

IV

(Informācija)

EIROPAS SAVIENĪBAS IESTĀŽU UN STRUKTŪRU SNIEGTA INFORMĀCIJA

REVĪZIJAS PALĀTA

ĪPAŠAIS ZIŅOJUMS Nr. 5/2007

par Komisijas veikto CARDS programmas pārvaldību ar Komisijas atbildēm

(saskaņā ar EK līguma 248. panta 4. punkta otro daļu)

(2007/C 285/01)

SATURS

	Punkts	Lappuse
AKRONĪMI		3
KOPSAVILKUMS	I.–VIII.	4
IEVADS	1.–7.	5
REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA	8.–10.	5
APSVĒRUMI	11.–60.	6
Stratēģiskās vadības trūkumi programmu izstrādes procesā	11.–27.	6
Valstu stratēģiskie dokumenti formulēti pārāk vispārīgi, daudzgadu indikatīvās programmas – bez skaidrām prioritātēm, kā arī nepietiekami efektīva atbalsta virzība	11.–19.	6
Stratēģiskās vadības trūkumi rada īstenošanas grūtības	20.	7
Palīdzības pārvirzīšana no ieguldījumu atbalsta uz iestāžu darbības uzlabošanu ...	21.–27.	7
Efektīvas pārvaldības struktūras nodrošināja ātru atbalsta sniegšanu, bet valstu administratīvā spēja bija nepietiekama	28.–41.	9
Pārvaldības struktūras ne vienmēr bija atbilstošas	28.–37.	9
Atbalsts sniegts ātri, bet nepietiekami ņemta vērā saņēmējvalstu absorbcijas spēja ...	38.–41.	11
Komisijas pārvaldības metode neveicināja lielāku saņēmējvalstu atbildību	42.–54.	12
Ierobežota saņēmējvalsts atbildība projekta izvēles un konkursa posmā	45.–52.	12
Nepietiekama valsts līdzdalība donoru koordinēšanā	53.–54.	14
Nekonsekventa uzraudzības un vērtēšanas metode	55.–60.	14

	<i>Punkts</i>	<i>Lappuse</i>
SECINĀJUMI UN IETEIKUMI	61.–70.	15
Cik efektīvi Komisija pārvaldīja CARDS programmu?	61.	15
Cik atbilstoša un saskanīga bija programmu stratēģiskā vadība?	62.–64.	15
Cik atbilstošas un efektīvas bija Komisijas izstrādātās un piemērotās pārvaldības metodes?	65.–67.	15
Kādā mērā finansētie projekti sekmēja saņēmējvalsts līdzdalību?	68.–69.	16
Cik efektīvi uzraudzības un vērtēšanas procesā apzināja trūkumus un nodrošināja informācijas izplatīšanu, un vai Komisijas turpmākā rīcība bija savlaicīga?	70.	16
Komisijas atbildes		19

AKRONĪMI

AAF	Albānijas Attīstības fonds
ANO	Apvienoto Nāciju Organizācija
BDMR	Bijusī Dienvidslāvijas Maķedonijas Republika
CARDS	Kopienas palīdzība rekonstrukcijai, attīstībai un stabilizācijai (<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i>)
CFLV	Centrālā finanšu un līgumslēgšanas vienība
DFR	Dienvidslāvijas Federālā Republika
ECPA	Eiropas Kopienas policijas palīdzības misija Albānijā
EDSO	Eiropas Drošības un sadarbības organizācija
EK	Eiropas Komisija
ERA	Eiropas Rekonstrukcijas aģentūra
ES	Eiropas Savienība
EURALIUS	Eiropas palīdzības misija Albānijas tiesu sistēmai
ĢDELARG	Paplašināšanās ģenerāldirektorāts
ĢDRELEX	Ārējo attiecību ģenerāldirektorāts
KFOR	NATO vadītie Kosovā miera spēki
OPR	Objektīvi pārbaudāmi rādītāji
PB	Pasaules Banka
VSD	Valsts stratēģiskais dokuments
UNMIK	ANO misija Kosovā

KOPSAVILKUMS

I. Galvenie CARDS (Kopienas palīdzība rekonstrukcijai, attīstībai un stabilizācijai) programmas mērķi ir atbalstīt saņēmēju līdzdalību stabilizācijas un asociācijas procesā un šajā procesā palielināt Rietumbalkānu valstu un struktūru atbildību. Ar CARDS bija iecerēts sekmēt noturīgu un ar ES saskanīgu reformu, konsolidēt stabilitāti un tuvināt reģionu Eiropas Savienībai. Laikposmam, kas aptver 2000.–2006. gada programmu, bija piešķirts budžets vairāk nekā 5 000 miljonu EUR apmērā (sk. 1.–7. punktu).

II. Palāta revidēja CARDS programmu, lai izdarītu secinājumu par Komisijas veiktās pārvaldības efektivitāti. To darīja, novērtējot šādus aspektus (sk. 8. punktu):

- a) vai programmas stratēģiskā vadība bija atbilstoša un saskanīga;
- b) vai Komisijas ieviestās un izmantotās pārvaldības metodes bija atbilstošas un efektīvas;
- c) vai programmās finansētie projekti veicināja saņēmējvalsts līdzdalību un
- d) vai uzraudzības un vērtēšanas procesā efektīvi apzināja trūkumus un nodrošināja konstatējumu izplatīšanu, un vai Komisijas turpmākā rīcība bija savlaicīga.

III. Komisijas īstenotā stratēģiskā vadība bija ļoti vispārīga. Tā bija atbilstoša rekonstrukcijas posmam, bet ne sarežģītajiem iestāžu darbības uzlabošanas mērķiem. Valsts stratēģijas dokumenti nebija pietiekami mērķtiecīgi, jo īpaši tādēļ, ka to pamatā nebija savlaicīgas nozaru stratēģijas. Daudz gadu indikatīvajās programmās nebija noteiktas dažādo intervences jomu prioritātes, turklāt tās nebija saskaņotas ar pārējām jomām. Eiropas partnerību, ko ieviesa 2004. gadā, neizmantoja, lai uzlabotu pasākumu atlases vadību (sk. 11.–27. punktu).

IV. Iepriekš ES palīdzību Rietumbalkāniem apgrūtināja triju dažādu tiesisko regulējumu līdzaspastāvēšana, lēna programmu īstenošana un pārmērīga centralizācija. CARDS regula vienādoja tiesisko regulējumu. Komisija arī sekmīgi nodrošināja ātru atbalsta sniegšanu, lai gan reizēm tas pārsniedza saņēmējvalstu spēju gūt labumu no šā atbalsta. Komisija izmantoja četras dažādas pārvaldības metodes. Divas galvenās – pilnvarotās delegācijas un Eiropas Rekonstrukcijas aģentūra (ERA) – bija efektīvākās un atbilstošākās (sk. 28.–41. punktu).

V. Lai gan saņēmējvalsts līdzdalību Komisija uzskatīja par prioritāti, šā mērķa sasniegšanai nebija konsekventas pieejas, un izmantotās pārvaldības metodes šādu līdzdalību neveicināja (sk. 42.–54. punktu).

VI. Uzraudzība un vērtēšana atsevišķos aspektos bija laba, tomēr pastāv nekonsekvences starp delegācijām un ERA. Uzraudzības efektivitāti mazināja adekvātu projekta rādītāju trūkums (sk. 55.–60. punktu).

VII. Palāta secina, ka Komisija CARDS programmu pārvaldīja kopumā sekmīgi un veicināja stabilizāciju un rekonstrukciju saņēmējvalstīs. Tomēr administratīvās spējas uzlabošanas jomā atbalsts bija mazāk efektīvs, jo sākotnēji pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai bija neliela un saņēmējvalstis nespēja absorbēt sniegto palīdzību (sk. 61.–70. punktu).

VIII. CARDS regula zaudēja spēku 2006. gada beigās, bet 2007. gadā spēkā stājās jaunais pirmspievienotās palīdzības instruments. Palāta iesaka Komisijai uzlabot stratēģisko vadību; nodrošināt, lai īstenošanas ātrums atbilstu saņēmēju spējai absorbēt palīdzību; izstrādāt efektīvu stratēģiju saņēmējvalsts līdzdalības nodrošināšanai un izplatīt labāko uzraudzības un vērtēšanas praksi (sk. 61.–70. punktu).

IEVADS

1. CARDS ir saīsinājums no “Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation” (Kopienas palīdzība rekonstrukcijai, attīstībai un stabilizācijai). CARDS programma ⁽¹⁾ aptver šādas Rietumbalkānu valstis: Albāniju, Bosniju un Hercegovinu, Horvātiju, Dienvidslāvijas Federālo Republiku (DFR) un Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku. Attiecībā uz palīdzību DFR un tās pēcteči – Serbijas un Melnkalnes Valstu Savienībai ⁽²⁾ – CARDS programma bija sadalīta trīs gada programmās: Serbijai ⁽³⁾, Kosovai un Melnkalnei.

2. CARDS ir daļa no Eiropas Savienības stabilizācijas un asociācijas stratēģijas Rietumbalkānos, radusies kā reakcija uz kariem bijušajā Dienvidslāvijā pagājušā gadsimta deviņdesmitajos gados. Stabilizācijas un asociācijas stratēģija iezīmēja militārā konflikta beigas, fiziskas rekonstrukcijas sākumu un šo valstu ekonomikas atjaunotni (t. i., stabilizāciju), un aizvien ciešākas saiknes ar Eiropas Savienību (t. i., asociāciju). Eiropadome, kas sanāca 2000. gada jūnijā, skaidri formulēja, ka šī integrācija galīgā izpausmē nozīmētu dalību Eiropas Savienībā.

3. CARDS regulas preambulā aprakstīts palīdzības galvenais mērķis: “Esošā Kopienas palīdzība būtu jāizvērs un jāpārorientē, lai to pielāgotu Eiropas Savienības politiskajiem mērķiem reģionā un jo īpaši lai dotu ieguldījumu stabilizācijas un asociācijas procesā un palielinātu saņēmējvalstu un administratīvo vienību atbildību attiecībā uz šo procesu.” Turklāt saskaņā ar šo regulu īpaša uzmanība jāpievērš Kopienas palīdzības reģionālajai dimensijai.

4. Stabilizācijas un asociācijas process ir progresīva partnerība, kurā ES piedāvā kombinētas tirdzniecības koncesijas (autonomus tirdzniecības pasākumus), ekonomisko un finansiālo palīdzību (CARDS programma) un līgumattiecības (stabilizācijas un asociācijas nolīgumi).

⁽¹⁾ Padomes Regula (EK) Nr. 2666/2000 (OV L 306, 7.12.2000., 1. lpp.).

⁽²⁾ 2003. gada februārī Dienvidslāvijas Federālo Republiku pārveidoja Valstu Savienībā, ko veidoja divas republikas – Serbija un Melnkalne. Konstitucionālā harta noteica, ka pēc trīs gadiem katrā republikā notiks referendums par neatkarību. Melnkalnē saskaņā ar starptautiskajiem standartiem rīkots referendums par neatkarību notika 2006. gada pavasarī. Par saikņu saraušanu ar Serbiju nobalsoja vairāk nekā 55 %, un tas ļāva Melnkalnei 2006. gada 3. jūnijā oficiāli pasludināt neatkarību. Divas dienas pēc tam Serbija paziņoja, ka ir Serbijas un Melnkalnes Valstu Savienības pēcteči.

⁽³⁾ Tādēļ visā ziņojumā Serbija minēta, izslēdzot Kosovas provinci.

5. Laikposmā no 2000. līdz 2006. gadam CARDS programmas budžets bija vairāk nekā 5 000 miljoni EUR, galvenokārt ieguldījumu atbalstam un iestāžu darbības uzlabošanai. Rietumbalkānu reģionā kopumā ir apmēram 24 miljoni iedzīvotāju. Tādējādi CARDS piešķirums katru gadu ir EUR 30 uz vienu iedzīvotāju, apliecinot, ka ES atzīst šā reģiona politisko nozīmi ⁽⁴⁾.

6. Galvenās CARDS programmas palīdzības jomas ir šādas:

- a) rekonstrukcija, demokrātiska stabilizācija, samierināšana un bēgļu repatriācija;
- b) iestāžu un tiesu sistēmas attīstība, ietverot saskaņošanu ar Eiropas Savienības normām un metodēm, demokrātijas un likuma varas nostiprināšana, cilvēktiesības, pilsoniskā sabiedrība un plašsaziņas līdzekļi, kā arī brīvā tirgus ekonomikas darbība;
- c) ilgtspējīga ekonomiskā un sociālā attīstība, ietverot strukturālo reformu;
- d) ciešāku saikņu un reģionālas sadarbības veicināšana starp valstīm un to daļām, ES un (toreizējām) Viduseiropas kandidātvalstīm.

7. Līdz 2005. gada sākumam Eiropas Komisijā par CARDS programmas pārvaldību dalīti atbildēja Ārējo attiecību ģenerāldirektorāts (ĢD RELEX) un EuropeAid Sadarbības birojs. ĢD RELEX atbildēja par attiecību politisko aspektu un stratēģisko attīstību, cita starpā, par valstu stratēģisko dokumentu un daudzgadu indikatīvo programmu sagatavošanu. EuropeAid Sadarbības birojs bija atbildīgs par gada programmu pārvaldību. 2005. gada sākumā Paplašināšanās ģenerāldirektorāts (ĢD ELARG) pārņēma atbildību par visu projekta ciklu – no politikas formulēšanas un programmu plānošanas līdz īstenošanai.

REVĪZIJAS TVĒRUMS UN PIEEJA

8. Eiropas Revīzijas palātas revīzijas mērķis bija novērtēt Komisijas veiktās CARDS programmas pārvaldības efektivitāti. Revīzijas galvenie uzdevumi bija secināt, kādā mērā

a) programmu stratēģiskā vadība bija atbilstoša un saskanīga;

b) Komisijas izstrādātās un piemērotās pārvaldības metodes bija atbilstošas un efektīvas;

⁽⁴⁾ Salīdzinājumam – TACIS regula, kas attiecas uz to pašu laikposmu, ko aptver CARDS, paredz summu, kas gadā nepārsniedz EUR 2 uz vienu iedzīvotāju.

- c) programmas finansētie projekti sekmēja saņēmējvalsts līdzdalību;
- d) uzraudzības un vērtēšanas procesā efektīvi identificēja trūkumus un nodrošināja iegūto konstatējumu izplatīšanu, un vai Komisijas turpmākā rīcība bija savlaicīga.

9. Revīzijas darbs ietvēra stratēģijas un plānošanas dokumentu, kā arī pamatnostādņu un ziņojumu caurskatīšanu. Turklāt tika pārbaudīts pēc revidentu ieskatiem atlasītu CARDS projektu paraugs (*pielikums*) par laikposmu no 2002. līdz 2005. gadam.

10. Revīzijā tika skatīti arī attiecīgie vērtēšanas ziņojumi, kas sagatavoti Komisijas vārdā, tostarp arī CARDS programmas starpposma vērtējums ⁽¹⁾, kas tika pabeigts 2004. gada jūnijā, kā arī Komisijas veiktie pēcpārbaudes pasākumi. Palāta secināja, ka var šo ziņojumu rezultātus izmantot kā apstiprinošus pierādījumus savu revīzijas konstatējumu pamatošanai ⁽²⁾.

APSVĒRUMI

Stratēģiskās vadības trūkumi programmu izstrādes procesā

Valstu stratēģiskie dokumenti formulēti pārāk vispārīgi, daudzgadu indikatīvās programmas – bez skaidrām prioritātēm, kā arī nepietiekami efektīva atbalsta virzība

11. CARDS regulā izklāstīta CARDS palīdzībā izmantojamo galveno stratēģisko dokumentu tiesiskā bāze: “Kopienas palīdzība būtu jāreglamentē stratēģijai un gada un daudzgadu programmām, ko atzinuma sniegšanai iesniedz ar šo regulu izveidotai pārvaldības komitejai.”

⁽¹⁾ CARDS regulas 13. pantā noteikts, ka “ne vēlāk par 2004. gada 30. jūniju Komisija iesniedz Padomei novērtējuma ziņojumu kopā ar priekšlikumiem par šīs regulas turpmāko virzību un par tajā izdarāmiem grozījumiem”.

⁽²⁾ Vērtējot palīdzību Balkānu valstīm saskaņā ar CARDS Regulu (EK) Nr. 2666/2000 (līgums Nr. B7–6510/2002/005), galvenie secinājumi bija:

- CARDS programma bija ļoti piemērota tam, lai sniegtu finansiālo un tehnisko palīdzību stabilizācijas un asociācijas procesam;
- centralizētais raksturs un pieeja varēja būt šķērslis dalībai programmā un tās efektivitātei;
- galvenā problēma bija līdzsvarot atbalstu iestāžu darbības stiprināšanai un attīstības ieguldījumiem;
- programmai bija vāja reģionālā dimensija.

12. Palāta vērtēja to, kādā mērā CARDS programmas stratēģiskā vadība bija atbilstoša un vērsta uz iesaistīto valstu īpašajām vajadzībām, vienlaikus būdama saskanīga ar regulā izvirzītajiem programmas mērķiem un stabilizācijas un asociācijas procesu plašākā nozīmē.

13. Saskaņā ar CARDS regulu Komisija definēja stratēģisko pamatu Rietumbalkānu valstīm ar katras valsts stratēģisko dokumentu un reģionālo stratēģisko dokumentu, ko sagatavoja, ņemot vērā visas saņēmējvalstis. Kā paredzēts tiesību aktos, Komisija ir izstrādājusi divas daudzgadu indikatīvās programmas – katrai valstij savu un vienu reģionālajai starpvalstu programmai 2002.–2004. un 2005.–2006. gada periodam.

14. Pirmā daudzgadu indikatīvo programmu perioda beigās – 2004. gadā – Eiropadome apstiprināja Eiropas partnerības dokumentus, aptverot Albāniju, Bosniju un Hercegovinu, Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku un Serbiju un Melnkalni (ietverot Kosovu) ⁽³⁾, nolūkā pastiprināt stabilizācijas un asociācijas procesu ⁽⁴⁾. Partnerības dokumenti tika sagatavoti katrai reģiona valstij, un tajos bija norādītas darbības jomas un pienākumi, kas jāpilda partnervalstīm, lai tās tuvinātos Eiropas Savienībai. ES palīdzība bija vērsta uz partnerības dokumentos noteiktajām prioritātēm.

15. Revīzijā tika atklāti trūkumi CARDS plānošanas mehānismu stratēģiskajā vadībā. Lai gan valstu stratēģiskajos dokumentos (VSD) aprakstītās stratēģijas formāli atbilda Komisijas VSD pamatnostādņēm, tās bija pārāk plaši formulētas, lai būtu izmantojamas plānošanā. Valstu stratēģiskie dokumenti nebija atjaunināti, lai tajos atspoguļotu lielākās pārmaiņas, piemēram, Padomes Eiropas partnerības dokumentus.

16. Daudzgadu indikatīvajās programmās nebija norādītas nozaru prioritātes, un tās nebija saskaņotas ar pārējām nozarēm (lai gan tas ir paredzēts Komisijas pamatnostādņēs ⁽⁵⁾), un nebija norādīts arī plānoto pasākumu laika grafiks. Pirmā Eiropas partnerība 2004. gadā Komisijai deva iespēju daudz precīzāk pievērsties tās pasākumiem daudzgadu indikatīvajā programmā 2005.–2006. gadam ⁽⁶⁾. Lai gan 2005.–2006. gada daudzgadu indikatīvajās programmās bija atsauces uz Eiropas partnerības prioritātēm, tās joprojām bija nepietiekams orientieris finansējamo pasākumu atlasē.

⁽³⁾ Pamatojoties uz Padomes 2004. gada 22. marta Regulu (EK) Nr. 533/2004 (OV L 86, 24.3.2004., 1. lpp.).

⁽⁴⁾ Eiropas partnerību Horvātijai apstiprināja ar Padomes 2004. gada 13. septembra Lēmumu 2004/648/EK (OV L 297, 22.9.2004., 19. lpp.).

⁽⁵⁾ Atsauce uz 3.1.4. punktu Vadlīnijās kopējās pamatstratēģijas ievērošanai valstu stratēģiskajos dokumentos.

⁽⁶⁾ Kopš 2004. gadā Horvātijai kļuva par kandidātvalsti, tā ir saņēmusi pirmspievienošanās instrumentu atbalstu. Tādējādi nebija jāpārskata CARDS daudzgadu indikatīvā programma 2005.–2006. gadam.

17. CARDS regulā paredzēts, ka CARDS pārvaldības komitejai ⁽¹⁾ bija jāsniedz atzinums par CARDS plānošanas pamatnostādņem un daudzgadu indikatīvajām programmām, un gada programmām nolūkā uzlabot stratēģisko vadību plānošanas posmā. Faktiski netika konstatēti pierādījumi tam, ka Komitejas darbs būtu palīdzējis uzlabot ierosināto dokumentu kvalitāti.

18. Detalizēta nozaru analīze no Komisijas puses un/vai saņēmējvalsts nacionālajās stratēģijās lielākoties neeksistēja vai arī tika sagatavota pārāk vēlu, lai to varētu izmantot stratēģiskās vadības uzlabošanai. Rezultātā projektus neatlasīja, pamatojoties uz objektīviem kritērijiem, un atsevišķos gadījumos tie bija atlasīti, atsaucoties uz saņēmēju *ad hoc* pieprasījumu.

19. Lai gan projektu atlases process bija sarežģīts, tas neievēroja skaidru metodoloģiju projektu atlases uzlabošanai. Piemēram, pirms projektu atlases nebija veikta izmaksu un ieguvumu analīze ⁽²⁾ vai kāda cita iespējamo alternatīvo projektu analīze. Daži projekti bija vienkārši iepriekš sniegtā atbalsta turpinājums. Nebija norādījumu, kas palīdzētu izlemēt, kura intervence vislabāk atbalstītu stabilizācijas un asociācijas procesu.

Stratēģiskās vadības trūkumi rada īstenošanas grūtības

20. Revīzijā tika apzinātas atšķirības starp plānotajiem un īstenotajiem projektiem. Bija būtiski projekti, kas netika īstenoti saņēmējvalsts pretestības dēļ, vai projekti, kuru sākotnējie plāni bija atzesti (1. izcēlums).

1. izcēlums

Neīstenoto projektu piemēri

1. *gadījums. Nekāda politiska atbalsta Serbijas Augstākajai revīzijas iestādei*

Jau 2001. gadā Eiropas Rekonstrukcijas aģentūra apzināja vajadzīgos pamatelementus nozīmīgai valsts iestāžu reformai Serbijā, ietverot atbalstu Valsts kasei, iekšējās revīzijas funkcijai, kā arī projektam par augstākās revīzijas iestādes izveidi. Tomēr augstākās revīzijas iestādes izveidei nebija vajadzīgā atbalsta no Serbijas Parlamenta, un projekts nevirzījās uz priekšu līdz 2006. gada programmai.

⁽¹⁾ CARDS Pārvaldības komitejā ir dalībvalstu pārstāvji, un to vada Komisija.

⁽²⁾ Izmaksu un ieguvumu analīze ļauj novērtēt programmas vai projekta ekonomisko produktivitāti, kā arī rada pamatu alternatīvu salīdzinājumam.

2. *gadījums. Eiropas Komisijas Policijas palīdzības misija Albānijā*

Projekta pieteikums tieslietu un iekšlietu nozarē Albānijā 2002. programmu gadā paredzēja izveidot policijas un sabiedriskās kārtības komponentu, "lai atbalstītu likuma varas iedibināšanu un lai izveidotu darbojošos policijas spēkus, kas sekmēs demokrātisko stabilitāti". Dokumentos bija noteikts: "Projekts paredz atbalstīt EK Policijas palīdzības misiju (ECPA), mācības un attiecīgus ieguldījumus." No 8 miljoniem EUR, kas bija piešķirti policijas un sabiedriskās kārtības komponentam, 4 miljoni EUR bija paredzēti iestāžu darbības uzlabošanai (ECPA misijas finansējums), 2,5 miljoni EUR – mācību un atbalsta komponentam, 1,5 miljoni EUR – ieguldījumu komponentam.

Īstenībā projekta pieteikums tika pilnībā atmests. Neviens EUR netika izlietots, lai finansētu ECPA misiju. 4,7 miljonus EUR izlietoja datu komunikāciju tīklam, 1,9 miljonus EUR izlietoja elektroapgādes aprīkojumam, un 1 miljonu EUR piešķīra Apvienoto Nāciju Organizācijai, lai atbalstītu drošības sektora reformas programmu.

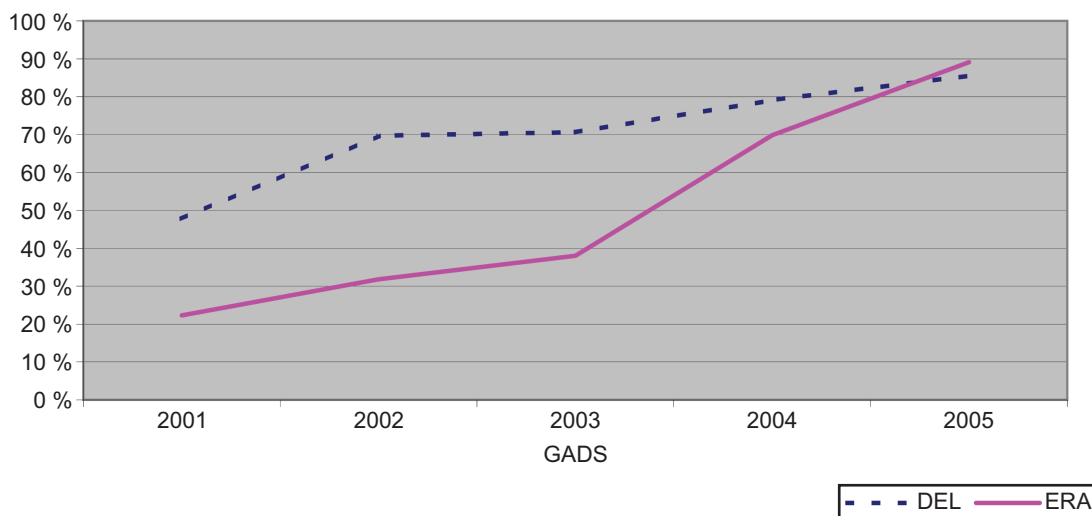
Palīdzības pārvirzīšana no ieguldījumu atbalsta uz iestāžu darbības uzlabošanu

21. Tā kā saņēmējvalstis atguvās pēc kara, pirmajos gados CARDS programma vairāk pievērsās rekonstrukcijai (ar ieguldījumu projektiem), nevis iestāžu darbības uzlabošanai. Tomēr, programmai "nobriestot", bija vairāk jāpievēršas iestāžu darbības uzlabošanai.

22. Palīdzības pārvirzīšana izraisīja budžeta izpildes apstiprinātājiestādes interesi. Ziņojumā par Eiropas Rekonstrukcijas aģentūru (ERA) (publicēts 2002. gada maijā) Eiropas Parlaments sprieda, ka ERA būtu ievērojami jāpalielina ES palīdzība abās valstīs (t. i., Dienvidslāvijas Federālajā Republikā un Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā) iestāžu darbības uzlabošanai.

23. Palāta analizēja CARDS projektus, lai noteiktu un novērtētu iestāžu darbības uzlabošanai vēltīto projektu samēru salīdzinājumā ar ieguldījumu projektiem (sk. 1. grafiku).

1. grafiks

Iestāžu darbības uzlabošanai veltīto projektu īpatsvars delegāciju un ERA pārvaldībā pēc programmas gada ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Katra programmas n gada projektus īstenoja n gadā un nākamajos gados.

24. Kopumā laikā no 2001. līdz 2005. gadam bija pieaudzis iestāžu darbības uzlabošanai veltīto projektu īpatsvars. Pašā sākumā pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai bija vairāk izteikta valstīs, kurās palīdzību pārvaldīja delegācijas ⁽¹⁾, nekā valstīs, kurās to pārvaldīja ERA ⁽²⁾.

25. Valsts administratīvās spējas stiprināšanā par svarīgu instrumentu uzskata mērķsadarbību ⁽³⁾. Tomēr Rietumbalkānos mērķsadarbība sākās lēni, jo īpaši Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā, kur ERA to sāka izmantot tikai 2005. gadā. ERA mērķsadarbības novērtējumā ⁽⁴⁾ tika secināts, ka Aģentūras programmu vadītāji dažreiz sniedza tikai nelielu atbalstu mērķsadarbībai un ka ERA darbiniekiem ne vienmēr bija piedāvātas pienācīgas mācības šā instrumenta izmantošanai.

⁽¹⁾ EK delegācijas īsteno CARDS programmas Albānijā, Bosnijā un Hercegovinā un Horvātijā.

⁽²⁾ ERA darbības centri atrodas Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā, Kosovā, Melnkalnē un Serbijā.

⁽³⁾ Komisija jau 1998. gada maijā sāka mērķsadarbību kā galveno pirmspievienošanās palīdzības mehānismu iestāžu darbības uzlabošanai. Saloniku samītā 2003. gada jūnijā tika uzsvērtā mērķsadarbības nozīme Rietumbalkānos.

⁽⁴⁾ Atsauce uz ERA 2005. gada novembra novērtējumu EU/13/040/05.

26. Tā kā Rietumbalkānu valstis atguvās no kara, programmu uzmetumos un saistītajos projektu pieteikumos (*Project Fiches*) ⁽⁵⁾, kā arī jau iesāktos projektos ņēma vērā Parlamenta prasību pārvirzīt ES palīdzību no ieguldījumu atbalsta iestāžu darbības uzlabošanai. Tomēr dažos gadījumos plānotos projektus grozīja tā, ka pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai mazinājās (sk. 2. izcēlumu).

2. izcēlums

Iestāžu darbības uzlabošanas projekta pārveide – integrētā robežkontrolē Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā

CARDS 2003. gada programma Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā paredzēja, cita starpā, pastiprināt zaļās robežas kontroli, un šim mērķim bija piešķirti 2,8 miljoni EUR. Saskaņā ar gada programmu bija jāveic vairāki īstermiņa pasākumi: 1) jāizveido īpašs robežapsardzes dienests, 2) jāuzlabo darbā pieņemšanas procedūras, 3) jānodrošina pamatmācības un padziļinātais kurss par robežkontroli un 4) jāpiegādā ierīces nepareizu vai viltotu dokumentu atklāšanai un moderni autotransporta meklēšanas līdzekļi, kā arī atbilstoši mācību līdzekļi.

⁽⁵⁾ Projekta pieteikums ir īss apraksts (vidēji 4–5 lappuses) bez konkrētiem darba uzdevumiem. Sākotnējais apraksts ietver plānotā projekta interešu loģikas aprakstu, projekta mērķus, rezultātus un darbības. Tajā novērtēti projekta riska faktori un definēti objektīvi pārbaudāmi rādītāji un līdzekļi šo rādītāju pārbaudīšanai.

Šai iniciatīvai bija divēji mērķi: 1) stiprināt valsts robežapsardzes sadarbības spēju pastāvošās organizācijas sistēmā, reaģējot uz tūlītējām vajadzībām, un 2) izveidot jaunu organizācijas struktūru robežpolitijai un operatīvajiem dienestiem atbilstoši Eiropas Savienības standartiem.

Tā vietā, lai konsekventi risinātu iepriekš minētās vajadzības, mērķus un prioritātes, ERA par visiem līdzekļiem iepirka automašīnas.

27. Palāta nekonstatēja pierādījumus tam, ka pēc projektu apstiprināšanas posma Pārvaldības komiteja veiktu projektu uzraudzību. Citiem vārdiem – Pārvaldības komiteja neinteresējās par projektu grozījumiem pēc tam, kad bija sākusies projektu īstenošana.

Efektīvas pārvaldības struktūras nodrošināja ātru atbalsta sniegšanu, bet valstu administratīvā spēja bija nepietiekama

Pārvaldības struktūras ne vienmēr bija atbilstošas

28. 1998. gada jūlijā Palāta publicēja Īpašo ziņojumu Nr. 5/98 par rekonstrukciju bijušajā Dienvidslāvijā (1996.–1997. gads). Revīzija attiecās uz divām valstīm: Bosniju un Hercegovinu un – mazākā mērā – uz Horvātiju. Ziņojumā bija kritizēta Komisija, kas neatkarīgi no ES skaidri paziņotā nolūka nebija pietiekami veiksmīgi izmantojusi cilvēkresursus rekonstrukcijas uzdevumam bijušajā Dienvidslāvijā – ne tās centrālajos dienestos, ne rekonstrukcijas teritorijās. Palāta secināja turpmāk minēto:

- a) ES rekonstrukcijai piešķirto apropriāciju izpilde bija lēna, jo nebija īstenošanas programmas, nepietika darbinieku, to kāvēja pārmērīgā Komisijas dienestu centralizācija un vietējo varas iestāžu nepietiekamā administratīvā spēja;
- b) 1997. gadā maksājumu atlīdzināšanas līmenis ES rekonstrukcijas programmai (29 %) bija relatīvi zems, salīdzinot ar citu donoru vidējiem rādītājiem (52 %);
- c) Komisijai pārvaldību apgrūtināja tas, ka vienlaikus pastāvēja trīs atsevišķas regulas, kas reglamentēja rekonstrukcijas pasākumu finansēšanai atvēlētās budžeta pozīcijas.

29. Lai pārvarētu ES atbalsta sniegšanas nepilnības, Palāta ieteica Komisijai deleģēt atbalsta pārvaldību savām delegācijām un pievērsties mazākam skaitam nozaru.

30. Ņemot vērā iepriekš uzskaitītos trūkumus, pašreizējā revīzijā Palāta vērtēja, cik efektīvas bijušas CARDS pārvaldības struktūras un vai atbalsts sniegts pietiekami ātri.

31. Revīzijā konstatēja, ka kopš 1998. gada ES darbību efektivitāte Rietumbalkānos ir būtiski uzlabojusies. Notikušas lielas pārmaiņas. Pirmkārt, CARDS regula apvienoja līdzīgu darbību tiesisko regulējumu. Otrkārt, ES ārējā atbalsta ātruma un kvalitātes uzlabošanai bija ieviests deleģēšanas process⁽¹⁾. Treškārt, Komisija deleģēja daļu palīdzības īstenošanas jaunai organizācijai – Eiropas Rekonstrukcijas aģentūrai, kas bija izveidota īpaši šim mērķim. Visas šīs darbības paātrināja atbalsta sniegšanu un uzlaboja palīdzības efektivitāti (sk. 3. izcēlumu).

3. izcēlums

Piemērs augstam līgumslēgšanas līmenim CARDS programmā

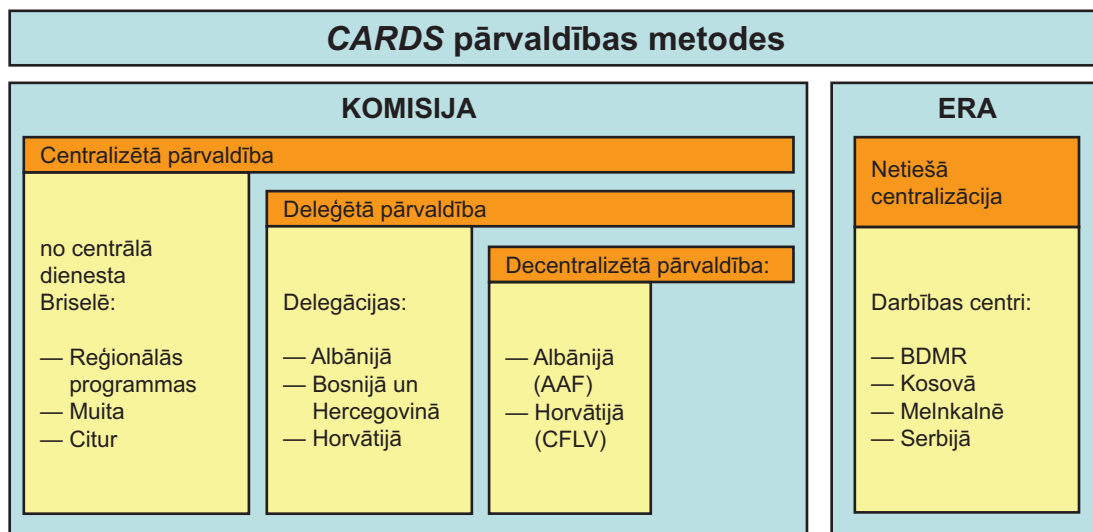
ERA tika izveidota, jo vajadzēja rīkoties ātri un efektīvi, risinot steidzamās Kosovas iedzīvotāju pēckonflikta vajadzības tiešās 1999. gada krīzes atskaņās. Iepriekšējās revīzijās Palāta secināja, ka ERA darbības Kosovā tūlīt pēc krīzes atbilda drosmīgajiem mērķiem pamatpalīdzību jomā. Visas CARDS programmas īstenošanas gaitā saglabājās augsts līgumslēgšanas līmenis. ERA Komisijas vārdā Kosovā 2006. gada novembrī pārvaldīja vairāk nekā 1 100 miljonus EUR, apmēram par 91 % no šīs naudas bija noslēgti līgumi, un apmēram 86 % bija izmaksāti. Kopā ar KFOR spēkiem ES palīdzība ļāva normalizēt dzīvi Kosovā.

32. Kopumā CARDS tika īstenota, izmantojot dažādas metodes un struktūras (sk. 2. grafiku), no kurām lielākā daļa neparedzēja īpašu saņēmējvalstu iesaistīšanos. Šāda pieeja nodrošināja ātru atbalsta sniegšanu, ņemot vērā valstu administrāciju nepilnības.

⁽¹⁾ Deleģēšanas rezultātā EK delegācijas atbild par projektu sagatavošanu, līgumslēgšanu, kā arī par finansiālo un tehnisko īstenošanu. Attiecīgi Briseles centrālo dienestu uzdevums mainījās no tiešas projektu pārvaldības uz deleģāciju uzraudzību un atbalstu tām.

2. grafiks

CARDS pārvaldības struktūras



33. Dažādo pārvaldības struktūru galvenās iezīmes ir šādas:

- a) Paplašināšanās ĢD (ELARG) veiktā centralizētā pārvaldība (pirms tam šo darbu darīja *EuropeAid*): ĢD ELARG pārvalda reģionālās programmas tieši no centrālajiem dienestiem. Reģionālo programmu mērķis ir stiprināt administratīvo spēju, piem., muitā, cīnīties pret organizēto noziedzību un atbalstīt pilsonisko sabiedrību;
- b) Deleģētā pārvaldība: EK delegācijas bija Albānijā, Bosnijā un Hercegovinā un Horvātijā ⁽¹⁾. Deleģēšanas rezultātā par projekta sagatavošanu, līgumu slēgšanu, finansiālo un tehnisko izpildi bija atbildīgas delegācijas;
- c) Decentralizētā īstenošana: tas nozīmē, ka Komisija pilnvaro saņēmējvalstu valdības Albānijā un Horvātijā īstenot dažas programmas;
- d) Netieša centralizētā pārvaldība: Eiropas Rekonstrukcijas aģentūra (ERA) ⁽²⁾, kas ir neatkarīga ES aģentūra, pārvalda programmas Kosovā ⁽³⁾, Serbijā, Melnkalnē un Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā. ERA ir administratīvi atbildīga Eiropadomei un Eiropas Parlamentam, nevis Eiropas Komisijai.

⁽¹⁾ Deleģēšanas process Bosnijā un Hercegovinā sākās 1998. gadā, tas bija, pirms vēl Komisija 2000. gada maijā izziņoja savu ārējā atbalsta programmu pārvaldības lielo reformu. Delegācijas Horvātijā tika pilnvarotas 2001. gadā, bet Albānijā – 2003. gadā.

⁽²⁾ ERA izveidoja 2000. gada februārī, tās priekštece – Kosovas darba grupa – darbību sāka 1999. gadā. 2001. gadā aģentūras mandātu paplašināja, attiecinot arī uz Serbiju un Melnkalni, bet 2002. gadā – uz Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku.

⁽³⁾ Kosovā pašlaik ir UNMIK administrācija, kā noteikts ar ANO Drošības padomes 1244. rezolūciju.

34. Palāta konstatēja, ka deleģētā un netieša centralizētā (ERA) pārvaldība nodrošināja efektīvu atbalsta sniegšanu, bet otrās divās struktūrās (t. i., centralizētajā un decentralizētajā) pamatnītas nepilnības ⁽⁴⁾.

35. Gan delegācijās, gan ERA projektu pārvaldības gaitu uzlaboja tas, ka bija labāka pamatdarbības struktūrvienību kapacitāte un uz vietas bija pieejami finanšu darbinieki un līgumdarbinieki. Ciešāki kontakti ar saņēmēju un citām ieinteresētajām personām, kā arī labāka vietējo apstākļu, riska faktoru un iespēju izpratne uzlaboja izpildi, vienlaikus samazinot problēmu risināšanai vajadzīgo laiku ⁽⁵⁾.

36. Abas pārējās īstenošanas struktūras – lai gan mazāk nozīmīgas finanšu aspektā – bija mazāk efektīvas. Centralizētajā pārvaldībā – reģionālas starpvalstu programmas centrālajā pārvaldībā – bija vairākas nepilnības:

- a) ļoti maza daļa no kopējiem izdevumiem bija piešķirta reģionālajai sadarbībai (apmēram 5 %). Daļu no šā finansējuma pārvaldīja nevis reģiona, bet valsts līmenī, piemēram, tā tas bija ar integrēto robežkontroli;
- b) līdzīgi arī lielāko daļu bēgļu repatriācijas programmu, kurām būtībā ir pārrobežu iezīmes, katrā valstī pārvaldīja atsevišķi;

⁽⁴⁾ Šīs nepilnības apstiprinājās arī CARDS starposma novērtējumā.

⁽⁵⁾ Atsauce uz Īpašo ziņojumu Nr. 10/2004 par Eiropas Kopienas ārējā atbalsta pārvaldības funkciju atdošanu Komisijas delegācijām (OV C 72, 22.3.2005.).

c) lai gan 2003. gadā tika veikti pasākumi, lai saņēmējvalstīs vairāk iesaistītu CARDS reģionālo piešķirumu plānošanā, kopumā valstīs nesaņēma pietiekamu informāciju par reģionālajiem projektiem.

37. Problēmas bija arī decentralizētās īstenošanas struktūrām Albānijā un Horvātijā:

a) Albānijā turpināja īstenot programmas, kurās iesaistīts Albānijas Attīstības fonds (AAF), lai gan Komisija nebija novērtējusi AAF atbilstību tās prasībām, ievērojot Finanšu regulu, kas piemērojama no 2003. gada. Ņemot vērā problēmas, kādas radās ar AAF, Komisija nolēma stingri ierobežot Albānijas CARDS programmas decentralizēto daļu un atdeva pārvaldības funkcijas deleģācijai;

b) Horvātijā 2002. gadā tika veikti konkrēti oficiālas decentralizācijas pasākumi. Tomēr temps, kādā *EuropeAid* nolēma,

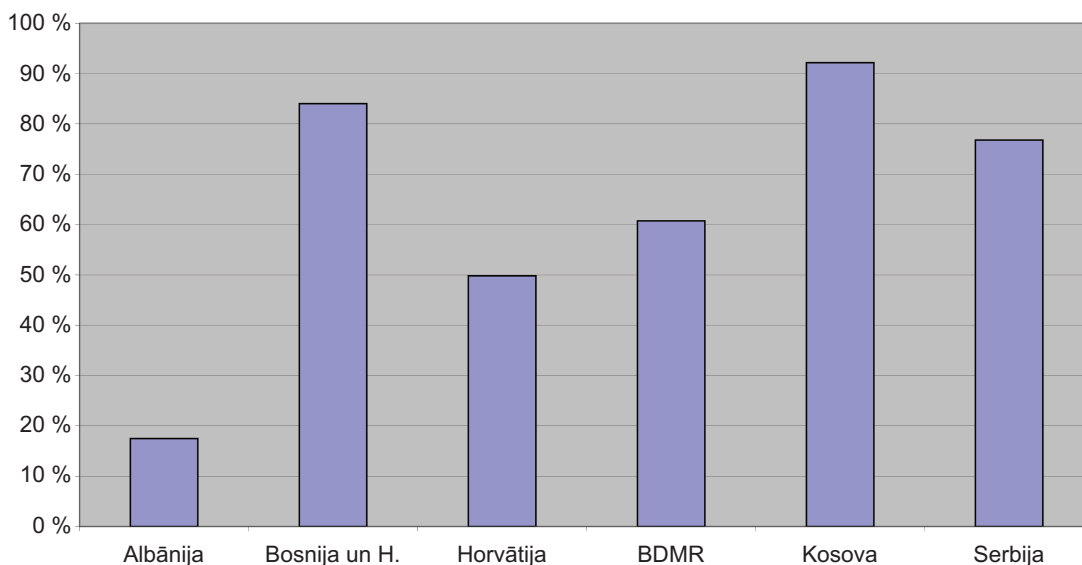
kad decentralizācija būtu lietderīga, neņēma vērā praktiskās darbības iespējas Horvātijas Finanšu ministrijā. Iznākumā decentralizācijas process iestrēga starp 2003.–2005. gadu. Kad 2005. gada sākumā *EuropeAid* nodeva CARDS programmu ĢD ELARG, Komisija pārvērtēja situāciju un 2006. gada februārī nolēma atsākt decentralizāciju Horvātijā ⁽¹⁾.

Atbalsts sniegts ātri, bet nepietiekami ņemta vērā saņēmējvalstu absorbcijas spēja

38. Eiropas Revīzijas palāta savos ziņojumos par ārējām darbībām (piemēram, Īpašajā ziņojumā Nr. 6/2006 par vides aspektiem, Komisijai sadarbojoties attīstības jomā ⁽²⁾) atkārtoti kritizēja Komisiju par līgumslēgšanas un izpildes kavēšanos. Pretstatā tam CARDS programmas līgumslēgšanas temps bija ļoti straujš (sk. 3. grafiku) Kosovā, Bosnijā un Hercegovinā, kā arī Serbijā, bet iepriekš nepabeigto programmu dēļ tas bija relatīvi lēns Albānijā un Horvātijā.

3. grafiks

Līgumslēgšanas temps CARDS valstīs Saistības par 2002.–2004. gadu, uzņemtas vienā gadā



⁽¹⁾ Atsauce uz 2. pantu Komisijas lēmumā C(2006) 264 (E/148/2006): "CARDS programmā šo lēmumu piemēro daudziem projektiem, par ko Komisija un Horvātija vienojās 2003. gada CARDS finansēšanas nolīgumā (parakstīts 2003. gada 2. septembrī) un 2004. gada CARDS finansēšanas nolīgumā (parakstīts 2004. gada 29. novembrī)."

⁽²⁾ OV C 235, 29.9.2006.

39. Albānijā vajadzība kompensēt šo kavēšanos vēlāk noveda pie ļoti augstas līgumu parakstīšanas koncentrācijas: 63 % no CARDS līgumiem, ko plānoja parakstīt laikposmā no 2001. līdz 2005. gadam, parakstīja 2004. gadā, kā rezultātā vienlaikus tika īstenoti daudzi līgumi un saņēmējiem radās vēl lielākas absorbcijas grūtības ⁽¹⁾ (sk. 4. izcēlumu). Kavēšanās ar 2001. gada programmas izpildi nozīmēja, ka Horvātijā divas gada programmas īstenoja vienlaikus.

4. izcēlums

Nesamērīga slodze valsts administratīvajai spējai Albānijā

Albānijā – papildus lielai projektu koncentrācijai šajā laikposmā – galvenā palīdzība bija koncentrēta tieslietu un iekšlietu nozarē. Revīzijas laikā bija 48 dažādi, vienlaikus notiekoši projekti tieslietu un iekšlietu jomā. 13 no tiem finansēja ES, bet 35 – citi donori.

Piemēram, EURALIUS projektā Albānijā (Eiropas Palīdzības misija Albānijas tiesu sistēmai) revīzijā tika konstatēts, ka projekta ieceres ambīciju līmenis bijis ļoti augsts. Bija jāsasniedz desmit specifiski mērķi, vienlaikus iesaistot 15 dažādus projekta partnerus. Katrs no šiem desmit mērķiem ietvēra vairākus un dažādus projekta partnerus. Rezultātā Tieslietu ministrijai – galvenajam saņēmējam – būtu jāstrādā ar 78 dažādām plānotajām darbībām.

40. Viena no svarīgākajām neparedzētajām sekām straujam līgumslēgšanas tempam, ko atbalstīja Komisija, bija tas, ka saņēmēji nespēja pilnībā gūt labumu no projektiem, tādējādi samazinot to efektivitāti un ietekmi.

41. Lai nodrošinātu projektu efektivitāti, Kopienas palīdzībai stabilizācijas un asociācijas procesā ir konkrēti nosacījumi, kuru neievērošanas gadījumā Komisijai vajadzēja veikt piemērotus pasākumus. Tomēr bija projekti, kurus īstenoja arī tad, kad saņēmējs neatbilda nosacījumiem, un tas radīja mazāku pievienoto vērtību, nekā sākotnēji paredzēts. Šāds piemērs – atbalsts Horvātijas tiesu sistēmai – aprakstīts 5. izcēlumā.

⁽¹⁾ Tāda līgumslēgšanas kulminācija Albānijā 2004. gadā vismaz daļēji ir sekas Komisijas centrālo dienestu 2003. gada decembrī veiktajam deleģēšanas pārbaudes apmeklējumam. Apmeklējumā secināja, ka galīgais apstiprinājums par pārvaldības funkciju atdošanu deleģācijai bija ar nosacījumu, ka sešu mēnešu termiņā tiks īstenots konkurss par 25 miljoniem EUR.

5. izcēlums

Atbalsts Horvātijas tiesu sistēmai

Mērksadarbības jeb tā dēvētās dvīņošanas projekts, ko finansēja no 2002. gada programmas, tika īstenots, lai gan projekta sākumā nebija izpildīts neviens no nosacījumiem, kas bija paredzēti projekta veidlapā. Viens no nosacījumiem paredzēja, ka eksistē tiesu sistēmas reformas stratēģija. Ņemot vērā to, ka Komisijai šis projekts bija absolūta prioritāte, saņēmējam to lika īstenot. Iepriekš minēto iemeslu dēļ saņēmējam sniegtajiem ieteikumiem, kurus Horvātijas Tieslietu ministrija gan pieņēma, gan apstiprināja, nesevoja būtiska darbība visās jomās.

Komisijas pārvaldības metode neveicināja lielāku saņēmējvalstu atbildību

42. Papildus ieguldījumam stabilizācijas un asociācijas procesā CARDS regulas preambulā noteikts vēl viens galvenais palīdzības mērķis: "Esošā Kopienas palīdzība būtu jāizvērs [, lai] (...) palielinātu saņēmējvalstu un administratīvo vienību atbildību attiecībā uz šo [stabilizācijas un asociācijas] procesu."

43. Kā minēts 31. punktā, galvenais iemesls, kādēļ tika izveidotas pārvaldības struktūras, bija nodrošināt ātru atbalsta sniegšanu. Šādas pieejas "ēnas puse" ir samazināta saņēmējvalsts iesaiste. Šāda pieeja bija lietderīga rekonstrukcijas posmā, bet tā mazāk derēja, kad atbalstu pārvirzīja no infrastruktūras projektiem uz iestāžu darbības uzlabošanas projektiem.

44. Regulā nav definēti nekādi īpaši saņēmējvalstu pienākumi. Lai gan bija skaidra politiskā griba pēc iespējas ātri šīs valstis iesaistīt Eiropas Savienībā, tas nebija nekādi atspoguļojies šo valstu pārvaldes pienākumos. Palāta Komisijas līmenī neatklāja nevienu norādi uz oficiālu atbalsta virzības stratēģiju (ne vispārīgu, ne konkrētai valstij), lai pakāpeniski palielinātu saņēmēju atbildību.

Ierobežota saņēmējvalstu atbildība projekta izvēles un konkursa posmā

45. Palāta novērtēja, kādā mērā Komisijas veiktā CARDS programmas pārvaldība palielināja saņēmējvalstu atbildību atsevišķos projekta cikla pārvaldības izšķirošajos posmos, un novērtēja šīs nepietiekamās līdzdalības sekas.

46. Komisijas pamatnostādnes projektu izvēlei un sekojošai gada programmu ⁽¹⁾ sagatavošanai neveicināja saņēmēju līdzdalību lēmumu pieņemšanā. *EuropeAid* izdotie norādījumi 2001. un 2002. gada programmām neprecizēja nekādu saņēmēju iesaistes veidu. Pamatnostādnes 2003. un 2004. gadam, lai arī ierobežoti, konkretizēja zināmu iesaisti, prasot, lai pirmie kontakti ar potenciālajiem saņēmējiem notiktu jau sagatavošanās darba posmā, un delegācijām vai ERA projektu dokumentu uzmetumi bija jānosūta saņēmējiem vismaz divas nedēļas pirms konkrētās gada programmas galīgas pieņemšanas. Revīzijā novērtēja saņēmēju iesaistes pakāpi, uz vietas intervējot apmēram 30 saņēmēju.

47. Palāta konstatēja dažus gadījumus, jo īpaši Bosnijā un Hercegovinā, Horvātijā un Serbijā, kad Komisija un Aģentūra bija mēģinājušas palielināt saņēmējvalsts līdzdalību (sk. 6. izcēlumu).

6. izcēlums

Labas līdzdalības piemēri

1. piemērs. *Eiropas Integrācijas direkcijas darbības uzlabošana Bosnijā un Hercegovinā*

Lēmumu pieņemšanas process CARDS 2006. gada programmai Bosnijā un Hercegovinā labi ilustrē līdzdalības un atbildības attīstību. Jau CARDS 2004. un 2005. gada programmā Komisija sāka uzlabot saņēmējvalsts iestāžu darbību, piemēram, attiecīgajās Bosnijas un Hercegovinas ministrijās un aģentūrās tika ieviestas programmas augstākās amatpersonas (par programmu atbildīgā darbinieka) amats un tika atbalstīta Eiropas Integrācijas direkcija. Šis ieguldījums pēdējā CARDS programmas gadā ļāva Bosnijas un Hercegovinas iestādēm pašām sagatavot projektu pieteikumus.

2. piemērs. *Nikola Tesla projekts Serbijā*

Lai gan Aģentūras tiesiskais regulējums (t. i., netieša centralizēta pārvaldība) nav vispiemērotākais tam, lai veicinātu saņēmējvalsts līdzdalību, Aģentūra tomēr spēja atrast novatorisku risinājumu saistībā ar spēkstacijas projektu Serbijā (*Nikola Tesla A5*).

Šis novatoriskais projekta īstenošanas risinājums bija "dotēšanas nolīguma" izmantošana. Šādā veidā atbildība par plānošanu, tostarp tehnisko specifikāciju definēšanu, un projekta pārvaldību bija uzticēta saņēmējam – Serbijas elektrosabiedrībai.

Tehniskās specifikācijas pārbaudīja un apstiprināja nolīgtais pārraugis, bet konkursa procedūru un maksājumu kontroli veica Aģentūra. Visas puses, arī saņēmējs, ar šo kārtību bija ļoti apmierinātas, un tādēļ var secināt, ka līdzdalība bija tik pilnīga, cik vien to varēja sagaidīt konkrētajos apstākļos.

48. Tomēr vairumā gadījumu Komisija nebija konsekventi sekmējusi saņēmējvalsts atbildību, kad tika izstrādāti projektu pieteikumi un vēlāk – darba uzdevumi. Valstu līdzdalība bija dažāda, pamatojoties uz delegāciju vai ERA iniciatīvām, kas savukārt bija atkarīgs no attiecīgo valstu administratīvās spējas. Lai gan Palāta konstatēja, ka saņēmējvalstu ieguldījums ir pieaudzis, līdzdalība joprojām bija ierobežota.

49. Projektu līdzfinansēšana no valsts līdzekļiem ir viens no saņēmējvalsts līdzdalības un intereses rādītājiem. Lai gan CARDS pamatnostādnes atbalsta valsts līdzfinansējumu, tas parasti netika izmantots ⁽²⁾. Pozitīvs izņēmums, precīzāk, vienīgais no revidētās 31 nedotētā projekta grupas bija Horvātijas zemes kadastra projekts, kuram bija ievērojams līdzfinansējums un kura donoru koordināciju efektīvi vadīja Horvātijas iestādes. Arī dotāciju saņēmēju iesaiste bija liela ⁽³⁾.

50. Viens no veidiem, kā palielināt saņēmējvalsts līdzdalību, ir konkursu vērtēšanas komitejās iesaistīt valsts iestādes. Tomēr *EuropeAid* norādījumi, kas ir saistoši delegācijām un ir ERA vadlīnijas, prasa, lai vairākums balsojošo vērtēšanas komiteju locekļu būtu no Komisijas (sk. 7. izcēlumu). Tas kontrastē ar daudzām citām ārējo darbību jomām, kurās Komisija nepedalās kā balsojošs vērtēšanas komiteju loceklis, bet saglabā veto tiesības.

⁽¹⁾ Gada programmās ir detalizēts finansējamo projektu uzskaitījums un projektu pieteikumi, kā arī norādītas attiecīgas summas. Kopš 2005. gada projektu pieteikumi tiek grupēti un apkopoti nozares pieteikumos. Pieņemot finansēšanas lēmumu, atsevišķos projektu pieteikumus Komisija oficiāli neņēma vērā, un atšķirībā no nozares pieteikumiem tie nebija juridiski saistoši.

⁽²⁾ Izņemot dotāciju līgumus, kur līdzfinansējums ir obligāts. Dotācija ir tiešs, nekomerciāls maksājums, ko Eiropas Kopiena maksā konkrētam saņēmējam, lai tas īstenotu pasākumu, kurš ir daļa no ES politikas.

⁽³⁾ Starp revidētajiem projektiem, piemēram, bija tūristu centrs Travņiku cietoksnī Bosnijā un Hercegovinā un mobilā bibliotēka Horvātijas pilsetā Zadarā.

7. izcēlums

Konkursa vērtēšanas komiteju sastāvs

Palāta izvērtēja 177 konkursa vērtēšanas komitejas par 2002.–2005. gadu. Vidēji 55 % balsstiesīgo locekļu bija darba vadītāji no delegācijām vai ERA darbības centriem, bet 13 % balsstiesīgo locekļu bija neatkarīgi ārēji eksperti. Saņēmējorganizāciju vidējā pārstāvība bija 32 %; izņēmumi ir: Horvātija, kur šī pārstāvība bija ievērojami lielāka – 52 %, un Bosnija un Hercegovina, kur saņēmējorganizāciju balsstiesīgo locekļu pārstāvība bija samazinājusies līdz 24 %.

51. *EuropeAid* norādījumi prasa, lai vērtēšanas komitejās būtu vismaz četri EK delegācijas/ERA darbinieki (t. i., priekšsēdētājs, sekretārs un divi vērtētāji), uz vienu ārēju vērtētāju un vēl divi EK delegācijas/ERA darbinieki uz katru papildu saņēmējvalsts vērtētāju. No delegācijām tas prasa papildu cilvēkresursus, kamēr valsts līdzdalība netiek uzlabota.

52. Decentralizāciju kavēja tas, ka saņēmējvalstis nepārzināja Eiropas Komisijas līgumslēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras. Horvātijā delegācijas regulāri aicināja valsts iestāžu pārstāvjus piedalīties vērtēšanas komiteju sēdēs kā nebalsojošus novērotājus. Tā ir laba prakse, kas ļāva valsts iestādēm iepazīties ar detalizētu konkursa procedūru, bet to regulāri neizmantoja citās valstīs. Piemēram, Albānijā, Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā un Serbijā šādu praksi izmantoja ļoti reti.

Nepietiekama valsts līdzdalība donoru koordinēšanā

53. Saskaņā ar CARDS pamatnostādņem visam CARDS atbalstam jābūt saskaņotam ar pārējiem donoriem. Rietumbalkānu valstīs donoru koordinēšana bija īpaši apgrūtināta, jo donoru bija daudz un pastāvēja divas programmas: Eiropas Savienības pievienošanās programma un Pasaules Bankas, ANO un dažu ES dalībvalstu aģentūru attīstības – nabadzības samazināšanas programma.

54. Parīzes deklarācijā par atbalsta efektivitāti ⁽¹⁾ bija apstiprināts princips, ar kuru atbalsta koordinēšana visos līmeņos jāveic pašām dalībvalstīm un donoriem jāapņemas respektēt partnervalsts vadošo lomu. CARDS valstīs revīzijā netika konstatēts gandrīz neviens pierādījums par to, ka saņēmējvalstis būtu uzņēmušās šādu vadību vai ka donori būtu kaut ko darījuši, lai šo vadību atbalstītu. Vienīgā iniciatīva bija redzama Albānijā (sk. 8. izcēlumu).

(1) Parīzes deklarāciju par atbalsta efektivitāti parakstīja pēc galotņu tikšanās, kas notika Parīzē 2005. gada martā. Dalībnieku vidū bija Eiropas Komisija un 91 valsts, no kurām divas pārstāvēja CARDS zonu (Albānija un Serbija-Melnkalne).

8. izcēlums

Donoru koordinācija Albānijā

Lai uzlabotu donoru koordināciju Albānijā, četras partnerstruktūras (EK, EDSO, ANO un PB) 2003. gada decembrī izveidoja nozaru koordinācijas mehānismu. Šis partnerstruktūras vienojās par savstarpēju pienākumu sadali četrās tematiskās jomās. Koordinācijas procesa vadībai tās izveidoja donoru tehnisko sekretariātu. Šis mehānisms uzlabo savstarpējo papildināmību un ļauj daudz efektīvāk vadīt darbu. Paredzēts, ka donori izmantos savas salīdzinošās priekšrocības nozares līmenī un deleģēs programmu izpildes pilnvaras ieceltajiem vadošajiem donoriem.

Donoru kopas darba rezultātā tika izveidota integrēta plānošanas sistēma, kuru 2005. gadā sāka Albānijas valdība un kurai būtu jāpalīdz valstij pašai vadīt savu attīstības procesu. Sistēmas mērķis ir 2007. gadā integrēt dažādos politikas pamatus vienā vidēja termiņa attīstības plānā un izveidot jaunu struktūru donoru koordinēšanai un ārējās palīdzības pārvaldībai.

Nekonsekventa uzraudzības un vērtēšanas metode

55. Delegācijām un ERA bija dažādas uzraudzības procedūras:

- a) Komisijas centrālie dienesti un delegācijas izmantoja ārējus uzraudzības dienestus saskaņā ar standartmetodoloģiju, kuras nosaukums ir – uz rezultātu vērsta uzraudzība (*Result-Oriented Monitoring* – ROM). Tā ietver projektu izpildes vērtēšanas sistēmu, bet nenodrošina procesa oficiālu reģistrāciju;
- b) ERA bija pašai savas uzraudzības grupas katrā darbības centrā, kā arī koordinators centrālajos dienestos. Kopš 2005. gada sākuma šīs grupas izmantoja ROM sistēmu. Process ir oficiāli reģistrēts uzraudzības dokumentos.

56. Lai uzraudzība būtu efektīva, jānosaka projektu mērķi un objektīvi pārbaudāmi rādītāji (OPR), pret ko vērtēt izpildi. Tomēr OPR vai nu nebija sniegti, vai, ja arī bija, tie nebija objektīvi novērtējami vai laikā ierobežoti. Piemēram, policijas akadēmijas projektā viens no OPR bija “*atbilstošas mācības darbiniekiem*”, nenorādot ne paredzēto dalībnieku skaitu, ne mācību programmu. Citā projektā bija tādi rādītāji kā “*uzlabota darbības spēja*”, neminot konkrētus kritērijus.

57. Saskaņā ar CARDS regulu Komisija novērtēja programmu 2004. gada jūnijā beigās. Atbilstoši vērtēšanas uzdevumam mērķis bija sniegt Eiropas Komisijai neatkarīgu un uzticamu vērtējumu par palīdzības stratēģiju, ko īsteno saskaņā ar CARDS programmu, un par tās attīstību plašākā politiskā kontekstā. Vērtējums attiecas uz 2001.–2003. gada periodu (sk. arī 10. punktu).

58. Finanšu pārvaldības uzlabošanā izšķiroša vērtēšanas procesa daļa ir sniegto ieteikumu izpildes pārbaude. Principā Komisijai ir gads, lai sagatavotu ziņojumu par saviem ieteikumu izpildes pārbaudes pasākumiem. Šajā gadījumā Komisija sagatavoja ziņojumu divus gadus vēlāk. Daļēji tas varētu būt tāpēc, ka Komisija nebija apmierināta ar dažu sniegto ieteikumu kvalitāti.

59. Lai gan nebija oficiālas prasības vērtēt atsevišķus projektus vai nozares, tā ir laba prakse, jo ļāva pievērsties rezultātiem un sniegtajiem ieteikumiem. ERA regulāri veica vērtēšanu nozares un projekta līmenī. Tika veikta gan starpposma, gan *ex post* vērtēšana. Šo vērtējumu kopsavilkums bija publicēts ERA tīmekļa vietnē, un tādējādi tas veicināja konstatējumu izplatīšanu. Pretstatā tam delegācijas projekta vai nozares vērtēšanu veica reti, un ne daudzie delegāciju ziņojumi to tīmekļa vietnēs netika publicēti.

60. Delegācijas un ERA atšķirīgi izplatīja uzraudzības un vērtēšanas prakses rezultātus. Pieredzes apmaiņai ERA organizēja regulāras sanāksmes un seminārus darba un programmas vadītājiem no dažādiem darbības centriem. Tomēr šāds izplatīšanas līmenis nebija raksturīgs valstīs, kur programmas vadīja delegācijas. Starp delegācijām un ERA darbiniekiem notika saziņa, taču tā nebija regulāra.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

Cik efektīvi Komisija pārvaldīja CARDS programmu?

61. Palāta secina, ka Komisija CARDS programmu pārvaldīja lielā mērā sekmīgi, jo saņēmējvalstīs veicināja stabilizāciju un rekonstrukciju. Tomēr atbalsts bija mazāk efektīvs administratīvās spējas jomā, jo sākotnēji pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai bija neliela un saņēmējvalsts spēja absorbēt sniegto palīdzību bija nepietiekama.

Cik atbilstoša un saskanīga bija programmu stratēģiskā vadība?

62. Komisijas īstenoja ļoti vispārīgu stratēģisko vadību, kas nebija vērsta uz konkrētām jomām. Tā bija piemērota rekonstrukcijas posmam, bet vairs neatbilda iestāžu darbības uzlabošanas mērķiem.

63. Valstu stratēģiskie dokumenti bija formulēti pārāk plaši un līdz ar to nesniedza pietiekamu orientāciju detalizētākā līmenī, jo īpaši tādēļ, ka to pamatā nebija savlaicīgas nozaru stratēģijas. Daudzgaļu indikatīvās programmas, kas ir gada plānu un projektu definēšanas pamats, nenoteica dažādo intervences jomu prioritātes, turklāt tās nebija saskaņotas ar pārējām jomām. Tādēļ nebija pamata optimālai projektu atlasei un tika atlasīti daudzi nesaskaņoti un izolēti projekti.

64. Programmu īstenošanas sākumā atbalsts galvenokārt bija vērsts uz rekonstrukcijas ieguldījumu projektiem, nevis uz iestāžu darbības uzlabošanu. Programmu attīstības gaitā notika likumsakarīga pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai, kurā tagad veic lielāko daļu izdevumu. Palāta atzīmē, ka no paša sākuma pievēršanās iestāžu darbības uzlabošanai bija izteiktāka valstīs, kurās palīdzību pārvaldīja delegācijas, nevis valstīs, kur tā bija ERA pārziņā. Pēdējā gadījumā aizkavējās mērķsadarbības projektu ieviešana.

1. ieteikums

Jaunā pirmspievienošanās instrumenta ⁽¹⁾ stratēģiskajā vadībā pienācīga uzmanība jāpievērš atsevišķām intervences jomām, lai nodrošinātu atbilstošu atbalsta mērķtiecību, sistēmisku pieeju pamatjomām un stabilu pamatu prioritāru projektu noteikšanai un atlasei.

Cik atbilstošas un efektīvas bija Komisijas izstrādātās un piemērotās pārvaldības metodes?

65. Komisijas izmantotās pārvaldības metodes lielā mērā, tomēr ne vienmēr, atbilda saņēmējvalstu apstākļiem un vajadzībām. Tās efektīvi nodrošināja ātru atbalsta sniegšanu, bet nepietiekami pievērsās tam, lai no atbalsta gūtu maksimālu labumu.

66. Lai ņemtu vērā saņēmējvalstu konkrētos apstākļus, izmantoja četras dažādas pārvaldības metodes. Visefektīvākās un piemērotākās izrādījās divas no tām (t. i., pilnvarotās delegācijas un Eiropas Rekonstrukcijas aģentūra), ar kurām pārvaldīja lielāko daļu izdevumu. Pārējās divas (t. i., centralizēta un decentralizēta pārvaldība) bija mazāk efektīvas un mazāk atbilda konkrētajām vajadzībām.

⁽¹⁾ Padomes Regula (EK) Nr. 1085/2006 (OV L 210, 31.7.2006., 82. lpp.).

67. Nodrošinot ātru atbalsta sniegšanu, Komisija pozitīvi reaģēja uz iepriekšējo kritiku par lēnu īstenošanu. Rekonstrukcijas posmā tas bija īpaši svarīgi. Tomēr iestāžu darbības uzlabošanai koncentrēšanās uz ātrumu nebija samērīga ar pienācīgu izvērtējumu par saņēmējvalsts spēju gūt maksimālu labumu no atbalsta vai atbilst visiem priekšnosacījumiem.

2. ieteikums

Komisijai arī turpmāk jāgādā par to, lai atbalstu sniegtu ātri, bet arī jāpievērš pienācīga uzmanība tādiem efektivitātes aspektiem kā saņēmēju spēja pilnībā absorbēt sniegto atbalstu (jo īpaši attiecībā uz iestāžu darbības uzlabošanas projektiem).

Kādā mērā finansētie projekti sekmēja saņēmējvalsts līdzdalību?

68. Lai gan saņēmējvalsts līdzdalību Komisija uzskatīja par prioritāti, šā mērķa sasniegšanai nebija konsekventas pieejas, un izmantotās pārvaldības metodes šādu līdzdalību nesekmēja.

69. Saņēmējvalstis bija tikai nedaudz iesaistītas projektu izvēles un konkursu posmā. Programmu izpildes beigu posmā saņēmējvalstu ieguldījums pieauga, tomēr līdzdalība saglabājās neliela. Lai gan saņēmējvalstis uzņēmās koordinēt daudzos dažādos kādas jomas donorus, kas ir nozīmīgs līdzdalības rādītājs, revīzijā nekonstatēja pierādījumus, ka šāda koordinācija būtu notikusi.

3. ieteikums

Attiecībā uz pirmspievienošanās instrumenta programmu Komisijai jārisina nozīmīgais saņēmējvalsts līdzdalības aspekts ar īpašām stratēģijām visās pārvaldības un īstenošanas jomās, jo īpaši konkursos.

Cik efektīvi uzraudzības un vērtēšanas procesā apzināja trūkumus un nodrošināja informācijas izplatīšanu, un vai Komisijas turpmākā rīcība bija savlaicīga?

70. Lai arī atsevišķi uzraudzības un vērtēšanas aspekti bija apmierinoši, kvalitāte bija nevienmērīga. Deleģāciju un Eiropas Rekonstrukcijas aģentūras īstenotās uzraudzības procedūras atšķīrās, lai gan kopš 2005. gada tika piemērota kopēja metodoloģija. Uzraudzības efektivitāti mazināja tas, ka nebija atbilstošu projekta rādītāju. CARDS programmas vērtēšana notika, kā paredzēts, bet Komisijas turpmākā rīcība bija novēlota. Starp deleģācijām un ERA pastāv nepamatota neatbilstība attiecībā uz projektu vai nozaru vērtēšanas nozīmi un uzraudzības un vērtēšanas rezultātu izplatīšanu.

4. ieteikums

Jāsaskaņo uzraudzības un vērtēšanas prakse, arī deleģācijās piemērojot ERA praksi vērtēt atsevišķus projektus vai nozares un izplatīt rezultātus un iegūto pieredzi.

Komisijai jānodrošina savlaicīgas vērtējumu pēcpārbaudes.

Šo ziņojumu Revīzijas palāta pieņēma 2007. gada 28. jūnija sēdē Luksemburgā.

Revīzijas palātas vārdā –
priekšsēdētājs
Hubert WEBER

PIELIKUMS

REVIDĒTIE CARDS PROJEKTI (kopā 33)

		Gada programma	Parakstīta	Nozare	EUR
ALBĀNIJA					
1	Vietējo kopienu attīstības fonds	2002. g.	2003. g. oktobrī	Reģionālā – attīstība	7 400 000
2	EURALIUS – Eiropas Palīdzības misija Albānijas tiesu sistēmai	2002. g.	2005. g. maijā	Tieslietas un policija	4 498 686
3	PAMECA II – Eiropas Kopienas Policijas palīdzības misija Albānijā	2004. g.	2004. g. decembrī	Tieslietas un policija	3 800 000
4	Korkas un Vloras apelācijas tiesas	2003. g.	2005. g. maijā	Tieslietas un policija	1 630 395
5	ASYCUDA II – Tehniskā palīdzība un mācības	2002. g.	2005. g. aprīlī	Tieslietas un policija	399 815
Kopā					17 751 366
BOSNIJA UN HERCEGOVINA					
1	Karakajas robežšķērsošanas punkta izveide	2001. g.	2004. g. februārī	Integrēta robežpārvaldība	3 427 967
2	Tehniskā palīdzība vienotas ekonomiskās telpas izveidei II	2002. g.	2003. g. aprīlī	Ekonomiskā attīstība	1 939 802
3	Bosnijas un Hercegovinas iestāžu darbības un finanšu pamatrevīzija	2001. g.	2003. g. aprīlī	Valsts pārvalde	146 513
4	Prokuroru mācības Bosnijā un Hercegovinā saistībā ar jauno Kriminālprocesa kodeksu	2002. g.	2003. g. aprīlī	Tieslietas un policija	146 255
5	Horvātijas robežas nelegālas šķērsošanas novēršanas novērtējums, koncepcija un pārraudzība	2001. g.	2003. g. aprīlī	Integrēta robežpārvaldība	144 900
6	Travņiku cietokšņa daļas atjaunošana izglītojošam tūrismam (daļa no EU-RED)	2002. g.	2004. g. decembrī	Reģionālā attīstība	57 433
Kopā					5 862 870
HORVĀTIJA					
1	Valstu robežu pārraudzības modernizācija	2004. g.	2005. g. maijā	Integrēta robežpārvaldība	5 000 000
2	Atbalsts zemes kadastra un zemes reģistra reformai	2002. g.	2003. g. maijā	Ekonomiskā attīstība	5 000 000
3	Jūras robežu reģistrācija	2003. g.	2004. g. februārī	Ekonomiskā attīstība	2 000 000
4	Lauksaimniecība un pārtikas produkti	2002. g.	2005. g. martā	Lauksaimniecība	1 749 864
5	Atbalsts Horvātijas tiesu sistēmai. Palīdzība tiesu reformai	2002. g.	2004. g. februārī	Tieslietas un policija	1 000 000
6	Kriminālizmeklēšanas sistēmas aprīkojuma piegāde	2002. g.	2004. g. decembrī	Tieslietas un policija	248 944
7	Zadaras pilsētas mobilā bibliotēka	2002. g.	2005. g. jūlijā	Demokrātiskā stabilizācija	238 630
Kopā					15 237 438
BIJUSĪ DIENVIDSLĀVIJAS MAĶEDONIJAS REPUBLIKA					
1	Vietējā pašpārvalde. Vietējo ceļu izbūve 9 pašvaldībās	2004. g.	2004. g. novembrī	Reģionālā attīstība	3 474 623
2	Robežpolicijas automašīnu piegāde – 1. partija	2003. g.	2004. g. oktobrī	Integrēta robežpārvaldība	2 486 726
3	Operatīvās spējas palielināšana nelegāli iegūtu naudas līdzekļu apkarošanai	2002. g.	2004. g. septembrī	Tieslietas un policija	700 000
4	Tiesu administratīvās spējas palielināšana	2003. g.	2004. g. septembrī	Tieslietas un policija	148 495
5	Tehniskā palīdzība integrētas robežpārvaldības ieviešanas atbalstam	2002. g.	2004. g. novembrī	Integrēta robežpārvaldība	55 540
Kopā					6 865 384

KOSOVA					
1	Valsts pārvaldes reforma – municipālā attīstība un sociālā infrastruktūra, tehniskā palīdzība	2003. g.	2004. g. decembrī	Ekonomiskā attīstība	11 200 000
2	Programma minoritāšu tiesībām un repatriācijai – reintegrācijas programma Prizrenas municipalitātē (Prizrena – EUR 615 000)	2004. g.	2004. g. augustā	Bēgļi un valsts iekšienē pārvietotās personas	5 000 000
3	Atbalsts Tirdzniecības un rūpniecības ministrijas darbības uzlabošanai	2003. g.	2004. g. aprīlī	Ekonomiskā attīstība	2 235 760
Kopā					18 435 760
SERBIJA					
1	Padziļināta revīzija <i>Nikola Tesla</i> spēkstacijas A5 blokā (dotēšanas nolīgums)	2003. g.	2003. g. decembrī	Enerģētika	42 721 021
2	Atbalsts valsts stratēģijai par bēgļu uzņemšanas centru slēgšanu Serbijā	2004. g.	2004. g. decembrī	Bēgļi un valsts iekšienē pārvietotās personas	4 443 000
3	Kvalitātes vadības, kapacitātes un infrastruktūras stiprināšana Valstu Savienībā	2003. g.	2003. g. decembrī	Valsts pārvaldes reforma	3 559 520
4	Palīdzība elektrības tirgus izveidei Serbijā	2004. g.	2005. g. janvārī	Enerģētika	2 723 637
5	Iekšējā revīzija un valsts finanšu iekšējā kontrole – 2. posms	2003. g.	2005. g. aprīlī	Valsts pārvaldes reforma	1 870 680
6	Palīdzība Eiropas Integrācijas birojam	2002. g.	2002. g. aprīlī	Valsts pārvaldes reforma	1 500 000
7	Atbalsts pārrobežu iniciatīvai saistībā ar pārvietotajām personām Kosovā	2004. g.	2004. g. augustā	Bēgļi un valsts iekšienē pārvietotās personas	449 983
Kopā					57 267 841
PAVISAM KOPĀ					121 420 659

KOMISIJAS ATBILDES

KOPSAVILKUMS

I. *Ievads Komisijas atbildēm.*

Rietumbalkānos izpostīja konflikts, kas beidzās pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu beigās. Ciktāl to atļāva politiskie un ekonomiskie apstākļi, Eiropas Savienības pēckara atbalsts šī reģiona valstīm aizsākās ar ārkārtas palīdzību atbilstoši 1996. gadā pieņemtajam juridiskajam instrumentam un turpinājās kā rekonstrukcija – gan iestāžu darbības uzlabošanas, gan ieguldījumu veidā – ar saņēmējvalstu plašāku līdzdalību.

2000. gadā aizsāktā stabilizācijas un asociācijas procesa rezultātā tika pieņemta Kopienas palīdzības programma rekonstrukcijai, attīstībai un stabilizācijai (CARDS) un citi pasākumi. Valstīm atgūstoties pēc konflikta, sistēma mainījās pēc atšķirīgiem principiem, un tas, kā redzams ziņojumā, atainojās programmu īstenošanā.

III. Daudz gadu indikatīvajās programmās (MIP) Rietumbalkānu valstīm ir ietvertas atsauces uz Eiropas partnerības prioritātēm, kas precīzi noteica plānošanu.

IV. Juridiskās bāzes unifikācija un CARDS regulas īstenošana ļāvusi gūt ievērojamus uzlabojumus palīdzības sniegšanā Rietumbalkānu valstīm.

V. CARDS regula neizklāsta konkrētus saņēmējvalstu pienākumus. Tādēļ lielākā daļa CARDS programmas tika īstenota, izmantojot Komisijas vai Eiropas Rekonstrukcijas aģentūras (ERA) centralizētu vadību. Pārvaldības pienākumi tika izstrādāti pēc iespējas tā, lai ļautu palīdzības saņēmējiem aktīvi iesaistīties pasākumu plānošanā, konkursa piedāvājumu izvērtēšanā un uzraudzības un novērtēšanas pasākumos.

VI. Tā kā Komisija un ERA ir divas atsevišķas struktūras, tiek izmantotas atšķirīgas uzraudzības un novērtēšanas metodes. Tomēr saskaņā ar Pirmspievienošanās palīdzības instrumentu (IPA) visās valstīs izmantos vienādu metodoloģiju.

VII. Rietumbalkānu valstis bija un joprojām ir atšķirīgā pārejas un attīstības līmenī. Serbijā, Bijušajā Dienvidslāvijas Republikā Maķedonijā un Kosovā palīdzība sākotnēji bija koncentrēta uz ārkārtas vajadzībām, bet Horvātijā pūliņi tika vērsti uz administratīvo spēju uzlabošanu.

VIII. Stratēģiskā vadība saskaņā ar IPA tiks uzlabota, izstrādājot daudz gadu indikatīvus plānošanas dokumentus, kuros katrai saņēmējvalstij noteiktas galvenās intervencu jomas, un palīdzība tiek koordinēta saskaņā ar dažādiem IPA komponentiem.

Viens juridiskais pamats un finanšu plānošanai atbilstīgi IPA izraudzītā trīs gadu virzības sistēma nodrošina labāku elastību nekā iepriekšējie instrumenti un ļauj Komisijas dienestiem labāk ņemt vērā apgūšanas spējas faktoru.

Mērķis attiecībā uz visiem palīdzības saņēmējiem ir pārvaldīt EK finansējumu decentralizētā veidā, kas ievērojami stiprinātu saņēmējvalsts līdzdalību. Šā iemesla dēļ stratēģija pārejai uz decentralizētu pārvaldību tiks izstrādāta arī potenciālajās kandidātvalstīs, lai ļautu tām pakāpeniski pārņemt atbildību un īstenošanas procesa līdzdalību.

APSVĒRUMI

Lai noteiktu, vai izmaiņas attiecīgās valsts stāvoklī veicinātu stratēģijas pārskatīšanu, tika veikti regulāri VSD novērtējumi, tostarp ņemta vērā partnerība.

15. Ņemot vērā Rietumbalkānu strauji mainīgo vidi, stratēģiskās plānošanas izpratnē bija jārod pareizs līdzsvars. Pārāk konkrēti valstu stratēģijas dokumenti (VSD) stratēģiskajā plānošanā varēja būt mazāk noderīgi.

16. MIP Rietumbalkānu valstīm iekļauj skaidras atsauces uz Eiropas partnerības prioritātēm, kas precīzi noteica plānošanu.

17. Pabeidzot dokumentu izstrādi, tika ņemti vērā CARDS pārvaldības komitejas apsvērumi.

18. Virknē plānošanas dokumentu – MIP, Eiropas partnerības, kā arī iepriekšējo gadu programmās – tika iekļauta nozaru analīze. Šīs programmas ir plānotas un īstenotas ciešā sadarbībā ar saņēmējvalstu valdībām un līdzekļu devējiem, jo īpaši ES dalībvalstīm, un ataino Eiropas partnerības prioritātes saskaņā ar MIP. Gada programmu pamatā ir saņēmējvalstīm sniegtās EK palīdzības iepriekšējie posmi.

19. Komisija piekrīt nepieciešamībai izstrādāt skaidrāku metodi, kas palīdzētu noteikt alternatīvu projektu prioritātes.

1. izcēlums – Neīstenoto projektu piemēri

1. gadījums. *Nekāda politiska atbalsta Serbijas Augstākajai revīzijas iestādei*

Kopš revīzijas notikušas dažas pozitīvas pārmaiņas. 2005. gada novembrī tika pieņemts tiesību akts, kas noteica Augstākās revīzijas iestādes izveidi, un iestāde tiek veidota.

2. gadījums. *Eiropas Komisijas Policijas palīdzības misija Albānijā*

Ņemot vērā straujās pārmaiņas Albānijā un būtisku laika starpību starp plānošanu un īstenošanu, sākotnēji plānotie projekti dažos gadījumos tika pārorientēti, lai labāk iekļautu saņēmējvalsts vajadzības un koordinētu pasākumus ar citiem līdzekļu devējiem, kas izskaidro to, kādēļ dažkārt veiktie pasākumi un iegūtie rezultāti nevarēja pilnībā atbilst projekta apraksta dokumentam.

21. Saņēmējvalstu pārvaldes iestādes kopā ar Komisiju kopš 2002. gada sākuma sekmēja projektu un programmu izstrādi, lielāku uzmanību pievēršot iestāžu darbības uzlabošanai. Tomēr reģionā ir teritorijas, kur joprojām ļoti vajadzīgi ieguldījumi ceļu, transporta un enerģētikas infrastruktūrās, jo saņēmējvalstis ir pārdzīvojušas konfliktu un gadiem ilgi ieguldījumi bijuši nepietiekami.

22. Attiecībā uz iestāžu darbības uzlabošanu (demokrātisku institūciju veidošanu, valsts pārvaldes reformēšanu (civildienests, administratīvā rīcībspēja, budžets un fiskālā vadība u. c.), vietējo pašvaldību reformu, likuma varas nostiprināšanu, izmantojot tiesiskas un politiskas reformas u. c.) Komisija stratēģiskajos dokumentos, piemēram, daudzgadu indikatīvajās programmās, nodrošināja piešķirumus pa nozarēm. Pēc 2002. gada Aģentūras programmas patiešām vairāk koncentrējās uz iestāžu darbības uzlabošanu.

24. ERA darbība bija vērsta galvenokārt uz ārkārtas situācijas atvieglošanu un svarīgāko dienestu normālas darbības atjaunošanu. Tas īpaši attiecas uz pēckonflikta situācijām Kosovā, Serbijā un – lielā mērā – Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā.

Ātra šādas palīdzības sniegšana sekmēja nākamo reformu attīstību.

25. Bijušās Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikas pārvaldes iestādes līdz pat nesenam laikam nebija gatavas uzņemties mērķsadarbības iniciatīvu. Faktiski, lai īstenotu mērķsadarbības līgumus ar Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku, ERA vajadzēja, lai saņēmējvalsts pārvaldes iestāde sagatavotu mērķsadarbības apraksta dokumentus. Tā kā nozaru ministrijām trūka administratīvo spēju sagatavot vajadzīgo dokumentāciju, pāreja no tradicionālās tehniskās palīdzības uz mērķsadarbību noritēja ilgāk nekā citās kandidātvalstīs.

Saskaņā ar 2003. gada jūnija Saloniku programmas politisko mandātu mērķsadarbība arvien vairāk tika iekļauta Aģentūras darbībā. Komisija tikmēr aktīvi organizēja zinātnības apguvi un mācības Aģentūras programmas vadītājiem.

2. izcēlums – Iestāžu darbības uzlabošanas projekta pārveide – integrētā robežkontrole Bijušajā Dienvidslāvijas Maķedonijas Republikā

Projekta mērķi bija robežpolicijas dienesta izveide un pienākumu nodošana saskaņā ar robežu integrētās pārvaldības (IBM) stratēģijas mērķiem.

Piešķirtie līdzekļi patiešām tika izmantoti robežpolicijas transportlīdzekļu iegādei. Laikposmā starp apraksta dokumentu izstrādi un īstenošanu prioritātes lika pārskatīt šādi notikumi:

- policijas reformas projekts risināja darbā pieņemšanas procedūras,
- ar EDSO palīdzību tika organizētas robežpolicijas mācības,
- iekārtas viltotu dokumentu atklāšanai, kas īstenošanas laikā vēl netika pilnībā izmantotas, tika piegādātas saskaņā ar agrāko *Phare 2000* projektu; tādēļ līdzīgu iekārtu papildu piegāde nebija vajadzīga.

Izmantojot valsts finansējumu, valsts iestādes izveidoja robežpolicijas dienestu (nododot Aizsardzības ministrijas pienākumus Iekšlietu ministrijai saskaņā ar IBM stratēģiju). Tomēr jaunizveidotā dienesta rīcībā nebija nekāda aprīkojuma darbam, un tas ne spēja pildīt savus pienākumus.

Ņemot vērā iepriekšminēto, par piemērotu tika uzskatīta transportlīdzekļu sagāde.

36.

- a) Reģionālajā gada rīcības programmā 2002. un 2003. gadam bija robežu integrētās pārvaldības projekts, kura vadību reģionālā līmenī organizēja Komisijas mītnē Briselē.
- b) Tika uzskatīts, ka lielāko daļu ar bēgļu repatriāciju saistīto programmu vadība ir efektīvāka valsts līmenī.
- c) Reģionālās programmas plāno Komisijas mītnē kopā ar saņēmējvalstu delegācijām un pārvaldes iestādēm.

37. a) Saskaņā ar Finanšu regulu, kas tika piemērota, sākot darbību 2002. gadā, Komisija pozitīvi novērtēja Albānijas Attīstības fonda rīcībspēju.

39. Finanšu līgums par CARDS 2001. gada programmu attiecībā uz Albāniju tika parakstīts 2002. gada martā, un pēc tam tika sāka CARDS programmas decentralizācija. CARDS 2001. un 2002. gada programmu izpilde varēja sākties vienīgi 2003. gadā, tāpēc, sākot no 2004. gada, ievērojami pieauga izpildes tempi.

Horvātijā 2001. un 2002. gada programmas tiešām tika izpildītas vienlaikus, taču parasti mēdz būt trīs gadu ilgi periodi, kad divas secīgas programmas tiek īstenotas.

4. izcēlums – Nesamērīga slodze valsts administratīvajai spējai Albānijā

Projektu koncentrēšanās tieslietu un iekšlietu jomā pareizi atainoja noteiktās vajadzības un augsto prioritāti, ko šai jomai piešķir ES un citi donori.

Šis bija pirmais šāda veida projekts. Albānijā, tāpat kā jebkurā valstī, tiesiskā sistēma iekļauj daudzus projekta partnerus un saņēmējnostādē. Turklāt sistēmas ietekme ir ļoti atkarīga no palīdzības saņēmēju politiskās gribas rīkoties saskaņā ar projekta grupas ieteikumiem. Šajā ziņā Albānijas politiskā nestabilitāte ietekmēja īstenošanu. Tas, ka projekta struktūra bija ļoti ambicioza, tika atzīts arī 2007. gada aprīlī publicētajā izvērtējuma ziņojumā.

40. Dažādie un daudzie palīdzības saņēmēji pat vienā nozarē nenoliedzami palielina grūtības, tomēr tas nenožīmē, ka projektu ietekme noteikti ir mazinājusies.

5. izcēlums – Atbalsts Horvātijas tiesu sistēmai

Projektam CARDS 2002 bija divi nosacījumi: i) izstrādāta tiesu iestāžu reformas stratēģija un ii) iesākta tiesu iestāžu projekta CARDS 2001 izpilde.

Projekta sākšanas laikā politiskais dialogs un tiesu iestāžu reformas stratēģijas izstrāde bija pietiekami pavirzījusies uz priekšu, lai pamatotu projekta sākšanu.

44. Tomēr, lai gan pēc Revīzijas Palātas uzskatiem Padomes regula nenosaka saņēmējvalstīm konkrētu atbildību, Komisija, ciktāl tas iespējams, pakāpeniski ir palielinājusi pārvaldības pienākumus valstīm. Pārvaldības pienākumi tika pārstrādāti tā, lai ļautu palīdzības saņēmējiem aktīvi iesaistīties pasākumu plānošanā, konkursa piedāvājumu izvērtēšanā un uzraudzības un novērtēšanas pasākumos. Daļu CARDS programmas Horvātijā tagad pārvalda šī valsts saskaņā ar decentralizētu pārvaldības sistēmu.

46. Lai gan palīdzības saņēmēju iesaistīšanās veicināšana visumā ir skaidra metode ES palīdzības efektivitātes uzlabošanai, nodrošināt palīdzības saņēmēju iesaistīšanu plānošanā un īstenošanā saskaņā ar centralizētu pārvaldības sistēmu ir daudz grūtāk nekā ar decentralizētu pārvaldības sistēmu.

48. Komisija CARDS regulas noteiktajā struktūrā ir sekmējusi saņēmējvalsts atbildību, kad vien tas iespējams, ņemot vērā konkrētās valsts rīcībspēju.

49. Lielākajā daļā saņēmējvalstu vietējo valsts finanšu resursu situācija bija tik grūta tāpēc, ka to rīcībā nebija līdzekļu projektu līdzfinansēšanai.

52. Valsts iestāžu ieguvums bija Komisijas organizētās vietējās mācības par konkursa procedūram.

54. Parīzes deklarācija par atbalsta efektivitāti tika parakstīta 2005. gadā, un revīzijas laikā tās principi nevarēja būtiski ietekmēt CARDS vadību.

Horvātijā Komisija uzņēmās vadību, lai 2000. gadā izveidotu ES līdzekļu devēju koordinēšanas mehānismu. Stingri tika atbalstīta Horvātijas valsts iestāžu (NAC pārvaldes iestāžu) koordinēšanas procesa pārvaldība, bet diemžēl tā nebija īpaši efektīva.

Aģentūra rūpīgi koordinēja darbības ar citiem līdzekļu devējiem reģionā, jo īpaši tas attiecas uz Aģentūras centros organizētajām regulārajām koordinēšanas sanāksmēm. Šajās sanāksmēs palīdzības saņēmēju loma kļuva aizvien nozīmīgāka.

59. Būtu jāuzlabo delegāciju veiktie CARDS projektu sistematiskie izvērtējumi. Tomēr atbildība par neatkarīgu izvērtējumu vadību ir uzticēta galvenajam birojam un ERA, un delegācijai nav iesniegta šāda prasība.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

61. CARDS palīdzībai Rietumbalkānu valstīs un jo īpaši Kosovā bija jākoncentrējas uz neatliekamu ārkārtas nepieciešamību piegādāt tīru ūdeni, nodrošināt apkuri, ēku un ceļu atjaunošanu.

Tomēr ar 2002. gadu palīdzība arvien vairāk sāka koncentrēties uz reformām un līdz ar to arī iestāžu darbības uzlabošanu CARDS ietvaros.

62. Komisijas stratēģiskā vadība ir formulēta Eiropas partnerības dokumentos un balstās uz vajadzību analīzi ikgadējos progresu ziņojumos.

63. Valstu stratēģisko dokumentu vadlīnijas nevarēja tikt citādi formulētas, kā vienīgi ņemot vērā strauji mainīgos apstākļus Rietumbalkānos. Turklāt, ņemot vērā partnerību, regulāri tika veikti valstu stratēģisko dokumentu novērtējumi, lai noteiktu, vai izmaiņas valsts situācijā pamatotu stratēģijas pārskatīšanu.

64. Valstis, kas ERA programmās tika iekļautas pēc 2000. gada, atguvās no konfliktsituācijas. Saskaņā ar EK programmām darbība koncentrējās galvenokārt uz ārkārtas situācijas atrisināšanu un dienestu normālas darbības atjaunošanu.

Šāda ātri sniegta palīdzība gan ļāva attīstīties reformu procesam, gan nodrošināja palīdzību, sekmējot iestāžu darbības uzlabošanu. Mērķsadarbības izmantošana pati par sevi nav attīstības pazīme.

Pirms 2004. gada daudzi priekšnosacījumi optimālai mērķsadarbības izmantošanai vēl nebija ieviesti, tomēr kopš tā laika situācija ir mainījusies, un tagad to plaši izmanto. Lielākā daļa mērķsadarbības 2007. gadā tiek īstenota valstīs, kurās palīdzību pārvalda ERA.

1. ieteikums

IPA stratēģisko vadību nodrošina konkrētas valsts daudzgadu indikatīvie plānošanas dokumenti (DIPD) un daudzu palīdzības saņēmēju DIPD. Valstu dokumentos iekļauj konsolidētu

novērtējumu par palīdzības prioritāšu mērķiem, vajadzībām un relatīvo nozīmi, un metodi, kā šie norādījumi nosaka stratēģiju katrā IPA komponentā. DIPD ir izklāstītas arī katra komponenta galvenās intervencu jomas, plānotie rezultāti un indikatīvs finanšu piešķirums. Tas ļaus ievērojami stiprināt ieviešanas stratēģiju saskaņā ar IPA.

65. Lai panāktu ātru palīdzības piegādi, tika apvienotas vairākas vadības pieejas, un tas atainoja valstu pārvaldes iestāžu vājumu. Šādā kontekstā izrādījās neiespējami nodrošināt maksimālu palīdzības ieguvuma palielinājumu visos apstākļos.

67. Daudzos gadījumos palīdzības saņēmēji labi reaģēja uz palīdzības ātru izplatīšanu un attīstību. Tomēr ne vienmēr pietiekamas palīdzības apgūšanas nodrošināšanai bija pieejami visi vajadzīgie elementi.

2. ieteikums

Saskaņā ar IPA mērķis ir nodrošināt mērķorientētu un efektīvu palīdzību visām saņēmējvalstīm. Šī iemesla dēļ, neņemot vērā pastāvīgu koncentrēšanos uz ātru palīdzības īstenošanu, IPA Komisijas regula nodrošina progresīvu virzību uz decentralizāciju.

Apgūšanas spēja ir viens no kritērijiem līdzekļu piešķiršanai saņēmējvalstīm indikatīvajās daudzgadu finanšu shēmās (IDFS).

68. Kopš 2000. gada koordinēšanas, ieguldījuma un tehnisko iespēju izpratnē saņēmējvalstu pārvaldība ir ievērojami acīmredzami palielinājusies.

Pārvaldības līmenī iesaistītajās valstīs bija vērojamas atšķirīgas tradīcijas, rīcībspēja, saņēmējvalstij vēsturiski noteiktas raksturīgās prasības un vajadzības.

69. Pēdējo sešu gadu laikā koordinēšanas, ieguldījuma un tehnisko iespēju izpratnē saņēmējvalstu pārvaldība ir ievērojami acīmredzami palielinājusies.

Šī pozitīvā attīstība notiek dažādās jomās – plānošanā izmanto apspriešanu un debates, uzraudzību un novērtējumu, tomēr arvien vairāk arī līdzekļu devēju koordinēšanu.

3. ieteikums

Saskaņā ar IPA liela nozīme tiks piešķirta saņēmējvalsts veiktai īstenošanas procesa pārvaldībai.

Tādēļ, ciktāl iespējams, mērķis ir decentralizēta pārvaldība. Šādā nolūkā nepieciešamas īpašas struktūras un sistēmas, kuras saņēmējvalstij jāievieš. Saskaņā ar IPA stingrāki noteikumi un prasības reglamentē to, kā Komisija piešķir pārvaldības pilnvaras saņēmējvalstij.

Visbeidzot, lai nodrošinātu valsts iestāžu īstenotu pārvaldību, Komisija pieņem valstu programmas, kuru pamatā ir saņēmējvalstu iesniegti projektu priekšlikumi.

70. Tā kā Komisija un ERA ir divas atsevišķas struktūras, tiek izmantotas atšķirīgas uzraudzības un novērtēšanas metodes. Tomēr saskaņā ar IPA visās valstīs tiks izmantota viena metodoloģija, jo ERA darbība beigsies 2008. gada 31. decembrī.

4. ieteikums

Komisija ir iepļānojusi vērtēšanas prakses pārskatīšanu un pagaidām deleģāciju saskaņotu darbību nodrošina, izmantojot vadlīnijas par pašnovērtējumu un iekļaujot pasākumus, kas vajadzīgi rezultātu un gūtās pieredzes izplatīšanai. Šis pašnovērtējums projekta līmenī papildinās atbildīgās nodaļas veikto neatkarīgo izvērtējumu programmas līmenī.

Ir ieviesta sistēma izvērtēšanas sistemātiskai pēc pārbaudei, kas iekļauj noslēguma sanāksmi mēneša laikā pēc tam, kad ir publicēti nozares izvērtējuma ziņojumi un pēc pārbaudes tabula, kurā uzskaitītas ar ieteikumiem saistītās darbības. Turklāt ziņošanas kārtībā par izvērtēšanas ieteikumu pēc pārbaudi iekļauti darbības ziņojumi pēc gada par to, kādi pasākumi tika veikti. Komisija pārskata pēc pārbaudes pasākumu veikšanas apjomu.