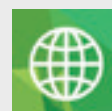


Raportul special

Asistența pentru preaderare acordată Serbiei de către Uniunea Europeană



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2014

ISBN 978-92-9207-058-8
doi:10.2865/63541

© Uniunea Europeană, 2014
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

Raportul special

Asistența pentru preaderare acordată Serbiei de către Uniunea Europeană

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)
al doilea paragraf TFUE]

Puncte

Acronime

I-VII Sinteză

1-6 Introducere

1-4 Context

5-6 Asistența pentru preaderare acordată Serbiei de către Uniunea Europeană

7-8 Sfera și abordarea auditului

9-71 Observații

9-48 Partea întâi – Gestionarea, de către Comisie, a proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare

9-22 Deciziile de finanțare s-au bazat pe strategii relevante

23-38 Comisia a început să abordeze deficiențele existente în conceperea proiectelor, deficiențe din cauza cărora procesul de implementare a înregistrat întârzieri

39-48 Proiectele derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare și-au atins, în general, realizările planificate, însă rezultatele ulterioare derivate din aceste realizări s-ar putea dovedi nesustenabile

49-71 Partea a doua – Gestionarea, de către Comisie, a asistenței nefinanciare acordate în sprijinul guvernantei

49-63 În cadrul dialogului purtat cu Serbia, Comisia a abordat pe larg aspecte legate de guvernanță, ceea ce a avut un impact pozitiv din ce în ce mai important

64-71 La momentul aprobării sistemului de gestiune a fondurilor UE utilizat de Serbia, Comisia nu a ținut seama pe deplin de modul în care Serbia gestiona finanțele publice

72-81 **Concluzii și recomandări**

72-79 **Concluzii**

80-81 **Recomandări**

Anexa I – Lista proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare care au fost auditate

Anexa II – Lista proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare care au fost examinate în cadrul analizei realizate cu privire la aspectele orizontale ale guvernancei și combaterii corupției

Răspunsurile Comisiei

AI: Acordul interimar privind comerțul și aspectele legate de comerț

ASA: Acord de stabilizare și de asociere

CFIM: Cadru financiar indicativ multianual

DGP: Dialogul consolidat permanent

DIPM: Document indicativ de planificare multianuală

IMM: Întreprinderi mici și mijlocii

IPA: Instrumentul de asistență pentru preaderare

NIPAC: Coordonatorul IPA la nivel național (*National IPA Coordinator*)

PE: Parlamentul European

PEFA: Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PSA: Proces de stabilizare și de asociere

ROM: Monitorizare axată pe rezultate (*Results-Oriented Monitoring*)

SEIO: Serviciul pentru Integrare Europeană al Republicii Serbia (*Republic of Serbia European Integration Service*)

SIGMA: Sprijin pentru îmbunătățirea guvernancei și a gestionării (*Support in Governance and Management*)

I

Sprijinul financiar pe care Uniunea Europeană (UE) îl acordă Serbiei începând cu 2007 prin intermediul Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA) se ridică la aproximativ 170 de milioane de euro anual. Guvernanța, identificată de Comisie ca fiind domeniul cel mai problematic pentru Serbia, a primit un sfert din finanțarea IPA. UE completează finanțarea IPA prin anumite mijloace nefinanciare, destinate să contribuie la pregătirea Serbiei în vederea aderării la UE.

II

Auditul a urmărit să analizeze dacă asistența pentru preaderare acordată Serbiei și, la un nivel mai aprofundat, sprijinul pentru domeniul-cheie al guvernantei sunt gestionate în mod eficiente de către Comisie. Auditul a acoperit perioada 2007-2013 și a urmărit să răspundă la două întrebări, și anume:

- (a) Gestionează Comisia în mod eficiente proiectele derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare?
- (b) Gestionează Comisia în mod eficiente asistența nefinanciară acordată în sprijinul guvernantei?

III

Auditul a examinat procesul de programare a IPA, precum și 15 proiecte finanțate din IPA în cadrul programelor anuale derulate în cadrul IPA în Serbia în 2007, 2008 și 2009, axându-se în special asupra rezultatelor proiectelor. Partea din asistența nefinanciară care a fost auditată a inclus dialogul UE-Serbia cu privire la aspecte legate de guvernanta și cooperarea în vederea pregătirii Serbiei pentru o gestiune descentralizată a fondurilor UE. De asemenea, Curtea a examinat și un alt eșantion de zece proiecte finanțate din IPA derulate în cadrul programelor anuale din 2010, 2011 și 2012, pentru a verifica dacă guvernanta și combaterea corupției erau incluse ca aspecte orizontale în proiectele în care buna guvernanta nu apărea ca obiectiv principal.

IV

În urma auditului s-a constatat că, în general, Comisia gestionează în mod eficiente asistența pentru preaderare acordată Serbiei. Alături de alte forme de sprijin, asistența financiară pentru preaderare reprezintă un ajutor eficiente pentru Serbia în implementarea de reforme sociale și economice și în îmbunătățirea guvernantei la nivelul țării. În urma experienței dobândite din relațiile cu alte țări beneficiare ale IPA, Comisia se axează din ce în ce mai mult asupra aspectelor legate de guvernanta atunci când planifică asistența financiară și nefinanciară pe care o acordă Serbiei.

V

Comisia gestionează în mod eficiente proiectele finanțate în cadrul IPA. Programarea asistenței financiare din cadrul IPA are la bază un cadru strategic coerent, iar abordarea aplicată selecției proiectelor relevante pentru pregătirea Serbiei în vederea aderării se îmbunătățește. În ansamblu, proiectele auditate și-au atins realizările planificate, însă au avut de suferit din cauza mai multor deficiențe existente la nivelul conceperii, al implementării și al sustenabilității lor. La elaborarea celor mai recente programe anuale derulate în cadrul IPA, Comisia a luat măsuri pentru a da curs observațiilor formulate de Curte în legătură cu deficiențele identificate la nivelul proiectelor anterioare din cadrul IPA.

VI

Comisia a gestionat în mod eficace asistența nefinanciară acordată Serbiei în domeniul guvernancei. Auditul a arătat că dialogul structurat dintre UE și Serbia a acoperit în mod adecvat domeniile-cheie ale guvernancei, realizând o corelație între prioritățile politice și formularea politicilor. În general, modul de concepere a proiectelor nu a reflectat în mod explicit accentul pus asupra guvernancei în cadrul acestui dialog, însă majoritatea proiectelor examinate de Curte au contribuit în mod indirect la îmbunătățirea guvernancei și/sau la combaterea corupției, prin activitățile legate de consolidarea capacității administrative. În ceea ce privește pregătirea Serbiei în vederea implementării unei gestiuni descentralizate a fondurilor UE, auditul a arătat că abordarea folosită de Comisie sprijinea în mod eficace guvernancea, dar numai în contextul limitat al structurilor de gestionare a IPA. Activitatea de audit desfășurată de Comisie în legătură cu structurile IPA de la nivel național, în conformitate cu regulamentul de instituire a IPA, nu a fost inclusă într-o evaluare cuprinzătoare a gestiunii finanțelor publice la nivelul țării.

VII

Raportul conține o serie de recomandări concrete destinate să îmbunătățească programarea, conceperea și implementarea proiectelor derulate în cadrul IPA în Serbia. Referitor la asistența nefinanciară, Curtea formulează în atenția Comisiei următoarele recomandări: să sprijine autoritățile sârbe în eforturile lor de optimizare a strategiilor naționale și de finalizare a unei foi de parcurs pe deplin funcționale în materie de gestiune a finanțelor publice; să îmbunătățească mecanismul de consultare a organizațiilor societății civile; să evalueze în mod sistematic, în etapa de concepere a proiectelor, dacă este nevoie de măsuri specifice de combatere a corupției sau de alte măsuri de bună guvernance; să ia măsuri pentru a integra activitatea de audit a Comisiei cu privire la structurile IPA naționale în evaluarea de ansamblu a gestiunii finanțelor publice la nivelul întregii țări.

Context

01

După prăbușirea regimului lui Slobodan Milošević, în octombrie 2000, Serbia, țara cea mai mare din Balcanii de Vest, atât din punctul de vedere al populației, cât și al suprafeței¹, și-a început drumul către aderarea la UE în cadrul procesului de stabilizare și de asociere. **Figura 1** prezintă o imagine generală a principalelor evenimente care au marcat relațiile UE-Serbia în perioada 1999-2014.

1 Serbia are o suprafață de 77 474 km² și o populație de 7,2 milioane de locuitori (CIA World Factbook, date din 2014).

Figura 1

Date-cheie în relațiile dintre UE și Serbia

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 ianuarie — Are loc prima conferință interguvernamentală (Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană și Serbia), care marchează începutul oficial al negocierilor de aderare a Serbiei.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 septembrie — Intră în vigoare Acordul de stabilizare și de asociere dintre UE și Serbia. Începe examinarea analitică a <i>acquis</i>-ului („screening”). 28 iunie — Consiliul European decide să deschidă negocierile de aderare cu Serbia.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 martie — Consiliul European confirmă statutul Serbiei de țară candidată la aderarea la UE.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 octombrie — Comisia publică avizul privind cererea de aderare la Uniunea Europeană prezentată de Serbia. 20 iulie — Este arestat Goran Hadžić, ultimul suspect căutat de Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie. 26 mai — Este arestat Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 februarie — Intră în vigoare Acordul interimar privind comerțul și aspectele legate de comerț (parte a Acordului de stabilizare și de asociere dintre UE și Serbia).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 decembrie — Serbia prezintă cererea de aderare la UE. 19 decembrie — Cetățenilor sârbi li se acordă dreptul de a circula fără viză în spațiul Schengen.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 iulie — Este arestat Radovan Karadžić. 29 aprilie — Se semnează Acordul de stabilizare și de asociere dintre UE și Serbia, precum și Acordul interimar privind comerțul și aspectele legate de comerț.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 mai — UE suspendă discuțiile cu privire la Acordul de stabilizare și de asociere UE-Serbia, afirmând că Serbia nu cooperează pe deplin cu Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 octombrie — Serbia începe negocierile cu UE în vederea semnării unui tratat internațional care va purta numele de Acordul de stabilizare și de asociere.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 iunie — Consiliul European de la Salonic confirmă perspectiva aderării la UE pentru țările din Balcanii de Vest.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 aprilie — Este arestat Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 iunie — Consiliul European de la Santa Maria da Feira declară că toate țările incluse în procesul de stabilizare și de asociere sunt potențiale candidate la aderarea la UE.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 mai — Comisia prezintă propunerea cu privire la procesul de stabilizare și de asociere (politica UE în raport cu țările din Balcanii de Vest), instituit în vederea unei eventuale aderări la UE.

02

Procesul de stabilizare și de asociere inițiat de UE în 1999, după zece ani de tulburări și de conflicte armate desfășurate pe teritoriul fostei Republici Socialiste Federative Iugoslavia, a avut la bază ideea că pacea durabilă, stabilitatea și democrația pot fi instaurate în țările din Balcani numai dacă există o perspectivă concretă a integrării în Uniunea Europeană. Procesul de stabilizare și de asociere combină legături bazate pe acorduri, sub forma acordurilor de stabilizare și de asociere, cu măsuri comerciale în temeiul cărora regiunea beneficiază de acces liber la piețele din UE pentru aproape toate mărfurile și cu o asistență financiară considerabilă acordată din bugetul UE.

03

UE a insistat ca Serbia să predea persoanele suspecte de crime de război Curții Penale Internaționale de la Haga și să găsească o soluție de durată pentru relațiile sale cu Kosovo, pentru a putea realiza progrese semnificative către aderarea la UE. Serbia și-a prezentat cererea de aderare la UE la 22 decembrie 2009, iar Consiliul European i-a conferit statutul de țară candidată la 1 martie 2012, bazându-se pe concluziile formulate de Consiliul Afaceri Generale din 28 februarie. În aceste concluzii se sublinia progresul înregistrat de Serbia în cadrul dialogului său cu Kosovo². Decizia Consiliului a ținut seama și de alți factori hotărâtori, precum progresul realizat de Serbia în îndeplinirea elementelor politice ale criteriilor de la Copenhaga³, precum și predarea, către autoritățile judiciare, a mai multor persoane suspecte a fi criminali de război.

04

Negocierile de aderare cu Serbia au fost lansate în mod oficial la 1 ianuarie 2014. Comisia Europeană afirmase anterior că, în opinia sa, aspectele legate de guvernarea reprezentau principala provocare a Serbiei și a decis ca acest domeniu foarte problematic să fie abordat într-o etapă incipientă a negocierilor asupra capitolelor de aderare⁴.

- 2 Dialogul dintre Belgrad și Pristina a fost mediat de Catherine Ashton, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și vicepreședintă a Comisiei Europene, și sprijinit de Serviciul European de Acțiune Externă.
- 3 Criteriile de la Copenhaga stabilite de Consiliul European în iunie 1993 includ:
 - (a) criteriile politice: existența unor instituții stabile care să garanteze democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protecția minorităților;
 - (b) criteriile economice: existența unei economii de piață funcționale, precum și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței în cadrul UE;
 - (c) capacitatea de asumare a obligațiilor care decurg din statutul de membru, inclusiv adeziunea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare.
- 4 Pentru a facilita negocierile de aderare, procesul este împărțit în 35 de capitole cu privire la politicile UE. Negocierile asupra diferitelor capitole nu se limitează la aspectele legislative și de reglementare, ci acoperă, de asemenea, crearea structurilor administrative necesare și progresele realizate în consolidarea capacității de gestionare a acestora. Capitolele referitoare la guvernarea sunt, în esență, capitolele 23 (Sistemul judiciar și drepturile fundamentale) și 24 (Justiție, libertate și securitate).

Asistența pentru preaderare acordată Serbiei de către Uniunea Europeană

05

Asistența pentru preaderare acordată de UE vizează cu prioritate să sprijine țările beneficiare în vederea consolidării capacității lor administrative, precum și a adoptării și punerii în aplicare a *acquis*-ului UE⁵. În scopul consolidării capacității administrative, Comisia finanțează activități cum ar fi crearea de instituții, instituirea de sisteme de gestionare și cursuri de formare.

06

În perioada 2007-2013, UE a furnizat Serbiei asistență în materie de capacitate administrativă în cadrul Componentei I („Asistență pentru tranziție și consolidarea instituțiilor”) a Instrumentului de asistență pentru preaderare⁶. Finanțarea furnizată prin IPA – în medie, aproximativ 170 de milioane de euro anual – a fost alocată în mod destul de uniform pentru o gamă vastă de domenii, după cum se indică în **tabelul 1**. Domeniul guvernantei („justiție și afaceri interne”, inclusiv combaterea corupției, și „reforma administrației publice”, inclusiv gestiunea finanțelor publice) a primit un sfert din cuantumul finanțării. Acest lucru reflectă importanța pe care Comisia a acordat-o rezolvării deficiențelor din acest domeniu.

- 5 *Acquis*-ul cuprinde toate principiile, politicile, legile, practicile, obligațiile și obiectivele care au fost decise sau dezvoltate în cadrul Uniunii Europene.
- 6 IPA a fost instituit prin Regulamentul (CE) nr. 1085/2006 al Consiliului din 17 iulie 2006 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA) (JO L 210, 31.7.2006, p. 82) și prin Regulamentul (CE) nr. 718/2007 al Comisiei din 12 iunie 2007 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1085/2006 al Consiliului de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA) (JO L 170, 29.6.2007, p. 1).

Tabelul 1

Asistența IPA furnizată Serbiei (2007-2013)

Domeniu	Alocare (milioane de euro)	Procent din totalul alocărilor
Justiție și afaceri Interne	117	9,7 %
Reforma administrației publice	164	13,6 %
Dezvoltare socială	171	14,2 %
Dezvoltarea sectorului privat	109	9,1 %
Transporturi	146	12,1 %
Mediu, schimbări climatice și energie	192	16,0 %
Agricultură și dezvoltare rurală	109	9,1 %
Alte activități legate de <i>acquis</i> -ul UE și activități orizontale	195	16,2 %
Total	1 203	

Sursa: Documente indicative de planificare multianuală pentru Serbia aferente perioadei 2011-2013.

07

Auditul a urmărit să analizeze dacă asistența pentru preaderare acordată Serbiei și, la un nivel mai aprofundat, sprijinul pentru domeniul-cheie al guvernancei sunt gestionate în mod eficace de către Comisie. În cadrul auditului său, Curtea a căutat să obțină răspunsuri la două întrebări principale, și anume:

- (a) Gestionează Comisia în mod eficace proiectele derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare?
- (b) Gestionează Comisia în mod eficace asistența nefinanciară acordată în sprijinul guvernancei?

08

Activitatea de audit, derulată între mai 2013 și ianuarie 2014, a inclus:

- (a) Examinarea a 15 proiecte finanțate din IPA, axată în special asupra rezultatelor proiectelor (a se vedea **anexa I**)⁷. Eșantionul a inclus opt proiecte legate de guvernance, ceea ce reflectă accentul pus asupra guvernancei în cadrul auditului, și șapte proiecte din alte domenii de intervenție – dezvoltare socială, transporturi, energie, dezvoltare rurală și dezvoltarea sectorului privat.

- (b) Examinarea documentară a unui alt eșantion de zece proiecte selectate din programele anuale derulate în cadrul IPA în 2010, 2011 și 2012 (a se vedea **anexa II**), pentru a se verifica dacă guvernancea și combaterea corupției erau incluse ca aspecte orizontale în proiectele în care buna guvernance nu apărea ca obiectiv principal.
- (c) Examinarea procesului de programare a IPA, examinarea mecanismelor de dialog cu privire la aspectele legate de guvernance, precum și examinarea procedurilor existente de evaluare a stadiului de pregătire a Serbiei în vederea gestionării unui sistem descentralizat de implementare a asistenței IPA.

- (d) Vizite de audit efectuate în perioada 17-28 iunie 2013 la sediul Delegației Uniunii Europene de la Belgrad, precum și la sediile ministerelor de resort, ale agențiilor⁸, ale autorităților regionale sau locale și ale întreprinderilor publice relevante din Serbia. S-au realizat vizite la locurile de derulare a proiectelor în Belgrad, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica și Ušće.

- 7 Cele 15 proiecte auditate au fost selectate din programele anuale derulate în cadrul IPA în Serbia în 2007, 2008 și 2009, pentru că respectivele proiecte ar fi trebuit să își atingă rezultatele preconizate până la momentul auditului (mijlocul anului 2013). Din sfera auditului a făcut parte și singurul, până la ora actuală, program de sprijin bugetar pentru Serbia, al cărui quantum de 100 de milioane de euro a fost finanțat din IPA 2009.
- 8 În special Serviciul pentru integrare europeană al Republicii Serbia (SEIO), Agenția anticorupție și Oficiul pentru achiziții publice.

Partea întâi – Gestionarea, de către Comisie, a proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare

Deciziile de finanțare s-au bazat pe strategii relevante

09

Curtea a examinat dacă documentele strategice erau în concordanță unele cu altele, dacă includeau priorități clare și indicatori de performanță clari și dacă autoritățile sârbe și Comisia dezvoltaseră un proces de selectare a proiectelor celor mai relevante pentru a fi finanțate din IPA. De asemenea, Curtea a examinat dacă asistența IPA acordată în sprijinul guvernancei implica în mod adecvat organizații ale societății civile și dacă mecanismul de coordonare a donatorilor funcționa.

Asistența IPA are la bază un set coerent de documente strategice

10

Cadrul de programare a IPA este complex și constă în numeroase documente care definesc obiectivele politice și prioritățile strategice (a se vedea punctele 13 și 14 și **figura 3**). În pofida acestei complexități, documentele sunt, în general, în concordanță unele cu altele în ceea ce privește evaluarea nevoilor și a priorităților țării. De asemenea, documentele care stau la baza programării IPA pentru Serbia sunt în concordanță cu strategia națională pentru integrarea în UE și cu documentele de evaluare a nevoilor elaborate la nivel național.

11

Autoritățile sârbe au elaborat peste 70 de strategii și planuri de acțiune naționale pentru a aborda diferite aspecte politice și socioeconomice, însă calitatea lor nu este întotdeauna aceeași. În plus, deși există o serie amplă de strategii naționale, acestea nu acoperă două domenii majore ale guvernancei, după cum se arată în continuare:

- întrucât, în Serbia, descentralizarea teritorială are un caracter sensibil din punct de vedere politic, procesul de descentralizare a fost aplicat în absența unui cadru strategic care să stabilească prioritățile naționale și calendarul implementării acestora;
- nu exista o strategie generală care să coordoneze implementarea reformei gestiunii finanțelor publice.

12

Coaliția de guvernământ aflată la putere între luna iulie 2012 și primăvara anului 2014 a depus eforturi considerabile pentru a consolida cadrul strategic al Serbiei privind pregătirea pentru aderarea la UE. Astfel, în decembrie 2012, s-a adoptat un plan de acțiune pentru a da curs constatărilor formulate de Comisie în rapoartele privind progresele înregistrate, iar în februarie 2013 s-a adoptat „planul național pentru apropierea legislației de *acquis*-ul UE”. Între timp, Comisia și Serviciul pentru Integrare Europeană al Republicii Serbia au luat, de asemenea, măsuri pentru îmbunătățirea coerenței cadrului strategic sârb; de exemplu, au depus eforturi în scopul consolidării numeroaselor strategii naționale în cadrul Documentului de evaluare a nevoilor pentru perioada 2011-2013. Alinierea strategiilor naționale la obiectivele IPA a devenit și mai coerentă începând cu anul 2012, datorită abordării sectoriale.

Documentele strategice conțineau priorități relevante, iar definirea obiectivelor și a indicatorilor de performanță se îmbunătățea treptat

13

Cel mai recent parteneriat european încheiat cu Serbia, pregătit în 2007⁹, a jucat atât un rol încurajator al unui cadru de politică, stimulând reformele, cât și un rol disuasiv, prin intermediul unei clauze de condiționalitate, servind ca bază pentru o eventuală suspendare a asistenței financiare¹⁰. De asemenea, a stabilit un set amplu de priorități pe termen mediu și scurt care acopereau criteriile de aderare și aplicarea standardelor UE, însă nu a clasificat aceste priorități în ordinea importanței lor pentru aderarea Serbiei la UE sau pentru primirea de fonduri din partea UE.

14

Documentele indicative de planificare multianuală, documentul de evaluare a nevoilor elaborat de Serbia, precum și documentele ulterioare de programare au definit o serie de obiective și de indicatori de performanță, însă aceștia aveau adeseori un caracter prea general. Din această cauză, era dificil să se evalueze în mod obiectiv progresele înregistrate în domeniile de intervenție¹¹. Subcomisiile de monitorizare sectorială nou create (a se vedea punctul 58) au confirmat gravitatea acestei probleme. De exemplu, subcomisiile de monitorizare sectorială responsabile de domeniile statului de drept și administrației publice au raportat în noiembrie 2012 că, în general, era imposibil să se monitorizeze progresele din cauza indicatorilor definiți în mod necorespunzător și au recomandat ameliorarea definirii acestora în următoarele cicluri de programare¹².

15

Cu toate acestea, odată cu trecerea treptată la abordarea sectorială, s-au introdus modificări în procesele de programare a IPA din 2012 și 2013. În cadrul grupurilor de lucru sectoriale au fost adoptați indicatori RACER¹³, niveluri de referință și ținte pentru perioada de până în 2020, coroborate cu cel mai recent document de evaluare a nevoilor elaborat de Serbia, urmând ca acestea să fie incluse în fișele de sector și de proiect pe 2013¹⁴.

Comisia, în colaborare cu autoritățile sârbe, și-a îmbunătățit treptat metodologia de selectare a proiectelor relevante

16

În prima parte a perioadei de programare 2007-2013, cu toate că ierarhizarea proiectelor în funcție de priorități s-a realizat la nivelul Serviciului pentru Integrare Europeană al Republicii Serbia, al delegației UE și al serviciilor centrale ale Comisiei, nu s-a putut împiedica selectarea unor proiecte lipsite de maturitate sau problematice. Proiectele respective nu ar fi trebuit să fie selectate sau ar fi trebuit să fie menținute pe o listă de rezervă pentru un program anual ulterior¹⁵. În urma activității de monitorizare desfășurate de Comisie, s-au identificat probleme legate de procesul de programare, printre care se numără: lipsa sprijinului autorităților naționale, lipsa coordonării interinstituționale, conceperea neadecvată a proiectelor, definirea necorespunzătoare a termenilor de referință, soluții financiare nesustenabile și utilizarea neadecvată a concluziilor desprinse din experiența dobândită cu proiecte anterioare.

- 9 Decizia 2008/2013/CE a Consiliului din 18 februarie 2008 privind principiile, prioritățile și condițiile cuprinse în Parteneriatul european cu Serbia, inclusiv Kosovo, în conformitate cu statutul definit prin Rezoluția 1244 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite din 10 iunie 1999 și de abrogare a Deciziei 2006/56/CE (JO L 80, 19.3.2008, p. 46).
- 10 Asistența oferită este condiționată de progresele realizate în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga și a priorităților specifice ale parteneriatelor europene (punctul 5 din anexa 1 la Decizia 2008/2013 a Consiliului).
- 11 Evaluarea privind asistența IPA destinată agriculturii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2011 a concluzionat că măsurarea performanței și a impactului preconizat reprezintă o problemă permanentă din cauza faptului că documentele de programare nu conțineau indicatori adecvați și măsurabili (Raport de evaluare elaborat de consorțiul AESA, ianuarie 2013).
- 12 Procesele-verbale ale reuniunilor din 15 noiembrie 2012 și 16 noiembrie 2012 ale subcomisiilor de monitorizare responsabile de domeniul statului de drept, respectiv de domeniul reformei administrației publice.
- 13 RACER este acronimul pentru *Relevant* (relevant – legat îndeaproape de obiectivele intervenției), *Accepted* (acceptat de către toate părțile interesate), *Credible* (credibil pentru non-experti și ușor de interpretat), *Easy to monitor* (ușor de monitorizat – colectarea de date se poate realiza cu un cost scăzut) și *Robust* (solid – dificil de manipulat).
- 14 Fișele de sector și de proiect sunt documente standardizate pe care țara beneficiară a IPA le prezintă Comisiei, în legătură cu un anumit an, după discuții purtate între cele două părți. Fișele trebuie să stabilească în mod clar, la nivel de sector sau de proiect, axele prioritare, obiectivele, operațiunile preconizate, rezultatele așteptate și indicatorii relevanți care pot fi verificați în mod obiectiv, precum și modalitățile de implementare avute în vedere, inclusiv obiectivele de etapă.
- 15 În perioada mai 2009-mai 2013, numărul mediu lunar al proiectelor IPA considerate problematice de către delegația UE a fost de 14.

17

Nivelul de cofinanțare a proiectelor și efectul multiplicator preconizat a fi generat de finanțarea IPA nu au constituit criterii folosite în selectarea proiectelor. Până în 2012, nu a existat nicio orientare publicată de Comisia Europeană cu privire la cofinanțarea în paralel în legătură cu IPA. Serbia s-a angajat să contribuie cu 289 de milioane de euro la cofinanțarea programelor anuale derulate în cadrul IPA în perioada 2007-2012, respectiv cu 24 % din cuantumul total al finanțării puse la dispoziție prin IPA de Serbia și de UE¹⁶. Totuși, era dificil să se monitorizeze dacă angajamentul național asumat în legătură cu cofinanțarea era respectat și nu existau orientări cu privire la măsurile care trebuiau luate în cazul încălcării angajamentului.

18

Atât delegația UE, cât și autoritățile sârbe au depus reale eforturi pentru a rezolva problemele identificate și pentru a ține seama de ele în următoarele exerciții de programare. În plus, Comisia, în colaborare cu Serviciul pentru Integrare Europeană al Republicii Serbia, a introdus o serie de îmbunătățiri la nivelul procesului de selectare a programelor derulate în cadrul IPA în 2012 și 2013. Aceste îmbunătățiri au inclus:

- (a) cerințe mai stricte în ceea ce privește stadiul de pregătire a proiectelor;
- (b) un acord încheiat în 2012 între Comisie și autoritățile sârbe referitor la orientările privind cofinanțarea în paralel.

Finanțarea acordată prin IPA în sprijinul guvernantei a implicat din ce în ce mai multe organizații ale societății civile

19

Strategia europeană de extindere pune accentul pe consolidarea organizațiilor societății civile și pe implicarea lor în elaborarea politicilor. În programele anuale derulate în cadrul IPA în Serbia în perioada 2007-2010, s-au aprobat patru proiecte de sprijinire a organizațiilor societății civile, în cuantum total de nouă milioane de euro.

20

Începând cu anul 2007, statutul organizațiilor societății civile și cooperarea guvernului cu acestea s-au îmbunătățit considerabil. În prezent, aceste organizații sunt foarte active în Serbia în domeniile guvernantei și combaterii corupției¹⁷. La nivel mai general, începând cu 2010, a devenit posibilă consultarea regulată a organizațiilor societății civile cu privire la programarea IPA, însă, la momentul auditului, mecanismul de consultare nu era încă utilizat pe scară largă.

16 Pe baza datelor preluate din programele anuale derulate în cadrul IPA în Serbia. Motivul principal al atingerii acestui nivel ridicat de cofinanțare a fost faptul că autoritățile sârbe s-au angajat, în 2011, să aloce 122 de milioane de euro unui program de investiții finanțat prin granturi și împrumuturi și derulat la nivel municipal în domeniul mediului, al schimbărilor climatice și al energiei (*Municipal environment grant-loan investment programme – MEGLIP*).

17 A se vedea, de exemplu, rezultatele proiectului nr. 15 – *Civil society dialogue* (Dialogul cu societatea civilă), prezentate în **caseta 8**.

Coordonarea cu alți donatori era doar parțial eficientă, dar este în curs de îmbunătățire

21

În pofida eforturilor depuse, nu s-a aplicat o disciplină strictă în ceea ce privește coordonarea primelor proiecte derulate în cadrul IPA cu proiecte ale altor donatori, pentru a se asigura complementaritatea și a se evita suprapunerile, în special în domeniul statului de drept (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1

Exemple de lacune în materie de coordonare în domeniul statului de drept

Proiectul nr. 3 – *Judiciary system* (Sistemul judiciar) este un exemplu clar de coordonare necorespunzătoare, de la concepere și până la implementare. Într-adevăr, sistemul de gestionare a cauzelor finanțat de UE funcționa în paralel cu un alt sistem finanțat de USAID. Lipsa de coordonare și de asumare a responsabilităților la nivel local în ceea ce privește problemele informatice din domeniul statului de drept este demonstrată de faptul că principalele investiții finanțate din IPA în domeniul informatic au fost implementate fără a exista o strategie adecvată pentru acest domeniu.

22

Totuși, după cum o arată documentația legată de IPA, de la momentul în care s-a început implementarea abordării sectoriale, procesul de coordonare a donatorilor s-a îmbunătățit și s-a aplicat în mod mai sistematic. În prezent, donatorii sunt consultați în mod regulat de către grupurile de lucru sectoriale și, în dialogul său cu Serbia, Comisia se bazează mult pe implicarea organizațiilor internaționale în domeniile lor de competență, în special pe implicarea Băncii Mondiale (rapoartele PEFA), a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (rapoartele SIG-MA), a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), a Consiliului Europei și a unor organizații ale ONU¹⁸.

Comisia a început să abordeze deficiențele existente în conceperea proiectelor, deficiențe din cauza cărora procesul de implementare a înregistrat întâzieri

23

În cazul celor 15 proiecte auditate (a se vedea **anexa I**), Curtea a examinat dacă acestea au urmărit obiective precise, dacă s-au bazat pe o evaluare a nevoilor specifice și dacă modul lor de concepere a inclus o condiționalitate relevantă. De asemenea, Curtea a examinat dacă proiectele au fost implementate conform calendarului planificat, dacă au fost monitorizate în mod corespunzător și dacă s-au luat măsuri corective în cazul în care acest lucru a fost necesar.

18 Parteneriatul dintre Comisie și diverse organizații internaționale nu se limitează la generarea de informații destinate să fie utilizate în cadrul dialogului. De fapt, aceste organizații sunt implicate în implementarea mai multor proiecte derulate în cadrul IPA, cum ar fi: proiectul *Corridor X* (Coridorul X), implementat în 2010 alături de Banca Mondială; proiectele *Good Local Governance* (Buna guvernare la nivel local), implementat în 2007, și *Money Laundering* (Combaterea spălării de bani), implementat în 2010, alături de Consiliul European; proiectul *Hospital Information System* (Sistemul informatic din spitale), implementat în 2008 împreună cu Biroul ONU pentru Servicii Legate de Proiecte; proiectul *Support for Civil Society* (Sprijinirea societății civile) implementat în 2010 alături de OSCE; proiectul *Support for SME Development* (Sprijin pentru dezvoltarea IMM-urilor), implementat în 2012 alături de BERD.

În conceperea proiectelor și a contractelor, Comisia nu a acordat, la început, o atenție adecvată definirii exacte a obiectivelor proiectelor, evaluării specifice a nevoilor și lecțiilor învățate din proiecte anterioare

24

Toate proiectele examinate erau conforme cu prioritățile stabilite în documentele strategice legate de IPA, însă aproape jumătate dintre ele urmăreau obiective prea vagi sau nerealiste (a se vedea **caseta 2**). Totodată, Comisia dispunea de flexibilitatea necesară pentru a modifica lista obiectivelor și a rezultatelor preconizate în cazul în care acest lucru era impus de perioada îndelungată – de până la patru sau cinci ani – dintre momentul elaborării proiectului și momentul predării efective a realizărilor acestuia¹⁹. Această flexibilitate a contrabalansat semnificativ – dar nu integral – efectul negativ al unor obiective vagi sau nerealiste inițiale ale proiectelor.

25

Unele dintre proiectele auditate au fost concepute și implementate fără a se face referire la o evaluare precisă a nevoilor, ceea ce, în anumite cazuri, a determinat o alocare ineficientă a fondurilor IPA (a se vedea **caseta 3**). În 2012, Comisia a început să introducă măsuri care se axau într-o mai mare măsură asupra evaluării nevoilor în etapa de concepere a intervenției, după cum arată examinarea realizată de Curte cu privire la fișele de sector și de proiect aferente IPA 2012.

19 Aceste perioade îndelungate sunt menționate și la punctul 11 din proiectul de raport (2011/2033/INI) referitor la fondurile de preaderare furnizate de UE, elaborat de Comisia pentru control bugetar a Parlamentului European la 20 iunie 2013.

Caseta 2

Exemple de obiective vagi sau nerealiste ale unor proiecte

Întrucât nu s-au furnizat date privind situația de referință, a fost dificil să se evalueze măsura în care se îndepliniseră anumite obiective ale unor proiecte, cum ar fi consolidarea rolului Ministerului Sănătății [proiectul nr. 10 – *Emergency Medical Service* (Serviciul medical de urgență)] sau consolidarea procesului de aderare prin promovarea și ameliorarea cunoștințelor și a înțelegerii reciproce a procesului de integrare în UE a Serbiei [proiectul nr.15 – *Serbia – EU Civil Society Dialogue* (Dialogul UE-Serbia cu privire la societatea civilă)].

Proiectul nr. 7 – *Public Procurement Office* (Oficiul pentru achiziții publice) a inclus un element de achiziții electronice care, ulterior, s-a dovedit a fi nerealist.

Caseta 3

Exemple de evaluare necorespunzătoare a nevoilor

În cazul proiectului nr. 14 – *Rural Development* (Dezvoltare rurală), 40 % din echipamentele informatice predate nu au fost utilizate și, la momentul vizitei de audit, o parte dintre acestea se aflau încă în depozitul agenției de plăți.

26

În conceperea proiectelor auditate s-a ținut seama într-o foarte mică măsură de concluziile desprinse din implementarea proiectelor anterioare. Secțiunea privind concluziile desprinse din proiecte anterioare, inclusă în fișele de proiect, era mai degrabă un exercițiu formal. În plus, niciuna dintre fișele proiectelor auditate nu menționa concluzii specifice formulate pe baza unor proiecte similare derulate în alte țări beneficiare. De fapt, mecanismele bazate pe aceste concluzii, existente la nivelul Comisiei, se bazau în principal pe constatări formulate în urma unor evaluări efectuate la nivel macro, uneori la distanță de câțiva ani de evenimentul petrecut, și, prin urmare, nu erau orientate astfel încât să ofere răspunsuri în timp util în etapa concepării unui proiect.

Deficiențele care afectau condiționarea lansării proiectelor și ordonarea în timp a operațiunilor au fost remediate treptat

27

Faptul că în procesul de concepere a proiectelor nu se acorda o atenție adecvată condiționării și ordonării în timp a operațiunilor a constituit adesea o amenințare pentru implementarea fără probleme și la timp a proiectelor derulate în cadrul IPA (a se vedea **caseta 4**).

28

De regulă, Comisia verifica dacă exista o legislație națională care să asigure eficacitatea intervenției. Totuși, în cazul a două proiecte auditate, anumite elemente nu erau suficient de aliniate cu legislația curentă sau viitoare a Serbiei și, în consecință, s-au dovedit a fi inutile (a se vedea **caseta 5**).

29

În cazul unor proiecte alcătuite din contracte complementare de furnizare de bunuri și de consolidare a capacităților, elementul condiționării nu includea o analiză de piață pregătitoare și aprofundată, în special în cazul echipamentelor de specialitate sau al echipamentelor sensibile. De exemplu, în cazul proiectului nr. 1 – *Police Reform* (Reforma în domeniul polițienesc), nu se solicitase efectuarea unui studiu de piață. Caracterul necorespunzător al contractului de furnizare a afectat profund relevanța și eficacitatea celuiilalt contract complementar.

Caseta 4

Exemple de proiecte în care condiționarea și ordonarea în timp a operațiunilor nu au fost tratate în mod corespunzător

A existat o ordonare necorespunzătoare a două contracte de servicii care alcătuiau proiectul nr. 9 – *Regional Development* (Dezvoltare regională). Strategiile de dezvoltare regională fuseseră elaborate înaintea planului național de dezvoltare regională și, prin urmare, pentru a fi aliniate la acesta, au trebuit să fie elaborate din nou.

În cazul proiectului nr. 12 – *Žeželj Bridge* (Podul Žeželj), obținerea autorizațiilor de construcție necesare nu reprezenta o condiție prealabilă, dar constituia una dintre activitățile din cadrul proiectului. Acest lucru s-a dovedit a fi o problemă, pentru că obținerea autorizațiilor de construcție este un proces îndelungat în Serbia. Într-adevăr, proiectul a început în martie 2011, însă contractanții au primit autorizațiile principale abia în aprilie 2012, fapt pentru care proiectul a înregistrat întâzieri.

Exemple de inconsecvențe de ordin juridic

Un element al proiectului nr. 1 – *Police Reform* (Reforma în domeniul polițienesc) a trebui să fie eliminat deoarece beneficiarul pretindea că legislația sârbă nu permite testarea integrității personalului polițienesc.

În cazul proiectului nr. 10 – *Emergency Medical Service* (Serviciul medical de urgență), defibrilatoarele comandate pentru a fi puse la dispoziția publicului și utilizate de către acesta au rămas practic neutilizate pentru că, în conformitate cu legislația sârbă, defibrilatoarele pot fi utilizate exclusiv de personalul medical.

30

În același timp, elementul condiționalității era adecvat și implementat în mod strict în cazul cererilor de propuneri, de exemplu în cadrul proiectului nr. 15 – *Serbia-EU Civil Society Dialogue* – Dialogul UE-Serbia cu privire la societatea civilă), care a beneficiat de implicarea solidă a organizațiilor societății civile și a partenerilor de proiect ai acestora.

31

În comparație cu IPA 2007 și 2008, documentele de programare aferente exercițiului 2012 indică o preocupare mai mare pentru condiționalitate. Unele proiecte de propuneri au fost amânate din cauza lipsei autorizațiilor²⁰ sau au fost depunctate din cauza lipsei studiului de fezabilitate necesar.

Au existat întârzieri în implementarea proiectelor auditate, însă Comisia a evaluat capacitatea de absorbție a fondurilor IPA ca fiind, în ansamblu, adecvată

32

În cazul tuturor proiectelor auditate, implementarea a fost afectată de întârzieri, uneori semnificative, ceea ce ar putea fi un indiciu al faptului că se supraestimase capacitatea unora dintre partenerii de proiect din partea sârbă de a pune în aplicare intervenția. Au existat blocaje frecvente în ceea ce privește capacitatea de absorbție în cadrul unor proiecte mari de infrastructură, precum proiectul nr. 12 – *Žeželj Bridge* (Podul Žeželj) (a se vedea punctul 43). Absorbția fondurilor IPA a fost mai bună în cazul cererilor de propuneri, după cum o arată succesul acestora, în special în cazul schemei de finanțare incluse în proiectul nr. 5 – *Municipal Support Programme* (Programul de sprijin destinat municipalităților), pentru care s-au prezentat peste 200 de proiecte, dintre care 67 au fost finanțate și majoritatea și-au finalizat activitățile în termenele planificate.

20 Un exemplu în acest sens este proiectul de transport intermodal, care, din cauza lipsei autorizațiilor, a fost amânat timp de mai multe exerciții de programare începând cu IPA 2011.

33

Totodată, deși contractele incluse în eșantionul auditat au înregistrat întârzieri și au fost prelungite, fără a antrena costuri suplimentare însă, ratele ridicate de contractare și de plată raportate de delegația UE pentru întregul ciclu de programare 2007-2013 indică o capacitate de absorbție relativ ridicată la nivel național pentru întreaga schemă IPA.

Intervențiile IPA erau monitorizate la nivel de contract, dar nu la nivel de proiect

34

Intervențiile IPA nu erau monitorizate în mod sistematic la nivel de proiect. Comisiile de coordonare, deși numite în mod eronat „comisii de coordonare a proiectelor”, erau responsabile numai de anumite contracte, nu de proiectul în ansamblu.

35

Practica efectuării de vizite la fața locului de către delegația UE a variat inițial, însă delegația UE a îmbunătățit această situație în 2011, prin lansarea unui mecanism oficial de monitorizare internă. Monitorizarea axată pe rezultate (ROM), inițiată în 2009, devine acum un mecanism prevalent de monitorizare externă în cazul proiectelor de consolidare a capacităților. Curtea a constatat că rapoartele ROM cu privire la proiectele auditate furnizau în general informații adecvate în legătură cu progresele înregistrate de proiecte.

36

În cazul proiectelor care combinau o componentă națională și o componentă a IPA, cum ar fi proiectul nr. 6 – *Support to Customs* (Sprijinirea administrației vamale), cele două componente erau gestionate separat, fără a exista un flux oficial de informații între autoritățile sârbe și delegația UE. De asemenea, termenele aplicabile componentelor naționale erau mai puțin stricte decât cele aplicabile componentelor IPA. Începând cu 2012, în urma acordului încheiat cu autoritățile sârbe referitor la cofinanțarea în paralel, Comisia a putut să își intensifice eforturile în vederea soluționării acestei probleme a lipsei de coordonare (a se vedea punctele 17 și 18).

Din perspectiva acțiunilor corective, abordarea Comisiei era mai degrabă limitată

37

Acțiunile corective adoptate de Comisie în cursul procesului de implementare, atunci când acestea erau necesare, nu au vizat dificultățile care cauzau întârzierile (a se vedea punctul 16). Ele constau în principal în prelungirea flexibilă a duratei contractelor, fără a antrena costuri suplimentare, sau în modificarea activităților contractelor. De exemplu, atunci când un proiect se bloca din cauza faptului că autoritățile sârbe nu își respectau angajamentele asumate, finanțarea IPA era realocată către alte activități noi. Comisia nu avea în vedere măsuri mai stricte, precum amânarea implementării până la rezolvarea problemelor sau chiar anularea proiectului.

38

În general, conceperea unui proiect nu includea condiții suficient de restrictive care să ducă în mod automat la acțiuni corective (a se vedea punctele 27-29)²¹. În același timp, delegația UE a abordat și a rezolvat probleme importante apărute la nivelul beneficiarilor, care puteau pune în pericol procesele de achiziții, de contractare și de implementare. Problemele la care nu s-a putut găsi o rezolvare la nivelul delegației UE au fost înaintate către comisiile de monitorizare și, ca soluție de ultimă instanță, către Comisia comună de monitorizare a IPA.

Proiectele derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare și-au atins, în general, realizările planificate, însă rezultatele ulterioare derivate din aceste realizări s-ar putea dovedi nesustenabile

39

Curtea a examinat dacă se obținuseră realizările planificate și alte rezultate și dacă procedurile de licitație și de achiziții fuseseră implementate în mod corespunzător. De asemenea, a examinat dacă exista probabilitatea ca realizările și alte rezultate ale proiectelor să rămână susținabile după încetarea finanțării IPA.

40

Tabelul 2 (pentru proiecte din domeniul guvernancei) și **tabelul 3** (pentru proiecte din alte domenii) prezintă o imagine detaliată a constatărilor Curții cu privire la realizările și la alte rezultate ale proiectelor. Evaluarea Curții a ținut seama, atunci când erau disponibile, de concluziile relevante conținute de rapoartele și evaluările ROM²².

Proiectele derulate în cadrul IPA și-au atins cele mai multe dintre realizările planificate și rezultatele ulterioare derivate din aceste realizări

41

În pofida întârzierilor sistematice, proiectele auditate care erau finalizate la momentul auditului își atinseseră majoritatea realizărilor planificate inițial sau revizuite pe parcursul implementării proiectelor. Atingerea realizărilor era, de fapt, o condiție prealabilă pentru efectuarea plăților finale de către Comisie, fapt pentru care, la momentul finalizării proiectelor, existau foarte puține cazuri în care realizările nu fuseseră atinse integral (a se vedea **caseta 7**, **caseta 9** și **caseta 10**). Totuși, câteva dintre constatările de audit au ridicat problema utilității pe termen mediu sau lung a anumitor realizări, adesea destul de minore, ale proiectelor (a se vedea punctul 48).

42

În general proiectele au avut rezultate bune, chiar și după atingerea realizărilor, contribuind la îndeplinirea obiectivelor asistenței IPA. În ansamblu, cele opt proiecte din domeniul guvernancei care au fost auditate au contribuit la creșterea capacităților instituțiilor beneficiare și/sau la îmbunătățirea cadrului legislativ național (a se vedea **caseta 6**). Deficiențe semnificative au fost identificate de Curte în cazul rezultatelor a patru proiecte din domeniul guvernancei (a se vedea **caseta 7**).

21 Situație confirmată de documentul *Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia* (Evaluarea activităților din domeniului statului de drept implementate și finanțate de IPA și de alți donatori în Serbia), elaborat în mai 2013, care acoperă perioada 2007-2011: „Faptul că un proiect este lansat în circumstanțe considerate premature pentru ca activitățile acestuia să fie finalizate în mod corespunzător constituie întotdeauna un indiciu al concepției defectuoase a unui proiect” (pagina 24) și „Ar trebui să se introducă elementul condiționalității, inclusiv o posibilă sancționare prin suspendarea implementării unui proiect” (pagina 59).

22 În special documentul elaborat de Ecorys în august 2013 – *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia* (Evaluare intermediară și metaevaluare cu privire la asistența IPA, Raport de țară referitor la Serbia). A se vedea și evaluările menționate în notele de subsol 22, 24, 28 și 30.

Caseta 6

Exemple de rezultate tangibile ale unor proiecte din domeniul guvernancei

Proiectul nr. 2 – *Fight against corruption* (Combaterea corupției) a sprijinit cu succes consolidarea capacității administrative a Agenției Anticorupție, în special prin furnizarea de soluții informatice. De asemenea, a contribuit la îmbunătățirea cadrului legislativ și instituțional în materie de combatere a corupției prin aportul la elaborarea unei strategii anticorupție revizuite și a unui plan de acțiune.

Proiectul nr. 5 – *Municipal support programme* (Programul de sprijin destinat municipalităților) a contribuit la consolidarea capacităților administrațiilor locale și la îmbunătățirea calității serviciilor oferite cetățenilor. Acest lucru a fost confirmat de auditurile efectuate de Curte la fața locului la Kraljevo (sistemul de informații geografice) și la Niš (centrul de apel și centrul pentru autorizații de construcție). De asemenea, proiectul a contribuit la îmbunătățirea comunicării și a cooperării dintre autoritățile municipale și societățile de utilități publice care activează în aria acestora.

Caseta 7

Exemple de rezultate mixte ale unor proiecte din domeniul guvernancei

În cadrul proiectului nr. 5 – *Municipal support programme* (Programul de sprijin destinat municipalităților), modulul specific destinat să sprijine inițiativa privind obligațiunile municipale a avut rezultate limitate. Conferința permanentă a administrațiilor municipale a încurajat obligațiunile municipale ca alternativă la împrumuturile bancare tradiționale, însă inițiativa a întâmpinat opoziție din partea băncilor și reticentă la schimbare din partea municipalităților. Volumul obligațiunilor municipale a fost extrem de scăzut. Până la jumătatea anului 2013, numai două orașe emisese obligațiuni municipale, și anume Novi Sad, în valoare de 35 de milioane de euro, și Pančevo, în valoare de 1 milion de euro. Piața secundară finanțată din IPA nici nu a început să funcționeze din cauza numărului scăzut de emisiuni.

Proiectul nr. 8 – *Public Internal Financial Control* (Controlul financiar intern în sectorul public) a înființat cu succes o unitate centrală de armonizare în cadrul Ministerului Finanțelor, însă, la momentul desfășurării auditului, această unitate își concentra toate resursele asupra unor activități de formare și nu exercita încă alte atribuții tradiționale pentru o unitate centrală de armonizare, precum dezvoltarea de strategii și standarde de audit intern. În special, unitatea nu oferă încă administratorilor financiari și auditorilor interni asistență în materie de evaluare a riscurilor și gestionare a fraudelor. Unitățile de audit intern planificate fuseseră instituite, dar întâmpinau probleme legate de personal. Cu toate acestea, proiectul a reușit să dezvolte un sistem de certificare pentru auditori interni.

Caseta 8

Exemple de rezultate pozitive ale unor proiecte derulate în cadrul IPA în alte domenii decât cel al guvernancei

Unele elemente finanțate din IPA ale proiectului nr. 13 – *Electric power of Serbia* (Compania națională sârbă de energie electrică) și-au atins rezultatele preconizate în ceea ce privește consolidarea capacităților în materie de achiziții și instalarea de sisteme antipoluante conforme cu *acquis*-ul.

Finanțările acordate organizațiilor societății civile în legătură cu domeniul corupției în cadrul proiectului nr. 15 – *Serbia-EU Civil Society Dialogue* (Dialogul UE-Serbia cu privire la societatea civilă) au avut rezultate sustenabile: s-au dezvoltat metodologii practice de combatere a corupției în domeniul sănătății și de monitorizare, de către cetățeni, a procedurilor de achiziții publice și s-a creat un sistem național de supraveghere a integrității.

43

Dintre cele șapte proiecte auditate implementate în alte domenii de intervenție decât cel al guvernancei, patru proiecte își îndepliniseră sau erau pe cale să își îndeplinească rezultatele planificate derivate din realizări (a se vedea **caseta 8**) și două proiecte au fost evaluate ca fiind parțial eficace (a se vedea **caseta 9**). La momentul desfășurării auditului, cel de al șaptelea proiect, proiectul nr. 12 – *Žeželj Bridge* (Podul Žeželj), se afla în derulare și se preconiza că va înregistra 18 luni de întârziere. Proiectele mari de infrastructură întâmpină în mod frecvent blocaje și sunt afectate în mod repetat de stagnarea progresului și de depășirea termenelor²³. Pentru a sprijini reconstrucția podului Žeželj, UE finanțase anterior alte două proiecte: un proiect în cadrul programului CARDS 2004²⁴ prin care a finanțat elaborarea specificațiilor tehnice detaliate și un proiect derulat în cadrul IPA 2008 destinat supravegherii procesului de reconstrucție. În ciuda fondurilor și a asistenței tehnice substanțiale oferite de UE, capacitatea autorităților sârbe este în continuare necorespunzătoare în ceea ce privește planificarea și implementarea proiectelor de investiții. Disponibilitatea autorizațiilor de construcție rămâne o problemă gravă, pe care Comisia încearcă să o soluționeze treptat în procesul de programare a IPA (a se vedea punctul 31).

- 23 Documentul *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (Evaluarea eficacității și a eficienței asistenței pentru dezvoltare furnizate Republicii Serbia, pe sectoare), Maxima Consulting, referință SWE14/OC01-18, 2014, p. 80.
- 24 În perioada 2000-2006, programele de asistență pentru Serbia au fost finanțate în mod preponderent în temeiul Regulamentului (CE) nr. 2666/2000 al Consiliului din 5 decembrie 2000 privind asistența acordată Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Croației, Republicii Federale Iugoslavia și fostei Republici Iugoslava a Macedoniei, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1628/96 și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3906/89 și (CEE) nr. 1360/90 și a Deciziilor 97/256/CE și 1999/311/CE (Regulamentul CARDS) (JO L 306, 7.12.2000, p. 1). CARDS este acronimul pentru asistență comunitară pentru reconstrucție, dezvoltare și stabilizare (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*).

Caseta 9

Exemple de proiecte parțial eficace derulate în cadrul IPA în alte domenii decât cel al guvernancei

Proiectul nr. 11 – *Private sector competitiveness* (Competitivitatea sectorului privat) și-a atins parțial rezultatele preconizate în ceea ce privește consolidarea instituțiilor: la nivel guvernamental, strategia cu privire la grupuri (clustere) trebuie să fie redefinită, iar în ceea ce privește dezvoltarea lanțului de la nivel local, trebuie să se stabilească măsuri eficace de sprijin. S-a observat o îndeplinire parțială a obiectivelor și în materie de internaționalizare: cinci din opt obiective au fost atinse.

Parțial efectiv a fost și proiectul nr. 14 – *Rural development* (Dezvoltare rurală). Agenția de plăți și autoritatea de management fuseseră înființate, însă acreditarea lor fusese amânată (la momentul auditului, această întârziere era de 1,5 ani) din cauza unor evenimente care depășeau sfera de control a proiectului. Agenția de plăți nu era în măsură să absoarbă activitățile planificate ale proiectului, în special activitățile de formare. Cel de al doilea element al proiectului (Leader) și-a atins rezultatele tot în mod parțial. Eforturile depuse pentru a forma structurile locale planificate au avut succes, însă proiectul nu a fost capabil să dezvolte o masă critică de personal instruit.

Procedurile de licitații și de achiziții erau în general eficiente

44

S-a constatat că procedurile de licitații și de achiziții erau în general adecvate pentru a asigura îndeplinirea la timp a realizărilor preconizate²⁵. Totuși, în cazul a patru dintre proiectele auditate, au existat probleme grave în legătură cu achiziționarea integrală sau parțială a echipamentelor planificate, în special a celor sensibile sau specializate (a se vedea **caseta 10**).

45

Comisia nu a solicitat niciun document privind activitatea de monitorizare care să rezume istoricul procedurilor de achiziții nereușite și nu a analizat motivele pentru care unele dintre achiziții nu au avut succes, uneori chiar în mod repetat. Nu s-a găsit nicio dovadă a respectării recomandărilor cu privire la echipamentele specializate incluse în Ghidul 2008 privind programarea IPA²⁶.

Perspectiva sustenabilității proiectelor derulate în cadrul IPA nu era pe deplin satisfăcătoare

46

În cazul a două treimi din proiectele auditate, Curtea a identificat probleme legate de sustenabilitatea anumitor realizări individuale și a altor rezultate. Sustenabilitatea beneficiilor aduse de bunurile achiziționate se afla în pericol în special atunci când lipseau decizii cruciale sau când beneficiarul nu dispunea de suficiente resurse bugetare și depindea de donatori (a se vedea **caseta 11**). Sustenabilitatea proiectelor din domeniul guvernantei era periclitată în principal de probleme legate de personal care, la rândul lor, erau agravate de măsurile de austeritate adoptate de guvernul Serbiei ca urmare a crizei mondiale (a se vedea **caseta 12**).

25 Din moment ce delegația UE a organizat procedurile de achiziții în cadrul gestiunii centralizate, pe baza proiectelor nu se poate formula nicio concluzie cu privire la capacitatea administrativă a autorităților sârbe în domeniul achizițiilor.

26 În cazul proiectelor de investiții sau al elementelor unor proiecte care vizează echipamente specializate sau cărora li s-a alocat o sumă substanțială, aprobarea finală a fișei de proiect aferente va fi condiționată de prezentarea prealabilă a unui studiu de piață corespunzător. Pentru orice excepție necesară de la această regulă, coordonatorul IPA de la nivel național (NIPAC) va trebui să prezinte Comisiei Europene o justificare scrisă (partea 7.2 din Ghidul privind programarea IPA).

Caseta 10

Exemple de probleme identificate la nivelul procedurilor de licitații și de achiziții

În cazul proiectului nr. 1 – *Police Reform* (Reforma în domeniul polițienesc), procesul de achiziționare a echipamentelor necesare pentru supraveghere sub acoperire a depășit perioada de timp planificată și fondurile alocate au fost în cele din urmă dezangajate. Neachiziționarea echipamentelor a afectat negativ angajamentul beneficiarului și încă afectează capacitatea departamentului de control intern de a combate în mod eficiente corupția în rândul forțelor de poliție, ceea ce constituia unul dintre obiectivele proiectului.

În cazul proiectului nr. 6 – *Support to Customs* (Sprijinirea administrației vamale), din cauza dificultăților întâmpinate în legătură cu respectarea normelor UE referitoare la origine, s-a renunțat în cele din urmă la achiziționarea de echipamente (îmbrăcăminte) folosind fonduri din IPA și s-a preferat ca achiziția să fie finanțată direct de Serbia.

Caseta 11

Exemple de riscuri pentru sustenabilitate

Sustenabilitatea proiectului nr. 3 – *Judiciary system* (Sistemul judiciar) era pusă în pericol de faptul că, la momentul desfășurării auditului, autoritățile sârbe nu luaseră încă decizia esențială cu privire la tipul sistemului (alternativele fiind sistemul SAPS al UE sau sistemul AVP al SUA) care urma să fie implementat în cadrul rețelei judiciare din Serbia. Disponibilitatea fondurilor necesare pentru o implementare la nivel național nu era sigură și exista posibilitatea ca aceasta să fie afectată de probleme legate de durata de viață a software-ului și de insuficiența sau de caracterul depășit al hardware-ului. Aproximativ 70 % din bugetul pentru IT alocat sectorului judiciar în Serbia era finanțat de IPA sau de alți donatori, restul de 30 % provenind de la bugetul de stat. Aceasta nu reprezintă o soluție sustenabilă pentru a dezvolta sisteme informatice și pentru a asigura asumarea responsabilităților de către beneficiar.

În cazul programului nr. 9 – *Regional development* (Dezvoltare regională), sustenabilitatea era periclitată în principal de structura organizațională neclară aferentă politicii de dezvoltare regională, atât la nivel național, cât și la nivel regional. Nu exista un consens clar cu privire la gradul de descentralizare și la modul în care regionalizarea ar fi putut să fie adaptată la situația existentă²⁷. Exista un risc considerabil ca agențiile pentru dezvoltare regională finanțate să nu poată supraviețui fără roluri și responsabilități clar definite. Ele se confruntau și cu probleme financiare semnificative și depindeau în continuare de donatori.

Nu exista niciun plan și niciun calendar pentru înlocuirea ambulanțelor achiziționate cu fonduri IPA care în curând urmau să ajungă la sfârșitul ciclului lor de viață și ale căror costuri de întreținere erau din ce în ce mai mari. Prin urmare, nu era sigur dacă obiectivul urmărit de proiectul nr. 10 – *Emergency Medical Service* (Serviciul medical de urgență), și anume consolidarea capacităților, putea să rămână sustenabil pe termen lung.

27 Documentul „Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies” („Evaluarea ex ante privind planul național pentru dezvoltare regională și strategiile de dezvoltare regională”), IBF International Consulting, iulie 2012, p. 7.

Caseta 12

Exemple de probleme legate de personal în cazul unor proiecte din domeniul guvernantei

Sustenabilitatea rezultatelor proiectului nr. 8 – *Public internal financial control* (Controlul financiar intern în sectorul public) depinde de capacitatea Ministerului Finanțelor de a crea un grup permanent adecvat de auditori interni competenți în sectorul public. Întrucât, în acest demers, se află în concurență cu sectorul privat și cu instituția națională de audit, ministerul a întâmpinat dificultăți în a-și îndeplini planul de recrutare și în a limita fluctuația personalului²⁸.

Fluctuația personalului periclitează și capacitatea instituțională a organismelor nou create responsabile de implementarea componentei dezvoltării rurale a IPA, finanțate prin intermediul proiectului nr. 14 – *Rural Development* (Dezvoltare rurală)²⁹.

28 Unitățile de audit intern împreună cu care s-au organizat reuniuni pe parcursul desfășurării auditului întâmpinau probleme legate de personal. În cadrul Ministerului Justiției existau doi auditori interni (necertificați) în loc de cei opt planificați. În cadrul Ministerului Finanțelor era activ un singur auditor intern (șeful de unitate) din cei trei planificați.

29 A se consulta și *Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors* (Evaluarea sectorului agriculturii și dezvoltării rurale implementat și finanțat de IPA și de alți donatori), ianuarie 2013, evaluare sectorială, p. 37-39.

47

În timp ce, în unele cazuri, legislația s-a dovedit a fi un obstacol pentru eficacitatea anumitor elemente ale proiectelor (a se vedea punctul 28), în alte cazuri ea a contribuit la sustenabilitatea proiectelor în ansamblu. De exemplu, noua lege privind achizițiile publice adoptată de Serbia a asigurat sustenabilitatea multora dintre rezultatele proiectului nr. 7 – *Public Procurement Office* (Oficiul pentru achiziții publice), precum și a unora dintre rezultatele activităților finanțate prin subvențiile pentru acțiuni auditate în cadrul proiectului nr. 15 – *Serbia-EU Civil Society Dialogue* (Dialogul UE-Serbia cu privire la societatea civilă).

Tabelul 2 Proiecte derulate în cadrul IPA în domeniul guvernancei – Evaluarea realizărilor și a altor rezultate

Criterii de audit	Proiect							
	1. Reforma în domeniul polițienesc	2. Combaterea corupției	3. Sistemul judiciar	4. Procurorii și sistemul penal	5. Programul de sprijin destinat municipalităților	6. Administrația vamală sârbă	7. Oficiul pentru achiziții publice	8. Controlul financiar intern în sectorul public etapa 3
Realizările planificate au fost atinse.								
Rezultatele preconizate derivate din realizări au fost atinse.				Nu se aplică în derulare				
Procedurile de licitații și de achiziții erau concepute în mod adecvat pentru a asigura îndeplinirea la timp a realizărilor preconizate.								
Exista legislația națională necesară pentru a se asigura eficacitatea intervenției.								
Exista probabilitatea ca proiectul să fie sustenabil după încetarea finanțării acordate din IPA, în special: finanțarea post-IPA era garantată, iar beneficiarul deținea capacitatea necesară pentru continuarea proiectului, asumându-și responsabilitatea în acest sens.								

- Satisfăcător
- Parțial satisfăcător
- Nesatisfăcător

48

Nu se depun eforturi ulterioare adecvate în vederea monitorizării sustenabilității. Impactul și utilitatea contractelor sunt evaluate rareori după finalizarea contractelor. În Serbia nu s-au lansat încă exerciții de monitorizare *ex post* axată pe rezultate pentru a verifica sustenabilitatea pe termen mediu și lung a rezultatelor proiectelor derulate în cadrul IPA. Proiectele/contractele ca atare nu sunt responsabile de impactul sau de sustenabilitatea pe termen mediu sau lung a rezultatelor planificate. Această responsabilitate încetează imediat după ce activitățile contractate s-au încheiat.

Lipsa unui mecanism de monitorizare adecvat este deosebit de evidentă în cazurile în care utilitatea practică a anumitor rezultate poate fi evaluată numai după câțiva ani de la finalizarea proiectului, de exemplu în cazul documentelor de politică, al protocoalelor, al procedurilor, al manualelor, al analizelor, al diferitor studii etc. sau în cazul în care existența mecanismului este menționată în mod explicit [cum este cazul proiectelor nr. 1 – *Police Reform* (Reforma în domeniul polițienesc) și nr. 10 – *Emergency Medical Service* (Serviciul medical de urgență)].

Tabelul 3 Proiecte derulate în cadrul IPA în alte domenii decât cel al guvernării - Evaluarea realizărilor și a altor rezultate

Criterii de audit	Proiect						
	9. Programul de dezvoltare regională	10. Serviciul medical de urgență	11. Competitivitatea sectorului privat	12. Podul Zeleji	13. Compania națională sârbă de energie electrică	14. Politici de dezvoltare rurală	15. Societatea civilă
Realizările planificate au fost atinse.				Nu se aplică în derulare			
Rezultatele preconizate derivate din realizări au fost atinse.				Nu se aplică în derulare			
Procedurile de licitații și de achiziții erau pregătite în mod adecvat pentru a asigura îndeplinirea la timp a realizărilor preconizate.							
Exista legislația națională necesară pentru a asigura eficacitatea intervenției.				Nu se aplică			
Exista probabilitatea ca proiectul să fie sustenabil după încetarea finanțării acordate din IPA, în special: finanțarea post-IPA era garantată, iar beneficiarul deținea capacitatea necesară pentru continuarea proiectului, asumându-și responsabilitatea în acest sens.							

- Satisfăcător
- Parțial satisfăcător
- Nesatisfăcător

Partea a doua – Gestionarea, de către Comisie, a asistenței nefinanciare acordate în sprijinul guvernanței

În cadrul dialogului purtat cu Serbia, Comisia a abordat pe larg aspecte legate de guvernanță, ceea ce a avut un impact pozitiv din ce în ce mai important

49

Curtea a examinat dacă dialogul purtat de UE cu Serbia a abordat în mod explicit probleme esențiale legate de guvernanță și dacă a inclus stabilirea de puncte de acțiune și urmărirea acestora. De asemenea, a examinat dacă s-a ținut seama de prioritățile politice în formularea politicilor și în conceperea proiectelor. Curtea a examinat zece proiecte recente derulate în cadrul IPA și implementate în alte domenii decât cel al guvernanței (a se vedea **anexa II**), pentru a evalua măsura în care guvernanta și combaterea corupției erau incluse ca aspecte orizontale în cadrul acestor proiecte.

Comisia și Serbia purtau un dialog structurat cu privire la guvernanță

50

Acordul de stabilizare și de asociere (a se vedea punctul 2) conține dispoziții privind dialogul UE-Serbia în materie de aspecte politice și de politici de cooperare³⁰. Comisia a instituit un sistem complex de reuniuni și documente oficiale și mai puțin oficiale la diferite niveluri, pentru a stimula un dialog aprofundat permanent cu partenerii sârbi. Structurile existente în cadrul dialogului consolidat permanent, al Acordului intermediar și al dialogului purtat la nivel mai înalt cu privire la IPA sunt prezentate în **figura 2**. Complexitatea dialogului general în materie de politică și a programării IPA este ilustrată în **figura 3**.

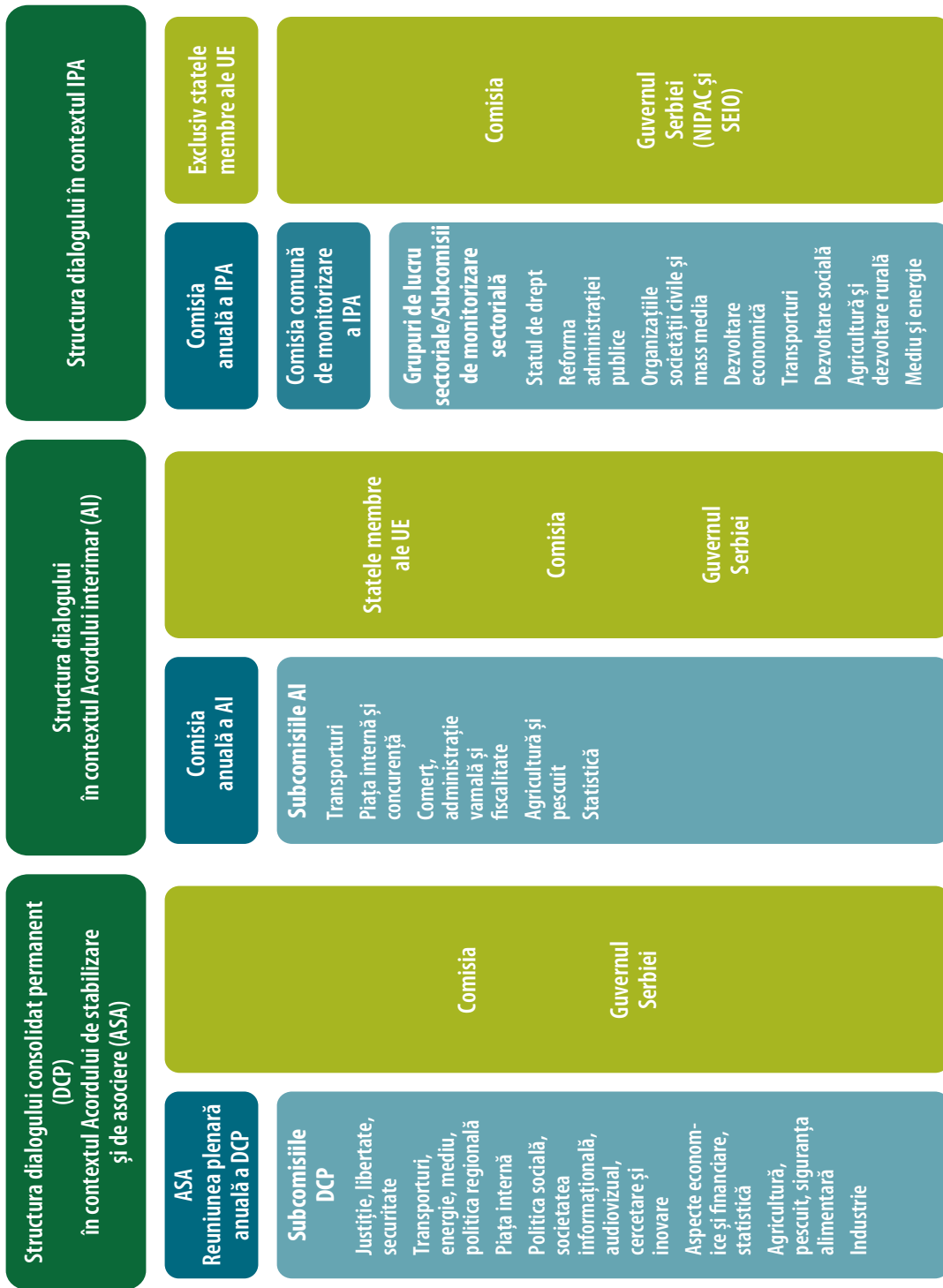
51

Dialogul consolidat permanent a pus un accent deosebit pe reforma administrației publice și a sectorului judiciar, incluzând combaterea corupției, ca element al criteriilor politice. Aceste domenii erau abordate în mod consecvent și în detaliu, atât în cadrul reuniunilor plenare, cât și al reuniunilor subcomisiilor relevante din contextul dialogului consolidat permanent. Reforma sistemului judiciar și combaterea corupției rămân elemente importante în legătură cu statutul de țară candidată al Serbiei, după cum o demonstrează faptul că secțiunile relevante ale *acquis*-ului (capitolele 23 și 24) sunt discutate la începutul procesului de negociere. Această practică se bazează pe experiența rundelor anterioare de negocieri purtate în contextul aderării.

30 În special titlurile II și VIII din Acordul de stabilizare și de asociere.

Figura 2

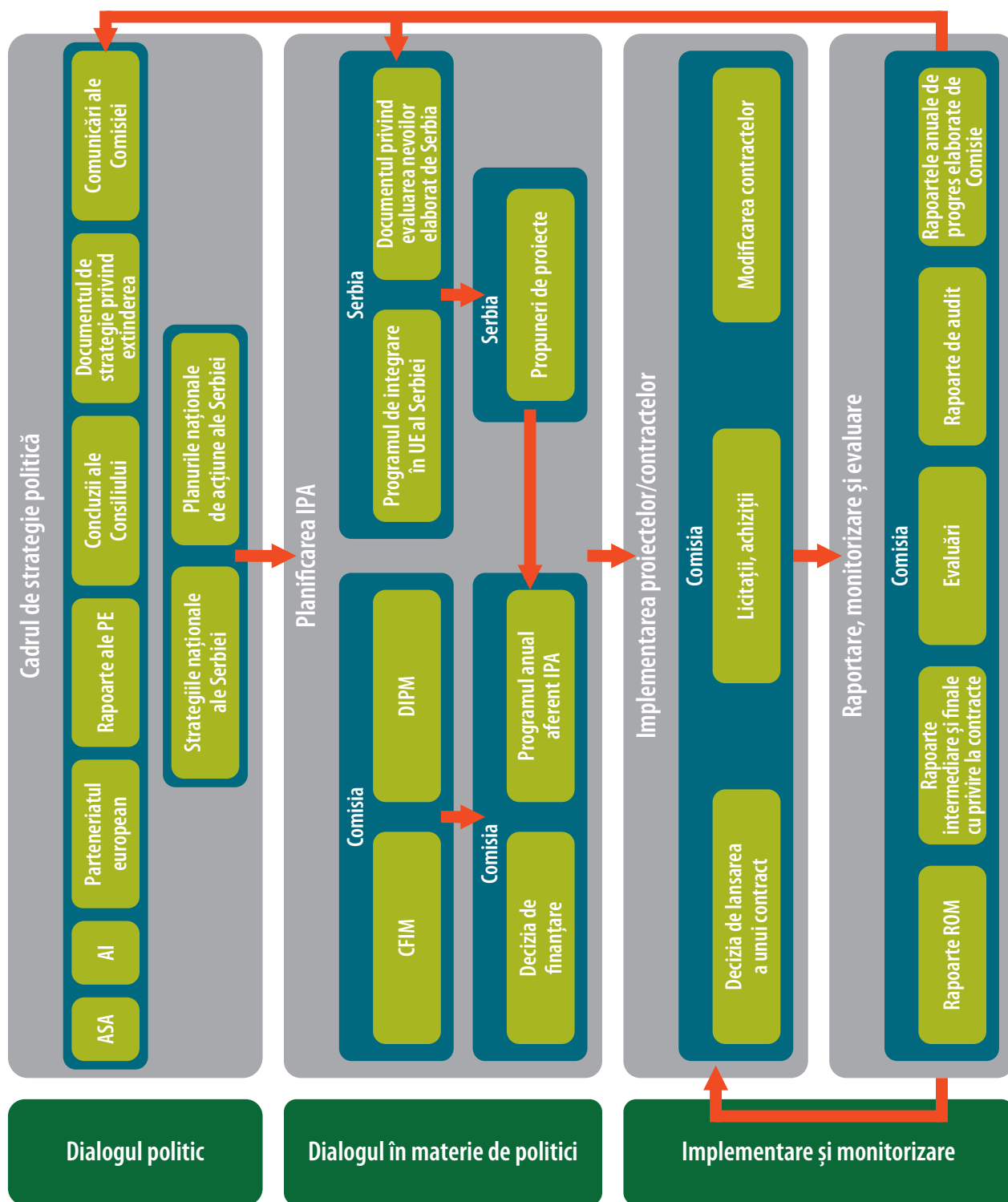
Structurile dialogului UE-Serbia (situația existentă până în luna septembrie 2013)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie și de Serviciul European de Acțiune Externă.

Figura 3

Elemente-cheie ale dialogului politic și ale dialogului privind IPA dintre UE și Serbia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie și de Serviciul European de Acțiune Externă.

52

Reforma gestiunii finanțelor publice a fost abordată de regulă în cadrul reuniunilor plenare ale dialogului consolidat permanent în contextul reformei administrației publice, dar i s-a acordat o atenție oarecum mai redusă decât altor domenii ale guvernancei. Totuși, în cadrul reuniunilor subcomisiilor dialogului consolidat permanent, acest subiect a fost tratat în mod mai detaliat, incluzând aspecte specifice precum instituția națională de audit, controlul financiar intern în sectorul public, unitatea centrală de armonizare, auditul intern și legislația privind sistemul bugetar.

53

Comisia a avut posibilitatea de a discuta cu Serbia chestiuni legate de gestiunea finanțelor publice și cu ocazia definirii termenilor programului de sprijin bugetar general destinat Serbiei în cadrul componentei I a IPA pentru 2009. Programul urmărea să sprijine stabilitatea macrofinanciară pe termen scurt în Serbia și să faciliteze continuarea reformelor structurale în pofida crizei economice³¹. Efectuarea plăților a fost condiționată în special de fiabilitatea procedurilor financiare și administrative din Serbia, de prezentarea, de către guvernul sârb, a unei legi noi cu privire la buget și de adoptarea unei strategii privind controlul financiar în sectorul public. O altă condiție a fost inițierea unui proces de actualizare a PEFA, în scopul pregătirii unei foi de parcurs privind gestiunea finanțelor publice. Comisia a considerat că toate aceste condiții erau îndeplinite la sfârșitul anului 2010. Deși Serbia nu a elaborat o foaie de parcurs privind gestiunea finanțelor publice, Curtea a constatat că strategia Serbiei referitoare la reforma administrației publice pentru perioada 2013-2016 aborda câteva dintre aspectele gestiunii finanțelor publice. În plus, legea din 2012 privind achizițiile publice a corectat mai multe dintre deficiențele identificate în anii anteriori.

Dialogul includea stabilirea sistematică de puncte de acțiune legate de buna guvernance, precum și urmărirea acestora

54

Structurile pe mai multe niveluri (a se vedea **figura 2** și **figura 3**) au asigurat o bază solidă pentru un dialog deschis în vederea convenirii, a stabilirii, a urmării și a monitorizării priorităților. Punctele de acțiune care vizau aspecte-cheie ale guvernancei au fost reanalizate în mod expres în fiecare an, în cadrul dialogului consolidat permanent, atât la nivelul reuniunilor plenare, cât și al reuniunilor subcomisiilor.

55

Activitatea de monitorizare realizată de Comisie se concretizează în rapoartele anuale de progres. Analiza Curții a constatat că rapoartele de progres elaborate de Comisie evaluaseră în mod realist progresele înregistrate de Serbia în domeniile-cheie ale guvernancei. Potrivit acestor rapoarte, în perioada 2007-2013 s-au obținut câteva rezultate tangibile în ceea ce privește combaterea corupției, precum instituirea unui cadru instituțional (cu asistență furnizată de IPA), intensificarea participării organizațiilor societății civile și anchetarea unor cazuri de corupție binecunoscute. S-au înregistrat progrese și în ceea ce privește reforma administrației publice și componenta de control financiar a reformei gestiunii finanțelor publice, precum și un progres semnificativ în domeniul achizițiilor publice. În comparație cu celelalte domenii-cheie ale guvernancei, reforma sistemului judiciar a înregistrat cele mai puține progrese începând cu 2007.

31 100 de milioane de euro din cuantumul de finanțare IPA alocat în 2009 au fost direcționate către sprijinul bugetar. Această sumă a venit în completarea unui program revizuit al Fondului Monetar Internațional în valoare de 2,9 milioane de euro și a unor împrumuturi acordate de Banca Mondială în cadrul politicii de dezvoltare.

56

Referitor la partea sârbă, începând cu 2010, planurile naționale de acțiune prin care se implementează recomandările formulate de Comisie stabilesc în mod transparent obiectivele și sarcinile și includ o monitorizare adecvată, precum și un rezumat sistematic și ușor de comparat al acțiunilor întreprinse ca urmare a acestor recomandări.

Dialogul a creat legături între prioritățile politice și formularea politicilor

57

Principalele documente referitoare la programarea IPA în perioada 2007-2013 aferente Serbiei³² (bazate în principal pe documente de dialog esențiale) au acoperit în mod suficient domeniile-cheie ale guvernantei, deși s-au axat mai puțin asupra reformei gestiunii finanțelor publice. Dialogul se referă în mod regulat la asistența IPA în general sau la proiecte specifice derulate în cadrul IPA, ca instrumente importante pentru îmbunătățirea guvernantei în Serbia. Comisia comună de monitorizare a IPA (a se vedea **figura 2**), creată în 2008, s-a ocupat de aspectele specifice legate de implementare discutate în cadrul dialogului la nivel mai înalt, precum și de nivelul strategic al asistenței financiare³³.

58

În 2012, au început să funcționeze, sub coordonarea Comisiei comune de monitorizare, opt subcomisii de monitorizare sectorială. Atenția acestora se concentrează în primul rând asupra contextului în care se furnizează asistența IPA. Ele se află sub autoritatea Comisiei și a Serbiei (prin Serviciul pentru Integrare Europeană), sunt organizate în mod transparent și au creat un instrument de monitorizare eficace și ușor de comparat. De asemenea, subcomisiile de monitorizare sectorială au contribuit la îmbunătățirea considerabilă a coordonării dintre identificarea nevoilor naționale și asistența IPA. De exemplu, proiectele legate de reforma administrației publice incluse în ultimele programe naționale derulate în cadrul IPA au abordat aproape toate prioritățile definite în secțiunea aferentă reformei administrației publice din documentul de evaluare a nevoilor elaborat de Serbia pentru perioada 2001-2013³⁴.

În general, importanța acordată guvernantei în cadrul dialogului și al procesului de programare nu se reflecta în mod explicit în conceperea proiectelor

59

Programarea IPA la nivel înalt a inclus în mod expres buna guvernare printre componentele sale, parțial din cauza problemelor legate de guvernare întâmpinate cu ocazia rundelor anterioare de aderare. Aceste probleme erau considerate un indicator al pregătirii inadecvate a țărilor în cauză. Totuși, în general, accentul pus asupra guvernantei nu era reflectat în mod explicit la nivelul planificării proiectelor pentru care erau responsabile Comisia și autoritățile sârbe.

- 32 Acordul de stabilizare și de asociere, strategiile Comisiei cu privire la extindere, Parteneriatul european, documentele indicative de planificare multianuală și programele naționale anuale privind IPA.
- 33 Comisia comună de monitorizare a IPA este coprezidată de un reprezentant al Comisiei la nivel înalt (la nivel de director) și de coordonatorul IPA la nivel național, care în prezent este ministrul integrării europene.
- 34 În plus, atenția sporită acordată guvernantei în procesul de formulare a politicilor este reflectată în strategia de extindere a UE pentru perioada 2013-2014, care prevede eforturi suplimentare considerabile în vederea dezvoltării gestiunii financiare și a controlului financiar în sectorul public.

Observații

60

Mai puțin de jumătate dintre documentele din perioada 2007-2012 pe care se baza concepția proiectelor conțineau referiri specifice la buna guvernare. În cazul proiectelor în care aspectele legate de guvernare erau relevante, dar nu se numărau printre obiectivele principale, documentația proiectelor se referea de obicei în termeni generali la nevoia de transparență. Au existat puține documente legate de concepția proiectelor în care Comisia și autoritățile sârbe au făcut referiri explicite la riscurile corupției și ale unor potențiale conflicte de interese. Însă, începând cu 2011, buna guvernare devine un element din ce în ce mai important în planul unui proiect.

61

Lista aspectelor orizontale din planul unui proiect nu includea buna guvernare sau combaterea corupției. De fapt, documentele de concepție a proiectelor din perioada 2007-2011 se limitau în mod strict la trei criterii orizontale, și anume: egalitatea de șanse, mediul și minoritățile. Un al patrulea aspect orizontal – societatea civilă și implicarea părților interesate – a fost adăugat în 2012.

62

Niciunul dintre proiectele examinate (a se vedea **anexa II**) nu includea, în documentele lor de concepție, o evaluare oficială cu privire la necesitatea de a se implementa măsuri în materie de combatere a corupției sau de bună guvernare, specifice sectorului în care se acorda sprijinul. Au existat două excepții, și anume proiectul E – *Strengthening legislation at central level* (Consolidarea legislației la nivel central), a cărui fișă de proiect a abordat combaterea corupției într-o măsură foarte limitată, și proiectul I – *Support for SME development* (Sprijin pentru dezvoltarea IMM-urilor), care viza în mod explicit combaterea corupției și a economiei informale prin introducerea de servicii electronice.

63

Totuși, cele mai multe dintre proiecte au contribuit în mod indirect la combaterea corupției și la îmbunătățirea guvernării, deși aceste două aspecte nu erau incluse în mod explicit în planul lor. Unele activități ale anumitor proiecte, care au contribuit la diseminarea cunoștințelor și la utilizarea de bune practici în materie de achiziții publice și de contracte [de exemplu, proiectul A – *Municipal Infrastructure* (Infrastructura municipală) și proiectul B – *Supervision of road construction along Corridor X* (Supravegherea construcției de drumuri de-a lungul coridorului X)], erau în concordanță cu strategia națională anticorupție. De asemenea, proiectul A – *Municipal Infrastructure* (Infrastructura municipală) a sprijinit buna guvernare prin activități legate de gestiune, control și audit financiar la nivel local, precum și prin activități legate de crearea unei „rezerve” de proiecte conforme standardelor UE. Se poate considera că la reducerea corupției au contribuit și proiectele care sprijineau consolidarea capacităților administrative în domeniile mediului și energiei [proiectul D – *Strengthening environmental inspectorate* (Consolidarea Inspectoratului pentru mediu) și proiectul H – *Energy Agency* (Agenția pentru energie)] și în domeniul agriculturii [proiectul C – *Effective land management* (Gestionarea eficace a terenurilor) și proiectul J – *Support for agriculture* (Sprijinirea sectorului agricol)].

La momentul aprobării sistemului de gestiune a fondurilor UE utilizat de Serbia, Comisia nu a ținut seama pe deplin de modul în care Serbia gestiona finanțele publice

64

Curtea a examinat dacă Comisia a evaluat în mod sistematic riscurile asociate organismelor responsabile de implementarea IPA, dacă autoritățile sârbe au luat măsuri de atenuare corespunzătoare, monitorizând aceste măsuri dacă era necesar, și dacă acest proces făcea parte din activitatea mai generală a Comisiei de evaluare a aspectelor legate de gestiunea finanțelor publice.

Organismele responsabile de implementarea IPA făceau obiectul unei analize sistematice a riscurilor, însă, înainte de descentralizarea gestiunii fondurilor UE, nu s-a realizat nicio evaluare cuprinzătoare a gestiunii finanțelor publice

65

Regulamentul de instituire a IPA prevede că, ori de câte ori este posibil, gestiunea fondurilor UE trebuie să fie descentralizată, Comisia încredințând-o țărilor candidate pentru a intensifica implicarea țărilor beneficiare în gestionarea asistenței acordate de UE. Această descentralizare se realizează prin intermediul unor organisme naționale nou create, cunoscute sub denumirea colectivă de sistem descentralizat de implementare, care implementează asistența pentru preaderare. Înainte de a decide să confere competențe de gestionare³⁵ unei țări beneficiare, Comisia ar trebui să se asigure că țara respectivă îndeplinește condițiile stabilite, în special în ceea ce privește sistemele sale de gestiune și de control³⁶.

66

Pentru a realiza descentralizarea, mai întâi cu și apoi fără controale *ex ante* efectuate de Comisie, Serbia urmează o foaie de parcurs detaliată care include repere și termene cu caracter indicativ. Tot în contextul acestei foi de parcurs, structurile de implementare a IPA³⁷ au fost supuse unor evaluări sistematice ale riscurilor, în cadrul procesului de acreditare derulat de autoritățile sârbe și de Comisie. Totuși, procesul de acreditare viza numai structurile create pentru gestionarea descentralizată a fondurilor IPA și nu exista nicio cerință legală cu privire la obligativitatea efectuării unei evaluări cuprinzătoare a tuturor progreselor înregistrate în domeniul gestiunii finanțelor publice și al prevenirii și combaterii corupției în Serbia. În consecință, procedura de acreditare a sistemului descentralizat de implementare a sprijinit guvernanta în mod eficace numai în limita sferei structurilor de implementare a IPA, dar nu făcea parte dintr-o strategie generală în materie de gestiune a finanțelor publice la nivel de țară.

67

Se estimează că dacă Ministerul Finanțelor și ministerele de resort ar avea o capacitate de audit intern suficient de dezvoltată, acest lucru ar contribui în mod pozitiv la sistemul de gestiune și de control necesar pentru gestiunea descentralizată. În pofida câtorva progrese înregistrate recent³⁸, capacitatea națională de audit intern se află încă la începutul dezvoltării sale ca sprijin eficace pentru gestiunea descentralizată a fondurilor UE. Raportul SIGMA din 2013³⁹ indica faptul că nu se adoptase nicio politică referitoare la fraude și la nereguli în materie de gestiune financiară și că unitatea centrală de armonizare⁴⁰ din cadrul Ministerului Finanțelor nu oferise administratorilor financiari și auditorilor interni suficient sprijin metodologic cu privire la evaluarea riscurilor și la fraudă.

- 35 În cadrul gestiunii descentralizate, Comisia încredințează gestionarea anumitor acțiuni țărilor beneficiare, păstrând responsabilitatea generală finală a execuției bugetului general.
- 36 Articolul 56 alineatul (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, 16.9.2002, p. 1) și articolele 11 și 19 din Regulamentul (CE) nr. 718/2007 de punere în aplicare a IPA.
- 37 În cadrul gestiunii descentralizate, Serbia trebuie să creeze structuri responsabile de achiziții publice, contractare, plăți, monitorizare și raportare cu privire la programele derulate în cadrul IPA.
- 38 A se vedea concluziile privind proiectul nr. 8 – *Public Internal Financial Control* (Controlul financiar intern în sectorul public), prezentate în **caseta 7** și în **caseta 12**.
- 39 Evaluarea SIGMA cu privire la Serbia, aprilie 2013, Coordonarea, implementarea și prioritățile reformei administrației publice.
- 40 Unitatea centrală de armonizare are rolul de a dezvolta și de a armoniza capacitatea de audit intern a serviciului public. A se vedea, de asemenea, **caseta 7** și **caseta 12**.

68

În strategia sa din 2013 cu privire la extindere, Comisia a adoptat măsuri în direcția corectă, subliniind necesitatea de a aborda mai întâi aspectele fundamentale în relațiile cu țările implicate în procesul de aderare. Aceasta a indicat în mod explicit faptul că sistemele de gestiune a finanțelor publice vor trebui să fie consolidate în mod semnificativ pentru a se reduce riscul de fraudă sau de corupție. În plus, sprijinul bugetar sectorial acordat din IPA este condiționat de îndeplinirea standardelor necesare în materie de gestiune a finanțelor publice.

S-au adoptat și monitorizat măsuri de atenuare a riscurilor

69

Măsurile adoptate în vederea atenuării riscurilor identificate la nivelul organismelor de implementare a IPA erau pertinente, iar punerea lor în aplicare era monitorizată de Comisie. După delegarea competențelor de gestiune, Comisia continuă să monitorizeze sistemul, urmărind aspectele problematice rămase nerezolvate (constatări de audit cu risc mediu și scăzut cărora încă nu li s-a dat curs). Comisia poate retrage sau suspenda delegarea competențelor de gestiune în cazul în care cerințele nu mai sunt îndeplinite. Acesta este un factor important pentru atenuarea riscurilor.

70

Riscurile asociate fluctuației personalului⁴¹ și schimbărilor politice survenite pe parcursul implementării gestiunii descentralizate, care ar putea determina pierderea de experiență și de sinergie, nu constituie o problemă care să poată fi rezolvată cu ușurință în etapa delegării competențelor de gestiune și necesită o monitorizare activă. În plus, după angajare, personalul participă în principal la cursuri de formare și are puține ocazii de a câștiga experiență practică deoarece nu există încă operațiuni efectuate, situație care generează și alte riscuri, legate de demotivarea personalului și de rata ridicată de fluctuație a acestuia.

71

Un alt risc prezent la nivelul structurilor IPA este protecția limitată de care beneficiază persoanele care semnalează diferite nereguli, astfel cum a fost recunoscută de strategia națională anticorupție pentru perioada 2013-2018. Autoritățile sârbe pregătesc o legislație nouă cu privire la acest aspect, pentru a câștiga încrederea celor care ar putea să denunțe diferite încălcări.

41 Raportul SIGMA din 2013 estimează rata fluctuației la 15-20 % pe an. De asemenea, indică faptul că schimbările de guvern determină creșterea ratelor fluctuației, în special la nivelul posturilor de conducere.

Concluzii

72

În general, Comisia gestionează în mod eficace asistența pentru preaderare acordată Serbiei. Alături de alte forme de sprijin, asistența financiară pentru preaderare reprezintă un ajutor eficace pentru Serbia în implementarea de reforme sociale și economice și în îmbunătățirea guvernantei la nivelul țării. În urma experienței dobândite din relațiile cu alte țări beneficiare ale IPA, Comisia se axează din ce în ce mai mult asupra aspectelor legate de guvernanta atunci când planifică asistența financiară și nefinanciară pe care o acordă Serbiei.

Gestionează Comisia în mod eficace proiectele derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare?

73

În ansamblu, Comisia gestionează în mod eficace proiectele derulate în Serbia care sunt finanțate în cadrul IPA. Programarea asistenței furnizate de IPA are la bază un cadru strategic coerent, iar abordarea aplicată selecției proiectelor relevante pentru pregătirea Serbiei în vederea aderării se îmbunătățește treptat (a se vedea punctele 9-22).

74

Proiectele auditate, atât cele din domeniul guvernantei, cât și cele din alte domenii, și-au atins în mare parte realizările planificate (a se vedea punctele 39-43), însă au fost afectate de o serie de probleme legate de:

- (a) Concepție: Definirea obiectivelor, evaluarea nevoilor, concluziile desprinse din proiecte anterioare și condiționarea lansării proiectelor și a ordonării în timp a operațiunilor sunt aspecte care nu au primit atenția adecvată (a se vedea punctele 24-31).
- (b) Implementare: Proiectele auditate, care făceau parte din programe anterioare derulate în cadrul IPA, erau afectate de întârzieri, uneori semnificative; intervențiile erau monitorizate în mod sistematic la nivel de contract, însă nu la nivel de proiect, iar măsurile corective adoptate de Comisie se limitau în cea mai mare parte la modificarea activităților; unele proceduri individuale de licitație și achiziții nu erau pe deplin eficiente sau eficace (a se vedea punctele 32-38, 44 și 45).
- (c) Sustenabilitate: În cazul a două treimi dintre proiecte, rezultatele aveau perspective slabe de a fi sustenabile; în special, sustenabilitatea proiectelor din domeniul guvernantei se afla în pericol din cauza problemelor legate de personal (a se vedea punctele 46-48).

75

Abordarea flexibilă aplicată de Comisie în ceea ce privește gestionarea a atenuat efectele câtorva dintre aceste deficiențe de concepție și, la elaborarea celor mai recente dintre programele derulate în cadrul IPA, Comisia a luat măsuri pentru a soluționa deficiențele identificate în programele IPA anterioare (a se vedea punctele 27-31 și 38).

Concluzii și recomandări

Gestionează Comisia în mod eficace asistența nefinanciară acordată în sprijinul guvernantei?

76

În general, Comisia a gestionat în mod eficace asistența nefinanciară acordată Serbiei în domeniul guvernantei. Comisia a folosit cu eficacitate dialogul cu Serbia pentru a aborda problemele legate de guvernanta și combaterea corupției, îmbunătățindu-și treptat abordarea pentru a ține seama de aceste două aspecte în formularea politicilor și în conceperea proiectelor. Comisia a sprijinit în mod eficace guvernanta în limita structurilor create pentru finanțarea acordată de UE, dar nu a ținut seama pe deplin de gestiunea finanțelor publice de la nivel național (a se vedea punctele 50-71).

77

Comisia a instituit un dialog structurat cu Serbia referitor la aspecte legate de guvernanta. Acest dialog acoperă în mod adecvat principalele domenii ale guvernantei, include stabilirea de puncte de acțiune și urmărirea lor și creează legături între prioritățile politice și formularea politicilor. Strategia de extindere a UE și regulamentul revizuit de instituire a IPA acordă o mai mare atenție guvernantei financiare și economice în țările aflate în proces de aderare (a se vedea punctele 50-58).

78

Curtea a constatat că importanța acordată guvernantei în cadrul dialogului și al procesului de programare se reflectă într-o mai mică măsură în conceperea proiectelor. În cadrul documentației aferente proiectelor, secțiunile vizând condiționalitatea, concluziile desprinse din experiențele anterioare și aspectele orizontale menționau într-o măsură limitată sau nu menționau deloc riscurile asociate guvernantei. Totuși, deși majoritatea proiectelor recente pe care le-a examinat nu se refereau în mod explicit la necesitatea unor măsuri de combatere a corupției sau a altor măsuri în materie de guvernanta, Curtea a constatat că cele mai multe dintre proiectele respective au contribuit în mod indirect la combaterea corupției și la îmbunătățirea guvernantei prin activitățile legate de consolidarea capacității administrative (a se vedea punctele 59-63).

79

La momentul aprobării sistemului descentralizat de implementare, Comisia a evaluat structurile existente în Serbia pentru gestionarea fondurilor UE. De asemenea, a evaluat în mod sistematic riscurile la care erau supuse structurile IPA și a monitorizat măsurile adoptate pentru atenuarea acestora. Totuși, conform cerințelor legale, procesul de acreditare viza numai organismele responsabile de implementarea IPA. În consecință, sistemul descentralizat de implementare nu presupunea o evaluare preliminară cuprinzătoare a gestiunii finanțelor publice și a combaterii corupției la nivel de țară (a se vedea punctele 65-71).

Recomandări

80

Pentru a se îmbunătăți programarea, conceperea și implementarea proiectelor derulate în cadrul IPA, Curtea formulează în atenția Comisiei următoarele recomandări:

- (a) Comisia ar trebui să îmbunătățească transparența și documentarea sistematică a proceselor de priorizare și de selectare a proiectelor, astfel încât să se evidențieze în mod clar motivele pentru care un proiect este considerat prioritar.
- (b) Comisia ar trebui să țină seama într-o mai mare măsură de lecțiile învățate din experiențele anterioare, creând o bază de date dedicată care să includă concluziile desprinse din proiecte anterioare derulate în Serbia și în alte țări beneficiare relevante. Aceste lecții ar trebui să ia în considerare istoricul sau tipologia procedurilor de achiziții nereușite sau repetate. De asemenea, ar trebui să se aibă în vedere includerea în baza de date a recomandărilor importante formulate în rapoartele finale aferente contractelor. Baza de date ar putea fi organizată în funcție de principalele domenii folosite în programarea IPA.
- (c) Comisia ar trebui să documenteze în mod sistematic evaluarea nevoilor pe baza căreia se stabilesc realizările vizate ale proiectelor și ale contractelor, prin această măsură urmărindu-se în special ca beneficiarii să își asume într-o mai mare măsură responsabilitatea pentru nevoile identificate.
- (d) Comisia ar trebui să consolideze principiul condiționalității. În special, ar trebui să se verifice, în prealabil și prin metode măsurabile, capacitatea beneficiarului de a realiza ceea ce este necesar pentru a obține un proiect de înaltă calitate, conformitatea elementelor proiectului cu cadrul legislativ național, precum și disponibilitatea autorizațiilor de construcție necesare. Introducerea unor condiții mai stricte ar trebui să contribuie la reducerea numărului proiectelor care nu sunt pregătite pentru a fi implementate, în special proiectele mari de infrastructură;
- (e) Comisia ar trebui să instituie un sistem de raportare regulată și succintă cu privire la progresele înregistrate, pentru a se asigura o pistă de audit adecvată pentru proiecte în ansamblul lor, nu numai pentru contracte individuale. Rapoartele generale ar trebui să includă lista completă a contractelor aferente unui anumit proiect/domeniu.
- (f) Comisia ar trebui să instituie un sistem de verificare a utilității pe termen mediu și lung a realizărilor proiectelor (incluzând studii, analize, proceduri, protocoale și materiale folosite pentru activități de formare). Dacă s-ar pune mai mult accent pe utilitatea finală a realizărilor, s-ar produce o schimbare de orientare, atenția deplasându-se de la atingerea realizărilor și respectarea cifrelor-țintă legate de contracte și de plăți la obținerea unor rezultate mai durabile.

81

În ceea ce privește dialogul său structurat purtat cu Serbia referitor la aspecte legate de guvernare și la sistemul descentralizat de implementare, recomandările adresate Comisiei sunt următoarele:

- (a) Comisia ar trebui, pe de o parte, să comunice autorităților sârbe că este necesar ca acestea să își raționalizeze în continuare setul de strategii naționale și să finalizeze o foaie de parcurs pe deplin funcțională în materie de gestiune a finanțelor publice și, pe de altă parte, dacă este necesar, să furnizeze asistență tehnică în acest sens.
- (b) Comisia ar trebui, în cadrul programării IPA, să adopte măsuri în vederea consolidării interacțiunii cu organizațiile societății civile active în domeniul guvernării.
- (c) Comisia ar trebui să publice orientări pentru a se asigura că necesitatea unor măsuri sectoriale specifice de combatere a corupției sau a altor măsuri de bună guvernare este evaluată în cadrul procesului de concepere a unui proiect.
- (d) Comisia ar trebui, în cadrul evaluărilor realizate cu privire la reforma gestiunii finanțelor publice la nivel de țară, să verifice dacă activitatea de audit pe care o efectuează în contextul procesului de acreditare a sistemului descentralizat de implementare este luată în considerare pe deplin.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 21 octombrie 2014.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Lista proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare care au fost auditate

Nr. de serie	Denumire	Programul național/Nu- mărul proiectului	Buget (milioane de euro) ¹
Proiecte în domeniul guvernancei			
Justiție și afaceri interne – Combaterea corupției și capacitatea administrativă			
1.	<i>Police Reform: Internal Affairs</i> (Reforma în domeniul polițienesc: afaceri interne)	2007/6	1,0
2.	<i>Fight against corruption</i> (Combaterea corupției)	2008/5	2,5
3.	<i>Improvement of efficiency and transparency of Judiciary System</i> (Îmbunătățirea eficienței și a transparenței sistemului judiciar)	2007/4	2,6
4.	<i>Improvement of transparency and efficiency (prosecutors and penal system)</i> [Îmbunătățirea transparenței și a eficienței (procurori și sistemul penal)]	2008/8	4,5
Reforma administrației publice			
5.	<i>Municipal Support Programme</i> (Programul de sprijin destinat municipalităților)	2007/2	22,5
6.	<i>Harmonization of the Serbian Customs Enforcement Division with the standards, organization and operational methodology of EU enforcement agencies</i> (Armonizarea practicilor diviziei sârbe responsabile de aplicarea legii în domeniul vamal cu standardele, organizarea și metodologia operațională a agențiilor de aplicare a legii de la nivelul UE)	2008/6	4,4
Gestiunea finanțelor publice			
7.	<i>Support to Public Procurement Reform</i> (Sprijinirea Oficiului pentru achiziții publice)	2007/7	2,0
8.	<i>Support to the Development of Public Internal Financial Control (PIFC) Phase 3</i> (Sprijinirea controlului financiar intern în sectorul public – etapa 3)	2008/2	2,0
Proiecte din alte domenii decât cel al guvernancei			
Dezvoltare socială			
9.	<i>Regional Economic and Social Development Programme</i> (Programul pentru dezvoltare economică și socială la nivel regional)	2007/13	23,3
10.	<i>Health Sector Reform Emergency Medical Services</i> (Reforma în sectorul sănătății - Serviciul medical de urgență)	2007/16	10,0
Dezvoltarea sectorului privat			
11.	<i>Support to Private Sector Competitiveness</i> (Sprijinirea competitivității sectorului privat)	2007/22	3,5
Transport			
12.	<i>Žeželj Bridge - Rebuilding Serbian infrastructure</i> (Podul Žeželj – Refacerea infrastructurii în Serbia)	2009/4	30,0
Mediu, schimbări climatice și energie			
13.	<i>Environmental protection at the Electric Power of Serbia company</i> (Protecția mediului la nivelul companiei naționale sârbe de energie electrică)	2008/17	11,0
Agricultură și dezvoltare rurală			
14.	<i>Capacity building to implement Rural Development policies to EU standards</i> (Consolidarea capacităților în vederea punerii în aplicare, la standarde UE, a politicilor de dezvoltare rurală)	2007/32	4,4
Alte activități legate de acquis-ul UE și activități orizontale			
15.	<i>Support to Civil Society I</i> (Sprijinirea societății civile I)	2007/12	2,0
	<i>Support to Civil Society II</i> (Sprijinirea societății civile II)	2008/11	2,5
Total			128,4

1 Fără cofinanțarea națională.

Lista proiectelor derulate în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare care au fost examinate în cadrul analizei realizate cu privire la aspectele orizontale ale guvernării și combaterii corupției

Nr. de serie	Denumire	Programul național/Nu- mărul proiectului	Buget (milioane de euro)
A.	<i>Municipal Infrastructure Support Programme – MISP 2010</i> (Programul de sprijin pentru infrastructura municipală – MISP 2010)	2010/3	31,1
B.	<i>Supervision of road construction works along corridor X (Grdelica - Vladicin Han and Pirot - Ciflc sections)</i> [Supravegherea construcției de drumuri de-a lungul coridorului X (secțiunile Grdelica – Vladicin Han și Pirot – Ciflc)]	2010/15	10,0
C.	<i>Institutional capacity-building and support for agriculture and rural development in Serbia</i> (Consolidarea capacității instituționale și sprijinirea agriculturii și a dezvoltării rurale în Serbia)	2010/20	2,8
D.	<i>Strengthening the Serbian Environmental Inspectorate and relevant stakeholders</i> (Consolidarea Inspectoratului sârb pentru mediu și a părților interesate relevante)	2010/23	2,5
E.	<i>Strengthening legislation, policy and coordination capacities at central level</i> (Consolidarea capacităților în materie de legislație, politici și coordonare la nivel central)	2011/3	6,5
F.	<i>Socioeconomic development in the Danube region</i> (Dezvoltarea socioeconomică în regiunea Dunării)	2011/13	18,5
G.	<i>Municipal Environment Grant-Loan Investment Programme (MEGLIP)</i> (Programul de investiții finanțat prin granturi și împrumuturi și derulat la nivel municipal în domeniul mediului – MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	<i>Capacity-building for the Energy Agency</i> (Consolidarea capacităților Agenției pentru energie)	2011/19	1,5
I.	<i>Support for SME development</i> (Sprijin pentru dezvoltarea IMM-urilor)	2012/7	6,2
J.	<i>Support for agriculture and rural development</i> (Sprijin pentru agricultură și dezvoltare rurală) (în special măsurile 1.4 și 2)	2012/10	15,6
Total			113,8

Rezumat

IV

IPA se axează pe necesități, iar prioritățile sale se bazează pe evaluări ale nivelului de îndeplinire a criteriilor stabilite de UE, incluse în special în documentul de strategie al Comisiei privind extinderea și în rapoartele anuale. Criteriile de alocare a fondurilor țin seama de capacitatea Serbiei de a utiliza și de a gestiona fondurile, precum și de respectarea de către aceasta a condițiilor privind aderarea. Astfel, IPA face legătura între cadrul politic pentru extindere și procesul bugetar al UE.

VI

Comisia recunoaște faptul că Sistemul Descentralizat de Implementare (DIS) a fost conceput pentru gestionarea fondurilor IPA. Serbia pregătește în prezent un program de reforme cuprinzător privind gestiunea finanțelor publice (GFP), care se va baza pe un diagnostic detaliat al subsistemelor GFP. În consecință, urmează să fie efectuată o evaluare privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (PEFA).

Observații

11

Comisia a oferit deja sprijin guvernului pentru îmbunătățirea calității documentelor sale strategice printr-o serie de măsuri de atenuare finanțate prin IPA. Pe parcursul ultimului an, Comisia a condus o serie de evaluări sectoriale referitoare la IPA anterioare și la asistența oferită de alți donatori în Serbia pentru a sprijini pregătirile pentru IPA II, obiectivul fiind acela de a sprijini aplicarea coerentă a strategiilor/programele sectoriale printr-o abordare sectorială.

11 Prima liniuță

Sprijinul – limitat – acordat prin intermediul IPA procesului de descentralizare s-a bazat pe strategia privind reforma administrației publice (RAP) adoptată de către guvernul Serbiei în 2004, precum și pe planurile de acțiune aferente. Domeniile specifice acoperite de sprijinul IPA au decurs direct din planurile de acțiune elaborate în cadrul strategiei RAP. Proiectul 5 selectat (Programul de sprijin destinat municipalităților) s-a axat pe consolidarea capacităților administrației locale în domeniile prioritare ale integrării europene. În plus, în conformitate cu planul de acțiune al strategiei RAP, proiectul a fost conceput pentru a sprijini elaborarea strategiei de descentralizare, astfel cum s-a solicitat de către ministerul responsabil cu descentralizarea la momentul respectiv. Cu toate acestea, proiectul a suferit din cauza lipsei de voință politică, însă rezultatele acestei componente a proiectului sunt utilizate în continuare de către nou-înființatul Consiliu de descentralizare, care s-a reîntrunit în toamna anului 2013 pentru a continua să elaboreze strategia. În cadrul noului guvern, mandatul pentru elaborarea unei strategii de descentralizare îi revine Ministerului Dezvoltării Regionale și al Autonomiei Locale.

Comisia este de acord că orice sprijin suplimentar în cadrul IPA II acordat în favoarea unui proces de descentralizare ar trebui să se bazeze pe o strategie națională clară de descentralizare, precum și pe planul de acțiune aferent acesteia.

11 A doua liniuță

Comisia recunoaște că nu a existat o strategie globală privind GFP, care să acopere toate aspectele-cheie ale GFP. Dimpotrivă, diferitele aspecte ale GFP au fost acoperite prin strategii specifice, cum ar fi strategia fiscală sau strategia privind controlul intern al finanțelor publice (PIFC), astfel încât a existat o bază strategică pentru sprijinirea proiectelor IPA specifice, chiar și în absența unei strategii GFP globale oficiale. Noua strategie de extindere din octombrie 2013 referitoare la „Abordarea cu prioritate a elementelor fundamentale” pune un accent deosebit pe guvernarea economică, precum și pe gestiunea finanțelor publice și prevede că țările implicate în procesul de aderare ar trebui să elaboreze planuri de acțiune specifice privind GFP. Prin urmare, sprijinul acordat în cadrul IPA II în acest domeniu se va baza pe un cadru referitor la GFP mai

coerent decât în trecut. Este important de remarcat faptul că noua strategie RAP a Serbiei pentru perioada 2013-2016 înglobează, de asemenea, GFP. Aceasta reprezintă o îmbunătățire importantă în comparație cu situația din trecut, deoarece evidențiază faptul că GFP vizează toți utilizatorii bugetului, nu numai Ministerul de Finanțe, și că este nevoie de coordonare și coerență în ceea ce privește punerea sa în aplicare. În plus, evaluarea planificată a PEFA va contribui la redarea unei imagini de ansamblu a sistemelor GFP în vigoare.

13

Scopul parteneriatelor europene este acela de a oferi un cadru general de referință, mai degrabă decât un cadru politic, de a indica domeniile prioritare pentru reformă și de a oferi orientări generale pentru asistența financiară în aceste domenii prioritare, cu speranța că țara în cauză respectă principiile și prioritățile evidențiate de acesta. Aceste principii au fost convenite în mod sistematic cu Serbia și se reflectă în programele naționale stabilite în cursul primilor ani ai programării IPA. Un cadru mai specific și mai relevant din punctul de vedere al aderării a fost furnizat de strategia de extindere actualizată anual și de rapoartele anuale privind progresele înregistrate de fiecare țară.

14

Comisia a recunoscut necesitatea de a îmbunătăți indicatorii utilizați pentru programarea asistenței IPA și a abordat acest aspect în cadrul IPA II. Documentele indicative de strategie de țară, care vor defini orientarea strategică pe termen lung pentru finanțarea IPA acordată fiecărei țări, cuprind o anexă ce oferă informații detaliate cu privire la indicatori la diverse niveluri. Acestea includ, printre altele, indicatori în domeniile guvernancei economice și luptei împotriva corupției.

16

Comisia recunoaște că, în temeiul programelor IPA anterioare, anumite proiecte au fost selectate datorită importanței pe care o prezentau pentru Serbia, pe baza garanțiilor furnizate de către guvern pentru punerea lor în aplicare fără dificultăți. Cerințe mult mai stricte privind gradul de dezvoltare a proiectului au fost deja introduse în cadrul programelor IPA 2012 și 2013 și vor fi puse în aplicare într-un mod și mai sistematic în cadrul IPA II. Comisia a sprijinit prin intermediul asistenței IPA dezvoltarea unei noi metodologii de selecție a proiectelor de investiții care vor face parte din rezerva de proiecte unică la nivel național. Metodologia are drept scop să ajute guvernul sârb să evalueze (a) stabilirea priorităților și (b) maturitatea proiectelor/programelor în sectoarele infrastructurii.

20

Comisia recunoaște importanța organizațiilor societății civile (OSC) și va continua să încurajeze și să sprijine implicarea OSC în programarea IPA.

Caseta 3

Furniturile au fost sincronizate cu inputurile unei înfrățiri paralele menite să sprijine planul de dezvoltare instituțională a agenției de plăți (AP). Agenției de plăți i-au fost alocate 105 posturi pentru sistematizarea Ministerului Agriculturii. Pe parcursul derulării acestui proiect, guvernul a fost remaniat de trei ori, ceea ce a dus la întreruperi în recrutările preconizate pentru AP.

26

Au fost luate măsuri pentru îmbunătățirea capacității de valorificare a învățămintelor desprinse din experiențele anterioare și, în consecință, pentru îmbunătățirea procesului de programare a IPA II (2014-2020). Învățămintele desprinse și recomandările formulate în cadrul evaluărilor sectoriale realizate în Serbia aferente componentei I a IPA au fost aplicate cu ocazia întocmirii programului IPA 2014. A fost creat un tabel care prezintă recomandările formulate pentru fiecare sector în parte, precum și pentru programare în ansamblul său, pentru a servi drept punct de plecare esențial pentru grupurile de lucru sectoriale în procesul de programare 2014.

27

Condițiile de programare sunt utilizate într-un mod bine direcționat începând cu IPA 2012. Acestea sunt definite în mod clar și măsurabil în fișe de sector/proiect, fiind aplicate apoi în cursul fazei de punere în aplicare. Numeroase proiecte au fost amânate pentru o altă perioadă de programare în cazul în care nu s-au întrunit condițiile prelabile esențiale. Cu toate acestea, Comisia intenționează să aplice aceste condiții în mod mai riguros și a explicat clar guvernului Serbiei că numai proiectele pe deplin mature vor fi avute în vedere în cadrul programării.

33

Într-adevăr, rapoartele Comisiei întocmite de către ordonatorul de credite subdelegat indică îndeplinirea unor obiective înalte și rate ridicate de contractare, care au fost stabile de la un an la altul, demonstrând, așadar, o mare capacitate de absorbție.

37

Comisia a reacționat, în special în cadrul primelor comitete de monitorizare, pentru a garanta punerea în aplicare cu succes a proiectelor în curs, ceea ce a avut drept rezultat o gestionare flexibilă a contractelor. Acest proces a evoluat în direcția unor mecanisme de monitorizare mai riguroase și a unor decizii mai stricte, de la caz la caz, atunci când apar dificultăți în cursul punerii în aplicare.

Caseta 7 – Răspunsul la primul paragraf

Volumul obligațiunilor municipale pentru orașul Novi Sad reprezintă al doilea împrumut ca importanță realizat de o administrație locală în Serbia. Rezultatele obținute în cadrul acestui program influențează încă piața în 2014. De exemplu, orașul Sabac și municipalitatea Stara Pazova preconizează, la rândul lor, să introducă obligațiuni municipale. Conferința permanentă a orașelor și a municipalităților continuă să primească cereri pentru acordarea de sprijin referitoare la chestiuni legate de emiterea de obligațiuni municipale, ca alternativă la împrumuturi. Comisia consideră, că, în lipsa acestui sprijin, piața obligațiunilor municipale din Serbia nu ar mai exista probabil, iar municipalitățile ar continua să se confrunte cu rate ridicate ale dobânzii la împrumuturile bancare. Prin urmare, sprijinul acordat emiterii de obligațiuni municipale a reprezentat un punct de plecare important pentru crearea unei piețe de credite destinate autorităților locale din Serbia,

pentru finanțarea infrastructurilor comunale și pentru realizarea de economii la bugetele locale.

Caseta 7 – Răspunsul la cel de al doilea paragraf

Sprijinul financiar IPA constă în acordarea de asistență guvernului în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor UE și vine în completarea dialogului politic. Comisia a evidențiat deficiențe în ceea ce privește activitățile CHU și efectivele unor unități de audit intern în cadrul structurilor relevante ale dialogului său politic cu autoritățile sârbe, în special în cadrul subcomitetului relevant al ASA, precum și în raportul de examinare referitor la capitolul 32. Prin urmare, se așteaptă o îmbunătățire pe termen scurt în cadrul negocierilor de aderare. Chiar dacă proiectul din 2008 nu a permis soluționarea tuturor dificultăților, acesta a contribuit într-o mare măsură la atingerea unui nivel de pregătire suficient care ar permite Comisiei să propună deschiderea capitolului 32.

43

Nu pot fi trase concluzii generalizate cu privire la eficacitatea sprijinului UE în domeniul achizițiilor publice de lucrări pornind de la acest proiect specific. Inginerul a estimat că majoritatea întâzierilor au fost imputabile contractantului. În continuare, în special în cadrul IPA 2011, acest tip de dificultăți este abordat în prezent prin îmbunătățirea legăturilor dintre elementele de politică și programare.

45

Comisia recunoaște că nu există un document de monitorizare sintetizat privind istoricul procedurilor de achiziții nereușite. Cu toate acestea, motivele pentru care anumite oferte sunt anulate sau nereușite sunt analizate de la caz la caz și sunt luate în considerare înaintea unei posibile relansări.

Caseta 10 – Răspunsul la primul paragraf

Procedura de licitație în cazul proiectului de reformă în domeniul polițienesc a eșuat, dat fiind că singura candidatură a fost depusă după termenul-limită oficial. În urma eșecului procedurii de licitație, beneficiarul (unitatea de afaceri interne din cadrul Ministerului de Interne) a rămas angajat în favoarea acestui proiect, în timp ce problemele legate de lipsa de autonomie a unității, de personal adecvat și de sprijin din partea responsabilului din cadrul Ministerului de Interne au continuat să afecteze capacitatea departamentului de control intern de a combate cu eficacitate corupția din cadrul forțelor de poliție. Aceste aspecte au făcut obiectul unor scrisori specifice trimise ministrului de către șeful delegației și ambasadorul înfrățirii.

Caseta 11 – Răspunsul la primul paragraf

Comisia a aplicat deja învățămintele desprinse din această experiență. În cadrul programului IPA 2012, aspectul consacrat informatizării justiției cuprinde o analiză a necesităților, ca primă activitate desfășurată. Orice asistență suplimentară poate fi utilizată numai după finalizarea acestei analize a necesităților.

Caseta 11 – Răspunsul la cel de al doilea paragraf

Comisia recunoaște că absența unui cadru de politică regională clar a prezentat un risc în materie de sustenabilitate. Cu toate acestea, nu este posibil să se propună un model european unic, dat fiind că aspectele organizaționale trebuie să fie definite la nivel național în urma unei decizii politice a guvernului sârb. Sustenabilitatea a devenit un motiv de îngrijorare atunci când s-a clarificat faptul că Serbia nu ar reuși să pună în practică un cadru politic și legislativ la nivel regional, și nici mecanisme de finanțare clare, într-o etapă cât mai timpurie a procesului. Comisia dorește să sublinieze că toate agențiile de dezvoltare regională care au beneficiat de sprijin din partea UE au continuat să funcționeze după finalizarea proiectului și a finanțării UE. În pofida faptului că aceste agenții depind încă în mare măsură de proiect, majoritatea acestora au dobândit o anumită recunoaștere la nivel regional și beneficiază de sprijin din partea programelor de cooperare transfrontalieră, a fondurilor naționale, a fondurilor acordate de donatori bilaterali, precum și de venituri private provenite din furnizarea de diverse servicii întreprinderilor. O lecție importantă care poate fi desprinsă din program se referă la organizarea unei etapizări clare a activităților care să

indice, de exemplu, că adoptarea unui cadru strategic/legislativ este o condiție prealabilă pentru acordarea de sprijin suplimentar.

Caseta 11 – Răspunsul la cel de al treilea paragraf

Proiectul poate fi considerat drept un sprijin cu caracter excepțional acordat de guvern în favoarea structurilor municipale, care au devenit doar din acel moment responsabile de întreținerea și achiziționarea de echipamente și infrastructuri în instituțiile lor sanitare.

La momentul achiziției, Ministerul Sănătății a intenționat să achiziționeze mai multe vehicule pentru a acoperi nevoile mai mari (parcul auto ar fi trebuit să cuprindă 1 000 de vehicule, iar Serbia nu deținea decât circa 400, printre care se numărau cele 252 de vehicule oferite de UE). Cu toate acestea, resursele financiare sunt tot mai limitate, iar bugetele puse la dispoziția municipalităților nu au permis decât realizarea unor reparații și a unor achiziții sporadice.

Achizițiile efectuate de UE ar putea fi considerate ca o asistență de urgență pentru reabilitare, dat fiind că nu s-a realizat nicio astfel de achiziție înainte de 1991, iar aceste vehicule erau extrem de necesare pentru sistem. În caz contrar, repercusiunile asupra furnizării de servicii și a sănătății populației ar fi fost grave.

Aceste vehicule rămân în continuare cele mai recente de care dispune această țară și sunt încă utilizate la maximum. Capacitățile sporite obținute grație proiectului sunt, așadar, menținute în continuare. Reînnoirea vehiculelor depinde de dezvoltarea economică viitoare a țării.

Caseta 12 – Răspunsul la primul paragraf

Comisia recunoaște că recrutarea auditorilor interni pune probleme în unele ministere. Cu toate acestea, Serbia a informat Comisia că o funcție de audit intern a fost stabilită în rândul a 76 de utilizatori ai bugetului (55 la nivelul administrației centrale și 21 la nivelul administrațiilor locale). Acești utilizatori reprezintă 90 % din fondurile publice. Toate ministerele au înființat unități de audit intern, însă în cadrul a două ministere, posturile nu s-au ocupat încă. Utilizatorii mai mici ai bugetului pot fie să își creeze o unitate de audit intern comună, fie să încheie un acord cu utilizatorii bugetului care dețin o funcție de audit intern în vederea utilizării auditorilor acestora.

Acest aspect va fi abordat în cadrul capitolului 32 referitor la negocieri. Prin urmare, se așteaptă realizarea unor progrese care vor face obiectul unei monitorizări riguroase înainte de închiderea capitolului respectiv.

Caseta 12 – Răspunsul la cel de al doilea paragraf

Comisia recunoaște că dificultatea de a păstra personalul calificat în structuri administrative strategice constituie o provocare comună cu care se confruntă toate țările candidate. Pe parcursul negocierilor, acest aspect va fi monitorizat în toate domeniile. Un capitol poate fi închis doar atunci când legislația este pe deplin aliniată la cea a UE, iar capacitatea administrativă este considerată a fi suficientă pentru a permite punerea în aplicare a politicilor UE.

48

Au fost deja luate măsuri pentru a atenua deficiențele în materie de sustenabilitate. Calendarul de monitorizare ROM 2014 include o serie de exerciții ROM ex-post menite să verifice sustenabilitatea pe termen mediu și lung a rezultatelor proiectelor IPA.

59

Deschiderea oficială, în ianuarie 2014, a negocierilor de aderare cu Serbia, începând cu capitolele privind statul de drept (capitolul 23, „Sistemul judiciar și drepturile fundamentale” și capitolul 24 „Justiție, libertate și securitate”), pune un accent deosebit pe necesitatea de a asigura un climat democratic solid și previzibil care să favorizeze o îmbunătățire globală a mediului de guvernanță. Acest lucru implică, în special și în mod prioritar, o luptă eficientă și disuasivă împotriva corupției la toate nivelurile și în toate sectoarele, inclusiv la nivel de proiect.

61

În fiecare perioadă de programare au fost abordate chestiuni transversale în contextul mai general al aspectelor legate de statul de drept. Chiar dacă acest lucru nu a fost menționat în mod explicit în anii precedenți, Comisia abordează aceste chestiuni în mod transversal. Aceasta recunoaște însă că existența unor trimiteri explicite permite o mai mare claritate în acest sens.

66

Serbia pregătește în prezent un program de reforme cuprinzător privind gestiunea finanțelor publice (GFP), care s-ar baza pe un diagnostic detaliat al subsistemelor GFP. În consecință, urmează să fie efectuată o evaluare privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (PEFA). Realizarea unui program cuprinzător și fiabil de reformă a GFP reprezintă una dintre cerințele-cheie ce derivă din negocierile de aderare a Serbiei la Uniunea Europeană. În același timp, aceasta reprezintă, de asemenea, un element esențial în cadrul planificării și al punerii în aplicare a reformelor pe termen lung.

Evaluarea PEFA va furniza guvernului Serbiei o imagine de ansamblu asupra performanțelor generale în materie de GFP. Aceasta va permite evaluarea situației actuale în unele domenii-cheie, precum și identificarea domeniilor în care există limite și riscuri referitoare la punerea în practică a unei noi strategii de reformă a GFP. Aceasta va include, de asemenea, evaluarea structurilor IPA în cadrul autorităților sârbe.

67

Comisia recunoaște faptul că sunt necesare eforturi suplimentare în vederea protejării intereselor financiare ale UE. Funcția de audit intern a fost instituită în mod progresiv, astfel încât să se adapteze unui sistem de gestionare descentralizată. Numărul auditorilor interni și al auditurilor efectuate a crescut de-a lungul timpului. Cu toate acestea, în cazul unui mare număr de autorități bugetare și de beneficiari, nu a fost încă înființat un sistem de audit intern eficace și funcțional în conformitate cu cerințele legii privind sistemul bugetar. Controlul intern se axează pe verificarea ex-post a respectării legislației și pe detectarea unor posibile nereguli, după cum reiese din lucrările realizate de auditori interni, de inspectorii ai bugetului centralizat, precum și de instituția națională de audit. În conformitate cu principiul responsabilității manageriale, accentul ar trebui să se deplaseze însă, treptat, către responsabilizarea managerilor în ceea ce privește instituirea și implementarea unor structuri financiare adecvate de gestiune și control, susținute de o funcție de audit intern, pentru a preveni neregulile încă de la bun început.

70

Comisia a introdus măsuri pentru atenuarea riscurilor legate de rata ridicată de fluctuație a personalului. Membrii personalului se implică activ în sarcinile îndeplinite de către delegație în cadrul actualei structuri centralizate pentru a beneficia de o experiență practică fondată pe cazuri reale, înainte de a efectua ei înșiși tranzacțiile în momentul în care structura descentralizată va fi, în cele din urmă, introdusă. Aceste sarcini cuprind observarea comisiilor de evaluare, precum și participarea la controale la fața locului și la misiuni de verificare a proiectelor.

71

Consolidarea protecției denunțătorilor este un element important care a fost deja identificat în raportul de examinare referitor la capitolul 23. Dezvoltarea unui sistem funcțional de protecție a persoanelor care semnaleză diferite nereguli ar trebui să ocupe un loc important în cadrul planului de acțiune pe care Serbia îl pregătește în prezent pentru a îndeplini criteriile de referință necesare pentru deschiderea acestui capitol. Un proiect de lege privind protecția persoanelor care semnaleză diferite nereguli a fost pregătit și urmează să fie adoptat.

Concluzii și recomandări

74 (a)

Comisia recunoaște că există unele deficiențe legate de concepție, în special în ceea ce privește proiectele IPA anterioare. Prin urmare, Comisia și-a îmbunătățit fișele de sector în acest sens. Evaluările sectoriale finanțate prin IPA au ținut seama de învățămintele desprinse din punerea în aplicare a IPA I (2007-2012). Recomandările formulate în aceste evaluări au fost examinate în cadrul unor grupuri de lucru și în prezent se asigură reflectarea acestora în programarea IPA II. Câteva dintre recomandările specifice formulate în evaluările sectoriale au fost deja luate în considerare în regulamentul de instituire a noului IPA II [Regulamentul (UE) nr. 231/2014], Regulamentul comun de punere în aplicare [Regulamentul (UE) nr. 236/2014] și în proiectele de acorduri-cadru care urmează să fie încheiate cu fiecare beneficiar în parte.

74 (b)

Comisia recunoaște existența unor probleme izolate în punerea în aplicare a unor proiecte anterioare. Aceste dificultăți au fost abordate de către autoritatea contractantă în vederea garantării executării contractelor și a asigurării unui comportament financiar solid în ceea ce privește gestionarea contractelor. Complexitatea și cerințele de natură tehnică aferente procedurilor de licitație au condus la unele deficiențe și au fost suprimate cu ocazia relansării procedurii.

74 (c)

Comisia recunoaște că dificultatea de a angaja și de a păstra personalul calificat în structuri administrative constituie o provocare transversală cu care se confruntă toate țările candidate. Acest aspect va fi monitorizat pe parcursul negocierilor, deoarece un capitol poate fi închis numai atunci când legislația este pe deplin aliniată la cea a UE, iar capacitatea administrativă este considerată a fi suficientă pentru a permite punerea în aplicare a politicilor UE.

76

Serbia pregătește în prezent un program de reforme cuprinzător privind gestiunea finanțelor publice (GFP), care s-ar baza pe un diagnostic detaliat al subsistemelor GFP. În consecință, urmează să fie efectuată o evaluare privind cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (PEFA). Realizarea unui program cuprinzător și fiabil de reformă a GFP reprezintă una dintre cerințele-cheie ce derivă din negocierile de aderare a Serbiei la Uniunea Europeană. În același timp, aceasta reprezintă, de asemenea, un element esențial în cadrul planificării și al punerii în aplicare a reformelor pe termen lung.

78

În fiecare perioadă de programare au fost abordate subiecte transversale în contextul mai general al chestiunilor legate de statul de drept. Chiar dacă acest lucru nu a fost menționat în mod explicit în anii precedenți, Comisia abordează aceste chestiuni în mod transversal. Aceasta recunoaște însă că existența unor trimiteri explicite permite o mai mare claritate în acest sens.

80 (a)

Comisia acceptă această recomandare. Procedurile de ierarhizare și de selecție a proiectelor au fost deja îmbunătățite, în general, pe durata de viață a IPA I. Sunt așteptate noi progrese în ceea ce privește proiectele IPA II, în conformitate cu noua metodologie elaborată și cu adoptarea unei abordări sectoriale care va permite consolidarea legăturilor dintre prioritățile de politică și programarea asistenței. Principalele priorități de politică în materie de programare se vor reflecta în documentul de strategie de țară, iar discrepanțele față de acestea vor fi evaluate anual în documentul de strategie al Comisiei și în rapoartele privind progresele înregistrate. În urma deschiderii negocierilor de aderare, programarea în fiecare sector ar trebui să fie direct legată de prioritățile identificate în capitolele relevante, mai întâi în rapoartele de examinare și, ulterior, în criteriile de referință referitoare la deschiderea sau la închiderea negocierilor, după caz. O altă îmbunătățire clară în domeniul investițiilor ar trebui să decurgă din dezvoltarea unei rezerve de proiecte strategice unice la nivel național în domeniile transporturilor, energiei, mediului și infrastructurilor comerciale. Această rezervă urmează să fie adoptată de către guvern și utilizată ca bază unică pentru acordarea de sprijin IPA în favoarea unor proiecte de infrastructură.

80 (b)

Comisia acceptă această recomandare. Învățămintele desprinse în urma implementării proiectelor care sunt relevante pentru mai multe țări și/sau sectoare sunt deja împărtășite în contextul evaluărilor sectoriale tematice. În special, evaluările sectoriale finanțate prin IPA au ținut seama de învățămintele desprinse din punerea în aplicare a IPA I (2007-2012). Prin urmare, câteva dintre recomandările specifice formulate în evaluările sectoriale au fost deja luate în considerare în regulamentul de instituire a noului IPA II [Regulamentul (UE) nr. 231/2014], Regulamentul comun de punere în aplicare [Regulamentul (UE) nr. 236/2014] și în proiectele de acorduri-cadru care urmează să fie încheiate cu fiecare beneficiar în parte. De asemenea, aceste valori sunt reflectate, după caz, în cadrul programării IPA II. În scopul monitorizării interne și al raportării, a fost întocmit un tabel specific pentru a ilustra evoluția măsurilor luate în vederea punerii în aplicare a principalelor constatări și recomandări formulate cu ocazia evaluărilor anterioare referitoare atât la sectoare, cât și la formele de asistență. În plus,

Comisia intenționează să analizeze – în contextul creării unui cadru de monitorizare și de raportare menit să îndeplinească cerințele de raportare care decurg din cadrul juridic al IPA II – posibilitatea de a institui un instrument de raportare eficient și rentabil, care să poată fi, de asemenea, utilizat în cadrul procedurii de licitație, eventual pe baza instrumentelor existente. În plus, orientările recent actualizate în materie de politică referitoare la evaluarea DG Extindere prevăd o revizuire a practicilor și a instrumentelor de monitorizare actuale, precum și consolidarea sinergiilor dintre funcțiile de evaluare și de monitorizare, ceea ce va contribui la asigurarea unei urmăriri consecvente a constatărilor și a recomandărilor anterioare.

80 (c)

Comisia acceptă această recomandare și intenționează să o aplice prin îmbunătățirea cadrului logic al intervențiilor în documentele de acțiune aferente IPA II, în special în ceea ce privește rezultatele și realizările activităților, precum și prin îmbunătățirea în continuare a documentației legate de evaluarea necesităților, anexate la documentele de acțiune.

80 (d)

Comisia acceptă această recomandare. În realitate, aceasta este deja luată în considerare în mare măsură, întrucât condițiile de programare sunt utilizate într-un mod bine direcționat începând cu IPA 2012. Acestea sunt definite în mod clar și măsurabil în fișe de sector/proiect, fiind aplicate apoi în cursul fazei de punere în aplicare. Numeroase proiecte au fost amânate pentru o altă perioadă de programare în cazul în care nu s-au întrunit condițiile prealabile esențiale. Cu toate acestea, Comisia intenționează să aplice aceste condiții în mod mai riguros și a explicat guvernului Serbiei că numai proiectele pe deplin mature vor fi avute în vedere în cadrul programării. Această abordare va fi susținută în continuare în ceea ce privește infrastructura, prin crearea unei rezerve unice de proiecte, care va include o evaluare individuală a tuturor proiectelor pentru a măsura nivelul lor de maturitate (și îndeplinirea condițiilor).

80 (e)

Comisia acceptă această recomandare. O pistă de audit îmbunătățită pentru întregul proiect urmează să fie inclusă în raportul din 2014 întocmit de ordonatorul de credite subdelegat, și anume pentru contractele care sunt incluse în strategia anuală de asigurare pentru 2014 și pentru planul de audit începând cu 2014. Rezultatele, concluziile și recomandările formulate în urma auditurilor și a monitorizărilor la fața locului vor fi prezentate în rapoartele generale, care conțin date referitoare la întregul proiect/sector. Aceste rapoarte vor fi îmbunătățite, astfel încât să faciliteze și să garanteze respectarea recomandărilor transmise.

80 (f)

Comisia acceptă această recomandare și intenționează să instituie un sistem menit să includă exemple ale unor astfel de verificări în planurile sale anuale de audit și de verificare la fața locului.

81 (a)

Comisia acceptă această recomandare. Comisia sprijină în prezent o evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare pentru a oferi guvernului Serbiei o imagine de ansamblu cuprinzătoare a performanțelor generale în materie de GFP. O astfel de evaluare va permite analizarea situației în domenii-cheie și identificarea limitelor și a riscurilor care pot să apară în punerea în practică a unei noi strategii de reformă a GFP. Aceasta va include, de asemenea, evaluarea structurilor IPA din cadrul autorităților sârbe. Serbia pregătește în prezent un program de reforme cuprinzător privind gestiunea finanțelor publice (GFP), care se va baza pe un diagnostic detaliat al subsistemelor GFP. Progresele vor fi strâns coordonate și monitorizate pe parcursul negocierilor din cadrul capitolului 32 privind controlul financiar.

81 (b)

Comisia acceptă această recomandare și se bucură de participarea mai activă a OSC la procesul de elaborare a politicii și de programare. Aceasta consideră că astfel de măsuri sunt deja puse în aplicare în mare parte. Comisia a oferit deja un sprijin IPA pentru înființarea Biroului pentru cooperarea cu societatea civilă. Biroul a fost înființat în 2010. Tot în 2010, autoritățile naționale au instituit, de asemenea, un mecanism numit SECO (organizații sectoriale ale societății civile) menit să încurajeze participarea societății civile la planificarea, programarea și monitorizarea asistenței IPA. Mecanismul SECO este organizat pe o bază sectorială. Pentru fiecare sector, au fost înregistrate OSC reprezentative. Sprijinul IPA a fost furnizat sub forma unei asistențe tehnice acordate pentru proiectarea mecanismului SECO și pentru consolidarea influenței sale în ceea ce privește elaborarea politicilor în sens mai larg. Chiar dacă OSC au fost consultate în mod periodic cu privire la programarea IPA, acestea nu au recurs în trecut decât sporadic la acest mecanism.

81 (c)

Comisia acceptă această recomandare și va emite orientări pentru a se asigura că necesitatea întreprinderii unor măsuri sectoriale specifice de combatere a corupției sau a unui alt tip de măsuri privind buna guvernare este, după caz, evaluată cu ocazia conceperii proiectului.

81 (d)

Comisia acceptă această recomandare și va garanta că lucrările de audit desfășurate începând din martie 2014 în contextul procesului de acreditare și de delegare a competențelor vor fi luate în considerare în cadrul procesului de reformă a GFP.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonamente:

- de la agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene (http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm).

Acest raport evaluează dacă sprijinul furnizat de UE, în valoare de aproximativ 1,2 miliarde de euro în perioada 2007-2013, a contribuit în mod eficace la pregătirea Serbiei în vederea aderării la UE. Proiectele auditate și-au atins realizările planificate, deși au fost afectate de o serie de probleme legate de concepția, de implementarea și de sustenabilitatea lor. În ansamblu, concluzia Curții este următoarea: Comisia se axează în mod just asupra aspectelor legate de guvernanță atunci când planifică asistența pe care o acordă Serbiei, iar sprijinul UE reprezintă un ajutor eficace pentru eforturile Serbiei de implementare a reformelor structurale și de îmbunătățire a gestiunii finanțelor publice.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații