

IV

(Pranešimai)

EUROPOS SAJUNGOS INSTITUCIJŲ IR ORGANŲ PRANEŠIMAI

AUDITO RŪMAI

SPECIALIOJI ATASKAITA Nr. 5/2007

Komisijos vykdytas CARDS programos valdymas, su Komisijos atsakymais

(Pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

(2007/C 285/01)

URINYS

	<i>Dalys</i>	<i>Puslapis</i>
SANTRUMPOS		3
SANTRAUKA	I–VIII	4
IVADAS	1–7	5
AUDITO APIMTIS IR METODIKA	8–10	5
PASTABOS	11–60	6
Nepakankamas strateginis vadovavimas programavimo procesui	11–27	6
ŠSD suformuluoti pernelyg abstrakčiai, MIP nenustatyti aiškūs prioritetai, pagalba nėra pakankamai veiksmingai valdoma	11–19	6
Dėl silpo strateginio vadovavimo iškilo su įgyvendinimo problemų	20	7
Pagalbos nukreipimas iš paramos investicijoms į institucijų vystymo projektus ...	21–27	7
Veiksmingai dirbančios valdymo struktūros užtikrino greitą pagalbos pristatymą, tačiau nacionalinėms administracinėms struktūroms tai buvo pernelyg didelis iššūkis	28–41	9
Valdymo struktūros ne visada tinkamos	28–37	9
Pagalba pristatoma greitai, tačiau nepakankamai atsižvelgiant į šalies gavėjos gebėjimus ją įsisavinti	38–41	11
Komisijos vykdomas valdymas nepadedą didinti šalių gavėjų atsakomybės	42–54	12
Ribota šalių gavėjų atsakomybė projektų atrankos ir konkursų skelbimo etapuose	45–52	12
Nepakankamas šalių indėlis koordinuojant donorus	53–54	14
Nenuosekli priežiūra ir vertinimo metodika	55–60	14

	<i>Dalys</i>	<i>Puslapis</i>
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	61–70	15
Ar veiksmingas buvo Komisijos vykdytas CARDS programos valdymas?	61	15
Ar strateginis vadovavimas programoms buvo tinkamas ir nuoseklus?	62–64	15
Kokiu mastu Komisijos nustatyti ir naudojami valdymo metodai buvo tinkami ir veiksmingi?	65–67	15
Kokiu mastu finansuojami projektai skatino pagalbą gaunančių šalių indėlį?	68–69	16
Ar atliekant priežiūrą ir vertinimą buvo galima veiksmingai nustatyti trūkumus ir skelbti išvadas ir ar tolesni Komisijos veiksmai buvo savalaikiai?	70	16
Komisijos atsakymai		19

SANTRUMPOS

APF	Albanijos vystymo fondas
BiH	Bosnija ir Hercegovina
BJRM	Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija
CARDS	Bendrijos parama rekonstrukcijai, vystymui ir stabilizavimui
CFKA	Centrinė finansų ir kontraktų agentūra
DG ELARG	Plėtros generalinis direktoratas
DG RELEX	Išorės santykių generalinis direktoratas
ERA	Europos rekonstrukcijos agentūra
EK	Europos Komisija
ECPA	Bendrijos paramos policijai Albanijoje misija
ES	Europos Sąjunga
ESBO	Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija
EURALIUS	Europos pagalbos Albanijos teismų sistemai misija
HQ	Būstinė
IPA	Pasirengimo narystei priemonė
JFR	Jugoslavijos Federacinė Respublika
JT	Jungtinės Tautos
KFOR	NATO vadovaujama operacija Kosove
MIP	Daugiametė orientacinė programa
OVI	Objektyviai patikrinami rodikliai
PB	Pasaulio bankas
ROM	Rezultatais grindžiama priežiūra
SAI	Aukščiausioji audito institucija
SAP	Stabilizacijos ir asociacijos procesas
SR	Speciali Europos Audito Rūmų ataskaita
ŠSD	Šalies strategijos dokumentas
UNMIK	Dalys

SANTRAUKA

I. Pagrindinis Bendrijos paramos rekonstrukcijai, vystymui ir stabilizavimui (CARDS) programos tikslas – paremti šalių gavėjų dalyvavimą Stabilizacijos ir asociacijos procese (SAP) ir padidinti su šiuo procesu susijusią pagalbą gaunančių valstybių ir subjektų atsakomybę. CARDS buvo sukurtas siekiant skatinti tvarią ir su ES suderintą reformą, stiprinti stabilumą ir priartinti regioną prie Europos Sąjungos. 2000–2006 m. programos biudžetui buvo skirta daugiau nei 5 milijardai eurų (žr. 1–7 dalis).

II. Audito Rūmai atlikto CARDS programos auditą siekdami įvertinti, ar Komisija veiksmingai valdė programą. Auditas buvo atliktas tikrinant (žr. 8 dalį):

- a) ar strateginiu požiūriu programa buvo valdoma tinkamai ir nuosekliai;
- b) ar Komisijos priimti ir taikyti valdymo metodai buvo tinkami ir veiksmingi;
- c) ar pagal programą finansuojami projektai skatino šalių gavėjų savarankišką valdymą; ir
- d) ar atliekant priežiūrą bei vertinimą buvo galima veiksmingai nustatyti trūkumus ir skelbti išvadas ir ar tolesni Komisijos veiksmai buvo savalaikiai.

III. Komisijos vykdytas strateginis vadovavimas buvo labai bendro pobūdžio. Jis tiko rekonstrukcijos etapui, tačiau netiko sudėtingesniems institucijų vystymo tikslams. Šalių strateginiuose dokumentuose trūko tinkamų gairių ypač dėl to, kad juose nebuvo remiamasi sektorių strategijų kalendoriniais planais. Daugiametėse orientacinėse programose nenustatyti prioritetai tarp įvairių intervencijos sričių bei jų viduje. Taip pat nebuvo pasinaudota 2004 m. įsteigtomis Europos partnerystėmis veiksmingesnei priemonių atrankai užtikrinti (žr. 11–27 dalis).

IV. Anksčiau ES parama Vakarų Balkanams negalėjo būti pakankamai veiksminga dėl to, kad buvo taikomi treji skirtingi teisiniai pagrindai, kad programos buvo įgyvendinamos pernelyg lėtai ir dėl per didelės centralizacijos. CARDS reglamente buvo suvienodinti teisiniai pagrindai. Komisija taip pat sugebėjo sėkmingai užtikrinti, kad pagalba būtų pristatoma greitai, tačiau kai kuriais atvejais ši pagalba viršijo šalies gavėjos gebėjimą ją įsisavinti. Komisija priėmė keturis skirtingus valdymo metodus. Du pagrindiniai metodai – įgalios delegacijos ir Europos rekonstrukcijos agentūra (ERA) – pasirodė patys veiksmingiausi ir tinkamiausi (žr. 28–41 dalis).

V. Nors Komisijai šalies gavėjos indėlis buvo prioritetinė užduotis, nebuvo pasirinkta jokie nuoseklaus metodo šiam tikslui pasiekti, o naudoti valdymo metodai šalių gavėjų taip pat neskatino prisidėti (žr. 42–54 dalis).

VI. Tam tikrais aspektais priežiūra ir vertinimas buvo kokybiški, tačiau būta tam tikrų nesutarimų tarp delegacijų ir ERA. Nebuvo apibrėžti aiškūs projektų rodikliai, o tai padarė neigiamą įtaką priežiūros veiksmingumui (žr. 55–60 dalis).

VII. Audito Rūmai daro išvadą, kad Komisijos vykdytas CARD programos valdymas iš esmės sėkmingai prisidėjo prie šalių gavėjų stabilizacijos ir rekonstrukcijos procesų. Tačiau teikiama pagalba nebuvo tokia pat veiksminga gerinant administracinius gebėjimus, kadangi iš pat pradžių buvo skirtas nepakankamas dėmesys institucijų vystymui, o šalims gavėjoms trūko gebėjimų įsisavinti teikiamą pagalbą. (žr. 61–70 dalis).

VIII. CARDS reglamentas nustojo galioti 2006 m. pabaigoje, o naujoji Pagalbos pasirengimo narystei priemonė įsigaliojo 2007 m. Audito Rūmai rekomendavo Komisijai: tobulinti strateginį vadovavimą; užtikrinti, kad įgyvendinimo tempas atitiktų pagalbos gavėjų galimybes įsisavinti pagalbą; sukurti veiksmingą strategiją, užtikrinančią, kad šalys gavėjos įneštų savo indėlį ir plačiau taikytų geriausią sektiną priežiūros ir vertinimo praktiką (žr. 61–70 dalis).

ĮVADAS

1. CARDS yra santrumpa, kuri reiškia „Bendrijos parama rekonstrukcijai, vystymui ir stabilizavimui“. CARDS programa ⁽¹⁾ apima šias keturias Vakarų Balkanų šalis: Albaniją, Bosniją ir Hercegoviną, Kroatiją, Jugoslavijos Federacinę Respubliką ir Buvusiąją Jugoslavijos Respubliką Makedoniją. Teikiant paramą JFR ir jos teisių perėmėjai Serbijos ir Juodkalnijos valstybių sąjungai ⁽²⁾, CARDS programa buvo suskirstyta į tris metines programas: Serbijos ⁽³⁾, Kosovo ir Juodkalnijos.

2. CARDS yra dalis Europos Sąjungos Vakarų Balkanų regionui taikomos stabilizacijos ir asociacijos strategijos, kuri gimė kaip atsakas kariniams veiksams buvusioje Jugoslavijoje paskutiniame praėjusio šimtmečio dešimtmetyje. Stabilizacijos ir asociacijos strategija suvaidino svarų vaidmenį užbaigiant karinį konfliktą, fiziškai atstatant šalis ir gaivinant jų ekonomiką (stabilizacija) bei stiprinant ryšius su Europos Sąjunga (asociacija). 2000 m. birželio mėn. Europos Vadovų Tarybos susitikime buvo aiškiai pasakyta, kad tokia integracija galiausiai gali atvesti šalis į narystę Europos Sąjungoje.

3. CARDS reglamento preambulėje apibrėžtas pagalbos tikslas: „*Esama Bendrijos pagalba turėtų būti išplėsta ir perskirstyta, suderinant ją su Europos Sąjungos politiniais tikslais regione, visų pirma prisidedant prie stabilizacijos ir asociacijos proceso bei didinant šalių ir subjektų gavėjų atsakomybę šiame procese*“. Be to, pagal reglamentą ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas Bendrijos pagalbos regioniniam aspektui.

4. Stabilizacijos ir asociacijos procesas (SAP) yra progresyvi partnerystė, kurią įgyvendindama ES siūlo prekybos nuolaidas (autonominės prekybos priemonės), ekonominę ir finansinę paramą (CARDS programa) bei sutartinius santykius (stabilizacijos ir asociacijos sutartis).

⁽¹⁾ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2666/2000 (OL L 306, 2000 12 7, p. 1).

⁽²⁾ 2003 m. vasario mėn. JFR buvo pertvarkyta į dvi respublikas – „Serbijos ir Juodkalnijos“ – valstybių sąjungą. Konstitucijos Chartija numatė galimybę kiekvienai šių respublikų po trejų metų surengti referendumą dėl savo nepriklausomybės. 2006 m. pavasarį Juodkalnija surengė tarptautinius standartus atitinkantį referendumą dėl nepriklausomybės. Balsavusiųjų už ryšius su Serbija susilpninimą skaičius viršijo 55 % ribą ir tai leido Juodkalnijai 2006 m. birželio 3 d. oficialiai paskelbti nepriklausomybę. Po dviejų dienų Serbija paskelbė, kad ji yra valstybė, perimanti Serbijos ir Juodkalnijos sąjungos teises.

⁽³⁾ Taigi visoje ataskaitoje nuorodos į Serbiją neapima Kosovo provincijos.

5. 2000–2006 m. CARDS programos biudžetą sudarė 5 milijardai eurų, kurių didžiąją dalį buvo numatyta skirti paramai investicijoms ir institucijų vystymui. Vakarų Balkanų regione iš viso yra apie 24 milijonus gyventojų. Todėl pagal CARDS programą kiekvienam gyventojui tenka 30 eurų paramos – tai rodo, kokią politinę reikšmę šiam regionui teikia ES ⁽⁴⁾.

6. Pagrindinės CARDS programos intervencijos sritys yra šios:

- a) rekonstrukcija, demokratijos stabilizavimas, pilietinės visuomenės sutaukymas ir pabėgėlių sugrįžimas;
- b) institucinės ir teisinės sistemos sukūrimas, derinimas su Europos Sąjungos standartais ir strategijomis, parama demokratijai ir teisinės valstybės kūrimui, žmogaus teisės, politinė visuomenė ir žiniasklaida bei laisvos rinkos ekonomikos kūrimas;
- c) tvarus ekonominis ir socialinis vystymas, įskaitant struktūrinę reformą;
- d) glaudesnių santykių ir regioninio šalių bendradarbiavimo, šių šalių ir ES bei (tuometinių) vidurio Europos šalių kandidatų bendradarbiavimo plėtra.

7. Iki 2005 m. pradžios Europos Komisijoje už CARDS programos valdymą bendrai buvo atsakingi Išorės santykių generalinis direktoratas (RELEX GD) ir EuropeAid bendradarbiavimo biuras. RELEX GD buvo atsakingas už politinius santykius ir strateginę plėtrą, t. y. šalies strateginių dokumentų ir daugiamečių orientacinių programų rengimą. EuropeAid bendradarbiavimo biuras buvo atsakingas už metinių programų valdymą. 2005 m. pradžioje Plėtros generalinis direktoratas (DG ELARG) prisiėmė atsakomybę už visą projekto ciklą nuo politikos formulavimo iki programavimo ir įgyvendinimo.

AUDITO APIMTIS IR METODIKA

8. Europos Audito Rūmų tikslas buvo įvertinti Komisijos vykdyto CARDS programos valdymo veiksmingumą. Pagrindiniai audito tikslai buvo įvertinti, koku mastu:

- a) strateginis vadovavimas programai buvo tinkamas ir nuoseklus;
- b) Komisijos nustatyti ir taikomi vadovavimo metodai buvo tinkami ir veiksmingi;

⁽⁴⁾ Palyginimui: TACIS reglamente, pagal kurį yra teikiama parama per tą patį laikotarpį kaip ir pagal CARDS programą, numatyta skirti mažiau nei 2 eurus gyventojui per metus.

- c) pagal programą finansuojami projektai skatino šalis gavėjas įnešti savo indelį;
- d) taikant priežiūrą ir vertinimą buvo galima veiksmingai nustatyti trūkumus, platinti išvadas, o tolesni Komisijos veiksmai buvo savalaikiai.

9. Audito metu buvo peržiūrėti strategijos ir planavimo dokumentai, gairės ir ataskaitos. Be to, buvo patikrinta ir įvertinta savo nuožiūra sudaryta 2002–2005 m. įgyvendintų CARDS projektų imtis (priedas).

10. Audito metu taip pat buvo patikrintos atitinkamos Komisijos vardu parengtos vertinimo ataskaitos, – įskaitant tarpinį CARDS programos vertinimą ⁽¹⁾, kuris buvo baigtas 2004 m. birželio mėn. – ir atitinkami tolesni Komisijos veiksmai. Audito Rūmai nustatė, kad šiais dokumentais, kaip patvirtinančiais įrodymais, buvo galima pagrįstai remtis rengiant atliekamo audito išvadas ⁽²⁾.

PASTABOS

Nepakankamas strateginis vadovavimas programavimo procesui

ŠSD suformuluoti pernelyg abstrakčiai, MIP nenustatyti aiškūs prioritetai, pagalba nėra pakankamai veiksmingai valdoma

11. CARDS reglamentas apibrėžia CARDS pagalbai teikti naudojamų strateginių dokumentų teisinį pagrindą: „Bendrijos pagalbą turėtų reglamentuoti strateginis planas bei metinės ir daugiametės programos, dėl kurių savo nuomonę pateiks šiuo reglamentu įsteigtas vadovybos komitetas.“

⁽¹⁾ CARDS reglamento 13 straipsnyje nustatyta, kad: „Šiuo tikslu ne vėliau kaip iki 2004 m. birželio 30 d. Komisija pateikia Tarybai vertinimo ataskaitą kartu su pasiūlymais dėl šio reglamento atiteities ir dėl bet kokių jo pakeitimų, kuriuos reikėtų padaryti.“

⁽²⁾ Pagrindinės pagalbos Balkanų valstybėms pagal CARDS reglamentą (EB) Nr. 2666/2000 (sutarties Nr. B7–6510/2002/005) vertinimo išvados buvo tokios:

- CARDS programa suvaidino labai svarbų vaidmenį užtikrinant finansinę ir techninę paramą Stabilizacijos ir asociacijos procesui;
- Centralizacija ir taikomi metodai gali sukliudyti užtikrinti savarankišką programos valdymą bei sumažinti jos veiksmingumą;
- Sunkiausiai įgyvendinamas uždavinys buvo suderinti paramą institucijų vystymui ir investicijoms į vystymo projektus;
- Programos regioninis aspektas buvo nepakankamai išreikštas.

12. Audito Rūmai vertino, koku mastu CARDS programai buvo kompetentingai vadovaujama, koku mastu ji buvo orientuota į konkrečius šalių poreikius, ir tuo pat metu atitiko programos reglamentu apibrėžtus tikslus bei stabilizacijos ir asociacijos procesą platesne prasme.

13. Pagal CARDS reglamentą Komisija parengė strateginį planą Vakarų Balkanų šalims, kurį sudaro kiekvienos valstybės šalies strategijos dokumentai (ŠSD), regiono strateginis dokumentas, sudarytas atsižvelgus į visas šalis gavėjas. Kaip reikalaujama pagal bendrąją reguliavimo sistemą, Komisija parengė dvi daugiametes orientacines programas (MIP): po vieną kiekvienai šaliai ir vieną regiono tarpvalstybinei programai 2002–2004 ir 2005–2006 metų laikotarpiams.

14. 2004 m. – baigiantis pirmojo MIP galiojimo laikotarpiui – Europos Taryba patvirtino Europos partnerystės dokumentus, kurie buvo taikomi Albanijai, Bosnijai ir Hercegovinai bei Serbijai ir Juodkalnijai, įskaitant Kosovą ⁽³⁾, siekdama pagreitinti stabilizacijos ir asociacijos procesus ⁽⁴⁾. Partnerystės buvo parengtos kiekvienai šio regiono šaliai, jose nustatyti prioritetai ir išsipareigojimai, kurių šalys partnerės privalo laikytis, kad labiau priartėtų prie Europos Sąjungos. ES parama turėjo būti skiriama prioritetinėms sritims, kaip jos buvo apibrėžtos partnerystės dokumentuose.

15. Auditas atskleidė strateginio vadovavimo CARDS programavimo mechanizmams trūkumų. Nors šalies strategijos dokumentuose (ŠSD) apibrėžtos strategijos formaliai atitiko Komisijos ŠSD gaires, jos buvo suformuluotos pernelyg plačiai, kad galėtų būti naudingos programavimo procese. ŠSD nebuvo laiku atnaujinti atsižvelgiant į esminius pasikeitimus, tokius kaip Europos Tarybos partnerystės dokumentų pasikeitimai.

16. MIP nebuvo nustatyti pirmenybiniai sektoriai ar pirmenybinės veiklos sritys pačiuose sektoriuose, kaip reikalaujama Komisijos gairėse ⁽⁵⁾, nenurodytas numatytų veiksmų įgyvendinimo kalendorinis planas. Pirmoji 2004 m. Europos partnerystė sudarė galimybę Komisijai tiksliau sufokusuoti savo veiksmus 2005–2006 metų daugiametėje orientacinėje programoje ⁽⁶⁾. Nors 2005–2006 m. daugiamečiuose planuose daromos nuorodos į Europos partnerystės apibrėžtas pirmenybines sritis, vis dėlto jomis negalima buvo remtis atrenkant finansuotinus projektus.

⁽³⁾ Remiantis Tarybos reglamentu (EB) Nr. 533/2004 (OL L 86, 2004 3 24, p. 1).

⁽⁴⁾ Europos partnerystė Kroatijai buvo patvirtinta Tarybos sprendimu 2004/648/EB (OL L 297, 2004 9 22, p. 19).

⁽⁵⁾ Nuoroda į šalies strateginių dokumentų bendrosios sistemos įgyvendinimo gairių 3.1.4 punktą.

⁽⁶⁾ Nuo to laiko, kai 2004 m. tapo šalimi kandidatė, Kroatija jau pasinaudojo pasirengimo narystei priemonėmis. Todėl peržiūrėti 2005–2006 m. CARDS MIP nebuvo būtina.

17. Kaip nustatyta CARDS reglamente, CARDS vadybos komitetas ⁽¹⁾ privalėjo pareikšti savo nuomonę apie CARDS planavimo gaires, daugiametes orientacines programas ir metines programas, siekdamas sustiprinti strateginį vadovavimą planavimo procesui. Faktiškai nebuvo rasta jokių įrodymų, kad Komiteto darbas būtų bent kiek padėjęs pagerinti siūlomų dokumentų kokybę.

18. Išsamios Komisijos analizės ir (arba) šalių gavėjų nacionalinės strategijos arba iš viso nebuvo parengtos, arba buvo parengtos per vėlai, ir todėl negalėjo sustiprinti strateginio vadovavimo. Dėl to projektai nebuvo atrenkami vadovaujantis objektyviais kriterijais, o tam tikrais atvejais jie buvo parinkti tiesiog atsiliepiant į specialius pagalbos gavėjų prašymus.

19. Nors identifikavimo procesas buvo sudėtingas, jį vykdant nebuvo remiamasi aiškia metodika, kuri galėtų padėti racionalizuoti projektų atranką. Pavyzdžiui, prieš atrenkant projektus nebuvo atlikta sąnaudų ir naudingumo santykio analizė ⁽²⁾ ar kokia nors kita palyginamoji alternatyvių projektų analizė. Kai kurie projektai buvo paprasčiausiai anksčiau teiktos pagalbos tęsinys. Nebuvo jokių gairių, kurios galėtų padėti nuspręsti, kokia intervencija labiausiai prisidėtų prie stabilizacijos ir asociacijos proceso įgyvendinimo.

Dėl strateginio vadovavimo trūkumų iškilo įgyvendinimo problemų

20. Audito metu buvo nustatyta, kad planuojami projektai skiriasi nuo įgyvendinamų projektų. Kai kurie svarbūs projektai nebuvo įgyvendinti šalies gavėjos pasipriešinimo, o kai kurie kiti projektai buvo įgyvendinami neatsižvelgiant į jų pirminius planus (1 langelis).

1 langelis

Neįgyvendintų projektų pavyzdžiai

1 atvejis. Neteikiama politinė parama Serbijos aukščiausiajai audito institucijai (AAI)

Dar 2001 m. ERA nustatė pagrindines plataus masto vyriausybės institucijų reformos Serbijoje sudedamąsias dalis – parama kuriant išdą, vidaus audito funkcija, taip pat Aukščiausiosios audito institucijos kūrimo projektas. Tačiau Serbijos Parlamentas neparėmė audito institucijos kūrimo, todėl projektas nebuvo pradėtas įgyvendinti iki pat įsigaliojant 2006 m. programai.

2 atvejis. Europos Komisijos paramos Albanijos policijai misija

2002 programavimo metų Teisingumo ir vidaus reikalų sektoriaus Albanijoje projekto aprašyme buvo numatyta policijos ir viešosios tvarkos programa, kuri turėjo „padėti kurti teisinę valstybę ir veiksmingai veikiančias policijos pajėgas, kurios galėtų prisidėti prie demokratijos stabilumo užtikrinimo“. Projekto aprašyme buvo teigiama: „projektas bus įgyvendinamas remiant EK pagalbos policijai misiją (ECPA), rengiant mokymus ir remiant susijusias investicijas“. Iš 8 milijonų eurų, skirtų policijos ir viešosios tvarkos sričiai, 4 milijonus buvo planuojama skirti institucijų vystymui remti (finansuojant ECPA misiją), 2,5 milijono eurų – mokymo ir paramos sričiai ir 1,5 milijono eurų turėjo būti panaudota kaip parama investicijoms.

Tačiau tikrovėje projektas buvo įgyvendinamas visiškai neatsižvelgiant į projekto aprašymą. ECPA misijai remti nebuvo skirta nė vieno euro. 4,7 milijono eurų buvo išleisti Duomenų perdavimo tinklui sukurti, 1,9 milijono eurų panaudoti elektros įrangai įsigyti, o 1 milijonas eurų – kaip įnašas Jungtinėms Tautoms, Saugumo sektoriaus reformai remti.

Pagalbos nukreipimas iš paramos investicijoms į institucijų vystymo projektus

21. Kadangi šalys gavėjos išgyveno atsigavimo po karo laikotarpį, ankstyvaisiais CARDS programos metais daugiau dėmesio buvo skiriama rekonstrukcijai (per investicinius projektus) nei institucijų vystymui. Tačiau toliau įgyvendinant programą, tapo būtina didesnę paramos dalį skirti institucijų vystymui.

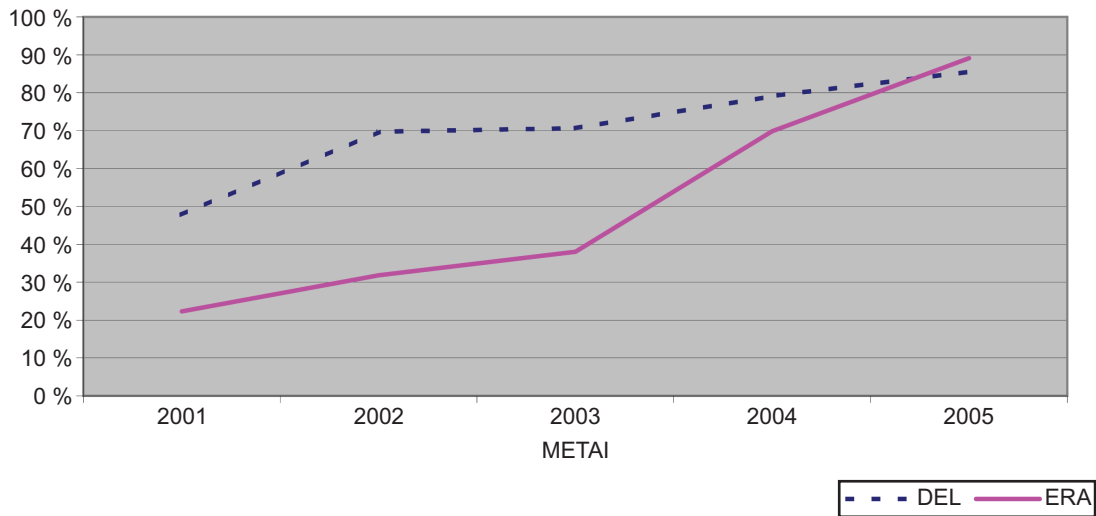
22. Pagalbos nukreipimu pasidomėjo biudžeto įvykdymą tvirtinanti institucija. Savo 2002 m. gegužės mėn. paskelbtoje ataskaitoje apie Europos rekonstrukcijos agentūrą (ERA) Europos Parlamentas išreiškė nuomonę, kad ERA turėtų labai padidinti pagalbos institucijų vystymui apimtis dviejose šalyse (t. y. Jugoslavijos Federacinėje Respublikoje ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje).

23. Audito Rūmai analizavo CARDS projektus, siekdami nustatyti ir įvertinti institucijų vystymo projektų dalį palyginti su investiciniais projektais (žr. 1 diagramą).

⁽¹⁾ CARDS vadybos komitetą sudaro valstybių narių atstovai, jam pirmininkauja Komisijos atstovas.

⁽²⁾ Sąnaudų ir naudingumo santykio analizė yra programos ar projekto ekonominio veiksmingumo matas, kurio pagrindu taip pat gali būti lyginami alternatyvūs projektai.

1 diagrama

Delegacijų ir ERA įgyvendinamų institucijų vystymo projektų santykis pagal programavimo metus ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Kiekvienų n programavimo metų projektai yra įgyvendinami n ir kitais metais.

24. Bendrai 2001–2005 m. laikotarpiu institucijų vystymo projektams imta skirti daug daugiau dėmesio. Nuo pat pradžių daug didesnis dėmesys institucijų vystymui buvo skiriamas tose šalyse, kuriose pagalbos teikimui vadovavo Delegacijos ⁽¹⁾, nei tose šalyse, kuriose šiam procesui vadovavo ERA ⁽²⁾.

25. Stiprinant šalies administracinius gebėjimus, giminingos programos laikomos labai svarbia priemone ⁽³⁾. Tačiau Vakarų Balkanuose giminingos programos buvo pradėtos įgyvendinti labai lėtai, ypač Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, kur ERA pradėjo taikyti šias programas tik 2005 m. Atlikusi giminingų programų vertinimą ⁽⁴⁾, ERA padarė išvadą, kad Agentūros programų valdytojai tik labai ribotai rėmė giminingas programas, o ERA darbuotojai ne visada buvo pakankamai gerai parengti šią priemonę naudoti.

⁽¹⁾ EK delegacijos įgyvendina CARDS programas Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje ir Kroatijoje.

⁽²⁾ ERA turi savo veiklos centrus BJRM, Kosove, Juodkalnijoje ir Serbijoje.

⁽³⁾ Komisija giminingas programas, kaip pagrindinę pagalbos institucijų vystymui įgyvendinimo priemonę, pradėjo taikyti dar 1998 m. gegužės mėn. 2003 m. birželio mėn. Salonikų vadovų susitikime buvo ypač pabrėžta giminingų programų svarba Vakarų Balkanuose.

⁽⁴⁾ Nuoroda į 2005 m. lapkričio ERA vertinimą EU/13/040/05.

26. Kadangi Vakarų Balkanų regiono valstybės išgyveno atsigavimo po karo laikotarpį, rengiant projektus, programas ir susijusius Projektų aprašymus (*Project Fiches*) ⁽⁵⁾, taip pat įgyvendinant pačius projektus, buvo atsižvelgta į Parlamento prašymą daugiau ES paramos skirti ne investicijoms remti, o institucijoms plėtoti. Tačiau tam tikrais atvejais, pakeitus planuotus projektus, institucijų vystymui buvo skirta dar mažiau dėmesio (žr. 2 langelį).

2 langelis

Institucijų vystymo projektų nukreipimas. Integruotas sienų valdymas Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje

2003 m. metinėje CARDS programoje, skirtoje Buvusiajai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai, be kitų dalykų, buvo numatyta sustiprinti žaliosios sienos kontrolę ir šiam tikslui skirta 2,8 milijono eurų. Pagal Metinę programą buvo numatyta įgyvendinti kelis šioje srityje labai reikalingus trumpalaikius veiksmus: 1) įsteigti sienų apsaugos tarnybą; 2) patobulinti personalo atrankos procedūras; 3) surengti pagrindinius mokymus ir išsamų kursą sienų apsaugos klausimais ir 4) aprūpinti padirbtų dokumentų atpažinimo įranga bei aukštosiomis technologijomis pagrįsta transporto priemonių paieškos įranga ir susijusiomis mokymo priemonėmis.

⁽⁵⁾ Projekto aprašymas yra nedidelės apimties projekto apibūdinimas (vidutiniškai 4–5 p.), nepateikiant konkrečių techninių sąlygų. Tokiame pirminiame aprašyme pateikiamas loginis numatytos intervencijos pagrindas, projekto tikslai, rezultatai ir numatoma veikla. Čia įvertinama projekto rizika, apibrėžiami objektyviai patikrinami rodikliai (OVI) ir priemonės tokiems rodikliams tikrinti.

Šios iniciatyvos tikslai buvo du: 1) padidinti vyriausybės sienų apsaugos tarnybų gebėjimus bendradarbiauti su esama organizacine sistema, siekiant tenkinti neatidėliotinus poreikius, ir 2) sukurti naują pasienio policijos organizacinę struktūrą bei Europos Sąjungos standartus atitinkančius veiklos pajėgumus.

Vietoj to, kad būtų nuosekliai siekusi tenkinti pirmiau išvardytąsias reikmes, vykdyti tikslus ir prioritetus, ERA visas lėšas panaudojo transporto priemonėms įsigyti.

27. Audito Rūmai nerado jokių įrodymų, kad Vadybos komitetas vykdytų kokią nors projektų priežiūrą po jų patvirtinimo. Kitaip sakant, Vadybos komitetas visiškai nesirūpino jau pradėtų įgyvendinti projektų pakeitimais.

Veiksmingai dirbančios valdymo struktūros užtikrino greitą pagalbos pristatymą, tačiau nacionalinėms administracinėms struktūroms tai buvo pernelyg didelis iššūkis

Valdymo struktūros ne visada tinkamos

28. 1998 m. liepos mėn. Audito Rūmai paskelbė Specialiąją ataskaitą Nr. 5/98 apie rekonstrukciją buvusioje Jugoslavijoje (1996–1997 m. laikotarpiu). Auditas buvo atliktas dviejose šalyse: Bosnijoje ir Hercegovinoje ir mažesniu mastu Kroatijoje. Ataskaitoje buvo pareikšta kritika, kad nepaisydama aiškaus ES ketinimų deklaravimo Komisija nesugebėjo nei savo būstinėje, nei atkuriamuose rajonuose sutelkti pakankamų žmogiškųjų išteklių atstatymo uždaviniui buvusioje Jugoslavijoje vykdyti. Audito Rūmai nustatė, kad:

- a) ES skiriami asignavimai rekonstrukcijai naudojami pernelyg lėtai, nes neparengta įgyvendinimo programa, trūksta darbuotojų, būstinės veikla pernelyg centralizuota, vietos valdžios institucijų pajėgumai nepakankami;
- b) 1997 m. išmokėjimų pagal ES rekonstrukcijos programą rodiklis (29 %) buvo sąlyginai nedidelis palyginti su vidutiniu kitų donorų rodikliu (52 %);
- c) veiksmingai vykdyti valdymą Komisijai trukdė ir tai, kad vienu metu galiojo skirtingi teisės aktai, taikomi rekonstrukcijos priemonėms finansuoti skirtingiems biudžeto straipsniams.

29. Trūkumams teikiant ES pagalbą pašalinti Audito Rūmai rekomendavo Komisijai perduoti pagalbos valdymą savo delegacijoms ir sumažinti sektorių, kuriuose Komisija veikia, skaičių.

30. Atlikdami šį auditą Audito Rūmai, atsižvelgdami į aukščiau nurodytus trūkumus, vertino esamų CARDS valdymo struktūrų veiksmingumą, o taip pat tai, ar pagalba buvo pristatoma pakankamai greitai.

31. Auditas parodė, kad nuo 1998 m. ES veikla Vakarų Balcanuose tapo daug veiksmingesnė. Įvyko nemažai reikšmingų pokyčių. Pirmiausia, CARDS reglamente buvo suvienodinti panašios veiklos teisiniai pagrindai. Antra, buvo pradėta perduoti atsakomybę už valdymą, siekiant pagreitinti pagalbos teikimą ir pagerinti jo kokybę⁽¹⁾. Trečia, Komisija perdavė dalį su pagalbos įgyvendinimu susijusių pareigų naujai, specialiai tuo tikslu įsteigtai organizacijai – Europos rekonstrukcijos agentūrai. Visų šių veiksmų dėka pagalba pristatoma greičiau ir pagalbos teikimas tapo veiksmingesnis (žr. 3 langelį).

3 langelis

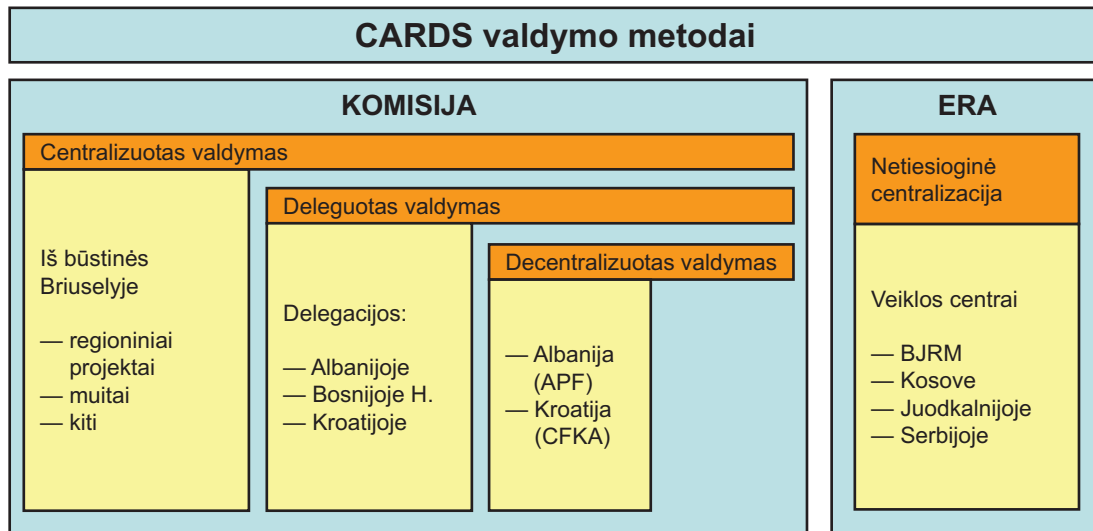
Aukšto CARDS sutarčių sudarymo lygio pavyzdys

ERA buvo įsteigta atsižvelgus į būtinybę veikti greitai ir veiksmingai, atsiliepiant į Kosovo gyventojų poreikius pasibaigus kariniam konfliktui iš karto po 1999 m. krizės. Atlikę ankstesnius auditus Audito Rūmai buvo padarę išvadą, jog ERA veiksmams Kosove iš karto po krizės atitiko ambicingus tikslus pagrindinių paslaugų srityje. Daug sutarčių Kosove ir toliau buvo sudaroma pagal CARDS programą. 2006 m. lapkričio mėn. Kosove ERA Komisijos vardu valdė daugiau nei 1 100 milijonų eurų pagalbos lėšų, dėl 91 % šių lėšų buvo prisimti sutartiniai įsipareigojimai ir maždaug 86 % jų buvo išmokėta. Kartu su KFOR pajėgomis ES parama padėjo normalizuoti gyvenimą Kosove.

32. Apskritai CARD programa įgyvendinama naudojant keturis skirtingus metodus ir struktūras (žr. 2 diagramą), kurių dauguma palieka labai ribotas galimybes dalyvauti šalims gavėjoms. Tiks būdas buvo pasirinktas siekiant užtikrinti greitą pagalbos pristatymą ir atsižvelgus į nacionalinių administracijų silpnumą.

⁽¹⁾ Perdavus įgaliojimus, ES Delegacijos dabar yra atsakingos už projektų rengimą, sutarčių sudarymą, finansinį ir techninį įgyvendinimą. Todėl centrinių tarnybų Briuselyje pareigos šiuo metu yra ne tiesioginis projektų valdymas, o greičiau Delegacijų darbo priežiūra ir parama Delegacijoms.

2 diagrama
CARDS valdymo struktūros



33. Pagrindinės šių skirtingų valdymo struktūrų charakteristikos yra šios:

- Plėtos generalinio direktorato (anksčiau EuropeAid) vykdomas centralizuotas valdymas: Plėtos GD (DG ELARG) regionines programas valdo tiesiogiai iš būstinės. Regioninėse programose didžiausias dėmesys skirtas administracinių gebėjimų stiprinimui, pavyzdžiui, muitinių veiklai, kovai su organizuotu nusikalstamumu ir pilietinės visuomenės rėmimui.
- Perduotas valdymas: valdymas buvo perduotas EK Delegacijoms Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Kroatijoje ⁽¹⁾. Taip perdavus įgaliojimus, Delegacijos šiuo metu yra atsakingos už projektų rengimą, sutarčių sudarymą, jų finansinį ir techninį įgyvendinimą.
- Decentralizuotas įgyvendinimas: Komisija perduoda atsakomybę už kai kurių programų įgyvendinimą šalių gavėjų vyriausybėms Albanijoje ir Kroatijoje.
- Netiesioginis centralizuotas valdymas: Europos rekonstrukcijos agentūra (ERA) ⁽²⁾, nepriklausoma ES žinyba, valdo programą Kosove ⁽³⁾, Serbijoje, Juodkalnijoje ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje. Administraciniu požiūriu ERA yra atskaitinga Europos Tarybai ir Europos Parlamentui, bet ne Europos Komisijai.

⁽¹⁾ Valdymo perdavimo procesas Bosnijoje ir Hercegovinoje prasidėjo 1998 m., dar prieš 2000 m. gegužės mėn. Komisijos pranešimą apie esminę jos išorinės paramos programų valdymo reformą. Kroatijoje toks valdymas Delegacijai buvo perduotas 2001 m., o Albanijoje – 2003 m.

⁽²⁾ ERA buvo įsteigta 2000 m. vasario mėn., jos pirmtakas, misija Kosove, pradėjo savo veiklą 1999 m. 2001 m. Agentūra įgaliota veikti ir Serbijoje bei Juodkalnijoje, o 2002 m. ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje.

⁽³⁾ Kosovas šiuo metu administruojamas pagal UNMIK, kaip apibrėžta Saugumo Tarybos rezoliucijoje Nr. 1244.

34. Audito Rūmai nustatė, kad perduoto valdymo ir netiesioginės centralizacijos (per ERA) metodai užtikrino greitą pagalbą pristatymą, nors Audito Rūmai pažymėjo kitų dviejų valdymo metodų (t. y. centralizuoto ir decentralizuoto) trūkumus ⁽⁴⁾.

35. Tiek Delegacijose, tiek ERA padidinti projektų valdymo tempus padėjo didesni veiklos padalinių pajėgumai, vietose dirbantys finansų specialistai ir už sutarčių sudarymą atsakingi darbuotojai. Glaudesni ryšiai su naudos gavėjais ir kitomis susijusiomis šalimis, išsamesnės žinios apie vietos sąlygas, riziką bei galimybes leido pasiekti geresnių rezultatų ir greičiau spręsti problemas ⁽⁵⁾.

36. Kitos dvi įgyvendinimo struktūros – nors ne tokios svarbios vertinant pagal lėšas – buvo mažiau veiksmingos. Centralizuoto valdymo, pagal kurį centralizuotai valdomos regioninės tarpvalstybinės programos, atveju nustatyti keli trūkumai:

- regioniniam bendradarbiavimui skirtos lėšos sudaro tik labai nedidelę bendrų išlaidų dalį (maždaug 5 %). Šių lėšų dalis valdoma valstybiniu, o ne regioniniu lygmeniu, pvz., integruotam sienų valdymui;
- panašiai didžioji dalis pabėgėlių sugrįžimo programų, nepaisant to, kad jos yra akivaizdžiai tarpvalstybinio pobūdžio, yra administruojamos atskirai kiekvienoje šalyje;

⁽⁴⁾ Šie trūkumai buvo nurodyti ir tarpiniame CARDS įvertinime.

⁽⁵⁾ Nuoroda į Specialiąją ataskaitą Nr. 10/2004 dėl ES išorinės paramos valdymo perdavimo Komisijos delegacijoms (OL C 72, 2005 3 22).

c) nors 2003 m. buvo imtasi priemonių labiau pritraukti šalis gavėjas planuojant CARS regioninius asignavimus, iš esmės šalims nebuvo suteikta pakankamai informacijos apie regioninius projektus.

37. Problemų neišvengė ir centralizuotos įgyvendinimo struktūros Albanijoje ir Kroatijoje:

a) Albanijoje programos, kurias įgyvendinant dalyvavo ir Albanijos vystymo fondas (ADF), buvo vykdomos Komisijai neįvertinus, ar ADF galėjo vykdyti savo įsipareigojimus pagal 2003 m. taikomą Finansinį reglamentą. Atsižvelgusi į problemas, susijusias su ADF, Komisija nusprendė smarkiai sumažinti decentralizuotąją Albanijoje įgyvendinamų CARDS programų dalį ir perduoti programų valdymą delegacijoms;

b) 2002 m. Kroatijoje buvo imtasi konkrečių veiksmų oficialiai įtvirtinti decentralizuotą valdymą. Tačiau, pasirinkdama tokios decentralizacijos įgyvendinimo tempą, EuropeAid neatšivėlgė į faktines Kroatijos finansų ministerijos veiklos

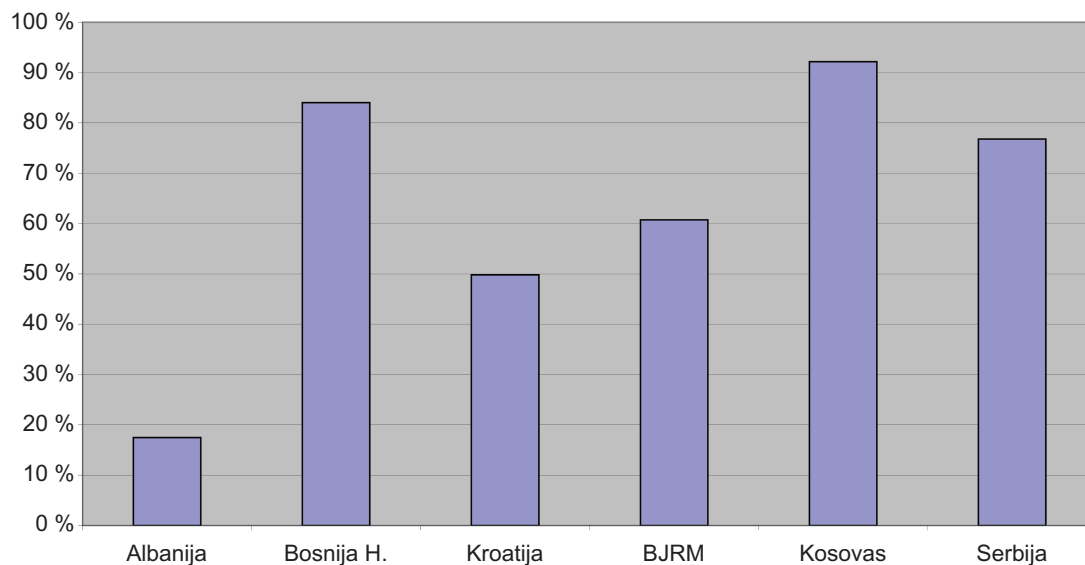
sąlygas. Todėl decentralizacijos procesas faktiškai buvo sustabdytas 2003–2005 m. Kai 2005 m. pradžioje CARDS programos įgyvendinimas iš EuropeAid buvo perduotas Plėtros generaliniam direktoratui, Komisija iš naujo įvertino situaciją ir 2006 m. vasarį nusprendė atnaujinti decentralizacijos procesą Kroatijoje ⁽¹⁾.

Pagalba pristatoma greitai, tačiau ne visuomet atsižvelgiant į šalies gavėjos gebėjimus ją įsisavinti

38. Europos Audito Rūmai savo ataskaitose apie išorės veiksmus (pavyzdžiui, Specialioji ataskaita Nr. 6/2006 dėl Komisijos vykdomo vystymo bendradarbiavimo aplinkos aspektų ⁽²⁾) ne kartą kritikavo Komisiją už vėlavimą sudarant ir įgyvendinant sutartis. Įgyvendinant CARDS programą, priešingai, sutartys buvo sudaromos itin greitai (žr. 3 diagramą) Kosove, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Serbijoje, tačiau dėl atsilikimo įgyvendinant ankstesnes programas buvo pernelyg lėtai sudaromos Albanijoje ir Kroatijoje.

3 diagrama

Sutarčių sudarymo normos CARDS valstybėse Per vienerius metus prisiimti 2002–2004 m. įsipareigojimai



⁽¹⁾ Nuoroda į Komisijos sprendimo C(2006) 264 (E/148/2006) 2 straipsnį: „Įgyvendinant CARDS, šis sprendimas bus taikomas daugumai projektų, dėl kurių Komisija susitarė su Kroatija pagal 2003 m. CARDS finansavimo susitarimą (pasirašytą 2003 m. rugsėjo 2 d.) ir 2004 m. CARDS finansavimo susitarimą (pasirašytą 2004 m. lapkričio 29 d).“

⁽²⁾ OL C 235, 2006 9 29.

39. Siekiant kompensuoti tokį atsilikimą, vėliau Albanijoje sutartys buvo pasirašomos labai koncentruotai: 63 % 2001–2005 m. pagal CARDS programą pasirašytų sutarčių buvo pasirašytos 2004 m., taigi vienu metu buvo įgyvendinama labai daug projektų, tuo būdu dar labiau apkraunant šalių gavėjų gebėjimus įsisavinti pagalbą ⁽¹⁾ (žr. 4 langelį). Dėl vėlavimo įgyvendinant 2001 m. metinę programą Kroatijoje vienu metu buvo įgyvendinamos dvi metinės programos.

4 langelis

Pernelyg didelis krūvis nacionaliniams administraciniam gebėjimams Albanijoje

Albanijoje be to, kad labai daug projektų buvo vykdoma per labai trumpą laiką, didžioji dalis pagalbos skirta Teisingumo ir vidaus reikalų sektoriui. Atliekant auditą buvo vykdomi ne mažiau nei 48 skirtingi, vienu metu įgyvendinami projektai Teisingumo ir vidaus reikalų sektoriuje. 13 jų buvo finansuojami ES, 35 kitus projektus finansavo kiti donoriai.

Pavyzdžiui, pagal Albanijoje įgyvendinamą EURALIUS (Europos pagalbos Albanijos teismų sistemai misija) projektą auditoriai nustatė, kad projektai buvo kuriami pernelyg ambicingai. Numatyta pasiekti dešimt konkrečių tikslų, vienu metu į projekto įgyvendinimą įtraukiant 15 skirtingų projekto partnerių. Siekiant kiekvieno iš dešimties tikslų, turėjo dalyvauti daugybė įvairiausių projekto partnerių. Todėl Teisingumo ministerija, pagrindinis naudos gavėjas, turėtų veikti 78 veiklos srityse.

40. Vienas pagrindinių nepageidaujamų tokio didelio Komisijos skatinamo sutarčių sudarymo tempo pašalininių poveikių buvo tas, kad pagalbos gavėjai negalėjo pasinaudoti visa projekto teikiama nauda, o tai sumažino jo rezultatyvumą ir poveikį.

41. Kad būtų užtikrintas projekto veiksmingumas, Bendrijos parama stabilizacijos ir asociacijos procesams yra teikiama su tam tikromis sąlygomis, kurių nesilaikant Komisija gali imtis atitinkamų priemonių. Tačiau kai kurie projektai buvo įgyvendinti paramos gavėjams nesilaikant visų sąlygų, todėl buvo sukurta mažesnė pridėtinė vertė nei buvo iš pradžių numatyta. Toks pavyzdys yra paramos Kroatijos teismų sistemai projektas, aprašytas 5 langelyje.

⁽¹⁾ Albanijoje daugiausia sutarčių buvo sudaryta 2004 m., bent jau iš dalies kaip atsakas į 2003 m. gruodį Komisijos būstinės atliktą valdymo perdavimo patikrinimą. Po šio patikrinimo buvo padaryta išvada, kad valdymo perdavimas galutinai bus patvirtintas tik tuomet, jei per artimiausius šešis mėnesius bus sudaryta 25 milijonų eurų vertės sutarčių.

5 langelis

Parama Kroatijos teismų sistemai

Pagal 2002 m. programą finansuojamas dvynių projektas buvo įgyvendintas nepaisant to, kad pradėjus vykdyti projektą nebuvo įgyvendinta nė viena sąlyga, nurodyta projekto formoje. Viena sąlygų buvo ta, kad turi būti parengta teismų sistemos reformos strategija. Atsižvelgus į tai, kad Komisija šį projektą laikė prioritetingu, pagalbos gavėjas buvo įpareigotas šią sąlygą įvykdyti. Tačiau dėl pirmiau nurodytų priešasčių pagalbos gavėjui teiktos rekomendacijos, nors priimtos ir pripažintos Kroatijos teisingumo ministerijos, nepaskatino pagalbos gavėjo imtis veiksmų visose srityse.

Komisijos vykdomas valdymas nepadedą didinti šalių gavėjų atsakomybę

42. Be indėlio įgyvendinant SAP, CARDS reglamento preambulėje apibrėžiamas ir kitas pagrindinis pagalbos tikslas: „*Esama Bendrijos pagalba turėtų ... didinti šalių gavėjų ir subjektų atsakomybę šiame (SAP) procese.*“

43. Kaip nurodyta 31 dalyje, pagrindinis sukurtų valdymo struktūrų tikslas buvo užtikrinti greitą pagalbos pristatymą. Tačiau silpnoji tokios strategijos pusė yra nepakankamas šalies gavėjos dalyvavimas. Tokia strategija buvo tinkama rekonstrukcijos laikotarpiu, tačiau pasirodė nepakankama, kai pagalba buvo pradėta teikti ne infrastruktūros, o institucijų vystymo projektams.

44. Reglamente nėra konkrečiai apibrėžiama šalių gavėjų atsakomybė. Nepaisant regimos politinės valios kiek galima greičiau atvesti šias šalis į Europos Sąjungą, šalių valdymo atsakomybė dėl to nepadidėjo. Audito Rūmai nerado jokių įrodymų, kad Komisijos įgyvendinama oficiali pagalbos valdymo strategija – bendra ar pritaikyta konkrečiai šaliai – didintų šalies gavėjos atsakomybę.

Ribota šalių gavėjų atsakomybė projektų atrankos ir konkursų skelbimo etapuose

45. Audito Rūmai atliko vertinimą, koku mastu Komisijos vykdomas CARDS programos valdymas padėjo didinti šalies gavėjos atsakomybę tam tikrais svarbiausiais projekto valdymo etapais, ir įvertino nepakankamo dalyvavimo pasekmes.

46. Komisijos parengtos projektų atrankos ir vėlesnio metinių programų sudarymo gairės⁽¹⁾ taip pat neskaitino naudos gavėjų dalyvauti sprendimų priėmimo procese. EuropeAid paskelbtose gairėse dėl 2001 m. ir 2002 m. metinių programų sudarymo taip pat nebuvo jokios nuorodos dėl pagalbos gavėjo dalyvavimo. Gairėse dėl 2003 m. ir 2004 m. programų buvo numatytas tam tikras (kad ir labai ribotas) pagalbos gavėjų dalyvavimas: reikalaujama užmegzti pirminius kontaktus su galimais pagalbos gavėjais parengiamųjų darbų metu ir nurodoma Delegacijoms ar ERA nusiųsti projektų aprašymų projektus pagalbos gavėjams ne vėliau nei likus dviem savaitėms iki galutinio metinės programos patvirtinimo. Audito metu vietoje apklausus maždaug 30 pagalbos gavėjų buvo įvertintas pagalbos gavėjų dalyvavimo mastas.

47. Audito Rūmai taip pat nustatė ne vieną pavyzdį, ypač Bosnijoje ir Hercegovinoje, Kroatijoje ir Serbijoje, kur Komisija ir Agentūra bandė padidinti šalies gavėjos indėlį (žr. 6 langelį).

6 langelis

Geros praktikos skatinant pačių vykdomą valdymą pavyzdys

1 atvejis. Europos integracijos direktorato Bosnijoje ir Hercegovinoje (BiH) stiprinimas

Sprendimų priėmimo procesas pagal 2006 m. CARDS planavimo etapą BiH yra geras pačių vykdomo valdymo ir atskaitomybės plėtros pavyzdys. Jau įgyvendindama 2004 m. ir 2005 m. CARDS metines programas Komisija pradėjo kurti gebėjimus šalyse gavėjose, pavyzdžiui, numatydamą vyriausiojo planavimo pareigūno pareigas šakinėse BiH ministerijose ir žinybose ir teikdamą pagalbą Europos integracijos direktoratui. Dėl šių pastangų paskutiniaisiais CARDS programos įgyvendinimo metais projektų aprašymus rengė jau BiH valdžios institucijos.

2 atvejis. Nikola Tesla projektas Serbijoje

Nors teisinė Agentūros sistema (t. y. netiesioginis centralizuotas valdymas) nėra pati tinkamiausia skatinti šalies gavėjos dalyvavimą, Agentūra sugebėjo rasti inovacinį sprendimą, įgyvendindama jėgaines projektą Serbijoje (Nikola Tesla A5).

Įgyvendinant šį projektą nauja buvo tai, kad buvo panaudota „Subsidijos sutartis“. Pagal šią sutartį atsakomybė už projekto planavimą, įskaitant techninių specifikacijų apibrėžimą, ir projekto valdymą buvo perduota naudos gavėjui, Serbijos elektros energijos įmonei.

Technines specifikacijas patikrino ir patvirtino samdytas konsultantas, o už konkurso procedūras ir mokėjimų kontrolę liko atsakinga Agentūra. Visos šalys, įskaitant naudos gavėją, buvo patenkintos tokiu susitarimu, todėl galima daryti išvadą, kad pagalbos gavėjo dalyvavimas buvo toks visavertis, kokio tik galima tikėtis pagal esamus susitarimus.

48. Tačiau Komisijos veiksmai skatinant šalies gavėjos atsakomybę, numatytą rengiant taip vadinamus projektų aprašymus ir vėliau technines užduotis, nebuvo tokie nuoseklūs. Dalyvavimo mastas skirtingose šalyse buvo nevienodas, priklausomai nuo Delegacijų ar ERA rodomos iniciatyvos ar nuo atitinkamos šalies gebėjimų. Nors Audito Rūmai pažymėjo, kad šalių gavėjų indėlis didėja, vis dėlto jų savarankiškai vykdomas valdymas išliko labai ribotas.

49. Projektų kofinansavimas nacionalinėmis lėšomis yra vienas iš šalies gavėjos dalyvavimo ir intereso rodiklių. Nors CARDS gairės skatina naudotis nacionaliniu kofinansavimu, juo praktiškai nebuvo pasinaudota⁽²⁾. Šiuo atžvilgiu teigiama išimtis, t. y. vienintelis atvejis iš visų 31 audituotų ne subsidijų projektų, buvo Kroatijoje vykdomas žemės kadastro projektas, kurio žymi dalis buvo kofinansuojama, o donorų veiklą iš esmės koordinavo Kroatijos valdžios institucijos. Panašiai subsidijų gavėjai taip pat prisidėmė labai didelius išipareigojimus⁽³⁾.

50. Vienas iš būdų padidinti šalių gavėjų dalyvavimą yra įtraukti nacionalines valdžios institucijas į konkursų vertinimo komitetus. Tačiau EuropeAid nurodymuose, kurie yra privalomi Delegacijoms ir ERA ir naudojami kaip gairės, reikalaujama, kad dauguma vertinimo komitetų balso teisę turinčių narių būtų Komisijos atstovai (žr. 7 langelį). Tuo ši tvarka skiriasi nuo taikomos daugelyje kitų su Bendrijos išorės pagalba susijusių sričių, kai vertinimo komitete Komisijos neatstovauja balso teisę turintis narys, bet Komisija išlaiko veto teisę.

(1) Metinėse programose pateikiamas išsamus numatomų finansuoti projektų sąrašas – taip vadinamas projektų aprašymas – ir nurodomos atitinkamos sumos. Nuo 2005 m. projektų aprašymai grupuojami ir sujungiami į sektorių projektų aprašymus. Oficialiai projektų aprašymai nėra neatskiriama Komisijos sprendimo dėl finansavimo dalis, todėl teisiškai nėra privalomi, skirtingai nei sektorių aprašymai.

(2) Išskyrus subsidijos sutartis, pagal kurias kofinansavimas privalomas. Subsidija yra ne komercinio pobūdžio Europos bendrijos išmoka konkrečiam naudos gavėjui, skirta įgyvendinti konkretų ES politikos veiksmą.

(3) Tarp audituotų projektų buvo, pavyzdžiui, turizmo centras Travnik tvirtovėje Bosnijoje ir Hercegovinoje ir mobili biblioteka Zadar mieste Kroatijoje.

7 langelis**Konkursų vertinimo komitetų sudėtis**

Audito Rūmai įvertino 177 konkursų vertinimo komitetus, veikusius 2002–2005 m. Vidutiniškai 55 % balso teisę turinčių narių buvo už atskiras užduotis atsakingi vadybininkai iš Delegacijų ar ERA veiklos centrų, o 13 % balso teisės turinčių narių buvo nepriklausomi ekspertai. Organizacijos naudos gavėjas atstovavo vidutiniškai 32 % komitetų narių, išskyrus Kroatiją, kur ši procentinė dalis smarkiai išaugo (52 %), bei Bosniją ir Hercegoviną, kur naudos gavėjus atstovaujančių balso teisę turinčių narių skaičius sumažėjo iki 24 %.

51. EuropeAid nurodymuose yra reikalavimas, kad komitete būtų ne mažiau nei keturi EK delegacijos ir (arba) ERA darbuotojai (t. y. pirmininkas, sekretorius ir du vertintojai) vienam nepriklausomam vertintojui ir papildomi du EK Delegacijos ir (arba) ERA darbuotojai kiekvienam papildomam naudos gavėjo vertintojui. Tai yra didžiulis krūvis Delegacijų žmogiškiesiems ištekliams trukdis skatinti šalių gavėjų dalyvavimą.

52. Viena iš klūčių decentralizacijai buvo ta, kad šalys gavėjos buvo nepakankamai susipažinusios su Europos Komisijos sutarčių sudarymo procedūromis. Kroatijoje Delegacija nacionalinių institucijų atstovus vertinimo komitetuose sistemingai kviesdavo dalyvauti kaip balso teisės neturinčius stebėtojus. Tai buvo geros praktikos taikymo atvejis, nes nacionalinių valdžios institucijų atstovams buvo sudarytos galimybės išsamiai susipažinti su konkursų organizavimo procedūromis, tačiau tokia tvarka nebuvo sistemingai taikoma kitose valstybėse. Pavyzdžiui, Albanijoje, Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje ir Serbijoje tokia praktika buvo taikyta tik išskirtiniais atvejais.

Nepakankamas šalių indėlis koordinuojant donorus

53. Pagal CARDS gaires visa pagal CARDS teikiama pagalba turėtų būti koordinuojama su kitais donorais. Donorų koordinavimas Vakarų Balkanuose yra itin nelengva užduotis dėl didelio donorų skaičiaus ir dėl to, kad tuo pat metu įgyvendinamos dvi skirtingos programos: ES pasirengimo narystei programa ir Pasaulio banko, Jungtinių Tautų bei kai kurių ES valstybių narių žinybų įgyvendinama vystymo ir kovos su skurdu programa.

54. Paryžiaus deklaracijoje dėl pagalbos veiksmingumo ⁽¹⁾ buvo patvirtintas principas, kad šalys gavėjos pačios turėtų koordinuoti pagalbą visais lygmenimis, o valstybės donorės turėtų išpareigoti gerbti vadovaujama šalių partnerių vaidmenį. CARDS šalyse auditoriai praktiškai nerado jokių šalių gavėjų vadovavimo įrodymų ir nenustatė jokių donorų veiksmų, skatinančių šalis gavėjas perimti vadovavimą. Vienintelis atvejis, kai tokia iniciatyva buvo matoma, buvo Albanijoje (žr. 8 langelį).

(1) Paryžiaus deklaracija dėl pagalbos veiksmingumo buvo pasirašyta po Aukšto lygio forumo, vykusio Paryžiuje 2005 m. kovo mėn. Tarp šio Forumo dalyvių buvo Europos Komisija ir 91 šalis, iš kurių dvi atstovavo CARDS programos regionus (Albanija ir Serbija-Juodkalnija).

8 langelis**Donorų koordinavimas Albanijoje**

Siekdamos pagerinti donorų veiklos koordinavimą Albanijoje, keturios daugiašalės organizacijos (EK, ESBO, JT ir Pasaulio bankas) 2003 m. gruodžio mėn. sukūrė sektorių koordinavimo mechanizmą. Šios organizacijos susitarė tarpusavyje pasiskirstyti atsakomybę pagal keturias temines sritis. Koordinavimo procesui valdyti jos įsteigė Donorų techninį sekretoriatą. Šis mechanizmas padidina pagalbos papildomumą ir prisideda prie veiksmingesnio darbo pasidalijimo. Manoma, kad donoriai atitinkamai panaudos savo turimus pranašumus sektorių lygmenyje, o programų įgyvendinimo įgaliojimus perduos paskirtiems vadovaujantiems donoram.

Donorų bendruomenė padėjo sukurti integruotą planavimo sistemą, kurią Albanijos vyriausybė pradėjo įgyvendinti 2005 m. ir kuri turėtų padėti šaliai pačiai vadovauti savo vystymo procesams. Šia sistema siekiama 2007 m. įvairias politikos sistemas sujungti į vieningą tarpinį vystymo planą ir sukurti naują donorų veiklos koordinavimo ir išorės pagalbos valdymo struktūrą.

Nenuosekli priežiūros ir vertinimo metodika

55. Delegacijos ir ERA taiko skirtingas priežiūros procedūras:

a) Komisijos būstinė ir Delegacijos naudojami samdomomis priežiūros vykdymo paslaugomis, kurios teikiamos taikant standartinę metodiką, vadinamąją *rezultatais grindžiamą priežiūrą* (ROM). Pagal šią metodiką naudojama projektų reitingavimo sistema, tačiau nenumatoma jokia oficiali tolesnių veiksmų registracija.

b) ERA turi už priežiūrą atsakingus savo darbuotojus kiekviename veiklos centre, o taip pat koordinatorių būstinėje. Šios komandos taiko ROM nuo 2005 m. pradžios. Vėliau atlikti veiksmai yra formaliai užrašomi priežiūros dokumentuose.

56. Veiksmingai priežiūrai vykdyti būtina, kad projektai turėtų tikslus ir būtų nustatyti objektyviai patikrinami rodikliai (OVI), pagal kuriuos būtų galima vykdyti tų tikslų priežiūrą. Tačiau tokie OVI buvo arba iš viso nenumatyti, arba, jeigu numatyti, buvo nei išmatuojami, nei apibrėžti laike. Pavyzdžiui, Policijos akademijos projekte vienas OVI buvo „pakankamas darbuotojų parengimas“, nenurodžius nei mokymo kursų klausytojų skaičiaus, nei mokymo programos. Kitame projekte rodikliai buvo nurodyti tokie kaip „geresni veiklos gebėjimai“, nenustatant jokių konkrečių kriterijų.

57. Pagal CARDS reglamentą iki 2004 m. birželio pabaigos Komisija įvertino programos vykdymą. Pagal vertinimo techninę užduotį, tikslas buvo pateikti Europos Komisijai nepriklausomą ir patikimą CARDS pagalbos strategijos įvertinimą bei įvertinti programos raidą platesniame politiniame kontekste. Vertinimas apėmė 2001–2003 m. laikotarpį (taip pat žr. 10 dalį).

58. Siekiant pagerinti finansų valdymą, svarbiausioji vertinimo proceso dalis yra tolesni veiksmai vykdant pateiktas rekomendacijas. Paprastai savo tolesnių veiksmų ataskaitą Komisija turi pateikti per vienerius metus. Šiuo atveju Komisija tokią ataskaitą pateikė tik po dvejų metų. Iš dalies to priežastis galėjo būti tai, kad Komisija nebuvo patenkinta kai kurių pateiktų rekomendacijų kokybe.

59. Nors formaliai nėra reikalaujama įvertinti atskirus projektus ar sektorius, tokia praktika yra naudinga, nes leidžia pateikti konkrečias išvadas ir rekomendacijas. ERA nuolat vykdo vertinimus sektorių ir atskirų projektų lygmenyje. Buvo atlikti ir tarpiniai, ir *ex post* vertinimai. Šio vertinimo išvadų santraukos buvo paskelbtos ERA svetainėje ir tai padėjo skelbti bei platinti išvadas. Ir priešingai, Delegacijos gana retai įgyvendino projektus ar atlikdavo sektoriaus vertinimus, o apie tuos kelis projektus, kuriuos Delegacijos įgyvendino, nebuvo paskelbta jų svetainėse.

60. Taip pat pažymėtina, kad Delegacijos ir ERA skirtingai platina priežiūros ir vertinimo rezultatus. ERA dažnai rengia įvairių centrų misijų ir programų vadovų susitikimus, sudarydama jiems galimybę keistis patirtimi. Tačiau tarp šalių, kuriose veikia Delegacijos, toks informacijos platinimo lygis nėra užtikrinamas. Tarp Delegacijų ir ERA darbuotojų tam tikri ryšiai palaikomi, tačiau jie nėra sistemingi.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Ar veiksmingas buvo Komisijos vykdytas CARDS programos valdymas?

61. Audito Rūmai daro išvadą, kad Komisijos vykdytas CARDS programos valdymas iš esmės sėkmingai prisidėjo prie stabilizacijos ir rekonstrukcijos procesų šalyse gavėjose. Tačiau pagalba nebuvo tokia veiksminga gerinant administracinius gebėjimus, kadangi iš pradžių buvo skirtas nepakankamas dėmesys institucijų vystymui, o šalims gavėjoms trūko gebėjimų įsisavinti teikiamą pagalbą.

Ar strateginis vadovavimas programoms buvo tinkamas ir nuoseklus?

62. Komisijos strateginis vadovavimas buvo labai bendro pobūdžio ir nebuvo nukreiptas į konkrečias sritis. Jis buvo priimtinas rekonstrukcijos etape, tačiau netiko siekiant daug sudėtingesnių institucijų vystymo tikslų.

63. Šalies strategijos dokumentai formuluojami pernelyg abstrakčiai, todėl juose nebuvo galima pateikti išsamių gairių, ypač dėl to, kad nebuvo laiku parengtos juos papildančios sektorių strategijos. Daugiametėse orientacinėse programose, kurių pagrindu sudaromi metiniai planai ir atrenkami projektai, nebuvo nustatyti prioritetai tarp skirtingų intervencijos sričių ar jų viduje. Todėl nebuvo sukurtas joks projektų atrankos tobulinimo pagrindas ir vienu metu buvo įgyvendinama daug tarpusavyje nekoordinuojamų ir nesusijusių projektų.

64. Tik pradėjus įgyvendinti programas, pagalba buvo skiriama daugiausia rekonstrukcijos investiciniams projektams, o ne institucijų vystymui. Tačiau įgyvendinant programas daugiau dėmesio natūraliai imta skirti institucijų vystymo projektams, kurie šiuo metu sudaro didžiąją išlaidų dalį. Audito Rūmai pažymėjo, kad nuo pat pradžių institucijų vystymui daugiau dėmesio buvo skiriama tose valstybėse, kuriose už pagalbos valdymą buvo atsakingos delegacijos, nei tose valstybėse, kuriose procesui vadovavo ERA. Pastaruoju atveju ERA vėlavo įgyvendinti dvyinių projektus.

1 rekomendacija

Vykdam strateginį vadovavimą pagal naują pasirengimo narystei pagalbos priemonę (IPA) ⁽¹⁾, būtina skirti pakankamą dėmesį skirtingoms intervencijos sritims, siekiant užtikrinti tinkamą pagalbos paskirstymą, sistemingą valdomos pagrindinių sričių valdymą bei sukurti tinkamą veiklos prioritetų nustatymo ir projektų atrankos pagrindą.

Kokiu mastu Komisijos nustatyti ir naudojami valdymo metodai buvo tinkami ir veiksmingi?

65. Komisijos naudojami valdymo metodai daugeliu atvejų, tačiau ne visada, atitiko konkrečius šalies gavėjos poreikius ir sąlygas. Metodai buvo veiksmingi užtikrinant greitą pagalbos pristatymą, tačiau juos taikant nebuvo užtikrinta, kad iš teikiamos pagalbos būtų gaunama kuo daugiau naudų.

66. Siekiant atsižvelgti į konkrečioje šalyje gavėjoje susiklosčiusias aplinkybes, buvo taikomi keturi valdymo metodai. Du iš šių metodų (t. y. įgaliotos delegacijos ir ERA), pagal kuriuos valdoma didžioji išlaidų dalis, pasirodė veiksmingiausi ir tinkamiausi. Kiti du metodai (t. y. centralizuotas ir decentralizuotas valdymas) pasirodė ne tokie veiksmingi ir mažiau atitiko konkrečius poreikius.

⁽¹⁾ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1085/2006 (OL L 210, 2006 7 31, p. 82).

67. Komisija labai veiksmingai sureagavo į ankstesnę kritiką dėl pernelyg lėto pagalbos įgyvendinimo, užtikrinusi, kad pagalba būtų pristatoma greitai. Tai buvo ypač svarbu rekonstrukcijos etape. Tačiau institucijų vystymo etape pasirenkant pagalbos teikimo greitį nebuvo pakankamai atsižvelgta į šalių gavėjų gebėjimus gauti maksimalią naudą iš teikiamos pagalbos ir įvykdyti visas išankstines sąlygas.

2 rekomendacija

Komisija ir toliau turėtų daug dėmesio skirti pagalbos įgyvendinimui, tačiau taip pat turėtų didelį dėmesį skirti veiksmingumo aspektams, tokiems kaip naudos gavėjų gebėjimas įsisavinti visą teikiamą pagalbą (ypač institucijų vystymo projektų kontekste).

Kokiu mastu finansuojami projektai skatino šalių gavėjų indėlį?

68. Nors pagalbą gaunančių valstybių indėlis Komisijos buvo laikomas prioritetine užduotimi, nebuvo parengta jokia nuosekli metodika šiam tikslui pasiekti, taip pat to neskatino ir naudojamos valdymo metodikos.

69. Šalys gavėjos tik labai ribotai dalyvavo projektų atrankos ir konkursų įgyvendinimo etapuose. Baigiant įgyvendinti programą, šalių gavėjų indėlis padidėjo, nors jų savarankiškas valdymas vis tiek išliko labai ribotas. Nepaisant to, kad šalys gavėjos įsipareigojo koordinuoti daugybės donorų regione veiklą – o tai labai svarbus savarankiško valdymo rodiklis – audito metu nebuvo rasta jokių tokio koordinavimo įrodymų.

3 rekomendacija

Vykdydama IPA programą Komisija pirmiausia turėtų spręsti klausimą dėl šalies gavėjos indėlio įgyvendinant konkrečias strategijas visose valdymo ir įgyvendinimo srityse, ypač konkursų organizavimo srityje.

Ar atliekant priežiūrą ir vertinimą buvo galima veiksmingai nustatyti trūkumus ir skelbti išvadas ir ar tolesni Komisijos veiksmai buvo savalaikiai?

70. Tam tikrais aspektais priežiūra ir vertinimas buvo pakankamai veiksmingi, tačiau nepakankamai kokybiški. Delegacijos ir Europos rekonstrukcijos agentūra vykdė skirtingas priežiūros procedūras, nors vieninga metodika buvo taikoma jau nuo 2005 m. Priežiūros veiksmingumui neigiamos įtakos turėjo tai, kad nebuvo parengti išsamūs projektų vertinimo rodikliai. CARDS programos vertinimas buvo atliktas kaip numatyta, tačiau tolesnius veiksmus Komisija įgyvendino pavėluotai. Delegacijos ir ERA skirtingai traktuoja projektų intensyvumą, sektorių vertinimą, taiko skirtingas priežiūros ir vertinimo rezultatų skelbimo tvarkas, ir tai yra visiškai nepateisinama.

4 rekomendacija

Priežiūros ir vertinimo praktika turėtų būti derinama, taip pat numatant, kad Delegacijos įdiegtų ERA taikomą atskirų projektų (sektorių) vertinimo, išvadų ir išmoktų pamokų skelbimo praktiką.

Komisija turėtų užtikrinti, kad atsižvelgus į vertinimo rezultatus veiksmai būtų įgyvendinami greitai.

Šią ataskaitą Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2007 m. birželio 28 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Pirmininkas
Hubert WEBER

PRIEDAS

AUDITUOTI CARDS PROJEKTAI (iš viso 33)

		Metinė programa	Pasirašymo data	Sektorius	EUR
ALBANIJA					
1	Vietos bendruomenės vystymo fondas	2002 m.	2003 m. spalio mėn.	Regioninis vystymas	7 400 000
2	EURALIUS – Europos pagalba Albanijos teismų sistemai	2002 m.	2005 m. gegužės mėn.	Teismų sistema ir policija	4 498 686
3	PAMECA II – Europos bendrijos pagalbos policijai misija Albanijoje	2004 m.	2004 m. gruodžio mėn.	Teismų sistema ir policija	3 800 000
4	Korça ir Vlora apeliaciniai teismai	2003 m.	2005 m. gegužės mėn.	Teismų sistema ir policija	1 630 395
5	ASYCUDA II – Techninė pagalba ir mokymas	2002 m.	2005 m. balandžio mėn.	Teismų sistema ir policija	399 815
Iš viso					17 751 366
BOSNIJA IR HERCEGOVINA					
1	Karakaj pasienio kontrolės punkto įrengimas	2001 m.	2004 m. vasario mėn.	Integruotas sienų valdymas	3 427 967
2	Techninė pagalba kuriant vieningą ekonominę erdvę II	2002 m.	2003 m. balandžio mėn.	Ekonominis vystymas	1 939 802
3	Pagrindinis BiH institucijų funkcijų ir finansinis auditas	2001 m.	2003 m. balandžio mėn.	Viešasis administravimas	146 513
4	BiH prokuratūros darbuotojų mokymai naujojo Baudžiamojo proceso kodekso klausimais	2002 m.	2003 m. balandžio mėn.	Teismų sistema ir policija	146 255
5	Kelio užkirtimo neteisėtam sienos kirtimui į Kroatiją vertinimas, apibrėžimas ir kontrolė	2001 m.	2003 m. balandžio mėn.	Integruotas sienų valdymas	144 900
6	Dalies Travnik tvirtovės atstatymas mokomojo turizmo tikslais (EU-RED dalis)	2002 m.	2004 m. gruodžio mėn.	Regioninis vystymas	57 433
Iš viso					5 862 870
KROATIJA					
1	Valstybės sienų stebėjimo sistemų modernizavimas	2004 m.	2005 m. gegužės mėn.	Integruotas sienų valdymas	5 000 000
2	Pagalba įgyvendinant žemės kadastro ir žemės registro reformą	2002 m.	2003 m. gegužės mėn.	Ekonominis vystymas	5 000 000
3	Jūros erdvių registracija	2003 m.	2004 m. vasario mėn.	Ekonominis vystymas	2 000 000
4	Žemės ūkio ir maisto produktai	2002 m.	2005 m. kovo mėn.	Žemė ūkis	1 749 864
5	Parama Kroatijos teismų sistemai. Pagalba įgyvendinant teismų sistemos reformą	2002 m.	2004 m. vasario mėn.	Teismų sistema ir policija	1 000 000
6	Įrangos kriminalinės žvalgybos sistemai tiekimas	2002 m.	2004 m. gruodžio mėn.	Teismų sistema ir policija	248 944
7	Zadar miesto mobili biblioteka	2002 m.	2005 m. liepos mėn.	Demokratijos stabilizavimas	238 630
Iš viso					15 237 438
BUVUSIOJI JUGOSLAVIJOS RESPUBLIKA MAKEDONIJA					
1	Vietos savivalda. Vietos kelių statyba 9 savivaldybėse	2004 m.	2004 m. lapkričio mėn.	Regioninis vystymas	3 474 623
2	Pasienio policijos aprūpinimas transporto priemonėmis – Lot 1	2003 m.	2004 m. spalio mėn.	Integruotas sienų valdymas	2 486 726
3	Veiklos pajėgumų kovojant su pinigų plovimų didinimas	2002 m.	2004 m. rugsėjo mėn.	Teismų sistema ir policija	700 000
4	Teismų administracinių gebėjimų ugdymas	2003 m.	2004 m. rugsėjo mėn.	Teismų sistema ir policija	148 495
5	Techninė pagalba įdiegiant IBM	2002 m.	2004 m. lapkričio mėn.	Integruotas sienų valdymas	55 540
Iš viso					6 865 384

KOSOVAS					
1	Viešojo administravimo reforma – savivaldos vystymas ir socialinė infrastruktūra, techninė pagalba	2003 m.	2004 m. gruodžio mėn.	Ekonominis vystymas	11 200 000
2	Mažumų teisių ir sugrįžusių pabėgėlių paramos programa – Reintegracijos programa Prizreno savivaldybėje (Prizrenas 615 000 eurų)	2004 m.	2004 m. rugpjūčio mėn.	Pabėgėliai ir ŠVPA	5 000 000
3	Institucinė parama Prekybos ir pramonės ministerijai	2003 m.	2004 m. balandžio mėn.	Ekonominis vystymas	2 235 760
Iš viso					18 435 760
SERBIJA					
1	<i>Nikola Tesla</i> jėgainės A5 bloko kapitalinis remontas (Subsidijos sutartis)	2003 m.	2003 m. gruodžio mėn.	Energetika	42 721 021
2	Parama įgyvendinant Nacionalinę pabėgėlių priėmimo centrų uždarymo strategiją Serbijoje	2004 m.	2004 m. gruodžio mėn.	Pabėgėliai ir ŠVPA	4 443 000
3	Kokybės valdymo, gebėjimų ir infrastruktūros stiprinimas valstybių sąjungoje	2003 m.	2003 m. gruodžio mėn.	Viešojo administravimo reforma	3 559 520
4	Pagalba kuriant elektros rinką Serbijoje	2004 m.	2005 m. sausio mėn.	Energetika	2 723 637
5	Vidaus auditas ir PIFC, 2 etapas	2003 m.	2005 m. balandžio mėn.	Viešojo administravimo reforma	1 870 680
6	Parama Europos integracijos procesų biurui	2002 m.	2002 m. balandžio mėn.	Viešojo administravimo reforma	1 500 000
7	Parama tarpvalstybinėms iniciatyvoms remiant ŠVPA iš Kosovo	2004 m.	2004 m. rugpjūčio mėn.	Pabėgėliai ir ŠVPA	449 983
Iš viso					57 267 841
BENDRA SUMA					121 420 659

KOMISIJOS PASTABOS

SANTRAUKA

I. Komisijos pastabų įžanga

Vakarų Balkanų šalys buvo nuniokotos konflikto, pasibaigusio praėjusio šimtmečio paskutinio dešimtmečio pabaigoje. Pokario pagalbą šio regiono šalims Europos Sąjunga pradėjo teikti skubios pagalbos forma pagal 1996 m. priimtą teisinį dokumentą; vėliau ši pagalba peraugo į rekonstrukciją institucijų vystymo ir investicijų forma, kai pagalbą gaunančiai šaliai teko didesnė atsakomybė, kiek tai leido politinės ir ekonominės aplinkybės.

2000 m. prasidėjęs stabilizacijos ir asociacijos procesas lėmė tai, kad buvo priimta Bendrijos paramos rekonstrukcijai, vystymui ir stabilizavimui (CARDS) programa bei kitos priemonės. Po konflikto susikūrusios šalys ir sistema keitėsi skirtingai ir šie skirtumai, kaip matyti iš ataskaitos, atsispindėjo įgyvendinant programas.

III. Vakarų Balkanų šalims skirtose daugiametėse orientacinėse programose (angl. *Multiannual Indicative Programmes*, MIP) nurodyti Europos partnerystės prioritetai, pasitarnavę kaip aiškios planavimo gairės.

IV. Dėl teisinių bazių suvienodinimo ir CARDS reglamento įgyvendinimo atsirado galimybė gerokai patobulinti pagalbos teikimą Vakarų Balkanų šalims.

V. CARDS reglamentu nenustatyti jokie konkretūs pagalbą gaunančių šalių išsipareigojimai. Todėl didžiąją CARDS programos dalį centralizuoto valdymo būdu įgyvendino Komisija arba Europos rekonstrukcijos agentūra (ERA). Kur įmanoma, valdymo išsipareigojimai buvo plėtojami taip, kad pagalbos gavėjai galėtų aktyviai dalyvauti vykdant veiklos planavimą, konkursų vertinimus, stebėseną ir vertinimą.

VI. Kadangi Komisija ir ERA yra dvi atskiros institucijos, egzistuoja skirtingos stebėsenos ir vertinimo metodikos. Tačiau pagal Pasirengimo narystei priemonę (angl. *Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA) visose šalyse bus taikoma ta pati metodika.

VII. Vakarų Balkanų šalys buvo ir tebėra skirtinguose pereinamojo laikotarpio ir plėtros etapuose. Serbijos, Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos ir Kosovo atveju pagalba iš pradžių buvo orientuota į skubius poreikius, tuo tarpu Kroatijoje buvo siekiama gerinti administracinius gebėjimus.

VIII. Vadovaujantis IPA, strateginės gairės bus patobulintos parengus daugiametį orientacinio planavimo dokumentą, kuriame bus nustatytos pagrindinės kiekvienos pagalbos gaunančios šalies sritys, kuriose reikalingos intervencijos; pagal tą dokumentą taip pat bus koordinuojama skirtingų IPA komponentų pagrindu teikiama pagalba.

Vieninga teisinė bazė ir pagal IPA vykdomam finansiniam planavimui pasirinkta trejus metus galiojanti koregavimo sistema sudarys geresnes sąlygas nei ankstesnės priemonės veikti lanksčiau ir leis Komisijos tarnyboms labiau atsižvelgti į pajėgumo įsisavinti pagalbą veiksnį.

Siekiama, kad visų pagalbos gavėjų atveju EB lėšos būtų valdomos decentralizuotu būdu, taip iš esmės sustiprinant pagalbą gaunančios šalies atsakomybę. Todėl decentralizuoto valdymo strategija bus sukurta ir gali-mose šalyse kandidatėse, kad jos galėtų palaiapsniui prisiimti išsipareigojimus ir atsakomybę už įgyvendinimo procesą.

PASTABOS

ŠSD buvo reguliariai vertinami, *inter alia*, – partnerystės aspektu, siekiant nustatyti, ar dėl šalies padėties pokyčių nereikėtų peržiūrėti strategijos.

15. Atsižvelgiant į sparčiai besikeičiančią Vakarų Balkanų šalių aplinką, būtina atrasti tinkamą strateginio planavimo pusiausvyrą. Pernelyg specifiniai šalies strateginiai dokumentai (ŠSD) strateginio planavimo procese galėjo būti ne itin naudingi.

16. Vakarų Balkanų šalims skirtose MIP aiškiai nurodyti Europos partnerystės prioritetai, pasitarnavę kaip aiškios planavimo gairės.

17. Baigiamajame dokumentų rengimo etape buvo atsižvelgta į CARDS vadybos komiteto pastabas.

18. Į daugelį planavimo dokumentų (MIP, Europos partnerystės, taip pat ankstesnes metines programas) buvo įtrauktos sektoriaus analizės. Programos, kurios buvo planuojamos ir įgyvendinamos glaudžiai bendradarbiaujant su pagalbą gaunančių šalių vyriausybėmis ir donoriais, visų pirma su ES valstybėmis narėmis, atspindi MIP įtvirtintus Europos partnerystės prioritetus. Metinės programos pagrįstos ankstesniais pagalbą gaunantiems šalims skirtos EB pagalbos etapais.

19. Komisija pripažįsta, kad reikia sukurti aiškesnę metodiką, kurią būtų galima taikyti nustatant pirmenybę alternatyvių projektų atžvilgiu.

1 langelis. Neįgyvendintų projektų pavyzdžiai

1 atvejis. Neteikiama politinė parama Serbijos aukščiausiajai audito institucijai (AAI)

Nuo tada, kai buvo atliktas auditas, įvyko tam tikrų pokyčių. 2005 m. lapkričio mėn. buvo priimtas įstatymas, kuriuo siekiama įkurti AAI; šiuo metu vyksta šios institucijos kūrimo procesas.

2 atvejis. Europos Komisijos paramos Albanijos policijai misija

Atsižvelgiant į sparčius pokyčius Albanijoje ir į tai, kad nuo planavimo iki įgyvendinimo praeina labai ilgas laiko tarpas, suplanuoti pirmieji projektai kai kuriais atvejais buvo perorientuoti, kad geriau atitiktų pagalbos gavėjo poreikius ir kad veikla būtų koordinuojama su kitais donoriais – tai paaiškina, kodėl taikytos priemonės ir pasiekti rezultatai kai kuriais atvejais negalėjo visiškai atitikti projekto aprašymo.

21. Pagalbą gaunančių šalių nacionalinės valdžios institucijos kartu su Komisija nuo 2002 m. pradžios skatino rengti programas ir projektus, kuriuose akcentuojamas institucijų vystymas. Nepaisant to, kai kuriose regiono dalyse vis dar buvo labai reikalingos investicijos į kelių, transporto ir energetikos infrastruktūrą, nes pagalbą gaunanti šalis susikūrė po konflikto ir laikotarpio, kai nebuvo vykdomos jokios investicijos.

22. Strateginiuose dokumentuose, pvz., MIP, Komisija numatė sektoriams skirtus asignavimus institucijų vystymo (demokratinė institucijų steigimo, viešojo administravimo reformos (civilinės tarnybos, administracinių gebėjimų, biudžeto ir finansų valdymo bei kt.), vietos valdžios reformos, teisinės valstybės įtvirtinimo per teismų ir policijos reformas ir t. t.) tikslais. Nuo 2002 m. Agentūros programose vis daugiau dėmesio skiriama institucijų vystymui.

24. ERA veikla visų pirma orientuota į kritinės padėties gerinimą ir bazinių paslaugų teikimo atkūrimą. Tai buvo ypač aktualu dėl padėties, kuri po konflikto susidarė Kosove, Serbijoje ir tam tikru mastu – Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje.

Ši skubiai suteikta pagalba paskatino vėlesnio reformos proceso raidą.

25. Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos administracija iki šiol nebuvo pasirengusi imtis porinių projektų, vadinamųjų giminingų projektų, iniciatyvos. Siekiant inicijuoti porines sutartis su Buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija, ERA reikėjo, kad pagalbą gaunanti šalis administracija parengtų porinių projektų aprašymus. Administracinių gebėjimų, būtinų reikiamai dokumentacijai parengti, trūkumas tiesiogiai atsakingose ministerijose lėmė, kad perėjimas nuo tradicinės techninės pagalbos prie porinių projektų užtruko ilgiau nei kitose šalyse kandidatėse.

Vadovaujantis 2003 m. Salonikų darbotvarkės suteiktu politiniu mandatu, į Agentūros veiklą buvo įtraukiama vis daugiau porinių projektų. Tuo tarpu Komisija Agentūros programų vadovams aktyviai teikė praktinę patirtį ir mokymus.

2 langelis. Institucijų vystymo projektų nukreipimas. Integruotas sienų valdymas Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje

Projekto tikslai apėmė pasienio policijos tarnybos steigimą ir operatyvinių pareigų perdavimą vadovaujantis integruoto sienų valdymo (ISV) strategijos tikslais.

Skirtos lėšos iš tikrųjų buvo panaudotos transporto priemonėms pasienio policijai pirkti. Laikotarpiu nuo projekto aprašymo parengimo iki jo įgyvendinimo iškilo būtinybė peržiūrėti prioritetus:

- į policijos reformos projektą įtrauktos įdarbinimo procedūros,
- ESBO pagalba skirta pasienio policijos mokymams,
- pagal ankstesnį PHARE 2000 projektą buvo pristatyta padirbtų dokumentų atpažinimo įranga, kuri įgyvendinimo metu dar nebuvo visiškai naudojama. Todėl nebūtų buvę tinkama skirti papildomos panašios įrangos.

Pasienio policijos tarnybą (įskaitant operatyvinių pareigų perkėlimą iš Gynybos ministerijos į Vidaus reikalų ministeriją pagal IPV strategiją) iš nacionalinių lėšų sukūrė nacionalinės valdžios institucijos. Tačiau naujai sukurta tarnyba buvo visiškai neaprupinta veiklai reikalinga įranga ir negalėjo vykdyti savo operatyvinių pareigų.

Atsižvelgiant į tai, transporto priemonių pirkimas buvo laikomas tinkamu.

36.

- a) Į 2002 m. ir 2003 m. regioninę metinę veiklos programą buvo įtrauktas integruoto sienų valdymo projektas, kuris regioniniu lygmeniu buvo valdomas iš Komisijos būstinės Briuselyje.
- b) Buvo manoma, kad daugumą pabėgėlių sugrįžimo programų yra veiksmingiau valdyti nacionaliniu lygmeniu.
- c) Regioninės programos planuojamos Komisijos būstinėje kartu su delegacijomis ir pagalbą gaunančių šalių administracijomis.
37. a) Komisija teigiamai įvertino Albanijos plėtros fondo pajėgumą pagal Finansinį reglamentą, kuris buvo taikomas 2002 m., pradėjus vykdyti veiklą.

39. 2002 m. kovo mėn. pasirašytas Finansavimo susitarimas pagal 2001 m. CARDS metinę programą Albanijai, kurį pasirašius prasidėjo CARDS programos dekoncentracijos procesas. 2001 m. ir 2002 m. CARDS metinės programos galėjo būti pradėtos įgyvendinti tik 2003 m., todėl įgyvendinimo tempas įsibėgėjo nuo 2004 m.

2001 m. ir 2002 m. programos Kroatijoje buvo įgyvendinamos tuo pačiu metu, tačiau paprastai visada egzistuoja trejų metų laikotarpis, kai viena po kitos sekančios programos įgyvendinamos vienu metu.

4 langelis. Pernelyg didelis krūvis nacionaliniams administraciniam gebėjimams Albanijoje

Projektų koncentracija teisingumo ir vidaus reikalų sektoriuje tinkamai atspindėjo nustatytus poreikius ir didelę ES bei kitų donorų šiam sektoriui suteiktą svarbą.

Tai buvo pirmasis tokio pobūdžio projektas. Teismų sistemos struktūros kūrimo procesas Albanijoje, kaip ir kitose šalyse, apima daugeriopus projekto partnerius ir pagalbą gaunančias institucijas. Be to, jo poveikis labai priklauso nuo pagalbos gavėjų politinės valios veikti pagal projekto darbo grupės rekomendacijas. Šiuo atžvilgiu projekto įgyvendinimui įtakos turėjo Albanijos politinis nestabilumas. 2007 m. balandžio mėn. paskelbtoje vertinimo ataskaitoje taip pat pripažįstama, kad parengtasis projektas buvo labai ambicingas.

40. Tai, kad netgi viename konkrečiame sektoriuje yra daug įvairių pagalbos gavėjų, apsunkina situaciją, bet nebūtinai reiškia, kad projektų poveikis yra mažesnis.

5 langelis. Parama Kroatijos teismų sistemai

2002 m. CARDS projektui buvo reikalingos dvi sąlygos: i) egzistuojanti teismų sistemos reformos strategija ir ii) pažanga įgyvendinant 2001 m. CARDS teismų sistemos projektą.

Pradedant vykdyti projektą, politinis dialogas ir teismų sistemos reformos strategijos rengimo procesas buvo pakankamai pažengęs, kad būtų galima pateisinti projekto pradžią.

44. Nors, Rūmų teigimu, Tarybos reglamentu nenustatomi jokie konkretūs pagalbą gaunančių šalių išsipareigojimai, Komisija kiek galėdama nuosekliai didino šalių valdymo išsipareigojimus. Valdymo išsipareigojimai buvo plėtojami taip, kad pagalbos gavėjai galėtų aktyviai dalyvauti vykdant veiklos planavimą, konkursų vertinimus, stebėseną ir vertinimą. Kroatijoje dalį CARDS programos pagal decentralizuotą valdymo sistemą dabar valdo pati šalis.

46. ES pagalbos veiksmingumas akivaizdžiai išauga, kai skatinamas pagalbos gavėjų dalyvavimas, tačiau įtraukti pagalbos gavėjus į planavimo ir įgyvendinimo procesą, vykdomą pagal centralizuoto valdymo sistemą, yra daug sudėtingiau nei decentralizuoto valdymo sistemos atveju.

48. Komisija, vadovaudamasi CARDS reglamento apibrėžtu pagrindu, kur įmanoma skatinti pagalbą gaunančių šalių išsipareigojimus, atsižvelgdama į susijusių šalių gebėjimus.

49. Daugumoje pagalbą gaunančių šalių padėtis, susijusi su vietos viešojo sektoriaus finansiniais ištekliais, buvo tokia sudėtinga, kad nebuvo galimybės atidėti jokių išteklių jungtiniam projektų finansavimui.

52. Nacionalinėms valdžios institucijoms pravertė vietoje vykę mokymai apie konkursų procedūras, kuriuos organizavo Komisija.

54. Paryžiaus deklaracija dėl pagalbos veiksmingumo pasirašyta 2005 m., todėl audito metu jos principai negalėjo turėti jokio esminio poveikio CARDS valdymui.

Komisija ėmėsi iniciatyvos Kroatijoje 2000 m. įsteigdama ES donorų koordinavimo mechanizmą. Buvo itin skatinama Kroatijos valdžios institucijų (nacionalinio pagalbos koordinatoriaus administracijos) atsakomybė už koordinavimo procesą, tačiau, deja, ne itin sėkmingai.

Agentūra glaudžiai koordinavo veiklą su kitais regione veikiančiais donorais, daugiausia organizuodama reguliarius koordinavimo susirinkimus Agentūros veiklos centruose. Be to, tuose susirinkimuose pagalbos gavėjams tenka vis didesnis vadovaujantis vaidmuo.

59. Galėtų būti patobulinti delegacijų atliekami sisteminiai CARDS projektų vertinimai. Tačiau atsakomybė už nepriklausomų vertinimų atlikimą pavesta būstinei ir ERA, o delegacijoms toks reikalavimas netaikomas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

61. Vakarų Balkanų šalyse ir ypač Kosove CARDS pagalba turėjo būti skirta skubiems nepaprastosios padėties sukeltiems poreikiams tenkinti – užtikrinti švaraus vandens ir šildymo tiekimą, būsto ir kelių rekonstrukciją.

Nepaisant to, nuo 2002 m. teikiant CARDS pagalbą vis daugiau dėmesio skirta pastangoms vykdyti reformą ir vystyti institucijas.

62. Europos partnerystės dokumentuose buvo suformuluotos Komisijos strateginės gairės, pagrįstos metinėse pažangos ataskaitose nurodytų poreikių analize.

63. Atsižvelgiant į sparčiai besikeičiančią padėtį Vakarų Balkanų šalyse, ŠSD gairės negalėjo būti formuluojamos kitaip. Be to, ŠSD buvo reguliariai vertinami partnerystės aspektu, siekiant nustatyti, ar dėl šalies padėties pokyčių nereikėtų peržiūrėti strategijos.

64. Šalių, kuriose po 2000 m. vykdė veiklą ERA, susikūrimas buvo konfliktinės situacijos pasekmė. Vadovaujantis EB programomis, veikla visų pirma orientuota į kritinės padėties gerinimą ir bazinių paslaugų teikimo atkūrimą.

Ši skubiai suteikta pagalba sudarė sąlygas reformos proceso pažangai; pati pagalba vėliau buvo orientuota į institucijų vystymą. Tačiau poriniai projektai patys savaime dar nėra pažangos požymis.

Iki 2004 m. dar nebuvo sukurta daug būtinų sąlygų, reikalingų optimaliam porinių projektų vykdymui, tačiau nuo to laiko padėtis pasikeitė ir dabar šie projektai plačiai vykdomi. 2007 m. dauguma porinių projektų vykdomi šalyse, kuriose pagalbą valdo ERA.

1 rekomendacija

IPA strateginės gairės nustatytos konkrečiai šaliai ir daugeliui pagalbos gavėjų skirtuose daugiamečio orientacinio planavimo dokumentuose (MIPD). Šaliai skirtuose dokumentuose pateiktas

konsoliduotas pagalbos prioritetų atžvilgiu kylančių sunkumų, poreikių ir jų atitinkamos svarbos įvertinimas bei nurodyta, kaip pagal tuos prioritetus atlikti strateginį pasirinkimą pagal kiekvieną IPA komponentą. MIPD taip pat pateiktas pagrindinių sričių, kuriose reikalingos intervencijos pagal kiekvieną komponentą, laukiamų rezultatų ir preliminarių finansinių asignavimų aprašymas. Tai sudarys sąlygas gerokai sustiprinti strateginę IPA įgyvendinimo dalį.

65. Siekiant užtikrinti, kad pagalba būtų suteikiama skubiai, buvo pasirinktas kelių valdymo metodų derinys; kartu tai išryškino nacionalinių administracijų silpnąsias puses. Išaiškėjo, kad neįmanoma visais atvejais užtikrinti didžiausio pagalbos naudingumo.

67. Daugeliu atveju pagalbos gavėjai teigiamai reagavo į greitą pagalbos plėtojimąsi ir raidą. Tačiau ne visada egzistavo visi būtini elementai, užtikrinantys tinkamą pagalbos įsisavinimą.

2 rekomendacija

IPA tikslas – visoms pagalbą gaunančioms šalims teikti tikslingą ir veiksmingą pagalbą. Todėl, nepaisant skubiam pagalbos įgyvendinimui skiriamo dėmesio, Komisijos reglamentu dėl IPA numatyta nuosekli decentralizacija.

Vienas iš lėšų skyrimo pagalbą gaunančioms šalims pagal daugiamečių orientacinę finansavimo programą (MIFF) kriterijų yra įsisavinimo pajėgumas.

68. Nuo 2000 m. pastebimai išaugo pagalbą gaunančių šalių atsakomybė koordinavimo, pastangų, techninio pajėgumo srityse.

Kiekvienos dalyvaujančios pagalbą gaunančios šalies atsakomybės lygis atspindi skirtingas tradicijas, pajėgumą, istoriškai susiklosčiusius pagalbą gaunančios šalies poreikius ir reikalavimus.

69. Per pastaruosius šešerius metus pastebimai išaugo pagalbą gaunančių šalių atsakomybė koordinavimo, pastangų, techninio pajėgumo srityse.

Ši teigiama raida vyksta daugeliu formų, pvz., planavimo procese – per diskusijas ir debatus, taip pat per stebėseną ir raidą, be to, ir per vis aktyvesnę donorų veiklos koordinavimą.

3 rekomendacija

Pagal IPA ypač akcentuojama pagalbą gaunančios šalies atsakomybė už visą įgyvendinimo procesą.

Todėl, kur tik įmanoma, siekiama taikyti decentralizuotą valdymą. Tam būtinos specialios struktūros ir sistemos, kuriomis turi disponuoti pagalbą gaunanti šalis. Pagal IPA numatomos griežtesnės sąlygos ir reikalavimai valdymo galių, kurias Komisija patiki pagalbą gaunantčiai šaliai, atžvilgiu.

Galiausiai, siekdama užtikrinti nacionalinių valdžios institucijų atsakomybę, Komisija, remdamasi pagalbą gaunančių šalių pasiūlymais, tvirtina nacionalines programas.

70. Kadangi Komisija ir ERA yra dvi atskiros institucijos, egzistuoja skirtingos stebėsenos ir vertinimo metodikos. Tačiau, kadangi ERA veikla iki 2008 m. gruodžio 31 d. bus palaipsniui nutraukta, visose šalyse bus taikoma ta pati metodika.

4 rekomendacija

Komisija numatė vertinimo praktikų peržiūrą ir šiuo metu pristatė delegacijoms suderintą praktiką jų pačių veiklos vertinimo vadovo, apimančio ir rezultatų bei įgytos patirties sklaidos tvarką, forma. Šis savo veiklos vertinimas projekto lygiu papildys nepriklausomą atsakingo skyriaus vykdomą vertinimą programos lygiu.

Buvo sukurta sistemingo vertinimo tęstinumo sistema, įskaitant kartą per mėnesį organizuojamą ataskaitinį posėdį, po kurio paskelbiamos sektoriaus vertinimo ataskaitos, o po jų – lentelė apie tolesnius rekomendacijų įgyvendinimo veiksmus. Be to, pagal atsakaitomybės, susijusios su rekomendacijomis dėl vertinimo tęstinumo, tvarką numatyta, kad veiklos ataskaitos pateikiamos praėjus metams po to, kai buvo vykdoma veikla. Komisija peržiūri tolesnių veiksmų mastą.