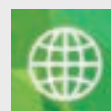


Posebno poročilo

**Predpristopna  
pomoč EU Srbiji**EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.  
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-9207-064-9  
doi:10.2865/63916

© Evropska unija, 2014  
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

*Printed in Luxembourg*

**Posebno poročilo**

## **Predpristopna pomoč EU Srbiji**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

## Odstavek

### Kratice

## I–VII Povzetek

## 1–6 Uvod

## 1–4 Ozadje

## 5–6 Predpristopna pomoč EU Srbiji

## 7–8 Obseg revizije in revizijski pristop

## 9–71 Opažanja

### 9–48 Prvi del – Kako je Komisija upravljala projekte IPA

9–22 Odločitve o financiranju so temeljile na ustreznih strategijah

23–38 Komisija je začela obravnavati slabosti v zasnovi projektov, ki so prispevale k zamudam pri izvajanju

39–48 Projekti IPA so na splošno dali načrtovane izločke, vendar širši rezultati morda ne bodo trajnostni

### 49–71 Drugi del – Kako je Komisija upravljala nefinančno pomoč v podporo upravljanju

49–63 Komisija je v svojem dialogu s Srbijo veliko obravnavala vprašanja, povezana z upravljanjem, učinek pa je bil čedalje bolj pozitiven

64–71 Komisija pri odobritvi sistema Srbije za upravljanje sredstev EU ni v celoti upoštevala njenega vodenja javnih financ

72–81 **Zaključki in priporočila**

72–79 **Zaključki**

80–81 **Priporočila**

**Priloga I — Seznam revidiranih projektov IPA**

**Priloga II — Seznam projektov IPA, pregledanih pri preučitvi upravljanja in boja proti korupciji kot medsektorskih vprašanj**

**Odgovori Komisije**

**IPA:** Instrument za predpristopno pomoč

**MSP:** Mala in srednje velika podjetja

**OSD:** Okrepljen stalni dialog

**PEFA:** Javni odhodki in finančna odgovornost

**ROM:** V rezultate usmerjeno spremljanje

**SIGMA:** Podpora za izboljšanje upravljanja in vodenja

**SPS:** Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum

## I

Finančna podpora EU Srbiji iz instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) je od leta 2007 znašala približno 170 milijonov EUR letno. Četrtnina financiranja iz IPA je bila namenjena upravljanju, ki je po oceni Komisije najtežavnejše področje. EU dopolnjuje financiranje iz IPA z nekaterimi nefinančnimi sredstvi kot pomoč Srbiji pri pripravi na članstvo v EU.

## II

Cilj revizije je bil oceniti, ali Komisija uspešno upravlja predpristopno pomoč Srbiji, in bolj poglobljeno oceniti njeno podporo ključnemu področju upravljanja. Revizija je zajela obdobje 2007–2013. Obravnavala je naslednji vprašanji:

- (a) Ali je Komisija uspešno upravljala projekte IPA?
- (b) Ali je Komisija pri podpori upravljanju uspešno upravljala nefinančno pomoč?

## III

Pri reviziji je bil preučen proces programskega načrtovanja IPA in 15 projektov, financiranih iz IPA, v okviru letnih programov IPA za Srbijo za leta 2007, 2008 in 2009. Poseben poudarek je bil na rezultatih projektov. Revidirana nefinančna pomoč je zajemala dialog med EU in Srbijo o vprašanih upravljanja in sodelovanja, da bi se Srbija pripravila na decentralizirano upravljanje sredstev EU. Sodišče je pregledalo še en vzorec z 10 projekti IPA iz letnih programov za leta 2010, 2011 in 2012, da bi ocenilo, ali sta bila upravljanje in boj proti korupciji medsektorski vprašanji pri projektih, pri katerih dobro upravljanje ni bilo primarni cilj.

## IV

Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da Komisija na splošno uspešno upravlja predpristopno podporo Srbiji. Finančna predpristopna pomoč Srbiji skupaj z drugimi oblikami podpore uspešno pomaga pri izvajanju socialne in gospodarske reforme ter izboljševanju upravljanja v državi. Na podlagi izkušenj, pridobljenih v drugih državah upravičenkah IPA, Komisija pri načrtovanju svoje finančne in nefinančne pomoči Srbiji čedalje bolj poudarja vprašanja, povezana z upravljanjem.

## V

Komisija je uspešno upravljala projekte IPA. Programsko načrtovanje finančne pomoči iz IPA temelji na skladnem strateškem okviru, pristop k izbiranju projektov, pomembnih za pripravo Srbije na pristop, pa se polagoma izboljšuje. Načrtovani izložki so bili pri revidiranih projektih v glavnem doseženi, vendar so projekti vsebovali slabosti v zvezi z zasnovo, izvajanjem in trajnostjo. Komisija je pri pripravi najnovejših letnih programov IPA sprejela ukrepe za obravnavanje pomanjkljivosti, ki jih je Sodišče ugotovilo v prejšnjih projektih IPA.

### VI

Komisija je uspešno upravljala nefinančno pomoč v Srbiji na področju upravljanja. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da je strukturiran dialog med EU in Srbijo ustrezno zajel ključna področja upravljanja in ustvaril povezave med političnimi prioritetami in oblikovanjem politik. Poudarek, ki ga je v dialogu imelo upravljanje, v zasnovi projektov ni bil izrecno upoštevan, toda večina projektov, ki jih je pregledalo Sodišče, je posredno prispevala k boljšemu upravljanju in/ali boju proti korupciji z dejavnostmi, povezanimi z gradnjo upravnih zmogljivosti. Glede priprave Srbije na decentralizirano upravljanje sredstev EU je bilo pri reviziji ugotovljeno, da je bil pristop Komisije pri podpiranju upravljanja uspešen, vendar le na omejenem področju upravljavskih struktur IPA. Revizijsko delo Komisije v zvezi z nacionalnimi strukturami IPA, opravljeno v skladu z uredbo IPA, ni bilo del celovite ocene vodenja javnih financ na ravni države.

### VII

V poročilu so navedena konkretna priporočila za izboljšanje programskega načrtovanja, zasnove in izvajanja projektov IPA v Srbiji. Sodišče v zvezi z nefinančno pomočjo priporoča, naj Komisija podpre srbske organe pri nadaljnji racionalizaciji njihovih nacionalnih strategij in pripravi povsem izoblikovanega načrta za vodenje javnih financ, izboljša mehanizem za posvetovanje z nevladnimi organizacijami, pri zasnovi projekta sistematično oceni potrebo po posebnih protikorupcijskih ukrepih ali drugih ukrepih za dobro upravljanje ter izvede ukrepe za vključitev revizijskega dela Komisije v zvezi z nacionalnimi strukturami IPA v oceno vodenja javnih financ na ravni države.



## Ozadje

### 01

Po padcu režima Slobodana Miloševića oktobra 2000 je Srbija, ki je po številu prebivalcev in površini največja država Zahodnega Balkana<sup>1</sup>, v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa začela predpristopni proces za članstvo v EU. Na **sliki 1** je pregled ključnih dogodkov, ki so zaznamovali odnose med EU in Srbijo v obdobju 1999–2014.

1 Srbija meri 77 474 km<sup>2</sup> in ima 7,2 milijona prebivalcev (podatki iz leta 2014 v publikaciji CIA World Factbook).

### Slika 1

## Ključni datumi v odnosih med EU in Srbijo

2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>21. januar – Poteka prva medvladna konferenca (Svet Evropske unije, Evropska komisija in Srbija), s katero se uradno začne pristopna pogajanja s Srbijo.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. september – Veljati začne stabilizacijsko-pridružitveni sporazum EU-Srbija. Začne se analitični pregled pravnega reda EU (pregled usklajenosti zakonodaje s pravnim redom Unije).</li> <li>28. junij – Evropski svet se odloči začeti pristopna pogajanja s Srbijo.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. marec – Evropski svet podeli Srbiji status kandidatke za članstvo v EU.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>14. oktober – Komisija izda mnenje o prošnji Srbije za članstvo v EU.</li> <li>20. julij – Prijetje Gorana Hadžića, zadnje osebe na begu, ki jo je iskalo Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo.</li> <li>26. maj – Prijetje Ratka Mladića.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. februar – Veljati začne začasni sporazum o trgovini in trgovinskih zadevah (del stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma EU-Srbija).</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>22. december – Srbija zaprosi za članstvo v EU.</li> <li>19. december – Državljeni Srbije lahko na schengensko območje potujejo brez vizumov.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>21. julij – Prijetje Radovana Karadžića.</li> <li>29. april – Podpisan je stabilizacijsko-pridružitveni sporazum EU-Srbija in z njim začasni sporazum o trgovini in trgovinskih zadevah.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. maj – EU začasno ustavi pogovore o stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu EU-Srbija in navede, da Srbija ne sodeluje popolnoma z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. oktober – Srbija začne pogajanja z EU o podpisu mednarodne pogodbe, imenovane stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. junij – Evropski svet v Solunu potrdi perspektivo EU za države Zahodnega Balkana.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. april – Prijetje Slobodana Miloševića.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. junij – Evropski svet v Santa Marii da Feiri potrdi, da so vse države, ki so vključene v stabilizacijsko-pridružitveni proces, potencialne kandidatke za članstvo v EU.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>26. maj – Predlog Komisije o stabilizacijsko-pridružitvenem procesu, politika EU do držav Zahodnega Balkana, določena s ciljem morebitnega članstva v EU.</li> </ul>

## 02

EU je leta 1999 po desetletju nemirov in oboroženih spopadov v nekdanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji začela stabilizacijsko-pridružitveni proces, ki je temeljil na ideji, da je mogoče trajni mir, stabilnost in demokracijo v državah Balkana doseči samo z realno možnostjo vključitve v EU. Stabilizacijsko-pridružitveni proces združuje pogodbene povezave v obliki stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov (SPS), trgovinske ukrepe, ki regiji dajejo prost dostop do trgov EU za skoraj vse blago, in znatno finančno pomoč iz proračuna EU.

## 03

EU je vztrajala, da mora Srbija izročiti osumljene vojne zločince Mednarodnemu kazenskemu sodišču v Haagu in najti trajno rešitev glede svojih odnosov s Kosovom, preden bo lahko dosegla precejšen napredek na poti k članstvu v EU. Srbija je zaprosila za članstvo v EU 22. decembra 2009. Evropski svet ji je 1. marca 2012 na podlagi sklepov Sveta za splošne zadeve z dne 28. februarja dodelil status države kandidatke. V sklepih je bil omenjen zlasti napredek Srbije pri dialogu s Kosovom<sup>2</sup>. Odločilna dejavnika za odločitev Sveta sta bila tudi napredek, ki ga je Srbija dosegla pri izpolnjevanju političnih vidikov kopenhavskih meril<sup>3</sup>, in izročitev več domnevnih vojnih zločincev sodnim organom.

## 04

Pristopna pogajanja s Srbijo so se uradno začela 1. januarja 2014. Evropska komisija je pred tem navedla, da so po njenem mnenju glavni izziv za Srbijo vprašanja, povezana z upravljanjem, in se odločila, da se je treba temu najzahtevnejšemu področju posvetiti že zgodaj med pogajanja o posameznih poglavjih<sup>4</sup>.

- 2 Vlogo posrednice v dialogu med Beogradom in Prištino je imela ob pomoči Evropske službe za zunanje delovanje visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednica Evropske komisije Catherine Ashton.
- 3 Kopenhavnska merila, ki jih je junija 1993 določil Evropski svet, sestavljajo:
  - (a) politična merila: stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic ter spoštovanje in zaščito manjšin;
  - (b) gospodarska merila: obstoj delujočega tržnega gospodarstva ter sposobnost za obvladovanje konkurenčnih pritiskov in tržnih sil v EU;
  - (c) sposobnost za prevzem obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem politične, ekonomske in monetarne unije.
- 4 Zaradi lažjih pogajanj o pristopu je proces razdeljen na 35 poglavij politik EU. Pogajanja o različnih poglavjih niso omejena na ureditvene in zakonodajne vidike, ampak se nanašajo tudi na vzpostavljanje ustreznih upravnih struktur in napredek, dosežen pri krepitvi upravnih zmogljivosti. Poglavji, ki se nanašata na upravljanje, sta predvsem poglavje 23 (Sodstvo in temeljne pravice) in poglavje 24 (Pravica, svoboda in varnost).

## Predpristopna pomoč EU Srbiji

### 05

Prioritete predpristopne pomoči EU vključujejo pomoč državam upravičenkam pri krepitvi njihovih upravnih zmogljivosti ter podporo pri sprejemanju in izvajanju pravnega reda EU<sup>5</sup>. Komisija zaradi krepitve upravnih zmogljivosti financira dejavnosti, kot so vzpostavljanje institucij, vzpostavljanje upravljavskih sistemov in usposabljanje.

### 06

EU je v obdobju 2007–2013 zagotavljala Srbiji pomoč na področju upravnih zmogljivosti v okviru komponente I (pomoč pri prehodu in vzpostavljanje institucij) instrumenta za predpristopno pomoč (IPA)<sup>6</sup>. Financiranje v okviru IPA, ki povprečno znaša približno 170 milijonov EUR letno, je dokaj enakomerno porazdeljeno po številnih sektorjih, kot prikazuje **tabela 1**. Za področje upravljanja – pravosodje in notranje zadeve, vključno z bojem proti korupciji in reformo javne uprave, ki zajema tudi reformo vodenja javnih financ – je bila namenjena četrtnina financiranja, kar kaže, da se Komisija zaveda, kako pomembno je odpraviti pomanjkljivosti na tem področju.

- 5 Pravni red Evropske unije (*acquis communautaire*) pomeni niz načel, politik, zakonov, praks, obveznosti in ciljev, za katere so se dogovorili ali so jih razvili v Evropski uniji.
- 6 IPA je bil vzpostavljen z Uredbo Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL L 210, 31.7.2006, str. 82) in Uredbo Komisije (ES) št. 718/2007 z dne 12. junija 2007 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 1085/2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL L 170, 29.6.2007, str. 1).

Tabela 1

## Pomoč iz IPA Srbiji (2007–2013)

Sektor	Dodeljena sredstva (v milijonih EUR)	Delež v skupno dodeljenih sredstvih
Pravosodje in notranje zadeve	117	9,7 %
Reforma javne uprave	164	13,6 %
Socialni razvoj	171	14,2 %
Razvoj zasebnega sektorja	109	9,1 %
Promet	146	12,1 %
Okolje, podnebne spremembe in energija	192	16,0 %
Kmetijstvo in razvoj podeželja	109	9,1 %
Druge dejavnosti v zvezi s pravnim redom EU in horizontalne dejavnosti	195	16,2 %
<b>Skupaj</b>	<b>1 203</b>	

Vir: Dokument večletnega okvirnega načrtovanja za Srbijo 2011–2013.

# Obseg revizije in revizijski pristop

## 07

Cilj revizije je bil oceniti, ali Komisija uspešno upravlja predpristopno pomoč Srbiji, in bolj poglobljeno oceniti njeno podporo ključnemu področju upravljanja. Pri reviziji sta bili obravnavani dve glavni vprašanji:

- (a) Ali je Komisija uspešno upravljala projekte IPA?
- (b) Ali je Komisija pri podpori upravljanju uspešno upravljala nefinančno pomoč?

## 08

Revizijsko delo, ki je bilo opravljeno med majem 2013 in januarjem 2014, je zajemalo:

- (a) pregled 15 projektov, financiranih iz IPA, ki je bil osredotočen zlasti na rezultate projektov (glej **Prilogo I**)<sup>7</sup>. Vzorec je zajemal osem projektov upravljanja, ker je bila nanj osredotočena revizija, in sedem projektov z drugih področij ukrepanja, in sicer socialnega razvoja, prometa, energije, razvoja podeželja in razvoja zasebnega sektorja;
- (b) dokumentacijski pregled še enega vzorca z 10 projekti v okviru IPA. Vzorec je bil izbran iz letnih programov za leta 2010, 2011 in 2012 (glej **Prilogo II**), da se oceni vključitev upravljanja in boja proti korupciji kot medsektorskih vprašanj v projekte, pri katerih dobro upravljanje ni bilo primarni cilj;
- (c) pregled procesa programskega načrtovanja instrumenta IPA, mehanizmov dialoga o vprašanjih upravljanja in postopkov, vzpostavljenih za ocenjevanje pripravljenosti Srbije na upravljanje decentraliziranega sistema izvajanja za pomoč iz IPA.
- (d) revizijske obiske, ki so bili opravljeni med 17. in 28. junijem 2013 pri delegaciji Evropske unije v Beogradu ter srbskih resornih ministrstvih, agencijah<sup>8</sup>, regionalnih ali lokalnih organih ter javnih podjetjih. Obiskane so bile lokacije projektov v Beogradu, Horgošu, Kragujevcu, Kraljevu, Leskovcu, Nišu, Novem Sadu, Obrenovcu, Prokuplju, Subotici in Ušću.

- 7 15 revidiranih projektov IPA je bilo izbranih iz letnih programov IPA za Srbijo za leta 2007, 2008 in 2009, ker bi morali ti projekti do takrat, ko je potekala revizija, doseči pričakovane rezultate (sredi leta 2013). V revizijo je bil vključen tudi do zdaj edini program proračunske podpore za Srbijo, financiran v okviru instrumenta za predpristopno pomoč za leto 2009 v višini 100 milijonov EUR.
- 8 Zlasti pisarni za evropske integracije, agenciji za boj proti korupciji in upravi za javna naročila.

## Prvi del – Kako je Komisija vodila projekte IPA

### Odločitve o financiranju so temeljile na ustreznih strategijah

#### 09

Sodišče je preučilo, ali so bili strateški dokumenti medsebojno skladni, ali so vsebovali jasne prioritete in kazalnike smotrnosti poslovanja ter ali so Komisija in srbski organi razvili proces za izbor najustrežnejših projektov za financiranje iz IPA. Preučilo je tudi, ali so bile pri pomoči iz IPA za upravljanje ustrezno udeležene organizacije civilne družbe in ali je usklajevanje donatorjev delovalo.

### Pomoč iz IPA temelji na skladnem sklopu strateških dokumentov

#### 10

Programski okvir IPA je zapleten. Sestavljajo ga številni dokumenti, ki opredeljujejo politične smotre in strateške prioritete (glej odstavka 13 in 14 ter **sliko 3**). Kljub temu pa so dokumenti na splošno usklajeni pri oceni potreb in prioritete države. Programski dokumenti IPA za Srbijo so skladni tudi z nacionalno strategijo za vključevanje v EU in z nacionalnimi ocenami potreb.

#### 11

Srbski organi so pripravili več kot 70 nacionalnih strategij in akcijskih načrtov za obravnavanje različnih političnih in socialno-ekonomskih vprašanj, toda njihova kakovost ni bila vedno enaka. Poleg tega širok nabor nacionalnih strategij ni zajemal dveh pomembnih področij, povezanih z upravljanjem:

- ker je ozemeljska decentralizacija v Srbiji politično občutljiva tema, je bil proces decentralizacije izveden brez strateškega okvira, ki bi določal nacionalne prioritete in časovni okvir za njihovo izvedbo,
- ni bilo krovne strategije, namenjene usklajevanju reforme vodenja javnih financ.

#### 12

Koalicijska vlada, ki je bila na oblasti od julija 2012 do pomladi 2014, si je močno prizadevala, da bi konsolidirala srbski strateški okvir za priprave na pristop k EU, tj. za to, da je bil decembra 2012 sprejet akcijski načrt za nadaljnje ukrepanje na podlagi ugotovitev v poročilih Komisije o napredku, februarja 2013 pa nacionalni načrt za prilagoditev zakonodaje pravnemu redu EU. V tem času sta Komisija in pisarna za evropske integracije Republike Srbije sprejeli ukrepe za izboljšanje skladnosti srbskega strateškega okvira, na primer s prizadevanji za konsolidacijo številnih nacionalnih strategij v dokumentu o oceni potreb za obdobje 2011–2013. Nacionalne strategije in smotri IPA so zaradi sektorskega pristopa od leta 2012 še bolj usklajeni.

## Strateški dokumenti so vsebovali ustrezne prednostne naloge, opredelitev ciljev in kazalnikov smotrnosti poslovanja pa se je polagoma izboljševala

### 13

Zadnje evropsko partnerstvo s Srbijo, ki je bilo pripravljeno leta 2007<sup>9</sup>, je služilo kot okvir politik za spodbujanje reform in s pogojno klavzulo kot podlaga za možnost začasne ustavitve pomoči<sup>10</sup>. V njem je bil določen zelo širok sklop kratko- in srednjeročnih prioritet, ki so zajemale pristopna merila in uveljavljanje standardov EU, vendar niso bile razvrščene po pomembnosti, ki jo imajo za pristop Srbije k EU ali prejemanje sredstev EU.

### 14

V dokumentih večletnega okvirnega načrtovanja, srbskih dokumentih o oceni potreb in nadaljnjih programskih dokumentih so bili opredeljeni številni cilji in kazalniki smotrnosti poslovanja, ki pa so bili pogosto preširoko opredeljeni. Zato je bilo težko objektivno ovrednotiti napredek na področjih ukrepanja<sup>11</sup>. Novoustvarjeni sektorski nadzorni pododbori (glej odstavek 58) so potrdili resnost tega problema. Sektorska nadzorna pododborja za pravno državo in javno upravo sta novembra 2012 oba poročala, da zaradi slabo opredeljenih kazalnikov na splošno ni bilo mogoče izmeriti napredka, in priporočila, naj se v naslednjih programskih ciklih izboljša opredelitev kazalnikov<sup>12</sup>.

### 15

Toda s postopnim prevzemanjem sektorskega pristopa so bile v procese programskega načrtovanja IPA 2012 in 2013 uvedene spremembe. Sektorske delovne skupine so se dogovorile za kazalnike RACER<sup>13</sup>, referenčne vrednosti in ožje cilje za obdobje do leta 2020, povezane z zadnjim srbskim dokumentom o oceni potreb, in njihovo vključitev v sektorske in projektne dokumente<sup>14</sup>.

## Komisija je v sodelovanju s srbskimi organi polagoma izboljševala metodologijo, ki jo uporablja za izbiranje ustreznih projektov

### 16

Čeprav so pisarna za evropske integracije, delegacija EU in sedež Komisije prednostno razvrstili projekte, so bili v prvem delu programskega obdobja 2007–2013 kljub temu izbrani projekti, ki niso bili zreli za izvedbo ali so bili problematični. Ti projekti ne bi smeli biti izbrani ali pa bi morali ostati v rezervi za naslednji letni program<sup>15</sup>. Komisija je pri spremljanju odkrila probleme, povezane s programskim načrtovanjem. Med njimi so pomanjkanje podpore nacionalnih organov in usklajevanja med institucijami, slaba zasnova projektov, slabe opredelitve projektnih nalog, netrajnostne rešitve za financiranje ter neustrezna uporaba izkušenj, pridobljenih pri prejšnjih projektih.

- 9 Sklep Sveta 2008/213/ES z dne 18. februarja 2008 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva s Srbijo, vključno s Kosovom, kakor je opredeljeno z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244 z dne 10. Junija 1999, ter razveljavitvi Sklepa 2006/56/ES (UL L 80, 19.3.2008, str. 46).
- 10 Pogoj za pomoč je napredek pri izpolnjevanju kopenhavskih meril in posebnih prioritet evropskih partnerstev (točka 5 Priloge 1 Sklepa Sveta 2008/213/ES).
- 11 Zaključek vrednotenja pomoči iz IPA za kmetijstvo in razvoj podeželja v obdobju 2007–2011 je bil, da je merjenje pričakovane smotrnosti poslovanja in vpliva še naprej področje s slabostmi, saj v programskih dokumentih primanjkuje ustreznih in merljivih kazalnikov – poročilo o vrednotenju, ki ga je pripravil konzorcij AESA, iz januarja 2013.
- 12 Zapisnika s sestanka sektorskega nadzornega pododborja za pravno državo z dne 15. 11. 2012 in s sestanka sektorskega nadzornega pododborja za reformo javne uprave z dne 16. 11. 2012.
- 13 Kratica RACER pomeni ustrezni (torej tesno povezani s cilji ukrepanja), sprejeti od vseh deležnikov, verodostojni za nestrokovnjake in zlahka razumljivi, lahki za spremljanje (npr. podatke je mogoče zbirati z nizkimi stroški) ter stabilni (torej takšni, da je z njimi težko manipulirati).
- 14 Sektorski in projektni dokumenti, ki jih po razgovorih s Komisijo država upravičenka IPA predloži Komisiji za dano leto, so standardizirani. Pred tem potekajo pogovori med Komisijo in državo upravičenko. V dokumentih so na sektorski ali projektni ravni jasno določene prednostne osi, cilji, predvidene operacije, pričakovani rezultati in z njimi povezani objektivno preverljivi kazalniki ter predvideni načini izvajanja, vključno z mejniki.
- 15 Po mnenju delegacije EU je bilo v obdobju od maja 2009 do maja 2013 vsak mesec povprečno 14 projektov IPA problematičnih.

## 17

Sofinanciranje projektov in učinek vzvoda, pričakovan od financiranja iz IPA, nista bila uporabljena kot merili pri izbiri projektov. Do leta 2012 ni Evropska komisija izdala nobenih smernic o vzporednem sofinanciranju za IPA. Srbija se je za letne programe IPA za obdobje 2007–2012 obvezala, da bo prispevala 289 milijonov EUR kot sofinanciranje, kar je 24 % skupnega financiranja iz nacionalnih sredstev in sredstev EU iz IPA<sup>16</sup>. Težko pa je bilo spremljati, ali je bila nacionalna obveznost sofinanciranja izpolnjena. Smernic za ukrepe pri neizpolnjevanju te obveznosti ni bilo.

## 18

Delegacija EU in srbski organi so si resnično prizadevali, da bi rešili odkrite probleme in jih upoštevali pri prihodnjih programskih načrtovanjih. Poleg tega je Komisija skupaj s pisarno za evropske integracije v okviru programov IPA 2012 in 2013 uvedla izboljšave v procesu izbire, ki vključujejo:

- (a) strožje zahteve v zvezi s pripravljenostjo projektov,
- (b) dogovor Komisije s srbskimi organi iz leta 2012 o smernicah za vzporedno sofinanciranje.

## Pri financiranju za upravljanje iz IPA so bile vse bolj udeležene organizacije civilne družbe

### 19

Širitvena strategija EU poudarja krepitev organizacij civilne družbe in njihovo sodelovanje pri pripravi politik. V okviru letnih programov IPA za Srbijo za obdobje 2007–2010 so bili odobreni štirje projekti podpore civilni družbi v skupnem znesku 9 milijonov EUR.

### 20

Od leta 2007 sta se položaj organizacij civilne družbe in vladno sodelovanje z njimi močno izboljšala. Organizacije civilne družbe v Srbiji so zdaj zelo dejavne na področju upravljanja in protikorupcije<sup>17</sup>. Od leta 2010 se je bilo s temi organizacijami v glavnem mogoče redno posvetovati o programskem načrtovanju IPA, vendar v času revizije uporaba mehanizma za posvetovanje še ni bila splošno razširjena.

16 Na podlagi podatkov za Srbijo v letnih programih IPA. Ta visoka stopnja sofinanciranja je bila dosežena predvsem zato, ker so srbski organi leta 2011 prevzeli obveznost, da bodo zagotovili 122 milijonov EUR za program nepovratnih sredstev/posojil občinam za okoljske naložbe (MEGLIP), ki spada v sektor okolja, podnebnih sprememb in energije.

17 Glej na primer rezultate projekta 15, Dialog civilne družbe, v **okviru 8**.

## Usklajevanje z drugimi donatorji je bilo le delno uspešno, vendar se izboljšuje

### 21

Zgodnji projekti IPA se kljub nekaterim prizadevanjem niso dosledno usklajevali s projekti drugih donatorjev, da bi se zagotovilo dopolnjevanje in bi se izognili prekrivanju, zlasti v sektorju pravne države (glej **okvir 1**).

#### Okvir 1

### Primeri vrzeli pri usklajevanju v sektorju pravne države

Projekt 3 „Pravosodni sistem“ je jasen primer slabega usklajevanja od zasnove do izvajanja. Sistem vodenja zadev, ki ga je financirala EU, je dejansko deloval vzporedno z drugim sistemom, ki ga je financirala USAID. Pomanjkanje usklajevanja in lastne odgovornosti na lokalni ravni v zvezi z zadevami IT na področju pravne države je razvidno iz tega, da so bile velike naložbe v IT iz IPA izvedene brez prave strategije IT.

### 22

Vendar dokumentacija IPA priča, da se je od uvedbe sektorskega pristopa usklajevanje med donatorji izboljšalo in postalo bolj sistematično. Sektorske delovne skupine se zdaj redno posvetujejo z donatorji, Komisija pa se pri dialogu s Srbijo močno opira na sodelovanje mednarodnih organizacij na področjih njihove strokovnosti, zlasti na Svetovno banko (poročila PEFA), Evropsko banko za obnovo in razvoj, Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ocene SIGMA), Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, Svet Evrope in Združene narode<sup>18</sup>.

### Komisija je začela obravnavati slabosti v zasnovi projektov, ki so prispevale k zamudam pri izvajanju

### 23

Sodišče je preučilo, ali je imelo 15 revidiranih projektov (glej **Prilogo I**) natančne cilje, ali je teh 15 projektov temeljilo na posebni oceni potreb in ali je zasnova projektov vključevala ustrezno pogojevanje. Preučilo je tudi, ali so bili projekti izvedeni v skladu z načrtovanim urnikom in ustrezno spremljani ter ali so bili po potrebi sprejeti popravljalni ukrepi.

18 Partnerstvo Komisije z mednarodnimi organizacijami ni omejeno na pridobivanje informacij, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v dialogu, ampak se v sodelovanju s temi organizacijami izvajajo številni projekti IPA. Med njimi so projekt X. koridor (2010) s Svetovno banko, projekt Dobra lokalna uprava (2007) in projekt Proti pranju denarja (2010) s Svetom Evrope, projekt Informacijski sistem za bolnišnice (2008) z Uradom Združenih narodov za projektne storitve, projekt Podpora za civilno družbo (2010) z Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi ter projekt Podpora za razvoj MSP (2012) z Evropsko banko za obnovo in razvoj.



**Komisija pri zasnovi projektov in pogodb prvotno ni namenila dovolj pozornosti ustrezni opredelitvi ciljev projektov, posebni oceni potreb in izkušnjam, pridobljenim pri prejšnjih projektih**

**24**

Vsi preučeni projekti so se ujemali s prioritetami, določenimi v strateških dokumentih IPA, toda približno polovica jih je imela preohlapne ali nerealne cilje (glej **okvir 2**). Hkrati je bila Komisija prožna pri prilagajanju seznama ciljev in je pričakovala dosežke, kadar je bilo to potrebno zaradi dolgega obdobja (do štiri ali pet let) od osnutka projekta do dejanske zagovitve izlozkov<sup>19</sup>. Ta prožnost je v glavnem (čeprav ne povsem) odtehtala negativen učinek prvotnih ohlapnih ali nerealnih ciljev projektov.

**25**

Nekateri revidirani projekti so bili zasnovani in izvedeni brez upoštevanja natančne ocene potreb, kar je včasih privedlo do neučinkovite dodelitve sredstev iz IPA (glej **okvir 3**). Leta 2012 je začela Komisija uvajati ukrepe, ki so bolj poudarili vlogo ocene potreb pri zasnovi ukrepanja, kot kaže pregled projektnih in sektorskih dokumentov IPA za leto 2012, ki ga je opravilo Sodišče.

<sup>19</sup> Dolgotrajnost tega obdobja je omenjena tudi v osnutku poročila o predpristopnih sredstvih EU Odbora CONT, sklic 2011/2033(INI), 20. 6. 2013, točka 11, str. 25.

**Okvir 2**

**Primeri ohlapnih ali nerealnih ciljev projektov**

Podatki, ki bi služili kot referenčno merilo, niso bili zagotovljeni, zato je bilo težko oceniti, v kakšnem obsegu so bili doseženi nameni projektov, kot so „krepitev vloge ministrstva za zdravje“ v projektu 10 „Nujna zdravstvena služba“ ali „spodbujanje pristopnega procesa s spodbujanjem in izboljševanjem vzajemnega poznavanja in razumevanja procesa integracije Srbije v EU“ v projektu 15 „Dialog civilne družbe Srbije in EU“.

Projekt 7 „Uprava za javna naročila“ je vključeval element e-javnega naročanja, ki se je pozneje izkazal za nerealnega.

**Okvir 3**

**Primeri šibke ocene potreb**

Pri projektu 14 „Razvoj podeželja“ zagotovljena oprema IT ni bila v uporabi. Nekateri kosi so bili v času revizijskega obiska še vedno v skladišču plačilne agencije.

**26**

Pri zasnovi revidiranih projektov so se izkušnje, pridobljene pri izvajanju prejšnjih projektov, le malo uporabljale. Razdelki o pridobljenih izkušnjah v projektnih dokumentih so bili predvsem formalnost. Poleg tega niso bile v nobenem revidiranem projektnem dokumentu omenjene specifične izkušnje, pridobljene pri podobnih projektih v drugih državah upravičenkah. Dejansko so se mehanizmi Komisije, povezani s pridobljenimi izkušnjami, opirali predvsem na ugotovitve vrednotenja na makro ravni, včasih več let po samem dogodku, zato niso bili prilagojeni za pravočasne odzive na ravni zasnove projektov.

**Slabosti pri pogojevanju za začetek projektov in določanju zaporedja operacij so se polagoma zmanjševale**

**27**

Pri zasnovi projektov je bilo premalo pozornosti posvečene pogojevanju in določanju zaporedja, kar je pogosto ogrožalo nemoteno in pravočasno izvedbo projektov IPA (glej **okvir 4**).

**28**

Komisija je običajno preverila, ali obstaja nacionalna zakonodaja, ki bi zagotovila, da bo ukrepanje uspešno, vendar elementi dveh revidiranih projektov niso bili dovolj usklajeni s sedanjo ali prihodnjo srbsko zakonodajo, zato so bili nekoristni (glej **okvir 5**).

**29**

Pri projektih, ki so jih sestavljale povezane pogodbe za blago in gradnjo zmogljivosti, pogojevanje ni vključevalo poglobljene tržne analize, zlasti pri specializirani ali občutljivi opremi. Pri projektu 1 „Reforma policije“ niso bile zahtevane nobene tržne raziskave. Neuspeh pogodbe za dobavo blaga je bistveno vplival na ustreznost in uspešnost z njo povezane pogodbe na področju tesnega medinstitucionalnega sodelovanja.

**Primeri slabega pogojevanja in določanja zaporedja pri projektih**

Določanje zaporedja med dvema pogodbama o storitvah, ki sta sestavljali projekt 9 „Regionalni razvoj“ je bilo slabo. Osnutek strategij regionalnega razvoja je bil pripravljen pred nacionalnim načrtom za regionalni razvoj, zato ga je bilo treba zaradi uskladitve še enkrat pripraviti.

Pri projektu 12 „Žežljiv most“ pridobitev potrebnih gradbenih dovoljenj ni bila pogoj za projekt, pač pa le dejavnost v okviru projekta. To se je izkazalo za problem, saj je pridobivanje gradbenih dovoljenj v Srbiji dolgotrajno. Projekt se je dejansko začel marca 2011, vendar so pogodbeniki nujna dovoljenja dobili šele aprila 2012, zato je imel projekt veliko zamudo.

### Primeri pravnih nedoslednosti

Enega od elementov projekta 1 „Reforma policije“ je bilo treba opustiti, ker je upravičenec izjavil, da srbski zakoni ne dovoljujejo preizkušanja policijske integritete.

Pri projektu 10 „Nujna zdravstvena služba“ se defibrilatorji, naročeni za javno namestitev in uporabo, skorajda niso uporabljali, ker srbski zakoni dovoljujejo uporabo defibrilatorjev samo zdravstvenemu osebju.

### 30

Hkrati je bilo pogojevanje v razpisih za zbiranje predlogov utemeljeno in se je dosledno izvajalo, npr. pri projektu 15 „Dialog civilne družbe Srbije in EU“, ki mu je koristila velika zavezanost organizacij civilne družbe in njihovih projektnih partnerjev.

### 31

Programski dokumenti po letu 2012 v primerjavi z IPA 2007 in 2008 odražajo povečan poudarek na pogojevanju. Predlogi projektov so bili odloženi zaradi manjkajočih dovoljenj<sup>20</sup> ali pa je bil njihov obseg zmanjšan, ker ni bilo zahtevane študije izvedljivosti.

### Pri izvajanju revidiranih projektov so nastale zamude, toda na splošno je Komisija sposobnost črpanja iz IPA ocenila kot dobro

### 32

Pri izvajanju vseh revidiranih projektov so se pojavile zamude, ki so bile včasih znatne. To morda kaže, da je bila precenjena zmogljivost nekaterih srbskih projektnih partnerjev za izvajanje ukrepov. Ozka grla so se pogosto pojavljala pri sposobnosti črpanja za velike infrastrukturne projekte, kot je projekt 12 „Žežljev most“ (glej odstavek 43). Boljše črpanje sredstev iz IPA je odražal uspeh razpisov za zbiranje predlogov, predvsem pri shemi nepovratnih sredstev, ki je bila del projekta 5 „Program podpore občinam“, pri kateri je bilo predloženih več kot 200 projektov, od katerih jih je bilo financiranih 67, ki so v glavnem končali svoje dejavnosti v načrtovanem roku.

<sup>20</sup> Primer je projekt intermodalnega prometa, ki je bil po IPA 2011 zaradi manjkajočih dovoljenj odložen za več programskih let.

### 33

Kljub zamudam in podaljšanjem pogodb brez stroškov v revidiranem vzorcu pa delegacija EU za celotni programski cikel 2007–2013 poroča o visokih stopnjah sklepanja pogodb in plačil, kar kaže, da je sposobnost črpanja za celotno shemo IPA na nacionalni ravni dokaj visoka.

### **Ukrepi IPA so se spremljali na ravni pogodb, na ravni projektov pa ne**

### 34

Spremljanje ukrepov IPA na ravni projektov ni bilo sistematično. Usmerjevalni odbori se sicer zavajajoče imenujejo „usmerjevalni odbori za projekte“, vendar so bili zadolženi le za nekatere pogodbe, ne pa za celotni projekt.

### 35

Praksa glede inšpekcijskih pregledov, ki jih je na kraju samem opravljala delegacija EU, je bila v začetku neenotna, vendar je delegacija leta 2011 splošno stanje izboljšala tako, da je uvedla formalni mehanizem za notranje spremljanje. Sistem v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM), ki obstaja od leta 2009, je zdaj najpogostejši zunanji mehanizem spremljanja za projekte gradnje zmogljivosti. Sodišče je ugotovilo, da so poročila ROM o revidiranih projektih običajno zagotavljala ustrezne informacije o napredku projektov.

### 36

V okviru projektov, pri katerih sta soobstajala nacionalni element in element IPA, kot je projekt 6 „Podpora carini“, sta se elementa upravljala ločeno, brez formalnega toka informacij med srbskimi organi in delegacijo EU. Poleg tega so bile časovne omejitve, ki so veljale za nacionalne elemente, manj stroge od omejitev za komponente IPA. Od leta 2012 sporazum, sklenjen s srbskimi organi glede vzporednega sofinanciranja, Komisiji omogoča, da je povečala svoja prizadevanja za odpravo tega pomanjkanja usklajevanja (glej odstavek 17 in 18).

### **Pristop Komisije v zvezi s popravljivimi ukrepi je bil dokaj omejen**

### 37

Popravljalni ukrepi, ki jih je Komisija po potrebi izvajala med izvajanjem projektov, se niso nanašali na težave, ki so povzročale zamude (glej odstavek 16), ampak so bili večinoma namenjeni prožnemu podaljševanju pogodb, ne da bi zaradi tega nastali dodatni stroški ali se spremenile pogodbene dejavnosti. Če je bil na primer projekt blokiran, ker se srbskim organom ni zdel dovolj pomemben, so bila sredstva iz IPA predodeljena drugim novim dejavnostim. Komisija ni razmišljala o močnejšem odzivu, npr. preložitvi izvajanja, dokler zadeve ne bi bile rešene, ali celo odpovedi projekta.

## 38

Pogoji, vključeni v zasnovo projektov, običajno niso bili dovolj omejujoči, da bi samodejno privedli do popravljalnih ukrepov (glej odstavke od 27 do 29)<sup>21</sup>. Hkrati je delegacija EU obravnavala in razrešila pomembne probleme pri upravičencih, ki bi lahko ogrožali javne razpise, sklepanje pogodb in izvajanje. Zadeve, ki jih na ravni delegacije EU ni bilo mogoče rešiti, so bile posredovane nadzornim odborom in na koncu skupnemu nadzornemu odboru IPA.

**Projekti IPA so na splošno dali načrtovane izločke, vendar širši rezultati morda ne bodo trajnostni**

## 39

Sodišče je preučilo, ali so bili zagotovljeni načrtovani izločki in drugi rezultati ter ali so bili postopki javnih razpisov in javnega naročanja pravilno izvedeni. Preučilo je tudi, ali je verjetno, da se bo po koncu financiranje iz IPA ohranila trajnost izločkov in drugih rezultatov projektov.

## 40

V **tabeli 2** so za projekte, povezane z upravljanjem, in **tabeli 3** za projekte s področij, ki niso povezana z upravljanjem, podrobno prikazane ugotovitve Sodišča o izločkih in drugih rezultatih projektov. Sodišče je pri oceni upoštevalo ustrezne zaključke poročil in vrednotenij v rezultate usmerjenega spremljanja (ROM), če so obstajali<sup>22</sup>.

**Pri projektih IPA je bila dosežena večina načrtovanih izločkov in širših rezultatov**

## 41

Revidirani projekti so kljub sistematičnim zamudam do revizije zagotovili večino izločkov, ki so bili prvotno načrtovani ali spremenjeni med izvedbo projekta. Zagotavljanje izločkov je bilo dejansko pogoj za to, da je Komisija izvršila končna plačila. To tudi pojasnjuje, zakaj je bilo zelo malo projektov, ki ob zaključku ne bi v celoti dosegli izločkov (glej **okvire 7, 9 in 10**). Toda pri nekaterih revizijskih ugotovitvah se je pojavilo vprašanje srednje- ali dolgoročne koristnosti nekaterih, pogosto obrobnih, izločkov (glej odstavke 48).

## 42

Projekti so običajno dosegli dobre rezultate, celo širše od izločkov, in prispevali k doseganju smotrov pomoči iz IPA. Gledano v celoti je osem revidiranih projektov IPA, povezanih z upravljanjem, pripomoglo k povečanju zmogljivosti institucij upravičenk in/ali izboljšanju nacionalnega pravnega okvira (glej **okvir 6**). Sodišče je ugotovilo pomembne pomanjkljivosti pri rezultatih v okviru štirih projektov, povezanih z upravljanjem (glej **okvir 7**).

21 Dokument o vrednotenju na področju pravne države, ki so ga pripravili in financirali IPA in drugi donatorji v Srbiji in ki zajema obdobje 2007–2011 (osnutek iz maja 2013) navaja, da je vedno znamenje slabe zasnove, če se projekt začne v razmerah, ki so preuranjene za pravilno izvedbo njegovih dejavnosti (str. 24), ter da je treba uvesti pogojevanje in možnost sankcije, s katero bi se ustavilo izvajanje projekta (str. 59).

22 Zlasti *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia*, ECORYS, avgust 2013. Glej tudi vrednotenja, omenjena v opombah 22, 24, 28 in 30.

## Okvir 6

**Primeri oprijemljivih rezultatov projektov, povezanih z upravljanjem**

Projekt 2 „Boj proti korupciji“ je uspešno podpiral krepitev upravnih zmogljivosti agencije za boj proti korupciji, zlasti z zagotavljanjem rešitev IT. Poleg tega je izboljšal pravni in institucionalni okvir za boj proti korupciji tako, da je prispeval k pripravi spremenjene protikorupcijske strategije in akcijskega načrta.

Projekt 5 „Program podpore občinam“ je prispeval k povečanju zmogljivosti lokalnih uprav in izboljšanju kakovosti storitev za državljane. To so potrdile revizije na kraju samem, ki jih je Sodišče opravilo v Kraljevu (geografski informacijski sistem) in Nišu (klicni center in center za izdajo gradbenih dovoljenj). Projekt je pripomogel tudi k izboljšanju komunikacije in sodelovanja med občinami in komunalnimi podjetji, ki delujejo na njihovem ozemlju.

## Okvir 7

**Primeri mešanih rezultatov projektov, povezanih z upravljanjem**

Posebni modul za podporo pobudi za izdajo občinskih obveznic v okviru projekta 5 „Program podpore občinam“ je imel omejene rezultate. Stalna konferenca mest in občin je spodbujala izdajo občinskih obveznic kot alternativo tradicionalnim bančnim posojilom, vendar je pri tem naletela na nasprotovanje bank in upiranje občin spremembam. Znesek občinskih obveznic je bil izredno majhen. Do sredine leta 2013 sta jih izdali samo dve mesti, Novi Sad v vrednosti 35 milijonov EUR, Pančevo pa v vrednosti enega milijona EUR. Sekundarni trg, financiran iz IPA, zaradi majhnega števila izdanih obveznic nikoli ni začel delovati.

Projekt 8 „Notranji nadzor javnih financ“ je bil uspešen pri vzpostavitvi osrednje usklajevalne enote v okviru ministrstva za finance, vendar je ta enota v času revizije osredotočala vse svoje vire na usposabljanje, ni pa še opravljala drugih tradicionalnih nalog takih enot, kot je razvijanje notranjih revizijskih strategij in standardov. Predvsem enota še ni zagotavljala podpore finančnim direktorjem in notranjim revizorjem pri ocenjevanju tveganja in obvladovanju goljufij. Načrtovane notranje revizijske enote so bile formalno vzpostavljene, vendar so imele kadrovske težave. Vendar pa je bila v okviru projekta uspešno razvita certifikacijska shema za notranje revizorje.

## Okvir 8

**Primeri dobrih rezultatov projektov, ki niso povezani z upravljanjem**

Elementi projekta 13 „Podjetje za proizvodnjo električne energije Srbije“, ki so bili financirani iz IPA, so dosegli pričakovane rezultate pri gradnji zmogljivosti za javno naročanje in namestitvi sistemov proti onesnaževanju v skladu s pravnim redom EU.

Nepovratna sredstva, ki so jih na področju boja proti korupciji v okviru projekta 15 „Dialog civilne družbe“ prejele organizacije civilne družbe, so dala trajnostne rezultate, kot so razvoj konkretnih metodologij za boj proti korupciji v zdravstvenem sektorju in omogočanje spremljanja postopkov javnega naročanja državljanom ter realizacija ankete o nacionalnem sistemu integritete.

## 43

Od sedmih projektov, revidiranih na področjih ukrepanja, ki niso povezana z upravljanjem, so štirje dosegli načrtovane rezultate, ki so širši od izložkov, ali je v glavnem kazalo, da jih bodo dosegli (glej **okvir 8**). Dva sta bila ocenjena kot delno uspešna (glej **okvir 9**). Sedmi projekt, projekt 12 „Žežljav most“ je med revizijo še potekal in naj bi po pričakovanjih imel 18 mesecev zamude. Na seznamu ozkih grl prevladujejo veliki infrastrukturni projekti, pri katerih se kaže ponavljajoč se problem blokiranja napredka in zamujanja rokov<sup>23</sup>. EU je v preteklosti revidirala dva druga projekta v podporo ponovni izgradnji Žežljevega mostu, in sicer projekt CARDS<sup>24</sup> leta 2004 za financiranje podrobne projektne dokumentacije in projekt IPA leta 2008 za nadzor rekonstrukcije. Kljub znatnemu financiranju in tehnični pomoči EU srbski organi slabo načrtujejo in izvajajo naložbene projekte. Razpoložljivost gradbenih dovoljenj ostaja resen problem, ki se ga Komisija vse bolj loteva pri programskem načrtovanju IPA (glej odstavek 31).

- 23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector*, Maxima Consulting, sklic SWE14/OC01-18, 2014, str. 80.
- 24 V obdobju 2000–2006 so bili programi za podporo Srbiji večinoma financirani v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 2666/2000 z dne 5. decembra 2000 o pomoči Albaniji, Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Zvezni republiki Jugoslaviji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1628/96 in o spremembah uredb (EGS) št. 3906/89 in (EGS) št. 1360/90 ter sklepov 97/256/ES in 1999/311/ES (UL L 306, 7.12.2000, str. 1). CARDS je pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo.

## Okvir 9

### Primeri delno uspešnih rezultatov projektov IPA, ki niso povezani z upravljanjem

Projekt 11 „Konkurenčnost v zasebnem sektorju“ je delno dosegel pričakovane rezultate pri krepitvi institucij: na vladni ravni je treba ponovno zasnovati strategijo grozdenja in pripraviti uspešne podporne ukrepe za razvoj lokalnih verig. Opaženo je bilo, da so bili cilji delno doseženi tudi pri internacionalizaciji. Na tem področju je bilo doseženih pet od osmih ciljev.

Delno uspešen je bil tudi projekt 14 „Razvoj podeželja“. Vzpostavljena sta bila plačilna agencija in organ upravljanja, toda njuna akreditacija je bila v zaostanku (v času revizije za 1,5 leta) zaradi dogodkov, na katere projekt ni mogel vplivati. Plačilna agencija ni bila sposobna vključiti načrtovanih projektne dejavnosti, zlasti usposabljanja. Tudi drugi element projekta (Leader) je dosegel delne rezultate. Prizadevanja za oblikovanje načrtovanih lokalnih struktur so bila uspešna, vendar projekt ni mogel razviti kritične mase usposobljenega osebja.

## Postopki javnih razpisov in javnega naročanja so bili v glavnem uspešni

### 44

Ugotovljeno je bilo, da so postopki javnih razpisov in javnega naročanja v glavnem ustrezni in so pravočasno zagotavljali pričakovane izloške<sup>25</sup>. Kljub temu so se pri štirih revidiranih projektih pokazali resni problemi z javnim naročanjem vse načrtovane opreme ali njenega dela, zlasti kadar je bila oprema specializirana ali občutljiva (glej **okvir 10**).

### 45

Komisija ni zahtevala zbirnega dokumenta o spremljanju neuspešnih javnih razpisov v preteklosti. Prav tako ni analizirala vzrokov za (celo večkratno) neuspeh nekaterih javnih razpisov. Najdeni niso bili nobeni dokazi, da so se spoštovale določbe iz vodnika za programsko načrtovanje IPA 2008 o specializirani opremi<sup>26</sup>.

## Možnosti za trajnost projektov IPA niso bile povsem zadovoljive

### 46

Sodišče je pri dveh tretjinah revidiranih projektov ugotovilo probleme, povezane s trajnostjo nekaterih izlozkov in drugih rezultatov. Trajnost koristi, ki jo je dajalo kupljeno blago, je bila ogrožena predvsem takrat, kadar niso bile sprejete bistvene odločitve ali kadar upravičenec ni imel dovolj proračunskih sredstev in je bil zato odvisen od donatorjev (glej **okvir 11**). Trajnost projektov, povezanih z upravljanjem, so zlasti ogrožale kadrovske težave. Te so se še zaostriale zaradi varčevalnih ukrepov, ki jih je v odziv na svetovno krizo sprejela srbska vlada (glej **okvir 12**).

- 25 Postopke javnega naročanja je v okviru centraliziranega upravljanja izvajala delegacija EU, zato na podlagi projektov ni mogoče priti do zaključka o upravnih zmogljivostih srbskih organov na področju javnega naročanja.
- 26 Pri naložbenih projektih ali elementih projektov, ki zajemajo specializirano opremo ali za katere je namenjen velik znesek, je pogoj za končno odobritev projektnega dokumenta predhodna predložitev ustrezne tržne študije. Vse potrebne izjeme od tega pravila mora nacionalni koordinator IPA pisno utemeljiti Evropski komisiji (del 7.2 vodnika za programsko načrtovanje IPA).

### Primeri problemov pri javnih razpisih in javnem naročanju

V okviru projekta 1 „Reforma policije“ se je čas za javni razpis za opremo, namenjeno za tajno opazovanje, iztek in je bila na koncu dodelitev sredstev razveljavljena. Neuspeh pri nabavi opreme je zmanjšal zavezanost upravičenca in še vedno negativno vpliva na sposobnost oddelka za notranjo kontrolo za uspešen boj proti korupciji znotraj policije, kar je bil ključni cilj projekta.

V okviru projekta 6 „Podpora carini“ je bil sklop 2 opreme, financirane iz IPA (oblačila), na koncu izpuščen iz razpisa zaradi težav pri upoštevanju pravil EU o poreklu in ga je financirala Srbija sama.



## Okvir 11

**Primeri tveganj za trajnost**

V zvezi s trajnostjo projekta 3 „Pravosodni sistem“ srbski organi v času revizije še niso sprejeli bistvene odločitve o tem, kateri sistem (SAPS, ki se uporablja v EU, ali AVP, ki se uporablja v ZDA) naj uvedejo v mreži srbskih sodišč. Ni bilo jasno, kdaj bo na voljo financiranje za uvedbo sistema v celotni državi. Verjetno je bilo tudi, da bodo uvedbo ovirale težave z življenjsko dobo programske opreme ter nezadostno ali zastarelo strojno opremo. Približno 70 % proračuna za IT za pravosodje v Srbiji so zagotovili IPA ali drugi donatorji, preostalih 30 % pa je kril državni proračun, kar ni trajnostna rešitev za razvoj IT in zagotavljanje lastno odgovornost upravičencev.

Pri projektu 9 „Regionalni razvoj“ je bilo glavno vprašanje v zvezi s trajnostjo to, da organizacijska ureditev za regionalno razvojno politiko na nacionalni in regionalni ravni ni bila jasna. Ni bilo izrecnega soglasja o obsegu decentralizacije in vlogi regionalizacije<sup>27</sup>. Obstajalo je veliko tveganje, da regionalne razvojne agencije, ki prejemale podporo, brez jasnih vlog in odgovornosti ne bodo mogle preživeti. Spoprijemale so se tudi z velikimi finančnimi problemi in so bile še vedno odvisne od donatorjev.

Ni bilo načrtovanja in določanja časovnega okvira za menjavo reševalnih vozil, financiranih iz IPA, ki so se bližala koncu svoje življenjske dobe in za katere so se stroški vzdrževanja nenehno višali. Zato ni bilo gotovo, da bodo povečane zmogljivosti, ki so nastale kot del projekta 10 „Nujna zdravstvena služba“ dolgoročno lahko ohranjene.

27 *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies*, IBF International Consulting, julij 2012, str. 7.

## Okvir 12

**Primeri kadrovskih težav pri projektih, povezanih z upravljanjem**

Trajnost rezultatov projekta 8 „Notranji nadzor javnih financ“ je odvisna od zmožnosti ministrstva za finance, da oblikuje ustrezno stalno skupino izkušenih notranjih revizorjev v javnem sektorju. Ker ministrstvu konkurirata zasebni sektor in državna revizijska institucija, je imelo težave pri dokončanju svojega načrta zaposlovanja in omejevanju menjavanja zaposlenih<sup>28</sup>.

Menjave zaposlenih ogrožajo tudi institucionalno zmogljivost novih organov, zadolženih za izvajanje komponente razvoja podeželja IPA, ki se financira v okviru projekta 14 „Razvoj podeželja“<sup>29</sup>.

28 Enote za notranjo revizijo, s katerimi so med revizijo potekali pogovori, so imele kadrovske težave. Na ministrstvu za pravosodje sta delala dva notranja revizorja (brez certifikata) namesto osmih, kot je bilo načrtovano. Na ministrstvu za finance je od treh načrtovanih notranjih revizorjev delal samo eden (vodja enote).

29 Glej tudi *Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors*, januar 2013, sektorsko vrednotenje, str. 37–39.

47

Zakonodaja je sicer ovirala uspešnost nekaterih elementov projektov (glej odstavek 28), toda v nekaterih primerih je spodbujala trajnost celotnih projektov. Novi srbski zakon o javnem naročanju je na primer zagotovil trajnost številnih rezultatov projekta 7 „Uprava za javna naročila“ ter nekaterih prizadevanj, financiranih iz revidiranih nepovratnih sredstev za ukrepe v okviru projekta 15 „Dialog civilne družbe“.

**Tabela 2 Projekti IPA, povezani z upravljanjem – ocena izločkov in drugih rezultatov**

Revizijska merila	Projekt							
	1. Reforma policije	2. Boj proti korupciji	3. Pravosodni sistem	4. Tožilci in kazenski sistem	5. Program podpore občinam	6. Podpora carini	7. Uprava za javna naročila	8. Notranji nadzor javnih financ, 3. faza
Načrtovani izločki so bili zagotovljeni.								
Doseženi so bili pričakovani rezultati, širši od izločkov.				n. r. poteka				
Ugotovljeno je bilo, da so bili postopki javnih razpisov in javnega naročanja ustrezno pripravljene za pravočasno zagotovitev pričakovanih izločkov.								
Nacionalna zakonodaja, potrebna za zagotovitev uspešnosti ukrepanja, je bila vzpostavljena.								
Projekt je imel dobre možnosti za trajnost po izteku financiranja iz IPA, zlasti: financiranje po IPA je bilo zajamčeno, pri upravičencu pa je obstajala lastna odgovornost in zmogljivost za zagotavljanje neprekinjenosti projekta.								

- Zadovoljivo
- Delno zadovoljivo
- Nezadovoljivo

48

Ni ustreznih prizadevanj za nadaljnje ukrepanje v zvezi s trajnostjo. Po izteku pogodb se njihov učinek in koristnost le redko ocenita. V Srbiji se še ni začelo izvajati naknadno v rezultate usmerjeno spremljanje (ROM), s katerim bi spremljali srednjeročno in dolgoročno trajnost rezultatov, doseženih v okviru projektov IPA. Projekti/pogodbe ne zajemajo odgovornosti za srednje- in dolgoročni učinek ali

trajnost načrtovanih rezultatov. Taka odgovornost se konča takoj po koncu pogodbenih dejavnosti. Ustrezni mehanizem nadaljnega ukrepanja manjka zlasti, kadar je mogoče praktično korist nekaterih dosežkov oceniti šele več let po projektu, na primer pri dokumentih o politikah, protokolih, postopkih, priročnikih, analizah, različnih študijah itd., ali kadar je izrecno navedena, npr. pri projektih 1 „Reforma policije“ in 10 „Nujna zdravstvena služba“.

Tabela 3 Projekti IPA, ki niso povezani z upravljanjem – ocena izločkov in drugih rezultatov

Revizijska merila	Projekt						
	9. Program regionalnega razvoja	10. Nujna zdravstvena služba	11. Konkurenčnost v zasebnem sektorju	12. Želežev most	13. Podjetje za proizvodnjo električne energije Srbije	14. Politike razvoja podeželja	15. Civilna družba
Načrtovani izločki so bili doseženi.				n. r. poteka			
Doseženi so bili pričakovani rezultati, širši od izločkov.				n. r. poteka			
Ugotovljeno je bilo, da so bili postopki javnih razpisov in javnega naročanja ustrezno pripravljene za pravočasno zagotovitev pričakovanih izločkov.							
Nacionalna zakonodaja, potrebna za zagotovitev uspešnosti ukrepanja, je bila vzpostavljena.				n. r.			
Projekt je imel dobre možnosti za trajnost po izteku financiranja iz IPA, zlasti: financiranje po IPA je bilo zajamčeno, pri upravičencu pa je obstajala lastna odgovornost in zmožljivost za zagotavljanje neprekinjenosti projekta.							

- Zadovoljivo
- Delno zadovoljivo
- Nezadovoljivo

## Drugi del – Kako je Komisija upravljala nefinančno pomoč v podporo upravljanju

**Komisija je v svojem dialogu s Srbijo veliko obravnavala vprašanja, povezana z upravljanjem, učinek pa je bil čedalje bolj pozitiven**

### 49

Sodišče je preučilo, ali so bila v dialogu med Srbijo in EU izrecno obravnavana vprašanja, povezana z upravljanjem, ter vključilo uvedbo točk za ukrepanje in njihovo nadaljnje spremljanje. Preučilo je tudi, ali so bile v oblikovanje politik in pripravo zasnove projektov vključene politične prioritete. Pregledalo je deset nedavnih projektov IPA iz sektorjev, ki niso povezani z upravljanjem (glej **Prilogo II**), da bi ocenilo, koliko sta bila upravljanje in boj proti korupciji kot medsektorski vprašanja vključeni v te projekte.

**Med EU in Srbijo je potekal strukturiran dialog o upravljanju**

### 50

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (glej odstavek 2) zajema določbe o dialogu med EU in Srbijo o političnih zadevah in politikah sodelovanja<sup>30</sup>. Komisija je vzpostavila zapleten sistem uradnih in manj formalnih sestankov in dokumentov na več ravneh, da bi omogočila poglobljen in stalen dialog s srbskimi partnerji. Strukture, ki so vzpostavljene za okrepljeni stalni dialog, dialog v zvezi z začasnim sporazumom in dialog o IPA na višji ravni so prikazane na **sliki 2**. Zapletenost celotnega dialoga o politikah in programskem načrtovanju IPA je razvidna iz **slike 3**.

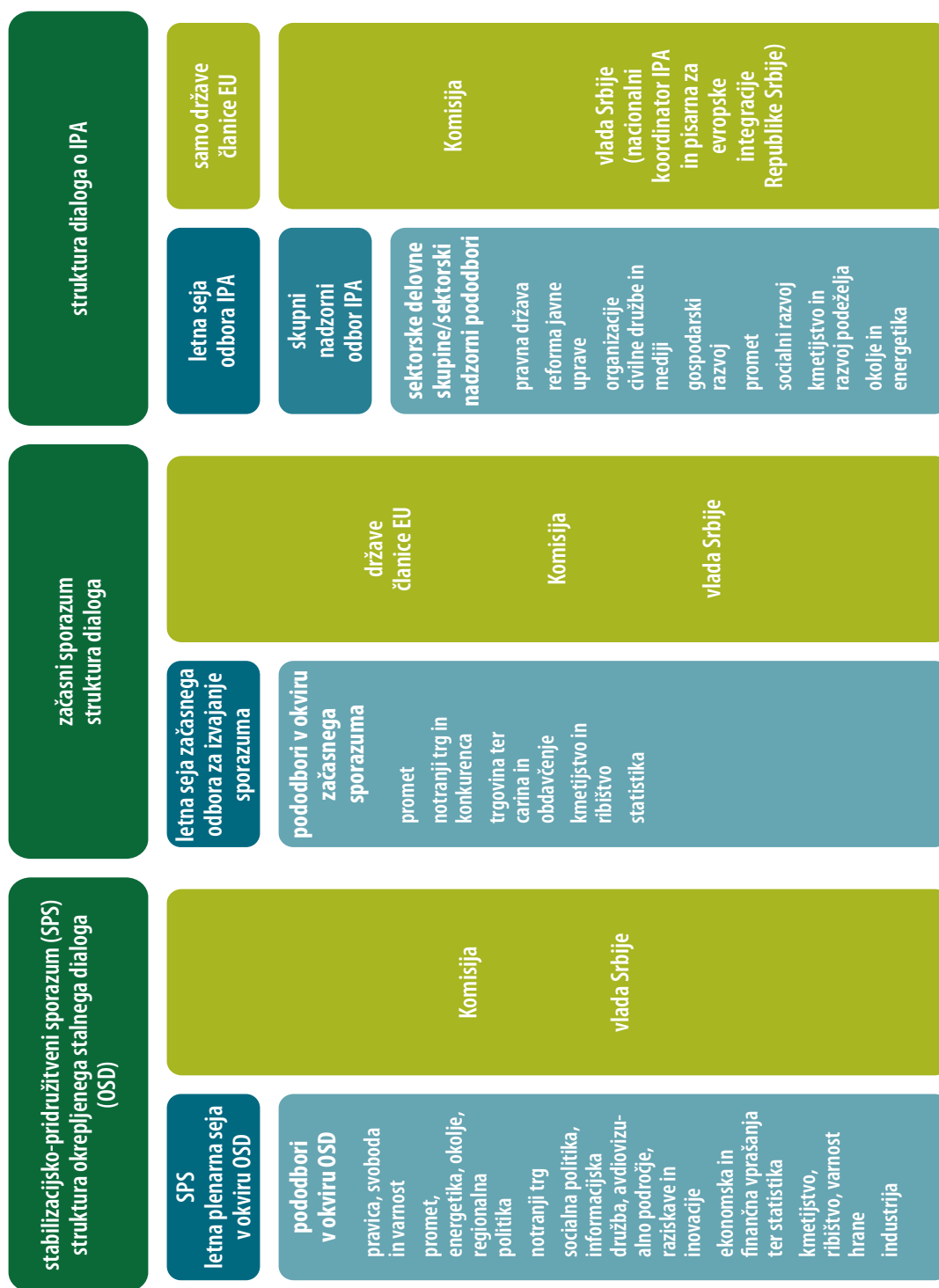
### 51

V okviru okrepljenega stalnega dialoga se je pripisoval velik pomen reformama javne uprave in sektorja pravosodja, vključno z bojem proti korupciji, ki sta šteli kot del političnih meril. Ti področji so redno podrobno obravnavali na plenarnih sejah in sejah pristojnih pododborov v okviru okrepljenega stalnega dialoga. Nenehen pomen pravosodne reforme in boja proti korupciji za status Srbije kot države kandidatke je razviden iz tega, da sta s tem povezani poglavji (23 in 24) pravnega reda EU zaradi prejšnjih izkušenj s širitvami na vrsti že zgodaj v procesu pogajanj.

<sup>30</sup> Zlasti naslova II in VIII stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma.

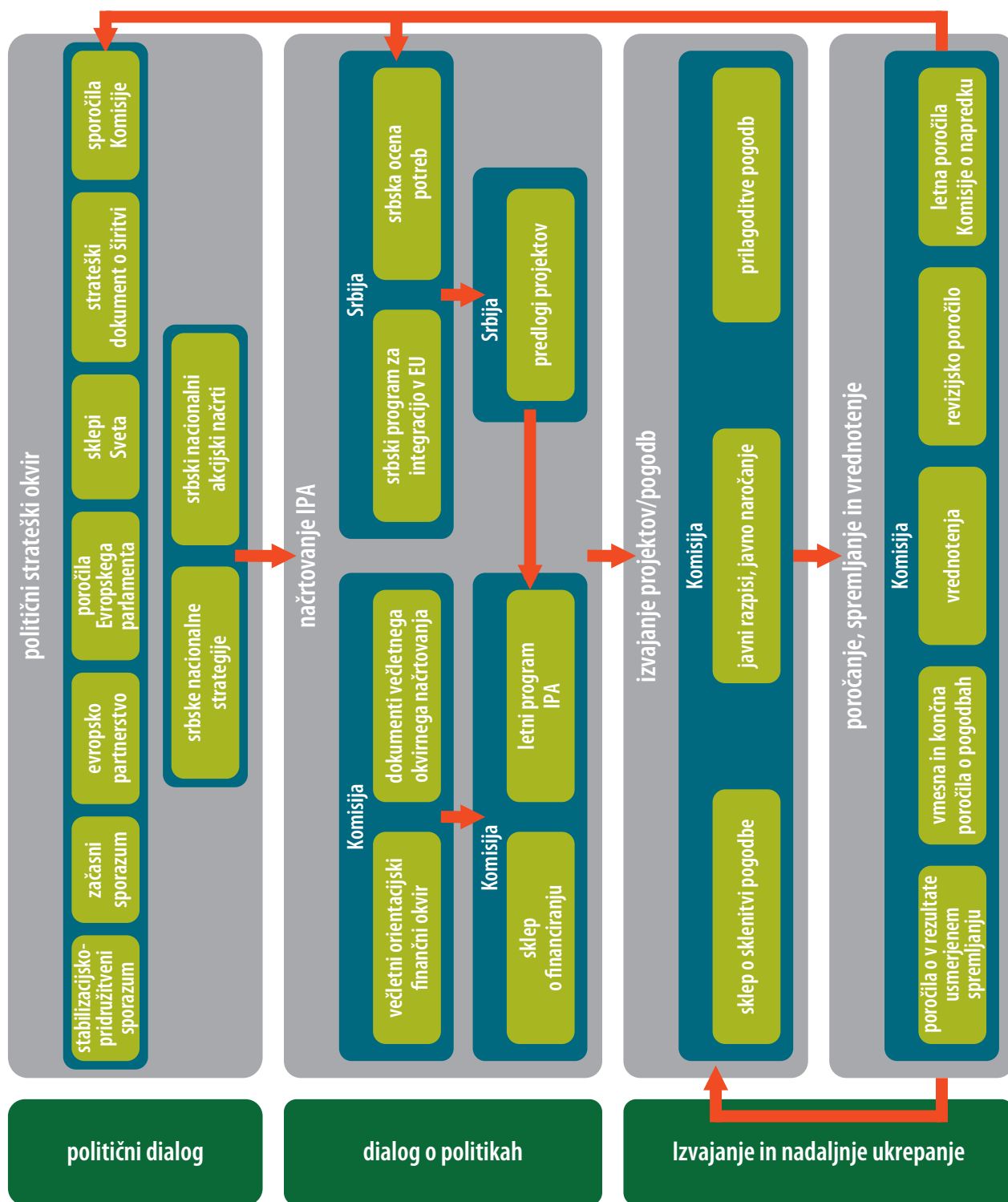
Slika 2

Strukture za dialog med EU in Srbijo (do septembra 2013)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Evropske komisije in Evropske službe za zunanje delovanje.

Slika 3 Ključni elementi dialoga med EU in Srbijo na političnem področju in v zvezi z IPA



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Evropske komisije in Evropske službe za zunanje delovanje.

## 52

Reformo vodenja javnih financ so na plenarnih sejah v okviru okrepljenega stalnega dialoga običajno obravnavali pod naslovom reforme javne uprave, vendar je bil poudarek na njej manjši kot na drugih področjih upravljanja. Posebne teme vodenja javnih financ (kot so državna revizijska institucija, notranji nadzor javnih financ, osrednja usklajevalna enota, notranje revidiranje in zakon o proračunu) pa so podrobneje obravnavali na ravni pododborov v okviru okrepljenega stalnega dialoga.

## 53

Komisija je imela dodatno priložnost za razpravo o vprašanjih vodenja javnih financ s Srbijo, ko je v okviru komponente I IPA za leto 2009 oblikovala program splošne proračunske podpore za Srbijo. Cilj programa je bil podpirati kratkoročno makrofinančno stabilnost v Srbiji in državi omogočiti izvajanje strukturnih reform kljub gospodarski krizi<sup>31</sup>. Plačilni pogoji so bili zlasti osredotočeni na zanesljivost finančnih in upravnih postopkov v Srbiji, nov zakon o proračunu, ki ga je predložila srbska vlada, in sprejetje strateškega dokumenta o finančnem nadzoru v javnem sektorju. Dodatni pogoj je bila uvedba posodobitve PEFA zaradi priprave načrta za vodenje javnih financ. Po mnenju Komisije so bili do konca leta 2010 vsi ti pogoji izpolnjeni. Čeprav Srbija ni pripravila posebnega načrta za vodenje javnih financ, je Sodišče ugotovilo, da so nekatera vprašanja obravnavana v njeni strategiji za reformo javne uprave za obdobje 2013–2016. Poleg tega je zakon o javnem naročanju iz leta 2012 odpravil številne pomanjkljivosti, ugotovljene v prejšnjih letih.

## Dialog je vključeval sistematično uvedbo točk za ukrepanje v zvezi z dobrim upravljanjem ter njihovo nadaljnje spremljanje

## 54

Strukture na več ravneh (glej *sliki 2* in *3*) so zagotavljale dobro osnovo za odprt dialog o sporazumevanju o prioritetah, njihovi uvedbi, nadaljnjem ukrepanju v zvezi z njimi in njihovem spremljanju. Točke za ukrepanje, povezane s ključnimi vprašanji upravljanja, so na plenarnih sejah in sejah pododborov v okviru okrepljenega stalnega dialoga posebej obravnavali vsako leto.

## 55

Proces spremljanja, ki ga izvaja Komisija, je jasno razviden iz letnih poročil o napredku. Sodišče je pri analizi ugotovilo, da je bil v teh poročilih Komisije realno ocenjen napredek, dosežen na ključnih področjih upravljanja v Srbiji. V poročilih je navedeno, da so bili v obdobju 2007–2013 doseženi nekateri oprijemljivi rezultati na področju boja proti korupciji, ki med drugim zajemajo vzpostavitev institucionalnega okvira (ob pomoči iz IPA), povečano udeležbo organizacij civilne družbe in preiskave nekaj odmevnih primerov korupcije. Napredek je bil opažen tudi pri reformi javne uprave in elementu finančnega nadzora v okviru reforme vodenja javnih financ, velik napredek pa tudi na področju javnega naročanja. Med ključnimi področji dobrega upravljanja je bilo najmanj uspeha pri reformi sektorja pravosodja. Po poročilih pri tem od leta 2007 ni bil dosežen velik napredek.

31 100 milijonov EUR iz dodelitve IPA za Srbijo leta 2009 je bilo namenjenih za proračunsko podporo. To je dopolnjevalo spremenjeni program Mednarodnega denarnega sklada v višini 2,9 milijarde EUR in posojila za razvojno politiko Svetovne banke.

## 56

Na srbski strani nacionalni načrti za izvajanje priporočil Komisije od leta 2010 vsebujejo pregledne smotre in naloge ter ustrezno spremljanje ter sistematičen in lahko primerljiv povzetek nadaljnjega ukrepanja.

### **Dialog je ustvaril povezave med političnimi prioritetami in oblikovanjem politik**

## 57

Glavni dokumenti programskega načrtovanja za Srbijo<sup>32</sup> iz let od 2007 do 2013, ki v osnovi temeljijo na ključnih dokumentih dialoga, so dovolj dobro vključevali ključna področja upravljanja, čeprav je bil poudarek na reformi vodenja javnih financ nekoliko manjši. Dialog se redno sklicuje na pomoč iz IPA na splošno ali na specifične projekte IPA kot na pomembna orodja za izboljšanje upravljanja v Srbiji. Skupni nadzorni odbor IPA (glej *slika 2*), ki je bil ustanovljen leta 2008, je obravnaval posebne vidike izvajanja dialoga na višji ravni ter zajemal tudi strateško raven finančne pomoči<sup>33</sup>.

## 58

Leta 2012 je začelo pod okriljem skupnega nadzornega odbora delovati osem pododborov za spremljanje sektorjev. Osredotočajo se predvsem na kontekst, v katerem se zagotavlja pomoč iz IPA. Vodita jih Komisija in Srbija (pisarna za evropske integracije Republike Srbije). Pododbori so pregledno strukturirani in so vzpostavili uspešno in lahko primerljivo orodje za spremljanje. Poleg tega so močno izboljšali usklajevanje med ugotavljanjem nacionalnih potreb in pomočjo iz IPA. Projekti, povezani z reformo javne uprave, so na primer v okviru najnovejših nacionalnih programov IPA obravnavali skoraj vse prednostne naloge, opredeljene v oddelku o reformi javne uprave v srbskem dokumentu o oceni potreb za obdobje 2011–2013<sup>34</sup>.

### **Poudarek, ki je bil v dialogu in procesu programskega načrtovanja namenjen upravljanju, v zasnovi projektov običajno ni bil izrecno upoštevan**

## 59

V programsko načrtovanje IPA na visoki ravni je bilo posebej vključeno dobro upravljanje, saj so se pri prejšnjih širitvah pri njem pojavljale težave, ki naj bi bile pokazatelj neustrezne pripravljenosti posameznih držav. Toda pri načrtovanju projektov tega poudarka Komisija in srbski organi v glavnem niso izrecno upoštevali.

32 Stabilizacijsko pridružitveni sporazum, širitvene strategije Komisije, evropsko partnerstvo, dokumenti večletnega okvirnega načrtovanja in letni nacionalni programi IPA.

33 Skupnemu nadzornemu odboru IPA sopedreduje predstavnik Komisije na visoki ravni (direktorji) in nacionalni koordinator IPA, ki je trenutno minister za evropsko integracijo.

34 Poleg tega se povečanje pozornosti, ki je pri oblikovanju politik namenjena upravljanju, odraža v širitveni strategiji EU 2013-2014, ki predvideva velika nadaljnja prizadevanja za razvoj finančnega poslovanja in nadzora v javnem sektorju.



### 60

Dobro upravljanje je bilo posebej omejeno v manj kot polovici dokumentov o zasnovi projektov za obdobje 2007–2012. V okviru projektov, pri katerih so bili vidiki upravljanja pomembni, vendar ne med glavnimi cilji, je projektna dokumentacija običajno potrebo po preglednosti omenjala le na splošno. Komisija in srbski organi so samo v nekaj dokumentih o zasnovi projektov posebej omenili tveganja korupcije ali potencialna navzkrižja interesov. Toda od leta 2011 je dobro upravljanje bolj poudarjeno v zasnovi projektov.

### 61

V okviru zasnove projektov sezname medsektorskih vprašanj niso vsebovali dobrega upravljanja niti boja proti korupciji. Dejansko so se dokumenti o zasnovi projektov iz obdobja 2007–2011 omejili samo na tri medsektorska merila: enake možnosti, okolje in manjšine. Leta 2012 sta bila kot četrto medsektorsko vprašanje dodana civilna družba in udeležba deležnikov.

### 62

Zasnova nobenega od preučenihih projektov (glej *Prilogo II*) ni zajemala formalne ocene potreb v zvezi s protikorupcijskimi ukrepi in drugimi ukrepi dobrega upravljanja, značilnimi za sektor upravičenca. Izjemi sta projekt E „Krepitev zakonodaje na centralni ravni“, pri katerem je bil boj proti korupciji vključen v projektni dokument v omejenem obsegu, in projekt I „Podpora razvoju MSP“, katerega izrecni cilj je bil boj proti korupciji in sivi ekonomiji z uvedbo e-storitev.

### 63

Večina preučenihih projektov je posredno prispevala k boju proti korupciji in k boljšemu upravljanju, čeprav protikorupcija ali upravljanje nista izrecno omenjena v njihovi zasnovi. Dejavnosti v okviru nekaterih projektov, ki so prispevale k razširjanju znanja o dobrih praksah in uporaba teh praks za javno naročanje in pogodbe (npr. projekt A „Občinska infrastruktura“ in projekt B „Nadzor cestne gradnje pri X. koridorju“), so bile v skladu z nacionalno protikorupcijsko strategijo. Projekt A „Občinska infrastruktura“ je podpiral tudi dobro upravljanje, in sicer z izvajanjem dejavnosti, ki so obravnavale finančno poslovanje, kontroliranje in revidiranje na lokalni ravni, ter dejavnostmi, ki so se nanašale na zaporedje projektov, predlaganih za financiranje v skladu s standardi EU. Tudi za projekte, ki podpirajo gradnjo upravnih zmogljivosti v sektorjih okolja in energetike (projekt D „Krepitev inšpektorata za varstvo okolja“ in projekt H „Agencija za energetiko“) ter kmetijskem sektorju (projekt C „Uspešno upravljanje zemljišč“ in projekt J „Podpora kmetijstvu“), je mogoče reči, da vplivajo na obvladovanje korupcije.

## Komisija pri odobritvi sistema Srbije za upravljanje sredstev EU, ni v celoti upoštevala njenega vodenja javnih financ

### 64

Sodišče je preučilo, ali je Komisija sistematično ocenjevala tveganja v izvajalskih organih IPA, ali so srbski organi sprejeli ustrezne blažilne ukrepe in po potrebi nadalje ukrepali ter ali je Komisija ta proces upoštevala pri svoji celoviti oceni vprašanj, povezanih z vodenjem javnih financ.

## Za izvajalske organe IPA se je izvajala sistematična analiza tveganja, vendar pred decentralizacijo upravljanja sredstev EU ni bilo izčrpane ocene vodenja javnih financ

### 65

Uredba IPA določa, da je treba upravljanje sredstev EU decentralizirati vedno, kadar je to mogoče, tako da sredstva namesto Komisije upravljajo države kandidatke, kar krepi lastno odgovornost držav upravičenk za upravljanje pomoči EU. Sredstva upravljajo novi nacionalni organi s skupnim imenom decentraliziran sistem izvajanja, v okviru katerega se izvaja predpristopna pomoč. Preden se Komisija odloči, da bo pooblastila za upravljanje<sup>35</sup> prenesla na državo upravičenko, mora zagotoviti, da država članica izpolnjuje uvedene pogoje, zlasti v zvezi s svojimi upravljavskimi in kontrolnimi sistemi<sup>36</sup>.

### 66

Da bi Srbija dosegla decentralizacijo – najprej s predhodnimi kontrolami Komisije in nato brez njih – se ravna po podrobnem načrtu z indikativnimi merili uspešnosti in roki. Kot del tega načrta so srbski organi in Komisija za izvajalske strukture IPA<sup>37</sup> v okviru njihove akreditacije izvajali sistematična ocenjevanja tveganja. Toda akreditiranje se je uporabljalo le za strukture, vzpostavljene za decentralizirano upravljanje sredstev iz IPA, ni pa obstajala nobena zakonska zahteva za izvedbo celovitega ocenjevanja skupnega napredka pri vodenju javnih financ ter preprečevanju korupcije in boju proti njej v Srbiji. Zato je bil postopek akreditiranja v okviru decentraliziranega sistema izvajanja uspešen pri podporanju upravljanja na omejenem področju upravljavskih struktur IPA, ni pa bil del skupne strategije vodenja javnih financ na ravni države.

### 67

Po pričakovanjih naj bi dovolj razvite zmogljivosti za notranje revidiranje na ministrstvu za finance in resornih ministrstvih pozitivno prispevale k upravljavskemu in kontrolnemu sistemu, ki se zahteva za decentralizirano upravljanje. Kljub delnemu napredku v zadnjem času<sup>38</sup> so nacionalne zmogljivosti za notranje revidiranje pri zagotavljanju uspešne podpore za decentralizirano upravljanje sredstev EU še vedno v začetnih fazah. V poročilu SIGMA iz leta 2013<sup>39</sup> je bilo navedeno, da ni bila sprejeta nobena politika v zvezi z goljufijami in nepravilnostmi pri finančnem poslovanju ter da osrednja usklajevalna enota<sup>40</sup> na ministrstvu za finance finančnim upraviteljem in notranjim revizorjem ni zagotovila dovolj metodološke podpore v zvezi z ocenjevanjem tveganja in goljufijami.

- 35 V okviru decentraliziranega upravljanja Komisija prenese upravljanje nekaterih ukrepov na državo upravičenko, hkrati pa ohrani skupno končno odgovornost za izvrševanje splošnega proračuna.
- 36 Člen 56(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002, str. 1) ter člena 11 in 19 uredbe o izvajanju IPA (ES) št. 718/2007.
- 37 Decentralizirano upravljanje zahteva, da Srbija vzpostavi strukture za javno naročanje, sklepanje pogodb, plačila, spremljanje in poročanje v zvezi s programi IPA.
- 38 Glej zaključke o projektu 8, Notranji nadzor javnih financ, v **okvirih 7** in **12**.
- 39 Ocena SIGMA za Srbijo, april 2013, 'Public administration reform coordination, implementation and priorities'.
- 40 Naloga osrednje usklajevalne enote je razvijanje in usklajevanje zmogljivosti za notranje revidiranje v okviru javne službe. Glej tudi **okvira 7** in **12**.

### 68

Komisija je v svoji širitveni strategiji leta 2013 naredila korak v pravo smer, ko je poudarila, da je treba z državami, ki se pripravljajo na pristop, najprej obravnavati temeljna vprašanja. V strategiji je bilo posebej omenjeno, da bo treba zaradi zmanjšanja tveganja goljufij in korupcije močno okrepiti sisteme vodenja javnih financ. Poleg tega je pogoj za sektorsko proračunsko podporo iz IPA tudi doseganje potrebnih standardov vodenja javnih financ.

### **Sprejeti so bili ukrepi za blažitev tveganj, po njih pa se je izvajalo nadaljnje ukrepanje**

### 69

Ukrepi, ki so bili sprejeti za blaženje tveganj, ugotovljenih v izvajalskih organih IPA, so bili ustrezni in Komisija je nadalje ukrepala v zvezi z njihovim izvajanjem. Komisija po prenosu upravljaljskih pooblastil še naprej spremlja sistem, tako da nadalje ukrepa v zvezi z vsemi nerešenimi zadevami (npr. preostalimi revizijskimi ugotovitvami s srednjim in majhnim tveganjem). Pomemben dejavnik za blažitev tveganja je, da lahko Komisija umakne ali začasno ustavi prenos upravljaljskih pooblastil, če zahteve zanj niso več izpolnjene.

### 70

V fazi prenosa upravljanja ni lahko spremljati tveganj, povezanih z menjavanjem zaposlenih<sup>41</sup> in političnimi spremembami med izvajanjem decentraliziranega upravljanja, ki bi lahko povzročili izgubo izkušenj in sinergij. V zvezi z njimi je potrebno dejavno nadaljnje ukrepanje. Poleg tega zaposleni po nastopu službe v glavnem obiskujejo usposabljanje in imajo malo priložnosti za pridobitev praktičnih izkušenj, ker transakcij še ni. To povzroča dodatni tveganji izgube motivacije in velikega menjavanja zaposlenih.

### 71

Še eno tveganje, ki je obstaja v strukturah IPA, je omejenost sedanje zaščite prijaviteljev nepravilnosti, kot se priznava v nacionalni protikorupcijski strategiji za obdobje 2013–2018. Srbski organi pripravljajo novo zakonodajo o prijavljanju nepravilnosti, da bi si pridobili zaupanje potencialnih prijaviteljev.

41 V poročilu SIGMA iz leta 2013 je ocenjeno, da stopnja menjavanja dosega 15-20 % letno. V njem je ugotovljeno tudi, da vladne spremembe povzročijo višje stopnje menjavanja, zlasti na višjih položajih.

## Zaključki

### 72

Komisija na splošno uspešno upravlja predpristopno podporo Srbiji. Finančna predpristopna pomoč Srbiji skupaj z drugimi oblikami podpore uspešno pomaga pri izvajanju socialne in gospodarske reforme ter izboljševanju upravljanja v državi. Na podlagi izkušenj, pridobljenih v drugih državah upravičenkah IPA, Komisija pri načrtovanju svoje finančne in nefinančne pomoči Srbiji čedalje bolj poudarja vprašanja, povezana z upravljanjem.

### Ali je Komisija uspešno upravljala projekte IPA?

### 73

Komisija je v glavnem uspešno upravljala projekte IPA v Srbiji. Programsko načrtovanje pomoči iz IPA temelji na skladnem strateškem okviru, pristop k izbiranju projektov, pomembnih za pripravo Srbije na pristop, pa se polagoma izboljšuje (glej odstavke od 9 do 22).

### 74

Načrtovani izložki so bili pri revidiranih projektih na področju upravljanja in na področjih, ki niso povezana z upravljanjem, v glavnem doseženi (glej odstavke od 39 do 43), vendar so projekti vsebovali probleme:

- (a) z zasnovo – premalo pozornosti se je namenjal opredelitvi ciljev, ocenjevanju potreb, izkušnjam, pridobljenim pri prejšnjih projektih, in pogojevanju začenjanja projektov ter določanju zaporedja operacij (glej odstavke od 24 do 31);
- (b) z izvajanjem – pri revidiranih projektih iz prejšnjih programov IPA so se pojavile zamude, ki so bile včasih znatne; spremljanje ukrepov je bilo sistematično na ravni pogodb, ne pa na ravni projektov, popravljalni ukrepi, ki jih je uvedla Komisija, pa so bili večinoma omejeni na spremembe dejavnosti; nekateri postopki javnih razpisov in javnega naročanja niso bili v celoti učinkoviti ali uspešni (glej odstavke od 32 do 38, 44 in 45);
- (c) s trajnostjo – pri dveh tretjinah projektov je bila trajnost rezultatov vprašljiva; zaradi kadrovske težave je bila zlasti ogrožena trajnost projektov, povezanih z upravljanjem (glej odstavke od 46 do 48).

### 75

Prožni pristop k vodenju, ki ga je uporabljala Komisija, je blažil učinke nekaterih slabosti v zasnovi. Pri pripravi najnovejših letnih programov IPA je Komisija sprejela ukrepe za obravnavanje pomanjkljivosti, ugotovljenih v prejšnjih programih IPA (glej odstavke od 27 do 31 in 38).

## Zaključki in priporočila

### Ali je Komisija pri podpori upravljanju uspešno vodila nefinančno pomoč?

#### 76

Komisija je na splošno uspešno upravljala nefinančno pomoč Srbiji na področju upravljanja. Svoj dialog s Srbijo je uspešno uporabljala za obravnavanje vprašanj upravljanja in boja proti korupciji. Svoj pristop je sčasoma izboljšala tako, da je ta vprašanja vključila v oblikovanje politik in zasnovo projektov. Uspešno je podpirala upravljanje znotraj struktur financiranja EU, ni pa v celoti upoštevala nacionalnega vodenja javnih financ (glej odstavke od 50 do 71).

#### 77

Komisija je s Srbijo vzpostavila strukturiran dialog o vprašanjih, povezanih z upravljanjem. Dialog ustrezno zajema ključna področja upravljanja, vključuje uvedbo točk za ukrepanje in njihovo nadaljnje spremljanje ter ustvarja povezavo med političnimi prioritetami in oblikovanjem politik. V širitveni strategiji EU in spremenjeni uredbi IPA se vse več pozornosti posveča finančnemu in gospodarskemu upravljanju v državah pristopnicah (glej odstavke od 50 do 58).

#### 78

Sodišče je ugotovilo, da se je poudarek na upravljanju v dialogu in pri procesu programskega načrtovanja manj odražal v zasnovi projektov. V delih projektne dokumentacije, ki so se nanašali na pogojevanje, izkušnje, pridobljene v preteklosti, in medsektorske vidike, so bila tveganja, povezana z upravljanjem, upoštevana le delno ali pa sploh ne. Čeprav potreba po protikorupcijskih ukrepih in drugih ukrepih, povezanih z dobrim upravljanjem, pri večini nedavnih projektov, ki jih je revidiralo Sodišče, ni izrecno omenjena, pa je Sodišče ugotovilo, da je večina teh projektov z dejavnostmi, povezanimi z gradnjo upravnih zmogljivosti, posredno prispevala k boju proti korupciji in k boljšemu upravljanju.

#### 79

Komisija je pri odobritvi decentralizirane sistema izvajanja ocenila srbske strukture za upravljanje sredstev EU. Sistematično je ocenila tveganja znotraj struktur IPA in spremljala ukrepe, sprejete za njihovo blažitev. Ker pa se je v skladu z zakonskimi zahtevami akreditiranje uporabljalo le za izvajalske organe IPA, decentralizirani sistem izvajanja ni bil povezan s predhodno celovito oceno vodenja javnih financ in boja proti korupciji na ravni države (glej odstavke od 65 do 71).

### Priporočila

#### 80

Za izboljšanje programskega načrtovanja, zasnove in izvajanja projektov IPA naj Komisija:

- (a) poskrbi, da bosta procesa prednostnega razvrščanja in izbire projektov preglednejša in bolj sistematično dokumentirana, tako da bosta odražala posamezne faze utemeljenega prednostnega razvrščanja projektov;
- (b) izboljša proces učenja iz preteklih izkušenj z razvojem posebne podatkovne zbirke, ki bo zajemala izkušnje, pridobljene s prejšnjimi projekti v Srbiji in ustreznih drugih državah upravičenkah. Pri pridobljenih izkušnjah bi bilo treba upoštevati rezultate ali tipologijo spodletelih ali ponovljenih javnih razpisov. Razmisliti bi bilo treba tudi o tem, da bi v podatkovno zbirko vnašali pomembna priporočila iz končnih poročil o pogodbah. Podatki v podatkovni zbirki bi bili lahko razvrščeni po glavnih sektorjih, ki se uporabljajo pri programskem načrtovanju IPA;
- (c) sistematično dokumentira oceno potreb, povezano s pričakovanimi izložki projektov in pogodb, zlasti zaradi izboljšanja lastne odgovornosti upravičenca za ugotovljene potrebe;
- (d) poveča uporabo načela pogojevanja. Predvsem bi bilo treba vnaprej preveriti zmogljivosti upravičenca za izvedbo dela, ki je potrebno za visokokakovostni projekt, in sicer na specifično merljiv način, pa tudi, ali so elementi projekta skladni z nacionalnim pravnim okvirom in ali so na voljo potrebna gradbena dovoljenja. Večje pogojevanje bi moralo pripomoči k zmanjšanju števila projektov, ki niso pripravljene za izvajanje, zlasti velikih infrastrukturnih projektov;
- (e) vzpostaviti sistem za pripravo rednih kratkih poročil o napredku, da se zagotovi revizijska sled za celoten projekt in ne samo za posamezne pogodbe. Poročila bi morala vsebovati popoln seznam pogodb, ki spadajo v okvir nekega projekta/sektorja;
- (f) vzpostavi sistem za pregledovanje srednje- in dolgoročne koristnosti projektnih izložkov (vključno s študijami, analizami, postopki, protokoli in gradivom za usposabljanje). Večji poudarek na končni koristnosti bi moral prispevati k temu, da se osredotočenost preusmeri z zagotavljanja izložkov in doseganja številčnih ciljev za pogodbe in plačila na trajnejše rezultate.

## Zaključki in priporočila

### 81

Glede svojega strukturiranega dialoga s Srbijo o vprašanih upravljanja in procesa v zvezi z decentraliziranim sistemom izvajanja naj Komisija:

- (a) opozori, da bi morali srbski organi še bolj racionalizirati svoj sklop nacionalnih strategij in pripraviti povsem izoblikovan načrt za vodenje javnih financ, po potrebi pa za to zagotoviti tudi tehnično podporo;
- (b) pri programskem načrtovanju IPA ukrepa, da bi okrepila mehanizem za posvetovanje z nevladnimi organizacijami, ki so dejavne na področju upravljanja;
- (c) izda smernice, da se zagotovi, da se pri zasnovi projekta po potrebi oceni potreba po protikorupcijskih ukrepih in drugih ukrepih dobrega upravljanja, značilnih za sektor upravičenca;
- (d) v svoji oceni reform vodenja javnih financ po vsej državi preveri, ali je bilo v celoti upoštevano revizijsko delo Komisije pri akreditiranju v okviru decentraliziranega sistema izvajanja.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 21. oktobra 2014.

*Za Računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*

## Seznam revidiranih projektov IPA

Št.	Naziv	Leto nacionalnega programa/št. projekta	Proračun (v milijonih EUR) <sup>1</sup>
<b>Projekti upravljanja</b>			
<b>Pravosodje in notranje zadeve – boj proti korupciji in upravne zmogljivosti</b>			
1.	<i>Police Reform: Internal Affairs</i> (reforma policije: notranje zadeve)	2007/6	1,0
2.	<i>Fight against corruption</i> (boj proti korupciji)	2008/5	2,5
3.	<i>Improvement of efficiency and transparency of Judiciary System</i> (izboljšanje učinkovitosti in preglednosti pravosodnega sistema)	2007/4	2,6
4.	<i>Improvement of transparency and efficiency (prosecutors and penal system)</i> (izboljšanje preglednosti in učinkovitosti (tožilci in kazenski sistem))	2008/8	4,5
<b>Reforma javne uprave</b>			
5.	<i>Municipal Support Programme</i> (program podpore občinam)	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> (uskladitev srbskega oddelka za kontrolo uporabe carinskih predpisov s standardi, organizacijo in operativno metodologijo s tovrstnimi agencijami EU)	2008/6	4,4
<b>Vodenje javnih financ</b>			
7.	<i>Support to Public Procurement Office</i> (podpora upravi za javna naročila)	2007/7	2,0
8.	<i>Support to the Development of Public Internal Financial Control (PIFC)</i> (podpora razvoju notranjega nadzora javnih financ), 3. faza	2008/2	2,0
<b>Projekti, ki niso povezani z upravljanjem</b>			
<b>Socialni razvoj</b>			
9.	<i>Regional Economic and Social Development Programme</i> (regionalni program gospodarskega in socialnega razvoja)	2007/13	23,3
10.	<i>Health Sector Reform Emergency Medical Services</i> (reforma zdravstvenega sektorja – nujna zdravstvena služba)	2007/16	10,0
<b>Razvoj zasebnega sektorja</b>			
11.	<i>Support to Private Sector Competitiveness</i> (podpora za konkurenčnost v zasebnem sektorju)	2007/22	3,5
<b>Promet</b>			
12.	<i>Žeželj Bridge – Rebuilding Serbian infrastructure</i> (Žeželjev most – obnova srbske infrastrukture)	2009/4	30,0
<b>Okolje, podnebne spremembe in energija</b>			
13.	<i>Environmental protection at the Electric Power of Serbia company</i> (varstvo okolja v podjetju za proizvodnjo električne energije Srbije)	2008/17	11,0
<b>Kmetijstvo in razvoj podeželja</b>			
14.	<i>Capacity building to implement Rural Development policies to EU standards</i> (gradnja zmogljivosti za izvajanje politik razvoja podeželja v skladu s standardi EU)	2007/32	4,4
<b>Druge dejavnosti v zvezi s pravnim redom EU in horizontalne dejavnosti</b>			
15.	<i>Support to Civil Society I</i> (podpora civilni družbi I) <i>Support to Civil Society II</i> (podpora civilni družbi II)	2007/12 2008/11	2,0 2,5
<b>Skupaj</b>			<b>128,4</b>

1 Nacionalno sofinanciranje ni vključeno.



### Seznam projektov IPA, pregledanih pri preučitvi upravljanja in boja proti korupciji kot medsektorskih vprašanj

Št.	Naziv	Leto nacionalnega programa/št. projekta	Proračun (v milijonih EUR)
A.	<i>Municipal Infrastructure Support Programme</i> (projekt za podporo občinski infrastrukturi) – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	<i>Supervision of road construction works along corridor X</i> (nadzor cestne gradnje pri X. koridorju) (odseka Grdelica – Vladičin Han in Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	<i>Institutional capacity-building and support for agriculture and rural development in Serbia</i> (gradnja institucionalnih zmogljivosti in podpora za kmetijstvo in razvoj podeželja v Srbiji)	2010/20	2,8
D.	<i>Strengthening the Serbian Environmental Inspectorate and relevant stakeholders</i> (krepitev inšpektorata za varstvo okolja in ustreznih deležnikov)	2010/23	2,5
E.	<i>Strengthening legislation, policy and coordination capacities at central level</i> (krepitev zakonodaje, politik in zmogljivosti za usklajevanje na centralni ravni)	2011/3	6,5
F.	<i>Socioeconomic development in the Danube region</i> (socialno-ekonomski razvoj na območju Donave)	2011/13	18,5
G.	<i>Municipal Environment Grant-Loan Investment Programme</i> (naložbeni program z nepovratnimi sredstvi/posojili občinam za varstvo okolja) (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	<i>Capacity-building for the Energy Agency</i> (gradnja zmogljivosti agencije za energetiko)	2011/19	1,5
I.	<i>Support for SME development</i> (podpora za razvoj MSP)	2012/7	6,2
J.	<i>Support for agriculture and rural development</i> (podpora za kmetijstvo in razvoj podeželja, zlasti ukrepa 1.4 in 2)	2012/10	15,6
<b>Skupaj</b>			<b>113,8</b>

## Povzetek

### IV

Instrument za predpristopno pomoč (v nadaljnjem besedilu: IPA) se osredotoča na potrebe, njegove prednostne naloge pa temeljijo na ocenah ravni izpolnjevanja meril, povezanih z EU, vključenih zlasti v strateškem dokumentu Komisije o širitvi in letnih poročilih. Pri merilih za dodelitev pomoči se upoštevajo zmogljivost Srbije za uporabo in upravljanje sredstev ter njeno izpolnjevanje pristopnih pogojev. IPA tako vzpostavlja povezavo med političnim okvirom za širitev in proračunskim postopkom EU.

### VI

Komisija priznava, da je bil postopek decentraliziranega sistema izvajanja vzpostavljen za upravljanje sredstev IPA. Srbija trenutno pripravlja celovit program reform vodenja javnih financ, ki bo temeljil na obsežnem diagnosticiranju podsistemov vodenja javnih financ. Zato se bo izvedla ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA).

## Opažanja

### 11

Komisija je že podprla vlado pri izboljševanju kakovosti njenih strateških dokumentov s številnimi blažilnimi ukrepi, ki se financirajo iz IPA. Komisija je v zadnjem letu opravila številna sektorska vrednotenja o pretekli pomoči IPA in drugih donatorjev v Srbiji, da se podprejo priprave v zvezi z IPA II, katerih cilj je podpreti izvajanje skladnih sektorskih strategij in programov s sektorskim pristopom.

### 11 Prva alineja

– Omejena – pomoč, ki jo zagotavlja IPA v postopku decentralizacije, je temeljila na strategiji reforme javne uprave, ki jo je vlada Srbije sprejela leta 2004, in z njo povezanih akcijskih načrtih. Posebna področja podpore IPA izhajajo neposredno iz strateških akcijskih načrtov za reformo javne uprave. Izbrani projekt 5 (Program podpore občinam) se je osredotočil na povečanje zmogljivosti lokalnih uprav na prednostnih področjih za integracijo v EU. Poleg tega je bil v skladu s strateškim akcijskim načrtom za reformo javne uprave projekt zasnovan za podporo pripravi strategije za decentralizacijo, kot je to zahtevalo tedanje ministrstvo, pristojno za decentralizacijo. Vendar pa je projekt trpel zaradi pomanjkanja politične volje. Kljub temu rezultate tega dela projekta nadalje uporablja na novo ustanovljeni svet za decentralizacijo, ki je bil ponovno sklican jeseni 2013, da nadaljuje pripravo strategije. Po nastopu nove vlade je mandat za pripravo strategije za decentralizacijo dodeljen ministrstvu za regionalni razvoj in lokalno samoupravo.

Komisija se strinja, da bi morala nadaljnja podpora v okviru IPA II za proces decentralizacije temeljiti na jasni nacionalni strategiji za decentralizacijo in akcijskemu načrtu.

### 11 Druga alineja

Komisija priznava, da ni bilo krovne strategije vodenja javnih financ, ki bi zajemala vse ključne vidike vodenja javnih financ. Namesto tega so bili različni vidiki vodenja javnih financ zajeti v posebnih strategijah, kot je fiskalna strategija ali strategija notranjega nadzora javnih financ, tako da je strateška podlaga za podporo specifičnim projektom IPA obstajala, čeprav ni bilo uradne krovne strategije vodenja javnih financ. Nova širitvena strategija „Temeljne prvine“ iz oktobra 2013 posebno pozornost namenja gospodarskemu upravljanju in vodenju javnih financ ter določa, da morajo države,

ki se pripravljajo na pristop, pripraviti posebne akcijske načrte za vodenje javnih financ. Zato bo podpora v skladu z IPA II na tem področju temeljila na skladnejšem okviru vodenja javnih financ kot v preteklosti. Izpostaviti je treba, da nova srbska strategija reforme javne uprave za obdobje 2013–2016 zajema tudi vodenje javnih financ. To je v primerjavi s preteklostjo pomembna izboljšava, saj poudarja, da vodenje javnih financ zadeva vse proračunske uporabnike, ne le ministrstva za finance, in da obstaja potreba po usklajevanju in skladnosti pri izvajanju. Poleg tega bo načrtovana ocena PEFA prispevala k splošni sliki delujočih sistemov vodenja javnih financ.

## 13

Namen evropskih partnerstev je bil zagotoviti splošni referenčni okvir (in ne okvir politik), da bi predstavili prednostna področja za reforme in zagotovili splošne smernice za finančno pomoč na teh prednostnih področjih ob pričakovanju, da država spoštuje načela in prednostne naloge, ki so v njem poudarjeni. Načela so bila dosledno dogovorjena s Srbijo in so se odražala v nacionalnih programih v prvih letih programskega načrtovanja IPA. Natančnejši in ustrežnejši okvir za pristop je bil zagotovljen s širitveno strategijo, ki se vsako leto posodobi, in letnimi poročili o napredku za posamezno državo.

## 14

Komisija je prepoznala potrebo po izboljšanih kazalnikih pri programskem načrtovanju pomoči IPA in se je tega vprašanja lotila v okviru IPA II. Okvirni državni strateški dokumenti, ki opredeljujejo dolgoročno strateško usmeritev financiranja IPA za posamezno državo, vključujejo prilogo z natančnimi kazalniki na različnih ravneh. Ti med drugim zajemajo tudi kazalnike na področjih gospodarskega upravljanja in boja proti korupciji.

## 16

Komisija priznava, da so bili nekateri projekti iz prejšnjih programov IPA izbrani zaradi njihove pomembnosti za Srbijo, ki je temeljila na zagotovitvi o njihovem nemotenem izvajanju s strani vlade. V zvezi s pripravljenostjo projektov so bile v okviru programov IPA 2012 in 2013 uvedene mnogo strožje zahteve, ki bodo v okviru IPA II uveljavljene še bolj sistematično. Komisija je s pomočjo IPA podprla razvoj nove metodologije za izbiro naložbenih projektov, ki bodo del enotne nacionalne projektne strukture. Cilj metodologije je pomagati srbski vladi oceniti (a) proces prednostnega razvrščanja in (b) stopnjo zrelosti projektov/programov v infrastrukturnih sektorjih.

## 20

Komisija se zaveda pomembnosti organizacij civilne družbe ter bo še naprej spodbujala in podpirala njihovo sodelovanje pri programskem načrtovanju IPA.

## Okvir 3

Količina opreme je bila usklajena z informacijami iz vzporednega tesnega medinstitucionalnega sodelovanja v podporo institucionalnemu razvojnemu načrtu za plačilno agencijo. Plačilni agenciji je bilo dodeljenih 105 delovnih mest v sistematizaciji ministrstva za kmetijstvo. Med trajanjem tega projekta je bila vlada trikrat preoblikovana, zaradi česar je prišlo do zaustavitve predvidenih zaposlitev za plačilno agencijo.

## 26

Sprejeti so bili ukrepi za izboljšanje sposobnosti, da bi uporabljali izkušnje, pridobljene s prejšnjimi projekti, in tako izboljšali proces programskega načrtovanja IPA II (2014–2020). Pridobljene izkušnje in priporočila ocen sektorja komponente I IPA so bile uporabljene pri zasnovi programa IPA 2014. Uvedena je bila tabela s priporočili za vsak posamezen sektor in za programsko načrtovanje kot celoto kot ključni začetni dokument za sektorske delovne skupine v procesu programskega načrtovanja 2014.

**27**

Od IPA 2012 so pogojevanja programskega načrtovanja ciljno usmerjena, jasno določena v sektorski/projektni poli na izmerljiv način in uveljavljena med izvajanjem. Številni projekti so bili preloženi na kasneje v programskem načrtu, če pomembni predpogoji niso bili izpolnjeni. Vendar pa Komisija name-rava strožje uveljaviti pogojevanja in jasno povedati srbski vladi, da bodo za programsko načrtovanje upoštevani le povsem zreli projekti.

**33**

Poročila Komisije s strani odredbodajalca na podlagi nadaljnjih pooblastil vsekakor kažejo, da so bili doseženi visoki cilji in stopnje sklenjenih pogodb, ki so bili leto za letom dosledni, kar kaže na visoko sposobnost črpanja.

**37**

Komisija se je zlasti pri prvih nadzornih odborih odzvala z namenom zaščititi uspešno izvajanje tekočih projektov, posledica tega pa je bilo prožno upravljanje pogodb. S tem procesom so se razvili boljši mehanizmi za spremljanje in strožje odločitve v primeru težav med izvajanjem na podlagi posamezne obravnave vsakega primera.

**Okvir 7 – Odgovor na prvi odstavek**

Obseg občinskih obveznic mesta Novi Sad predstavlja drugo največje zadolževanje lokalnih uprav v Srbiji. Rezultati, doseženi s tem programom, v letu 2014 še vedno vplivajo na trg, pri čemer je npr. predvidena uvedba nadaljnjih občinskih obveznic za mesto Šabac in občino Stara Pazova. Stalna konferenca mest in občin še naprej prejema zahteve za zagotavljanje podpore pri izdaji občinskih obveznic, ki predstavljajo alternativo posojilom. Komisija meni, da brez te podpore trg občinskih obveznic v Srbiji verjetno ne bi obstajal, občine pa bi se še naprej soočale z visokimi obrestnimi merami na

bančna posojila. Zato je bila podpora občinskim obveznicam pomembna začetna točka za kreditni trg lokalnih uprav v Srbiji, za finance komunalne infrastrukture in prihranke v lokalnih proračunih.

**Okvir 7 – Odgovor na drugi odstavek**

Finančna podpora IPA pomaga vladi pri doseganju meril EU in dopolnjuje politični dialog. Komisija je v ustreznih strukturah političnega dialoga s srbskimi organi poudarila pomanjkljivosti v okviru dejavnosti osrednje enote za uskladitev in zaposlovanja osebja v notranjih revizijskih enotah, zlasti v ustreznem pododboru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma in v poročilu o pregledu za poglavje 32. Zato se kmalu pričakuje izboljšanje v okviru pristopnih pogajanj. Če s projektom iz leta 2008 ni bilo mogoče rešiti vseh težav, pa je v precejšnji meri pripomogel k doseganju ravni priprave, na podlagi katere lahko Komisija predlaga odprtje poglavja 32.

**43**

Splošnih zaključkov o učinkovitosti podpore EU na področju javnih del ni mogoče opredeliti na podlagi tega specifičnega projekta. Večino zamud je po oceni inženirja mogoče pripisati pogodbeniku. Poleg tega se od IPA 2011 dalje ta vrsta težav obravnava z izboljšano povezavo med elementi politike in programskim načrtovanjem.

**45**

Komisija priznava odsotnost dokumenta s povzetkom spremljanja o spodletelih javnih razpisih v preteklosti. Kljub temu pa so razlogi za preklican ali spodletel javni razpis analizirani posamično za vsak primer in upoštevani pri morebitnem ponovnem razpisu.

### **Okvir 10 – Odgovor na prvi odstavek**

Proces javnega razpisa za projekt reforme policije je bil neuspešen zaradi predložitve edine vloge po uradnem roku. Po neuspešnem procesu javnega razpisa je upravičenec (enota za notranje zadeve ministrstva za notranje zadeve) ostal zavezan projektu, težave zaradi pomanjkanja avtonomije enote, primerne osebja in podpore višjega vodje na ministrstvu za notranje zadeve pa so še naprej vplivale na zmogljivost oddelka za notranjo kontrolo pri učinkovitem boju proti korupciji znotraj policije. Te težave so bile predmet posebnih dopisov, ki sta jih vodja delegacije in predstavnik partnerja v tesnem medinstitucionalnem sodelovanju poslala ministru.

### **Okvir 11 – Odgovor na prvi odstavek**

Komisija je že uporabila pridobljene izkušnje iz tega primera. Prva dejavnost v programu IPA 2012 z vidika IT za pravosodje vključuje analizo potreb. Vsakršna dodatna pomoč se lahko nameni le po končani analizi potreb.

### **Okvir 11 – Odgovor na drugi odstavek**

Komisija se strinja, da je pomanjkanje jasnega okvira regionalne politike pomenilo tveganje za trajnost. Vendar pa ni bilo enotnega modela EU, ki bi ga lahko predlagali, saj morajo biti organizacijski vidiki opredeljeni nacionalno kot politična odločitve srbske vlade. Trajnost je postala zaskrbljujoča, ko je bilo jasno, da Srbija regionalne politike, zakonodajnega okvira in jasnih mehanizmov financiranja ne bo vzpostavila v zgodnji fazi procesa. Komisija želi izpostaviti, da so vse regionalne razvojne agencije, ki jih je financirala EU, delovale tudi po zaključenem projektu in financiranju EU. Ko so bile še v precejšnji meri odvisne od projekta, je večina postala regionalno priznana in izkoristila ugodnosti programov čezmejnega sodelovanja, državnih sredstev, sredstev dvostranskih donatorjev in tudi zasebnih prihodkov iz različnih dejavnosti poslovnih storitev. Pomembna izkušnja, pridobljena v tem programu, je, da je treba organizirati jasno časovno razporejanje dejavnosti, pri katerih je npr. sprejetje strateškega/zakonodajnega okvira predpogoj za dodelitev nadaljnje pomoči.

### **Okvir 11 – Odgovor na tretji odstavek**

Projekt se lahko obravnava kot enkratna vladna pomoč občinskim strukturam, ki so šele takrat postale odgovorne za vzdrževanje in nabavo opreme ter infrastrukturo v njihovih zdravstvenih ustanovah.

V času nakupa je ministrstvo za zdravstvo nameravalo nabaviti več vozil za pokrivanje več potreb (vozni park bi moral obsegati 1 000 vozil, Srbija pa jih je imela le okoli 400, vključno z doniranimi 252 vozili s strani EU). Vendar pa je finančnih virov vse manj in občinski proračuni so dobili na voljo le popravila in občasno nabavo.

Nabava, ki jo je izvedla EU, se lahko obravnava kot nujna pomoč za rehabilitacijo, saj pred letom 1991 ni bila opravljena nobena tovrstna nabava, vozila pa so bila za sistem res potrebna. V nasprotnem primeru bi bile posledice zagotavljanja storitev in zdravja prebivalstva resne.

Ta vozila so še vedno najnovejša vozila na voljo v državi in še vedno se maksimalno uporabljajo, zato so povečane zmogljivosti, ki so nastale s tem projektom, še vedno trajne. Prenova vozil je odvisna od prihodnjega gospodarskega razvoja države.

### **Okvir 12 – Odgovor na prvi odstavek**

Komisija se strinja, da je na nekaterih ministrstvih težko zaposliti osebje za notranjo revizijo. Vendar pa je Srbija obvestila Komisijo, da so funkcijo notranje revizije vzpostavili v 76 proračunskih uporabnikih (55 na državni in 21 na lokalni ravni). Ti uporabniki predstavljajo 90 % javnih sredstev. Vsa ministrstva so vzpostavila notranje revizijske enote, vendar v dveh ministrstvih delovna mesta še niso zapolnjena. Manjši proračunski uporabniki lahko medtem ustanovijo skupno notranjo revizijsko enoto ali pa sklenejo sporazum s proračunskimi uporabniki, ki imajo vzpostavljeno funkcijo notranje revizije, in uporabljajo njihove revizorje.

To vprašanje bo obravnavano v poglavju 32 pogajanj, zato je pričakovan napredek, ki ga bo Komisija na tem področju natančno spremljala pred zaprtjem poglavja.

### Okvir 12 – Odgovor na drugi odstavek

Komisija se zaveda, da je težavnost zadržanja usposobljenega osebja v ključnih upravnih strukturah horizontalni izziv v državah kandidatkah. To vprašanje bo Komisija spremljala na vseh področjih med pogajanja, saj je poglavje mogoče zapreti le, ko je zakonodaja povsem usklajena z zakonodajo EU in je upravna zmogljivost zadostna za izvajanje politik EU.

### 48

Ukrepi za ublažitev šibkosti na tem področju so že bili sprejeti. Časovni načrt v rezultate usmerjenega spremljanja 2014 (ROM) vključuje vrsto naknadnih dejavnosti ROM, da se preveri srednje- in dolgoročna trajnost rezultatov projektov IPA.

### 59

Uradno odprtje pristopnih pogajanj s Srbijo januarja 2014, ki se je začelo s poglavjema o pravni državi (poglavje 23 – Pravosodje in temeljne pravice in poglavje 24 – Pravica, svoboda in varnost) namenja veliko pozornost zagotovitvi zdrave in predvidljive klime pravne države, ki bo spodbudna za splošno upravno okolje. To zlasti zajema učinkovit in svarilen boj proti korupciji na vseh ravneh in v vseh sektorjih, tudi na ravni projektov, in je prednostna naloga.

### 61

V vseh obdobjih programskega načrtovanja so bila medsektorska vprašanja vključena v splošnejših vprašanjih o pravni državi. Čeprav v prejšnjih letih niso bila izrecno omenjena, jih Komisija rešuje medsektorsko, pri čemer pa priznava, da lahko izrecna sklicevanja pripomorejo k večji jasnosti glede tega.

### 66

Srbija trenutno pripravlja celovit program reform vodenja javnih financ, ki bi temeljil na obsežnem diagnosticiranju podsistemov vodenja javnih financ. Zato se bo izvedla ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA). Celovit in zanesljiv program vodenja javnih financ je ena od ključnih zahtev v srbskih pristopnih pogajanjih z Evropsko unijo ter obenem predstavlja enega od ključnih elementov za načrtovanje in izvajanje dolgoročnih reform.

Ocena PEFA bo srbski vladi zagotovila pregled splošne uspešnosti vodenja javnih financ, s čimer bo mogoče oceniti trenutno stanje na ključnih področjih ter opredeliti omejitve in tveganja pri nadaljnjih korakih v zvezi z novo strategijo reforme vodenja javnih financ. To bo vključevalo tudi oceno struktur IPA v okviru srbskih organov.

### 67

Komisija se strinja s potrebo po nadaljnjih prizadevanjih za zaščito finančnih interesov EU. Funkcija notranje revizije je bila postopoma vzpostavljena tako, da se bo lahko spopadala z decentraliziranim upravljanjem. Število notranjih revizorjev in opravljenih revizij se je sčasoma povečalo. Vendar pa je za veliko proračunskih organov in upravičencev še vedno treba vzpostaviti učinkovit in delujoč sistem notranjega revidiranja v skladu z zahtevami zakona o proračunskem sistemu. Notranja revizija se osredotoča na naknadno preverjanje skladnosti z zakoni in ugotavljanje morebitnih nepravilnosti, ugotovljenih z delom notranjih revizorjev, centraliziranih proračunskih inšpektorjev in državne revizijske institucije. V skladu z načelom upravne odgovornosti pa bi se morala osrednja pozornost postopoma usmerjati k prenosu odgovornosti na vodstvo, da vzpostavi in izvaja primerne strukture finančnega poslovanja in nadzora, ki jih podpira funkcija notranje revizije, ter prepreči, da bi se nepravilnosti sploh pojavile.

## 70

Komisija je uvedla nekatere ukrepe za blažitev tveganj velikega menjavanja osebja. Osebe aktivno sodeluje pri nalogah, ki jih v trenutni centralizirani vzpostavitvi opravlja delegacija, da bi pridobilo praktične izkušnje na dejanskih primerih, preden bo samo opravljal transakcije po uvedbi decentralizirane vzpostavitve. Te naloge vključujejo opazovanje ocenjevalnih odborov, sodelovanje pri pregledih na kraju samem in obiske zaradi preverjanja projektov.

## 71

Večja zaščita prijaviteljev nepravilnosti je pomemben element, ki je bil ugotovljen že v poročilu o pregledu za poglavje 23. Razvoj delujočega sistema zaščite prijaviteljev nepravilnosti mora biti vidno vključen v akcijski načrt, ki ga Srbija trenutno pripravlja za izpolnitev zahteve za odprtje tega poglavja. Osnutek zakona o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti je bil pripravljen in je v postopku sprejetja.

## Zaključki in priporočila

### 74 (a)

Komisija priznava pomanjkljivosti v zvezi z zasnovo, zlasti pri zgodnjih projektih IPA. Zato je Komisija v zvezi s tem izboljšala svoje sektorske pole. Sektorska vrednotenja, ki so financirana iz IPA, so izhajala iz izkušenj pri izvajanju IPA I (2007–2012). Priporočila teh vrednotenj so bila vključena v delovne skupine in bodo kmalu izražena v programskem načrtovanju IPA II. Nekatera specifična priporočila, ki so bila obravnavana v sektorskih vrednotenjih, se že kažejo v novi vzpostavitvi IPA II (Uredba EU št. 231/2014), skupni izvedbeni uredbi (Uredba EU št. 236/2014) in osnutkih okvirnih sporazumov, ki bodo sklenjeni z vsakim upravičencem.

### 74 (b)

Komisija priznava posamične težave z izvajanjem zgodnejših projektov, ki jih je obravnaval naročnik, da bi zaščitil pogodbeno izvajanje in zagotovil zdravo finančno vedenje pri upravljanju pogodb. Zaradi kompleksnosti in tehnično zahtevnih postopkov javnih razpisov je prišlo do neuspešnih razpisov in razveljavitev pri ponovnih razpisih.

### 74 (c)

Komisija se zaveda, da je težavnost zaposlovanja in zadržanja usposobljenega osebja v upravnih strukturah medsektorski izziv v vseh državah kandidatkah. To vprašanje bo Komisija spremljala med pogajanji, saj je poglavje mogoče zapreti le, ko je zakonodaja povsem usklajena z zakonodajo EU in je upravna zmogljivost zadostna za izvajanje politik EU.

### 76

Srbija trenutno pripravlja celovit program reform vodenja javnih financ, ki bo temeljil na obsežnem diagnosticiranju podsistemov vodenja javnih financ. Zato se bo izvedla ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti (PEFA). Celovit in zanesljiv program vodenja javnih financ je ena od ključnih zahtev v srbskih pristopnih pogajanjih z Evropsko unijo ter obenem predstavlja enega od ključnih elementov za načrtovanje in izvajanje dolgoročnih reform.

### 78

V vseh obdobjih programskega načrtovanja so bile medsektorske teme vključene v splošnejših vprašanjih o pravni državi. Čeprav v prejšnjih letih niso bile izrecno omenjene, jih Komisija rešuje medsektorsko, pri čemer pa priznava, da lahko izrecna sklicevanja pripomorejo k večji jasnosti glede tega.

**80 (a)**

Komisija sprejme to priporočilo. Proces prednostnega razvrščanja in izbire projektov sta se v času trajanja IPA I na splošno že izboljšala. Pričakuje se nadaljnji napredek za projekte IPA II v skladu z novo metodologijo in premikom na sektorski pristop, kar bo okrepilo povezovanje med prednostnimi nalogami politike in programskim načrtovanjem pomoči. Ključne prednostne naloge za programsko načrtovanje se bodo odražale v državnem strateškem načrtu, pomanjkljivosti pa bodo letno ocenjene v strateškem dokumentu Komisije in poročilih o napredku. Po odprtju pristopnih pogajanj mora biti programsko načrtovanje za vsak sektor neposredno povezano s prednostnimi nalogami, opredeljenimi v ustreznih poglavjih, najprej v poročilih o pregledu in nato v merilih za odprtje oziroma zaprtje poglavij, kjer je to ustrezno. Druga jasna izboljšava na področju naložb mora izhajati iz razvoja enotne nacionalne strukture strateških projektov na področjih prometne, energetske, okoljske in poslovne infrastrukture, ki jo bo vlada sprejela in uporabljala kot enotno podlago za podporo IPA infrastrukturnim projektom.

**80 (b)**

Komisija sprejme to priporočilo. V okviru tematskih sektorskih vrednotenj se pretekle izkušnje, pridobljene z izvajanjem projektov, na ravni države ali sektorjev že uporabljajo in zlasti sektorska vrednotenja, ki so financirana iz IPA, izhajajo iz izkušenj pri izvajanju IPA I (2007–2012). Zato se nekatera specifična priporočila, ki so bila obravnavana v sektorskih vrednotenjih, že kažejo v novi vzpostavitvi IPA II (Uredba EU št. 231/2014), skupni izvedbeni uredbi (Uredba EU št. 236/2014) in osnutkih okvirnih sporazumov, ki bodo sklenjeni z vsakim upravičencem. Kažejo se tudi v programskem načrtovanju IPA II, kjer je to ustrezno. Za namene notranjega spremljanja in poročanja je v posebni tabeli naveden razvoj posameznih ukrepov, sprejetih za izvajanje glavnih ugotovitev in priporočil, ki izhajajo iz preteklih vrednotenj v zvezi s sektorji in vrsto pomoči. Poleg

tega namerava Komisija – v kontekstu vzpostavitve okvira za spremljanje in poročanje z namenom doseganja zahtev glede poročanja, ki izhajajo iz pravnega okvira IPA II – preučiti, ali je mogoče vzpostaviti uspešno in stroškovno učinkovito orodje za poročanje tudi za obravnavo procesa javnega razpisa, po možnosti na podlagi že obstoječih orodij. V skladu z nedavno posodobljenimi usmeritvami politike glede vrednotenja GD za širitev je predviden pregled trenutnih praks spremljanja in orodij ter izboljšanje sinergij med funkcijama vrednotenja in spremljanja, ki bo prispevalo k zagotavljanju doslednega nadaljnega ukrepanja na podlagi preteklih ugotovitev in priporočil.

**80 (c)**

Komisija sprejme to priporočilo in ga namerava upoštevati, tako da bo izboljšala logični okvir posredovanj znotraj akcijskih dokumentov v IPA II, zlasti kar zadeva rezultate in izločke dejavnosti, ter nadalje izboljšala dokumentacijo v zvezi z oceno potreb v obliki prilog k akcijskim dokumentom.

**80 (d)**

Komisija sprejme to priporočilo. Dejansko se to v precejšnji meri že upošteva, saj so od IPA 2012 pogojevanja programskega načrtovanja ciljno usmerjena, jasno določena v sektorski/projektni poli na izmerljiv način in uveljavljena med izvajanjem. Številni projekti so bili preloženi na kasneje v programskem načrtu, če pomembni predpogoji niso bili izpolnjeni. Vendar pa Komisija namerava strožje uveljaviti pogojevanja in jasno povedati srbski vladi, da bodo za programsko načrtovanje upoštevani le povsem zreli projekti. Ta politika se bo, kar zadeva infrastrukturo, še naprej podpirala do vzpostavitve enotne projektne strukture, ki bo vključevala posamezno oceno vseh projektov v smislu njihove stopnje zrelosti (in izpolnjevanja pogojevanj).



### 80 (e)

Komisija sprejme to priporočilo. Vključitev izboljšane revizijske sledi je predvidena v poročilu odredbodajalca na podlagi nadaljnjih pooblastil za leto 2014, tj. za pogodbe, ki so vključene v letno strategijo zanesljivosti za leto 2014, in v revizijskem načrtu 2014 ter v prihodnje. Rezultati, ugotovitve in priporočila, pridobljeni z revizijo in spremljanjem na kraju samem, bodo predstavljeni v preglednih poročilih s podatki glede celotnega projekta/sektorja. Ta poročila bodo izboljšana tako, da bodo omogočala in izpolnjevala dana priporočila.

### 80 (f)

Komisija sprejme to priporočilo in namerava vzpostaviti sistem, da bodo vzorci takšnih pregledov vključeni v letni reviziji in načrtih preverjanja na kraju samem.

### 81 (a)

Komisija sprejme to priporočilo. Komisija je v fazi podpiranja ocene javnih odhodkov in finančne odgovornosti, da srbski vladi zagotovi širši pregled nad uspešnostjo vodenja javnih financ. Tovrstna ocena bo ovrednotila stanje na ključnih področjih in določila, kje se omejitve in tveganja premikajo naprej z novo strategijo reforme vodenja javnih financ. To bo vključevalo tudi oceno struktur IPA znotraj srbskih organov. Srbija trenutno pripravlja celovit program reform vodenja javnih financ, ki bo temeljil na obsežnem diagnosticiranju podsistemov vodenja javnih financ. Komisija bo podrobno usmerjala in spremljala napredek med pogajanjmi v okviru poglavja 32 o finančnem nadzoru.

### 81 (b)

Komisija sprejme to priporočilo in pozdravlja vsakršno nadaljnje vključevanje organizacij civilne družbe v političnih procesih in procesih programskega načrtovanja. Komisija meni, da se ti ukrepi v veliki meri že izvajajo. Komisija je že zagotovila podporo IPA za vzpostavitev urada za sodelovanje s civilno družbo. Urad je bil ustanovljen leta 2010. Državni organi so leta 2010 vzpostavili tudi mehanizem SECO (sektorske organizacije civilne družbe) za sodelovanje civilne družbe pri načrtovanju, programskem načrtovanju in spremljanju podpore IPA. Mehanizem SECO je organiziran na ravni sektorjev. Registrirane so bile predstavniske organizacije civilne družbe za posamezen sektor. Podpora IPA je bila s tehnično pomočjo zagotovljena za zasnovo mehanizma SECO in za večji vpliv sektorskih organizacij civilne družbe pri širšem oblikovanju politik. Čeprav so z organizacijami civilne družbe redno potekala posvetovanja o programskem načrtovanju IPA, so te v preteklosti zadevni mehanizem uporabljale v omejenem obsegu.

### 81 (c)

Komisija sprejme to priporočilo in bo izdala smernice, da se zagotovi, da se pri pripravi zasnove projekta po potrebi oceni potreba po protikorupcijskih ukrepih in drugih ukrepih dobrega upravljanja, specifičnih za sektor upravičenca.

### 81 (d)

Komisija sprejme to priporočilo in bo zagotovila, da bo v procesu reform vodenja javnih financ upoštevano opravljeno revizijsko delo v okviru sklepa iz marca 2014 glede akreditiranja in prenosa upravljanja.



## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### **Brezplačne publikacije:**

- en izvod:  
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:  
pri predstavništvih Evropske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/represent_sl.htm)),  
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm)),  
pri službi Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm)) ali  
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (\*).

(\*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

### **Publikacije, ki so naprodaj:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Plačljive naročnine:**

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)).

V tem poročilu je ocenjeno, ali je bila podpora EU v višini približno 1,2 milijarde EUR za obdobje 2007–2013 uspešna pri pripravi Srbije na članstvo v EU. Revidirani projekti so dali načrtovane izloške kljub slabostim v njihovi zasnovi, izvajanju in trajnosti. Sodišče je na splošno zaključilo, da ima Komisija prav, ker pri načrtovanju svoje pomoči Srbiji poudarja vprašanja upravljanja, ter da podpora EU uspešno pomaga Srbiji pri izvajanju strukturnih reform in izboljševanju vodenja javnih financ.



EVROPSKO  
RACUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije