

EUROPOS  
AUDITO RŪMAI

Specialioji ataskaita Nr. 12

2009

ISSN 1831-0885

VAKARŲ BALKANAMS SKIRTŲ  
KOMISIJOS PROJEKTŲ TEISINGUMO  
IR VIDAUS REIKALŲ SRITYJE  
VEIKSMINGUMAS



LT





Specialioji ataskaita Nr. 12 // 2009

# VAKARŲ BALKANAMS SKIRTŲ KOMISIJOS PROJEKTŲ TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ SRITYJE VEIKSMINGUMAS

(pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

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

Tel. +352 4398-45410  
Faks. +352 4398-46410  
El. paštas: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Tinklavietė: <http://www.eca.europa.eu>

## Specialioji ataskaita Nr. 12 // 2009

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.  
Ji pasiekama per EUROPA serverį (<http://europa.eu>).

Katalogo duomenys pateikiami šio leidinio pabaigoje.  
Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2009

ISBN 978-92-9207-459-3  
doi:10.2865/80758

© Europos Bendrijos, 2009  
Leidžiama dauginti, nurodžius šaltinį.

*Printed in Luxembourg*

# TURINYS

## Dalis

### SANTRUMPOS

### I–V SANTRAUKA

### 1–5 ĮVADAS

### 6–10 AUDITO APIMTIS IR METODAS

### 11–55 PASTABOS

#### 11–28 **IŠ ESMĖS SĖKMINGA ES PAGALBA INVESTICIJOMS, BET GRĖSMĖ TVARUMUI**

12–15 TIKRAS INVESTICIJŲ POREIKIS, ATSIŽVELGIANT Į ES STANDARTUS IR SUSIDĖJUSIĄ INFRASTRUKTŪRĄ  
 16–19 ĮVAIRŪS DIDELĖS INVESTICINIŲ PROJEKTŲ KATEGORIJS (PASINIO VALDYMO IR APSAUGOS) REZULTATAI  
 20–23 BŪTINA SĖKMĖS SĄLYGA – ES IR NACIONALINIŲ PRIORITETŲ SUDERINIMAS  
 24–26 INVESTICINIAI PROJEKTAI, KURIEMS GALI KILTI POVEIKIO IR TVARUMO GRĖSMĖ  
 27–28 INVESTICIJOS NESIDERINO SU BŪTINAIŠ INSTITUCINIAIS GEBĖJIMAIŠ

#### 29–49 **REIKŠMINGI INSTITUCIJŲ STIPRINIMO POREIKIAI, TAČIAU RIBOTI SU ES IŠLAIDOMIS SUSIJĘ POKYČIAI**

30–35 RIBOTAS, MENKAI ĮVERTINTAS POKYČIŲ VALDYMAS IR INSTITUCIJŲ STIPRINIMAS  
 36–39 INSTITUCIJŲ STIPRINIMO TVARUMO GRĖSMĖ, ATSIKADUSI DĖL VADOVAUJANČIO PERSONALO KAITOS IR KORUPCIJOS  
 40–45 MOKYMAI – DAUGIAU IŠDIRBIŲ NEI REZULTATŲ  
 46–49 VIETOS DALYVIŲ ĮSITRAUKIMAS Į PROJEKTUS – PAGRINDINIS SĖKMĖS VEIKSNYS GERINANT TEISINĘ VALSTYBĘ

#### 50–55 **VALDYMO METODAI IR PARAMOS TEIKĖJŲ KOORDINAVIMAS**

51–52 NEREIKŠMINGI VALDYMO METODŲ SKIRTUMAI  
 53–55 NESUSTIPRINTAS PARAMOS GAVĖJŲ GEBĖJIMAS VALDYTI PARAMOS TEIKĖJŲ KOORDINAVIMĄ

### 56–58 IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

**I PRIEDAS. — AUDITO METU TIKRINTI CARDS TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ SRITIES PROJEKTAI BEI JŲ VEIKSMINGUMO ĮVERTINIMAS**

**II PRIEDAS. — AUDITO METODIKA IR IMTIS**

**III PRIEDAS. — VISOS 2006–2008 M. SKIRTOS DOTACIJOS, 4 240 MILIJONŲ EURŲ, PAGAL ŠALTINĮ**

**IV PRIEDAS. — KORUPCIJOS SUVOKIMO LYGIS – VAKARŲ BALKANAI**

**V PRIEDAS. — KOMISIJOS VALDYMO STRUKTŪRA VAKARŲ BALKANUOSE**

**VI PRIEDAS. — VISOS 2006–2008 M. SKIRTOS DOTACIJOS IR PASKOLOS, 10 488 MILIJONAI EURŲ, PAGAL ŠALTINĮ**

### KOMISIJOS ATSAKYMAI



# SANTRUMPOS

**BiH:** Bosnija ir Hercegovina

**CARDS:** Bendrijos parama rekonstrukcijai, plėtrai ir stabilizavimui

**DG ELARG:** Plėtos generalinis direktoratas

**EAR:** Europos rekonstrukcijos agentūra

**EIB:** Europos investicijų bankas

**EK:** Europos Komisija

**ERPB:** Europos rekonstrukcijos ir plėtos bankas

**ES:** Europos Sąjunga

**EUPOL-Proxima:** Europos Sąjungos policijos misija Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje

**JTSTR:** Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucija

**PAMECA:** Europos Bendrijos policijos paramos misija Albanijoje

**WCC:** Karo nusikaltimų kolegija

# SANTRAUKA

## I.

Europos Sąjungos strateginis interesas Vakarų Balkanuose – sukurti demokratiją, saugumą ir ilgalaikį stabilumą. Praeityje Balkanai patyrė nesaugumą ir prievartą. Politinė ir ekonominė aplinka vis dar yra pažeidžiama, todėl teisingumo ir vidaus reikalų sritis yra itin svarbi Europos Sąjungai. Narystės Europos Sąjungoje perspektyva paskatino ES tapti svarbiausia ir įtakingiausia išorės suinteresuotąja šalimi regione. 2001–2006 m. Komisija skyrė beveik 500 milijonų eurų teisingumo ir vidaus reikalų srities projektams Vakarų Balkanuose. Komisijos pagalba buvo siekiama atitinkamai pagal ES standartus suderinti Vakarų Balkanų šalių administracines, teis- mų ir teisėsaugos struktūras.

## II.

Audito Rūmų audito metu buvo tikrinama:

- ar buvo tinkamai nustatyti poreikiai teisingumo ir vidaus reikalų srityje, ar projektai buvo susiję su šiais poreikiais;
- ar buvo pasiekti numatyti išdirbiai ir rezultatai, ar šie rezultatai buvo tvarūs.

## III.

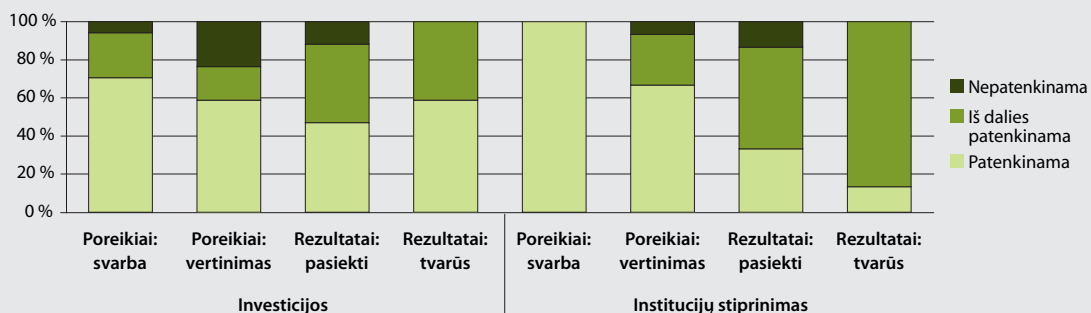
Audito Rūmų auditas apėmė investicinius ir institucijų stiprinimo projektus keturiuose teisingumo ir vidaus reikalų posričiuose: prieglobsčio ir migracijos, integruoto sienų valdymo, teismų ir policijos. Audito Rūmai nustatė, kad<sup>1</sup>:

- kitaip nei ankstesnėse stojimo programose, Komisija prioritetą teikė teisingumo ir vidaus reikalų sektoriui bei stengėsi anksčiau vykdyti svarbias struktūrines reformas plėtros procese;
- nepaisant sudėtingos politinės ir organizacinės aplinkos, Komisijos vykdomas teisingumo ir vidaus reikalų srities projektų valdymas didžia dalimi buvo veiksmingas, tačiau Audito Rūmai nustatė keletą trūkumų, visų pirma susijusių su rezultatų tvarumu;
- poreikių analizės kartais buvo netinkamos ir trūko paramos teikėjų koordinavimo;

<sup>1</sup> Audituotuose projektuose nustatytų faktų santrauka yra pateikta **1 diagramoje**.

## 1 DIAGRAMA

### AUDITO METU TIKRINTUOSE PROJEKTUOSE NUSTATYTŲ FAKTŲ SANTRAUKA





## SANTRAUKA

- d) nors ne visų investicinių projektų atveju buvo pasiekti patenkinami rezultatai ir kyla grėsmė tvarumui, Komisijai finansuojant pagalbą investicijoms buvo teikiama tinkama ir naudinga parama nacionalinėms infrastruktūroms ir institucijoms;
- e) kita vertus, institucijų stiprinimo projektų rezultatai buvo tik iš dalies patenkinami ir gali būti netvarūs. Taip atsitiko dėl besitęsiančių politinių problemų ir dėl nepakankamo naudos gavėjų įsipareigojimo (nuosavybės jausmo), nes didžiąją reformų iniciatyvų dalį teikia ne regionai, bet Europos Komisija ar kitos išorės suinteresuotosios šalys;
- f) nebuvo didelio skirtumo, lyginant delegacijų valdomų ir Europos rekonstrukcijos agentūros valdomų projektų rezultatus.

### IV.

Atsižvelgdami į šias pastabas Audito Rūmai pateikia rekomendacijas, kurios galėtų padėti Komisijai teikti efektyvesnę ir veiksmingesnę pagalbą. Projektų rezultatai galėtų būti geresni, jei:

- a) rengiant teisingumo ir vidaus reikalų srities projektus Bendrijos parama būtų derinama su metinės programos tikslais (pavyzdžiui, dėmesys visų pirma būtų skiriamas būsimiems bendriems pasienio punktam, nes tai skatintų regioninį bendradarbiavimą);
- b) investiciniai projektai būtų labiau derinami su institucijų stiprinimo projektais;
- c) visi šioje srityje dalyvaujantys paramos teikėjai, įskaitant Komisiją kaip pagrindinį paramos teikėją, vykdytų geresnį abipusį koordinavimą (pavyzdžiui, vienas paramos teikėjas galėtų finansuoti ar bendrai finansuoti kito paramos teikėjo parengtą projektą);
- d) įrangos viešųjų pirkimų procesą iš naujo apsvarstytų paramos teikėjų bendruomenė. Kur tik įmanoma, reiktų apsvarstyti galimybę kurti paramą gaunančių šalių valdomus bendrus investicinius susivienijimus.

### V.

Projektų tvarumas pagerėtų, jei:

- a) padidėtų naudos gavėjų dalyvavimas;
- b) projektai nebūtų pradėti vykdyti neparengus priežiūros plano;
- c) Komisija griežčiau prižiūrėtų ES finansuojamos įrangos ir infrastruktūros paskirstymą ir vertintų jų panaudojimą;
- d) teikiant techninę pagalbą taip pat būtų aktyviai skatinamos institucijų reformos.

# ĮVADAS

1. Plėtra padeda užtikrinti ES strateginius interesus stabilumo, saugumo ir konfliktų prevencijos srityje. Dabartinė plėtros darbotvarkė apima Vakarų Balkanų šalis, kurios, kai tik įvykdys būtinus reikalavimus, gali tapti ES narėmis.
2. Teisingumo ir vidaus reikalų sektoriaus Vakarų Balkanuose auditas apėmė labai svarbią politinę sritį. Teisingumo ir vidaus reikalų sektorius yra viena svarbiausių Europos Sąjungos ir Vakarų Balkanų šalių bendradarbiavimo sričių ir gali būti suskirstyta į keturis posirčius: prieglobsčio ir migracijos, integruoto pasienio valdymo, teismų ir policijos. 2001–2006 m. su teisingumu ir vidaus reikalais susijusių sutarčių pagal Vakarų Balkanams skirtą Komisijos programą (CARDS<sup>2</sup>) vertė sudaro apie 470 milijonų eurų<sup>3</sup>.
3. Prieš pradėdant auditą buvo nustatytos šios pagrindinės patikimo finansų valdymo rizikos:
  - a) teisingumo ir vidaus reikalų srities projektai įgyvendinami nestabilioje politinėje ir ekonominėje aplinkoje, todėl Komisijai teikiant pagalbą gali būti nepasiekti numatyti politikos tikslai ir ji gali būti netvari;
  - b) paramą gaunančios šalies ir galutinių paramos gavėjų vaidmuo yra ypatingai svarbus, siekiant projektų sėkmės, nes Komisijos galios stiprinant teisingumo ir vidaus reikalų institucijų kompetenciją, profesionalumą ir nepriklausomumą yra ribotas;
  - c) Bendrija yra verčiama turėti aukštus sutarčių sudarymo rodiklius, todėl gali būti nepaisoma paramos ir naudos gavėjams taikomų biudžetinių, procedūrinių ir politinių apribojimų. Tai gali turėti neigiamos įtakos išdirbių veiksmingumui, visų pirma tuomet, kai siekiama patobulinti administracinius gebėjimus;
  - d) kaip rodo ankstesnė patirtis, atitiktis teisingumo ir vidaus reikalų srities kriterijams yra vienas sunkiausių, jei ne sunkiausias plėtros proceso klausimas<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> CARDS yra Bendrijos paramos rekonstrukcijai, plėtrai ir stabilizavimui santrumpa. Ši programa buvo įgyvendinama 2000–2006 m.

<sup>3</sup> Tai sudarė apie 10 % viso CARDS biudžeto. Didžioji CARDS lėšų dalis buvo panaudota pirmaisiais programos metais. Programos asignavimai buvo skirti Vakarų Balkanų gyventojų neatidėliotinų poreikių pasibaigus konfliktui patenkinimui.

<sup>4</sup> Paskutinės plėtros 2007 m. atveju Bulgarija ir Rumunija vis dar turi siekti pažangos teisingumo ir vidaus reikalų srityje. ES nusprendė sukurti specialų bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą, kad padėtų naujausioms valstybėms narėms panaikinti likusius trūkumus.

**4.** Komisijos programų tikslai buvo šie:

- a) sustiprinti teisinės valstybės principą, žmogaus teises ir ryšius su pilietine visuomene;
- b) paremti teismų reformą ir nacionalinių teisės aktų suderinimą su ES reikalavimais;
- c) reformuoti visą policijos sistemą, ypač pasienio policiją, ir užtikrinti viešąją tvarką;
- d) kovoti su korupcija, nelegalia migracija, organizuotu nusikaltamumu ir terorizmu;
- e) palengvinti vystymą, prekybinius ryšius ir eismą;
- f) stiprinti institucinius ir operatyvinius gebėjimus, visų pirma susijusius su prieglobsčiu ir migracija, vizomis bei integruotu pasienio valdymu.

<sup>5</sup> Techninė pagalba yra šaltinis, naudojamas daugelyje įvairių vystymo projektų ir programų. Ji gali būti apibrėžta kaip „pagal sutartis dirbantys ekspertai, kurie perduoda savo patirtį ir įgūdžius, bei institucijų kūrimas ir stiprinimas“. Nuoroda į Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 6/2007 dėl techninės pagalbos veiksmingumo gebėjimų ugdymo kontekste (OL C 312, 2007 12 21, p. 3).

<sup>6</sup> Porinių projektų, kurie buvo pradėti įgyvendinti 1998 m. ir skirti stojimo pagalbai, metu kartu dirba paramą gaunančių šalių administracijos bei pusiau viešosios organizacijos ir analogiškas funkcijas atliekančios institucijos valstybėse narėse.

**5.** Bendrija pagalbą teisingumo ir vidaus reikalų srityje teikia finansuodama infrastruktūrai ir įrangai skirtas investicijas arba vykdydama institucijų stiprinimo projektus. Investicijos apima darbų arba tiekimo sutartis. Institucijų stiprinimo atveju, teikiant techninę pagalbą<sup>5</sup> ar įgyvendinant porinį projektą<sup>6</sup>, nustatomi valstybės tarnybai skirti standartai ir pagrindinės taisyklės, pavyzdžiui, teisės aktai ir strategijos, kurioms būtini mokymai.

# AUDITO APIMTIS IR METODAS

6. Europos Sąjunga Vakarų Balkanų šalims iš esmės padeda vykdydama specialias programas ir teikdama pagalbą projektais. Audito Rūmų audito metu buvo siekiama įvertinti Vakarų Balkanams skirtų Europos Komisijos projektų teisingumo ir vidaus reikalų srityje veiksmingumą. Audito metu buvo tikrinama 33 teisingumo ir vidaus reikalų srities projektų imtis, t. y. 30 nacionalinių ir trys regioniniai projektai, vykdyti pagal 2001–2005 m. metines programas<sup>7</sup>. Imtį sudarė abi pagalbos rūšys – tiek investicijas, tiek institucijų stiprinimą atspindintys projektai. Audito metu tikrintų projektų sąrašas su Audito Rūmų nustatytais faktais yra pateiktas **I priede**. Išsami informacija apie audito metodiką ir imtį yra pateikta **II priede**.
7. Audito metu visų pirma buvo siekiama įvertinti:
- ar buvo tinkamai nustatyti poreikiai teisingumo ir vidaus reikalų srityje, ar projektai buvo susiję su šiais poreikiais<sup>8</sup>;
  - ar buvo pasiekti numatyti išdirbiai ir rezultatai, ar šie rezultatai buvo tvarūs<sup>9</sup>.
8. Komisija Vakarų Balkanuose taikė du pagrindinius valdymo metodus: dekoncentraciją ir netiesioginį centralizuotą valdymą. Dekoncentruoto valdymo atveju Komisijos delegacijos Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Kroatijoje yra atsakingos už projektų rengimą, sutarčių sudarymą bei finansinį ir techninį įgyvendinimą. Netiesioginio centralizuoto valdymo atveju Europos rekonstrukcijos agentūra (EAR) iki 2008 m. pabaigos valdė programas Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Kosove (pagal JTSTR 1244/99), Juodkalnijoje ir Serbijoje. Audito Rūmai nagrinėjo, ar teisingumo ir vidaus reikalų srities projektų atveju buvo įrodytų, kad vienas valdymo metodas buvo veiksmingesnis už kitą<sup>10</sup>.
- <sup>7</sup> Pagal CARDS reglamentą metinę programą, nustatytą kiekvienai Bendrijos pagalbą gaunančiai šaliai, sudaro finansuotųjų projektų sąrašas ir nurodytos atitinkamos sumos. Valdymo komitetas, kurį sudaro valstybių narių atstovai ir kuriam pirmininkauja Komisija, pateikia nuomonę apie metinius asignavimus.
- <sup>8</sup> Audito metu buvo vertinama, ar pasitvirtino teisingumo ir vidaus reikalų srities projektai, atsižvelgiant į poreikių apimtį ir apibrėžtį, ar buvo apsvarstyti ir tinkamai išnagrinėti alternatyvūs metodai. Tai pat buvo vertinama, ar tikslai atitiko Komisijos, Tarybos ir nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose nustatytus prioritetus.
- <sup>9</sup> Audito metu buvo vertinama, ar paramos gavėjai veiksmingai pasinaudojo ES teikiama pagalba (pavyzdžiui, įranga, infrastruktūra ir mokymais) ir ar projektų rezultatai buvo tvarūs finansiniu ir veiklos požiūriu.
- <sup>10</sup> Šis papildomas audito komponentas buvo įtrauktas Europos Parlamento prašymu. Nuoroda į 2008 m. balandžio 22 d. Europos Parlamento rezoliuciją su pastabomis, sudarančiomis neatskiriamą sprendimo dėl 2006 finansinių metų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo dalį, III skirsnis – Komisija.

9. Europos Komisija finansiniu požiūriu yra pagrindinė paramos Vakarų Balkanams teikėja. Daugiau nei pusė regionui skirtų asignavimų teikiama iš ES biudžeto (**III priedas**). Tokiu būdu audito metu buvo nagrinėjama, kiek paramą gaunančių šalių vyriausybėms buvo naudingas paramos teikėjų koordinavimas.
10. Ši ataskaita yra parengta atsižvelgiant į pagalbos, investicinių ir institucijų stiprinimo projektų formą. Joje nagrinėjami atitinkami jų privalumai ir trūkumai. Trečiame skirsnyje nagrinėjami horizontalieji valdymo metodo klausimai ir paramos teikėjų koordinavimas.

### VAKARŲ BALKANŲ ŽEMĖLAPIS



# PASTABOS

## IŠ ESMĖS SĖKMINGA ES PAGALBA INVESTICIJOMS, BET GRĖSMĖ TVARUMUI

11. Šiame skirsnyje visų pirma nagrinėjama investicinių projektų svarba ir poreikių vertinimai, kuriais šie projektai buvo grindžiami. Taip pat pateikiami audito metu nustatyti faktai, susiję su pasiektais rezultatais ir būtinu ES ir nacionalinių prioritetų suderinimu, bei dviem aspektais nagrinėjamas tvarumo klausimas. Šie aspektai – priežiūros svarba ir pakankamų institucinių gebėjimų poreikis tvarumui užtikrinti.

<sup>11</sup> Suskilus buvusiai Jugoslavijai ir atsiradus šioms naujoms valstybėms regione atsirado daugiau nei 5 000 kilometrų nauja tarptautinio pasienio teritorija, kuri turi būti tinkamai kontroliuojama.

## TIKRAS INVESTICIJŲ POREIKIS, ATSIŽVELGIANT Į ES STANDARTUS IR SUSIDĖVĖJUSIĄ INFRASTRUKTŪRĄ

12. Dėl kelis metus teikiamų per mažų investicijų ir geopolitinių pokyčių<sup>11</sup> investicijų, siekiant, kad infrastruktūra atitiktų ES standartus, Vakarų Balkanuose poreikis yra reikšmingas ir daugeliu atvejų yra žemiau nacionalinių biudžetų galimybių ribos. Investiciniai reikalavimai yra susiję su dviem pagrindiniais veiksniais:

### 1 LANGELIS

## STRATEGINIŲ IR NESTRATEGINIŲ INVESTICINIŲ PROJEKTŲ PAVYZDŽIAI

### *1 atvejis. Projektas, kuriame atsižvelgiama į strateginius tikslus*

Albanijos kalėjimų sistema neatitinka tarptautinių standartų. Kalėjimai ir areštinės yra perpildytos. Audito atlikimo metu Albanijos kalėjimuose buvo 3 049 kaliniai, nors kalėjimai galėjo talpinti tik 1 510 asmenų. Vadinasi, jie buvo perpildyti 102 %. Tokiu būdu Fušë Krujë 312 suimtųjų skirto kalėjimo statyba galėtų būti laikoma svarbiu prioritetu.

### *2 atvejis. Projektas, kuriame neatsižvelgiama į metinę programą*

Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, atsižvelgiant į patvirtintus prieglobsčio projekto dokumentus, dviejų milijonų eurų biudžetas buvo skirtas institucijų stiprinimo veiklai, t. y. teisės aktų, strategijų ir nacionalinių veiksmų planų rengimui. Tai nebuvo padaryta. Vietoj to buvo pastatytas prieglobsčio prašytojų priėmimo centras.

- a) turi būti su ES standartais suderinta visiškai naujų institucijų organizacinė struktūra<sup>12</sup>. Pavyzdžiui, pagal ES standartus reikalaujama, kad būtų įsteigta profesionali pasienio priežiūros tarnyba. Tai – didelis iššūkis, nes iki šiol pasienį iš esmės kontroliavo kariuomenės šauktiniai<sup>13</sup>. Be to, naujos sienos turi būti atvertos, siekiant įteisinti asmenų ir prekių judėjimą, tačiau tuo pačiu metu turi būti užtikrinamas jų saugumas ir kontrolė;
- b) susidėvėjusia teisingumo ir vidaus reikalų srities infrastruktūra. Dabartinė infrastruktūra Vakarų Balkanuose yra prastos kokybės ir netinkama. Pavyzdžiui, kai 2004 ir 2005 m. išorės vertintojai<sup>14</sup> lankėsi 38 teismų pastatuose Albanijoje, jie paprastai negalėjo atskirti teisėjų nuo teisiamųjų, visuomenės atstovų ar prokurorų, o bylos buvo nagrinėjamos koridoriuose.

<sup>12</sup> Pavyzdžiui, Bosnijoje ir Hercegovinoje pasienio policija yra seniausia valstybinė institucija, tačiau 2009 m. ji minėjo tik pirmąjį savo dešimtmetį.

<sup>13</sup> Pavyzdžiui, Serbijoje kariuomenė sienas kontroliavo iki 2007 m.

<sup>14</sup> „Teismų infrastruktūros generalinis planas“ – 2004 m. sausio mėn. – 2005 m. balandžio mėn. atlikta išorės konsultantų studija.

<sup>15</sup> Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje Nr. 5/2007 dėl Komisijos vykdomo CARDS programos valdymo (OL C 285, 2007 11 27, p. 1) pateikiama išvada, kad strateginės gairės buvo labai apibendrintos. Panaši išvada buvo pateikta dėl rekonstrukcijos etapo, tačiau ji nebuvo taikoma daug ambicingesniems institucijų stiprinimo tikslams.

**13.** Audito metu nustatyta, kad apie 70 % teisingumo ir vidaus reikalų srities investicinių projektų buvo vykdomi atsižvelgiant į bendrošius strateginius tikslus<sup>15</sup>, t. y. sukurti stabilumą ir saugumą bei sustiprinti suderinamumą su ES standartais. Likusi projektų dalis neatitiko metinės programos tikslų ar juos atitiko tik iš dalies (**1 langelis**).

**14.** Audito metu nustatyta, kad pagalba buvo teikiama neatlikus atitinkamų galimybių studijų, kurios būtų padėjusios nustatyti projektų apimtį ir apibrėžtį. Tokios studijos yra būtina sąlyga, kadangi paramą gaunančios institucijos neturėjo tinkamai parengtų nacionalinių strategijų ar veiksmų planų, kurie būtų padėję nusistatyti prioritetus. Iš 17 audito metu tikrintų investicinių projektų, tik dviejų atveju buvo atliktos visiškai tinkamos studijos, kuriose buvo iš anksto apibūdinta pasirinktų projektų svarba (**2 langelis**).

## VISIŠKAI TINKAMOS POREIKIŲ ANALIZĖS PAVYZDYS

„Teismų infrastruktūros generalinio plano“ studijoje du pagrindiniai prioritetai buvo dviejų apeliacinių teismų Korčėje ir Vliorėje statyba. Studijoje buvo nagrinėjama visų apygardos ir apeliacinių teismų situacija ir perspektyvos Albanijoje. Generalinis planas buvo gerai parengtas ir išsamus.

15. Dėl paramą gaunančios šalies ir, kai kuriais atvejais, Komisijos veiklos trūkumų planavimo etape buvo neefektyviai ir neveiksmingai paskirstyta ir naudojama ES lėšomis finansuota įranga (**3 langelis**).

### ĮVAIRŪS DIDELĖS INVESTICINIŲ PROJEKTŲ KATEGORIJOS (PASienio VALDYMO IR APSAUGOS) REZULTATAI

16. 2003 m. birželio mėn. Salonikuose vykusiame ES ir Vakarų Balkanų aukščiausio lygio susitikime buvo pabrėžta, kad nesaugios sienos yra viena iš rimčiausių kliūčių kuriant teisinę valstybę ir kad ši problema yra svarbus Europos Sąjungos prioritetasis. Komisija buvo rimtai įtraukta į su integruoto pasienio valdymo sektoriumi, kuriam buvo skirta didžioji teisingumo ir vidaus reikalų sritys finansavimo (37 %) dalis, susijusią veiklą. Šį sektorių sudaro du komponentai – pasienio valdymas ir sienų apsauga. Audito Rūmai atliko aštuonių integruoto pasienio valdymo investicinių projektų, kurie taip pat apėmė kai kurių pasienio kontrolės punktų įsteigimą, auditą. Šių investicinių projektų rezultatai buvo iš esmės daug geresni, kai šie projektai buvo įgyvendinami kartu su institucijų stiprinimo priemonėmis, pavyzdžiui, nacionalinių strategijų kūrimu integruoto pasienio valdymo srityje<sup>16</sup>. Tam, kad pasienio valdymo sistema būtų veiksminga, būtina atvirų, bet saugių sienų pusiausvyra<sup>17</sup>. Ši pusiausvyra buvo pasiekta, pavyzdžiui, Serbijoje (**4 langelis**).

<sup>16</sup> Nacionalinę integruoto pasienio valdymo strategiją Albanija patvirtino 2006 m. lapkričio mėn., Bosnija ir Hercegovina – 2005 m. liepos mėn., Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija – 2005 m. spalio mėn., Juodkalnija – 2006 m. vasario mėn., o Serbija – 2006 m. sausio mėn.

<sup>17</sup> Reikėtų paminėti, kad ES *acquis communautaire*, Šengeno standartuose ar Bendrijos muitinės kodekse nėra numatytas universalus, visiems tinkantis (*one-size-fits-all*) pasienio valdymo modelis. Tačiau standartuose reikalaujama, kad sistema būtų veiksminga ir su rizikos įvertinimu.

## 3 LANGELIS

### NEEFEKTYVIAI IR NEVEIKSMINGAI PASKIRSTYTOS IR NAUDOJAMOS ES LĖšOMIS FINANSUOTOS ĮRANGOS PAVYZDŽIAI

Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje pasienio policija pirmuosius 18 mėnesių beveik nesinaudojo 2005 m. vasarą skirtais ES lėšomis finansuotais motociklais, nes šalies valdžia policijai nesuteikė numatytų būtinų apsaugos priemonių. 2007 m. kai kurių priemonių vis dar trūko. 2008 m. rugsėjo mėn. šalies valdžia paskelbė naują konkursą šioms priemonėms pirkti. Sutartis turėtų būti pasirašyta pirmajame 2009 m. ketvirtyje.

Prieglobsčio centro atidarymas toje pačioje šalyje taip pat buvo atidėtas vieneriems metams, nes šalies valdžia neskyrė būtinos įrangos.

Albanijos policijai skirti kompiuteriai praėjus aštuoniems mėnesiams po sutarties pasirašymo vis dar buvo kartoninėse dėžėse. Buvo laukiama atitinkamų institucijų sprendimo dėl kompiuterių paskirstymo galutiniams naudotojams.



## 1 NUOTRAUKA

ES finansavus Batrovci pasienio kontrolės punkto Belgrado-Zagrebo greitkelyje atnaujinimą žymiai sutrumpėjo keleivių laukimo laikas.



## 4 LANGELIS

### PAVYZDYS, KAIP MODERNIOS ĮRANGOS NAUDOJIMAS SUSTIPRINA PASIENIO KONTROLĘ IR SUTRUMPĖJA KELEIVIŲ LAUKIMO LAIKAS

Serbijoje įdiegus naują infrastruktūrą ir įrangą padėtis Batrovci pasienio kontrolės punkte žymiai pagerėjo (**1 nuotrauka**). Projekto dėka padidėjo pralaidumas ir sutrumpėjo laukimo laikas. Sunkvežimių laukimo laikas sutrumpėjo nuo kelių valandų iki 30 minučių. Keleivių laukimo laikas didžiausio eismo srauto metu sutrumpėjo nuo 12 valandų iki maždaug 20 minučių.

Pasienio kontrolės punktas taip pat buvo aprūpintas modernia įranga, kad sienos apsaugos pareigūnai galėtų aptikti netgi labai gerai suklastotus dokumentus. „Docubox“ įrenginys vidutiniškai buvo naudojamas 100 kartų per dieną ir nuo jo veikimo pradžios atitinkamos institucijos beveik kasdien nustatydavo po vieną suklastotą dokumentą.

- 17.** Moderni sienų apsauga yra grindžiama keturiais elementais: mobilymu, komunikacija, žvalgyba ir apsiginklavimu. Komisijos pagalba apėmė juos visus, išskyrus ginklus. Shkdroje, Albanijoje, pasienio policija galėjo geriau patruliuoti šiauriniame sausumos pasienyje su savo visureigiais nei pirmiau, kai patruliuodavo pėsčiomis. Taip pat geriau nei anksčiau buvo kontroliuojamas sausumos pasienis tarp Buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos ir Graikijos bei jūros pasienis tarp Albanijos ir Italijos (žr. **2** ir **3 nuotraukas**). Bandymų nelegaliai kirsti sieną skaičius iš Buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos ir į ją nuo 2005 m., kai buvo skirti automobiliai, iki 2008 m. žymiai sumažėjo.
- 18.** Nors bendra padėtis yra gana pozityvi, šioje srityje buvo nustatyti kai kurie trūkumai, kurie yra susiję ne tik su politine valia ir teisinėmis priemonėmis paramą gaunančiose šalyse (žr. 36–39 dalis), bei ir su tam tikrais Komisijos valdymo trūkumais (**5 langelis**).

### NEĮGYVENDINTO SU PASIENIO KONTROLĖS PUNKTO STATYMU SUSIJUSIO PROJEKTO PAVYZDYS

Goricos pasienio kontrolės punktas Bosnijoje ir Hercegovinoje yra judriame tarptautiniame kelyje tarp Mostaro (*BiH*) ir Splito (Kroatija). Kroatijos institucijos jau buvo pastačiusios savo pasienio kontrolės punktą, tačiau Bosnijos pusėje trūko tinkamos infrastruktūros. Komisija pasirašė 3 milijonų eurų vertės darbų sutartį, nepatikrinusi, ar buvo baigta žemės ekspropriacijos procedūra. Kilę ginčai dėl žemės vertės sutrukdė pradėti projektą, o sutarties galiojimas baigėsi 2006 m. gruodžio mėn.<sup>18</sup>

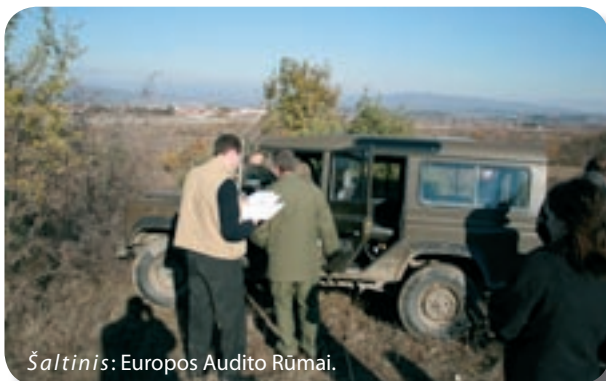
Dėl to „muitinės terminalui“ Bosnijos pusėje vadovauja privatus juridinis asmuo, kuriam tenka 70 % patekimo į šį terminalą mokesčių (apie 20 eurų vienam sunkvežimiui) dalis. Šalies valdžia perimti šią infrastruktūrą neplanuoja.

<sup>18</sup> Kadangi Komisija negalėjo vykdyti sutarties, rangovas pateikė prašymą dėl daugiau nei 550 000 eurų nuostolių ir žalos atlyginimo. Audito metu buvo vykdoma draugiško ginčų sprendimo procedūra.

- 19.** Suskilus buvusiai Jugoslavijai regione atsirado daugiau nei 5 000 kilometrų naujo tarptautinio pasienio. Ekonomiškiausias šio pasienio kontrolės būdas būtų buvęs bendrų pasienio kontrolės punktų pastatymas. Tačiau Komisija ir toliau finansuoja pasienio kontrolės punktų projektus, naudodama nacionalinius, o ne regioninius asignavimus. Tokiu būdu nėra skatinamas regioninio bendradarbiavimo vystymas.

## 2 NUOTRAUKA

**Audito metu vietoje buvo patikrinti visi, išskyrus vieną, projektai. Šioje nuotraukoje Audito Rūmų auditoriai tikrina ES finansuotą visureigį Gevgelijoje, Buvusios Respublikos Makedonijos pasienyje su Graikija.**



*Šaltinis: Europos Audito Rūmai.*

## 3 NUOTRAUKA

**Sustiprintos jūros pasienio kontrolės rezultatas Albanijoje. Konfiskuotas greitaeigis kateris, kurį organizuoti nusikaltėliai naudojo slaptam žmonių gabenimui į ES.**



*Šaltinis: Europos Audito Rūmai.*

## BŪTINA SĖKMĖS SĄLYGA – ES IR NACIONALINIŲ PRIORITETŲ SUDERINIMAS

- 20.** Teisingumo ir vidaus reikalų sektoriaus reformos, tiek susijusios su investicijomis ar institucijų stiprinimu, yra svarbus ir sudėtingas įsipareigojimas. Tačiau nacionaliniai biudžetai teisingumo ir vidaus reikalų prioritetams neskiria pakankamo finansavimo, visų pirma ekonomiškai mažiau išsivysčiusiose Vakarų Balkanų šalyse<sup>19</sup>.
- 21.** Nors Komisija yra pagrindinė paramos teikėja Vakarų Balkanuose, siekiant patenkinti visus investicijų poreikius, ES lėšų nepakanka. Todėl Komisija visų pirma finansavo bandomuosius projektus, kurie paramos gavėjams leidžia pademonstruoti infrastruktūros patobulinimo privalumus. Tokios pagalbos pavyzdys yra ES finansuotas pačių moderniausių technologijų teismo pastatas Vliorėje, kurį pastačius pagerėjo teisingumo skaidrumas (**6 langelis**).
- 22.** Nacionalinio finansavimo lygis tikrintose šalyse žymiai skyrėsi. Audito metu buvo nustatytas atvejis, kai paramos teikėjo pagalba nebebuvo reikalinga. Serbijoje ES lėšomis finansuotų teismų renovacijos projektų išlaidos sudarė maždaug 5 % viso Serbijos teisingumo ir vidaus reikalų srities biudžeto 2003–2007 m. (**7 langelis**).

<sup>19</sup> Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje pagal specialų įstatymą teisėjų ir valstybės prokurorų mokymo akademija yra iš dalies finansuojama iš valstybės biudžeto. Tokiu būdu užtikrinama jos mokymo nepriklausomybė. Tačiau 63 % visų lėšų akademijai 2008 m. teikė tarptautiniai paramos teikėjai. Todėl tam, kad būtų užtikrinta institucijos veiklos nepriklausomybė, yra būtina geriau subalansuota finansinė sistema.

## TEISINĘ VALSTYBĘ PADĖJUSIŲ KURTI INVESTICIJŲ PAVYZDYS

### *Apeliacinio teismo statybos Vliorėje, Albanijoje*

Komisija skyrė 770 000 eurų investicijų apeliacinio teismo statyboms Vliorėje, Albanijoje. Trumplaikis projekto rezultatas buvo pozityvus. Naujajame pastate vidutinis išnagrinėtų bylų skaičius pirmaisiais jo veiklos metais (2007 m.) padidėjo daugiau nei du kartus, palyginus su senosiose patalpose išnagrinėtų bylų skaičiumi. Taip pat pirmą kartą apeliacinis teismas turėjo savo teismo sales. Tai pagerino procedūrų skaidrumą ir iš esmės padidino „teisingumo tikrumą“.

Tačiau audito atlikimo metu nacionalinė elektros tinklų bendrovė šiam pastatui neteikė elektros, o generatoriams naudojamo mazuto metinis biudžetas jau buvo išnaudotas iki metų pabaigos likus keturiems mėnesiams. Dėl šios priežasties nebuvo galima naudotis kompiuteriais. Tai sumažino bylų nagrinėjimo našumą ir bendrą investicijų veiksmingumą.

## 4 NUOTRAUKA

ES lėšomis finansuotas naujas ir saugesnis apeliacinio teismo pastatas Vliorėje, Albanijoje. Darbai buvo baigti 2006 m.



Šaltinis: EK delegacija Tiranoje.

## 7 LANGELIS

## PAKANKAMŲ NACIONALINIO BIUDŽETO ĮSIPAREIGOJIMŲ PAVYZDYS

### *Didžiausio teismo pastato Serbijoje renovacija*

Po Serbijos ministro pirmininko Zorano Džindžičiaus nužudymo 2003 m. kovo mėn. teisėsaugos institucijos suėmė nemažai įtariamų nusikaltėlių. Tačiau Serbijos institucijoms trūko tinkamų priemonių, kad jos patikimai ir oriai galėtų spręsti garsiai nuskambėjusias bylas. Iš ES biudžeto finansavus renovacijos darbus Belgrado apygardos teisme buvo įrengta moderni teismo salė. Nuo teismo salės įrengimo 2006 m. birželio mėn. ja 2006 m. buvo pasinaudota 35 bylų nagrinėjimui, 2007 m. – 40. Didžioji jų dalis susijusi su rimtais organizuotais nusikaltimais ir karo nusikaltimais. Vėliau Serbijos valdžia skyrė nemažai išteklių teismų pastatų rekonstrukcijai visoje šalyje.

- 23.** Nesuderinus ES ir nacionalinių prioritetų pagalba nėra veiksminga. Pavyzdžiui, pagal Stabilizacijos ir asociacijos susitarimus (SAA) Komisija įpareigoja Vakarų Balkanų šalis įgyvendinti readmisijos nuostatas<sup>20</sup>. Tačiau šios nuostatos nebuvo sėkmingai taikomos, nes paramą gaunančios šalys neskyrė pakankamų lėšų nacionaliniuose biudžetuose. Pavyzdžiui, Albanijoje dėl darbuotojų trūkumo valstybės policijos pasienio ir migracijos tarnyboje atsirado rizika, kad Albanija nesugebės įvykdyti su susitarimu susijusių įsipareigojimų. Net ir tada, kai Komisija finansavo nacionalinės Albanijos migracijos ir readmisijos strategijos įgyvendinimą bei aukšto lygio komitetų posėdžio metu akcentavo susitarimo sąlygas, pažanga buvo lėta.

<sup>20</sup> Vakarų Balkanų šalys ir Europos Sąjunga kaip SAA dalį pasirašė readmisijos sutartį. Pagal šią sutartį Vakarų Balkanų šalys ir ES valstybės narės sutinka susigrąžinti piliečius, neteisėtai atvykusius ar pasilikusius bet kurios nors kitos šalies teritorijoje. Jos taip pat sutinka priimti nelegalius migrantus, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai ar asmenys be pilietybės ir kurie pateko į vienos iš šių šalių teritoriją per kitos šalies teritoriją. Pagal šią sutartį Vakarų Balkanų šalys iš esmės yra įpareigojamos su Europos Sąjunga dalintis pastarosios saugumo atsakomybe.

#### INVESTICINIAI PROJEKTAI, KURIEMS GALI KILTI POVEIKIO IR TVARUMO GRĖSMĖ

- 24.** Šešių iš 16 audito metu tikrintų investicinių projektų atveju buvo nustatytos su jų tvarumu susijusios problemos. Nors audito metu tikrintos šalys vykdė tam tikrus infrastruktūros priežiūros darbus ir diegė įrangą, priežiūros lygis nebuvo pakankamas, kad būtų užtikrintas investicijų tvarumas. Audito metu paramos gavėjai neprivalėjo pateikti įrodymų, patvirtinančių, kad prieš ES lėšų gavimą buvo parengtas tinkamas priežiūros planas ir biudžetas.

#### INFRASTRUKTŪROS PROJEKTO SU POVEIKIO STOKA PAVYZDYS

Komisija investavo daugiau nei 3 milijonus eurų Kamensko pasienio kontrolės punkto Bosnijoje ir Hercegovinoje atnaujinimui, kad jis taptų pirmos kategorijos pasienio kontrolės punktu, t. y. kad per jį į šalį galėtų būti įvežamos ir išvežamos visų rūšių prekės. Tačiau šiam ES projektui pasibaigus šalies valdžia peržiūrėjo savo sprendimą ir sumažino Kamensko pasienio kontrolės punkto kategoriją. Dėl šio sprendimo kai kurios prekių rūšys (pavyzdžiui, benzinas) šiame punkte nebegali būti deklaruojamos. Eismo srautas sumažėjo, nors šis kelias yra patogiausias vykstant iš Splito Kroatijoje į Bosnijos ir Hercegovinos centro vakarus ir šiaurę. Komisijai apie šį pokytį nebuvo pranešta.

25. Delegacijos ne visuomet žinojo apie esamą padėtį vietoje, kadangi nėra vykdoma infrastruktūros ir įrangos naudojimo priežiūra. Todėl Komisija negali užtikrinti investicinių projektų poveikio ir tvarumo (**8 langelis**).

<sup>21</sup> Pačios delegacijos visureigių priežiūra yra atliekama ne Tiranoje, o kaimyninėje šalyje.

26. Nors pagal viešųjų pirkimų taisykles į viešųjų pirkimų procesą yra leidžiama įtraukti po pardavimų tiekiamas paslaugas, ši nuostata nėra pakankamai taikoma. Albanijoje delegacija pasienio policijai skyrė visureigius, nors žinojo, kad bus sunkumų atliekant įrangos priežiūrą<sup>21</sup>. Taip pat atitinkamos už priežiūrą atsakingos paramą gaunančios institucijos ne visuomet yra kviečiamos būti balsuojančiais nariais konkursų įvertinimo komitetuose ir jos nepakankamai dalyvavo konkurso procedūros pradinuose etapuose.

#### INVESTICIJOS NESIDERINO SU BŪTINAIŠ INSTITUCINIAIS GEBĖJIMAIŠ

27. Daugeliu atveju padėtis vietoje pagerėjo dėl ES pagalbos finansuojant įrangą ar infrastruktūrą. Tačiau vienos investicijos konkrečiai institucijai nepadės pasiekti numatytų bendrųjų tikslų. Pavyzdžiui, nepakanka įsteigti modernų pasienio kontrolės punktą. Atitinkamai turi pasikeisti ir pasienio policijos darbo praktika.

28. Kiti investicijų, kurios nesiderino su būtinais instituciniais gebėjimais, pavyzdžiai buvo audito metu tikrinti IT projektai. Net jei skirta įranga buvo susijusi su policijos ar teismų darbu ir atitiko esamus ir būsimus poreikius, galimas projektų veiksmingumas vis dar negalėjo būti tinkamai išnaudotas, nes:

- a) buvo mažai su kitais tinklais sujungtų pasienio policijos punktų ir teismų pastatų. Pavyzdžiui, Juodkalnijoje buvo susieti tik trys iš 26 pasienio kontrolės punktų;

- b) su valstybinių institucijų informacinėmis sistemomis susijusiems projektams, kad jie būtų tvarūs, privalo būti taikomas patikimas teisinis pagrindas ir tinkama apsaugos politika, kadangi yra keičiamasi slaptais duomenimis. Audito metu nė vienoje šalyje nebuvo jokio visiškai Bendrijos *acquis* atitinkančio duomenų apsaugos įstatymo. Bosnijos ir Hercegovinos atveju 2006 m. priimtą duomenų apsaugos įstatymą vis dar reikia atnaujinti, kad jis būtų suderintas su Bendrijos reikalavimais;
- c) nė vienu iš trijų audito metu tikrintų IT programinės įrangos projektų atveju nebuvo parengtos rašytinės instrukcijos dėl prieigos kontrolės. Prieigos kontrolė yra pagrindinė procedūra, kurios metu kontroliuojama ir ribojama prieiga prie kompiuterinės sistemos šaltinių. Ji turėtų būti taikoma siekiant apsaugoti nuo neteisėto patekimo į sistemą ar jos naudojimo.

### **REIKŠMINGI INSTITUCIJŲ STIPRINIMO POREIKIAI, TAČIAU RIBOTI SU ES IŠLAIDOMIS SUSIJĘ POKYČIAI**

- 29.** Šiame skirsnyje visų pirma nagrinėjamos priežastys, kodėl institucijų stiprinimo projektų rezultatai buvo riboti, ir kodėl trūko šių rezultatų įvertinimo. Tolesniuose poskirsnuose nagrinėjami didžiausios įtakos tvarumui turintys veiksniai: pagrindinių darbuotojų stabilumas ir nekorumpuota aplinka, su mokymų projektais susiję specifiniai veiksniai ir paramos gavėjų nuosavybės jausmas.

### **RIBOTAS, MENKAI ĮVERTINTAS POKYČIŲ VALDYMAS IR INSTITUCIJŲ STIPRINIMAS**

- 30.** Teisingumo ir vidaus reikalų srities projektas gali būti laikomas potencialiai veiksmingu, jei jį įgyvendinant buvo nagrinėjami nustatyti poreikiai ir trūkumai, pasiekta numatytos naudos, projektas yra grindžiamas su tvarumu susijusiu paramos gavėjo įsipareigojimu ir yra koordinuotos institucijų stiprinimo strategijos dalis.
- 31.** Dėl Komisijos įgyvendinamų projektų rezultatų pagerėjo paramos gavėjų padėtis. Geriausiai tai buvo pastebima tiekimo ir darbų sutarčių atveju, tačiau didžioji problemų dalis vis dar buvo susijusi su institucijų stiprinimo projektų tvarumu.



**32.** Tuo atveju, kai įgyvendinant institucijų stiprinimo projektus nebuvo pasiekti numatyti tikslai, Audito Rūmai nustatė tris pagrindines priežastis:

- a) administracinis nestabilumas regione, pavyzdžiui, žymus darbuotojų keitimasis po rinkimų;
- b) mokymų rezultatai buvo menkesni už numatytus;
- c) pati šalis nepakankamai įsitraukė į reformą.

<sup>22</sup> Pirmasis decentralizuoto įgyvendinimo proceso etapas yra paramą gaunančių šalių institucijų nacionalinis pripažinimas, atsižvelgiant į gebėjimų įvertinimus. Antrasis etapas yra Komisijos valdymo įgaliojimų perdavimas paramą gaunančiai šaliai.

**33.** Audito metu taip pat buvo nustatyti priešingi pavyzdžiai, t. y. kai valstybės tarnyba yra stabili, kai mokymai yra tikslingi, o paramą gaunančios šalies aukščiausia vadovybė yra pasirengusi keistis, pažanga yra pasiekta. Pavyzdžiui, Albanijoje šalies valdžia yra įsipareigojusi baigti išminavimo operacijas, Bosnijoje ir Hercegovinoje konstitucinis teismas baigė išnagrinėti užsitęsusias žmogaus teisių bylas, o Sremska Mitrovica teismas Serbijoje, įdiegus bylą valdymo programinę įrangą, tapo pavyzdiniu teismu.

**34.** Šioje srityje Komisija nustatė kelis specialius veikla grindžiamo valdymo rodiklius. Įvairiose veiklos ataskaitose Komisija pažymi, kad Vakarų Balkanuose buvo pasiekta pažangos teisingumo, laisvės ir saugumo srityje, nes buvo apmokyti teisėjai ir prokurorai bei pagerėjo policijos ir prokuratūros bendradarbiavimas. Tačiau nėra aišku, kaip Komisija vertina šios veiklos poveikį.

**35.** 35. Komisija teikiamos pagalbos naudą paprastai vertindavo atsižvelgdama vien tik į sutarčių sudarymo lygį bei išmokų dalis. Nuo 2002 m. Komisija pradėjo atsižvelgti į tvarų institucijų gebėjimų tobulinimą, kurį įvertinti yra daug sudėtingiau. Vakarų Balkanų šalys rengiasi decentralizuotos pagalbos teikimo sistemos įgyvendinimui, o tai yra teigiamas veiksnys, nes valdymo delegavimas žymi pakankamą valdymo gebėjimų lygį. Tačiau Komisija gebėjimų tobulinimo vertinimo vis dar iki galo neįtraukė į paramą gaunančių šalių institucijų pripažinimo procesą<sup>22</sup>.

### INSTITUCIJŲ STIPRINIMO TVARUMO GRĖSMĖ, ATSIRADUSI DĖL VADOVAUJANČIO PERSONALO KAITOS IR KORUPCIJOS

- 36.** Tik dviejų iš 15 institucijų stiprinimo projektų tvarumas buvo pakankamas. Bendras audito metu tikrintų institucijų stiprinimo projektų požymis buvo neigiamas paramos gavėjų personalo kaitos poveikis. Teigiamus su institucijų stiprinimu susijusių mokymo projektų rezultatus beveik visuomet silpnino vadovaujančio personalo kaita (**9 langelis**).
- 37.** Audito metu taip pat buvo nustatyti keli teigiami padidėjusių gebėjimų pavyzdžiai. Tai buvo galima konstatuoti operacijų atveju (**10 langelis**). Nepaisant didelės darbuotojų kaitos buvo užtikrinti strateginiai tikslai, t. y. saugumo, stabilumo ir viešosios tvarkos palaikymas. To buvo pasiekta tik todėl, kad buvo teikiama nuolatinė ES pagalba.

#### 9 LANGELIS

### NESTABILO DARBUOTOJŲ PADĖTIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SEKTORIUJE ALBANIJOJE IR BUVUSIOJE JUGOSLAVIJOS RESPUBLIKOJE MAKEDONIJOJE

Albanijoje trys iš aštuonių audito metu tikrintų teisingumo ir vidaus reikalų srities projektų apėmė mokymus. Buvo nustatyta keletas teigiamų rezultatų, tačiau darbuotojų kaita, pavyzdžiui, migracijos srityje, ir toliau apsunkino gebėjimų stiprinimą bei lėtino sprendimų priėmimą. Tuo pat po Parlamento rinkimų Albanijoje 2005 m. visi 20 regioninėse tarnybose migracijos srityje dirbusių darbuotojų buvo pakeisti.

Buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos policijoje dirbo 30 vadovaujančias pareigas einančių darbuotojų. 28 šių pareigybių atveju buvo nustatyta darbuotojų kaita kelis mėnesius po 2006 m. rinkimų Vadinasi, buvo pakeista 93 % personalo.

38. Audito metu buvo nustatytas netinkamas teisėsaugos agentūrų bendradarbiavimas, o tai paveikė projektų tvarumą. Pavyzdžiui, nors policijos sekimo įranga ir pirštų atspaudų sistema buvo reikalingos Bosnijos policijai ir jas naudojant buvo galima pasiekti geresnių nusikaltimų atskleidimo rezultatų, tačiau dėl policijos bendradarbiavimo stokos nebuvo išnaudotos visos jų taikymo galimybės<sup>23</sup>.
39. Teisingumo ir vidaus reikalų institucijų integralumą galėtų sustiprinti kova su korupcija. Yra požymių, kad situacija audito metu tikrintose šalyse šiek tiek pagerėjo, tačiau pažanga yra menka. Vienas bendrų galimų ES išlaidų veiksmingumo rodiklių yra *Transparency International* nustatytas korupcijos suvokimo indeksas. **IV priede** matyti, kad nuo 2004 m. jo vertė (vieta ir balai) nežymiai pagerėjo.

<sup>23</sup> Pažymėtina, kad Bosnijoje ir Hercegovinoje veikia 13 skirtingų policijos pajėgų struktūrų: dvi nacionalinės, 10 kantoninių ir viena nepriklausoma Brčko apygardos policija.

## SUSTIPRINTŲ OPERATYVINIŲ GEBĖJIMŲ PAVYZDŽIAI

2007 m. lapkričio mėn. operaciją Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje „Kalnų audra“ planavo, vykdė ir užbaigė specializuoti policijos padaliniai. Šios operacijos metu buvo atrasta didelė ginklų, kurių būtų pakakę apginkluoti 650 kareivių, ir priešlėktuvinės ginkluotės slėptuvė. Buvo nustatyta, kad ji priklauso pradžioje vadinamai „organizuotų nusikaltėlių grupei“, kuri vėliau buvo apibūdinama kaip teroristų grupė. Operacijos metu civiliai gyventojai nenukentėjo. Kaip sakė Audito Rūmų apklausti tarptautiniai stebėtojai, tokio reikšmingumo operacija nebūtų buvusi įmanoma prieš kelis metus.

2008 m. liepos mėn. „Kalnų audros“ bylos sprendimu iš viso 192 metams kalėjimo buvo nuteista 17 asmenų. Sprendime nurodoma, kad grupė siekė sukurti piliečių nesaugumą ir pakenkti šalies konstitucinei tvarkai.

Albanijoje nuo 1997 m. ES padeda šalies policijai stiprinti institucijų teisėsaugos gebėjimus. Pagalba policijai bus teikiama mažiausiai iki 2011 m.

## MOKYMAI – DAUGIAU IŠDIRBIŲ NEI REZULTATŲ

- 40.** Pagrindinis reformų ir pokyčių proceso elementas yra valstybės tarnautojų mokymas (**11 langelis**). Tai – svarbus Komisijos prioritetas. Pavyzdžiui, įgyvendinant visus tris regioninius projektus<sup>24</sup>, kurių bendras biudžetas sudarė dešimt milijonų eurų, buvo vykdomi mokymai. Mokymo išdirbiai (teoriniai ir praktiniai seminarai, konferencijos) buvo pakankami, tačiau poveikis ribotas (**11 langelis**).
- 41.** Atsižvelgiant į nesenus istorinius įvykius regione skirtingų Vakarų Balkanų šalių valstybės tarnautojų subūrimas prie bendro mokymų stalo jau savaime yra geras tikslas. Tačiau Komisijos vykdomų projektų konkretūs tikslai buvo daug ambicingesni, t. y. siekta parengti regionines strategijas prieglobsčio, migracijos ir vizų srityje, atsižvelgiant į bendrai pripažintus ES techninius standartus ir principus.

<sup>24</sup> Dėl ankstesnių konfliktų regioninis bendradarbiavimas Vakarų Balkanuose buvo tikras iššūkis. Todėl Komisijos regionine programa visų pirma buvo siekiama skatinti Vakarų Balkanų valstybių ryšius. ES aiškiai nurodė, kad regioninis bendradarbiavimas yra būtina stojimo į ES pažangos sąlyga. Apie 10 % CARDS programos lėšų buvo skirta šio tikslo rėmimui, o regioninės programos vykdymas visuomet buvo grindžiamas teisinės valstybės principu bei teisingumo ir vidaus reikalų klausimais.

## TEISMŲ MOKYMO CENTRŲ (TMC) PAVYZDŽIAI

Audito Rūmų audito metu buvo tikrinami du teismų mokymo institutai. Bendras teismų mokymo institutų tikslas buvo tas pats – tapti pilnaverčiu mokymo institutu, atitinkančiu geriausią ES praktiką, teikiančiu aukščiausios kokybės tikslinius mokymus teisėjams, prokurorams, teismų personalui ir advokatams.

Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje steigiant instituciją nebuvo atsižvelgta į ES ekspertų patarimus. Ministerija nepasikvietė jokio tarptautinio eksperto, kuris dalyvautų TMC įstatymo projekto rengime. Tai stipriai kritikavo paramos teikėjai, kadangi tokie veiksmai neatitiko europinių standartų. Be to, iš pradžių 24 mėnesiams numatyta mokymo programa buvo sutrumpinta iki 15 mėnesių ir todėl atsirado mokymų poveikio sumažėjimo rizika.

Serbijoje teisėjų mokymo institute trūko vadovavimo ir aiškios teisinės bazės. Be to, pagal instruktorių rengimo programą buvo siūloma taikyti modernius mokymo metodus, t. y. mažas mokymo grupes su daugybe praktinių užduočių. Iš tiesų buvo vykdomi tik „akademinio“ pobūdžio mokymai.

**42.** Nustatyti bendrus regioninių mokymo projektų tikslus yra sudėtinga, nes įvairiose šalyse skiriasi pažangos lygis. Padėtis Kroatijoje paprastai buvo daug geresnė nei kitose šalyse. Komisija teisingai įvertino būtinybę pasinaudoti regioniniu aspektu, siekiant, kad kitos paramą gaunanti šalis galėtų susipažinti su geriausiai išplėtotą nacionaline sistema. Tačiau ji retai vertino, kaip mokymai pakeitė politiką ar darbo praktiką, nors tai yra geras praktinis ES standartų taikymo būdas.

<sup>25</sup> Komisija įdarbino išorės tikrintojus, vertinusius projektų įgyvendinimą.

**43.** Komisija neįdiegė jokios sistemos, kurią taikant būtų galima įvertinti regioninio teismų bendradarbiavimo projektų rezultatus, net ir tuomet, kai ją dėl to sukritikavo jos pačios tikrintojai<sup>25</sup>. Taikant rodiklius nebuvo įmanoma įvertinti poveikio, nes jie buvo grindžiami veikla ir gana oficialūs, o ne leidžiantys įvertinti, pavyzdžiui, posėdžių ar konferencijų skaičių. Tikslai taip pat buvo neapibrėžti ir neaiškūs, pavyzdžiui, regioninio dialogo sustiprinimas, operatyvinio bendradarbiavimo supaprastinimas. Tokiu būdu tikslai galėjo būti neįvertinti, kadangi jie nebuvo tiesiogiai susiję su veikla.

**44.** Nacionaliniu lygmeniu įgyvendinant Komisijos mokymo projektus tikslai taip pat nebuvo iki galo pasiekti, nes jie buvo įgyvendinami be aukščiausios vadovybės sutikimo. Kaip pavyzdį galima paminėti specialius mokymo kursus Albanijos policijos projekte (PAMECA II). „Strateginio vadovavimo kursai“ buvo skirti 60 vidutinio ir aukštesnio rango pareigūnų. Kai apmokyti policijos vadovai sugrįžo į savo darbą įgyvendinti teoriją, jie patyrė savo vadovų pasipriešinimą. Siekiant sumažinti riziką, kad šie kursai neduos jokios didelės naudos, buvo pradėta įgyvendinti vadovybei skirta programa, kurioje dalyvavo 34 aukščiausio rango policijos pareigūnai. Nors Komisiją galima pagirti taikius šią taisyklią priemonę, būtų buvę geriau aukščiausios vadovybės sutikimą užtikrinti prieš vidutinio rango vadovų mokymus.

45. Patirtinis mokymasis ir mokymasis vietoje yra veiksmingi būdai vystant modernią ir efektyvią administraciją. Administracinių įgaliojimų perdavimas įmanomas tuomet, kai nėra pernelyg didelės darbuotojų kaitos (**12 langelis**). Poriniai projektai su valstybėmis narėmis ir finansavimo sutartys su tarptautinėmis organizacijomis taikomos dažniau, po to, kai CARDS programa buvo perorientuota iš rekonstrukcijos į reformos programą.

## PATIRTINIO MOKYMO SI PROJEKTŲ BOSNIJOJE IR HERCEGOVINOJE PAVYZDŽIAI

### *1 atvejis. Visiškas įgaliojimų perdavimas paramos gavėjui – Žmogaus teisių komisijai*

2004 m. Komisija pasirašė finansavimo sutartį su Bosnijos ir Hercegovinos Konstituciniu Teismu, siekiant jame įsteigti specialią teisminę įstaigą – Žmogaus teisių komisiją, kuriai būtų pavesta išnagrinėti beveik 9 000 nebaigtų žmogaus teisių bylų<sup>26</sup>. Pirmaisiais metais Žmogaus teisių komisija išnagrinėjo daugiau nei 3 000 bylų. Ši komisija savo veiklą pradėjo su tarptautiniu personalu, tačiau nuo 2005 m. joje dirbo tik vietiniai darbuotojai. Projekto metu vietiniai darbuotojai kasdien taikė Europos žmogaus teisių konvenciją ir kitas tarptautines priemones. Projektas buvo sėkmingas, nes devyni iš dešimties pagrindinių darbuotojų liko dirbti Konstituciniame Teisme. 2007 m. birželio mėn. visos likusios bylos buvo išnagrinėtos. Anot paramos gavėjo, projektas žymiai prisidėjo prie žmogaus teisių standartų suvokimo skatinimo Bosnijoje ir Hercegovinoje.

### *2 atvejis. Nepakankamas įgaliojimų perdavimas paramos gavėjui – Karo nusikaltimų kolegijai*

Karo nusikaltimų kolegija (WCC) Bosnijoje ir Hercegovinoje yra pirma nuolatinė specializuota valstybinė įstaiga, kuri nagrinėja rimtus tarptautinės humanitarinės teisės pažeidimus ir yra Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusieji Jugoslavijai strategijos įgyvendinimo pabaigimo dalis<sup>27</sup>. Manoma, kad karo nusikaltimais įtariamų asmenų Bosnijoje ir Hercegovinoje yra apie kelis tūkstančius. Audito metu tarptautinių ekspertų įgaliojimų perdavimas nacionaliniams ekspertams vėlavo. Tikrasis bylų skaičius buvo didesnis nei numatytas pradžioje. Tai yra teigiamas aspektas, tačiau Audito Rūmų darbo krūvis gerokai viršijo jų pajėgumus. Šią situaciją apsunkino tarptautinių teisėjų kaita.

<sup>26</sup> Bosnijoje ir Hercegovinoje galima išskirti keturias pagrindines žmogaus teisių pažeidimo rūšis: lygybės prieš įstatymą, nuosavybės teisių, teisės į darbą ir išsilavinimą bei dingusių asmenų, t. y. susijusių su „Srebrenicos bylomis“.

<sup>27</sup> Nuoroda į JT Saugumo Tarybos rezoliuciją 1503.

## VIETOS DALYVIŲ ĮSITRAUKIMAS Į PROJEKTUS – PAGRINDINIS SĖKMĖS VEIKSNYS GERINANT TEISINĘ VALSTYBĘ

- 46.** Vienas bendriausių audito metu tikrintų projektų strateginių tikslų buvo teisinės valstybės stiprinimas Vakarų Balkanuose. Vakarų Europoje teisinė valstybės sąvoka iš esmės grindžiama principu, kad niekas nėra viršesnis už įstatymus. Teisinės valstybės stiprinimas Vakarų Balkanuose yra esminė Europos stabilumo ir saugumo prielaida. Nepaisant tam tikros pažangos teisinės valstybės samprata Vakarų Balkanuose vis dar yra silpna (**13 langelis**).
- 47.** Daugelyje savo pažangos ataskaitų Komisija išreiškė nepasitenkinimą dėl lėtai vykdomų reformų. Komisijos patvirtintas projektų metodas turi ribas. Tai nėra „vaistas nuo visų ligų“. Tam, kad Komisijos teisingumo ir vidaus reikalų srities projektai būtų sėkmingi, nacionalinės institucijos turi keisti savo požiūrį ir turi būti užtikrinamas valdžios struktūrų tęstinumas. Šie veiksniai nėra tiesiogiai susiję su Komisijos kompetencija ir nereikėtų atlidžiai vertinti jų neigiamo poveikio, visų pirma institucijų stiprinimo srityje.

### 13 LANGELIS

## SILPNA TEISINĖS VALSTYBĖS SAMPRATA VAKARŲ BALKANUOSE

Regione „teisinės valstybės“ samprata yra netvari. Taip pat menkai pasitikima valdžia ir institucijomis. Šalių piliečiai nepasitiki teisine sistema, o jos teikiamą naudą apčiuopia tik kai kurios socialinės grupės. Paklausus, ar kai kurie žmonės šioje šalyje buvo viršesni už įstatymus, teigiamų atsakymų dalis kai kuriose regiono šalyse buvo ši<sup>28</sup>:

Juodkalnija: 69 %;

Serbija: 81 %;

Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija: 85 %.

Reikėtų pažymėti, kad tie, kurie labiausiai jaučia, kad visuomenėje vyrauja nesąžiningumas ir kad trūksta žmonių lygybės prieš įstatymus, yra labiausiai išsilavinę ir geriausiai politiškai informuoti piliečiai.

<sup>28</sup> Žr. Alinos Mungui-Pippidi studiją „Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe“, 2005 m.

48. Tačiau Komisija jau buvo pasimokiusi iš ankstesnės patirties. Lyginant su jos ankstesne pasirengimo stojimui programa (Phare), svarbios struktūrinės reformos teisingumo ir vidaus reikalų srityje dabar vykdomos ankstesniame plėtros proceso etape.

<sup>29</sup> Nuoroda į Milica Delevic „Regional cooperation in western Balkans“, EU-ISS Chailot dokumentas Nr. 104, 2007 m. liepos mėn.

49. Iki šiol didžioji reformų dalis buvo ne regionų, bet Europos Komisijos ir kitų išorės institucijų iniciatyva<sup>29</sup>. Dėl nuosavybės jausmo stokos prastėja ilgalaikiai projektų rezultatai. Pirmoji rimta regioninė iniciatyva yra Regioninio bendradarbiavimo taryba, įsteigta 2008 m. vasario mėn., kuri pratęsė Pietryčių Europos stabilumo pakto veiklą. Bendradarbiavimo tarybos darbas bus skirtas šešioms prioritetinėms sritims. Viena jų – teisingumas ir vidaus reikalai. Praėjus beveik dvidešimčiai metų po buvusios saugumo ir stabilumo struktūros suirimo Pietryčių Europoje, ši nauja Sarajeve įsikūrusi institucija siekia tapti pirmuoju tokio pobūdžio regioniniu forumu, pagrįstu regionine atsakomybe ir valdymu, kuris, be kita ko, skatintų Europos integraciją.

## VALDYMO METODAI IR PARAMOS TEIKĖJŲ KOORDINAVIMAS

50. Šiame skirsnyje pateikiami su dviem horizontaliais klausimais, apimančiais du projektų tipus (dvių Komisijos naudotų valdymo metodų palyginimą ir paramos teikėjų koordinavimą), susiję audito rezultatai.

### NEREIKŠMINGI VALDYMO METODŲ SKIRTUMAI

51. Vakarų Balkanuose Komisija taikė du pagrindinius valdymo metodus (žr. **V priedą**), pasitelkdama Europos rekonstrukcijos agentūrą (EAR) arba Komisijos delegacijas. Audito Rūmai nagrinėjo projektų audito rezultatus, siekdami nustatyti, ar yra įrodymų, kad vienas valdymo metodas yra veiksmingesnis už kitą.



52. Iš 30 audito metu paramą gaunančiose šalyse tikrintų teisingumo ir vidaus reikalų srities projektų už 18 valdymą buvo atsakingos delegacijos, o už 12 – EAR (žr. **I priedą**). Nors bendri tikrintų projektų rezultatai buvo įvairūs, reikšmingų sėkmės skirtumų lyginant delegacijų ir EAR valdytus projektus nebuvo. Vienas dekoncentruotos delegacijos privalumų yra glaudus politinio dialogo ir metinio programavimo proceso ryšys. Kita vertus, EAR būstinė prisidėjo prie dialogo plėtojimo savo papildoma kompetencija regione.

#### NESUSTIPRINTAS PARAMOS GAVĖJŲ GEBĖJIMAS VALDYTI PARAMOS TEIKĖJŲ KOORDINAVIMĄ

53. Komisija buvo įsipareigojusi aktyviai skatinti paramos teikėjų koordinavimą Vakarų Balkanuose. Paramos teikėjų koordinavimas yra vienas iš 2005 m. Paryžiaus deklaracijos dėl paramos veiksmingumo ir ES elgesio kodekso darbo padalijimo srityje principų. Komisija šiems principams pritaria. Audito Rūmai nustatė, kad praktiškai jai buvo sunku vykdyti paramos teikėjų koordinavimą vietoje.
54. Teisingumas ir vidaus reikalai yra sektorius, kuriame visi paramos teikėjai turi bendrą interesą. Komisija, tarptautinės finansinės institucijos, valstybės narės ir ne ES paramos teikėjai – visi aktyviai dalyvauja Vakarų Balkanuose (**VI priedas**). Principas, pagal kurį paramą gaunanti šalis turėtų valdyti paramos teikėjų koordinavimo procesą, negalėjo būti taikomas, kadangi paramą gaunančių šalių valdymo gebėjimai vis dar buvo menki. Be to, paramos gavėjai negavo pakankamos pagalbos, kad galėtų sustiprinti savo gebėjimus valdyti paramos teikėjų koordinavimą. Net tuomet, kai paramos gavėjai puikiai žinojo, koku būdu įgyvendinti jų pasirinktą sprendimą, jie susidūrė su nepakankamo daugelio paramos teikėjų koordinavimo problema (**14 langelis**).

- 55.** Paramos teikėjų koordinavimas buvo netinkamas ne tik investicinių projektų atveju. Institucijų stiprinimo projektuose paramos gavėjai buvo sutrikę dėl įvairių ES operatorių teikiamų rekomendacijų. Įvairių patarimų gausa buvo akivaizdžiausia Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje. 2004 ir 2005 m. policijos tobulinimo srityje veikė penkios skirtingos institucijos (EK delegacija, EAR, ES specialus įgaliotinis, *EUPOL-Proxima* ir ES stebėjimo misija). Be to, tuo pačiu metu dirbo Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija, buvo įgyvendinama Tarptautinė pagalbinė mokomoji programa baudžiamųjų nusikaltimų tyrimo srityje (JAV finansuotas policijos projektas) ir kelios ES valstybių narių dvišalės programos. Problema buvo ypač rimta tuomet, kad buvo teikiami prieštaringi patarimai.

## NEKOORDINUOTA DAUGELIO PARAMOS TEIKĖJŲ VEIKLA INVESTICIJŲ SRITYJE

Vienas suderinimo principų yra susijęs su pramos suderinimu ir nesusijusia parama. Tačiau dėl nekoordinuotos daugelio paramos teikėjų veiklos, kai jie visi iš savo šalių skyrė automobilius, sunkvežimius ir furgonus, Buvusios Respublikos Makedonijos policija naudojami daugiau nei 40 rūšių transporto priemonių. Tokiu būdu yra neįmanoma ekonomiškiausiu būdu valdyti šį automobilių parką. Ateityje policija planuoja naudoti tik 12 automobilių rūšių.

# IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

- 56.** Narystės Europos Sąjungoje perspektyva paskatino ES tapti svarbiausia ir įtakingiausia suinteresuotąja šalimi Vakarų Balkanuose. Kitaip nei ankstesnėse stojimo programose, Komisija prioritetą skyrė teisingumo ir vidaus reikalų sričiai bei stengėsi anksčiau vykdyti svarbias struktūrines reformas plėtros procese. Komisijos valdomi projektai teisingumo ir vidaus reikalų srityje buvo įgyvendinami sudėtingoje politinėje ir organizacinėje aplinkoje. Nepaisant to Komisijos vykdomas valdymas iš esmės buvo veiksmingas. Audito Rūmai jame nustatė keletą trūkumų, kurių išvengus, projektų sėkmės lygis būtų buvęs aukštesnis, visų pirma jų rezultatų tvarumo atžvilgiu.
- 57.** Audito Rūmai mano, kad poreikių analizės kartais buvo netinkamos ir paramos teikėjų koordinavimas buvo nepakankamas. Nors ne visų investicinių projektų atveju buvo pasiekti patenkinami rezultatai ir atsiranda rizika tvarumui, Komisijai finansuojant pagalbą investicijoms buvo teikiama tinkama ir naudinga parama nacionalinėms infrastruktūroms ir institucijoms. Kita vertus, Audito Rūmai nustatė, kad institucijų stiprinimo projektų rezultatai buvo tik iš dalies patenkinami ir gali būti netvarūs. Taip atsitiko dėl besitęsiančių politinių problemų ir dėl nepakankamo paramos gavėjų įsitraukimo į procesą, nes didžiąją reformų iniciatyvų dalį skatina ne regionai, bet Europos Komisija ar kitos išorės suinteresuotosios šalys.

1 LENTELĖ

## PAGRINDINĖS IŠVADOS APIE INVESTICINIUS IR INSTITUCIJŲ STIPRINIMO PROJEKTUS

| Audito klausimas        | Poreikiai |            | Projekto išdirbiai | Rezultatai |          |
|-------------------------|-----------|------------|--------------------|------------|----------|
|                         | Svarbumas | Vertinimas |                    | Pasiekimas | Tvarumas |
| Pagalbos rūšis          |           |            |                    |            |          |
| Investicijos            | P         | DP         | P                  | P / DP     | P / DP   |
| Institucijų stiprinimas | P         | P          | P                  | DP         | NP       |

Vertinimas: P = Patenkinama, DP = Iš dalies patenkinama, NP = Nepatenkinama;  
P / DP reiškia, kad įvertinimas yra tarp patenkinamo ir iš dalies patenkinamo.

- 58.** Nors bendri audito metu tikrintų projektų veiklos rezultatai buvo įvairūs, atsižvelgiant į valdymo metodus nebuvo didelio skirtumo, lyginant delegacijų valdomų ir Europos rekonstrukcijos agentūros valdomų projektų rezultatus.

#### 1 REKOMENDACIJA

Priežastys, dėl kurių Komisija savo darbą sutelkė į teisingumo ir vidaus reikalų sritį Vakarų Balkanuose, yra akivaizdžios, tačiau projektų rezultatai galėtų būti dar geresni, jei:

- a) rengiant teisingumo ir vidaus reikalų projektus Komisija tinkamai įvertintų projektų tikslus ir užtikrintų projektų veikla grindžiamą poveikio rodiklių nustatymą;
- b) investiciniai projektai būtų labiau derinami su institucijų stiprinimo projektais;
- c) visi šioje srityje dalyvaujantys paramos teikėjai, įskaitant Komisiją kaip pagrindinį paramos teikėją, vykdytų geresnį abipusį koordinavimą, pavyzdžiui, vienas paramos teikėjas galėtų finansuoti ar bendrai finansuoti kito paramos teikėjo parengtą projektą;
- d) įrangos viešųjų pirkimų procesą iš naujo apsvarstytų paramos teikėjų bendruomenė. Kur tik įmanoma, reikėtų atsižvelgti į paramą gaunančių šalių valdomus bendrus investicinius susivienijimus, nors vis dar būtina, kad viešųjų pirkimų procedūrą nuosekliai prižiūrėtų paramą gaunančios organizacijos.

## 2 REKOMENDACIJA

Projektų tvarumas pagerėtų, jei:

- a) padidėtų naudos gavėjų dalyvavimas, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų procese;
- b) projektai nebūtų pradėti vykdyti neparengus priežiūros plano;
- c) Komisija griežčiau prižiūrėtų ES finansuojamos įrangos ir infrastruktūros paskirstymą ir vertintų jų panaudojimą bei, prireikus, taikytų taisomąsias priemones;
- d) Komisija rezultatų vertinimui naudotų poveikio rodiklius;
- e) teikiant techninę pagalbą taip pat būtų aktyviai skatinamos institucijų reformos.

## 3 REKOMENDACIJA

Regioninis aspektas būtų sustiprintas, jei infrastruktūros intervencijos integruoto pasienio valdymo srityje būtų nustatomos ir vykdomos taip, kad būtų skatinamas regioninis bendradarbiavimas. Pavyzdžiui, dėmesys visų pirma būtų skiriamas regionų lėšomis finansuojamiems bendriems pasienio kontrolės punkтам.

Šią ataskaitą Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2009 m. liepos 15 ir 16 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

*Audito Rūmų vardu*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Pirmininkas*

## AUDITO METU TIKRINTI CARDS TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ SRITIES PROJEKTAI BEI JŲ VEIKSMINGUMO ĮVERTINIMAS

|  | PROJEKTO APRAŠYMAS   | CARDS<br>Metinė<br>prog. | SUMA<br>EURAIS<br>(sutartys) |  |
|--|--|--------------------------|------------------------------|--|
| <b>Investicijos</b>                          |  |                          |                              |  |
| Albanija                                     | Biuro įranga policijos nuovadoms                                 | 2001                     | 419 093                      |  |
| Albanija                                     | Fušë Krujë kalėjimo statyba                                      | 2001                     | 2 874 708                    |  |
| Albanija                                     | Korčës ir Vliorës apeliaciniai teismai                           | 2003                     | 1 636 375                    |  |
| Albanija                                     | Pasienio kontrolė ir „žaliosios sienos“ valdymas                 | 2003                     | 2 127 106                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | Kamensko pasienio kontrolės punkto statyba ir priežiūra          | 2001                     | 3 349 597                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | Goricos pasienio kontrolės punkto statyba                        | 2002                     | 2 971 834                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | <i>BiH</i> teismo pastatų remontas ir priežiūra                  | 2002                     | 2 310 367                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | Policijos pajėgų aprūpinimas įranga                              | 2003                     | 1 576 604                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | <i>BiH</i> pasienio policijos būstinės statyba ir priežiūra      | 2003                     | 2 589 621                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                       | IT ir telekomunikacijų sistemos tiekimas                         | 2003                     | 2 597 772                    |  |
| Buvusi Jugoslavijos Respublika<br>Makedonija | Transporto priemonių pasienio policijai tiekimas                 | 2003                     | 2 799 813                    |  |
| Buvusi Jugoslavijos Respublika<br>Makedonija | Prieglobsčio prašytojų priėmimo centro statyba                   | 2002                     | 1 419 580                    |  |
| Juodkalnija                                  | D. Brijeg ir S. Polje pasienio kontrolės punktų statyba          | 2001                     | 3 685 662                    |  |
| Juodkalnija                                  | IT ir speciali įranga pasienio policijai                         | 2003                     | 1 683 038                    |  |
| Serbija                                      | Batrovci pasienio punkto statyba ir priežiūra                    | 2002 ir 2003             | 5 134 209                    |  |
| Serbija                                      | Belgrado pagrindinės teismo posėdžių salės remontas ir priežiūra | 2003                     | 1 196 963                    |  |
| Serbija                                      | Pasienio policijos aprūpinimas                                   | 2003                     | 2 782 209                    |  |
|  |  | <b>Tarpinė<br/>suma</b>  | <b>41 154 551</b>            |  |

|  | PROJEKTO<br>ĮGYVENDINIMAS | VALDYMAS   | POREIKIS  |           | PASIEKTI<br>IŠDIRBIAI  | REZULTATAI     |  |
|--|---------------------------|------------|---|-----------|------------------------|----------------|--|
|  |                           |            | SVARBA  | POREIKIAI |                        | PASIEKTI       | TVARUMAS                                 |
|  |                           |            | Patenkinama (P),<br>iš dalies patenkinama (DP),<br>nepatenkinama (NP) |           | Taip / Iš dalies<br>ne | P, DP, NP/n.d. | Patenkinama /<br>Nepatenkinama /<br>n.d. |
|  | 2005 m. rugsėjis          | Delegacija | NP  | NP        | Taip                   | NP             | Nepatenkinama                            |
|  | 2007 m. kovas             | Delegacija | P   | NP        | Iš dalies              | DP             | Nepatenkinama                            |
|  | 2006 m. gegužė            | Delegacija | P   | P         | Taip                   | P              | Nepatenkinama                            |
|  | 2006 m. vasaris           | Delegacija | P   | NP        | Taip                   | DP             | Nepatenkinama                            |
|  | 2005 m. spalį             | Delegacija | P   | P         | Taip                   | DP             | Nepatenkinama                            |
|  | Nebuvo pradėtas           | Delegacija | P   | P         | Ne                     | n.d.           | n.d.                                     |
|  | 2004 m. gruodis           | Delegacija | P   | DP        | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. liepa             | Delegacija | P   | P         | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2008 m. liepa             | Delegacija | DP  | DP        | Taip                   | DP             | Patenkinama                              |
|  | 2006 m. gruodis           | Delegacija | P   | P         | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. birželis          | EAR        | P   | DP        | Taip                   | DP             | Nepatenkinama                            |
|  | 2006 m. lapkritis         | EAR        | DP  | P         | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. liepa             | EAR        | DP  | P         | Iš dalies              | DP             | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. kovas             | EAR        | P   | P         | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2006 m. rugpjūtis         | EAR        | P   | P         | Iš dalies              | DP             | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. gegužė            | EAR        | DP  | P         | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  | 2005 m. gegužė            | EAR        | P   | NP        | Taip                   | P              | Patenkinama                              |
|  |                           |            |   |           |                        |                |  |

|  | PROJEKTO APRAŠYMAS   | CARDS<br>Metinė<br>prog. | SUMA<br>EURAIS<br>(sutartys) |  |
|--|--|--------------------------|------------------------------|--|
| <b>Institucijų stiprinimas</b>                 |  |                          |                              |  |
| Albanija                                       | Nacionalinė migracijos strategija  | 2001                     | 1 000 000                    |  |
| Albanija                                       | Albanijos priešmininių veikslių programa   | 2002                     | 2 000 000                    |  |
| Albanija                                       | Prieglobsčio prašytojų ir migrantų išankstinis patikrinimas  | 2003                     | 2 000 000                    |  |
| Albanija                                       | Pameca II – policijos misija   | 2004 ir 2005             | 6 314 404                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                         | Pagalba BiH prokuratūrai   | 2002                     | 916 668                      |  |
| Bosnija ir Hercegovina                         | Pagalba Žmogaus teisių komisijai   | 2003                     | 645 705                      |  |
| Bosnija ir Hercegovina                         | Aukštosios teismų ir prokuratūros tarybos pagalba  | 2004                     | 3 120 986                    |  |
| Bosnija ir Hercegovina                         | BiH karo nusikaltimų registru teikiama pagalba   | 2004                     | 3 500 000                    |  |
| Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija      | Teisėjų mokymo institutas  | 2001                     | 1 188 405                    |  |
| Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija      | Pagalba diegiant nacionalinės policijos reformos strategiją  | 2001                     | 1 457 533                    |  |
| Serbija  | Teisėjų mokymo centras   | 2004                     | 2 499 175                    |  |
| Serbija  | Teisingumo ministerijos gebėjimų stiprinimas   | 2004                     | 1 491 029                    |  |
| Regioninis                                     | ES standartus atitinkančios prieglobsčio, migracijos ir vizų sistemos sukūrimas                            | 2002                     | 2 922 700                    |  |
| Regioninis                                     | Integruoto pasienio valdymo strategijų Vakarų Balkanuose koordinavimas ir pagalba                          | 2002 ir 2003             | 1 999 984                    |  |
| Regioninis                                     | Nepriklausomos, patikimos ir operatyvios teismų sistemos sukūrimas bei teismo bendradarbiavimo stiprinimas | 2003                     | 5 499 579                    |  |
|  |  | <b>Tarpinė<br/>suma</b>  | <b>36 556 168</b>            |  |
| <b>Investicijos ir institucijų stiprinimas</b> |  |                          |                              |  |
| Serbija  | IT pagalba teismų administracijai, bylų valdymas   | 2004                     | 3 232 093                    |  |
|  |  | <b>IŠ VISO</b>           | <b>80 942 812</b>            |  |

Audito kriterijai svarbai: projekto tikslai atitiko teisingumo ir vidaus reikalų srities prioritetus šalyje. Audito kriterijai poreikių įvertinimui: projektai buvo pagrįsti ir buvo įvertinti alternatyvūs metodai. Audito kriterijai išdirbiams: įvykdžius veiklą buvo gauti planuoti padariniai. Audito kriterijai pasiektiems rezultatams: ES finansuojama pagalba buvo panaudota veiksmingai. Audito kriterijai tvarumui: projektų rezultatai finansiniu ir veiklos požiūriu buvo tvarūs. n.d.: nėra duomenų.



|                           |                   | POREIKIS  |           | PASIEKTI<br>IŠDIRBIAI  | REZULTATAI     |  |               |
|---------------------------|-------------------|---|-----------|------------------------|----------------|--|---------------|
|                           |                   | SVARBA  | POREIKIAI |                        | PASIEKTI       | TVARUMAS                                 |               |
| PROJEKTO<br>ĮGYVENDINIMAS | VALDYMAS          | Patenkinama (P),<br>iš dalies patenkinama (DP),<br>nepatenkinama (NP) |           | Taip / Iš dalies<br>ne | P, DP, NP/n.d. | Patenkinama /<br>Nepatenkinama /<br>n.d. |               |
|                           | 2005 m. sausis    | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | NP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2006 m. gegužė    | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | P  | Patenkinama   |
|                           | 2006 m. vasaris   | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2007 m. gruodis   | Delegacija  | P         | DP                     | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2005 m. gegužė    | Delegacija  | P         | DP                     | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2005 m. kovas     | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | P  | Patenkinama   |
|                           | 2006 m. sausis    | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | P  | Nepatenkinama |
|                           | 2008 m. sausis    | Delegacija  | P         | P                      | Taip           | P  | Nepatenkinama |
|                           | 2005 m. spalį     | EAR   | P         | P                      | Taip           | P  | Nepatenkinama |
|                           | 2005 m. rugsėjis  | EAR   | P         | DP                     | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2007 m. spalį     | EAR   | P         | DP                     | Iš dalies      | NP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2007 m. rugsėjis  | EAR   | P         | P                      | Iš dalies      | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2005 m. gruodis   | DG ELARG<br>būstinė   | P         | P                      | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2007 m. kovas     | DG ELARG<br>būstinė   | P         | P                      | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           | 2007 m. balandis  | DG ELARG<br>būstinė   | P         | NP                     | Taip           | DP                                       | Nepatenkinama |
|                           |                   |   |           |                        |                |  |               |
|                           | 2005 m. lapkritis | EAR   | P         | P                      | Taip           | DP                                       | Patenkinama   |
|                           |                   |   |           |                        |                |  |               |

## AUDITO METODIKA IR IMTIS

1. Audito metu buvo peržiūrėti strateginiai ir planavimo dokumentai, t. y. šalių strateginiai dokumentai, daugiametės orientacinės programos, Europos partnerystės dokumentai bei priežiūros ir vertinimo ataskaitos. Audito metu buvo tikrinama 2001–2005 m. metinių programų trisdešimties projektų imtis Vakarų Balkanų šalyse (Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Juodkalnijoje ir Serbijoje). Už šių projektų valdymą buvo atsakinga Europos rekonstrukcijos agentūra arba Europos Komisijos delegacijos<sup>1</sup>. Taip pat buvo tikrinami trys kiti regioniniai projektai, už kurių valdymą buvo atsakingas Plėtos generalinis direktoratas (DG ELARG) Briuselyje.
2. Audito metu buvo patikrintos apie 81 milijono eurų vertės sutartys. Ši suma sudaro 17 % 2001–2006 m. CARDS programos įsipareigojimų teisingumo ir vidaus reikalų srityje. Projektai buvo pasirinkti pagal šiuos kriterijus: i) finansinę svarbą, ii) visų teisingumo ir vidaus reikalų posričių aprėptį, iii) visų rūšių sutarčių, t. y. dotacijų, paslaugų, tiekimo ir darbų, aprėptį. Siekiant pateikti svarbias pastabas apie projektų išdirbius, rezultatus ir tvarumą, buvo atlikti 29 iš 30 nacionalinių projektų patikrinimai vietoje.

<sup>1</sup> EAR savo darbą baigė 2008 m. pabaigoje. Ji turėjo veiklos centrus Buvusioje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Juodkalnijoje ir Serbijoje. EK delegacijos įgyvendina programas Albanijoje bei Bosnijoje ir Hercegovinoje. EAR taip pat turėjo veiklos centrą Kosove, o viena delegacija veikia Kroatijoje, tačiau jė audito metu tikrinti nebuvo.

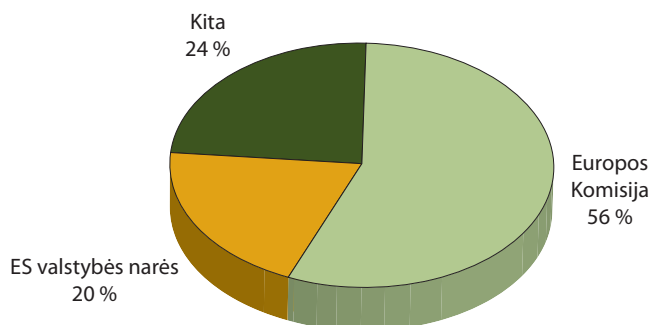
### 1 LENTELĖ TINKAMUMO REIKALAVIMUS ATITINKANČIŲ PROJEKTŲ SKAIČIUS PAGAL ŠALIS 2007 M. BALANDŽIO MĖN.

| Šalis                                     | Projektų skaičius | Suma milijonais eurų |
|---|-------------------|----------------------|
| Albanija                                  | 21                | 38                   |
| Bosnija ir Hercegovina                    | 30                | 48                   |
| Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija | 12                | 15                   |
| Regioninė programa                        | 6                 | 15                   |
| Serbija ir Juodkalnija                    | 14                | 21                   |
| <b>Iš viso</b>                            | <b>83</b>         | <b>137</b>           |
| <b>Audituota</b>                          | <b>33</b>         | <b>81</b>            |
| <b>Aprėptis</b>                           | <b>40 %</b>       | <b>59 %</b>          |

- 3.** Audito metu buvo pasirinkti „brandūs“, bet nelabai seni projektai. Tokiu būdu buvo apsiribota projektais, kurie buvo pradėti įgyvendinti ne anksčiau nei 48 mėnesiai ir ne vėliau nei 18 mėnesių prieš audito pradžią. Pagal šiuos kriterijus atrinktų sutarčių vertė audito metu tikrintose šalyse sudarė 137 milijonus eurų, o auditas apėmė 59 % sutarčių vertės. Išskyrus vieną atvejį (Goricos pasienio kontrolės punkto projektas Bosnijoje ir Hercegovinoje, kuris niekuomet nebuvo pradėtas), visi projektai buvo baigti. Todėl buvo pakankamai medžiagos, nustatant ir analizuojant pagrindines veiksmingumo problemas.

## III PRIEDAS

## VISOS 2006–2008 M. SKIRTOS DOTACIJOS, 4 240 MILIJONO EURŲ, PAGAL ŠALTINĮ



Šaltinis: Europos Komisija ir Pasaulio banko jungtinė tarnyba Pietryčių Europai.

## IV PRIEDAS

## KORUPCIJOS SUVOKIMO LYGIS – VAKARŲ BALKANAI

|  | 2008  |           | 2007  |           | 2006  |           | 2005  |           | 2004  |           |
|--|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|
|  | Vieta | CPI balas | Vieta | CPI balas | Vieta | CPI balas | Vieta | CPI balas | Vieta | CPI balas |
| <b>Albanija</b>                                  | 85    | 3,4       | 105   | 2,9       | 111   | 2,6       | 126   | 2,4       | 108   | 2,5       |
| <b>Bosnija ir Hercegovina</b>                    | 92    | 3,2       | 84    | 3,3       | 93    | 2,9       | 88    | 2,9       | 82    | 3,1       |
| <b>Buvusi Jugoslavijos Respublika Makedonija</b> | 72    | 3,6       | 84    | 3,3       | 105   | 2,7       | 103   | 2,7       | 97    | 2,7       |
| <b>Juodkalnija</b>                               | 85    | 3,4       | 84    | 3,3       | n.d.  |           | 97    | 2,8       | 97    | 2,7       |
| <b>Serbija</b>                                   | 85    | 3,4       | 79    | 3,4       | 90    | 3,0       |       |           |       |           |

Korupcijos suvokimo indeksas (CPI) apskaičiuojamas 180 šalių, 1 vietą skiriant mažiausiai korumpuotai laikomai šaliai, o 180 vietą – labiausiai korumpuotai šaliai.

CPI balai nuo 0 iki 10 atspindi suvokiamos korupcijos lygį, t. y. kuo žemesnis balas, tuo aukštesnis korupcijos lygis.

Šaltinis: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

## KOMISIJOS VALDYMO STRUKTŪRA VAKARŲ BALKANUOSE

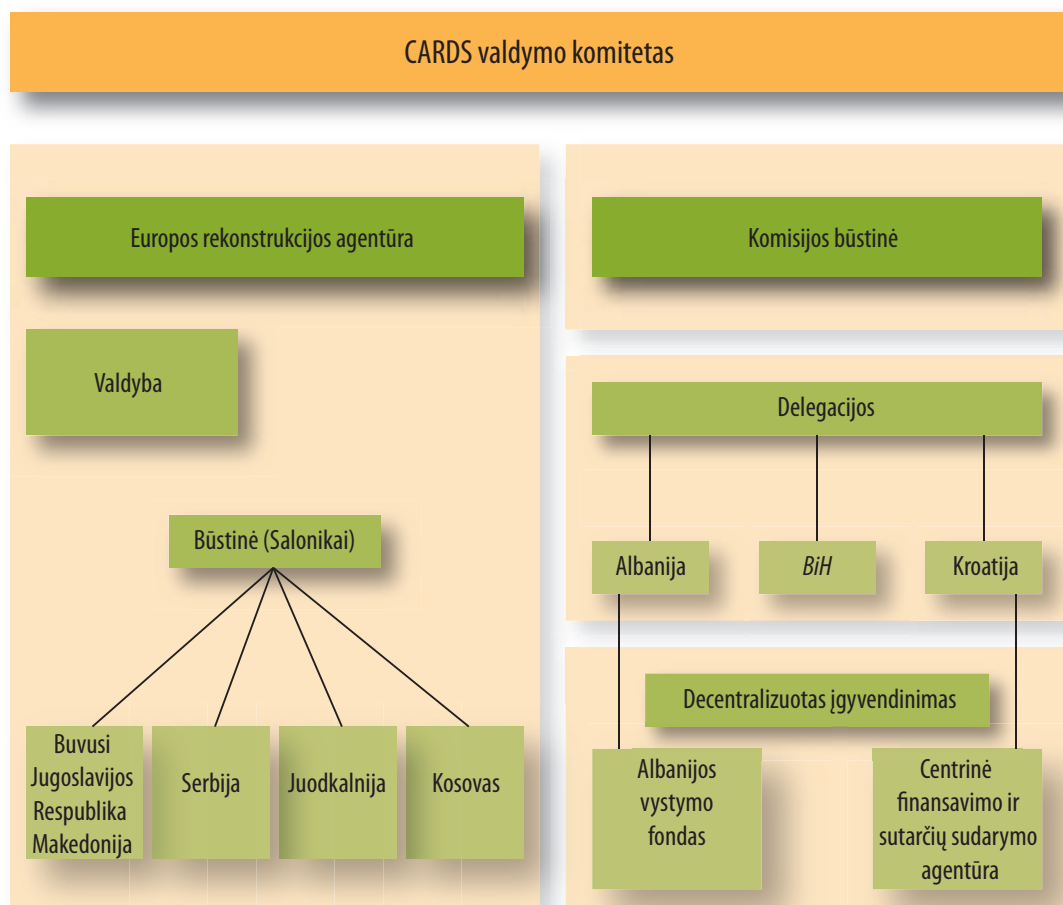
CARDS iš esmės įgyvendinama naudojant dvi iš keturių valdymo struktūrų (žr. **1 diagramą**):

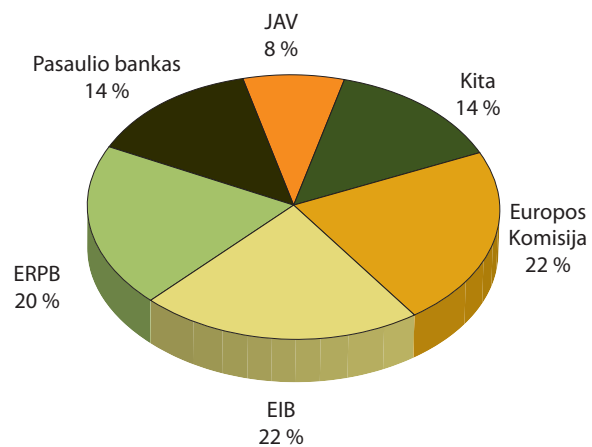
- a) EK delegacijos Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Kroatijoje atsako už projektų valdymą nuo jų nustatymo ir suformulavimo iki konkurso vykdymo, sutarties sudarymo, įgyvendinimo ir įvertinimo<sup>1</sup>;
- b) Europos rekonstrukcijos agentūra (EAR)<sup>2</sup>, kuri yra nepriklausoma ES agentūra, atsakinga už programos valdymą Serbijoje ir Juodkalnijoje, įskaitant Kosovą bei Buvusią Jugoslavijos Respubliką Makedoniją. Ji buvo įsteigta atsižvelgiant į būtinybę greitai ir efektyviai reaguoti į skubius Kosovo gyventojų poreikius pasibaigus konfliktui tuoj pat po 1999 m. krizės;
- c) Plėtros generalinio direktorato (ir anksčiau *EuropeAid*) būstinė tiesiogiai valdo regionines programas;
- d) įgyvendinančios agentūros paramą gaunančiose šalyse decentralizuotai valdo vietos bendruomenės plėtros programas Albanijoje ir CARDS 2002 programos dalį Kroatijoje.

<sup>1</sup> Dekoncentracijos procesas Bosnijoje ir Hercegovinoje prasidėjo 1998 m. Jis buvo vykdomas siekiant pagerinti EB išorės pagalbos spartą ir užtikrinti patikimas finansines procedūras.

<sup>2</sup> EAR buvo įsteigta 2000 m. vasario mėn., o jos pirmakė, misija Kosove, savo veiklą pradėjo 1999 m. 2001 m. agentūra įgaliota veikti ir Serbijoje bei Juodkalnijoje, o 2002 m. – ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje.

## 1 DIAGRAMA. CARDS VALDYMO STRUKTŪRA



**VISOS 2006–2008 M. SKIRTOS DOTACIJOS IR PASKOLOS,  
10 488 MILIJONAI EURŲ, PAGAL ŠALTINĮ**

Šaltinis: Europos Komisija ir Pasaulio banko jungtinė tarnyba Pietryčių Europai.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## SANTRAUKA

### I.

Programuojant Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP) teisingumas ir vidaus reikalai (TVR) išliko viena iš prioritetinių sričių. Bendra šios srities projektams skirta suma 2007 m. buvo 58,6 mln. EUR, 2008 m. – 75,5 mln. EUR.

### III.

- a) Komisija visada daug dėmesio skyrė paramai šalims, kad šios atitiktų politinių kriterijų reikalavimus, įskaitant teisingumo ir vidaus reikalų, kaip matyti iš ankstesnių PHARE, Pereinamojo laikotarpio priemonės, CARDS programų. Pagal PNPP TVR išlieka viena iš prioritetinių sričių.
- b) Projektų tvarumas iš esmės priklauso nuo paramą gaunančių šalių įsipareigojimų ir išteklių, kurie skiriami projektui jį užbaigus. Komisija šį klausimą sprendžia nustatydamą projektų sąlygas ir bendrąjį finansavimą su paramos gavėjais.
- c) Poreikiai buvo bendrai nustatyti pagal pažangos ataskaitas, kuriose įvertinta šalių kandidačių ir galimų šalių kandidačių TVR padėtis.
- e) Komisija sutinka, kad institucijos stiprinamos veiksmingiausiai, kai yra stipri politinė valia vykdyti reformas.
- f) Europos rekonstrukcijos agentūra buvo veiksminga priemonė toje srityje, kuriai ji buvo sukurta, nes operatyviai atliko būtinus rekonstrukcijos etapo darbus.



## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### IV.

- b) Komisija paprastai derina investicijas į įrangą ir infrastruktūrą su institucijų ir gebėjimų stiprinimu. Įranga tiekama ir infrastruktūra kuriama kartu teikiant paramą mokymui ir organizacinėms reformoms.
- c) Pagal PNPP Komisija labiau pabrėžė paramos veiksmingumą ir yra pasiryžusi užtikrinti veiksmingą paramos teikėjų koordinavimą vietoje. Todėl nuo 2007 m. Komisija surengė įvairių paramos teikėjų koordinavimo konferencijų, taip pat ėmėsi konkrečių koordinavimo sektorių lygiu iniciatyvų vietoje, įskaitant bendrų projektų su kitais paramos teikėjais rengimą.
- d) Kadangi pagal Finansinį reglamentą Komisija gali vykdyti išorės veiksmus kartu su kitais subjektais, tokio pobūdžio veiklos galimybė bus svarstoma, kai bus manoma, kad tokia veikla reikalinga.

### V.

- a) Paramos gavėjai dabar dalyvauja viešojo pirkimo procese nuo projekto parengimo iki pasiūlymų įvertinimo (paramos gavėjo atstovas visada dalyvauja kaip balso teisę turintis narys). Taigi, siekiant sustiprinti paramos gavėjų atsakomybę, reguliariai rengiami regioniniai koordinavimo posėdžiai su EK centrinės buveinės, EK delegacijų ir paramos gavėjų atstovais, su paramos gavėjais nuo pat pradžių konsultuojamasi rengiant daugiamečių planavimo dokumentą ir projektų aprašymų metmenis.
- b) Siekiant sustiprinti projektų tvarumą ir atsakomybę už juos pagal PNPP 2007 ir 2008 m. programas, projektų aprašymuose nurodomos konkrečios infrastruktūros priežiūros sąlygos.
- c) 2009 m. kovo mėn. Komisija, siekdama pagerinti valdžios institucijų veiklos ir finansinės paramos TVR srityje stebėseną, pradėjo įgyvendinti regioninės finansinės paramos projektą.
- d) Finansinė parama papildo politinį stabilizacijos ir asociacijos procesą. Pažangos ataskaitose ir Europos partnerystėse pateikiamos konkrečios rekomendacijos dėl būtinų institucinių pokyčių. Pagal kai kuriuos projektus taip pat tiesiogiai remiamos TVR srities reformos. Pavyzdžiui, programuojant PNPP 2009 m. vyksta diskusijos su paramos gavėjais, kad atsižvelgiant į regioninę ES integracijos perspektyvą būtų parengtos geresnės paramos gavėjų poreikius TVR srityje atitinkančios programos, susijusios su strategijos dokumentu, šalių ataskaitomis ir stojimo ir (arba) Europos partnerystėmis.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## ĮVADAS

### 2.

Po CARDS programos programuojant PNPP TVR išliko viena iš prioritetinių sričių.

Metinių veiksmų programų gairėse nurodyta, kad politiniams kriterijams įgyvendinti, įskaitant TVR projektus pagal PNPP techninės pagalbos ir institucijų stiprinimo komponentą, turėtų būti skirta 30 ir 35 % viso biudžeto. Bendra šios srities projektams skirta suma 2007 m. buvo 58,6 mln. EUR, 2008 m. – 75,5 mln. EUR.

### 3.

- a) Komisijos atliktas rizikos vertinimas patvirtina Audito Rūmų nustatytus faktus. Tačiau rizika, susijusi su projektų pagal PNPP 2007 ir 2008 m. programas tvarumu ir atsakomybe už juos, dabar yra sumažinta projektuose nustatytoms sąlygoms ir priemonėms, pavyzdžiui, projektų bendrąjį finansavimą.
- c) Komisija taiko patikimo ir veiksmingo finansų valdymo principus ir vertina konkrečių projektų rizikos lygį. Sutartys nebus pasirašomos arba gali būti sustabdytos, jeigu nėra pagrįsto patikinimo, kad projektų įgyvendinimo sąlygos bus įvykdytos.

## PASTABOS

### 13.

Įgyvendindama metinius projektus Komisija turėjo atsižvelgti į kintančias aplinkybes ir kartu laikytis bendresnių strateginių tikslų.

### **1 langelis. — Strateginių ir nestrateginių investicinių projektų pavyzdžiai**

*2 atvejis. Projektas, kuriame neatsižvelgiama į metinę programą*  
Poreikis stiprinti gebėjimus prieglobsčio srityje nustatytas politiniu lygiu. Komisijos 2002 m. reguliarioje ataskaitoje šalis paraginta „stiprinti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo gebėjimus“, o per 2002 m. birželio mėn. vykusią pirmąją TVR srities vertinimo misiją rekomenduota „sukurti pakankamą prieglobsčio prašytojų priėmimo infrastruktūrą“.

### 14.

Finansuojant projektus visuomet atsižvelgiama į strateginius tikslus.

Komisija nuolat ragino Teisingumo ir Vidaus reikalų ministerijas sukurti savo atrankos procedūrą.

### **3 langelis. — Neefektyviai ir neveiksmingai paskirstytos ir naudojamos ES lėšomis finansuotos įrangos pavyzdžiai**

Pagal CARDS programą įsigyti motociklai paskirti pasienio policijos punktuose patruliavimui prie „žaliosios sienos“. Vidaus reikalų ministerija įsipareigojo suteikti apsaugos priemones. Buvo paskelbtas konkursas, 2009 m. pradžioje išrinktas laimėtojas.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

Už įrangos pirkimą iš pradžių buvo atsakinga Darbo ir socialinės politikos ministerija. Komisija ir Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiasis komisaras (angl. UNHCR) kartu iškėlė šį klausimą vyriausybei. Dalis įrangos įdiegta centre iki 2008 m. balandžio mėn., likusioji įranga įdiegta 2008 m. vasaros pabaigoje.

Nuo to laiko Komisija sustiprino bendrąją priežiūrą: EK delegacijos darbuotojams vadovaujant atliko patikras vietoje ir reguliariai pranešdavo apie turto panaudojimą, taip pat palaikė glaudžius ryšius su Albanijos valstybine policija.

### **5 langelis. — Neįgyvendinto su pasienio kontrolės punkto statymu susijusio projekto pavyzdys**

Remdama tvirtu Bosnijos ir Hercegovinos ministrų tarybos ir Grūdės savivaldybės įsipareigojimu užbaigti ekspropriacijos procedūrą iki 2004 m. rugsėjo mėn., Komisija 2004 m. spalio mėn. pasirašė 2,9 mln. EUR darbų sutartį dėl Goricos pasienio kontrolės punkto statybos. Tokia padėtis nebuvo reta, atsižvelgiant į teisinį netikrumą, kurį kėlė kompetencijos, susijusios su muitinės ir pasienio klausimais, perdavimas iš juridinių asmenų Bosnijos ir Hercegovinos valstybei. Be to, Goricos pasienio kontrolės punktą Bosnijos ir Hercegovinos Federalinė susisiekimo ministerija nurodė kaip prioritetinį. Šiuo išskirtiniu atveju Komisija susidūrė su netikėtu vietos valdžios institucijų pasipriešinimu ekspropriacijai, kuris kilo dėl žemės vertinimo ir kurio valstybė negalėjo įveikti.

Siekiant projektų pagal PNPP 2007 ir 2008 m. programas tvarumo ir atsakomybės už juos, projektų aprašymuose numatomos priemonės, kuriomis siekiama išvengti sunkumų, susijusių su statybos leidimais ir žemės nuosavybe.

Bosnijos ir Hercegovinos netiesioginių mokesčių tarnyba (NMT) ketina statyti vidaus muitinės terminalą Mostare (NMT regioniniame centre Mostare), kuris priklausytų NMT. NMT tada galėtų gauti 100 % pajamų, susijusių su muitinės terminalo infrastruktūros naudojimu. Vidaus muitinės terminalų statyba taip pat numatyta Bosnijos ir Hercegovinos integruoto pasienio valdymo strategijoje (pataisyta redakcija priimta 2008 m. liepos mėn.). NMT numato statyti keturis vidaus muitinės terminalus Bosnijoje ir Hercegovinoje keturiuose NMT regioniniuose centruose: Mostare, Sarajeve, Banja Lukoje ir Tuzloje.

### **19.**

Sprendimas už ar prieš bendrą pasienio kontrolės punktą priklauso nuo daugelio veiksnių, išlaidos yra tik vienas jų. Be to, jau yra keletas bendrų pasienio kontrolės punktų tarp Vakarų Balkanų šalių (arba tarp šių šalių ir jų kaimynių), kuriems skirta ES finansinė parama. Bendras pasienio kontrolės punktas iš tiesų gali sustiprinti dviejų atitinkamų šalių bendradarbiavimą, bet yra ir kitų dvišalio bendradarbiavimo pasienyje būdų.

Šiuo metu Komisija nagrinėja, ar bendruose pasienio kontrolės punktuose tarp Vakarų Balkanų šalių ir jų kaimynių bus taikomas Šengeno *acquis* tuo atveju, kai prieglobsčio prašymą prieglobsčio prašytojas pateiks trečiosios šalies teritorijoje (bet fiziškai bendrame pasienio kontrolės punkte). Atsižvelgiant į galimą Vakarų Balkanų šalių integraciją į ES, teikiant politines rekomendacijas dėl šių šalių reikia atsižvelgti į tokius ES vidaus aspektus.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### **6 langelis. — Teisinę valstybę padėjusių kurti investicijų pavyzdys** *Apeliacinio teismo statybos Vliorėje, Albanijoje*

Nuo to laiko, kai buvo atliekamas auditas, energijos tiekimas šalyje labai pagerėjo, todėl gerokai sumažėjo elektros tiekimo nutraukimo elektros tiekimo sistemoje atvejų. Be to, 2009 m. pradžioje Teisingumo ministerija padidino visos teisingumo infrastruktūros veiklos ir priežiūros biudžetą.

Derėtų pažymėti, kad biudžeto administravimas ir valdymas teisminėse institucijose tampa skaidresnis ir labiau standartizuotas.

### **23.**

Albanija sudarė su Bendrija readmisijos susitarimą, kuris įsigaliojo 2006 m. gegužės 1 d., Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija, Serbija ir Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija taip pat sudarė tokius susitarimus, kurie įsigaliojo 2008 m. sausio 1 d. Kiekviename šių susitarimų nustatyta, kad susitarimo vykdymo stebėseną atlieka Jungtinis readmisijos komitetas, kuriame dalyvauja Komisijos ir nacionalinių valdžios institucijų atstovai. Jungtinis readmisijos komitetas reguliariai rengia posėdžius, kuriuose taip pat dalyvauja valstybių narių atstovai. Tinkamas šių susitarimų įgyvendinimas yra ES vizos reikalavimo panaikinimo sąlyga. Atlikti šios srities vertinimai patvirtino, kad susitariamai yra vykdomi tinkamai ir laiku.

### **24.**

Nuo to laiko padėtis pagerėjo. Siekiant projektų pagal PNPP 2007 ir 2008 m. programos tvarumo ir atsakomybės už juos, projektų aprašymuose numatytos konkrečios infrastruktūros priežiūros sąlygos.

### **25.**

Komisija supranta, kad geresnė turto stebėseną galėtų teigiamai paveikti investicinių projektų poveikį ir tvarumą.

### **8 langelis. — Infrastruktūros projekto su poveikio stoka pavyzdys**

Šio pasienio kontrolės punkto veikla šiuo metu reguliuojama pagal NMT direktoriaus nurodymą. Kaip teigia atitinkamos Bosnijos ir Hercegovinos valdžios institucijos, šis nurodymas negalioja kaip dokumentas, kuriuo oficialiai pakeičiama (sumažinama) pasienio kontrolės punkto kategorija, nes tam, kad toks sprendimas galiojotų, jį turi priimti atitinkamos Bosnijos ir Hercegovinos institucijos, be to, jis turi būti paskelbtas Oficialiajame valstybės leidinyje, tačiau šiuo atveju to nebuvo padaryta. Jų nuomone, NMT direktoriaus nurodymo raštas negali būti vertinamas kaip oficialus sprendimas pakeisti kategoriją, nors tuo konkrečiu nurodymu nustatoma pasienio kontrolės punkto darbo tvarka.

### **26.**

Paramos gavėjai dabar dalyvauja viešojo pirkimo procese nuo projekto parengimo iki pasiūlymų įvertinimo (paramos gavėjo atstovas visada dalyvauja kaip balso teisę turintis narys).

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

Po pardavimo teikiamų paslaugų neįmanoma kiekybiškai įvertinti, kol vyksta konkursas, ir dažniausiai jos teikiamos ilgiau negu įgyvendinamos Komisijos programos. EK prekių pirkimo konkursuose paprastai reikalaujama, kad būtų teikiamos paslaugos po pardavimo, bet dėl tokių paslaugų teikimo sutarties turi derėtis paramos gavėjas, jų EK nefinansuoja.

### **Investicijos nesiderino su būtinais instituciniais gebėjimais**

#### **27.**

Dažniausiai Komisija derina investicijas į įrangą ir infrastruktūrą su institucijų ir gebėjimų stiprinimu. Pasienio valdymo srityje įrangos tiekimas ir infrastruktūros kūrimas yra derinamas su parama pasienio policijos mokymui ir organizacinėms reformoms. Bendri kiekvienos šalies tikslai grindžiami integruoto pasienio valdymo strategija.

#### **28.**

Šis projektas – tai vienas ilgesnio laikotarpio strategijos etapų. IT įranga padėjo gerokai patobulinti darbo metodus ir užtikrinti operatyvų duomenų perdavimą tarp susijusių policijos punktų ir ministerijos centrinio IT padalinio, taip duomenis toliau gali tvarkyti atitinkami policijos departamentai. Toks buvo planuotas tiesioginis projekto tikslas. Šį tinklą planuojama toliau plėsti keliais etapais:

a) Juodkalnijoje šiuo metu septyni pasienio kontrolės punktai (jiems tenka 85 % eismo) yra prijungti prie centrinės duomenų bazės ir Interpolo duomenų bazės. Dar vienas pasienio kontrolės punktas turėjo būti prijungtas iki 2009 m. birželio mėn. Juodkalnija dalyvaudama dialoge dėl vizų režimo liberalizavimo skelbė, kad visi pasienio kontrolės punktai iki 2009 m. pabaigos bus prijungti prie centrinės duomenų bazės ir kad tai bus finansuojama iš nacionalinių lėšų.

b) Kitose Vakarų Balkanų šalyse per tą laiką priimti nauji duomenų apsaugos įstatymai<sup>1</sup>. Kai kuriose šalyse vis dar reikalingos tolesnės teisėkūros ir administracinės priemonės, kad būtų užtikrinta pakankama asmens duomenų apsauga.

c) Už rašytines prieigos kontrolės instrukcijas yra atsakingos nacionalinės valdžios institucijos. Komisija taip pat remia prieigos kontrolės procedūrų diegimą techninės pagalbos arba porinių projektų priemonėmis.

#### **34.**

TVR srities reformų strategijose numatyti veiklos rodikliai. Parengtos politikos pastabos, kuriose pateikiamos programavimo ir rezultatų, kurie turi būti pasiekti naudojantis finansine parama, gairės. Valstybių narių ekspertai, atlikdami tarpusavio vertinimą, vertina bendrąją padėtį ir teikia rekomendacijas, kokių rezultatų reikėtų pasiekti naudojantis parama ateityje. Be to, metinės pažangos ataskaitoje pateikiamas vertinimas, kaip kiekvienoje iš Vakarų Balkanų šalių gerbiama laisvės, saugumo ir teisingumo vertybės (pvz., teisinė valstybė, pagarba pagrindinėms teisėms).

<sup>1</sup> 2007 m. (Kroatijoje) ir 2008 m. (Albanijoje, Serbijoje, Juodkalnijoje ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje) priimti nauji duomenų apsaugos įstatymai.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### **9 langelis. — Nestabili darbuotojų padėtis viešojo administravimo sektoriuje Albanijoje ir Buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje**

Nepakankamas darbuotojų skaičius ir darbuotojų kaita po rinkimų kelia susirūpinimą. Komisija nacionalinėms ir vietos valdžios institucijoms nuolat pabrėžia, kad svarbu išsaugoti darbuotojus, nes tai garantuoja viešojo administravimo veiksmingumo didėjimą.

Nuo to laiko, kai buvo atliekamas auditas, padėtis migracijos srityje kiek pagerėjo – sustiprintas Migracijos politikos direktoratas prie Albanijos darbo ministerijos, priimta papildomų darbuotojų.

Pokyčių ministerija ėmėsi laikydamasi galiojančių teisės aktų ir daugiausia atsižvelgdama į vadinamuosius nepatenkinamus veiklos rezultatus. Todėl reforma laikinai sulėtėjo, ir tai Komisija nurodė. Prireikė šiek tiek laiko, kol naujieji darbuotojai pradėjo tinkamai dirbti, tačiau visų susijusių pareigybių darbuotojų veiklos rodikliai dabar yra geresni nei prieš trejus metus.

### **10 langelis. — Sustiprintų operatyvinių gebėjimų pavyzdžiai**

Bendrijos parama galėjo padėti sustiprinti infrastruktūrą ir organizacinius gebėjimus, taip pat įgūdžius, reikalingus tokiai svarbiai operacijai planuoti ir vykdyti, bet jos vykdymui neturėjo nei tiesioginės, nei netiesioginės įtakos.

### **38.**

Nors Komisija skatina įvairias tarnybas bendradarbiauti, tarp Bosnijos ir Hercegovinos valstybės ir juridinių asmenų vyraujanti vidinė įtampa, nenuoseklus, nekoordinuojamas politikos formavimas yra pagrindinė sklاندus institucijų darbo ir geriau dirbančių bei veiksmingesnių valstybės struktūrų kūrimo kliūtis. Tai, kad trūksta politinio konsensuso dėl pagrindinės šalies raidos krypties, neišvengiamai veikia ir finansinės paramos panaudojimo rezultatus.

### **11 langelis. — Teismų mokymo centrų (TMC) pavyzdžiai**

Iš pradžių Teisingumo ministerija nekvietė projekto tarptautinių ekspertų dalyvauti rengiant įstatymą dėl Teisėjų ir prokurorų mokymo akademijos. Dėl paramos teikėjų spaudimo su ekspertais galiausiai buvo pasikonsultuota, kai kurios jų rekomendacijos įtrauktos į galutinę teisės akto redakciją. Vis dėlto dabartinis įstatymas turi trūkumų, kuriuos būtina ištaisyti. Teisingumo ministerija pataisų rengimą įtraukė į 2009 m. teisėkūros darbotvarkę.

Šiuo metu Akademija visapusiškai veikia: teikiamas ir pirminis, ir tęstinis mokymas. Pirminio mokymo pirmoji studentų laida baigė Akademią 2009 m. vasario mėn., antroji šiuo metu dar mokosi. Akademija nuolat plėtė tęstinio mokymo veiklos mastą ir specialiojo mokymo sričių kategorijas.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

Sprendimą nevykdyti pirmiau suderintos Mokytojų mokymo strategijos, kuria siekiama patobulinti mokymo metodus, priėmė vietos valdžios institucijos.

Projekto įgyvendinimo laikotarpiu Komisija pastebėjo, kad dėl skirtingo teisingumo ministrų, Aukščiausiojo Teismo pirmininkų ir teisėjų mokymo centro direktorių požiūrio į TMC keitėsi prioritetai.

### 41.

Pagal programą vykdomi projektai buvo pirmieji CARDS programos regioniniai projektai TVR srityje, todėl ES valstybių narių ekspertai 2002 m. gegužės–birželio mėn. surengė TVR vertinimo misijas regione ir nustatė keletą svarbių bendrų poreikių, kuriuos siekta patenkinti vėliau vykdytais projektais.

### 43.

Ateityje bus rengiamos projektų pažangos siekiant konkrečių tikslų suvestinės. Komisija nori pabrėžti, kad visi projekto aprašyme nurodyti rezultatai buvo pasiekti.

### 44.

Komisija pasimokė iš ankstesnės patirties ir dabar laikosi formalizuoto metodo, pagal kurį paramos procesui vadovauja paramos gavėjas, prisiimdamas visą atsakomybę už numatomus tikslus, metodikas ir rezultatus.

Tolesnis paramos gavėjų atsakomybės už projektus stiprinimas yra vienas PNPP prioritetų.

### 12 langelis. — Patirtinio mokymosi projektų Bosnijoje ir Hercegovinoje pavyzdžiai

#### 2 atvejis. *Nepakankamas įgaliojimų perdavimas paramos gavėjui – Karo nusikaltimų kolegija*

Dėl įgaliojimų perdavimo reikėtų paminėti, kad karo nusikaltimų projektas turėjo būti įgyvendinamas penkerius metus, t. y. 2005–2009 m. imtinai. Po audito visų tarptautinių teisėjų ir prokurorų įgaliojimų pabaigos klausimas persvarstytas, ypač atsižvelgiant į neatliktus darbus ir į tai, kad 2009 m. Teismo biudžetas mažinamas 15 %. Taigi dėl politinių, techninių ir biudžeto priežasčių Teismas (ir prokuratūra) sutinka toliau tęsti savo darbą ir pasibaigus pradiniam 2009 m. gruodžio mėn. terminui.

### 46.

Tai, kaip gerbiamos laisvės, saugumo ir teisingumo vertybės, kaip antai teisinė valstybė ir pagarba pagrindinėms teisėms, pagrindinėse trečiojoje šalyse (taip pat šalyse, kuriose buvo atliekamas šis auditas) dabar Komisija vertina kaip svarbų poveikio rodiklį, įgyvendinant vieną iš bendrųjų teisingumo, laisvės ir saugumo erdvės tikslų.

### 47.

Kai kurių institucijų stiprinimo projektų įgyvendinimo patirtis rodo, kad Komisija reguliariai ir nuolat stengėsi daryti teigiamą įtaką, kad padidintų projektų tvarumą.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### 48.

Siekiant sustiprinti paramos gavėjų atsakomybę už projektus, su EK centrinės buveinės, EK delegacijų ir paramos gavėjų atstovais reguliariai rengiami regioniniai koordinavimo posėdžiai. Be to, su paramos gavėjais nuo pat pradžių konsultuojamasi rengiant daugiametį planavimo dokumentą ir projektų aprašymų metmenis.

Dėl 2009 m. regioninio programavimo TVR srityje pagal PNPP vyksta diskusijos su paramos gavėjais, kad atsižvelgiant į regioninę ES integracijos perspektyvą būtų parengtos geresnės paramos gavėjų poreikius atitinkančios programos, susijusios su strategijos dokumentu, šalių ataskaitomis ir stojimo ir (arba) Europos partnerystėmis.

### 49.

Regioninio bendradarbiavimo taryba pirmąjį 2008 m. pusmetį ėmėsi ankstesnio Stabilumo pakto vaidmens ir siekė palengvinti regioninį paramos teikėjų TVR srityje bendradarbiavimą, taip pat šiuo tikslu rengia konferencijas.

Paramos teikėjų bendradarbiavimo posėdžiai taip pat rengiami pagal konkrečias iniciatyvas, pavyzdžiui, Migracijos, prieglobsčio ir pabėgėlių regioninę iniciatyvą (angl. MARRI) ir Regioninę kovos su korupcija iniciatyvą (angl. RAI).

### 52.

Europos rekonstrukcijos agentūra sėkmingai įvykdė rekonstrukcijos ir stabilizacijos po krizės įgaliojimus. Komisija mano, kad Agentūra buvo veiksminga priemonė toje srityje, kuriai buvo sukurta, nes operatyviai atliko svarbiausius rekonstrukcijos etapo darbus.

### 53.

Paramos teikėjų koordinavimas jau laikomas vienu iš prioritetų pagal CARDS programą, 2005 m. pabaigoje Briuselyje surengtas paramos teikėjų posėdis, kuriame pristatyta Albanijos geriausioji patirtis, aptarti įvairūs koordinavimo aspektai.

Pagal PNPP siekis užtikrinti veiksmingą paramos teikėjų koordinavimą vietoje tapo vienu svarbiausių prioritetų. Vėliau, 2008 m. spalio mėn. Briuselyje ir 2009 m. balandžio mėn. Tiranoje, surengtos konferencijos paramos Vakarų Balkanuose ir Turkijoje veiksmingumui aptarti. Vėlesnė konferencija įvyks 2009 m. spalio mėn.

### 54.

Komisija nuolat siekia stiprinti paramos teikėjų koordinavimą. 2008 m. pradžioje atkurtas vidaus tinklas, kuriuo siekiama gerinti politikos ir programų rengimo TVR srityje koordinavimą. Šiame tinkle reguliariai rengiami posėdžiai, kuriuose dalyvauja ir EK delegacijų atstovai. Parengtos teminės pastabos, kuriose pateikiamos politikos ir programavimo rekomendacijos dėl teismų reformos ir kovos su korupcija bei organizuoju nuskaldamumu.



## KOMISIJOS ATSAKYMAI

### **14 langelis. — Nekoordinuota daugelio paramos teikėjų veikla investicijų srityje**

Nuo 2002 m. visi paramos teikėjai vietos valdžios institucijoms suteikė transporto priemonių ir pasibaigus projektams šias transporto priemones joms paliko kaip dovaną. Dėl nekoordinuojamos veiklos (vietos valdžios institucijos nepakankamai strategiškai planavo biudžetą, o tarptautinės organizacijos nepakankamai reagavo į transporto priemonių trūkumą) per kelerius metus sukauptas įvairių rūšių transporto priemonių parkas, kuriam prižiūrėti reikia vis daugiau lėšų. Problemą pastebėjo Vidaus reikalų ministerija. Praėjusiais metais Vidaus reikalų ministerija pradėjo suderintą transporto priemonių parko pertvarkymą: paskelbė konkursą ir įsigijo apie 50 transporto priemonių. Visos transporto priemonės įsigytos iš vieno pirmaujančio ES automobilių gamintojo, tikimasi, kad tai turės teigiamos įtakos priežiūros išlaidoms.

#### **55.**

Viena kitai prieštaraujančių rekomendacijų problema kilo tik sprendžiant tam tikrus klausimus ir tik tam tikru laikotarpiu, dabar ši problema pašalinta, pasitraukus kitiems subjektams, ir daugiau tokių problemų nebekyla, nes Komisija skatina laipsniškai derinti rekomendacijas.

### **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

#### **56.**

Programuojant Pasirengimo narystei pagalbos priemones TVR išliko viena iš prioritetinių sričių, todėl įdiegtos priemonės projektų rezultatų tvarumui užtikrinti.

#### **57.**

Stengdamasi koordinuoti paramos teikėjų Komisija reguliariai palaiko ryšius politikos ir finansinės paramos koordinavimo klausimais su Europos Taryba, Venecijos komisija, JT pabėgėlių reikalų vyriausioju komisaru, Tarptautiniu migracijos biuru, Tarptautiniu baudžiamuoju tribunolu buvusiamai Jugoslavijai, dvišaliais paramos teikėjais. Reguliariai rengiami EK delegacijų ir valstybių narių ambasadų atstovų posėdžiai, kad valstybių narių dvišalė finansinė parama būtų derinama su Bendrijos finansine parama. 2008 m. rudenį ir 2009 m. balandžio mėn. Komisija surengė su pagrindiniais paramos teikėjais konferencijas, kuriomis siekiama gerinti paramos teikėjų koordinavimo metodus. Kita konferencija, kurioje daugiausia bus nagrinėjami praktiniai koordinavimo vietoje aspektai, planuojama 2009 m. spalio mėn.

Regioninio bendradarbiavimo taryba pirmąjį 2008 m. pusmetį ėmėsi ankstesnio Stabilumo pakto vaidmens ir siekė palengvinti regioninį paramos teikėjų TVR srityje bendradarbiavimą, taip pat šiuo tikslu rengia konferencijas. Paramos teikėjų bendradarbiavimo posėdžiai taip pat rengiami pagal regionines iniciatyvas.

# KOMISIJOS ATSAKYMAI

## 1 rekomendacija

- a) Dabar Komisija nustato poveikio rodiklius, kurie yra veikla grindžiamo valdymo ciklo dalis. Juose atsižvelgiama į tai, kaip pagrindinėse trečiosiose šalyse, įskaitant šalis, kuriose buvo atliekamas šis auditas, gerbiamos laisvės, saugumo ir teisingumo vertybės; šios vertybės, be kita ko, yra teisinė valstybė ir pagarba pagrindinėms teisėms.
- b) Komisija dažniausiai derina investicijas įrangą ir infrastruktūrą su institucijų ir gebėjimų stiprinimu. Įranga tiekama ir infrastruktūra kuriama kartu teikiant paramą mokymui ir organizacinėms reformoms.
- c) Dabar nagrinėjami praktiniai paramos teikėjų koordinavimo aspektai; dėl šios konkrečios galimybės Komisija ėmėsi iniciatyvų – 2009 m. pavasarį surengta projektų mugė.
- d) Kadangi pagal Finansinį reglamentą išorės veiksmus Komisija gali vykdyti su kitais subjektais, tokio pobūdžio veiklos galimybė bus svarstoma, kai bus manoma, kad tokia veikla reikalinga.

## 2 rekomendacija

- a) Paramos gavėjai dabar dalyvauja viešojo pirkimo procese nuo projekto parengimo iki pasiūlymų įvertinimo (paramos gavėjo atstovas visada dalyvauja kaip balso teisę turintis narys). Taigi, siekiant sustiprinti paramos gavėjų atsakomybę už projektus, reguliariai rengiami regioniniai koordinavimo posėdžiai su EK centrinės buveinės, EK delegacijų ir paramos gavėjų atstovais, su paramos gavėjais nuo pat pradžių konsultuojamasi rengiant daugiamečių planavimo dokumentą ir projektų aprašymų metmenis.
- b) Siekiant projektų tvarumo ir atsakomybės už juos pagal PNPP 2007 ir 2008 m. programas, projektų aprašymuose nustatomos specialios infrastruktūros priežiūros sąlygos.
- c) Komisijai ši padėtis yra žinoma, 2009 m. kovo mėn. ji pradėjo regioninį finansinės paramos projektą, kuriuo siekia pagerinti valdžios institucijų veiklos ir finansinės paramos TVR srityje stebėseną.
- d) Dabar Komisija nustato poveikio rodiklius, kurie yra veikla grindžiamo valdymo ciklo dalis. Juose atsižvelgiama į tai, kaip pagrindinėse trečiosiose šalyse, įskaitant šalis, kuriose buvo atliekamas šis auditas, gerbiamos laisvės, saugumo ir teisingumo vertybės; šios vertybės, be kita ko, yra teisinė valstybė ir pagarba pagrindinėms teisėms.

## KOMISIJOS ATSAKYMAI

- e) Finansinė parama papildo politinį stabilizacijos ir asociacijos procesą. Pažangos ataskaitose ir Europos partnerystėse pateikiamos konkrečios rekomendacijos dėl būtinų institucinių pokyčių. Pagal kai kuriuos projektus taip pat tiesiogiai remiamos TVR srities reformos. Pavyzdžiui, programuojant PNPP 2009 m. su paramos gavėjais vyksta diskusijos, kad atsižvelgiant į regioninę ES integracijos perspektyvą būtų parengtos geresnės paramos gavėjų poreikius TVR srityje atitinkančios programos, susijusios su strategijos dokumentu, šalių ataskaitomis ir stojimo ir (arba) Europos partnerystėmis.

### **3 rekomendacija**

Komisija sutinka, kad bendri pasienio kontrolės punktai iš tiesų gali sustiprinti dviejų atitinkamų šalių bendradarbiavimą, tačiau yra ir kitų dvišalio bendradarbiavimo pasienyje būdų.

Teikiant su tomis šalimis susijusias politikos rekomendacijas, reikėtų atsižvelgti į praktinius klausimus, susijusius su Šengeno *acquis* taikymu bendruose pasienio kontrolės punktuose prieglobsčio prašymų atvejais.



Europos Audito Rūmai

**Specialioji ataskaita Nr. 12/2009**  
**Vakarų Balkanams skirtų Komisijos projektų teisingumo**  
**ir vidaus reikalų srityje veiksmingumas**

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras

2009 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-459-3

doi:10.2865/80758



## Kaip įsigyti ES leidinių?

### **Parduodamų leidinių galite įsigyti:**

- *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- knygyne, nurodę leidinio pavadinimą, leidėją ir (arba) ISBN kodą;
- tiesiogiai iš mūsų platintojų. Jų adresus rasite tinklavietėje: <http://bookshop.europa.eu> arba sužinosite kreipęsi faksu: +352 2929-42758.

### **Nemokamų leidinių galite įsigyti:**

- *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- Europos Komisijos atstovybėse arba delegacijose. Jų adresus rasite tinklavietėje: <http://ec.europa.eu> arba sužinosite kreipęsi faksu: +352 2929-42758.

ŠIOJE ATASKAITOJE EUROPOS AUDITO RŪMAI NAGRINĖJA VAKARŲ BALKANAMS SKIRTŲ EUROPOS KOMISIJOS PROJEKTŲ TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ SRITYJE VEIKSMINGUMĄ. ATASKAITA APIMA INVESTICINIUS IR INSTITUCIJŲ STIPRINIMO PROJEKTUS KETURIUOSE TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ POSRİČIUOSE: PRIEGLOBSČIO IR MIGRACIJOS, INTEGRUOTO SIENŲ VALDYMO, TEISMŲ IR POLICIJOS. NEPAISANT SUDĖTINGOS POLITINĖS IR ORGANIZACINĖS APLINKOS, KOMISIJOS VYKDOMAS TEISINGUMO IR VIDAUS REIKALŲ SRITIES PROJEKTŲ VALDYMAS DIDŽIA DALIMI BUVO VEIKSMINGAS. TAČIAU AUDITO RŪMAI NUSTATĖ TRŪKUMŲ, VISŲ PIRMA SUSIJUSIŲ SU NUOSAVYBĖS JAUSMU IR REZULTATŲ TVARUMU. ATASKAITOJE PATEKIAMOS REKOMENDACIJOS, PADĖSIANČIOS KOMISIJAI TEIKTI DAR EFEKTYVESNĘ IR VEIKSMINGESNĘ PAGALBĄ.



EUROPOS AUDITO RŪMAI