzonego w organach wdrażających IPA były właściwe, a po ich wprowadzeniu Komisja podjęła działania następcze. Po powierzeniu uprawnień zarządczych Komisja kontynuuje monitorowanie systemu poprzez działania następcze dotyczące wszelkich nierozwiązanych kwestii (np. pozostałych ustaleń pokontrolnych dotyczących średniego lub niskiego ryzyka). Istotnym czynnikiem ograniczającym ryzyko jest mechanizm polegający na tym, że Komisja może wycofać lub zawiesić przekazanie swoich uprawnień zarządczych w przypadku, gdy nie są już spełniane niezbędne wymogi.

70

Zagrożenia związane z rotacją pracowników⁴¹ i zmianą polityczną podczas wdrażania zdecentralizowanego zarządzania, które mogłyby prowadzić do utraty doświadczenia i synergii, nie mogą zostać w łatwy sposób zniwelowane na etapie przeniesienia uprawnień zarządczych i wymagają aktywnego podjęcia działań następczych. Ponadto pracownicy po ich zatrudnieniu głównie uczestniczą w szkoleniach i mają ograniczoną możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia, ponieważ nie dochodzi jeszcze do żadnych transakcji. To niesie za sobą kolejne zagrożenia w postaci braku motywacji i wysokiego poziomu rotacji personelu.

71

Kolejnym zagrożeniem występującym w strukturach IPA jest ograniczenie obecnej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, o czym jest mowa w krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2013–2018. Nowe przepisy dotyczące informowania o nieprawidłowościach są obecnie opracowywane przez władze serbskie w celu zdobycia zaufania potencjalnych osób zgłaszających przypadki naruszenia.

41 W sprawozdaniu SIGMA za 2013 r. szacuje się, że wskaźnik rotacji wynosi rocznie 15–20%. Odnotowano tam również, że zmiany w rządzie prowadzą do większej rotacji pracowników, zwłaszcza na stanowiskach wyższego szczebla.

Wnioski

72

Ogólnie Komisja skutecznie zarządza wsparciem przedakcesyjnym dla Serbii. Finansowa pomoc przedakcesyjna dla Serbii wraz z innymi formami wsparcia skutecznie pomaga temu krajowi w przeprowadzaniu reform społeczno-gospodarczych oraz w usprawnianiu procesu sprawowania rządów. Opierając się na doświadczeniach zdobytych w innych krajach będących beneficjentami IPA, Komisja kładzie coraz większy nacisk na kwestie związane ze sprawowaniem rządów podczas planowania pomocy finansowej i pozafinansowej dla Serbii.

Czy Komisja skutecznie zarządza projektami w ramach IPA?

73

W ujęciu całościowym Komisja skutecznie zarządza projektami IPA w Serbii. Programowanie pomocy w ramach IPA opiera się na spójnych ramach strategicznych, a podejście polegające na selekcji projektów istotnych z punktu widzenia przygotowania Serbii do przystąpienia do UE ulega stopniowej poprawie (zob. pkt 9–22).

74

W ramach skontrolowanych projektów, zarówno w dziedzinie sprawowania rządów, jak i w obszarach spoza tej dziedziny, w znaczącej mierze uzyskano planowane produkty (zob. pkt 39–43), ale napotkano problemy dotyczące:

- a) opracowania projektów. Nie zwracano należytej uwagi na określanie celów, ocenę potrzeb, wyciąganie wniosków z poprzednich projektów oraz na warunkowość uruchamiania projektów i sekwencjonowanie poszczególnych działań (zob. pkt 24–31);
- b) realizacji projektów. W objętych kontrolą projektach pochodzących z wcześniejszych programów IPA borykano się z – czasami bardzo długimi – opóźnieniami; działania były monitorowane systematycznie na szczeblu zamówień, ale nie na szczeblu całego projektu, a działania naprawcze podejmowane przez Komisję były w większości ograniczone do wprowadzania zmian w samych działaniach; niektóre pojedyncze procedury przetargowe i procedury udzielania zamówień nie były w pełni wydajne lub skuteczne (zob. pkt 32–38, 44 i 45);
- c) trwałości projektów. Perspektywy trwałości rezultatów były wątpliwe w przypadku dwóch trzecich projektów; zwłaszcza trwałość projektów związanych ze sprawowaniem rządów była zagrożona ze względu na kwestie kadrowe (zob. pkt 46–48).

75

Elastyczne podejście Komisji do zarządzania ograniczało skutki niektórych z tych niedociągnięć koncepcyjnych, a podczas sporządzania ostatecznych programów rocznych IPA Komisja podjęła działania na rzecz wyeliminowania uchybień stwierdzonych przez Trybunał we wcześniejszych programach IPA (zob. pkt 27–31 i 38).

Czy Komisja, w ramach wsparcia na rzecz sprawowania rządów, skutecznie zarządza wsparciem pozafinansowym?

76

Ogólnie Komisja skutecznie zarządzała pomocą pozafinansową dla Serbii w dziedzinie sprawowania rządów. Komisja w skuteczny sposób wykorzystywała dialog z Serbią do rozwiązywania problemów z zakresu sprawowania rządów i walki z korupcją. Komisja stopniowo usprawniła swoje podejście poprzez uwzględnienie tych kwestii w procesie kształtowania polityki i opracowywania projektów. Komisja skutecznie wspierała sprawowanie rządów w ramach struktur finansowania UE, ale nie uwzględniła w pełni kwestii krajowego zarządzania finansami publicznymi (zob. pkt 50–71).

77

Komisja zapoczątkowała zorganizowany dialog z Serbią dotyczący kwestii z zakresu sprawowania rządów. Dialog ten w odpowiednim zakresie obejmuje kluczowe obszary sprawowania rządów, określanie kolejnych etapów działań i związanych z nimi działań następczych, a także wiąże priorytety polityczne z kształtowaniem polityki. W strategii dotyczącej rozszerzenia UE i w zmienionym rozporządzeniu w sprawie IPA coraz większy nacisk kładzie się na zarządzanie finansowo-gospodarcze w krajach kandydujących (zob. pkt 50–58).

78

Trybunał ustalił, że nacisk położony na sprawowanie rządów w dialogu i procesie programowania był w mniejszym stopniu widoczny w założeniach koncepcyjnych projektów. Zagrożenia związane ze sprawowaniem rządów uwzględniono jedynie w ograniczonym zakresie w sekcjach dokumentacji projektowej dotyczących warunkowości, wniosków wyciągniętych z wcześniejszych projektów i aspektów przekrojowych lub nie uwzględniono ich wcale. Jednak mimo braku wyraźnych wzmianek dotyczących potrzeby działań antykorupcyjnych lub innych działań z zakresu dobrego sprawowania rządów w przypadku większości ostatnich projektów podanych przeglądowi Trybunał ustalił, że przyczyniły się one pośrednio do walki z korupcją i lepszego sprawowania rządów za sprawą działań związanych z budowaniem zdolności administracyjnych (zob. pkt 59–63).

79

Podczas zatwierdzenia zdecentralizowanego systemu wdrażania Komisja oceniła serbskie struktury zarządzania funduszami UE. Systematycznie oceniała także zagrożenia w ramach struktur IPA i monitorowała działania podjęte w celu ograniczania tych zagrożeń. Jednak, zgodnie z instrumentami prawnymi, proces akredytacyjny dotyczył wyłącznie organów wdrażających IPA, co oznacza, że zdecentralizowany system wdrażania nie był powiązany ze wstępną kompleksową analizą zarządzania finansami publicznymi i walki z korupcją na szczeblu krajowym (zob. pkt 65–71).

Zalecenia

80

Aby usprawnić programowanie, opracowywanie i realizację projektów IPA, Komisja powinna:

- a) zwiększyć przejrzystość i poziom systematycznego dokumentowania procesów nadawania priorytetów projektom i ich selekcji, kładąc nacisk na poszczególne etapy uzasadnionego nadawania priorytetowego charakteru wybranym projektom;
- b) usprawnić proces wyciągania wniosków poprzez opracowanie wyspecjalizowanej bazy danych zawierającej wnioski z wcześniejszych projektów w Serbii i innych właściwych państwach beneficjentach. W ramach wyciągania wniosków należy uwzględnić historię lub typologię nieudanych lub powtarzanych przetargów. Należy także rozważyć możliwość wprowadzenia do bazy danych istotnych zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach końcowych z realizacji zamówień. Baza danych mogłaby zostać uporządkowana według głównych sektorów wykorzystywanych w programowaniu IPA;
- c) systematycznie dokumentować ocenę potrzeb, na podstawie której określa się oczekiwane produkty projektów i zamówień, zwłaszcza w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności beneficjentów za rozpoznane potrzeby;
- d) wzmocnić zasadę warunkowości. Przede wszystkim należy z wyprzedzeniem i w konkretnie mierzalny sposób weryfikować zdolność beneficjenta do spełnienia wymogów wysokiej jakości projektów, a także sprawdzać, czy elementy projektu są zgodne z krajowymi ramami prawnymi i czy dostępne są niezbędne pozwolenia budowlane. Silniejsza warunkowość powinna pomóc w ograniczeniu liczby projektów, które nie są gotowe do realizacji, zwłaszcza dużych projektów infrastrukturalnych;
- e) ustanowić system regularnych krótkich sprawozdań z postępów prac w celu zapewnienia odpowiedniej ścieżki kontrolnej dla całego projektu, a nie tylko pojedynczych zamówień. Sprawozdania całościowe powinny obejmować kompletny wykaz zamówień realizowanych w ramach danego projektu/sektora;
- f) wprowadzić system sprawdzający przydatność produktów projektów (z wykorzystaniem badań, analiz, procedur, protokołów i materiałów szkoleniowych) w perspektywie średnio- i długoterminowej. Położenie większego nacisku na ostateczną przydatność powinno pomóc w przesunięciu punktu ciężkości z wytworzenia produktu i realizacji docelowych warunków zamówienia i płatności na bardziej trwałe rezultaty.

81

W odniesieniu do zorganizowanego dialogu z Serbią w sprawie kwestii dotyczących sprawowania rządów i procesu zdecentralizowanego systemu wdrażania Komisja powinna:

- a) wezwać władze serbskie do przeprowadzenia dalszej racjonalizacji swojego zestawu strategii krajowych i sfinalizowania w pełni ukształtowanego planu działania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi oraz, w stosownych przypadkach, zapewnienia wsparcia technicznego w tym względzie;
- b) podjąć działania w ramach programowania IPA w celu usprawnienia mechanizmu konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi w obszarze sprawowania rządów;
- c) wydać wytyczne w celu dopilnowania, aby potrzeby w zakresie konkretnych działań antykorupcyjnych lub innych środków z zakresu dobrego sprawowania rządów były, w stosownych przypadkach, poddawane ocenie podczas opracowywania założeń projektu;
- d) weryfikować w swojej ocenie ogólnokrajowych reform zarządzania finansami publicznymi, czy działania kontrolne prowadzone przez Komisję w kontekście procesu akredytacji związanego ze zdecentralizowanym systemem wdrażania są w pełni brane pod uwagę.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 21 października 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Wykaz projektów IPA objętych kontrolą

Nr	Tytuł	Program krajowy / Numer projektu	Budżet (w mln euro) ¹
Projekty z zakresu sprawowania rządów			
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – Walka z korupcją i zdolności administracyjne			
1.	Reforma policji: sprawy wewnętrzne	2007/6	1,0
2.	Walka z korupcją	2008/5	2,5
3.	Podniesienie poziomu wydajności i przejrzystości sądownictwa	2007/4	2,6
4.	Podniesienie poziomu przejrzystości i wydajności (prokuratorzy i system karny)	2008/8	4,5
Reforma administracji publicznej			
5.	Program na rzecz wsparcia gmin	2007/2	22,5
6.	Harmonizacja serbskiego Wydziału ds. Ścigania Przeszłości Celnej z normami, organizacją i metodami operacyjnymi unijnych organów ścigania	2008/6	4,4
Zarządzanie finansami publicznymi			
7.	Wsparcie na rzecz Urzędu Zamówień Publicznych	2007/7	2,0
8.	Wsparcie na rzecz rozwoju publicznej wewnętrznej kontroli finansowej – etap 3	2008/2	2,0
Projekty spoza obszaru sprawowania rządów			
Rozwój społeczny			
9.	Program regionalnego rozwoju gospodarczo-społecznego	2007/13	23,3
10.	Reforma służby zdrowia: służby ratownictwa medycznego	2007/16	10,0
Rozwój sektora prywatnego			
11.	Wsparcie na rzecz konkurencyjności sektora prywatnego	2007/22	3,5
Transport			
12.	Most Žeželjev – Odbudowa serbskiej infrastruktury	2009/4	30,0
Środowisko, zmiana klimatu i energia			
13.	Ochrona środowiska naturalnego w firmie „Serbska Energetyka”	2008/17	11,0
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich			
14.	Budowanie zdolności w celu dostosowania polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich do norm unijnych	2007/32	4,4
Inne działania dotyczące dorobku prawnego UE i działania przekrojowe			
15.	Wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego I Wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Razem			128,4

1 Nie uwzględniono współfinansowania krajowego.

Wykaz projektów IPA objętych przeglądem w celu zbadania kwestii sprawowania rządów i walki z korupcją jako zagadnień przekrojowych

Nr	Tytuł	Program krajowy / Numer projektu	Budżet (w mln euro)
A.	Program wsparcia infrastruktury miejskiej – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Nadzór nad budową dróg wzdłuż korytarza X (odcinek Gredelica–Vladicin Han i odcinek Pirot–Ciflc)	2010/15	10,0
C.	Budowanie zdolności instytucjonalnej i wsparcie na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w Serbii	2010/20	2,8
D.	Wzmacnianie serbskiego Inspektoratu ds. Ochrony Środowiska i odnośnych zainteresowanych stron	2010/23	2,5
E.	Wzmacnianie zdolności w zakresie ustawodawstwa, polityki i koordynacji na szczeblu centralnym	2011/3	6,5
F.	Rozwój społeczno-gospodarczy w regionie Dunaju	2011/13	18,5
G.	Dotacyjno-pożyczkowy program inwestycyjny na rzecz środowiska miejskiego (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Budowanie zdolności na rzecz Agencji Energii	2011/19	1,5
I.	Wsparcie na rzecz rozwoju MŚP	2012/7	6,2
J.	Wsparcie na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (zwłaszcza działań 1.4. i 2)	2012/10	15,6
Razem			113,8

Streszczenie

IV

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) ukierunkowany jest na potrzeby, a jego priorytety ustalane są na podstawie oceny stopnia spełnienia kryteriów związanych z UE, wymienionych w szczególności w dokumencie strategicznym Komisji w sprawie rozszerzenia oraz w sprawozdaniach rocznych. W kryteriach przydziału uwzględnia się zdolność Serbii do wykorzystania środków i zarządzania nimi, jak również przestrzeganie przez nią warunków przystąpienia do UE. W ten sposób IPA zapewnia powiązanie pomiędzy politycznymi ramami rozszerzenia a unijną procedurą budżetową.

VI

Komisja przyznaje, że proces związany ze zdecentralizowanym systemem wdrażania został opracowany na potrzeby zarządzania środkami IPA. Serbia przygotowuje obecnie obszerny program reformy zarządzania finansami publicznymi, który będzie oparty na wszechstronnej analizie podsystemów zarządzania finansami publicznymi. Z tego względu zostanie przeprowadzona ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych.

Uwagi

11

Komisja już udzieliła wsparcia rządowi w jego działaniach na rzecz poprawy jakości dokumentów strategicznych, poprzez zastosowanie kilku środków łagodzących finansowanych z IPA. W ciągu ostatniego roku Komisja przeprowadziła kilka ocen sektorowych dotyczących udzielonej wcześniej pomocy dla Serbii w ramach IPA oraz pomocy innych darczyńców, aby ułatwić przygotowania do IPA II, którego celem jest wspieranie wdrażania spójnych strategii/programów sektorowych poprzez podejście sektorowe.

11 Tiret pierwsze

Ograniczone wsparcie procesu decentralizacji zapewniane w ramach IPA opierało się na strategii reformy administracji publicznej przyjętej przez rząd serbski w 2004 r. oraz powiązanych z nią planach działania. Obszary wsparcia w ramach IPA wynikały bezpośrednio z planów działania związanych ze strategią reformy administracji publicznej. Wybrany projekt 5 („Program na rzecz wsparcia gmin”) ukierunkowany był przede wszystkim na budowanie zdolności administracji lokalnej w obszarach priorytetowych dla integracji z UE. Ponadto zgodnie z planem działania w ramach strategii reformy administracji publicznej projekt zakładał wpieranie procesu szczegółowego opracowania strategii decentralizacji, o co wnioskowało ówczesne ministerstwo odpowiedzialne za decentralizację. Realizację projektu utrudnił jednak brak woli politycznej. Produkty tego komponentu projektu są jednak dalej wykorzystywane przez nowo utworzoną Radę ds. Decentralizacji, która ponownie zebrała się jesienią 2013 r., aby kontynuować prace nad strategią. W nowym rządzie zadanie opracowania strategii decentralizacji powierzono Ministerstwu Rozwoju Regionalnego i Samorządu Lokalnego.

Komisja zgadza się, że wszelkie dalsze wsparcie w ramach IPA II z przeznaczeniem na proces decentralizacji musiałyby być oparte na jasnej krajowej strategii decentralizacji i towarzyszącym jej planie działania.

11 Tiret drugie

Komisja przyznaje, że nie było nadrzędnej strategii dotyczącej zarządzania finansami publicznymi, która obejmowałaby wszystkie najważniejsze aspekty tego zarządzania. Natomiast różne aspekty zarządzania finansami publicznymi ujęto w strategiach szczegółowych, takich jak np. strategia fiskalna czy strategia publicznej wewnętrznej kontroli finansowej, tak więc istniała podstawa strategiczna umożliwiająca wspieranie poszczególnych projektów w ramach IPA, mimo że nie było formalnej nadrzędnej strategii dotyczącej zarządzania finansami publicznymi. W nowej strategii rozszerzenia z października 2013 r., zakładającej zajęcie się w pierwszej kolejności zasadniczymi kwestiami, kładzie się szczególnie nacisk na zarządzanie gospodarcze i zarządzanie finansami

publicznymi oraz przewiduje przygotowanie szczegółowych planów działania dotyczących zarządzania finansami publicznymi przez kraje objęte procesem rozszerzenia. W związku z tym wsparcie w ramach IPA II w tym obszarze będzie opierać się na bardziej spójnych ramach dotyczących zarządzania finansami publicznymi niż w przeszłości. Należy zauważyć, że nowa serbska strategia reformy administracji publicznej na okres 2013–2016 także obejmuje zarządzanie finansami publicznymi. Jest to znacząca poprawa w stosunku do przeszłości, ponieważ podkreśla się w niej, że zarządzanie finansami publicznymi dotyczy wszystkich użytkowników budżetu, a nie tylko Ministerstwa Finansów, oraz że konieczna jest koordynacja i spójność wdrażania. Ponadto planowana ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych dopełni ogólny obraz systemów związanych z zarządzaniem finansami publicznymi.

13

Partnerstwo europejskie miało zapewnić ogólne ramy odniesienia, a nie ramy polityczne, aby pomóc określić obszary priorytetowe wymagające reform. Miało także określić ogólne kierunki pomocy finansowej w tych obszarach priorytetowych przy założeniu, że kraj będzie przestrzegał zasad i priorytetów tam określonych. Zasady te konsekwentnie uzgadnia się z władzami serbskimi, a ponadto znalazły one odzwierciedlenie w programach krajowych w pierwszych latach programowania w ramach IPA. Aktualizowana co roku strategia w sprawie rozszerzenia oraz coroczne sprawozdania z postępów dotyczące poszczególnych krajów stanowiły bardziej szczegółowe ramy, które są ważne dla przystąpienia do UE.

14

Komisja uznaje potrzebę ulepszenia wskaźników w programowaniu pomocy w ramach IPA i rozwiązała tę kwestię w ramach odnoszących się do IPA II. Orientacyjne krajowe dokumenty strategiczne, w których zostaną określone długookresowe kierunki pomocy finansowej w ramach IPA dla każdego kraju, będą zawierać załącznik z wykazem wskaźników na różnych poziomach. Są to między innymi wskaźniki w dziedzinie zarządzania gospodarczego i zwalczania korupcji.

16

Komisja przyznaje, że we wcześniejszych programach finansowanych w ramach IPA niektóre projekty wybierano ze względu na ich znaczenie dla Serbii na podstawie zapewnień ze strony rządu co do ich sprawnego wdrożenia. Już w ramach programów finansowanych z IPA w latach 2012 i 2013 wprowadzono znacznie surowsze wymogi dotyczące gotowości projektów, a w ramach IPA II wymogi te będą jeszcze bardziej systematycznie egzekwowane. Udzielając pomocy w ramach IPA, Komisja wspiera opracowywanie nowej metody wyboru projektów inwestycyjnych, która będzie elementem krajowej jednolitej sekwencji projektów. Metoda ta ma ułatwić rządowi serbskiemu ocenę: a) sposobu określania priorytetów oraz b) stopnia dopracowania projektów/programów w sektorach związanych z infrastrukturą.

20

Komisja podziela opinię w kwestii znaczenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego i będzie w dalszym ciągu zachęcać do angażowania ich w programowanie w ramach IPA oraz to zaangażowanie wspierać.

Ramka 3

Dostawy dostosowano do danych wejściowych uzyskanych w równoległym projekcie partnerstwa, który miał wspierać plan rozwoju instytucjonalnego dla agencji płatniczej. Agencji płatniczej przydzielono 105 stanowisk w procesie systematyzacji Ministerstwa Rolnictwa. W czasie realizacji tego projektu skład rządu zmieniał się trzy razy, co doprowadziło do zakłóceń w planowanej rekrutacji personelu do agencji płatniczej.

26

Podjęto środki, aby zwiększyć zdolność korzystania z wniosków z wcześniejszych doświadczeń, a tym samym uprawnić proces programowania w ramach IPA II (2014–2020). Wyciągnięte wnioski i zalecenia sformułowane w ocenach sektorowych dotyczących komponentu I w ramach IPA w Serbii zastosowano przy opracowywaniu założeń programu na 2014 r., który będzie realizowany w ramach IPA. Wprowadzono tabelę z zaleceniami dla każdego sektora oddzielnie oraz dla programowania w ujęciu całościowym, która będzie stanowić kluczowy dokument bazowy dla sektorowych grup roboczych w procesie programowania na 2014 r.

27

Warunki wykorzystuje się w sposób ukierunkowany, począwszy od programowania IPA na 2012 r. Są one określone w sposób jasny i wymierny w kartach sektorowych/kartach projektu i egzekwowane w trakcie realizacji. Wiele projektów wstrzymano w toku programowania, jeżeli zasadnicze warunki wstępne nie były spełnione. Komisja planuje jednak bardziej stanowczo egzekwować warunki i uświadomiła rządowi serbskiemu, że jedynie w pełni dopracowane projekty będą brane pod uwagę w programowaniu.

33

Rzeczywiście w sprawozdaniach Komisji składanych przez subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego wymienia się ambitne cele, które zostały osiągnięte, i wysokie wskaźniki udzielania zamówień, które utrzymują się od kilku lat, co wskazuje na wysoką zdolność absorpcji.

37

Komisja podjęła działania, szczególnie w pierwszych komitetach monitorujących, aby zabezpieczyć pomyślną realizację projektów w toku, co doprowadziło do większej elastyczności w zarządzaniu zamówieniami. Proces rozwinął się i zaczął obejmować bardziej rygorystyczne mechanizmy monitorowania i surowsze decyzje w razie trudności w realizacji, stosowane w indywidualnych przypadkach.

Ramka 7 – Odpowiedź na akapit pierwszy

Obligacje komunalne wyemitowane przez Nowy Sad stanowią pod względem wartości drugą największą pożyczkę samorządu lokalnego w Serbii. Rezultaty osiągnięte w tym programie mają nadal wpływ na rynek w 2014 r. Na przykład dalsze emisje obligacji komunalnych planują miasto Šabac oraz gmina Stara Pazova. Stała konferencja miast i gmin nadal otrzymuje wnioski o zapewnienie wsparcia przy emisji obligacji komunalnych, stanowiących alternatywę dla kredytów. Komisja jest zdania, że bez tego wsparcia rynek obligacji komunalnych w Serbii prawdopodobnie by

nie istniał, a gminy musiałyby w dalszym ciągu płacić wysokie odsetki od kredytów bankowych. Z tego względu wsparcie na rzecz obligacji komunalnych było ważnym punktem wyjścia do tworzenia rynku kredytowego dla samorządów lokalnych w Serbii, który umożliwia finansowanie infrastruktury komunalnej i oszczędności w budżetach lokalnych.

Ramka 7 – Odpowiedź na akapit drugi

Wsparcie finansowe w ramach IPA to pomoc udzielana rządowi, która ma ułatwić spełnienie kryteriów UE i stanowi uzupełnienie dialogu politycznego. Komisja zwróciła uwagę na niedociągnięcia w funkcjonowaniu centralnej jednostki harmonizacji oraz problemy kadrowe jednostek kontroli wewnętrznej w ramach odpowiednich struktur dialogu politycznego z władzami serbskimi, a szczególnie w podkomitecie ds. układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, a także w sprawozdaniu z przeglądu dotyczącym rozdziału 32. Oczekuje się zatem poprawy w krótkim okresie w ramach negocjacji akcesyjnych. O ile projekt z 2008 r. nie wystarczył, aby wyeliminować wszystkie trudności, o tyle w znacznym stopniu przyczynił się do osiągnięcia takiego poziomu przygotowania, który umożliwiłby Komisji zaproponowanie otwarcia rozdziału 32.

43

Na podstawie tego konkretnego projektu nie można wyciągnąć uogólnionych wniosków na temat efektywności wsparcia UE w dziedzinie robót publicznych. Inżynier ocenił, że większość opóźnień wystąpiła z winy wykonawcy. Ponadto, szczególnie od IPA 2011, tego rodzaju trudności rozwiązuje się obecnie dzięki lepszym powiązaniom między elementami dotyczącymi polityki a programowaniem.

45

Komisja przyznaje, że brakuje zbiorczego dokumentu dotyczącego monitorowania historii nieudanych przetargów. Przyczyny odwołania lub innego rodzaju niepowodzenia przetargów analizuje się w indywidualnych przypadkach i uwzględnia przy ewentualnym ponownym uruchomieniu procedury.

Ramka 10 – Odpowiedź na akapit pierwszy

Procedura przetargowa dotycząca projektu „Reforma policji” nie została zrealizowana z powodu wpłynięcia tylko jednej oferty po terminie. Po niepowodzeniu procedury przetargowej beneficjent (dział ds. wewnętrznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych) pozostał zaangażowany w projekt, podczas gdy kwestie związane z brakiem samodzielności działu, odpowiedniej kadry oraz wsparcia kierownika wyższego szczebla w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w dalszym ciągu miały wpływ na zdolność skutecznego zwalczania korupcji w policji przez departament kontroli wewnętrznej. Kwestie te były przedmiotem szczegółowych pism wysłanych do ministra przez szefa delegatury oraz ambasadora państwa uczestniczącego w partnerstwie.

Ramka 11 – Odpowiedź na akapit pierwszy

Komisja już wykorzystała wnioski wyciągnięte z tych doświadczeń. W programie na 2012 r. w ramach IPA aspekt informatyczny dotyczący sądownictwa obejmuje, jako pierwszą czynność, analizę potrzeb. Ewentualnej dalszej pomocy można udzielić dopiero po zakończeniu analizy potrzeb.

Ramka 11 – Odpowiedź na akapit drugi

Komisja zgadza się z opinią, że brak jasnych ram polityki regionalnej stanowił ryzyko dla trwałości. Nie było jednak jednolitego modelu unijnego, który można by zaproponować, ponieważ to rząd serbski musi swoją decyzją polityczną określić aspekty organizacyjne na poziomie krajowym. Trwałość stała się kwestią problematyczną, kiedy okazało się, że Serbii nie uda się na wczesnym etapie procesu przyjąć ram polityki regionalnej oraz ram ustawowych ani jasnych mechanizmów finansowania. Komisja pragnie podkreślić, że wszystkie agencje rozwoju regionalnego finansowane przez UE kontynuowały działalność po ukończeniu projektu i zakończeniu finansowania przez UE. Były wprowadzone nadal w dużej mierze uzależnione od projektów, ale większość z nich zdobyła uznanie w regionach i korzystała z programów współpracy transgranicznej, środków krajowych, środków pochodzących od organizacji darczyńców, a także prywatnych dochodów pochodzących ze świadczenia różnych usług dla przedsiębiorstw. Z tego programu można wyciągnąć następujący ważny wniosek: należy zadbać o jasne sekwencjonowanie działań, tak by np. przyjęcie ram strategicznych/prawnych stanowiło warunek wstępny przyznania dalszego wsparcia.

Ramka 11 – Odpowiedź na akapit trzeci

Projekt można uznać za jednorazowe wsparcie rządowe na rzecz struktur gminnych, które dopiero wówczas stały się odpowiedzialne za utrzymanie i pozyskiwanie sprzętu i infrastruktury w swoich instytucjach zdrowia publicznego.

W czasie zakupu Ministerstwo Zdrowia zamierzało pozyskać więcej pojazdów, aby bardziej zaspokoić potrzeby (park samochodowy powinien liczyć 1000 pojazdów, a Serbia miała ich niecałe 400, w tym 252 pojazdy подарowane przez UE). Zasoby finansowe są jednak coraz bardziej ograniczone i gminy ze swoich budżetów mogły sfinansować jedynie naprawy i sporadycznie zamówienia.

Zamówienia dokonane przez UE można by uznać za wsparcie na rzecz odbudowy w sytuacjach nadzwyczajnych, ponieważ przed 1991 r. nie dokonywano żadnych takich zakupów i bardzo potrzebny był jakiś system dla tych pojazdów. W przeciwnym razie konsekwencje dla świadczenia usług i zdrowia społeczeństwa byłyby poważne.

Pojazdy te są nadal najnowszymi dostępnymi w kraju i nadal są wykorzystywane w maksymalnym zakresie, więc zwiększone zdolności wynikające z projektu są nadal utrzymane. Odnowa pojazdów jest uzależniona od przyszłego rozwoju gospodarczego kraju.

Ramka 12 – Odpowiedź na akapit pierwszy

Komisja zgadza się z twierdzeniem, że w niektórych ministerstwach trudno jest zatrudnić kontrolerów wewnętrznych. Władze serbskie poinformowały jednak Komisję, że u 76 użytkowników budżetu utworzono funkcję kontroli wewnętrznej (55 z nich to jednostki centralnego szczebla rządowego, a 21 – jednostki szczebla samorządowego). Użytkownicy ci odpowiadają za 90% środków publicznych. We wszystkich ministerstwach utworzono działy kontroli wewnętrznej, ale w dwóch ministerstwach stanowiska są jeszcze nieobsadzone. Mniejsi użytkownicy budżetu mogą tymczasem tworzyć wspólne działy kontroli wewnętrznej lub zawierać umowy z użytkownikami budżetu, którzy dysponują funkcją kontroli wewnętrznej, i korzystać z ich kontrolerów.

Kwestia ta zostanie uwzględniona w rozdziale 32 w negocjacjach i oczekuje się w związku z tym postępów, które będą ściśle monitorowane przed zamknięciem tego rozdziału.

Ramka 12 – Odpowiedź na akapit drugi

Komisja uznaje trudność z utrzymaniem wykwalifikowanego personelu w głównych strukturach administracyjnych za wyzwanie horyzontalne w krajach kandydujących. Kwestia ta będzie monitorowana we wszystkich dziedzinach w trakcie negocjacji, ponieważ rozdział można zamknąć dopiero wówczas, gdy krajowe przepisy są w pełni dostosowane do prawodawstwa UE, a zdolność administracyjną uznaje się za wystarczającą do wdrażania polityk UE.

48

Już podjęto działania w celu ograniczenia słabości w zakresie trwałości. Plan monitorowania w ramach ROM na 2014 r. obejmuje kilka przeglądów *ex post* w ramach ROM w celu sprawdzenia trwałości rezultatów projektów IPA w średnim i długim okresie.

59

Przy okazji formalnego otwarcia negocjacji akcesyjnych z Serbią w styczniu 2014 r. oraz rozpoczęcia ich od rozdziałów dotyczących praworządności (rozdział 23 – wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe oraz rozdział 24 – sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo) położono duży nacisk na potrzebę zapewnienia solidnego i przewidywalnego otoczenia sprzyjającego praworządności, które będzie przyczyniać się do ogólnej poprawy warunków sprawowania rządów. Zalicza się do tego w szczególności skuteczne zwalczanie korupcji ze skutkiem odstrasającym na wszystkich poziomach i we wszystkich sektorach (w tym na poziomie projektów), co jest kwestią priorytetową.

61

We wszystkich okresach programowania kwestie przekrojowe były częścią bardziej ogólnych zagadnień związanych z praworządnością. Nawet jeżeli nie wspomniano o tym wyraźnie w poprzednich latach, Komisja zajmuje się tym kwestiami w sposób przekrojowy, ale przyznaje jednocześnie, że wyraźne odniesienia mogą przyczynić się do większej jasności w tym względzie.

66

Serbia przygotowuje obecnie obszerny program reformy zarządzania finansami publicznymi, który będzie oparty na szczegółowej analizie podsystemów zarządzania finansami publicznymi. Z tego względu zostanie przeprowadzona ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych. Wszechstronny i rzetelny program reform zarządzania finansami publicznymi stanowi jeden z najważniejszych wymogów w negocjacjach akcesyjnych Serbii z Unią Europejską, a jednocześnie także jeden z głównych elementów planowania i wprowadzania w życie długofalowych reform.

Ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych zapewni rządowi serbskiemu obraz działania systemu zarządzania finansami publicznymi, co pozwoli ocenić aktualną sytuację w najważniejszych obszarach oraz określić ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem nowej strategii reformy zarządzania finansami publicznymi. Będzie to również obejmować ocenę struktur IPA stworzonych przez władze serbskie.

67

Komisja zgadza się z potrzebą dalszych działań na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Stopniowo tworzy się funkcję kontroli wewnętrznej w taki sposób, aby objąć nią bazę zarządzania zdecentralizowanego. Z czasem wzrosła liczba kontrolerów wewnętrznych i przeprowadzonych kontroli. Zgodnie z wymogami ustawy o systemie budżetowym nadal istnieje jednak potrzeba utworzenia skutecznego i funkcjonującego systemu kontroli wewnętrznej dla wielu organów budżetowych i beneficjentów. Kontrola wewnętrzna jest skoncentrowana przede wszystkim na sprawdzaniu zgodności z prawem w trybie *ex post* oraz na wykrywaniu ewentualnych nieprawidłowości, o czym świadczy praca wykonywana przez kontrolerów wewnętrznych, scentralizowanych inspektorów budżetowych i państwową izbę kontroli. Zgodnie z zasadą odpowiedzialności kierowniczej należy jednak stopniowo zwiększać nacisk na przenoszenie odpowiedzialności za tworzenie i wprowadzanie w życie odpowiednich struktur zarządzania finansami i kontroli finansowej na kierownictwo, co przy wsparciu ze strony funkcji kontroli wewnętrznej pozwoliłoby zapobiegać nieprawidłowościom na samym początku.

70

Komisja wprowadziła środki ograniczające ryzyko dużej rotacji personelu. Pracownicy aktywnie uczestniczą w zadaniach wykonywanych przez delegaturę w obecnym systemie scentralizowanym, aby zdobyć praktyczne doświadczenie w pracy nad rzeczywistymi przypadkami przed przystąpieniem do samodzielnego przeprowadzania transakcji po wprowadzeniu modelu zdecentralizowanego. Zadania te obejmują obserwowanie pracy komisji oceniających, uczestnictwo w kontrolach na miejscu oraz kontrole weryfikacyjne projektów.

71

Wzmocnienie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia jest istotnym elementem już wymienionym w sprawozdaniu z przeglądu dotyczącym rozdziału 23. Rozwój systemu ochrony takich osób powinien stanowić ważny element planu działania, który władze serbskie obecnie przygotowują, aby spełnić kryterium otwierające dla tego rozdziału. Przygotowano projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających przypadki naruszenia, który oczekuje na przyjęcie.

Wnioski i zalecenia

74 a)

Komisja przyznaje, że istnieją pewne niedociągnięcia związane z opracowaniem założeń projektów, szczególnie wczesnych projektów IPA. Z tego względu Komisja udoskonaliła swoje karty sektorowe w tym względzie. Przy ocenach sektorów finansowanych z IPA wyciągnięto wnioski z wdrożenia IPA I (2007–2012). Zalecenia wynikające z tych ocen przekazano grupom roboczym i znajdują one odzwierciedlenie w programowaniu w ramach IPA II. Niektóre zalecenia szczegółowe zawarte w ocenach sektorowych już zostały odzwierciedlone w nowym otoczeniu regulacyjnym IPA II (rozporządzenie UE 231/2014), we wspólnym rozporządzeniu wykonawczym (rozporządzenie UE 236/2014) oraz w projektach umów ramowych, które mają zostać zawarte indywidualnie z każdym beneficjentem.

74 b)

Komisja przyznaje, że istnieją odosobnione problemy z wdrażaniem wcześniejszych projektów, w odniesieniu do których działania podjęła instytucja zamawiająca, aby zabezpieczyć wykonanie umów i zadbać o należyte zachowanie finansowe przy zarządzaniu umowami. Złożoność i technicznie wymagające procedury przetargowe doprowadziły do pewnych niepowodzeń i zostały ograniczone przy ponownym uruchomieniu procedur.

74 c)

Komisja uznaje trudności z zatrudnieniem i utrzymaniem wykwalifikowanego personelu w strukturach administracyjnych za wyzwanie horyzontalne we wszystkich krajach kandydujących. Kwestia ta będzie monitorowana w trakcie negocjacji, ponieważ rozdział można zamknąć dopiero wówczas, gdy przepisy krajowe są w pełni dostosowane do prawodawstwa UE, a zdolność administracyjną uznaje się za wystarczającą do wdrażania polityk UE.

76

Serbia przygotowuje obecnie obszerny program reformy zarządzania finansami publicznymi, który będzie oparty na szczegółowej analizie podsystemów zarządzania finansami publicznymi. Z tego względu zostanie przeprowadzona ocena rozliczalności finansowej wydatków publicznych. Wszechstronny i rzetelny program reform zarządzania finansami publicznymi stanowi jeden z najważniejszych wymogów w negocjacjach akcesyjnych Serbii z Unią Europejską, a jednocześnie także jeden z głównych elementów planowania i wprowadzania w życie długofalowych reform.

78

We wszystkich okresach programowania kwestie przekrojowe były częścią bardziej ogólnych zagadnień związanych z praworządnością. Nawet jeżeli nie wspomniano o tym wyraźnie w poprzednich latach, Komisja zajmuje się tym kwestiami w sposób przekrojowy, ale przyznaje jednocześnie, że wyraźne odniesienia mogą przyczynić się do większej jasności w tym względzie.

80 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Procesy nadawania priorytetów i selekcji uległy ogólnej poprawie w czasie realizacji IPA I. W odniesieniu do projektów realizowanych w ramach IPA II oczekuje się dalszych postępów, zgodnie z nowo opracowaną metodą, a także przejścia na podejście sektorowe, które zapewni lepsze powiązanie priorytetów politycznych z programowaniem wsparcia. Główne priorytety w zakresie polityki związane z programowaniem znajdują odzwierciedlenie w krajowym dokumencie strategicznym, a rozbieżności względem tych priorytetów będą oceniane co roku w dokumencie strategicznym Komisji i sprawozdaniach z postępów. Po otwarciu negocjacji akcesyjnych programowanie w każdym sektorze powinno zostać ściśle powiązane z priorytetami określonymi w odpowiednich rozdziałach – najpierw w sprawozdaniach z przeglądu, a następnie, w stosownych przypadkach, w kryteriach otwarcia i zamknięcia. Inna wyraźna poprawa w dziedzinie inwestycji powinna wynikać z opracowania krajowej jednolitej sekwencji projektów strategicznych w takich dziedzinach, jak: transport, energia, środowisko i infrastruktura dla przedsiębiorstw, która ma zostać przyjęta przez rząd i służyć za podstawę przy udzielaniu wsparcia z IPA na projekty infrastrukturalne.

80 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie. W kontekście tematycznych ocen sektorowych wnioski wyciągnięte z realizacji projektów, mające znaczenie dla różnych krajów i sektorów, są już przekazywane; szczególnie przy ocenach sektorów finansowanych z IPA wyciągnięto wnioski wdrażania IPA I (2007–2012). Wskutek tego niektóre zalecenia szczegółowe zawarte w ocenach sektorowych już zostały odzwierciedlone w nowym otoczeniu regulacyjnym IPA II (rozporządzenie UE 231/2014), wspólnym rozporządzeniu wykonawczym (rozporządzenie UE 236/2014) oraz w projektach umów ramowych, które mają zostać zawarte indywidualnie z każdym beneficjentem. Tam gdzie ma to zastosowanie, znajdują one także odzwierciedlenie w programowaniu dotyczącym IPA II. Do celów monitorowania wewnętrznego i sprawozdawczości opracowano szczegółową tabelę, która ukazuje ewolucję działań podejmowanych w celu wprowadzenia w życie głównych ustaleń i zaleceń z wcześniejszych ocen

dotyczących zarówno sektorów, jak i form pomocy. Przy okazji tworzenia ram prawnych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w celu spełnienia wymogów w zakresie sprawozdawczości wynikających z ram prawnych dotyczących IPA II Komisja zamierza także przeanalizować, czy wykorzystując ewentualnie istniejące narzędzia, można także opracować skuteczne i racjonalne pod względem kosztów narzędzie sprawozdawcze, które obejmowałoby również procedury przetargowe. Ponadto zgodnie z uaktualnionymi ostatnio wytycznymi strategicznymi DG ds. Rozszerzenia przewiduje się przegląd obecnych praktyk i narzędzi w zakresie monitorowania. Planuje się także zwiększyć efekty synergii między funkcjami oceny i monitorowania, co przyczyni się do zapewnienia konsekwencji w działaniach podejmowanych w następstwie wcześniejszych ustaleń i zaleceń.

80 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zamierza je uwzględnić, wprowadzając ulepszenia w ramach logicznych interwencji objętych zakresem dokumentów dotyczących działań w obrębie IPA II, szczególnie w odniesieniu do rezultatów i produktów działań, a także poprzez dalsze doskonalenie dokumentacji związane z oceną potrzeb, takich jak załączniki do dokumentów dotyczących działań.

80 d)

Komisja przyjmuje to zalecenie. W praktyce zostało ono już w dużej mierze uwzględnione, ponieważ od programowania IPA na 2012 r. warunki wykorzystuje się w sposób jasny i wymierny w kartach sektorowych/kartach projektu i egzekwowane w trakcie realizacji. Wiele projektów wstrzymano w toku programowania, jeżeli zasadnicze warunki wstępne nie były spełnione. Komisja planuje jednak bardziej stanowczo egzekwować warunki i dała rządowi serbskiemu wyraźnie do zrozumienia, że jedynie w pełni dopracowane projekty będą brane pod uwagę w programowaniu. Wsparciem tej polityki, w odniesieniu do infrastruktury, będzie utworzenie jednolitej sekwencji projektów, która obejmie indywidualną ocenę wszystkich projektów co do stopnia ich dopracowania (i spełnienia warunków).

80 e)

Komisja przyjmuje to zalecenie. W sprawozdaniu subdelegowanego urzędnika zatwierdzającego za 2014 r. planuje się wprowadzić udoskonaloną ścieżkę kontrolną dla całego projektu, tj. dla umów ujętych w rocznej strategii poświadczania wiarygodności na 2014 r. oraz dla planu kontroli na 2014 r. i kolejne lata. Rezultaty, ustalenia i zalecenia z kontroli i monitorowania na miejscu zostaną przedstawione w sprawozdaniach z przeglądu zawierających dane dotyczące całego projektu/sektora. Sprawozdania te zostaną ulepszone w taki sposób, aby ułatwić i zagwarantować realizację zaleceń.

80 f)

Komisja przyjmuje to zalecenie i przewiduje stworzyć system, który pozwoli jej uwzględnić próby takich kontroli w swoich rocznych planach kontroli i weryfikacji na miejscu.

81 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja jest na etapie wspierania oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych, która ma zapewnić rządowi serbskiemu ogólny obraz działania systemu zarządzania finansami publicznymi. Obejmie ona ocenę aktualnej sytuacji w najważniejszych obszarach oraz określenie ograniczeń i ryzyka związanych z wdrożeniem nowej strategii reformy zarządzania finansami publicznymi. Będzie to również obejmować ocenę struktur IPA stworzonych przez władze serbskie. Serbia przygotowuje obecnie obszerny program reformy zarządzania finansami publicznymi, który będzie oparty na szczegółowej analizie podsystemów zarządzania finansami publicznymi. Postęp będzie ściśle pilotowany i monitorowany w czasie negocjacji w ramach rozdziału 32 dotyczącego kontroli finansowej.

81 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i z zadowoleniem przyjmuje wszelkie dalsze zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces opracowywania polityk i programowania. Uważa *de facto*, że środki te zostały już w dużej mierze wdrożone. Komisja już zapewniła wsparcie w ramach IPA na rzecz utworzenia Urzędu Współpracy ze Społeczeństwem Obywatelskim. Urząd utworzono w 2010 r. W tym samym roku władze krajowe stworzyły także mechanizm znany jako SECO (sektorowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego), aby umożliwić udział społeczeństwa obywatelskiego w planowaniu, programowaniu i monitorowaniu wsparcia w ramach IPA. Mechanizm SECO zorganizowano w sposób sektorowy. Dla każdego sektora zarejestrowano przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wsparcie w ramach IPA zapewniano, udzielając wsparcia technicznego na opracowanie mechanizmu SECO oraz na zwiększenie jego wpływu na kształtowanie polityk w szerszym zakresie. Wprawdzie przy programowaniu w ramach IPA regularnie konsultowano się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, to w przeszłości jednak korzystały one z tego mechanizmu w sposób ograniczony.

81 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i wyda wytyczne, aby zadbać o to, by potrzeby w zakresie konkretnych działań antykorupcyjnych lub innych środków z zakresu dobrego sprawowania rządów były, w stosownych przypadkach, poddawane ocenie podczas opracowywania założeń projektu.

81 d)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zadba o to, by działania kontrolne prowadzone w kontekście procesu akredytacji oraz przekazania decyzji w zakresie zarządzania od marca 2014 r. były brane pod uwagę przy procesie reformy zarządzania finansami publicznymi.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

W niniejszym sprawozdaniu oceniono, czy wsparcie UE – w wysokości około 1,2 mld euro w latach 2007–2013 – było skuteczne pod względem przygotowania Serbii do członkostwa w UE. Skontrolowane projekty przyniosły zaplanowane efekty, ale odnotowano niedociągnięcia w zakresie ich koncepcji, a także ich realizacji i trwałości. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdza, że podczas planowania pomocy dla Serbii Komisja słusznie kładzie nacisk na kwestie związane ze sprawowaniem rządów oraz że wsparcie unijne skutecznie pomaga Serbii w przeprowadzaniu reform strukturalnych oraz w usprawnianiu zarządzania finansami publicznymi.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji