

Specialioji ataskaita

# Buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos administracinių gebėjimų stiprinimas: sudėtingomis aplinkybėmis padaryta nedidelė pažanga



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI

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

Tel. +352 4398-1

Užklausos: [eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx)

Interneto svetainė: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Tviteris: @EUAuditorsECA

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

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4870-1	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/964692	QJ-AB-16-012-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4895-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/776784	QJ-AB-16-012-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4923-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/2485	QJ-AB-16-012-LT-E

© Europos Sąjunga, 2016

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

**Specialioji ataskaita****Buvusios Jugoslavijos  
Respublikos Makedonijos  
administracinių gebėjimų  
stiprinimas: sudėtingomis  
aplinkybėmis padaryta  
nedidelė pažanga**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai šias audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Karel Pinxten vadovaujama III audito kolegija, atsakinga už su išorės veiksmis susijusias išlaidų sritis. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Hans Gustaf Wessberg, jam padėjo jo kabineto vadovas Peter Eklund, atašė Emmanuel-Douglas Hellinakis, audito užduoties vadovė Torielle Perreur-Lloyd, auditoriai Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante, Aurelia Petliza.



*Iš kairės į dešinę: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.*

## Dalis

### Santrumpos

## I–IX Santrauka

### 1–13 Įvadas

#### 1–5 Kelias narystės link

#### 6–10 Reformos nacionalinis kontekstas

#### 11–13 Pasirengimo narystei ES finansinė parama

### 14–21 Audito apimtis ir metodas

### 22–66 Pastabos

#### 22–44 I dalis. Pasirengimo narystei finansinės paramos veiksmingumas stiprinant administracinius gebėjimus

23–36 Pasirengimo narystei finansinė parama nepadėjo svarbiausiose srityse sėkmingai pašalinti kai kurių reikšmingų administracinių gebėjimų trūkumų

37–38 Daugelis numatytų rezultatų buvo pasiekti, tačiau jais ne visada buvo pasinaudota

39–40 Projektų poveikis dažnai buvo ribotas ir ne visuomet tvarus

41–44 Administracinių gebėjimų stiprinimo pažangos kliūtys

#### 45–55 II dalis. Decentralizuoto valdymo taikymas kaip gebėjimų stiprinimo priemonė

46–49 Šalis nebuvo pasirengusi tokiai PNPP fondų, kurių valdymas buvo decentralizuotas, apimčiai ir sudėtingumui

50–51 Komisija ėmėsi veiksmų, tačiau galimas tolesnis biudžetinių įsipareigojimų panaikinimas

52–55 Decentralizuotas valdymas, kaip viešojo administravimo gebėjimų stiprinimo priemonė, galėjo būti plačiau naudojamas

- 56–66 **III dalis. Politinio dialogo indėlis į administracinių gebėjimų stiprinimą**
- 57–60 Nors politinis dialogas buvo tinkamai organizuotas, jis nelabai padėjo apskritai sustiprinti administracinių gebėjimų
- 61–66 Būtybės stiprinti administracinius gebėjimus klausimas buvo sprendžiamas kitomis dialogo priemonėmis, tačiau jomis nepavyko pasiekti pažangos šalinant pagrindines kliūtis
- 67–73 **Išvados ir rekomendacijos**
- I priedas. Svarbiausios santykių su buvusiaja Jugoslavijos Respublika Makedonija datos**
- II priedas. Tikrinti projektai**
- Komisijos atsakymas**

**ALDSK:** Aukšto lygio dialogas stojimo klausimais

**Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD:** Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas

**PNPP:** Pasirengimo narystei pagalbos priemonė

**PNPP MPP:** PNPP mokymo ir paramos priemonė

**PVO:** Pilietinės visuomenės organizacija

**Regioninės ir miestų politikos GD:** Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas

**ReSPA:** Regioninė viešojo administravimo mokykla

**SA:** Stabilizacija ir asociacija

**SAP:** Stabilizacijos ir asociacijos procesas

**SAS:** Stabilizacijos ir asociacijos susitarimas

**SIGMA:** Parama valdymui ir administravimui gerinti

**VAK:** Valstybinė apeliacinė komisija

**VAR:** Viešojo administravimo reforma

**VKPK:** Valstybinė korupcijos prevencijos komisija

**VPK:** Viešųjų pirkimų biuras

**VVFK:** Viešoji vidaus finansų kontrolė

I  
Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija kandidatė tapti ES valstybe nare yra nuo 2005 m. Nuo 2009 m. Komisija savo ataskaitose kasmet nurodydavo, kad šalis atitinka privalomus politinius kriterijus, leidžiančius pradėti kitą stojimo į ES proceso etapą. Taryba pritarė, kad šalis atitinka politinius kriterijus, tačiau neapsisprendė dėl sistemos, pagal kurią turėtų būti pradėtos derybos. 2015 m. lapkričio mėn. Komisija pareiškė, kad ji yra pasirengusi ir toliau taikyti savo rekomendaciją su šalimi pradėti stojimo derybas. Tačiau taip buvo nuspręsta su sąlyga, kad šalis privalo išspręsti šiuo metu joje susidariusią politinę krizę ir įgyvendinti keletą neatidėliotinų su reformomis susijusių prioritetinių tikslų.

II  
ES, siekdama padėti šaliai pasirengti įstoti į ES, 2007–2013 m. laikotarpiu pagal Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP I) skyrė 615 milijonų eurų. Be to, šalis gavo finansinę paramą pagal visam Vakarų Balkanų regionui skirtas daugiašales programas.

III  
Atlikdami auditą tikrinome projektus, pagal PNPP I finansuotus trijuose pagrindiniuose sektoriuose – viešojo administravimo reformos (12 % visų skirtų lėšų), transporto (18 %) ir aplinkos (16 %). Nustatėme, jog, nepaisant to, kad gebėjimų stiprinimui Komisija suteikė prioritetą, tikrintu laikotarpiu stiprinant šalies administracinius gebėjimus padaryta palyginti nedidelė pažanga. Pagal mūsų tikrintus projektus buvo gauti numatyti rezultatai, tačiau jais dažnai nebuvo tinkamai pasinaudota. Kai kuriais atvejais projektų poveikis buvo nedidelis ir netvarus.

IV  
Pagal visus VAR sektoriuje tikrintus projektus buvo vykdoma veikla, skirta administraciniams gebėjimams stiprinti, tačiau vykdant šią veiklą dažnai nepavykdavo veiksmingai pašalinti daugelio trūkumų. Kai kuriose svarbiausiose srityse, kuriose jau buvo taikomi griežti teisės aktai (vidaus kontrolės, profesionalios nepriklausomos valstybės tarnybos kūrimo), tikrintu laikotarpiu pagal PNPP pagalbos suteikta nedaug, įgyvendinant minėtus teisės aktus nebuvo padaryta pakankama pažanga. Kitose svarbiausiose srityse (pavyzdžiui, kovos su korupcija ir viešųjų pirkimų) pagal PNPP įgyvendintų projektų poveikis buvo menkas, nes jų aktyviai neparėmė nacionalinės valdžios institucijos.

V  
Tik pagal nedaugelį tikrintų transporto ir aplinkos sektoriuose įgyvendintų projektų buvo stiprinami gebėjimai siekiant užtikrinti ES *acquis* laikymąsi. Nors pagal kitus projektus buvo siekiama stiprinti administracinius gebėjimus patirtinio mokymosi būdu, toliau tikrinant nustatyta, kad investicijos į infrastruktūrą neapėmė veiklos, kuria būtų buvę aiškiai siekta tiesiogiai šį tikslą remti.



## VI

Igyvendinant tikrintus projektus ne visuomet buvo laikomasi nuoseklaus, darnaus ir koordinuoto požiūrio į administracinių gebėjimų stiprinimą. Kai kurie projektai buvo vykdomi neatsižvelgiant į anksčiau tame pačiame sektoriuje teiktą pagalbą arba jiems nebuvo teikiama tinkama tolesnė parama. Nuo pagalbos poreikio nustatymo iki projekto rezultatų pasiekimo dažnai praeidavo ketveri metai arba daugiau.

## VII

Komisija decentralizavo 76 % pagal PNPP I nacionaliniam administravimui skiriamų lėšų valdymą ir parėmė šių lėšų valdymui reikalingų struktūrų steigimą ir veiklą. Tai padėjo pagerinti gebėjimus susijusiose viešojo administravimo srityse. Tačiau nustatėme, kad decentralizuoto valdymo patirtis suteikė galimybę stiprinti ir kitų viešojo administravimo subjektų gebėjimus, tačiau tikrintu laikotarpiu Komisija šia galimybe nepasinaudojo.

## VIII

Politinio dialogo mechanizmai buvo tinkamai parengti reformai šalyje paremti. Tikrintu laikotarpiu administraciniai gebėjimai apskritai reikšmingai nepagerėjo iš esmės dėl nepakankamos nacionalinės valdžios institucijų politinės valios pašalinti kai kurias kliūtis, trukdančias stiprinti administracinius gebėjimus. Be to, šiuo laikotarpiu poveikiui, kurį Komisija galėjo padaryti skatindama reformą, ypač jautriose srityse, didelės neigiamos įtakos turėjo tai, kad nebuvo tokios sistemos, kokia taikoma per stojimo derybas.

## IX

Pateikiame keletą rekomendacijų, kurios turėtų padėti stiprinti administracinius gebėjimus.

## Kelias narystės link

### 01

Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija buvo pirmoji Vakarų Balkanų šalis, 2001 m. pasirašiusi Stabilizacijos ir asociacijos susitarimą (SAS) su ES. 2003 m. Salonikų aukščiausiojo lygio susitikime Europos Sąjunga (ES) visoms Vakarų Balkanų šalims<sup>1</sup> suteikė aiškią narystės ES perspektyvą, jeigu šalys įvykdys Kopenhagos kriterijus<sup>2</sup> ir stabilizacijos ir asociacijos proceso (SAP) sąlygas<sup>3</sup>. 2005 m. šalis oficialiai tapo visateise kandidate tapti ES valstybe nare.

### 02

Iki 2009 m. šalis daugelį svarbių nacionalinės teisės aktų sėkmingai suderino su ES teisės aktais. Komisija pripažino šią pažangą ir rekomendavo pradėti oficialias stojimo derybas. Tačiau oficialių derybų negalima pradėti tol, kol vieningu ES Tarybos sprendimu tam nepritaria visos ES valstybės narės. Nors ir sutariama, kad šalis įvykdė politinius kriterijus, leidžiančius pradėti oficialias stojimo derybas, Komisijai pateikus 2009 m. rekomendaciją Taryba tokio sprendimo nepriėmė.

### 03

Taryba ir toliau nesiėmė veiksmų, nepaisydama to, kad visus kitus penkerius metus Komisija teikė teigiamas rekomendacijas. Pasirodo, sprendimą priimti trukdo neišspręstas oficialaus šalies pavadinimo klausimas<sup>4</sup> ir vėliau kilusios santykių su kaimynais problemos. Šalies oficialus kelias narystės link blokuojamas jau daugiau kaip šešerius metus. Šią šalį jau pavijo ar netgi aplenkė ne viena Vakarų Balkanų šalis<sup>5</sup>.

### 04

2013 m. šalyje prasidėjo politinė krizė, nutrūko vidaus politinis dialogas<sup>6</sup> ir dėl to kilo didelių demokratinio valdymo problemų. 2015 m. viešai paskelbti slapta įrašyti pokalbiai, iš kurių matyti, kad šalyje pažeidžiamos pagrindinės teisės, veši politizavimas ir korupcija<sup>7</sup>. Komisija ir kai kurie Europos Parlamento nariai aktyviai siekė padėti, kad būtų pasiektas politinis susitarimas ir įveikta ši krizė.

- 1 Tuo metu tai buvo šios šalys: Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Kroatija, buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija, Serbija ir Juodkalnija.
- 2 1993 m. birželio mėn. Europos Vadovų Tarybos nustatyti Kopenhagos kriterijai:
  - a) politiniai kriterijai;
  - b) ekonominiai kriterijai;
  - c) gebėjimas priimti narystės įsipareigojimus.
- 3 SAP, kaip ES politikos Vakarų Balkanų atžvilgiu, tikslas – galutinė narystė Europos Sąjungoje. Vakarų Balkanų šalys įtrauktos į pažangią partnerystę, kuria siekiama stabilizuoti šį regioną ir įkurti laisvosios prekybos erdvę. Pagal SAP nustatyti bendri politiniai ir ekonominiai tikslai, tačiau pažanga vertinama atskirai, atsižvelgiant į kiekvienos šalies nuopelnus.
- 4 Tarpininkaujant Jungtinėms Tautoms, šis klausimas sprendžiamas nuo 1994 m.
- 5 Kroatija jau tapo ES valstybe nare. Juodkalnija, Serbija ir Albanija jau yra kandidatės tapti ES valstybėmis narėmis, o Juodkalnija ir Serbija pradėjo stojimo derybas.
- 6 Pagrindinė opozicinė partija boikotavo parlamentą.
- 7 Žr. 2015 m. pažangos ataskaitos (2015 m. lapkričio 10 d. SWD(2015) 212 *final*) įvadą.

## 05

2014 m. Komisija paskelbė, kad iki 2020 m. naujų ES valstybių narių nebus priimta<sup>8</sup>. Šis bendras plėtros proceso lėtinimas buvo susijęs su poreikiu Europos Sąjungoje konsoliduoti naujausius plėtros etapus ir regiono integravimo problemomis, vis dar neišspręstomis pasibaigus aštriam konfliktui, įvykusiam XX a. paskutiniajame dešimtmetyje. Kai kurios svarbiausios datos nurodytos **Įpriede**.

## Reformos nacionalinis kontekstas

## 06

Komisija buvusią Jugoslavijos Respublikai Makedonijai padeda vykdyti reformas ir rengtis narystei ES. Reformos procesas susideda iš nacionalinės teisės aktų, suderintų su ES teisės aktais, priėmimo ir įgyvendinimo. Komisija padeda rengti naujus teisės aktus ir stiprinti administracinius gebėjimus juos įgyvendinti.

## 07

Komisija ir kiti suinteresuotieji subjektai pranešė, kad, nors buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos viešasis administravimas ir toliau integruojamas į ES, aukštesniojo lygmens nacionalinės valdžios institucijų ryžtas įgyvendinti reformą susilpnėjo<sup>9</sup>. Dažnai trūksta valios parūpinti reikšmingų finansinių investicijų, būtinų tam, kad būtų padaryta pažanga įgyvendinant reformą, pvz., aplinkosaugos priemonės. Be to, neužtikrinta tinkama politinė lyderystė sprendžiant jautrius klausimus, pvz., kovojant su korupcija.

## 08

Kadangi oficialios stojimo derybos nevykdomos, Komisija, vertindama metinę šalies pažangą<sup>10</sup>, rėmėsi skyriais, kuriais paprastai grindžiamos derybos<sup>11</sup>. Nors ir atkreipdama dėmesį į administracinių gebėjimų trūkumus, iki 2012 m. Komisija darydavo išvadą, kad apskritai reformų procesas šalyje vykdomas tinkamai. 2013 m. ataskaitoje Komisija nurodė, kad kai kuriose srityse pažangos nedaroma, o kai kuriose regresuojama. 2014 m. ataskaitoje pateiktas dar blogesnis vertinimas ir toks įspėjimas: „[...] Kad Komisijos rekomendacija liktų galioti ir kitais metais, Komisija primygtinai ragina valdžios institucijas imtis ryžtingų veiksmų atsizvelgiant į susirūpinimą dėl stiprėjančio politizavimo ir didėjančių trūkumų, susijusių su teisminių institucijų nešališkumu ir saviraiškos laisve“<sup>12</sup>.

- 8 „Europos Komisijos Pirmininko įžanginė kalba Europos Parlamento plenarinėje sesijoje“, Strasbūras, 2014 m. liepos 15 d.
- 9 Žr. 2015 m. pažangos ataskaitą: „Kad būtų užtikrintas administravimo nepriklausomumas“ (2.2 skirsnis), „Gebėjimą veiksmingai [kovoti su korupcija] šiuo metu menkina politinės valios stoka ir politinis kišimasis į susijusių institucijų veiklą, dėl to mažėja tų institucijų gebėjimas aktyviai ir nešališkai vykdyti veiklą, ypač kiek tai susiję su aukštu lygmeniu sprendžiamais klausimais“ (2.3 skirsnis); taip pat žr. 23 skyrių: „Dėl šiuo metu nepakankamos politinės valios aukščiausiuoju lygmeniu spęsti likusius uždavinius neužtikrinamas aukštas kompetingumo administravimo veiksmingumas“.
- 10 Neatidarant ir neuždarant derybų skyrių, kaip tai būtų daroma pagal įprastą stojimo procedūrą.
- 11 Kiekvienos šalies kandidatės stojimo derybų pagrindas yra *acquis* skyriai (dabar jų yra 35). Šie skyriai skirti įvairioms *acquis* sritims, kuriose, norint įvykdyti stojimo sąlygas, būtina įgyvendinti reformas. Šiose srityse šalys kandidatės privalo pritaikyti savo administracinę ir institucinę infrastruktūrą ir savo nacionalinės teisės aktus suderinti su ES teisės aktais.
- 12 2014 m. buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos pažangos ataskaita, p. 1.

**09**

2015 m. pažangos ataskaitoje, paskelbtoje 2015 m. lapkričio mėn., Komisija dar kartą rekomendavo pradėti stojimo derybas su buvusiaja Jugoslavijos Respublika Makedonija. Tačiau ši teigiama rekomendacija pateikta su sąlyga, kad bus sėkmingai įgyvendintas Pržino susitarimas<sup>13</sup> ir padaryta reikšminga pažanga įgyvendinant neatidėliotinus su reformomis susijusius prioritetinius tikslus<sup>14</sup>.

**10**

**I lentelėje** pateikiame apibendrintus kai kurioms svarbiausioms sritims būdingus administracinių gebėjimų trūkumus, į kuriuos atkreiptas dėmesys Komisijos 2011–2015 m. pažangos ataskaitose.

13 2015 m. birželio mėn. Pržino susitarimą pasirašė keturios pagrindinės politinės partijos. Šiame susitarime nustatytos įvykdytinos sąlygos, įskaitant sąlygas, susijusias su laisvais ir teisingais rinkimais ir specialaus prokuroro paskyrimu klausimams, susijusiems su slaptu pokalbių klausymusi ir kylantiems dėl tokio klausymosi, tirti. Komisija atidžiai stebi, kaip įgyvendinamos Pržino susitarime nustatytos sąlygos. Taip pat žr. 65 dalį ir **I priedą**.

14 2015 m. birželio mėn. Komisija, remdamasi vyresniųjų ekspertų grupės išvadomis, paskelbė dokumentą „Neatidėliotini su reformomis susiję prioritetiniai tikslai, kuriuos būtina įgyvendinti buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje“. Jame nurodyti neatidėliotini su reformomis susiję prioritetiniai tikslai, kuriuos buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija privalo įgyvendinti teisinės valstybės ir pagrindinių teisių, viešojo administravimo depolitizavimo, saviraiškos laisvės ir rinkimų reformos srityse.

1 lentelė

**Metinėse pažangos ataskaitose (2011–2015 m.) pateikti administracinių gebėjimų tikrintose srityse įvertinimai**

	Skyrius	Institucijos	2011 m.	2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.
5	Viešieji pirkimai	Ekonomikos ministerija, Koncesijų ir viešojo ir privatačiojo sektorių partnerystės skyrius					
		Valstybinė apeliacinė komisija					
14	Transporto politika	Kelių / Valstybinė transporto inspekcija					
		Kelių saugos administracija					
		Oro transporto / civilinės aviacijos agentūra					
21	Transeuropiniai tinklai	Su statybų veikla susijusios institucijos					
22	Regioninė politika ir struktūrinių priemonių koordinavimas	Nacionalinis fondas, Centrinio finansavimo ir sutarčių sudarymo departamentas ir šakinės ministerijos					
		Programavimas					
		Stebėjimas ir vertinimas					
		Finansų valdymas, kontrolė ir auditas					
23	Teisminės institucijos ir pagrindinės teisės	Institucijos, dalyvaujančios įgyvendinant kovos su korupcija politiką					
		Aukšto lygio pareigūnų bylas nagrinėjantys teismai					
27	Aplinka ir klimato kaita	Reguliavimo institucijos (horizontalieji teisės aktai)					
		Su oro kokybe susijusios institucijos					
		Su atliekų tvarkymu susijusios institucijos					
		Su teisės aktų vykdymo užtikrinimu susijusios institucijos					

	Administraciniai gebėjimai tebėra menki arba riboti, juos būtina iš esmės ir (arba) skubiai gerinti.
	Administraciniai gebėjimai padidėjo, tačiau juos būtina toliau gerinti.
	Administraciniai gebėjimai padidėjo, jų gerinti nebereikia.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Komisijos pažangos ataskaitomis.

## Pasirengimo narystei ES finansinė parama

### 11

Taikydama pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP)<sup>15</sup>, ES teikia finansinę ir techninę paramą plėtros šalims (Vakarų Balkanų šalims ir Turkijai). PNPP I taikyta 2007–2013 m. laikotarpiu, jai iš viso skirta 10 milijardų eurų, iš jų 615 milijonų eurų (6 %) skirta buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai. 2014–2020 m. laikotarpiu įgyvendinamai PNPP II skirta 11,7 milijardo eurų, iš jų 664 milijonai eurų (6 %) – buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai.

### 12

Pagal PNPP I šaliai teikta finansinė parama gali būti pateikta septyniuose išlaidų sektoriuose, kaip nurodyta **2 lentelėje**.

15 PNPP I nustatyta 2006 m. liepos 17 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1085/2006, nustatančiu Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) (OL L 210, 2006 7 31, p. 82), ir 2007 m. birželio 12 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 718/2007, įgyvendinančiu Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1085/2006, nustatantį Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) (OL L 170, 2007 6 29, p. 1).

#### 2 lentelė

### Pagalba pagal PNPP buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai, 2007–2013 m. (milijonais eurų)

Sektorius / Finansavimo sritis	Visa sektoriui skirta suma	Procentinė dalis
Teisingumas ir vidaus reikalai	64	10 %
Viešojo administravimo reforma	71	12 %
Socialinė raida	67	11 %
Privačiojo sektoriaus plėtra	45	7 %
Transportas	110	18 %
Aplinka	99	16 %
Žemės ūkis ir kaimo plėtra	111	18 %
Kita	48	8 %
IŠ VISO 2007–2013 M.	615	100 %

Šaltinis: Europos Komisija.

### 13

2007 m. pradėjus taikyti PNPP I, daugumą lėšų tiesiogiai valdė Komisija. Tačiau iki 2010 m. 76 % šaliai pagal PNPP skirtų lėšų valdymas buvo decentralizuotas. Taikant decentralizuotą valdymą, skirtas lėšas valdo tikslinės šalies viešojo administravimo institucijų struktūros. Tačiau Komisija tebėra atsakinga už šias lėšas, todėl ji atlieka sandorių patikras.

## 14

Auditu siekta įvertinti, ar ES pasirengimo narystei pagalba veiksmingai padėjo stiprinti administracinius gebėjimus, reikalingus reformai įgyvendinti buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje. Šiuo tikslu patikrinome pagal PNPP I<sup>16</sup> teiktą finansinę ir nefinansinę paramą administraciniams gebėjimams stiprinti.

## 15

Atliekant auditą nagrinėti trys pagrindiniai klausimai:

- a) ar Komisija užtikrina, kad PNPP projektai veiksmingai padėtų stiprinti administracinius gebėjimus?
- b) ar Komisija, siekdama stiprinti gebėjimus, veiksmingai taiko decentralizuotą valdymo būdą?
- c) ar Komisijos nefinansinė parama veiksmingai padeda stiprinti administracinius gebėjimus?

## 16

Auditu pasirinkome tris svarbius sektorius, kuriuose sėkmingam reformos įgyvendinimui labai svarbūs stiprūs administraciniai gebėjimai ir kuriems buvo skirta 46 % visų skirtų lėšų, t. y. viešojo administravimo reformos (VAR), transporto ir aplinkos sektorius (žr. **2 lentelę**). Atliekant auditą buvo analizuojami dokumentai ir apklausiami Komisijos bei šalies paramos gavėjos atstovai. Naudojomės PNPP I ir šalies projektų ir programų dokumentuose, analizėse ir vertinimuose, taip pat Komisijos metinėse pažangos ataskaitose pateikta informacija.

## 17

Siekdami atsakyti į a punkte nurodytą audito klausimą, aprašytą 1 pastabų dalyje, patikrinome 17 projektų, įgyvendintų VAR, transporto ir aplinkos sektoriuose, imtį. Pagal VAR sektoriuje atrinktus projektus buvo vykdoma veikla svarbiausiose – viešųjų pirkimų, kovos su korupcija, vidaus kontrolės, decentralizuoto valdymo gebėjimų stiprinimo ir viešojo administravimo mokymo pagalbos – srityse. Pagal projektus vykdyta veikla buvo siekiama stiprinti administracinius gebėjimus, pavyzdžiui, padedant rengti strategijas, programas, mokymo planus, vadovus ir procedūras, konsultuojant institucijų ir įstaigų kompetencijos ugdymo svarbiausiose reformos srityse klausimais ir rengiant mokymo kursus.

16 Kai buvo atliekamas auditas, PNPP II projektai dar nebuvo įgyvendinami.

## Audito apimtis ir metodas

### 18

Administracinių gebėjimų stiprinimas nebuvo pagrindinis daugelio transporto ir aplinkos sektoriuose įgyvendintų projektų tikslas. Tikrinome tik tuos projektus, kurie turėjo tokį tikslą, taip pat projektus, kurių papildomas tikslas buvo gebėjimų stiprinimas patirtinio mokymosi būdu.

### 19

Daugelis projektų, kuriuos tikrinome, buvo įgyvendinti tik pačioje šalyje, tačiau pagal kai kuriuos projektus, pvz., viešųjų pirkimų, paramos gavėjų buvo daugiau kaip vienas ir juose galėjo dalyvauti visos Vakarų Balkanų šalys. Taip pat patikrinome Regioninės viešojo administravimo mokyklos (ReSPA), taip pat finansuojamos pagal daugeliui paramos gavėjų skirtą programą, indėlį. Minėtieji 17 audito metu tikrintų projektų nurodyti **II priede**.

### 20

Siekdami atsakyti į b punkte nurodytą audito klausimą, aprašytą 2 pastabų dalyje, peržiūrėjome procedūras, taikytas įvertinti, kaip šalis pasirengusi valdyti pagal PNPP teikiamos pagalbos decentralizuotą įgyvendinimo sistemą, ir patikrinome, kaip Komisija šio valdymo būdo taikymo patirtį panaudojo šalies administraciniams gebėjimams stiprinti.

### 21

Siekdami atsakyti į c punkte nurodytą audito klausimą, aprašytą 3 pastabų dalyje, patikrinome nefinansinę paramą ir peržiūrėjome pagal Stabilizacijos ir asociacijos susitarimą nustatytus politinio dialogo mechanizmus, taip pat kitas dialogo schemas, pvz., aukšto lygio dialogą stojimo klausimais.



## I dalis. Pasirengimo narystei finansinės paramos veiksmingumas stiprinant administracinius gebėjimus

### 22

Patikrinome, ar pagal PNPP įgyvendinti projektai sėkmingai padėjo stiprinti administracinius gebėjimus svarbiausiose viešojo administravimo reformos srityse (viešųjų pirkimų, korupcijos ir vidaus kontrolės) ir transporto bei aplinkos sektoriuose. Patikrinome, ar įgyvendinant atrinktus projektus buvo gauti numatyti rezultatai<sup>17</sup>, ar nacionalinės valdžios institucijos jais vėliau pasinaudojo ir ar poveikis<sup>18</sup> buvo tvarus. Taip pat išnagrinėjome kliūtis, trukdančias daryti pažangą stiprinant administracinius gebėjimus.

### Pasirengimo narystei finansinė parama nepadėjo svarbiausiose srityse sėkmingai pašalinti kai kurių reikšmingų administracinių gebėjimų trūkumų

#### Svarbiausios viešojo administravimo reformos sritys

### 23

Komisija, įvertinusi 2007 m. šalyje galiojusius viešųjų pirkimų teisės aktus, nustatė, kad jie pakankamai geri ir gana gerai suderinti su ES teisės aktais<sup>19</sup>. Tačiau reforma nebevykdoma, teisės aktai neįgyvendinami<sup>20</sup>. 2015 m. pažangos ataskaitoje nurodyta, kad būtina „pašalinti neatitiktį *acquis*, įskaitant neatitiktį, susijusią su įmonių juodųjų sąrašų sudarymu, sutarčių skyrimo kriterijų taikymo sąlygomis, ir šiuo tikslu užtikrinti darną su gynybos ir saugumo srityje taikomomis ES viešųjų pirkimų taisyklėmis ir 2014 m. ES viešųjų pirkimų direktyvomis, pirmiausia – dėl koncesijų“<sup>21</sup>.

### 24

Tikrintu laikotarpiu Komisija atkreipė dėmesį į nepakankamą viešųjų pirkimų sistemos skaidrumą ir patikimų duomenų apie nukrypimus trūkumą<sup>22</sup>. Nors nuo 2011 m. skelbtose pažangos ataskaitose šios sritys buvo nurodomos kaip susijusios su labai didele rizika<sup>23</sup>, įgyvendinant tikrintus projektus (žr. **II priedą**) šie trūkumai nebuvo šalinami.

- 17 Rezultatas – tai, kas pagaminama arba atliekama panaudojant intervencijai skirtus išteklius, pvz., surengti gebėjimų stiprinimo mokymo kursai. Žr. Europos Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 21/2015 „Rizikos, susijusios su ES plėtros ir bendradarbiavimo veiklai taikomu į rezultatus orientuotu metodu, apžvalga“ (angl. „*Review of the risks related to a results-oriented approach for EU development and cooperation action*“) (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Poveikis – ilgesnės trukmės socialiniai ir ekonominiai padariniai, kuriuos tam tikru laikotarpiu galima stebėti baigus intervenciją, pvz., administracinių gebėjimų pagerėjimas. Ten pat.
- 19 2007 m. lapkričio 6 d. SEC(2007) 1432 *final*, 2007 m. pažangos ataskaita, p. 28, 29.
- 20 EBPO dokumentas „Savitarpio pagalba viešųjų pirkimų, koncesijų ir viešojo bei privačiojo sektorių partnerystės srityse. Galutinė ataskaita“ (angl. „*Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships, Final report*“), 2011 m. spalio mėn., 2015 m. pažangos ataskaitos ir SWD (2015) 212 *final*, p. 35, 36.
- 21 Ten pat.
- 22 SEC(2009) 1335 *final* „2009 m. pažangos ataskaita“, p. 35, SEC(2010) 1332 *final* „2010 m. pažangos ataskaita“, p. 14, SEC(2011) 1203 *final* „2011 m. pažangos ataskaita“, p. 14, SWD(2012) 332 *final* „2012 m. pažangos ataskaita“, p. 12, COM(2013) 700 *final* „2013 m. pažangos ataskaita“, p. 11 ir 42, SWD(2014) 303 *final* „2014 m. pažangos ataskaita“, p. 25. Taip pat žr. pagal PNPP teiktos paramos kovai su korupcija teminį vertinimą 2014/348-486/2, p. 74.
- 23 2011 m. pažangos ataskaitos p. 14, 2012 m. pažangos ataskaitos p. 12, 2013 m. pažangos ataskaitos p. 11 ir 42, 2014 m. pažangos ataskaitos p. 25.

## 25

Be to, Komisija nurodė, kad būtina didinti viešųjų pirkimų sistemos veiksmingumą. Pagal tikrintus projektus buvo rengiami mokymo kursai, per kuriuos daugiau dėmesio skirta viešųjų pirkimų teisės aktams, bet nepakankamai – būtinybei stiprinti gebėjimą vykdyti veiksmingus viešuosius pirkimus. Pagal pirmąjį auditui atrinktą projektą (žr. **II priedą**) buvo teikiama parama Viešųjų pirkimų biuro (VPB) – už perkančiųjų organizacijų gebėjimų stiprinimą atsakingos institucijos – rengtiems mokymams. Tačiau VPB rengtais mokymais šių organizacijų administraciniai gebėjimai nebuvo reikšmingai sustiprinti<sup>24</sup>.

## 26

VPB jau turėjo elektroninę viešųjų pirkimų sistemą, įdiegtą 2008 m. Siekiant padidinti bendrą viešųjų pirkimų veiksmingumą, pagal 1 projektą buvo numatyta peržiūrėti sistemą, tačiau parama tobulinimui nebuvo numatyta.

## 27

Komisija ir kiti suinteresuotieji subjektai nuolat atkreipdavo dėmesį į kovos su korupcija trūkumus, kurie turėtų būti šalinami pirmiausia<sup>25</sup>. Nacionalinės valdžios institucijos politiškai įsipareigojo kovoti su korupcija, pavyzdžiui, sudarydamos stabilizacijos ir asociacijos susitarimus. 2011–2015 m. vyriausybės darbo programoje šalis įsipareigojo vykdyti „bekompromisę kovą su korupcija“. Todėl buvo patvirtintos valstybinės programos ir susiję veiksmų planai, tačiau juos įgyvendinant nebuvo imtasi veiksmingų veiksmų ir nebuvo gauta konkrečių rezultatų. Komisija taikė kelis kovos su korupcija metodus. Tačiau kadangi su buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija nebuvo pradėtos oficialios stojimo derybos, Komisija negalėjo taikyti išsamesnio metodo, kuris paprastai yra taikomas šalims kandidatėms ir nustatytas jų atitinkamose derybų programose<sup>26</sup>. Tai taip pat reikė, kad tikrintu laikotarpiu Komisija nebuvo pasirinkusi aiškaus metodo, kaip paremti gebėjimų stiprinimą šioje pagrindinėje srityje.

## 28

Komisija pagal PNPP I įgyvendintais projektais siekė patenkinti kai kuriuos atskirus gebėjimų stiprinimo poreikius. VAR sektoriuje patikrinome du projektus, kuriais siekta stiprinti gebėjimus ir kurie tuo metu, kai buvo atliekamas auditas, buvo jau įgyvendinti arba įgyvendinami (žr. **II priedą**). 5 projektu siekta pagerinti VKPK – pagrindinės už korupcijos prevenciją atsakingos institucijos – darbą. Tačiau įgyvendinant projektą neatsižvelgta į tai, kad dėl nepakankamų šios srities nacionalinės valdžios institucijų įsipareigojimų VKPK nebuvo pajėgi veiksmingai vykdyti jai suteiktų įgaliojimų. Jai trūko savarankiškumo, nes, pavyzdžiui, nėra taikoma aiški jos vyresniosios vadovybės skyrimo ir atleidimo kriterijų<sup>27</sup>. Be to, remiantis Komisijos 2011 m. pažangos ataskaita, VKPK turi nepakankamai išteklių – joje dirba tik pusė to darbuotojų skaičiaus, kurio reikia, kad ji galėtų veiksmingai vykdyti savo funkcijas<sup>28</sup>.

24 EBPO (2013 m.), „Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos 2013 m. prioritetų įgyvendinimo ataskaita“ (angl. „*The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013*“), SIGMA šalių vertinimo ataskaitos, 2013 m. rugsėjo mėn., *OECD Publishing*, p. 13.

25 Pavyzdžiui, žr. L. Grozdanovska Dimishkovska, „Pereinamojo laikotarpio šalys“ (angl. „*Nations in Transition*“), p. 424, 425, ir JAV Valstybės departamento 2013 m. ataskaitą dėl žmogaus teisių Makedonijoje, p. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Visų pirma pasitelkiant patikros ataskaitas ir susijusius veiksmų planus bei derybinių skyrių atidarymo ir uždarymo kriterijus.

27 Žr. ES finansuotą ataskaitą „Lyginamojo rodikliais grindžiamo kovos su korupcija pažangos stebėjimo ES šalyse kandidatėse, potencialiose šalyse kandidatėse ir Kosovo nustatymas“ (angl. „*Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo*“), p. 35. Komisijos 2011 m. pažangos ataskaitoje teigiama, kad „kilo klausimų dėl kriterijų, kuriuos parlamentas taikė išrinkdamas septynis naujus VKPK narius“, o Komisijos 2013 m. pažangos ataskaitoje teigiama, kad „kilo susirūpinimas dėl ankstesniojo VKPK pirmininko atleidimo be aiškaus teisinio pagrindo“.

28 Taip pat žr. pagal PNPP teiktos paramos kovai su korupcija teminį vertinimą 2014/348-486/2 „Veiksminga prevencija ir kova su korupcija“ (angl. „*Efficient Prevention and Fight against Corruption*“), p. 125: „veiksmingumas priklauso nuo to, kaip vyriausybei pavyks išspręsti tokius klausimus kaip VKPK savarankiškumo trūkumas ir biudžeto apribojimai, taip pat bendras pagal projektą paramą gaunančių subjektų administracinių gebėjimų trūkumas“.

### 29

Neturėdama veiksmingos vyriausybės strategijos, kaip kovoti su korupcija, Komisija padėjo PVO atlikti galimą vaidmenį atkreipiant visuomenės dėmesį į įtariamą korupciją. Pagal 6 projektą teikta parama geriausios patirties plėtojimui ir platinimui tarp atitinkamą funkciją atliekančių PVO. Tačiau mes nustatėme, kad su PVO, kurios dirba tam, kad padidintų skaidrumą ir pasidalytų žiniomis, galimu indėliu šioje pagrindinėje srityje susijęs Komisijos metodas galėtų būti pagerintas.

### 30

Pasinaudodama iki PNPP taikymo teikta pagalba, Komisija nacionalinės valdžios institucijoms padėjo įgyvendinti tinkamus teisės aktus, susijusius su vidaus kontrole. Kai buvo pradėta taikyti PNPP I, atlikus vertinimą nustatyta, kad viešosios vidaus finansų kontrolės (VVFK) įstatymas yra tinkamas pagrindas valdymo finansinėms ir kontrolės struktūroms ir vidaus auditui reformuoti<sup>29</sup>. Tikrintu laikotarpiu pagal PNPP vykdytų projektų dėmesio centre buvo finansų valdymo ir kontrolės gebėjimai valdymo struktūrose, įsteigtose PNPP fondų decentralizuoto valdymo tikslais, tačiau neskirta dėmesio atitinkamiems kitų viešojo administravimo subjektų gebėjimams.

### 31

Nacionalinės institucijos savo ruožtu padarė nedidelę pažangą stiprindamos administracinius gebėjimus šioje srityje ir tinkamai neįgyvendino VVFK įstatymo. Pavyzdžiui, 2015 m. pažangos ataskaitoje Komisija atkreipė dėmesį, kad daugelis vidaus audito padalinių neturi pakankamai auditorių ir, nors auditą jie atlieka remdamiesi strateginiais ir metiniais planais, atliekant auditą neatsižvelgiama į veiklos ir sisteminę riziką. Be to, atliekant vidaus auditą daugiausia dėmesio skiriama atitikčiai, tačiau neanalizuojami sistemų trūkumai ir nenagrinėjami naudos ir kainos santykio aspektai, taip pat turėtų būti geriau užtikrinama kokybė.

### 32

Dėl nepakankamų vidaus audito padalinių gebėjimų pablogėjo vidaus kontrolė, vadovai mažiau dėmesio skyrė vidaus auditorių nustatytiems faktams. Vidaus auditorių įgūdžiams stiprinti tikrintu laikotarpiu paramą skyrė ne tik Komisija, bet kiti paramos teikėjai. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų tarptautinio vystomojo bendradarbiavimo agentūra finansavo vidaus auditorių mokymą Slovėnijos Serifikuoto viešųjų finansų ir apskaitos instituto (angl. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, CIPFA) kompetencijos centre. Tačiau, vertinant plačiau, vidaus audito gebėjimai ir vidaus kontrolė tebėra menki.

29 2008 m. pažangos ataskaita SEC(2008) 2695 final, p. 59.

33

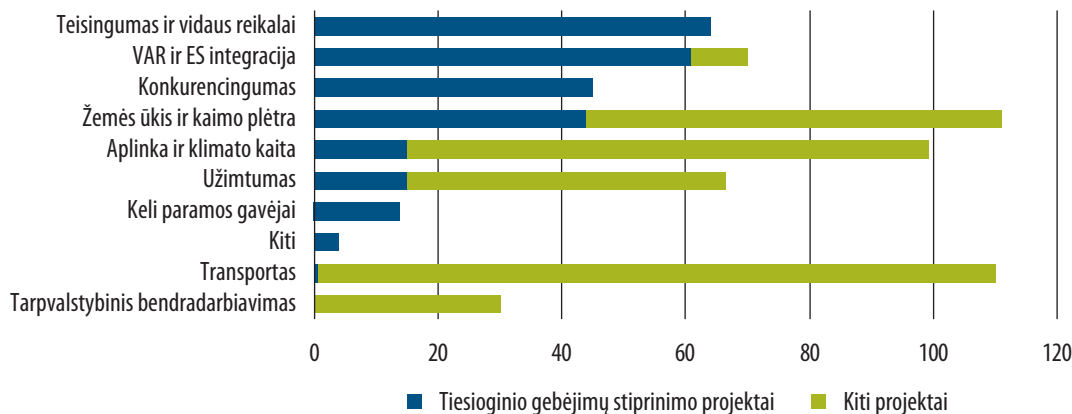
Įgyvendinant PNPP II, stiprios vidaus kontrolės svarba padidėjo, nes Komisija, bendradarbiaudama su šalimi, rengia 2016 m. sektorinės biudžeto paramos viešųjų finansų valdymui programą.

Transportas ir aplinka

34

Pagrindinė pagal PNPP transporto ir aplinkos sektoriams skirtų lėšų (atitinkamai 18 % ir 16 % 2007–2013 m. asignavimų, žr. **2 lentelę**) paskirtis buvo regionų infrastruktūros gerinimas. Dalis šių lėšų buvo specialiai skirta viešojo administravimo gebėjimams stiprinti, kad būtų galima parengti ir įgyvendinti su ES *acquis* suderintus teisės aktus. Gebėjimams stiprinti transporto sektoriuje panaudota lėšų dalis (1 %) buvo mažesnė nei aplinkos sektoriuje (15 %), nors abiejuose sektorių gebėjimų trūkumas buvo panašus (žr. **1 diagramą**).

1 diagrama Pagal PNPP atskiriems sektoriams skirtos lėšos (2007–2013 m.) (milijonais eurų)



Šaltinis: Europos Komisija.

### 35

Nors decentralizuoto valdymo veiklos struktūros<sup>30</sup> gebėjimų stiprinimui pagal PNPP lėšų specialiai neskirta, pagal PNPP skiriamas lėšas transporto ir aplinkos sektoriams buvo nurodytas papildomas – patirtinio mokymosi – tikslas. Tačiau tikrinant 12–17 projektus (žr. **II priedą**) nustatyta, kad tokia parama tikrai teikta tik pagal kelis veiksmus. Pavyzdžiui, įgyvendinant 15 projektą, konsultantams suteiktos biuro patalpos buvo ne toje pačioje vietoje, kurioje dirbo nacionalinis personalas, todėl perduoti praktinę patirtį buvo sunkiau. Tačiau 17 projektas buvo geras sėkmingo praktinės patirties perdavimo pavyzdys, nes viešojo administravimo personalas, rengdamas projekto techninę užduotį, galėjo tinkamai pasinaudoti patarimais, gautais remiantis JASPERS technine pagalba<sup>31</sup>.

### 36

Pagal PNPP II Komisija sumažino bendrą šaliai skiriamų lėšų sumą keturiais milijonais eurų, nes nacionalinės valdžios institucijos atsisakė priimti techninei pagalbai ir gebėjimų stiprinimui transporto sektoriuje skirtą paramą. Nors šias lėšas šalis praranda, jei ji įsipareigoja patenkinti poreikį stiprinti administracinius gebėjimus ir vykdyti horizontalias reformas, lėšos vykdant dabartinę programą gali būti perskirstytos.

### Daugelis numatytų rezultatų buvo pasiekti, tačiau jais ne visada buvo pasinaudota

### 37

Prieš išmokėdama galutines išmokas pagal PNPP baigtiems vykdyti projektams, Komisija gauna galutinę pareiškėjo ataskaitą. Atlikus atrinktų projektų auditą, nustatyta, kad baigus įgyvendinti vienuolika projektų buvo pasiekti visi arba beveik visi numatyti rezultatai. Tačiau dvylikos tikrintų projektų atveju kai kurie rezultatai buvo panaudoti tik iš dalies arba jie visai nebuvo panaudoti. **1 lange-lyje** pateikta projektų rezultatų, kuriais nacionalinės valdžios institucijos nepasinaudojo, pavyzdžių.

30 Veiklos struktūra apima perkančiąsias organizacijas ir šakines ministerijas.

31 JASPERS – tai Regioninės ir miestų politikos GD, EIB ir ERPB techninės pagalbos partnerystė, pagal kurią teikiamos nepriklausomos konsultacijos siekiant padėti šalims paramos gavėjoms parengti aukštos kokybės svarbiausius projektus.

### Projektų rezultatai, kuriais nacionalinės valdžios institucijos nepasinaudojo

Pagal 8 ir 9 projektus buvo finansuojama ReSPA – 2006 m. Juodkalnijoje įsteigta mokykla, kurios užduotis – teikti gebėjimų stiprinimo paramą visose Vakarų Balkanų šalyse. ReSPA veiklai finansuoti Komisija kasmet išmoka apie 1,2 milijono eurų. Kiekviena dalyvaujanti šalis – viena iš jų yra buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija – kasmet prisideda 150 000 eurų suma, skirta mokyklos einamosioms išlaidoms padengti. Nors ReSPA valdyboje yra nacionalinis atstovas, nustatėme, kad šalis menkai naudojosi mokyklos rengiamais mokymo kursais, lyginamaisiais vertinimais ir bendradarbiavimo galimybėmis. Taip buvo dėl to, kad šalies viešojo administravimo personalas šių dalykų nelaiškė svarbiais arba vertingais.

Pagal 12 projektą buvo siekiama stiprinti Valstybinės transporto inspekcijos administracinius ir veiklos gebėjimus ir taip užtikrinti kelių transporto teisės aktų vykdymą. Projektas baigtas įgyvendinti 2014 m. liepos mėn., bet atliekant auditą, t. y. po devynių mėnesių, ši inspekcija dar nebuvo pasinaudojusi puse projekto rezultatų, pvz., strateginės plėtros planu arba veiksmų planu, kvietimams teikti pasiūlymus parengtomis techninėmis užduotimis.

Pagal 15 projektą buvo įsteigtos dvi atliekų tvarkymo įstaigos ir viena vieša atliekų tvarkymo informacinė sistema. Nors projektas buvo užbaigtas 2012 m. birželio mėn., valdymo informacijos sistema audito metu nebuvo naudojama.

## 38

Kartais rezultatai nepasinaudota dėl to, kad buvo reikalingos papildomos investicijos. Žr. **2 langelį**.

### Papildomos investicijos, reikalingos norint pasinaudoti rezultatais

Pagal 7 projektą siekta patobulinti nacionalinę mokymo koordinavimo sistemą ir pagerinti reglamentavimo sistemos, susijusios su viešojo administravimo valdymu, įgyvendinimą. Pagrindinis šio projekto rezultatas buvo tas, kad buvo atlikta funkcinė analizė siekiant nustatyti administracinių gebėjimų spragas. Šis darbas gali būti labai naudingas siekiant suteikti informacijos, reikalingos gebėjimų stiprinimo strategijai parengti. Tačiau šis projektas tebuvo bandomasis ir, nors pateikta rekomendacijų dėl tolesnės analizės, gali būti, kad be papildomos finansinės paramos šalis nepabaigs šio darbo ir juo nepasinaudos, kad pašalintų gebėjimų spragas.

Be to, pagal 7 projektą parengtos elektroninės mokymosi priemonės – lankstus administracinių gebėjimų stiprinimo būdas. Tačiau, norint išnaudoti visas šių priemonių teikiamas galimybes, šį rezultatą būtina paskleisti plačiau ir integruoti į bendrą mokymo strategiją.

Pagal 11 projektą teikta techninė pagalba valdymo struktūrų, įsteigtų PNPP lėšoms valdyti taikant decentralizuotą valdymo būdą, gebėjimams stiprinti. Gauti tokie rezultatai: parengti kvalifikuoti instruktoriai, mokymo programos, moduliai ir mokymo priemonių rinkiniai, taip pat parengtas priemonių rinkinys ir išteklių biblioteka, skirti stebėjimo ir vertinimo gebėjimams stiprinti. Baigus įgyvendinti projektą, nacionalinės valdžios institucijos naudojosi kvalifikuotų instruktorių paslaugomis, tačiau ribotą laiką. Jei šių instruktorių paslaugomis būtų naudotasi ilgiau, būtų reikėję papildomai investuoti į nacionalinius personalo ir kitus išteklius. Nacionalinės valdžios institucijos nenaudojo stebėjimo ir vertinimo priemonių, nes kainuotų jų atnaujinimas ir įdiegimas internete.

## Projektų poveikis dažnai buvo ribotas ir ne visuomet tvarus

### 39

Vienuolikos tikrintų projektų poveikis buvo ribotas ir dažnai buvo netvarus. Pagal kai kuriuos projektus nebuvo numatyta užtikrinti jų tvarumą. Dar kitais atvejais nacionalinės valdžios institucijos nesiėmė veiksmų, kad užtikrintų poveikio tvarumą. Žr. 3 langelį.

#### 3 langelis

### Riboto ir netvaraus poveikio pavyzdžiai

Pagal 5 projektą Valstybinei korupcijos prevencijos komisijai (VKPK) buvo padedama rengti dokumentus, reikalingus korupcijos prevencijos strategijai pagrįsti. Tai neturėjo didelės įtakos šalies kovai su korupcija, kadangi ši strategija nebuvo įtraukta į platesnę nacionalinę kovos su korupcija strategiją ir kadangi VKPK nebuvo savarankiška bei neturėjo išteklių, kad galėtų veiksmingai stebėti jos pačios strategijos įgyvendinimą visose susijusiose institucijose. Galimas šio projekto poveikis dar labiau sumenko dėl to, kad Komisijai prireikė trejų metų pradėti kitą projektą, kuriuo būtų tęsiamas pirmasis projektas.



PNPP mokymo ir paramos priemonės patalpos, Skopjė (10 projektas)

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Pagal 6 projektą buvo siekiama ugdyti PVO gebėjimą kovoti su korupcija ir organizuoti nusikalstamumu. Geriausia patirtis ir tarpusavio ryšiai buvo plėtojami tinkamai. Tačiau nutraukus ES finansavimą projektas veikiausiai nebus tvarus. Taip yra dėl to, kad vienintelė institucija, pareiškusi susidomėjimą teikti nuolatinę paramą šioje srityje, neturi reikiamų įgaliojimų ir gebėjimų tęsti šį darbą.

Pagal 10 projektą buvo padedama kurti centralizuotą PNPP mokymo ir paramos priemonę (PNPP MPP). PNPP MPP poveikis stiprinant administracinius gebėjimus buvo gana menkas. Viena iš priežasčių yra ta, kad tik nedaugelis pagal projektą parengtų instruktorių faktiškai surengė numatytus kursus. Taip atsitiko dėl to, kad jie nebuvo atleisti nuo kito darbo arba nebuvo motyvuoti imtis darbo, kuris buvo laikomas papildomu ir neatlyginamu. Baigus galioti pradinėms sutartims su instruktoriais, nacionalinės valdžios institucijos nesudarė palankesnių sąlygų naujiems susitarimams dėl instruktorių rengimo PNPP mokymo ir paramos priemonei. Nei nacionalinės valdžios institucijos, nei Komisija nesuteikė finansinės paramos, kad būtų pašalintas instruktorių trūkumas. Kita priežastis buvo ta, kad nacionalinės valdžios institucijos oficialiai necentralizavo su PNPP susijusių mokymų rengimo PNPP mokymo ir paramos priemoneje, todėl mokymai ir toliau rengiami atskirose šakinėse ministerijose (žr. nuotrauką).

Pagal 16 projektą surengti oro kokybę matuojančių darbuotojų mokymai, tačiau nesiekta pašalinti pagrindinės kliūtys, su kuria susiduriama siekiant tinkamai veikiančios oro kokybės stebėjimo sistemos – tai pajėgumų, susijusių su įrangos veikimu, trūkumas. Be to, pagal projektą remta kalibravimo laboratorija iki šiol neakredituota, nesuformuotas jos personalas.

Pagal 17 projektą parūpintos principo „teršėjas moka“ įgyvendinimo priemonės ir sustiprintas gebėjimas taikyti šį principą, tačiau nacionalinės valdžios institucijos iki šiol neįdiegė šių priemonių. Pagal tą patį projektą pasirengta įvesti tarifus, kuriais būtų užtikrintas atliekų tvarkymo įrenginių tvarumas, tačiau šalis iki šiol neįsteigė reguliavimo institucijos, kuri užtikrintų tarifų taikymą. Įgyvendinus šį projektą, tvaraus poveikio audito metu nepadarėta.

## 40

Daugeliu tikrintų projektų poveikio nepadarėta, nes susidurta su kliūtimis, kilusiomis dėl viešojo administravimo struktūros ir organizavimo nelankstumo. Pavyzdžiui, tikrindami kai kuriuos projektus, kuriuose dalyvavo perkančiosios organizacijos, nustatėme, kad ministerijos neužtikrino pakankamo lankstumo, kuris leistų keisti darbuotojais ir patirtimi. Be to, administracijos darbuotojai, pagal tris tikrintus projektus parengti mokyti kitus darbuotojus, dažnai nebuvo išleidžiami rengti kursus, už kitų darbuotojų mokymo veiklą niekaip nebuvo atlyginta. Dėl daugiau kaip pusės tikrintų projektų nustatėme, kad parengti darbuotojai ne visada buvo skatinami arba jiems ne visada buvo leidžiama pasinaudoti įgytais įgūdžiais, o dėl labai didelės darbuotojų rotacijos ir kaitos trūko kvalifikuotų darbuotojų.



### Administracinių gebėjimų stiprinimo pažangos kliūtys

#### 41

Komisija neturėjo bendros strategijos, kaip šalyje padėti stiprinti administracinius gebėjimus, patikrinti projektai dažnai nebuvo tarpusavyje suderinti remiantis nuosekliu, rišliu ir koordinuotu požiūriu. Kai kurie projektai buvo vykdomi neatsižvelgiant į anksčiau tame pačiame sektoriuje teiktą pagalbą, jiems nebuvo teikiama tinkama tolesnė parama. Dažnai taip būdavo dėl to, kad Komisija turi pasirinkti, kaip turimus ribotus išteklius paskirstyti labai įvairiai šalyje įgyvendinamai ES politikai. Be to, atskiri projektai dažnai būdavo labai plataus užmojo, jais siekta daug tikslų.

#### 42

Siekti pagal PNPP teikiamos pagalbos tikslų taip pat trukdė tai, kad pagalba buvo ne visai tinkama, nepakankamai lanksti ir tikslinga. Pavyzdžiui, tikrintų projektų poveikis dažnai būdavo menkesnis dėl to, kad nuo pagalbos poreikio nustatymo iki rezultatų pasiekimo praeidavo ketveri metai arba daugiau. Kartais poreikiai pasikeisdavo dar nepasiekus rezultatų. Iš dalies taip buvo dėl ilgai trunkančio PNPP lėšų sutelkimo proceso. Dar viena priežastis buvo ta, kad atrinkti projektai ne visada būdavo pakankamai gerai apgalvoti, dėl to nukentėdavo įgyvendinimo veiksmingumas.

#### 43

Įgyvendinant PNPP I, Komisija savo žinioje neturėjo lėšų, kurias būtų galėjusi greitai sutelkti tam, kad klausimai būtų sprendžiami iš karto, kai tik jie kyla. Vienas pavyzdys, kaip tokiu būdu galima sutelkti lėšas, pasirodė per pastarojo meto politinę krizę. Komisija neeilinėmis aplinkybėmis per trumpą laiką sėkmingai panaudojo lėšas, kad suteiktų lanksčią, tikslingą ir greito poveikio paramą, skirtą padėti įgyvendinti skubius ir jautrius politikos prioritetus.

## 44

Dėl nuolatinių kliūčių, trukdančių šalyje gerinti administracinius gebėjimus, ne visada buvo pasiekti pasirengimo narystei pagalbos tikslai. Labai didelė problema buvo aukšto lygio politinės valios ir nacionalinės valdžios institucijų įsipareigojimo remti pagal PNPP įgyvendinamus projektus trūkumas. Pavyzdžiui, politiniu lygmeniu nuolat priešinamasi pastangoms sukurti nepriklausomą, stiprų ir atstovaujамąjį viešąjį administravimą (žr. **4 langelį**).

## 4 langelis

**Priešinimasis nepriklausomo, stipraus ir atstovaujamojo viešojo administravimo sukūrimui**

Padedama Komisijos, 2015 m. vasario mėn. šalis įdiegė naują teisinę profesionalaus viešojo administravimo sistemą. Pagrindinis šio teisės akto tikslas buvo užtikrinti, kad viešojo sektoriaus darbuotojai būtų samdomi atsižvelgiant į nuopelnus ir laikantis vienodo požiūrio į vyrus ir moteris. Nors teisės akte yra spragų, jis yra svarbus žingsnis kokybiškos, nepriklausomos ir profesionalios valstybės tarnybos link. Likus dviem dienoms iki šio teisės akto įsigaliojimo parlamentas priėmė naują teisės aktą dėl laikino įdarbinimo pakeitimo įdarbinimu pagal neterminuotas sutartis. Pagal šį teisės aktą apeiti nuopelnais grindžiamo įdarbinimo principai ir tūkstančiams laikinųjų darbuotojų suteikta galimybė tapti nuolatiniais valstybės tarnautojais nerengiant atviro konkurso.

Pagal 7 projektą surengti mokymai šešiams šimtams administracijos pareigūnų iš buvusių 2 400 darbuotojų, kuriuos nacionalinės valdžios institucijos įdarbino iš ne daugumos bendruomenių<sup>32</sup>, laikydamosi Ochrido pagrindų susitarimo<sup>33</sup> dėl teisingo atstovavimo. Nors susijusiems asmenims buvo mokamas darbo užmokestis, aktyvios darbinės veiklos jie nevykdė. Šiais mokymais siekta padidinti tikimybę, kad jų dalyviams bus pasiūlytos darbo vietos. Kai buvo atliekamas auditas, didžiąją mokymuose dalyvavusių darbuotojų daliai tebebuvo mokamas darbo užmokestis, tačiau aktyvios darbinės veiklos jie nevykdė. Teisingo atstovavimo viešojo administravimo srityje tikslas nebuvo pasiektas.

32 Etniniai albanai, serbai, turkai, romai ir t. t.

33 Ochrido pagrindų susitarimas – tai 2001 m. rugpjūčio 13 d. vyriausybės ir etninių albanų bendruomenės atstovų pasirašytas susitarimas. Šiuo susitarimu nutrauktas ginkluotas etninių albanų nacionalinės išvadavimo armijos ir nacionalinių saugumo pajėgų konfliktas ir padėtas pagrindas etninių albanų teisių padėčiai gerinti.

## II dalis. Decentralizuoto valdymo taikymas kaip gebėjimų stiprinimo priemonė

### 45

Išnagrinėjome decentralizuoto valdymo pagal PNPP I įdiegimą ir tai, kaip Komisija išsprendė problemas, kilusias taikant šį valdymo būdą. Taip pat išnagrinėjome, ar Komisija, taikydama decentralizuotą valdymą, sustiprino administracinius gebėjimus.

### Šalis nebuvo pasirengusi tokiai PNPP fondų, kurių valdymas buvo decentralizuotas, apimčiai ir sudėtingumui

### 46

2008 m. buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija paprašė Komisijos decentralizuoti PNPP lėšų valdymą, jį pavedant nacionalinėms valdžios institucijoms<sup>34</sup>. Iš bendro PNPP I finansinio paketo iki 2010 m. šalis buvo atsakinga už sutarčių sudarymą dėl 470 milijonų eurų (76 %) panaudojimo ir šių lėšų panaudojimą atsižvelgiant į Komisijos *ex ante* arba *ex post* patikras. Nacionalinės institucijos privalėjo įsteigti valdymo struktūras, skirtas decentralizuotoms PNPP lėšoms valdyti.

### 47

Decentralizavimo procesas buvo vykdomas pagal teisės aktų reikalavimus. Tačiau Komisija neprivalėjo įvertinti, ar nacionalinės valdžios institucijos buvo pasirengusios suvaldyti numatytas decentralizuoti PNPP lėšas, atsižvelgiant į jų apimtį ir sudėtingumą. Kad decentralizuotas valdymo būdas būtų veiksmingai taikomas, būtina užtikrinti pakankamą valdymo struktūrų pajėgumą.

### 48

Netrukus po to, kai buvo pradėtas decentralizavimas, nacionalinės valdžios institucijos nesugebėjo iki galutinių terminų Komisijos *ex ante* patikroms pateikti sutarčių dokumentų. Dažna tokio nepateikimo priežastis buvo ta, kad nacionalinės valdžios institucijų pateiktų dokumentų kokybė būdavo netinkama ir juos tekdavo gražinti. 2014 m. teko gražinti trečdalį šių dokumentų. Sutarčių sudarymo tempas sulėtėjo. Iki 2014 m. pabaigos dėl vėlavimo buvo panaikinti įsipareigojimai<sup>35</sup> dėl 70 milijonų eurų PNPP I lėšų (11 % šaliai skirtų PNPP lėšų) ir dar liko įgyvendinti įsipareigojimus dėl 244 milijonų eurų (apie 40 % visų lėšų). Daugečiu atvejų dėl įsipareigojimų panaikinimo nebuvo įgyvendinti projektai, pagal kuriuos buvo numatyta finansuoti pagrindines reformas. Pavyzdžiui, 2010 m. buvo skirti 33 milijonai eurų, tačiau 12 iš 31 finansavimui pristatyto projekto buvo atšaukti, dėl to buvo prarasta 10 milijonų eurų (33 %), kurie turėjo būti panaudoti reformai šalyje finansuoti.

34 Žr. Reglamento (EB) Nr. 718/2007 11 ir 14 straipsnius.

35 Komisija panaikina patvirtintus įsipareigojimus dėl lėšų skyrimo projektui, jei lėšos nepanaudojamos iki nustatyto galutinio termino. Atitinkamas projektas netenka šių lėšų.

**49**

Komisijos nuomone, vėlavimo priežastys buvo labai centralizuotas sprendimų priėmimo procesas, dėl kurio laiku nepriimami sprendimai, taip pat materialinių išteklių trūkumas ir tinkamo pakankamos kvalifikacijos darbuotojų skaičiaus nebuvimas, įtarimai politiniu kišimusi į viešuosius pirkimus ir prastas tarpžinybinis bendradarbiavimas. Į tokio pobūdžio trūkumus Komisija jau buvo atkreipusi dėmesį kalbėdama apie kitus viešojo administravimo subjektus, kai valdymas dar nebuvo decentralizuotas. Jei Komisija būtų kreipusi daugiau dėmesio į nustatytus viešojo administravimo trūkumus, galbūt ji būtų padariusi išvadą, kad atsižvelgiant į taikomų teisės aktų suvaržymus sprendimas decentralizuoti valdymą turėtų būti atidėtas arba kad turėtų būti decentralizuota mažesnė PNPP lėšų dalis.

**Komisija ėmėsi veiksmų, tačiau galimas tolesnis biudžetinių įsipareigojimų panaikinimas****50**

Remdamasi ankstesne kitų plėtros šalių patirtimi, Komisija tikėjosi, kad keleri pirmieji decentralizuoto valdymo metai bus mokymosi ir žinių perdavimo laikotarpis. Komisija, bendradarbiaudama su šalimi, šalino priežastis, dėl kurių buvo vilkinamas sutarčių dėl PNPP lėšų sudarymas ir šių lėšų panaudojimas. Tačiau tikėtasi, kad 2015, 2016 ir 2017 m. bus reikšmingo tolesnio įsipareigojimų dėl PNPP I lėšų skyrimo panaikinimo metai.

**51**

2015 m. Komisija ėmėsi priemonių su PNPP I lėšomis susijusiai padėčiai pagerinti, pvz., vėl centralizuodama kai kurių pagal PNPP įgyvendinamų projektų valdymą ir, sumažinusi *ex ante* patikrų skaičių, paspartindama sutarčių skyrimo procedūras. Kiek tai susiję su PNPP II, Komisija šiuo metu vertina, koks būtų tinkamiausias decentralizavimo lygis, ir ketina atidžiau rinktis, kokio pobūdžio projektus ji decentralizuos, pavesdama juos valdyti nacionalinėms valdžios institucijoms.

**Decentralizuotas valdymas, kaip viešojo administravimo gebėjimų stiprinimo priemonė, galėjo būti plačiau naudojamas****52**

2010 m. decentralizavus valdymą, pagrindinis tikslas buvo parengti šalį būsimam ES struktūrinių ir žemės ūkio fondų valdymui. Todėl daugiausia dėmesio skirta decentralizuotą valdymą vykdysiančioms struktūroms įsteigti ir administracijos darbuotojų šių struktūrų valdymo gebėjimams stiprinti.

### 53

Decentralizuotam valdymui įgyvendinti reikėjo, kad šalis – ir Komisija – investuotų daug išteklių. Pavyzdžiui, šalis paskyrė 436 administracijos darbuotojus dirbti valdymo struktūrose, šio personalo darbo metinės užmokesčio sąnaudos buvo 4,7 milijono eurų (2014 m. duomenys). Komisija ir šalis surengė mokymus veiklos struktūrų steigimo ir pagal PNPP įgyvendinamų projektų programavimo, sutarčių dėl šių projektų skyrimo ir šių projektų įgyvendinimo klausimais.

### 54

Taikant decentralizuotą valdymą sustiprėjo valdymo struktūrų pajėgumas. Vidaus kontrolė tapo griežtesnė, veiklos sprendimai dažniausiai priimami tinkamu lygmeniu, mažiau kišantis politikams, palyginti su kitomis viešojo administravimo sritimis. ES delegacijos taikomos griežtos *ex ante* kontrolės priemonės suteikė daugiau patirtinio mokymosi galimybių<sup>36</sup>. Valdymo struktūros tapo kompetencijos centrais administracinių gebėjimų srityje.

### 55

Nors administracinių gebėjimų stiprinimas nebuvo įtrauktas kaip decentralizuoto valdymo tikslas, Komisija galėjo daugiau pasinaudoti savo įgyta patirtimi, kad paskatintų nacionalines valdžios institucijas perduoti žinias kitiems viešojo administravimo subjektams, pavyzdžiui, patirtinio mokymosi būdu. Decentralizuoto valdymo tikslais įsteigtos veiklos struktūros buvo laikomos organizacijomis, lygiagrečiomis kitiems viešojo administravimo subjektams ar netgi atskirtomis nuo jų. Pavyzdžiui, jos nebuvo įtrauktos į šalies 2010–2015 m. VAR strategiją. Nagrinėdami auditui atrinktus projektus nustatėme, kad kitiems viešojo administravimo subjektams buvo perduota nedaug valdymo struktūrų sukauptų žinių ir patirties. Taigi decentralizuoto valdymo patirtis nelabai prisidėjo prie bendro administracinių gebėjimų gerinimo šalyje.

36 Siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, šiuo etapu *ex ante* kontrolė yra būtina decentralizuoto valdymo dalis.

### III dalis. Politinio dialogo indėlis į administracinių gebėjimų stiprinimą

#### 56

Išnagrinėjome, kaip pagrindinės pagal SAS įsteigtos Komisijos ir buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos tarpusavio politinio dialogo struktūros buvo naudojamos siekiant stiprinti administracinius gebėjimus. Taip pat išnagrinėjome, koks buvo ne šiomis oficialiomis struktūromis, o alternatyviomis struktūromis, tikrintu laikotarpiu įsteigtomis siekiant kompensuoti tai, kad nebuvo dialogo sistemos, kokia būtų taikoma rengiant stojimo derybas, pagrįsto politinio dialogo indėlis.

#### Nors politinis dialogas buvo tinkamai organizuotas, jis nelabai padėjo apskritai sustiprinti administracinių gebėjimų

#### 57

Pagal SAS buvo įsteigtos pagrindinės politinio dialogo struktūros. Tai Stabilizacijos ir asociacijos (SA) taryba, SA komitetas, septyni SA pakomitečiai ir VAR speciali darbo grupė. Atsižvelgdamos į būtinybę padaryti pažangą įgyvendinant reformą ir išspręsti šalies nepakankamų gebėjimų problemą, Komisija ir šalis reguliariai rengė šių forumų posėdžius.

#### 58

SA taryboje vyksta aukščiausio lygmens dialogas<sup>37</sup>, kuriuo siekiama įvertinti politinių ir ekonominių stojimo kriterijų (Kopenhagos kriterijai) įgyvendinimo pažangą ir aptarti finansinį bendradarbiavimą. Tikrintu laikotarpiu diskutuojant dažnai daugiausia dėmesio būdavo skiriama būtinybei šalinti neišnykstančias administracinių gebėjimų stiprinimo kliūtis. Kai kurios iš nagrinėtų svarbiausių sričių:

- a) būtinybė gerinti politiką ir geriau užtikrinti reikalavimų vykdymą, kad būtų gauti labiau apčiuopiami rezultatai kovojant su korupcija;
- b) būtinybė gerbti ir stiprinti viešojo administravimo nepriklausomumą;
- c) būtinybė šalyje visais lygmenimis taikyti skaidrumo, nuopelnų ir teisingo atstovavimo principus.

37 Posėdžiuose dalyvauja Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai ir Komisijos pirmininko pavaduotojas (arba kitas atstovas), už Europos kaimynystės politiką ir plėtros derybas atsakingas Komisijos narys ir šalies ministrai arba valstybės sekretoriai.

### 59

Komisijos ir šalies atstovai administracinių gebėjimų trūkumus taip pat aptarė per metinius SA pakomitečių ir VAR specialios darbo grupės posėdžius. Nors tikrintu laikotarpiu suintensyvėjo diskusijos visose pagal SAS įsteigtose politinio dialogo struktūrose, klausimai išliko tie patys.

### 60

Nors pagal SAS įsteigtos politinio dialogo struktūros buvo tinkamai pritaikytos stojimo procesui (kol jis vyko taip, kaip numatyta), tikrintu laikotarpiu jos nepadėjo sėkmingai stiprinti administracinių gebėjimų. Iš dalies taip atsitiko dėl to, kad nacionalinėms valdžios institucijoms trūko politinės valios žengti į priekį. Dar viena priežastis buvo ta, kad nepadarius oficialios pažangos stojimo link susilpnėjo galimas Komisijos poveikis skatinant šalį stiprinti administracinius gebėjimus. Pavyzdžiui, pagal stojimo derybų sistemą paprastai atliekama kiekvienos politikos srities peržiūra (būsimas derybų skyrius), kuria siekiama įvertinti šalies pasirengimą šioje srityje. Remdamasi šia peržiūra, Komisija gali rekomenduoti įvykdyti tam tikras sąlygas (derybų skyriaus atidarymo, tarpiniai ir derybų skyriaus uždarymo kriterijai), kurias įvykdžius būtų galima atidaryti arba uždaryti kiekvieną derybų skyrių. Dabar tokios struktūros šalyje nėra.

**Būtinybės stiprinti administracinius gebėjimus klausimas buvo sprendžiamas kitomis dialogo priemonėmis, tačiau jomis nepavyko pasiekti pažangos šalinant pagrindines kliūtis**

### 61

Komisija nuolat palaikė dialogą su buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija tam tikromis šaliai rūpimomis temomis. Ministerijų administracijos darbuotojai ir Komisija dažnai keitėsi nuomonėmis labai įvairiais klausimais. Taip šaliai suteikta galimybė pasimokyti ES taikomų metodų ir suprasti ES plėtros politiką, padaryta pažanga kai kuriose jautriose srityse. Pavyzdžiui, Komisija padėjo šaliai parengti ir tvarkyti duomenis apie korupcijos atvejus. Tai padėjo gauti daugiau informacijos apie nacionalinės valdžios institucijų tiriamus įtarimus korupcija. Tačiau šiais duomenimis nesuteikiama informacijos apie įtarimus, kurie nebuvo tiriami.

## 62

2014 m., dialogą centralizavus Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generaliniame direktorate, pasikeitė Komisijos taikomas paramos plėtros šalims metodas. Daugelyje politikos sričių šalis nebepalaiko dialogo su atitinkamais Komisijos generaliniais direktoratais, bet palaiko dialogą su sektoriais teminių ekspertinių žinių centrais, įsteigtais 2015 m. pertvarkius Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD. Kitas pokytis yra tas, kad pagal PNPP II Regioninės ir miestų politikos GD neberemia centralizuoto valdymo transporto ir aplinkos sektoriuose<sup>38</sup>. Tai kelia susirūpinimą tiems viešojo administravimo subjektams, kurie jaučia, kad dabar iš jų atimtas vienas pagrindinių paramos administracinių gebėjimų stiprinimui šalyje šaltinių.

## 63

Nesant tokios sistemos, kokia taikoma per stojimo derybas (žr. 60 dalį), ėmė slopti šalies pastangos vykdyti reformas daugelyje įvairių sričių. Siekdama išspręsti šią problemą, Komisija ištyrė alternatyvius politinio dialogo skatinimo būdus. 2012 m. ji organizavo aukšto lygio dialogą stojimo klausimais (ALDSK), kaip tarpinę priemonę, padėsiančią pradėti derybas. Pagrindinė dialogo tema buvo tikslai, dėl kurių tarpusavyje susitarė už Europos kaimynystės politiką ir plėtros derybas atsakingas Komisijos narys ir ministras pirmininkas<sup>39</sup>. Vykdamas ALDSK, nagrinėti panašūs klausimai į tuos, kurie buvo keliami SAS struktūrose, įskaitant būtinybę stiprinti administracinius gebėjimus ir šalinti reformos įgyvendinimo kliūtis. Dialogas vyko aukštu politiniu ir techniniu lygmenimis. Pareiškus įtarimus dėl 2012 m. įstatymų leidžiamosios valdžios rinkimų klastojimo, pagrindinė opozicinė partija ilgiau kaip dvejus metus boikotavo parlamentą. Dėl to nuo 2013 m. iki 2015 m. rugsėjo mėn. ALDSK politiniu lygmeniu buvo nutrūkęs, tačiau padaryta šioje tokia pažanga sprendžiant techninius klausimus.

## 64

Pripažindama būtinybę žengti į priekį nepaisant to, kad nėra dialogo sistemos, 2013 m. Komisija pareiškė, kad „Europos Vadovų Tarybos raginimu“ ji bus pasirėngusi pradėti parengiamąjį darbą siekiant atlikti ES *acquis*, pradėdant tokiais skyriais kaip „Teisminės institucijos ir pagrindinės teisės“ ir „Teisingumas, laisvė ir saugumas“, analitinį patikrinimą<sup>40</sup>. Taryba tolesnių veiksmų nesiėmė.

38 Regioninės ir miestų politikos GD baigs vykdyti šią funkciją tada, kai bus nuspręsta, kad šalis padarė pažangą stojimo link.

39 Sritis, kuriose buvo nustatyti tikslai, priklauso audito sričiai: teisinė valstybė (įskaitant korupcijos politiką) ir pagrindinės teisės, rinkimų reforma, etninių grupių tarpusavio santykiai, viešojo administravimo reforma (taip pat apimanti žmogiškųjų išteklių valdymą, administracines procedūras ir decentralizavimą) ir ekonomikos valdymas (įskaitant viešųjų finansų valdymą).

40 COM(2013) 700 *final* „2013–2014 m. plėtros strategija ir pagrindiniai uždaviniai“.



### 65

2015 m. paskelbus slapta įrašytus oficialius telefoninius pokalbius, iš kurių matyti, kad vyriausybės nariai dalyvavo rinkimų klastojimo ir kitokioje korupcinėje veikloje, Komisija paragino grįžti prie derybų stalo, kad būtų išvengta tolesnio padėties blogėjimo. 2015 m. Komisija palaikė intensyvią dialogą su šalimi, ieškodama būdo, kaip išspręsti dabartinę vidaus krizę. Jam pasibaigus su pagrindinėmis politinėmis partijomis buvo pasirašytas Pržino susitarimas, kurį sudarant tarpininkavo ES. Komisija taip pat pristatė dokumentą „Neatidėliotini su reformomis susiję prioritetiniai tikslai“ (angl. „Urgent Reform Priorities“), kuriuo siekta spręsti sisteminės problemas (žr. 9 dalį), kylančias svarbiausiose srityse, pvz., teisinės valstybės ir teisminių institucijų, viešojo administravimo depolitizavimo ir saviraiškos laisvės.

### 66

Dalyvaudama sprendžiant dabartinę krizę, Komisija įgyja galimybę pasiekti, kad vyriausybė įsipareigotų pašalinti ilgalaikes kliūtis, trukdančias šalyje stiprinti administracinius gebėjimus.

## 67

Darome išvadą, kad tikrintu laikotarpiu svarbiausiose srityse stiprinant administracinius gebėjimus padaryta gana nedidelė pažanga. Atsižvelgiant į daugelį nagrinėtų projektų, sudėtingomis sąlygomis dirbusi Komisija nepakankamai užtikrino, kad jos indėlis stiprinant administracinius gebėjimus būtų veiksmingas.

## 68

Pagal visus VAR sektoriuje tikrintus projektus buvo vykdoma veikla, kuria siekta stiprinti administracinius gebėjimus, tačiau vykdant šią veiklą nepavyko pašalinti gana daug trūkumų. Kai kuriose svarbiausiose srityse, kuriose jau buvo taikomi griežti teisės aktai (pavyzdžiui, vidaus kontrolės, profesionalios nepriklausomos valstybės tarnybos kūrimo), tikrintu laikotarpiu pagal PNPP pagalbos suteikta nedaug, įgyvendinant minėtus teisės aktus padaryta nedidelė pažanga. Kitose svarbiausiose srityse (pavyzdžiui, kovos su korupcija ir viešųjų pirkimų procedūrų) pagal PNPP įgyvendintų projektų poveikis buvo menkas, nes jų aktyviai neparėmė nacionalinės valdžios institucijos (žr. 23–33 dalis).

### 1 rekomendacija

#### Teikti konkrečią pagalbą pagal svarbos tvarka išdėstytus prioritetus

Teikdama pagalbą, Komisija daugiausia dėmesio turėtų skirti administracinių gebėjimų stiprinimui pagal svarbos tvarka išdėstytus prioritetus, nustatytus atsižvelgiant į reikšmingus trūkumus svarbiausiose srityse. Sričių, kuriose atlikdami auditą nustatėme būtinybę gerinti padėtį, pavyzdžiai:

- i) viešųjų pirkimų sistemos veiksmingumas, pavyzdžiui, jį būtų galima didinti toliau plėtojant elektroninius viešuosius pirkimus;
- ii) valstybės išlaidų skaidrumas, pavyzdžiui, jį būtų galima didinti gerinant duomenų apie praneštus korupcijos atvejus prieinamumą ir kokybę, taip suteikiant pilietinei visuomenei ir plačiajai visuomenei galimybę juos išnagrinėti;
- iii) vidaus kontrolė, pavyzdžiui, ją būtų galima stiprinti gerinant vidaus auditorių autoritetą ir profesinius įgūdžius.

## 69

Tik pagal nedaugelį tikrintų aplinkos ir ypač transporto sektoriuose įgyvendintų projektų buvo stiprinami gebėjimai siekiant pagerinti ES *acquis* laikymąsi. Pagal kitus projektus administracinius gebėjimus siekta stiprinti patirtinio mokymosi būdu, tačiau nevykdyta jokios veiklos, kuria būtų siekta padėti įgyvendinti šį tikslą (žr. 34–36 dalis).

## Išvados ir rekomendacijos

### 2 rekomendacija Intensyvinti gebėjimų stiprinimo pastangas

Transporto ir aplinkos sektoriuose Komisija turėtų:

- i) intensyvinti pastangas stiprinant administracinius gebėjimus, susijusius su sutarčių dėl projektų sudarymu, projektų įgyvendinimu ir valdymu, pavyzdžiui, rengiant specialius mokymus perkančiosioms institucijoms, labiau skatinant patirtinio mokymosi veiklą ir suteikiant platesnes galimybes naudotis JASPERS;
- ii) užtikrinti nacionalinių valdžios institucijų tvirtą įsipareigojimą suderinti nacionalinius teisės aktus su ES teisės aktais ir sustiprinti gebėjimų stiprinimo ir ES paramos sąsają.

## 70

Projektai, kuriuos patikrinome, iš esmės buvo gerai parengti ir tinkamai valdomi, tačiau rezultatai dažnai būdavo pasiekiami tik iš dalies arba nebūdavo tinkamai panaudojami. Pagal daugelį projektų buvo gauti numatyti rezultatai, tačiau jais dažnai nebuvo tinkamai pasinaudota. Įgyvendinant projektus padarytas poveikis dažnai būdavo nedidelis ir dažnai netvarus. Be to, poveikiui neigiamos įtakos turėjo tai, kad projektai buvo plataus užmojo, jais siekta labai įvairių prioritetinių tikslų (žr. 37–40 dalis).

### 3 rekomendacija Geriau panaudoti rezultatus ir didinti poveikio tvarumą

Komisija turėtų labiau išnaudoti politines priemones, kad sustiprintų nacionalinės valdžios institucijų įsipareigojimą vykdyti reformas, užtikrinant ilgalaikį ir aktyvų rezultatų ir poveikio panaudojimą. Šį procesą turėtų atidžiai stebėti PNPP stebėjimo komitetai.

## 71

Įgyvendinant tikrintus projektus dažnai nebuvo laikomasi nuoseklaus, darnaus ir koordinuoto požiūrio į administracinių gebėjimų stiprinimą. Kai kurie projektai buvo vykdomi neatsižvelgiant į anksčiau tame pačiame sektoriuje teiktą pagalbą, jiems nebuvo teikiama tinkama tolesnė parama. Nuo pagalbos poreikio nustatymo iki projekto rezultatų pasiekimo dažnai praeidavo ketveri metai arba daugiau (žr. 41–44 dalis).

### 4 rekomendacija Teikti tikslingesnę pagalbą

Pagal PNPP įgyvendinami projektai turėtų būti nuoseklūs ir pagrįsti išsamiu požiūriu. Planuodama projektus Komisija turėtų:

- i) nuosekliais etapais tiksliau nustatyti prioritetus ir į juos atsižvelgti programuojant ir naudojant PNPP lėšas;
- ii) didesnę pagal PNPP skiriamų lėšų dalį panaudoti greito poveikio, lanksčiai ir tikslingai paramai suteikti sprendžiant skubius ir jautrius politikos ir *acquis* klausimus.

## 72

Taikant decentralizuotą PNPP lėšų valdymą suteikta galimybė naudingai perduoti žinias. Tačiau vilkinimo ir įsipareigojimų panaikinimo atvejų būtų buvę mažiau, jei decentralizavimas būtų įgyvendintas nuosekliau. Nors administracinių gebėjimų stiprinimas nebuvo įtrauktas kaip decentralizuoto valdymo tikslas, nacionalinės valdžios institucijos galėjo veiksmingiau pasinaudoti įgyta patirtimi siekdamos prisidėti prie bendro administracinių gebėjimų gerinimo viešojo administravimo srityje (žr. 46–55 dalis).

### 5 rekomendacija Gebėjimams stiprinti plačiau taikyti decentralizuotą valdymą

Komisija, atsižvelgdama į lėšų apimtį ir numatomų decentralizuoti projektų sudėtingumą ir jautrumą, turėtų atidžiau rinktis, kada taikyti decentralizuotą valdymą. Decentralizuoto valdymo veiklos struktūrose nustačius gerosios praktikos pavyzdžius, Komisija turėtų paskatinti nacionalines valdžios institucijas šią praktiką taikyti ir kitose administravimo dalyse, pavyzdžiui, paskatinti sprendimų priėmimą perduoti į atitinkamą lygmenį ir sustiprinti vidaus kontrolės sistemas.

## 73

Politinio dialogo mechanizmai buvo tinkami reformai šalyje paremti, tačiau tikrintu laikotarpiu reikšmingai nepadėjo sustiprinti bendrų administracinių gebėjimų. Taip atsitiko dėl to, kad šalyje trūko politinės valios pašalinti kai kurias reformos įgyvendinimo kliūtis, ir dėl to, kad nesant dialogo sistemos, kokia taikoma per stojimo derybas, susilpnėjo poveikis, kurį Komisija galėjo padaryti skatindama jautriose srityse įgyvendinti reformą. 2015 m. Komisija ir toliau aktyviai dalyvavo padedant sudaryti politinį susitarimą ir taip įveikti šalyje kilusią politinę krizę. Tai Komisijai suteikė galimybę dar kartą paskatinti įgyvendinti reformą (žr. 57–66 dalis).

### 6 rekomendacija Pasitelkus politinį dialogą siekti įsipareigojimo stiprinti administracinius gebėjimus

---

Atsižvelgdama į atsinaujinusią galimybę stiprinti administracinius gebėjimus geriau įgyvendinti reformą, Komisija, pasitelkdama politinį dialogą, turėtų:

- i) pasirūpinti, kad būtų tvirtai įsipareigota stiprinti gebėjimą kovoti su korupcija ir didinti skaidrumą;
- ii) reikalauti, kad šalis ir toliau rinktų duomenis apie korupcijos atvejus, kad šie taptų naudinga priemone vertinant pažangą kovojant su korupcija;
- iii) labiau akcentuoti vėl dedamų pastangų įgyvendinti viešojo administravimo reformą stebėjimo rezultatus, įskaitant teisės aktų įgyvendinimą viešųjų pirkimų ir VVFK srityse;
- iv) susitarti dėl tikslų ir galutinių terminų, pagal kuriuos būtų įgyvendinamas sisteminis administracinių gebėjimo stiprinimo kliūčių šalinimo metodas siekiant įgyvendinti pagrindines *acquis* sritis.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2016 m. kovo 1 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Pirmininkas*

## Svarbiausios santykių su buvusiaja Jugoslavijos Respublika Makedonija datos

1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegužės 26 d. – Pietryčių Europos šalių stabilizacijos ir asociacijos procesas.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sausio 24 d. – Taryba patvirtina derybinius nurodymus dėl Stabilizacijos ir asociacijos susitarimo (SAS).</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Balandžio 9 d. – Pasirašomas SAS (pirmoji regiono šalis, pasirašiusi tokį susitarimą).</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>Birželio 21 d. – Salonikuose surengtame ES ir Vakarų Balkanų šalių aukščiausio lygio susitikime ES pakartotinai pareiškia remianti Vakarų Balkanų šalių galimybes ateityje tapti ES narėmis.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kovo 22 d. – Šalis pateikia paraišką dėl narystės ES.</li> <li>Balandžio 1 d. – Įsigalioja SAS.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 16 d. – Atsižvelgdama į Komisijos rekomendaciją, Taryba šaliai suteikia šalies kandidatės statusą.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 30 d. – Pasirašomas bendrasis susitarimas dėl PNPP ir 2007 m. PNPP nacionalinės programos susitarimas.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sausio 1 d. – Įsigalioja vizų režimo supaprastinimo ir readmisijos susitarimai.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 7 d. – Komisija rekomenduoja pereiti prie SAS antrojo etapo.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 14 d. – Komisija rekomenduoja pradėti stojimo derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 8 d. – Pateikiamos Bendrųjų reikalų tarybos (GAC) išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos pirmosios rekomendacijos pradėti stojimo derybas.</li> <li>Gruodžio 19 d. – Nustatomas bevizis režimas keliaujantiems į Šengeno erdvę.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lapkričio 9 d. – Komisija rekomenduoja pradėti stojimo derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 14 d. – Pateikiamos GAC išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos rekomendacijos pradėti derybas.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 12 d. – Komisija rekomenduoja pradėti stojimo derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 5 d. – Pateikiamos GAC išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos rekomendacijos pradėti derybas.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kovo 15 d. – Komisijos narys Štefanus Füle pradeda aukšto lygio dialogą stojimo klausimais (ALDSK) su Komisija.</li> <li>Gegužės 7 d. ir rugsėjo 17 d. – Komisijos narys Štefanus Füle dalyvauja ALDSK plenariniuose posėdžiuose.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 10 d. – Komisija rekomenduoja pradėti stojimo derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 11 d. – Pateikiamos GAC išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos rekomendacijos pradėti derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 24 d. – Per karštas diskusijas dėl 2014 m. biudžeto pirmininkas įsako iš nacionalinio parlamento išvesdinti opozicijai atstovaujančius parlamento narius ir visus žurnalistus. Pagrindinė opozicinė partija pradeda parlamento sesijų boikotą.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 16 d. – Komisija rekomenduoja pradėti stojimo derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 17 d. – Pateikiamos GAC išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos teigiamos rekomendacijos.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 8 d. – Komisija pareiškia, kad šalis ir toliau pakankamai gerai vykdo ES narystės kriterijus, ir šeštus metus iš eilės rekomenduoja pradėti derybas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruodžio 16 d. – Pateikiamos GAC išvados. Nepriimama jokie sprendimo dėl Komisijos šeštosios rekomendacijos pradėti stojimo derybas.</li> </ul>

2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sausio 31 d. – Prokuroras pagrindiniam opozicijos lyderiui pareiškia kaltinimą „kartu su užsienio žvalgybos tarnyba rengus sąmokslą siekiant nuversti vyriausybę“. ES pareiškia susirūpinimą dėl politinio dialogo šalyje pablogėjimo ir paragina atlikti nepriklausomą ir skaidrų tyrimą.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vasario 10 d. – Opozicijos lyderis pradeda skelbti slaptą įrašytus oficialius telefoninius pokalbius, tvirtindamas, kad vyriausybė neteisėtai seka iki 20 000 piliečių.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vasario 18 d. – Komisijos narys J. Hahnas apsilanko Skopjė ir taip pat pareiškia didelį susirūpinimą dėl tūkstančių piliečių sekimo, apie kurį buvo paskelbta, ir paragina nuodugniai ištirti šį klausimą.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Balandžio 21 d. – GAC pareiškia labai didelį susirūpinimą dėl blogėjančios padėties šalyje ir primygtinai paragina politinius lyderius skubiai spręsti problemas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegužės 9–10 d. – Per susirėmimus Kumanove žūva 8 policininkai ir 14 asmenų, kaip įtariama, priklausiusių ginkluotai etninių albanų grupei.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Birželio 2 d. – Komisijos narys J. Hahnas susitinka su keturių pagrindinių politinių partijų lyderiais, šie pasirašo Pržino susitarimą.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Birželio 22 ir 23 d. – ES Užsienio ir bendrųjų reikalų taryba paragina visas partijas laikytis birželio 2 d. jų sudaryto susitarimo ir įgyvendinti visas Komisijos rekomendacijas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liepos 15 d. – Susitarimas dėl Pržino susitarimo įgyvendinimo protokolo. Pagrindiniai dalykai, dėl kurių susitarta: rugsėjo 1 d. opozicinės partija grįžta į parlamentą, nuo sausio 15 d. pradedamas taikyti technokratinis valdymas, 2016 m. balandžio 24 d. rengiami parlamento rinkimai.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rugsėjo 15 d. – Paskiriamas specialus prokuroras, tirsiantis klausimus, susijusius su pokalbių klausymusi.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rugsėjo 18 d. – Komisijos narys J. Hahnas apsilanko Skopjė ir dalyvauja ALDSK plenariniame posėdyje.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spalio 2 d. – Ministras pirmininkas Gruevskis dar kartą patvirtina, kad narystė ES ir NATO ir seno ginčo dėl pavadinimo išsprendimas yra šalies prioritetai.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lapkričio 5 d. – Komisija pareiškia, kad ji yra pasirengusi ir toliau taikyti savo rekomendaciją su šalimi pradėti stojimo derybas. Tačiau tai bus daroma su sąlyga, kad bus „toliau įgyvendinamas birželio–liepos mėn. sudarytas politinis susitarimas ir padaryta didelė pažanga įgyvendinant neatidėliotinus su reformomis susijusius prioritetinius tikslus“.</li> </ul>

Šaltinis: Europos Komisija.

## Tikrinti projektai

Projekto Nr. (tekste)	Projekto pavadinimas	Sutarties Nr.	Sutarties vertė (eurais)
<b>Viešieji pirkimai</b>			
1.	Parama viešųjų pirkimų sistemai	260-590	986 442
2.	Parama valdymui ir administravimui gerinti	253-091 ir 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Paramos valdymui ir administravimui gerinti (SIGMA) programa, Institucinių gebėjimų stiprinimo PNPP taikymo regione paprogramė	319-423	10 000 000
4.	Viešųjų pirkimų mokymų rengimas Vakarų Balkanų šalyse ir Turkijoje	248-580	3 962 000
<b>Korupcija</b>			
5.	Tolesnių strateginių dokumentų ir atitinkamų veiksmų planų, skirtų korupcijos ir interesų konfliktų prevencijai ir represijai užtikrinti, rengimo parama	252-831	165 968
6.	Keitimasis ES geriausia patirtimi kovos su korupcija tikslais vietos lygmeniu vykdomo stebėjimo srityje	10-39880	138 500
<b>Gebėjimų stiprinimo iniciatyva</b>			
7.	Techninė pagalba Informacinės visuomenės ir administravimo ministerijai ir nacionalinės mokymo koordinavimo sistemos įgyvendinimo gerinimas	10-14592	1 095 000
8.	ReSPA valdymas ir ReSPA veiklos organizavimas	256-128	2 400 000
9.	ReSPA valdymas ir ReSPA veiklos organizavimas	331-241	3 500 000
10.	Techninė pagalba buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos PNPP mokymo ir paramos priemonei pagal PNPP 2007 m. reglamentą	240-984	969 000
11.	Institucijų gebėjimo valdyti ir įgyvendinti veiklos programas stiprinimas	260-772	1 599 710
<b>Transportas</b>			
12.	Valstybinės transporto inspekcijos administracinių ir veiklos gebėjimų stiprinimas	09-42802	732 750
13.	Likusios X koridoriaus linijos, jungiančios su automagistralės ruožu Demir Kapija–Smokvica, priežiūra	09-24859/1	8 977 500
14.	Naujo geležinkelio ruožo Kičevas–siena su Albanijos Respublika, kaip VIII koridoriaus dalies, tiesimo išsamaus projekto ir konkurso dokumentų ir šalyje paramos gavėjoje atliekamų statybos darbų priežiūros konkurso dokumentų parengimas	11-28412/1	7 752 425
<b>Aplinka</b>			
15.	Centrinės ir vietos valdžios institucijų administracinių gebėjimų įgyvendinti atliekų tvarkymo teisės aktus ir užtikrinti jų vykdymą stiprinimas	244-793	1 297 150
16.	Centrinės ir vietos valdžios institucijų aplinkos valdymo gebėjimų oro kokybės srityje stiprinimas	245-323	1 000 000
17.	Techninė pagalba nacionalinių vandens tarifų studijai parengti	10-10139/1	785 000

Šaltinis: paimta iš Europos Komisijos duomenų bazės.



## Santrauka

### V

Pasirengimo narystei pagalbos priemonių (PNPP I) investicijomis į aplinkos ir transporto infrastruktūrą siekiama sustiprinti administracinius gebėjimus suteikiant galimybę mokytis iš konkrečių projektų įgyvendinimo. Tai reiškia, kad šalis netiesiogiai kaupia viešųjų pirkimų tuose sektoriuose patirtį, atitinkančią struktūrinių fondų teisinės sistemos reikalavimus.

### VI

Nors Komisija ir pripažįsta, kad, įdiegus decentralizuotą įgyvendinimo sistemą (DJS), galėtų sulėtėti poreikių nustatymo ir rezultatų pateikimo procesas, ji norėtų atkreipti dėmesį į tai, kad finansinės paramos programavimas, įgyvendinimas ir rezultatų vertinimas yra iš atskirų etapų sudarytas ir sudėtingas procesas, kuriam įgyvendinti, nepriklausomai nuo projektų tipo ar valdymo būdo, reikia kelių metų.

### VII

DJS tikslas – įsteigti veikiančią decentralizuoto ES lėšų valdymo sistemą. Nacionalinės valdžios institucijos turėtų būti skatinamos taikyti ją, kaip gerą patirtį, visame viešojo administravimo sektoriuje. Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija šiuo metu rengia visapusišką viešųjų finansų valdymo (VfV) reformos programą, kuri bus grindžiama visapusiška VfV posistemių diagnostika ir, tikimasi, pagerins viso viešojo administravimo sektoriaus gebėjimus šioje srityje.

## Įvadas

### 12

Komisija sutinka su šiuo išlaidų sektoriams pristatymu. Komisija norėtų pateikti toliau esančią papildomą informaciją. Pagal PNPP I reglamentą pagalba turi būti planuojama ir įgyvendinama atsižvelgiant į šiuos komponentus:

1. pereinamojo laikotarpio pagalbą ir institucijų kūrimą – šis komponentas taikomas visiems sektoriams;
2. tarpvalstybinį bendradarbiavimą – šis komponentas taikomas teritorinio bendradarbiavimo sektoriui;
3. regioninę plėtrą – šis komponentas taikomas aplinkos ir transporto sektoriams;
4. žmogiškųjų išteklių vystymą – šis komponentas taikomas švietimo, užimtumo ir socialinės politikos sektoriui;
5. kaimo plėtrą – šis komponentas taikomas žemės ūkio sektoriui.

Paskutiniai trys komponentai taikomi iš struktūrinių fondų lėšų finansuojamiems projektams, ir juos taikyti galėjo tik tos šalys kandidatės, kurios yra akredituotos decentralizuotai valdyti lėšas.

### 13

Pagal PNPP I parama iš struktūrinių fondų lėšų finansuojamiems projektams, pvz., investicijos į aplinką ir transportą, buvo teisiškai įmanoma tik taikant šalies DJS. Taikant decentralizuotą valdymą skirtas lėšas valdo tam tikslui specialiai patvirtintos šalies specialiosios viešojo administravimo struktūros.

## Pastabos

### 27

Kadangi derybų programa nėra sukurta, Komisija remia gebėjimų stiprinimą šioje srityje turimomis priemonėmis. 2015 m. šalis priėmė veiksmų planą, kuriame numatytos konkrečios priemonės ir nustatyti terminai, ir suteikė įgaliojimus keliose prioritetinėse srityse, įskaitant kovą su korupcija. Komisija nuolat stebi šio veiksmų plano įgyvendinimo pažangą ir dėl to jau imasi tolesnių veiksmų aukščiausiu lygiu. Komisija šią sritį aptaria savo pažangos ataskaitoje ir dokumente „Neatidėliotini su reformomis susiję prioritetiniai tikslai“. Be to, pagal šalies parengtą neatidėliotinių reformų prioritetų veiksmų planą ypatingas dėmesys skiriamas kovai su korupcija, jame nurodomi aiškūs tikslai ir terminai. Kovos su korupcija tema taip pat aptariama vedant aukšto lygio dialogą stojimo klausimais (ALDSK), tuo tikslu taip pat nustatyti šios temos nagrinėjimo tikslai ir terminai. Tai, ar visi nustatyti tikslai bus sėkmingai įgyvendinti, galiausiai priklauso nuo nacionalinių valdžios institucijų, kurios dėl to turi parodyti reikalingą politinę valią.

### 29

Remdamasi Komisijos komunikatu (COM (2012)492, 2012 m. rugsėjo 12 d.) ir 2014–2020 m. ES paramos pilietinei visuomenei plėtros šalyse gairėmis, Komisija aiškiai žino, kaip remti pilietinės visuomenės organizacijas (PVO), ir aktyviai vedė dialogą su jomis dėl visų pagrindinių sektorių, įskaitant kovą su korupcija. Komisija nuolat ieško naujų novatoriškų būdų, kaip remti PVO.

### 2 langelis. Pirmą įtrauka

Dėl 7 projekto 2014 m. vasario 14 d. šalis priėmė teisės aktą, pagal kurį tampa privaloma atlikti funkcinę analizę prieš kiekvieną organizacijos struktūros pakeitimą. Svarbu, kad nacionalinės valdžios institucijos užtikrintų tinkamą teisės akto įgyvendinimą.

### 2 langelis. Trečia įtrauka

Pagal dabartinę šalies teisinę sistemą viešojo administravimo institucija negali skirti papildomų lėšų šiems mokymus vykdančioms subjektams.

### 3 langelis. Ketvirtą įtrauka

Nors Komisija sutinka su pastaba dėl 16 projekto, būtina pažymėti, kad ES šioje srityje teikia didelę techninę paramą, susijusią su gebėjimų ugdymu ir įranga. Tačiau oro kokybė yra labai sudėtinga problema, kuri reikalauja ne tik didelių finansinių ir žmogiškųjų išteklių patikimai sistemai sukurti, bet ir nacionalinių valdžios institucijų reguliariai vykdomos įrangos techninės priežiūros ir atnaujinimo.

13 iš 17 oro kokybės stebėjimo sistemų (OKKS), sudarančių nacionalinio oro kokybės stebėjimo tinklo pagrindą, suteikė Europos Sąjunga. Dabar įgyvendinamu poriniu projektu oro kokybės srityje (pagal 2012 m. PNPP) teikiama parama ministerijai siekiant parengti kalibravimo laboratorijos akreditavimo dokumentus.

### 3 langelis. Penkta įtrauka

17 projektas. 2016 m. sausio 15 d. nacionalinis parlamentas priėmė Įstatymą dėl vandens paslaugų kainų nustatymo (Oficialusis leidinys Nr. 07/16, paskelbtas 2016 01 18), o netrukus turi būti įsteigta reguliavimo institucija. Šiam procesui užbaigti reikia daugiau laiko.

Įstatymo įgyvendinimo terminas – 2016 m. rugsėjo mėn., o naują vandens tarifų nustatymo metodiką planuojama patvirtinti 2016 m. spalio mėn. pabaigoje. Ji turėtų būti taikoma nuo 2018 m. sausio 1 d. savivaldybėse, turinčiose daugiau kaip 10 000 gyventojų, o nuo 2019 m. sausio 1 d. – savivaldybėse, turinčiose mažiau kaip 10 000 gyventojų.

### 41

Siekdama sugriežtinti ir pagerinti nuoseklumą ir koordinavimą, Komisija pagal naują PNPP II finansinę perspektyvą pradėjo taikyti į sektorius orientuotą metodą. Jį taikant, bus galima geriau spręsti sektorių problemas. Šio metodo taikymas taip pat turėtų užtikrinti paramos nuoseklumą ir suinteresuotųjų subjektų ir paramos teikėjų koordinavimą.

### 42

Iš tiesų, PNPP parama yra pagrįsta programa, pagal kurią poreikių nustatymas, finansinės paramos programavimas, įgyvendinimas ir atitinkamai rezultatų pateikimas yra nuoseklus ir sudėtingas procesas, trunkantis keletą metų. Pagal PNPP II Komisija, siekdama sutrumpinti šį laikotarpį, programuoja savo paramą atsižvelgdama į projektų užbaigtumo lygį. Be to, iš struktūrinių fondų lėšų finansuojamai paramai pagal PNPP I buvo taikomas akreditavimo procesas (jis buvo taikomas jau priėmus programas), ir tai taip pat turėjo poveikį įsigijimui / įgyvendinimui ir tų fondų lėšų panaudojimui.

### 47

Komisija norėtų pateikti toliau esančią papildomą informaciją. Siekiant paremti naujai į valdymo struktūras priimtus darbuotojus ir prvesti jiems mokymus, kuriais užtikrinamos reikalingos žinios veiklai vykdyti pagal DJS, buvo pasinaudota 2005–2006 m. CARDS programomis. Vėlesniais metais valdymo struktūrų pajėgumai susilpnėjo dėl didelės darbuotojų kaitos. Komisija visuomet pabrėžia poreikį vykdyti tinkamą darbuotojų išsaugojimo politiką ir net įtraukė tokią politiką į 2013 m. DJS veiksmų planą. Vyriausybė turi būti visapusiškai įsipareigojusi užtikrinti pakankamus valdymo struktūrų pajėgumus.

### 49

Komisija norėtų pateikti toliau esančią papildomą informaciją. Pagal taikytinus reglamentus 1085/2006 ir 718/2007 iš struktūrinių fondų lėšų finansuojama parama šaliai gali būti teikiama tik decentralizuotai. Pagal PNPP II Komisija griežčiau vykdo šaliai skirtų lėšų valdymo decentralizavimą.

## 50

Pagal PNPP II Komisija ne tik mažina *ex ante* patikrų skaičių ir griežčiau vykdo lėšų decentralizavimą, bet ir atidžiai stebi nacionalinių valdžios institucijų parengtus viešųjų pirkimų planus, taip pat pataria šaliai pasirinkti, kokie projektai yra prioritetingi, nes tai padėtų sumažinti tolesnio įsipareigojimų panaikinimo riziką. Siekdama išspręsti su PNPP įgyvendinimu susijusias problemas, Komisija stebi, kaip įgyvendinamas nacionalinių valdžios institucijų parengtas DJS veiksmų planas.

## Išvados ir rekomendacijos

### 67

Nors Komisija apskritai su Audito Rūmų bendra išvada sutinka, ji teigia, kad buvo pasiekta daug rezultatų, o šaliai suteikta parama kai kuriais atvejais padėjo pagerinti administracinius gebėjimus. Pavyzdžiui, viešųjų pirkimų srityje PNPP parama buvo kertinis akmuo kuriant Valstybinę apeliacinę komisiją.

### 1 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Atlikus valstybės išlaidų ir finansinės atskaitomybės vertinimą, patvirtinama, kad šios sritys turi būti stiprinamos, siekiant užtikrinti gerą viešųjų finansų valdymo (VFV) sistemos veikimą. Tolesnė ES parama turėtų būti derinama su priemonėmis, kurios turi būti nustatytos dabar rengiamoje VFV reformos programoje.

### 69

PNPP I investicijų į aplinką ir transporto infrastruktūrą tikslas – sustiprinti administracinius gebėjimus suteikiant galimybę mokytis iš konkretaus tipo projektų įgyvendinimo. Tai reiškia, kad šalis netiesiogiai kaupia viešųjų pirkimų tuose sektoriuose patirtį, atitinkančią struktūrinių fondų teisinės sistemos reikalavimus.

### 2 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Be to, Komisija ir toliau organizuos mokymus ir teiks JASPERS paramą šaliai.

### 3 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Šiuo metu Komisija imasi tolesnių veiksmų dėl sektorių ir jungtinių stebėsenos komitetų rezultatų ir tvarumo. Šie veiksmai bus toliau stiprinami parengiant veiklos rezultatų planą pagal PNPP II – pagal šį planą tikslai ir baziniai lygiai nustatomi projekto ir programos lygmeniu. Be to, Komisija peržiūri kiekvienos programos įgyvendinimą, po to, kai ji yra užbaigiama, ir pasilieka teisę susigrąžinti lėšas, jei yra nuokrypių nuo tikėtinių rezultatų ir panaudotų lėšų.

### 71

Finansinės paramos programavimas, įgyvendinimas ir rezultatų vertinimas yra iš atskirų etapų sudarytas ir sudėtingas procesas. Pagal PNPP II Komisija parengė į sektorius orientuotą metodą, kurį taikant bus galima geriau spręsti sektorių problemas. Jis taip pat turėtų užtikrinti paramos nuoseklumą ir suinteresuotųjų subjektų ir paramos teikėjų koordinavimą. Siekdama sumažinti atotrūkio tarp programavimo ir įgyvendinimo riziką, Komisija skiria daug daugiau dėmesio projektų užbaigtumui. Tuo tikslu pagal PNPP II buvo įdiegta bendra projektų rengimo sistema.

## 4 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Pagal PNPP II Komisija parengė į sektorius orientuotą metodą, kurį taikant bus galima nuodugniau spręsti sektorių problemas. Šis metodas taip pat užtikrina paramos nuoseklumą ir suinteresuotųjų subjektų ir paramos teikėjų koordinavimą.

## 5 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Pagal PNPP II Komisija laikosi griežtesnio požiūrio dėl lėšų apimties ir projektų sudėtingumo. Decentralizacija pagrįsta atitinkamų nacionalinių struktūrų gebėjimų įgyvendinti projektus įvertinimu.

## 6 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

### 6 rekomendacija. i)

Nacionalinės valdžios institucijos turėtų ne tik stiprinti administracinius gebėjimus, bet ir įrodyti esančios tvirtai politiškai įsipareigojusios įveikti korupciją ir padidinti skaidrumą – tai galima įvertinti pasinaudojant esamomis priemonėmis, konkrečiai, pažangos ataskaita, aukšto lygio dialogu stojimo klausimais (ALDSK) ir atsižvelgiant į neatidėliotinus reformų prioritetus.

### 6 rekomendacija. ii)

Paskutinį dešimtmetį Komisijos darbas buvo padėti šaliai registruoti korupcijos atvejus; ji ir toliau padės šaliai kaupti tokią informaciją.

### 6 rekomendacija. iv)

Kadangi derybų programa nėra parengta, Komisija, siekdama įvertinti nacionalinių valdžios institucijų gebėjimus įgyvendinti pagrindines *acquis* sritis, toliau taikys esamas priemones, konkrečiai, pažangos ataskaitą, ALDSK, ir neatidėliotinių reformų prioritetų vykdymą. Pavyzdžiui, nacionalinių valdžios institucijų parengtame veiksmų plane dėl neatidėliotinių su reformomis susijusių prioritetinių tikslų nustatyti pagrindinių sričių prioritetų įgyvendinimo tikslai ir terminai. Be to, taikant naują metodą dėl pažangos ataskaitos formos, galima tiksliau nustatyti kai kurių bandomųjų skyrių tikslus. Tačiau konkrečių ir ilgalaikių rezultatų bus galima pasiekti tik tada, jei nacionalinės valdžios institucijos įrodys esančios tinkamai politiškai įsipareigojusios vykdyti šią veiklą.



## KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

### Nemokamų leidinių galite įsigyti:

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

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

### Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Šioje ataskaitoje Audito Rūmai nagrinėja, ar Komisijos parama buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai veiksmingai prisidėjo prie šalies administracinių gebėjimų stiprinimo siekiant jai padėti pasirengti narystei ES. Audito Rūmai daro išvadą, kad audituotu laikotarpiu (2007–2013 m.) buvo padaryta santykinai nedidelė pažanga. Tai iš esmės lėmė nepakankama šalies politinė valia pašalinti kai kurias kliūtis, trukdančias stiprinti administracinius gebėjimus, ir dėl sistemos, kokia taikoma per stojimo derybas, nebuvimo sumažėjęs poveikis, kurį Komisija galėjo padaryti skatindama reformą pagrindinėse srityse. Tuo pat metu Audito Rūmai pažymi, kad Komisijai valdant audituotus projektus nustatyta trūkumų.



EUROPOS  
AUDITO  
RŪMAI



Leidinių biuras