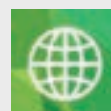


Zvláštní zpráva

**Předvstupní pomoc
EU pro Srbsko**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014

ISBN 978-92-9207-004-5
doi:10.2865/585

© Evropská unie, 2014
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva**Předvstupní pomoc
EU pro Srbsko**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Body

Zkratky

I–VII Shrnutí

1–6 Úvod

1–4 Souvislosti

5–6 Předvstupní pomoc EU pro Srbsko

7–8 Rozsah a koncepce auditu

9–71 Připomínky

9–48 Část první – Řízení projektů NPP ze strany Komise

9–22 Rozhodnutí o financování byla přijímána na základě příslušných strategií

23–38 Komise začala odstraňovat nedostatky v návrzích projektů, které přispěly k prodlevám při provádění projektů

39–48 Projekty NPP zpravidla vytvářely plánované výstupy, ale výsledky překračující rámec výstupů nemusí být udržitelné

49–71 Část druhá – Řízení nefinanční pomoci na podporu správy věcí veřejných ze strany Komise

49–63 Komise se v rámci dialogu se Srbskem intenzivně věnovala tématům správy věcí, což má stále pozitivnější dopady

64–71 Komise při schvalování srbského systému pro správu prostředků EU zcela nezohlednila srbskou správu veřejných financí

72–81 **Závěry a doporučení**

72–79 **Závěry**

80–81 **Doporučení**

Příloha I — Seznam kontrolovaných projektů NPP

Příloha II — Seznam projektů NPP kontrolovaných z hlediska začlenění aspektů správy věcí veřejných a boje proti korupci jakožto průřezových aspektů

Odpovědi Komise

DIS: Systém decentralizovaného provádění

EP: Evropský parlament

MIFF: Víceletý orientační finanční rámec (*Multi-Annual Indicative Financial Framework*)

MIPD: Víceleté orientační plánovací dokumenty (*Multi-Annual Indicative Planning Documents*)

NPP: Nástroj předvstupní pomoci

PEFA: Veřejné výdaje a finanční odpovědnost

ROM: Monitorování zaměřené na výsledky

SEIO: Úřad Republiky Srbsko pro evropskou integraci

SIGMA: Podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru

I

Finanční podpora, kterou EU poskytuje Srbsku prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (NPP), dosahuje od roku 2007 každoročně přibližně 170 milionů EUR. Čtvrtina těchto finančních prostředků byla vyčleněna na správu věcí veřejných, již Komise označila za nejproblematictější oblast. Financování z NPP doplňuje EU o některé nefinanční prostředky, jež mají Srbsku pomoci připravit se na členství v EU.

II

Účelem auditu bylo posoudit, zda Komise efektivně řídí předvstupní podporu poskytovanou Srbsku, a podrobněji i její podporu v klíčové oblasti správy věcí veřejných. Audit se vztahoval na období 2007–2013 a hledal odpověď na tyto dvě otázky:

- a) Řídí Komise projekty NPP účinně?
- b) Řídí Komise nefinanční pomoc v rámci podpory správy věcí veřejných účinně?

III

Auditoři zkoumali proces programování v rámci NPP, jakož i 15 projektů financovaných z NPP v rámci ročních programů NPP pro Srbsko na rok 2007, 2008 a 2009 a zaměřili se především na výsledky těchto projektů. Kontrolovaná nefinanční pomoc zahrnovala i dialog EU a Srbska o otázkách správy věcí veřejných a spolupráci, jejímž cílem je připravit tuto zemi na decentralizované hospodaření s finančními prostředky EU. Účetní dvůr také přezkoumal další vzorek deseti projektů NPP v rámci ročních programů na rok 2010, 2011 a 2012, aby zkontroloval, zda správa věcí veřejných a boj proti korupci představovaly v projektech, které nebyly primárně zaměřeny na řádnou správu věcí veřejných, průřezová témata.

IV

Účetní dvůr v rámci auditu zjistil, že Komise řídí předvstupní podporu pro Srbsko z celkového hlediska efektivně. Finanční předvstupní pomoc spolu s dalšími formami podpory je pro Srbsko účinnou pomocí při provádění sociálních a hospodářských reforem a zlepšování správy věcí veřejných. Na základě zkušeností získaných v jiných zemích, kterým je poskytována pomoc z NPP, klade Komise při plánování své finanční a nefinanční pomoci určené Srbsku stále větší důraz na aspekt správy věcí veřejných.

V

Komise řídí projekty NPP účinně. Programování finanční pomoci z NPP je založeno na jednotném strategickém rámci a způsob výběru projektů, které jsou důležité pro přípravu Srbska na přistoupení k EU, se postupně zlepšuje. Kontrolované projekty dosáhly z celkového hlediska plánovaných výstupů, objevily se však také nedostatky související s jejich přípravou, prováděním a udržitelností. Při přípravě posledních ročních programů NPP přijala Komise opatření k odstranění nedostatků, které Účetní dvůr zjistil u předchozích projektů NPP.

VI

Komise řídila nefinanční pomoc poskytovanou Srbsku v oblasti správy věcí veřejných účinně. Účetní dvůr při auditu zjistil, že strukturovaný dialog EU a Srbska v dostatečné míře zahrnoval klíčové oblasti správy věcí veřejných a propojil politické priority s vytvářením politik. Důraz kladený v dialogu na správu věcí veřejných nebyl v návrzích projektů zpravidla výslovně zmíněn, většina projektů, které Účetní dvůr zkontroloval, však prostřednictvím činností spojených s budováním administrativní kapacity nepřímo přispěla k lepší správě anebo boji proti korupci. Pokud jde o přípravu Srbska na decentralizované hospodaření s finančními prostředky EU, Účetní dvůr zjistil, že přístup Komise k podpoře správy věcí veřejných byl účinný, avšak pouze v omezené oblasti řídicích struktur NPP. Kontrolní činnost Komise u národních struktur NPP, která byla v souladu s nařízením o NPP, nebyla součástí komplexního posouzení správy veřejných financí na úrovni země.

VII

Zpráva obsahuje konkrétní doporučení, jak zlepšit programování, přípravu a provádění projektů NPP v Srbsku. Pokud jde o nefinanční pomoc, Účetní dvůr doporučuje, aby Komise podporovala srbské orgány v další racionalizaci jejich vnitrostátních strategií a dokončování plnohodnotného plánu pro správu veřejných financí, zlepšila mechanismus konzultací s organizacemi občanské společnosti, systematicky posuzovala potřebu konkrétních protikorupčních opatření a jiných opatření k zajištění řádné správy věcí veřejných při koncipování projektů a podnikla kroky k začlenění své auditní činnosti prováděné u národních struktur NPP do posuzování správy veřejných financí na celostátní úrovni.

Souvislosti

01

Po pádu režimu Slobodana Miloševiče v říjnu 2000 Srbsko, které je největší zemí západního Balkánu jak z hlediska počtu obyvatel, tak i rozlohy¹, vstoupilo v rámci procesu stabilizace a přidružení do předvstupního období.

Schéma 1 nabízí přehled klíčových událostí ve vztazích EU a Srbska v letech 1999 až 2014.

1 Rozloha Srbska činí 77 474 km² a počet obyvatel 7,2 milionu (údaje z roku 2014, CIA World Factbook).

Schéma 1

Klíčové události ve vztazích mezi EU a Srbskem

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21. leden – první mezivládní konference (Rada Evropské unie, Evropská komise a Srbsko), již byla oficiálně zahájena přístupová jednání se Srbskem.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. září – vstupuje v platnost Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi EU a Srbskem. Zahájení analytického posuzování <i>acquis</i> („prověřování“). 28. červen – rozhodnutí Evropské rady o zahájení přístupových jednání se Srbskem.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1. březen – Evropská rada potvrzuje, že Srbsko se stává kandidátskou zemí EU.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. říjen – Komise zveřejňuje své stanovisko k žádosti Srbska o členství v EU. 20. červenec – zatčení uprchlého Gorana Hadžiče, poslední osoby podezřelé z válečných zločinů, jehož vydání požadoval Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii. 26. květen – zatčení Ratka Mladiče.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. únor – vstupuje v platnost Prozatímní dohoda o obchodu a obchodních záležitostech, jež je součástí Dohody o stabilizaci a přidružení mezi EU a Srbskem).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22. prosínek – Srbsko podává žádost o členství v EU. 19. prosínek – bezvízový styk pro srbské občany cestující do schengenského prostoru.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21. červenec – zatčení Radovana Karadžiče. 29. duben – podpis Dohody o stabilizaci a přidružení mezi EU a Srbskem spolu s Prozatímní dohodou o obchodu a obchodních záležitostech.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. květen – EU přerušuje jednání o uzavření Dohody o stabilizaci a přidružení mezi EU a Srbskem a jako důvod uvádí, že Srbsko plně nespolutupracuje s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1. říjen – Srbsko zahajuje jednání s EU o podpisu mezinárodní smlouvy nazvané Dohoda o stabilizaci a přidružení.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1. červen – Evropská rada na svém zasedání v Soluni potvrzuje vyhlídku zemí západního Balkánu na členství v EU.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. duben – zatčení Slobodana Miloševiče.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. červen – Evropská rada na svém zasedání v Santa Maria da Feira konstatuje, že všechny země zapojené do procesu stabilizace a přidružení se stávají potenciálními kandidátskými zeměmi na členství v EU.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. květen – Komise předkládá návrh procesu stabilizace a přidružení, politiky EU vůči zemím západního Balkánu, jejímž konečným cílem je členství v EU.

02

Základním prvkem procesu stabilizace a přidružení, který EU zahájila v roce 1999 po desetiletí bouří a ozbrojených konfliktů v bývalé Socialistické federativní republice Jugoslávii, byla myšlenka, že pouze skutečná perspektiva začlenění do EU by balkánským zemím mohla zajistit trvalý mír, stabilitu a demokracii. Proces stabilizace a přidružení slučuje smluvní vztahy v podobě dohod o stabilizaci a přidružení, obchodní opatření, která tomuto regionu zajišťují volný přístup na trhy EU s téměř všemi produkty, a podstatnou finanční pomoc z rozpočtu EU.

03

EU trvala na tom, aby Srbsko vydalo osoby podezřelé z válečných zločinů Mezinárodnímu trestnímu soudu v Haagu a trvale vyřešilo své vztahy s Kosovem, neboť teprve poté může dosáhnout zásadního pokroku na cestě k členství v EU. Srbsko předložilo žádost o členství v EU dne 22. prosince 2009 a dne 1. března 2012 mu Evropská rada na základě závěrů Rady ve složení pro obecné záležitosti ze dne 28. února udělila status kandidátské země. V závěrech se zejména uvádí, že Srbsko pokročilo ve svém dialogu s Kosovem². Dalšími faktory, které určily rozhodnutí Rady, byl i pokrok Srbska při plnění politických aspektů kodaňských kritérií³ a vydání několika údajných válečných zločinců soudním orgánům.

04

Přístupová jednání se Srbskem byla oficiálně zahájena dne 1. ledna 2014. Evropská komise již dříve naznačila, že správu věcí veřejných považuje za hlavní výzvu, jíž tato země čelí, a rozhodla, že touto nejobtížnější oblastí je třeba se zabývat již na počátku projednávání jednotlivých kapitol⁴.

- 2 Dialog „Bělehrad–Přiština“ zprostředkovala vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a místopředsdkyně Evropské komise Catherine Ashtonová za podpory Evropské služby pro vnější činnost.
- 3 Kodaňská kritéria stanovená Evropskou radou v červnu 1993 tvoří:
 - a) Politická kritéria: stabilita institucí zajišťujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin;
 - b) Hospodářská kritéria: fungující tržní ekonomika a schopnost vyrovnat se s konkurenčním tlakem a tržními silami na území EU;
 - c) Schopnost přijmout závazky vyplývající z členství, včetně sledování cílů politické, hospodářské a měnové unie.
- 4 Aby byla přístupová jednání jednodušší, byl proces rozdělen do 35 kapitol podle politik EU. Projednávání jednotlivých kapitol se neomezuje jen na regulační či legislativní aspekty, jeho součástí je také vytvoření nezbytných správních struktur a pokrok dosažený v budování jejich řídicích kapacit. Kapitoly týkajícími se správy věcí veřejných jsou v zásadě kapitola 23 (soudnictví a základní práva) a 24 (spravedlnost, svoboda a bezpečnost).

Předvstupní pomoc EU pro Srbsko

05

Prioritami předvstupní pomoci EU je pomoci přijímajícím zemím posílit jejich správní kapacitu a podporovat přijímání a provádění *acquis communautaire*⁵. Za účelem posílení správní kapacity financuje Komise takové činnosti, jako je budování institucí, zavádění systémů řízení a školení.

06

V období 2007–2013 poskytovala EU pomoc Srbsku v oblasti správní kapacity v rámci složky I (Pomoc při transformaci a budování institucí) nástroje předvstupní pomoci (NPP)⁶. Finanční prostředky z NPP, jejichž průměrná výše činila každý rok přibližně 170 milionů EUR, byly vcelku rovnoměrně rozděleny mezi nejrůznější odvětví (viz **tabulka 1**). Na oblast správy věcí veřejných, tedy „spravedlnost a vnitřní věci“ včetně boje proti korupci a „reforma veřejné správy“ včetně reformy správy veřejných financí, připadla čtvrtina finančních prostředků, což svědčí o tom, že si Komise uvědomuje, jak je důležité zabývat se nedostatky v této oblasti.

- 5 Pojmem *acquis* se označuje celá řada zásad, politik, předpisů, postupů, závazků a cílů, které byly dohodnuty či vypracovány v rámci Evropské unie.
- 6 Nástroj předvstupní pomoci byl zřízen nařízením Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP) (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 82), a nařízením Komise (ES) č. 718/2007 ze dne 12. června 2007, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 1085/2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP) (Úř. věst. L 170, 29.6.2007, s. 1).

Tabulka 1

Pomoc poskytnutá Srbsku v rámci NPP (2007–2013)

Odvětví	Částka (v mil. EUR)	Procentní podíl na celkovém objemu finančních prostředků
Spravedlnost a vnitřní věci	117	9,7 %
Reforma veřejné správy	164	13,6 %
Sociální rozvoj	171	14,2 %
Rozvoj soukromého sektoru	109	9,1 %
Doprava	146	12,1 %
Životní prostředí, změna klimatu a energetika	192	16,0 %
Zemědělství a rozvoj venkova	109	9,1 %
Další <i>acquis</i> EU a horizontální činnosti	195	16,2 %
Celkem	1 203	

Zdroj: Víceleté orientační plánovací dokumenty pro Srbsko, 2011–2013.

Rozsah a koncepce auditu

07

Účelem auditu bylo posoudit, zda Komise účinně řídí předvstupní podporu poskytovanou Srbsku, a podrobněji i její podporu v klíčové oblasti správy věcí veřejných. Audit hledal odpovědi na dvě otázky:

- a) Řídí Komise projekty nástroje předvstupní pomoci účinně?
- b) Řídí Komise nefinanční pomoc v rámci podpory správy věcí veřejných účinně?

08

Auditní činnost prováděná od května 2013 do ledna 2014 zahrnovala:

- a) prověření 15 projektů financovaných z NPP se zaměřením především na výsledky projektů (viz *příloha I*)⁷. Vzorek zahrnoval osm projektů v oblasti správy věcí veřejných, neboť audit byl zaměřen na tuto oblast, a sedm projektů v dalších oblastech intervence, kterými byl sociální rozvoj, doprava, energetika, rozvoj venkova a rozvoj soukromého sektoru;

- b) dokumentární prověrku dalšího vzorku deseti projektů NPP vybraných z ročních programů na rok 2010, 2011 a 2012 (viz *příloha II*), jejímž cílem bylo posoudit, zda správa věcí veřejných a boj proti korupci byly jako průřezová témata začleněny do projektů, které nebyly primárně zaměřeny na řádnou správu věcí veřejných;
- c) přezkum procesu programování v rámci NPP, mechanismů dialogu o aspektech správy věcí veřejných a zavedených postupů s cílem posoudit připravenost Srbska spravovat systém decentralizovaného provádění (DIS) pomoci z NPP;
- d) ve dnech 17.–28. června 2013 se uskutečnily kontrolní návštěvy delegace Evropské unie v Bělehradě a příslušných srbských resortních ministerstev, agentur⁸, regionálních a místních orgánů a soukromých podniků. Auditóři navštívili místa realizace projektů v Bělehradě, Horgoši, Kragujevací, Kraljevu, Leskovaci, Niši, Novém Sadu, Obrenovaci, Prokuplji, Subotici a Ušči.

- 7 15 kontrolovaných projektů NPP bylo vybráno z ročních programů NPP pro Srbsko na rok 2007, 2008 a 2009, neboť svých předpokládaných výsledků měly dosáhnout do doby, kdy byl audit prováděn (polovina roku 2013). Předmětem auditu byl rovněž jediný dosavadní program rozpočtové podpory pro Srbsko, na nějž bylo v rámci programu NPP na rok 2009 vyčleněno 100 milionů EUR.
- 8 Jednalo se konkrétně o Úřad Republiky Srbsko pro evropskou integraci, Protikorupční agenturu a Úřad pro zadávání veřejných zakázek.

Část první – Jak Komise řídí projekty NPP

Rozhodnutí o financování byla přijímána na základě příslušných strategií

09

Účetní dvůr zkoumal, zda strategické dokumenty byly ve vzájemném souladu, zda obsahovaly jasně vymezené priority a ukazatele výkonnosti a zda Komise a srbské orgány vypracovaly postup pro výběr nejvhodnějších projektů pro financování z NPP. Rovněž zkoumal, zda pomoc z NPP určená na správu věcí veřejných v přiměřené míře zahrnovala i organizace občanské společnosti a zda fungovala koordinace dárců.

Pomoc poskytovaná z NPP vychází z jednotného souboru strategických dokumentů

10

Programový rámec NPP je složitý a tvoří jej celá řada dokumentů, v nichž jsou vymezeny politické cíle a strategické priority (viz body 13, 14 a **schéma 3**). Pokud jde o posuzování potřeb a priorit země, jsou nicméně dokumenty z celkového hlediska ve vzájemném souladu. I programové dokumenty NPP pro Srbsko jsou v souladu s národními strategií pro začlenění do EU a národními posouzeními potřeb.

11

Srbské orgány vypracovaly více než 70 národních strategií a akčních plánů, které se zaměřují na různé politické a socio-ekonomické aspekty, jejich kvalita však nebyla vždy jednotná. Mnohé národní strategie se navíc nevěnovaly dvěma hlavním oblastem správy věcí veřejných:

- vzhledem k politicky citlivé povaze územní decentralizace v Srbsku byl proces decentralizace prováděn bez strategického rámce, který by vymezil vnitrostátní priority a harmonogram jejich plnění,
- pro provádění reformy správy veřejných financí nebyla přijata žádná zastřešující strategie.

12

Koaliční vláda, jež vládla od července 2012 do jara 2014, se velmi snažila o konsolidaci srbského strategického rámce pro přípravu na přistoupení k EU. V prosinci 2012 přijala akční plán navazující na zjištění Komise ve zprávě o pokroku, v únoru 2013 pak „národní plán pro sblížení s *acquis*“. Komise a Úřad Republiky Srbsko pro evropskou integraci (SEIO) mezitím také přijaly opatření pro zajištění větší jednotnosti srbského strategického rámce – usilovaly například o konsolidaci četných národních strategií v rámci dokumentu o posouzení potřeb na období 2011–2013. Díky odvětvovému přístupu uplatňovanému od roku 2012 je harmonizace národních strategií a cílů NPP ještě soustavnější.

Strategické dokumenty obsahovaly relevantní priority a vymezení cílů a ukazatelů výkonnosti se postupně zlepšovalo

13

Poslední evropské partnerství se Srbskem z roku 2007⁹ tvořilo politický rámec na podporu reforem a díky doložce o podmínkách i základ pro případné pozastavení finanční pomoci¹⁰. Obsahovalo velmi rozsáhlý soubor krátkodobých a střednědobých priorit, ať již šlo o přístupová kritéria či prosazování norem EU, tyto priority však nebyly uvedeny v pořadí podle svého významu pro přistoupení Srbska k EU nebo přijímání finančních prostředků EU.

14

Víceleté orientační plánovací dokumenty, srbský dokument o posouzení potřeb a navazující programové dokumenty vymezyly řadu cílů a ukazatelů výkonnosti, které však byly často příliš obecné. Z toho důvodu bylo obtížné objektivně zhodnotit pokrok v oblastech intervence¹¹. Nově vytvořené podvýbory pro monitorování oblastí (viz bod 58) potvrdily závažnost tohoto problému. Podvýbory pro monitorování oblastí právního státu a veřejné správy například v listopadu 2012 oznámily, že kvůli špatně vymezeným ukazatelům není v zásadě možné měřit pokrok, a doporučily příslušné ukazatele v příštích programových cyklech lépe vymežit¹².

15

Postupným přechodem k odvětvovému přístupu však byly v průběhu procesu programování v rámci NPP na rok 2012 a 2013 zahájeny změny. Odvětvové pracovní skupiny se dohodly na ukazatelích¹³, referenčních hodnotách a cílech RACER na období do roku 2020, které zohledňují poslední srbský dokument o posouzení potřeb a jež mají být začleněny do odvětvových a projektových dokumentací na rok 2013¹⁴.

Komise spolu se srbskými orgány postupně zlepšuje svou metodiku výběru relevantních projektů

16

V první části programového období 2007–2013 docházelo v procesu stanovení prioritních projektů, který prováděl Úřad Republiky Srbsko pro evropskou integraci, delegace EU a ústředí Komise, k volbě nedokonalých či problematických projektů.

- 9 Rozhodnutí Rady 2008/213/ES ze dne 18. února 2008 o zásadách, prioritách a podmínkách evropského partnerství se Srbskem včetně Kosova, jak je stanoveno v rezoluci Rady bezpečnosti Organizace spojených národů č. 1244 ze dne 10. června 1999, a o zrušení rozhodnutí 2006/56/ES (Úř. věst. L 80, 19.3.2008, s. 46).
- 10 Poskytování pomoci je podmíněno pokrokem dosaženým v plnění kodaňských kritérií a konkrétních priorit samotných evropských partnerství (příloha 1, bod 5 rozhodnutí Rady 2008/213/ES).
- 11 Z výsledků hodnocení pomoci poskytované z NPP na zemědělství a rozvoj venkova v období 2007–2011 vyplývá, že měření očekávané výkonnosti a dopadů bylo „oblastí s trvalými nedostatky“, protože v programových dokumentech chyběly vhodné a měřitelné ukazatele (hodnotící zpráva konsorcia AESA, leden 2013).
- 12 Zápis ze schůze podvýboru pro monitorování oblasti právního státu ze dne 15. listopadu 2012 a podvýboru pro monitorování oblasti reformy veřejné správy ze dne 16. listopadu 2012.
- 13 Zkratka RACER znamená relevantní (*relevant*), tj. úzce spjaté s cíli intervence, akceptované (*accepted*) všemi zúčastněnými stranami, důvěryhodné (*credible*) pro neodborníky a umožňující snadný výklad, snadno sledovatelné (*easy*), např. je možné provádět shromažďování údajů s nízkými náklady, a robustní (*robust*), tj. takové, které lze obtížně zkusovat.
- 14 Odvětvové a projektové dokumentace jsou standardními dokumenty, které země přijímající podporu z NPP předkládá Komisi za určitý rok, a to na základě diskusí dané země a Komise. V dokumentaci by měly být na úrovni odvětví či projektu jasně stanoveny prioritní osy, cíle, plánované operace, očekávané výsledky a související ukazatele, které lze objektivně ověřit, jakož i plánové způsoby provádění, včetně dílčích cílů.

Takové projekty neměly být do výběru zahrnuty nebo měly být považovány za rezervní projekty pro následující roční program¹⁵. Mezi problémy v oblasti programování, které Komise zjistila v rámci své monitorovací činnosti, patří nedostatek podpory ze strany vnitrostátních orgánů, chybějící interinstitucionální koordinace, slabá koncepce projektu, špatně vymezené podmínky, neudržitelná řešení v oblasti financování a skutečnost, že zkušenosti získané při provádění předchozích projektů nebyly vhodným způsobem využity.

17

Mezi výběrová kritéria nebyla zařazena míra spolufinancování projektů ani očekávaný pákový efekt financování z NPP. Až do roku 2012 nevydala Evropská komise ve vztahu k NPP žádné pokyny týkající se souběžného spolufinancování. Srbsko se zavázalo spolufinancovat roční programy NPP na období 2007–2012 ve výši 289 milionů EUR, tj. 24 % celkového objemu vnitrostátního a evropského financování z NPP¹⁶. Bylo však obtížné sledovat, zda byl závazek vnitrostátního spolufinancování plněn, a nebyly k dispozici žádné pokyny pro opatření v případě neplnění těchto závazků.

18

Jak delegace EU, tak i srbské orgány upřímně usilovaly o to, aby se zjištěné problémy vyřešily a zohlednily při přípravě následujících programů. V rámci programů NPP na rok 2012 a 2013 navíc Komise spolu s Úřadem Republiky Srbsko pro evropskou integraci zlepšila proces výběru tak, že:

- a) byly zavedeny přísnější požadavky na připravenost projektu;
- b) Komise a srbské orgány v roce 2012 uzavřely dohodu o pokynech pro souběžné spolufinancování.

Do financování správy věcí veřejných z NPP se v rostoucí míře zapojovaly organizace občanské společnosti

19

Evropská strategie rozšíření klade důraz na posilování organizací občanské společnosti a jejich zapojení do koncipování politik. V rámci ročních programů NPP pro Srbsko na období 2007–2010 byly schváleny čtyři projekty na podporu občanské společnosti v celkové výši 9 milionů EUR.

20

Od roku 2007 se status těchto organizací i spolupráce vlády s nimi podstatně zlepšily. Organizace občanské společnosti v Srbsku se nyní v oblasti správy věcí veřejných a boje proti korupci velmi angažují¹⁷. Obecněji řečeno, od roku 2010 lze o programování v rámci NPP vést s organizacemi občanské společnosti pravidelně konzultace, ale v době provádění auditu konzultační mechanismus ještě nebyl všeobecně využíván.

- 15 V období od května 2009 do května 2013 hodnotila delegace EU každý měsíc průměrně 14 projektů NPP jako problematických.
- 16 Na základě údajů v ročních programech NPP pro Srbsko. Míra spolufinancování dosáhla takové výše proto, že se srbské orgány v roce 2011 zavázaly vyčlenit 122 milionů EUR na komunální investiční program pro poskytování environmentálních grantů a úvěrů v oblasti životního prostředí, změny klimatu a energetiky (MEGLIP).
- 17 Viz například výsledky projektu č. 15 „Dialog s občanskou společností“ v rámečku 8.

Koordinace s jinými dárci byla efektivní pouze částečně, postupně se však zlepšuje

21

I přes určité úsilí nebyla koordinace dřívějších projektů NPP a projektů jiných dárců tak důsledná, aby zajistila jejich doplňkovost a zamezila jejich překrývání, a to především v oblasti právního státu (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1

Příklady nedostatků v koordinaci v oblasti právního státu

Projekt č. 3 „Soudnictví“ je jasným příkladem špatné koordinace, a to od fáze přípravy až po realizaci. Systém správy soudních věcí financovaný EU fungoval souběžně s dalším systémem financovaným z USAID. O nedostatečné koordinaci a vlastnické odpovědnosti na místní úrovni v souvislosti s problematikou IT v oblasti právního státu svědčí i skutečnost, že rozsáhlé investice NPP do informačních technologií byly realizovány bez řádné strategie v oblasti IT.

22

Od doby, kdy se uplatňuje odvětvový přístup, však dokumentace NPP svědčí o lepší a systematičtější koordinaci dárců. Odvětvové pracovní skupiny vedou v současnosti pravidelné konzultace s dárci a Komise se v rámci svého dialogu se Srbskem do značné míry spoléhá na mezinárodní organizace zapojené v příslušných oblastech odborné způsobilosti, konkrétně se jedná o Světovou banku (zprávy PEFA), Evropskou banku pro obnovu a rozvoj, Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (posouzení SIGMA), Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Radu Evropy a organizace OSN¹⁸.

Komise začala odstraňovat nedostatky v koncepci projektů, které přispívaly k prodávám při provádění projektů

23

Účetní dvůr zkoumal, zda 15 kontrolovaných projektů (viz **příloha I**) sledovalo jasné cíle, zda projekty vycházely z konkrétního posouzení potřeb a zda jejich koncepce zahrnovala i příslušnou podmíněnost. Dále se zabýval otázkou, zda projekty byly prováděny podle plánovaného harmonogramu a řádně monitorovány a zda byla v případě potřeby přijata nápravná opatření.

18 Partnerství Komise s mezinárodními organizacemi se neomezuje pouze na získávání informací, které mají být v dialogu využívány. Za účasti těchto organizací je ve skutečnosti prováděna celá řada projektů NPP, např. projekt „Koridor X“ (2010) se Světovou bankou, projekt „Řádná správa věcí veřejných na místní úrovni“ (2007) a projekt boje proti „Praní špinavých peněz“ (2010) s Radou Evropy, projekt „Informační systém nemocnic“ (2008) ve spolupráci s Úřadem OSN pro projektové služby, projekt „Podpora občanské společnosti“ (2010) s OBSE a projekt „Podpora rozvoje malých a středních podniků“ (2012) s EBRD (Evropská banka pro obnovu a rozvoj).

Při přípravě projektů a veřejných zakázek nevěnovala Komise zpočátku dostatečnou pozornost přesnému vymezení cílů projektů, konkrétnímu posouzení potřeb a zkušenostem získaným při realizaci minulých projektů

24

Všechny zkoumané projekty odpovídaly prioritám stanoveným ve strategických dokumentech NPP, avšak asi polovina z nich sledovala cíle, které byly buď příliš neurčité, nebo nereálné (viz **rámeček 2**). Současně však Komise flexibilně upravovala seznam cílů a předpokládaných výsledků v případech, kdy to bylo z důvodu velkého časového odstavu (až čtyř či pěti let) mezi návrhem projektu a skutečnými výstupy nezbytné¹⁹. Tento flexibilní přístup do značné míry, i když ne zcela, vyvážil negativní dopad cílů projektů, které byly zpočátku neurčité či nereálné.

25

Koncepce a provádění některých kontrolovaných projektů proběhly bez přesného posouzení potřeb, což v některých případech vedlo k tomu, že finanční prostředky NPP nebyly efektivně vynaloženy (viz **rámeček 3**). V roce 2012 začala Komise zavádět opatření, která kladla větší důraz na posuzování potřeb při navrhování intervence, což dokládá přezkum projektové a odvětvové dokumentace NPP na rok 2012 provedený Účetním dvorem.

¹⁹ Dlouhá doba mezi návrhem projektu a skutečnými výstupy je zmíněna i v návrhu zprávy výboru pro rozpočtovou kontrolu o předvstupních fondech EU, 2011/2033(INI), 20.06.2013, bod 11, s. 25.

Rámeček 2

Příklady neurčitých či nereálných cílů projektů

Vzhledem k tomu, že nebyly poskytnuty žádné srovnávací standardy, bylo obtížné posoudit, v jakém rozsahu se podařilo naplnit účel projektů, jako například „posílení úlohy ministerstva zdravotnictví“ v projektu č. 10 „Pohotovostní lékařská služba“ či „posílení procesu přistoupení podporou a zlepšením vzájemného poznávání a porozumění procesu evropské integrace Srbska“ v projektu č. 15 „Dialog s občanskou společností mezi Srbskem a EU“.

Součástí projektu č. 7 „Úřad pro zadávání veřejných zakázek“ bylo i elektronické zadávání veřejných zakázek, které se však následně ukázalo jako nereálné.

Rámeček 3

Příklady nedostatečného posouzení potřeb

V projektu č. 14 „Rozvoj venkova“ zůstalo 40 % dodaného vybavení IT nevyužito a některé vybavení se v době kontrolní návštěvy nacházelo stále ve skladišti platební agentury.

26

Při koncipování kontrolovaných projektů byly zkušenosti získané při provádění předchozích projektů využity jen minimálně. Části projektových dokumentací pojednávající o získaných zkušenostech byly sepsány spíše formálně. V žádné dokumentaci kontrolovaných projektů navíc nebyly zmíněny konkrétní poznatky získané při provádění obdobných projektů v jiných přijímajících zemích. Mechanismy Komise pro využívání získaných zkušeností ve skutečnosti vycházely převážně ze zjištění z hodnocení na makroúrovni, v některých případech dokonce i několik let po samotné události, a nebyly proto uzpůsobeny k tomu, aby poskytovaly vstupy pro včasné reakce na úrovni přípravy projektů.

Nedostatky v podmíněnosti pro zahajování projektů a v časové posloupnosti operací byly postupně odstraňovány

27

Nedostatečný důraz na podmíněnost a časovou posloupnost při koncepci projektů často ohrožovaly bezproblémové a včasné provádění projektů NPP (viz **rámeček 4**).

28

Komise zpravidla kontrolovala, zda jsou v platnosti vnitrostátní předpisy, které zajišťují, aby intervence byla účinná. Části dvou kontrolovaných projektů však nebyly v dostatečné míře harmonizovány s platnými či předpokládanými srbskými právními předpisy, a proto byly nepoužitelné (viz **rámeček 5**).

29

U projektů tvořených doplňujícími se zakázkami na dodávky a budování kapacit nezahrnovala podmíněnost hloubkovou přípravnou analýzu trhu, a to především v případě speciálního či citlivého zařízení. Například u projektu č. 1 „Reforma policie“ nebyl požadován žádný průzkum trhu. Nezdar zakázky na dodávky měl zásadní vliv na význam a účinnost doplňkové twinnin-gové smlouvy.

Příklady nedostatečné podmíněnosti a časové posloupnosti v projektech

Časová posloupnost dvou zakázek na služby, které tvořily projekt č. 9 „Regionální rozvoj“, nebyla vhodná. Strategie regionálního rozvoje byly vypracovány dříve než národní plán regionálního rozvoje, a proto musely být následně přepracovány, aby byly v souladu.

Pokud jde o projekt č. 12 „Žeželjův most“, nebylo získání nezbytných stavebních povolení základní podmínkou projektu, nýbrž jeho součástí. Tato skutečnost se ukázala jako problematická, neboť získat v Srbsku stavební povolení je zdlouhavý proces. Projekt byl zahájen v březnu 2011, ale smluvní dodavatelé obdrželi nezbytná povolení až v dubnu 2012, což vedlo ke značnému zpoždění celého projektu.

Příklady právní nejednotnosti

Část projektu č. 1 „Reforma policie“ musela být vypuštěna, neboť příjemce podpory tvrdil, že prověřování bezúhonnosti příslušníků policie není podle srbského práva přípustné.

V rámci projektu č. 10 „Pohotovostní lékařská služba“ nebyly defibrilátory, které měly být umístěny na veřejně přístupných místech a veřejností používány, v podstatě vůbec využívány, neboť srbské právní předpisy nedovolují, aby tyto přístroje používal někdo jiný než zdravotnický personál.

30

Zároveň však byla podmíněnost řádně vymezena a striktně realizována ve výzvách k podávání návrhů, např. v projektu č. 15 „*Dialog s občanskou společností mezi Srbskem a EU*“, pro nějž byla přínosná vysoká míra zapojení organizací občanské společnosti a jejich partnerů v rámci projektu.

31

Je zřejmé, že programové dokumenty vypracované po roce 2012 kladou ve srovnání s programovými dokumenty NPP na rok 2007 a 2008 větší důraz na podmíněnost. Návrhy projektů byly buď odloženy z důvodu chybějících povolení²⁰, nebo byl jejich rozsah omezen, neboť nebyly předloženy požadované studie proveditelnosti.

V provádění kontrolovaných projektů docházelo k prodávám, schopnost čerpat prostředky NPP však Komise z celkového hlediska hodnotila jako dobrou

32

Při provádění všech kontrolovaných projektů docházelo k prodávám, v některých případech dokonce i ke značným, což může znamenat, že schopnost některých srbských projektových partnerů realizovat intervenci byla přeceněna. U velkých infrastrukturních projektů, např. projektu č. 12 „*Želežjův most*“, byla schopnost čerpat prostředky často omezená (viz bod 43). O lepším čerpání finančních prostředků NPP svědčí zdařilé výzvy k předkládání návrhů, a to konkrétně u grantového programu v rámci projektu č. 5 „*Program podpory obcí*“, neboť bylo předloženo více než 200 projektů a na 67 z nich byly přiděleny finanční prostředky, přičemž projektové činnosti byly většinou dokončeny podle časového plánu.

²⁰ Příkladem je projekt intermodální dopravy, jenž je od IPA na rok 2011 kvůli chybějícím povolením několik programových let odkládán.

33

Přestože u projektů v kontrolovaném vzorku docházelo k prodlevám a k prodloužení lhůt pro dokončení zakázky bez dodatečných nákladů, vysoká míra zadaných zakázek a provedených plateb v celém programovém cyklu 2007–2013, o níž informovala delegace EU, svědčí o poměrně velké schopnosti čerpat prostředky na vnitrostátní úrovni u celého programu NPP.

Intervence prostřednictvím NPP byly monitorovány na úrovni zakázek, na úrovni projektů však nikoli

34

Intervence prostřednictvím NPP nebyly na úrovni projektů systematicky sledovány. Řídící výbory, označované zavádějícím pojmem „výbory pro řízení projektů“, byly pověřeny pouze některými zakázkami, nikoli celým projektem.

35

Praxe provádění kontrol na místě delegací EU byla v počáteční fázi velmi různorodá, delegace EU však začala v roce 2011 uplatňovat formální mechanismus vnitřního monitorování, a celková situace se tak zlepšila. Monitorování zaměřené na výsledky (ROM), které bylo zahájeno v roce 2009, je v současnosti převládajícím mechanismem externího monitorování, který se používá u projektů budování kapacit. Účetní dvůr konstatoval, že zprávy ROM o kontrolovaných projektech zpravidla obsahovaly odpovídající informace o průběhu projektů.

36

U projektů, kde vedle sebe existoval jak národní prvek, tak prvek NPP, jako např. u projektu č. 6 „Podpora celní správy“, byly oba prvky řízeny odděleně, aniž by mezi srbskými orgány a delegací EU probíhala jakákoli formální výměna informací. Časové lhůty pro části projektu řízené srbskou stranou byly rovněž méně náročné než u složek řízených prostřednictvím NPP. Dohoda se srbskými orgány o souběžném spolufinancování Komisi od roku 2012 umožňuje intenzivněji usilovat o vyřešení problému nedostatečné koordinace (viz body 17 a 18).

Přístup Komise z hlediska přijímání nápravných opatření byl spíše omezený

37

Nápravná opatření, která Komise v případě potřeby přijímala během provádění projektů, neřešila problémy, jež způsobovaly prodlevy (viz bod 16). Komise většinou flexibilně prodlužovala lhůty pro dokončení zakázky, aniž by vznikaly dodatečné náklady nebo se měnil obsah zakázek. Pokud byl projekt například zastaven proto, že se v něm srbské orgány nedostatečně angažovaly, byly zdroje financování z NPP převedeny na jiné, nové činnosti. O důraznějším kroku, např. odkladu plnění projektu do doby, než budou problematické otázky vyřešeny, nebo dokonce ukončení projektu, Komise neuvažovala.

38

Podmínky zakotvené v koncepci projektu nebyly zpravidla natolik restriktivní, aby automaticky vedly k přijetí nápravného opatření (viz body 27–29)²¹. Delegace EU se však současně zabývala významnými problémy na straně příjemců, které mohly ohrozit soutěž o veřejné zakázky, zadávání zakázek a jejich provádění, a tyto problémy řešila. Problémy, které nemohly být vyřešeny na úrovni EU, byly postoupeny monitorovacím výborům a nakonec společnému monitorovacímu výboru NPP.

Projekty NPP zpravidla vytvářely plánované výstupy, ale výsledky překračující rámec výstupů nemusí být udržitelné

39

Účetní dvůr zkoumal, zda bylo dosaženo plánovaných výstupů a dalších výsledků a zda byly soutěže o veřejné zakázky a zadávací řízení řádně prováděny. Rovněž se zabýval otázkou, zda je pravděpodobné, že výstupy a další výsledky projektů budou udržitelné i po ukončení financování z NPP.

40

Tabulka 2, která obsahuje projekty v oblasti správy věcí veřejných, a **tabulka 3**, která obsahuje projekty v jiných oblastech, poskytují podrobný přehled zjištění Účetního dvora, která se týkají výstupů a dalších výsledků projektů. Účetní dvůr v rámci posuzování zohlednil i příslušné závěry zpráv o monitorování zaměřeném na výsledky (ROM) a závěry hodnocení, pokud byly k dispozici²².

Projekty NPP vytvořily většinu plánovaných výstupů a výsledků překračujících rámec výstupů

41

Přestože docházelo k systematickým prodlevám, zajistily kontrolované projekty dokončené v době auditu většinu výstupů, které byly původně plánovány nebo které byly v průběhu provádění projektu revidovány. Vytvoření výstupů bylo totiž základním předpokladem pro to, aby Komise provedla závěrečné platby, což vysvětluje, proč se vyskytlo jen několik případů, kdy výstupy nebyly v době dokončení projektu zcela dokončeny (viz **rámečky 7, 9 a 10**). Některá auditní zjištění však vedla k otázce, zda jsou určité, často poměrně méně významné výstupy projektů ze střednědobého či dlouhodobého hlediska užitečné (viz bod 48).

42

Výsledky projektů byly celkově dobré, často přesahovaly rámec výstupů a přispívaly k dosažení cílů NPP. Osm kontrolovaných projektů NPP v oblasti správy věcí veřejných celkově pomohlo zlepšit kapacity přijímajících institucí anebo zkvalitnit vnitrostátní právní rámec (viz **rámeček 6**). Zásadní nedostatky zjistil Účetní dvůr ve výsledcích čtyř projektů v oblasti správy věcí veřejných (viz **rámeček 7**).

21 Jak potvrdil dokument *Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia* (Hodnocení oblasti právního státu realizované a financované prostřednictvím NPP a dalších dárců v Srbsku) (za období 2007–2011), návrh z května 2013: „Skutečnost, že je projekt zahájen předčasně za okolností, které nejsou pro řádné plnění činnosti zcela vhodné, vždy svědčí o jeho nedostatečné přípravě.“ (s. 24) a „Je třeba zavést podmíněnost spolu s případnou sankcí v podobě pozastavení realizace projektu.“ (s. 59).

22 Zejména *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia* (Průběžné hodnocení a metahodnocení podpory z NPP, zpráva o Srbsku), ECORYS, srpen 2013. Viz také hodnocení uvedená v poznámkách pod čarou č. 22, 24, 28 a 30.

Rámeček 6

Příklady hmatatelných výsledků projektů v oblasti správy věcí veřejných

Projekt č. 2 „Boj proti korupci“ zdařile přispěl k posílení administrativní kapacity protikorupční agentury, zejména zajištěním řešení v oblasti informačních technologií. Také zlepšil právní a institucionální rámec pro boj proti korupci, neboť přispěl k vypracování revidované protikorupční strategie a akčního plánu.

Projekt č. 5 „Program podpory obcí“ přispěl k posílení způsobilosti místních správních orgánů a k lepší kvalitě služeb pro občany. Tuto skutečnost potvrdily audity Účetního dvora na místě provedené v Kraljevu (geografický informační systém) a Niši (telefonické centrum a centrum pro stavební povolení). Projekt také pomohl zlepšit komunikaci a spolupráci mezi obcemi a podniky veřejných služeb, které v příslušné oblasti působí.

Rámeček 7

Příklady smíšených výsledků projektů v oblasti správy věcí veřejných

Výsledky zvláštního modulu na podporu vydávání komunálních dluhopisů v rámci projektu č. 5 „Program podpory obcí“ byly omezené. Stálý kongres měst a obcí prosazoval komunální dluhopisy jakožto alternativu k obvyklým bankovním půjčkám, čelil však odporu ze strany bank a nechuti obcí ke změně. Objem komunálních dluhopisů byl mimořádně malý. Do poloviny roku 2013 vydala tyto dluhopisy pouze dvě města, město Novi Sad v hodnotě 35 milionů EUR a město Pančevo v hodnotě 1 milionu EUR. Sekundární trh financovaný z NPP nikdy nezačal kvůli malému počtu emisí fungovat.

V rámci projektu č. 8 „Vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě“ se na ministerstvu financí podařilo vytvořit ústřední harmonizační jednotku, v době provádění auditu však jednotka soustředila všechny své zdroje na vzdělávací činnosti a nevykonávala žádné obvyklé úkoly, které takové jednotce přísluší, např. vypracování strategií a standardů vnitřního auditu. Především tato jednotka dosud neposkytovala vedoucím pracovníkům provádějícím finanční řízení a interním auditorům podporu v oblasti hodnocení rizik a kontroly zaměřené proti podvodům. Plánované jednotky vnitřního auditu byly sice formálně vytvořeny, potýkaly se však s problémy v oblasti lidských zdrojů. V rámci projektu se však podařilo vypracovat akreditační postup pro interní auditory.

Rámeček 8

Příklady dobrých výsledků projektů NPP v jiných oblastech než v oblasti správy věcí veřejných

Části projektu č. 13 „Elektroenergetický podnik Srbska“ financované z NPP dosáhly předpokládaných výsledků v oblasti budování kapacit pro zadávání zakázek a instalace zařízení proti znečištění odpovídajících *acquis*.

V případě grantů pro organizace občanské společnosti určených na boj proti korupci, které spadají do projektu č. 15 „Dialog s občanskou společností“, bylo dosaženo udržitelných výsledků, např. vypracování praktických metodik pro boj proti korupci ve zdravotnictví a sledování postupů zadávání veřejných zakázek ze strany veřejnosti či provedení studie národní integrity.

43

U čtyř ze sedmi kontrolovaných projektů pomoci v jiných oblastech, než je správa věcí veřejných, bylo dosaženo či téměř dosaženo plánovaných výsledků překračujících rámec výstupů (viz **rámeček 8**), přičemž další dva projekty byly hodnoceny jako částečně účinné (viz **rámeček 9**). Sedmý projekt, projekt č. 12 „Žeželjův most“, nebyl v době, kdy probíhal audit, stále dokončen a předpokládalo se, že se zpozdí o 18 měsíců. V seznamech zpožděných projektů převažují rozsáhlé infrastrukturní projekty, u nichž se opakovaně vyskytuje problém stagnace a nedodržení lhůt²³. EU již dříve financovala dva další projekty rekonstrukce Žeželjova mostu, a to projekt CARDS z roku 2004²⁴, v jehož rámci financovala podrobný technický projekt, a projekt NPP z roku 2008 týkající se dohledu nad rekonstrukcí. Přestože EU poskytla značné finanční prostředky i technickou pomoc, je plánování a provádění investičních projektů srbskými orgány stále nedostatečné. Dostupnost stavebních povolení je stále závažným problémem, který Komise při programování NPP postupně řeší (viz bod 31).

- 23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (Hodnocení účinnosti a efektivnosti rozvojové pomoci poskytované Republikou Srbsko podle jednotlivých odvětví, Maxima Consulting, SWE14/OC01-18, 2014, s. 80).
- 24 V období 2000–2006 byly programy na podporu Srbska většinou financovány z programu CARDS podle nařízení Rady (ES) č. 2666/2000 ze dne 5. prosince 2000 o pomoci pro Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Svazovou republiku Jugoslávii a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii, o zrušení nařízení (ES) č. 1628/96 a o změně nařízení (EHS) č. 3906/89 a (EHS) č. 1360/90 a rozhodnutí 97/256/ES a 1999/311/ES (Úř. věst. L 306, 7.12.2000, s. 1). CARDS znamená pomoc Společenství pro obnovu, rozvoj a stabilizaci.

Rámeček 9

Příklady částečně účinných projektů NPP v jiných oblastech než v oblasti správy věcí veřejných

Předpokládaných výsledků v oblasti posilování institucí v rámci projektu č. 11 „Konkurenceschopnost soukromého sektoru“ bylo částečně dosaženo. Na vládní úrovni je třeba přepracovat strategii v oblasti klastrů a rovněž je zapotřebí vypracovat účinná podpůrná opatření pro rozvoj řetězců na místní úrovni. Pouze částečně splněné cíle byly zaznamenány i u internacionalizace: bylo dosaženo pět z osmi cílů.

Částečně účinný byl i projekt č. 14 „Rozvoj venkova“. Byla vytvořena platební agentura a řídicí orgán, jejich akreditace se však v důsledku okolností, které v rámci projektu nebylo možno kontrolovat, zpozdila (v době auditu o 1,5 roku). Platební agentura nebyla schopna ujmout se plánovaných projektových činností, zejména pak v oblasti vzdělávání. I druhá část projektu (Leader) měla pouze částečné výsledky. Úsilí o vytvoření plánovaných struktur na místní úrovni bylo úspěšné, projekt však nebyl schopen zajistit kritický počet školených pracovníků.

Soutěže o veřejné zakázky a zadávací řízení byly z celkového hlediska efektivní

44

Soutěže o veřejné zakázky a zadávací řízení byly z celkového hlediska hodnoceny jako vhodné pro včasné vytváření předpokládaných výstupů²⁵. U čtyř kontrolovaných projektů se však vyskytly závažné problémy s pořizováním veškerého plánovaného zařízení nebo jeho části, zejména pak v případě speciálního či citlivého zařízení (viz **rámeček 10**).

45

Komise nepožadovala žádný souhrnný dokument o sledování vývoje v oblasti neúspěšných zadávacích řízení ani neanalyzovala důvody, proč byla některá zadávací řízení neúspěšná, a to dokonce opakovaně. Nebyly nalezeny žádné důkazy svědčící o dodržování ustanovení programové příručky NPP z roku 2008 o specializovaných zařízeních²⁶.

Prognóza udržitelnosti projektů NPP nebyla zcela uspokojivá

46

U dvou třetin kontrolovaných projektů zjistil Účetní dvůr problémy týkající se udržitelnosti některých individuálních výstupů a dalších výsledků. Udržitelnost přínosů zakoupeného zboží byla ohrožena zejména tehdy, pokud nebyla přijata zásadní rozhodnutí nebo příjemce neměl dostatečné rozpočtové prostředky a byl závislý na dárcích (viz **rámeček 11**). Udržitelnost projektů v oblasti správy věcí veřejných byla ohrožena především problémy v oblasti lidských zdrojů, které zůstala úspěšná opatření přijatá srbskou vládou v důsledku celosvětové krize (viz **rámeček 12**).

25 Vzhledem k tomu, že delegace EU prováděla zadávací řízení v rámci sdíleného řízení, nelze u projektů dospět k žádnému závěru z hlediska administrativní kapacity srbských orgánů v oblasti zadávání veřejných zakázek.

26 V případě investičních projektů nebo částí projektů, které zahrnují specializovaná zařízení nebo na ně byl vyčleněn značný objem prostředků, bude konečné schválení příslušné projektové dokumentace podmíněno předložením náležitým průzkumem trhu. Jakékoli nezbytné výjimky z tohoto pravidla musí národní koordinátor NPP písemně zdůvodnit Evropské komisi (část 7.2 programové příručky NPP).

Rámeček 10 Příklady problémů týkajících se soutěží o veřejné zakázky a zadávacích řízení

U projektu č. 1 „Reforma policie“ vypršela lhůta pro zadávací řízení na vybavení pro tajné sledování a vyčleněné finanční prostředky byly nakonec zrušeny. Neúspěšná veřejná soutěž na zařízení oslabila angažovanost příjemce a stále omezuje způsobilost útvaru vnitřní kontroly bojovat účinně proti korupci v policejních složkách, což bylo hlavním cílem projektu.

U projektu č. 6 „Podpora celní správy“ bylo nakonec ze zadávacího řízení vypuštěna druhá série vybavení (oděvů) financovaného z NPP, neboť se vyskytovaly problémy při dodržování pravidel EU o původu, přičemž příslušné finanční prostředky nakonec zajistilo přímo Srbsko.

Příklady rizik pro udržitelnost

Pokud jde o udržitelnost projektu č. 3 „Soudnictví“, srbské orgány do doby, kdy byl audit prováděn, nepřijaly nezbytné rozhodnutí ohledně toho, který systém (evropský SAPS či americký AVP) je třeba pro srbský soudní systém zavést. Dostupnost finančních prostředků pro celostátní zavedení systému byla nejasná a bylo pravděpodobné, že jí bude bránit omezená životnost softwaru a nevhodný či zastaralý hardware. Přibližně 70 % prostředků na informační technologie pro srbské soudnictví poskytl NPP nebo jiní dárci, zbývajících 30 % prostředků pocházelo ze srbského státního rozpočtu, což nepředstavuje udržitelné řešení pro rozvoj informačních technologií a nezajišťuje vlastnickou odpovědnost příjemce.

Hlavním problémem udržitelnosti v projektu č. 9 „Regionální rozvoj“ bylo nejasné organizační uspořádání pro politiku regionálního rozvoje na celostátní i regionální úrovni. Neexistovala jednoznačná shoda v otázce míry decentralizace a jejím souladu s regionalizací²⁷. Existovalo značné riziko, že podporované regionální rozvojové agentury by nebyly schopny přetrvat do budoucna, aniž by měly jednoznačně vymezené úlohy a odpovědnost. Také se potýkaly se značnými finančními problémy a byly stále závislé na prostředcích od dárců.

Pokud jde o vozidla záchranné služby financovaná z NPP, jež měla zanedlouho dosáhnout své maximální životnosti a jejichž náklady na údržbu se neustále zvyšovaly, nebyl vytvořen žádný plán ani harmonogram jejich výměny. Nebylo proto jisté, zda lze zlepšené kapacity vyplývající z projektu č. 10 „Pohotovostní lékařská služba“ dlouhodobě udržet.

27 *Ex-ante Evaluation of the National Plan for Regional Development and Regional Development Strategies* (Hodnocení ex ante národního plánu regionálního rozvoje a strategií regionálního rozvoje), IBF International Consulting, červenec 2012, s. 7.

Příklady problémů s lidskými zdroji u projektů v oblasti správy věcí veřejných

Udržitelnost výsledků projektu č. 8 „Vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě“ závisí na tom, zda bude ministerstvo financí schopné vytvořit vhodný stálý tým zkušených interních auditorů ve veřejném sektoru. Vzhledem k tomu, že o interní auditory má zájem i soukromý sektor a státní kontrolní úřad, je pro ministerstvo obtížné dokončit plán přijímání pracovníků a omezit fluktuaci zaměstnanců²⁸.

Fluktuace zaměstnanců ohrožuje také institucionální kapacitu nových orgánů pověřených prováděním složky NPP týkající se rozvoje venkova financované prostřednictvím projektu č. 14 „Rozvoj venkova“²⁹.

28 Navštívená oddělení vnitřního auditu se potýkala s nedostatkem lidských zdrojů. Na ministerstvu spravedlnosti byli místo osmi plánovaných interních auditorů zaměstnáni pouze dva (bez osvědčení). Na ministerstvu financí působil ze tří plánovaných interních auditorů pouze jeden (vedoucí oddělení).

29 Viz také „Hodnocení oblasti zemědělství a rozvoje venkova realizované a financované z programu NPP a dalšími dárci“, leden 2013, odvětvové hodnocení, s. 37–39.

47

Ukázalo se, že právní předpisy byly pro účinnost některých částí projektů překážkou (viz bod 28), v některých případech naopak přispěly k udržitelnosti celých projektů. Například nový srbský zákon o zadávání veřejných zakázek zajistil udržitelnost celé řady výsledků projektu č. 7 „Zadávání veřejných zakázek“ a některých činností financovaných z kontrolovaných grantů na akce v rámci projektu č. 15 „Dialog s občanskou společností“.

Tabulka 2

Projekty NPP v oblasti správy věcí veřejných – Hodnocení výstupů a dalších výsledků

Kritéria auditu	Projekt							
	1. Reforma policie	2. Boj proti korupci	3. Soudnictví	4. Státní zástupci a trestněprávní systém	5. Program podpory obcí	6. Srbská celní správa	7. Úřad pro zadávání veřejných zakázek	8. Vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě 3. fáze
Bylo dosaženo plánovaných výstupů.	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Bylo dosaženo předpokládaných výsledků překračujících rámec výstupů.	Uspokojivé	Uspokojivé	Částečně uspokojivé	— probíhá	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Soutěž o veřejné zakázky a zadávací řízení byly vhodně připraveny, aby byly předpokládané výstupy vytvořeny včas.	Neuspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Částečně uspokojivé	Částečně uspokojivé	Uspokojivé
Byly přijaty nezbytné vnitrostátní předpisy, které zajišťují účinnost intervence.	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Po ukončení financování z NPP byla prognóza udržitelnosti projektu dobrá, neboť bylo zajištěno další financování a vlastnická odpovědnost a kapacita příjemce zajišťují další průběh projektu.	Uspokojivé	Uspokojivé	Neuspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé

- Uspokojivé
- Částečně uspokojivé
- Neuspokojivé

48

V souvislosti s udržitelností se však neprovádí odpovídající navazující činnosti. Po skončení zakázky bývá její dopad a užitečnost jen zřídka hodnocen. V Srbsku nebyly dosud zahájeny následné přezkumy ROM s cílem kontrolovat střednědobou a dlouhodobou udržitelnost výsledků projektů NPP. V rámci samotných projektů či zakázek není určena odpovědnost za střednědobé či dlouhodobé dopady nebo udržitelnost plánovaných výsledků.

Odpovědnost zaniká při ukončení činností, jež jsou předmětem zakázky. Vhodný mechanismus dalšího sledování chybí zejména v případě, kdy lze skutečnou použitelnost některých výsledků posoudit až několik let po ukončení projektu, například v případě strategických dokumentů, protokolů, postupů, příruček, analýz, různých studií atd., nebo kdy je tato skutečnost výslovně stanovena, např. u projektu č. 1 „*Reforma policie*“ a projektu č. 10 „*Pohotovostní lékařská služba*“.

Tabulka 3 Projekty NPP v jiné oblasti než v oblasti správy věcí veřejných – Hodnocení výstupů a dalších výsledků

Kritéria auditu	Projekt						
	9. Program regionálního rozvoje	10. Pohotovostní lékařské služby	11. Konkurenceschopnost soukromého sektoru	12. Želežniční most	13. Elektroenergetický podnik Srbska	14. Politika rozvoje venkova	15. Občanská společnost
Bylo dosaženo plánovaných výstupů.				— probíhá			
Bylo dosaženo předpokládaných výsledků překračujících rámec výstupů.				— probíhá			
Soutěž o veřejné zakázky a zadávací řízení byly vhodně připraveny, aby byly předpokládané výstupy vytvořeny včas.							
Byly přijaty nezbytné vnitrostátní předpisy, které zajišťují účinnost intervence.				—			
Po ukončení financování z NPP byla prognóza udržitelnosti projektu dobrá, neboť bylo zajištěno další financování a vlastnická odpovědnost a kapacita příjemce zajišťují další průběh projektu.							

 Uspokojivé
 Částečně uspokojivé
 Neuspokojivé

Část druhá – Jak Komise řídí nefinanční pomoc na podporu správy věcí veřejných

Komise se v rámci dialogu se Srbskem tématům správy věcí veřejných intenzivně věnovala, což má stále pozitivnější dopady

49

Účetní dvůr se zabýval otázkou, zda se v dialogu mezi EU a Srbskem věnovala výslovná pozornost hlavním tématům správy věcí veřejných a zda jeho součástí bylo i stanovení opatření a jejich další sledování. Zaměřil se i na to, zda byly při vytváření politik a přípravě projektů zohledněny politické priority. Přezkoumal deset nedávných projektů NPP prováděných v jiných oblastech, než je správa věcí veřejných (viz **příloha II**), aby posoudil, v jaké míře byly do těchto projektů správa věcí veřejných a boj proti korupci začleněny jako průřezové prvky.

Mezi Komisí a Srbskem probíhal strukturovaný dialog o správě věcí veřejných

50

Dohoda o stabilizaci a přidružení (viz bod 2) obsahuje ustanovení o dialogu mezi EU a Srbskem o politických otázkách a politikách spolupráce³⁰. Komise zavedla komplexní systém formálních i méně formálních setkání a dokumentů na více úrovních, jenž má umožnit podrobný soustavný dialog se srbskými partnery. **Schéma 2** zachycuje existující struktury posíleného stálého dialogu, dialogu podle prozatímní dohody a dialogu NPP na vysoké úrovni. **Schéma 3** pak znázorňuje složitost celého dialogu o politických otázkách a programování NPP.

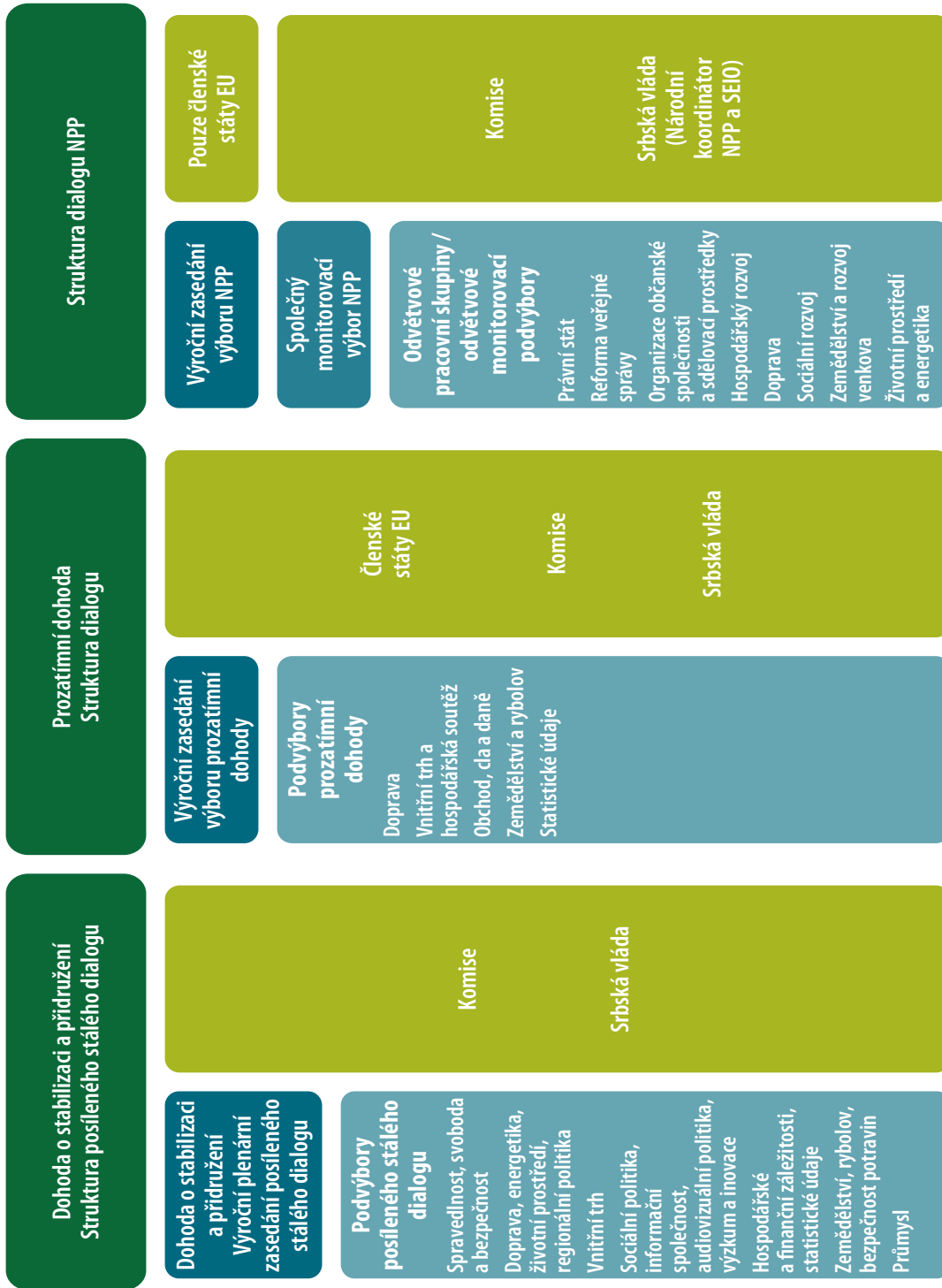
51

V posíleném stálém dialogu se kladl jako součást politických kritérií velký důraz na reformu veřejné správy a soudnictví, včetně boje proti korupci. Tyto oblasti byly stálým tématem jednání nejen na plenárním zasedání posíleného stálého dialogu, ale i na vymezených jednáních na nižších úrovních posíleného stálého dialogu. O trvalém významu reformy soudnictví a boje proti korupci v souvislosti se statutem Srbska jakožto kandidátské země svědčí skutečnost, že příslušné kapitoly *acquis* (23 a 24) byly na základě zkušeností s předchozími koly přístupových jednání zařazeny na začátek vyjednávání.

30 Zejména hlava II a VIII dohody.

Schéma 2

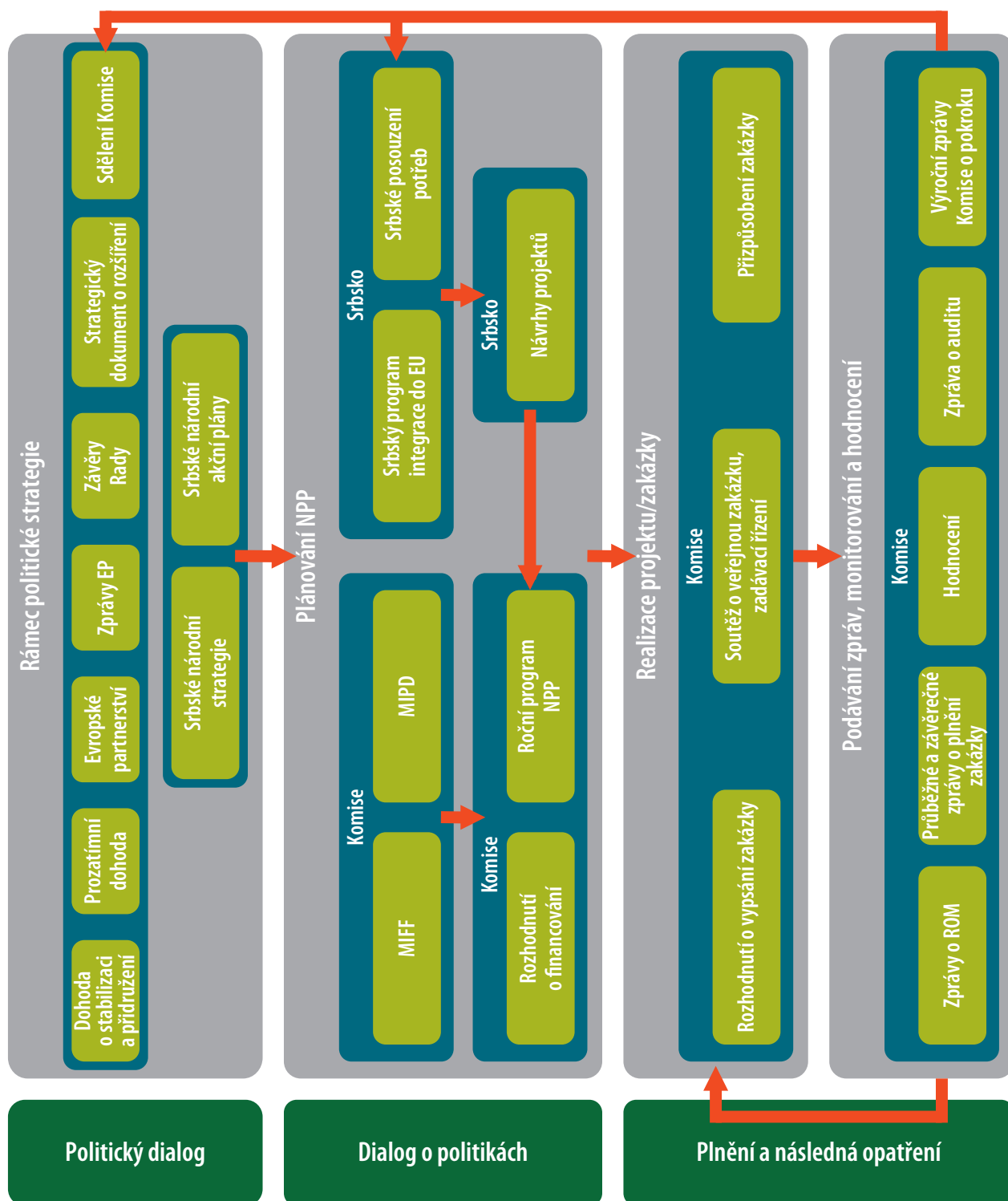
Struktury dialogu mezi EU a Srbskem (do září 2013)



Zdroj: EÚD, na základě informací poskytnutých Komisí a ESVČ.

Schéma 3

Hlavní prvky politického dialogu a dialogu o NPP mezi EU a Srbskem



Zdroj: EÚD, na základě informací poskytnutých Komisí a ESVC.

52

Reformou správy veřejných financí se obvykle v rámci reformy veřejné správy zabývala plenární zasedání posíleného stálého dialogu, nebyl však na ni kladen takový důraz jako na jiné oblasti správy věcí veřejných. Konkrétní témata správy veřejných financí, např. státní kontrolní úřad, vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě, ústřední harmonizační jednotka, vnitřní audit a zákon o rozpočtovém systému byly podrobněji projednávány na nižších úrovních posíleného stálého dialogu.

53

Další příležitost k diskusi o tématech správy veřejných financí se Srbskem měla Komise při koncipování podmínek programu obecné rozpočtové podpory pro Srbsko v rámci složky I NPP na rok 2009. Program měl za cíl podpořit makrofinanční stabilitu v této zemi v krátkodobém výhledu a umožnit jí provádět strukturální reformy i navzdory hospodářské krizi³¹. Ústředním bodem platebních podmínek byla spolehlivost finančních a správních postupů v Srbsku, předložení nového zákona o rozpočtu srbskou vládou a přijetí strategického dokumentu o finanční kontrole ve veřejném sektoru. Další podmínkou bylo zahájit aktualizaci posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA) s cílem vypracovat plán reformy správy veřejných financí. Podle Komise byly všechny tyto podmínky do konce roku 2010 splněny. Přestože Srbsko nevypracovalo konkrétní plán reformy správy veřejných financí, Účetní dvůr konstatoval, že strategie Srbska pro reformu veřejné správy na období 2013–2016 řeší některé aspekty správy veřejných financí. Zákon o zadávání veřejných zakázek z roku 2012 navíc odstranil řadu nedostatků zjištěných v předchozích letech.

V rámci dialogu se soustavně stanovovala konkrétní opatření v oblasti řádné správy věcí veřejných, která se dále sledovala**54**

Víceúrovňové struktury (viz *schéma 2* a *3*) tvořily spolehlivý základ otevřeného dialogu, v jehož rámci byly dohodnuty, stanoveny, plněny a monitorovány priority. Na plenárním zasedání posíleného stálého dialogu i schůzích podvýborů se každoročně znovu posuzovala konkrétní opatření týkající se hlavních oblastí správy věcí veřejných.

55

Výsledkem monitorování prováděného Komisí jsou výroční zprávy o pokroku. Z analýzy Účetního dvora vyplývá, že zprávy Komise o pokroku věrohodně hodnotí pokrok, kterého bylo v klíčových oblastech správy věcí veřejných v Srbsku dosaženo. Podle těchto zpráv bylo v letech 2007–2013 v oblasti boje proti korupci dosaženo určitých hmatatelných výsledků. Za podpory NPP byl například vytvořen institucionální rámec, zvýšila se účast organizací občanské společnosti a bylo zahájeno vyšetřování některých závažných případů korupce. Pokrok byl zaznamenán i v oblasti reformy veřejné správy a finanční kontroly v rámci reformy správy veřejných financí a také v oblasti zadávání veřejných zakázek došlo ke značnému pokroku. Nejproblematictější klíčovou oblastí řádné správy věcí veřejných byla reforma soudnictví, kde byl od roku 2007 zaznamenán jen malý pokrok.

31 Na rozpočtovou podporu bylo určeno 100 milionů EUR z prostředků NPP na rok 2009 pro Srbsko. Program doplňoval revidovaný program MMF ve výši 2,9 miliard EUR a úvěry Světové banky na rozvojovou politiku.

56

Pokud jde o činnost srbské strany, od roku 2010 svědčí národní akční plány pro provádění doporučení Komise o tom, že byly vymezeny transparentní cíle a úkoly, a předpokládají řádné monitorování a vytváření systematického a snadno srovnatelného přehledu následných opatření.

V rámci dialogu došlo k provázání politických priorit s vytvářením politik

57

Hlavní programovací dokumenty NPP pro Srbsko³² z let 2007 až 2013, které v zásadě vycházejí z klíčových dokumentů dialogu, se v dostatečné míře zabývaly hlavními oblastmi správy věcí veřejných, ačkoli na reformu správy veřejných financí byl kladen poněkud menší důraz. Dialog se pravidelně zabývá podporou NPP obecně či konkrétními projekty NPP, které jsou významnými nástroji pro zlepšení správy věcí veřejných v Srbsku. Společný monitorovací výbor NPP (viz **schéma 2**) byl vytvořen v roce 2008 a věnoval se konkrétním aspektům provádění v rámci dialogu na vyšší úrovni, jakož i strategické úrovni finanční pomoci³³.

58

V rámci společného monitorovacího výboru zahájilo v roce 2012 svou činnost osm podvýborů pro monitorování oblastí. Svou pozornost věnují především okolnostem, za nichž je podpora z NPP poskytována. Jsou řízeny Komisí a Srbskem (Úřadem Republiky Srbsko pro evropskou integraci), mají transparentní strukturu a zavedly účinný a snadno porovnatelný nástroj pro monitorování. Podvýbory pro monitorování oblastí také podstatně zlepšily soulad mezi určováním vnitrostátních potřeb a poskytováním podpory z NPP. Například projekty v oblasti reformy veřejné správy v rámci posledních národních programů NPP byly zaměřeny na téměř všechny priority vymezené v části dokumentu o posouzení potřeb Srbska na období 2011–2013 věnované reformě veřejné správy³⁴.

Důraz kladený v dialogu a při programování na správu věcí veřejných nebyl v návrzích projektů zpravidla přímo zohledněn

59

Řádná správa věcí veřejných byla zvláště zohledňována v rámcovém programování NPP, zčásti proto, že se v předchozích kolech přístupových jednání vyskytly problémy v oblasti správy věcí veřejných, které byly považovány za ukazatel nedostatečné přípravy dotčených zemí. Komise ani srbské orgány však důraz kladený na správu věcí veřejných zpravidla nezohledňovaly přímo na úrovni plánování projektů.

- 32 Dohoda o stabilizaci a přidružení, strategie Komise pro rozšíření, evropské partnerství, víceleté orientační plánovací dokumenty a roční národní programy NPP.
- 33 Společnému monitorovacímu výboru NPP spolupředsedá zástupce Komise na vysoké úrovni (na úrovni ředitele) a národní koordinátor NPP, jímž je v současnosti ministr pro evropskou integraci.
- 34 Skutečnost, že se při vytváření politik věnuje více pozornosti správě věcí veřejných, navíc zohledňuje strategie rozšíření EU na období 2013–2014, jež předpokládá další zásadní úsilí o rozvoj řízení a kontroly veřejných finančních prostředků.

60

Konkrétní zmínky o řádné správě věcí veřejných obsahovala méně než polovina dokumentů o koncepci projektů v období 2007–2012. Dokumentace projektů, u nichž byly aspekty správy věcí veřejných sice významné, ale nepatřily mezi prioritní cíle, se nejčastěji obecně zmiňovala o nutnosti zajistit transparentnost. O rizicích korupce či možném střetu zájmů se Komise či srbské orgány konkrétně zmínily pouze v polovině dokumentů o koncepci projektů. Od roku 2011 je však problematika řádné správy věcí veřejných v koncepci projektů více zohledňována.

61

Seznam průřezových aspektů v koncepci projektů nezahrnoval řádnou správu věcí veřejných ani boj proti korupci. Dokumenty o koncepci projektů z let 2007–2011 se omezovaly výhradně na tři průřezová kritéria: rovné příležitosti, životní prostředí a menšiny. Čtvrtým průřezovým aspektem doplněným v roce 2012 pak byla účast občanské společnosti a zainteresovaných stran.

62

Ani u jednoho kontrolovaného projektu (viz **příloha II**) nebylo součástí jeho koncepci formální posouzení nutnosti přijmout pro oblast, v níž příjemce působí, konkrétní protikorupční opatření či jiná opatření pro zajištění řádné správy věcí veřejných. Výjimkami byly projekt E „Posílení právních předpisů na centrální úrovni“, jehož projektová dokumentace zahrnovala v omezené míře problematiku korupce, a projekt I „Podpora rozvoje malých a středních podniků“, jenž byl přímo zaměřen na boj proti korupci a neformální ekonomice prostřednictvím zavádění elektronických služeb.

63

Ačkoli v koncepci prověřovaných projektů se přímo nezmiňovaly boj proti korupci či správa věcí veřejných, většina k boji proti korupci a lepší správě věcí veřejných nepřímo přispěla. Činnosti v rámci některých projektů, které přispěly k šíření povědomí o osvědčených postupech v oblasti zadávacího řízení a zakázek a jejich využívání (např. projekt A „Komunální infrastruktura“ a B „Dohled nad výstavbou silničních komunikací v koridoru X“), byly v souladu s národní strategií boje proti korupci. Řádnou správu věcí veřejných podpořil projekt A „Komunální infrastruktura“ také prostřednictvím činností zaměřených na finanční řízení, kontrolu a audit na místní úrovni a činností souvisejících s vytvořením souboru financovatelných projektů podle norem EU. Za projekty, které přispěly k odstraňování korupce, lze považovat i projekty zaměřené na budování administrativní kapacity v oblasti životního prostředí a energetiky (projekt D „Posílení Inspekce životního prostředí“ a H „Energetická agentura“) a zemědělství (projekt C „Efektivní hospodaření s půdou“ a J „Podpora zemědělství“).

Komise při schvalování srbského systému pro správu prostředků EU zcela nezohlednila srbskou správu veřejných financí

64

Účetní dvůr zkoumal, zda Komise soustavně hodnotila rizika v subjektech provádějících NPP, zda srbské orgány přijaly vhodná zmírňující opatření a v případě potřeby i následná opatření a zda byl tento proces součástí komplexního posouzení problematiky správy veřejných financí, které Komise provedla.

U subjektů provádějících NPP se systematicky analyzovala rizika, správa veřejných financí však nebyla před decentralizací hospodaření s prostředky EU komplexně posouzena

65

Nařízení o NPP stanoví, že pokud je to možné, musí být řízení prostředků EU převedeno z Komise na kandidátské země, aby se zvýšila odpovědnost přijímající země za řízení pomoci EU. K tomu dochází prostřednictvím nových národních subjektů, obecně označovaných jako systém decentralizovaného provádění, které provádějí předvstupní pomoc. Komise by před tím, než rozhodne o svěřeni pravomocí³⁵ k řízení prostředků EU přijímající zemi, měla zajistit, aby dotčená země splňovala stanovené podmínky, zejména pokud jde o řídicí a kontrolní systémy³⁶.

66

Aby mohlo dojít k decentralizaci řízení nejprve s kontrolami Komise a poté bez z nich, postupuje Srbsko podle podrobného plánu obsahujícího orientační referenční hodnoty a lhůty. U prováděcích struktur NPP³⁷ bylo podle tohoto plánu v rámci jejich akreditace srbskými orgány a Komisí provedeno systematické hodnocení rizik. Předmětem akreditačního řízení však byly pouze struktury vytvořené pro účely decentralizovaného řízení prostředků z NPP. Neexistoval žádný právní požadavek na komplexní posouzení celkového pokroku v oblasti správy veřejných financí a předcházení korupci a boje proti ní v Srbsku. Akreditační řízení pro systém decentralizovaného provádění tak účinně podpořilo správu věcí veřejných pouze v oblasti řídicích struktur NPP, nebylo však součástí celkové strategie v oblasti správy veřejných financí na celostátní úrovni.

67

Předpokládá se, že dostatečně rozvinuté útvary vnitřního auditu na ministerstvu financí a v rámci resortních ministerstev bude pozitivním přínosem pro řídicí a kontrolní systém požadovaný pro účely decentralizovaného řízení. Přestože bylo nedávno dosaženo určitého pokroku³⁸, vnitrostátní útvary vnitřního auditu začínají teprve poskytovat účinnou podporu decentralizovanému řízení prostředků EU. Zpráva SIGMA³⁹ z roku 2013 uvádí, že v souvislosti s podvody a nesrovnalostmi ve finančním řízení nebyla přijata žádná politika a že ústřední harmonizační jednotka⁴⁰ na ministerstvu financí neposkytovala vedoucím pracovníkům provádějícím finanční řízení a interním auditorům v oblasti vyhodnocování rizik a podvodů dostatečnou metodickou podporu.

35 Při decentralizovaném řízení svěří Komise řízení některých činností přijímající zemi, ponechá si však celkovou finanční odpovědnost za plnění souhrnného rozpočtu.

36 Čl. 56 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1), a článek 11 a 19 nařízení (ES) č. 718/2007, kterým se provádí NPP.

37 Podle decentralizovaného řízení musí Srbsko vytvořit struktury pro zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluv, úhrady, monitorování a podávání zpráv o programech NPP.

38 Viz závěry k projektu 8 „Vnitřní finanční kontrola ve veřejné správě“ uvedené v **rámečku 7 a 12**.

39 Hodnocení Srbska v rámci SIGMA, duben 2013, Koordinace, provádění a priority reformy veřejné správy.

40 Úkolem ústřední harmonizační jednotky je rozvíjet a harmonizovat vnitřní audit ve veřejném sektoru. Viz rovněž **rámeček 7 a 12**.

68

Komise ve své strategii rozšíření z roku 2013 učinila kroky správným směrem a zdůraznila, že zásadní problémy je nezbytné řešit nejprve u zemí zapojených do procesu rozšíření. Výslovně uvedla, že bude nezbytné výrazně posílit systémy správy veřejných financí, aby se omezilo riziko podvodů a korupce. Odvětvová rozpočtová podpora NPP je navíc podmíněna splněním nezbytných standardů správy veřejných financí.

Byla přijata a dále sledována opatření ke zmírnění rizik

69

Opatření přijatá ke zmírnění rizik zjištěných u subjektů provádějících NPP byla relevantní a Komise sledovala jejich provádění. Poté, co byly přeneseny pravomoci k řízení prostředků, Komise pokračuje v monitorování systému a dále sleduje všechny nevyřešené problémy (např. auditní zjištění se středním a nízkým rizikem, která nebyla dosud vyřešena). Důležitým faktorem zmírňujícím rizika je skutečnost, že Komise může v případě, že požadavky nejsou plněny, přenesené pravomoci k řízení prostředků odebrat nebo pozastavit.

70

Rizika spojená s fluktuací zaměstnanců⁴¹ a politickými změnami v průběhu provádění decentralizovaného řízení, jež by mohla vést ke ztrátě zkušeností a součinnosti, nelze snadno řešit ve fázi, kdy byly svěřeny pravomoci k řízení prostředků, a vyžadují aktivní sledování. Jakmile jsou pracovníci zaměstnáni, účastní se především školení a mají jen omezené možnosti získat praktické zkušenosti, neboť dosud nebyly provedeny žádné operace. S touto skutečností jsou spjata další rizika v podobě demotivace a vysoké fluktuace zaměstnanců.

71

Dalším rizikem, které se ve strukturách NPP vyskytuje, je v současné době omezená ochrana oznamovatelů, kterou stanoví národní protikorupční strategie pro období 2013–2018. Srbské orgány připravují nový právní předpis o whistleblowingu, aby získali důvěru případných oznamovatelů.

41 Odhady ve zprávě SIGMA z roku 2013 uvádějí 15–20 % ročně. Ve zprávě se rovněž konstatuje, že změny vlády vedou k vyšší míře fluktuace zaměstnanců, zejména ve vedoucích pozicích.

Závěry

72

Z celkového hlediska řídí Komise předvstupní pomoc poskytovanou Srbsku účinně. Finanční předvstupní pomoc spolu s dalšími formami podpory je pro Srbsko účinnou pomocí při provádění sociálních a hospodářských reforem a zlepšování správy věcí veřejných. Na základě zkušeností získaných v jiných zemích, kterým byla poskytována pomoc z NPP, klade Komise při plánování své finanční i nefinanční pomoci určené Srbsku stále větší důraz na aspekty správy věcí veřejných.

Řídí Komise projekty NPP účinně?

73

Z celkového hlediska řídí Komise projekty NPP v Srbsku účinně. Programování pomoci z NPP je založeno na jednotném strategickém rámci a přístup k výběru projektů, které jsou důležité pro přípravu Srbska na přistoupení k EU, se postupně zlepšuje (viz body 9–22).

74

Kontrolované projekty v oblasti správy věcí veřejných i v jiných oblastech do značné míry dosáhly plánovaných výstupů (viz body 39–43), vyskytovaly se však u nich problémy spjaté s jejich:

- a) Přípravou: Nebyla věnována dostatečná pozornost vymezení cílů, posouzení potřeb, zkušenostem získaným s dřívějšími projekty ani podmíněnosti pro zahájení projektů a časovou posloupnost operací (viz body 24–31);
- b) Prováděním: U kontrolovaných projektů v rámci dřívějších programů NPP docházelo k někdy značným prodlevám. Intervence byly systematicky monitorovány na úrovni zakázek, nikoli však na úrovni projektů, a nápravná opatření přijímaná Komisí se většinou omezovala na změnu činností. Některé soutěže o veřejné zakázky a zadávací řízení nebyly zcela efektivní či účinné (viz body 32–38, 44 a 45);
- c) Udržitelností: U dvou třetin projektů není jisté, zda budou jejich výsledky udržitelné. Kvůli problémům v oblasti lidských zdrojů byla ohrožena především udržitelnost projektů v oblasti správy věcí veřejných (viz body 46–48).

75

Dopady některých těchto nedostatků v koncepci zmírnil flexibilní přístup Komise k řízení a Komise při přípravě posledních ročních programů NPP přijala opatření k odstranění nedostatků zjištěných u dřívějších programů NPP (viz body 27–31 a 38).

Závěry a doporučení

Řídí Komise nefinanční pomoc v rámci podpory správy věcí veřejných účinně?

76

Komise řídila nefinanční pomoc poskytovanou Srbsku v oblasti správy věcí veřejných z celkového hlediska účinně. Svého dialogu se Srbskem účinně využívala k řešení problémů v oblasti správy věcí veřejných a boje proti korupci. Svůj přístup postupně zlepšila tak, aby je zohledňovala při vytváření politik a v koncepci projektů. Komisi se dařilo účinně podporovat správu věcí veřejných v rámci struktur financování z EU, nevzala však zcela v úvahu vnitrostátní správu veřejných financí (viz body 50–71).

77

Komise zahájila se Srbskem strukturovaný dialog o správě věcí veřejných. Tento dialog se v dostatečné míře věnuje klíčovým oblastem správy věcí veřejných, zavádí rovněž konkrétní opatření a jejich další sledování a propojuje politické priority s vytvářením politik. Strategie rozšíření EU a revidované nařízení o NPP se v rostoucí míře zaměřují na správu finančních a ekonomických záležitostí v přístupujících zemích (viz body 50–58).

78

Účetní dvůr konstatoval, že důraz kladený v dialogu a při programování na správu věcí veřejných, byl v koncepci projektů zohledněn již méně. V těch částech projektové dokumentace, které se týkaly podmíněnosti, již nabytých zkušeností a průřezových aspektů, byla rizika v oblasti správy věcí veřejných zohledněna jen v omezené míře nebo nebyla zohledněna vůbec. Přestože ve většině projektů z poslední doby, které Účetní dvůr zkoumal, není potřeba přijmout protikorupční opatření či jiná opatření pro zajištění řádné správy věcí veřejných výslovně zmíněna, Účetní dvůr konstatoval, že většina těchto projektů svými činnostmi v oblasti budování administrativní kapacity k boji proti korupci a k lepší správě věcí veřejných nepřímo přispěla (viz body 59–63).

79

Při schvalování systému decentralizovaného provádění Komise hodnotila srbské struktury pro správu prostředků EU. Systematicky vyhodnotila rizika v rámci struktur NPP a monitorovala opatření přijatá k jejich zmírňování. V souladu s právními požadavky však byly předmětem akreditačního řízení pouze subjekty provádějící NPP, což znamená, že systém decentralizovaného provádění nenavazoval na předběžné komplexní posouzení správy veřejných financí a boje proti korupci na celostátní úrovni (viz body 65–71).

Doporučení

80

V zájmu lepšího programování, koncepce a provádění projektů NPP by Komise měla:

- a) zajistit, aby stanovení prioritních projektů a jejich výběr byly transparentnější a systematictěji dokládány a zohledňovaly jednotlivé fáze odůvodněného stanovení prioritních projektů;
- b) zlepšit proces využívání nabytých zkušeností vytvořením specializované databáze, v níž by byly shromažďovány poznatky získané na základě provádění dřívějších projektů v Srbsku a jiných relevantních přijímajících zemích. Mezi takové poznatky by měly patřit přehledy či typologie neúspěšných či opakovaných zadávacích řízení. Je třeba rovněž zvážit, zda by do databáze neměla být vkládána i hlavní doporučení uvedená v závěrečných zprávách o zakázkách. Členění databáze by mohlo odpovídat hlavním oblastem programování NPP;
- c) systematicky dokládat posuzování potřeb, na jehož základě jsou stanovovány očekávané výstupy projektů a zakázek, aby se tak především zvýšila odpovědnost příjemců podpory za stanovené potřeby;
- d) posílit zásadu podmíněnosti. Především je třeba v předstihu a na základě konkrétních měřitelných kritérií ověřit způsobilost příjemce podpory učinit vše, co kvalitní projekt vyžaduje, a rovněž skutečnost, zda jsou součástí projektu v souladu s vnitrostátním právem a zda byla vydána nezbytná stavební povolení. Větší důraz na podmíněnost by měl přispět ke snížení počtu projektů, které nejsou připraveny k realizaci, a to především rozsáhlých infrastrukturních projektů;
- e) vytvořit systém pro pravidelné podávání stručných zpráv o pokroku, aby byla odpovídající auditní stopa zajištěna u celého projektu a nikoli jen u jednotlivých zakázek. Součástí souhrnných zpráv by měl být kompletní seznam zakázek zadaných v rámci daného projektu či odvětví;
- f) zavést systém pro kontrolu užitečnosti projektových výstupů (včetně studií, analýz, postupů, protokolů a školicích materiálů) ve střednědobém a dlouhodobém výhledu. Větší důraz na samotnou užitečnost by měl přispět k tomu, aby se pozornost přesunula od zajišťování výstupů a plnění smluvních a platebních směrných hodnot k zajištění trvalejších výsledků.

Závěry a doporučení

81

Pokud jde o strukturovaný dialog se Srbskem o správě věcí veřejných a systému decentralizovaného provádění, Komise by měla:

- a) srbské orgány upozornit, že musí ještě více racionalizovat svůj soubor národních strategií a dokončit plnohodnotný plán reformy správy veřejných financí, a v případě potřeby poskytovat v této souvislosti technickou podporu;
- b) v rámci programování NPP přijmout opatření s cílem posílit mechanismus konzultací s organizacemi občanské společnosti, které působí v oblasti správy věcí veřejných;
- c) vydat pokyny, aby při přípravě projektů byla v náležitých případech posouzena nutnost přijmout konkrétní protikorupční opatření či jiná opatření pro zajištění řádné správy věcí veřejných v dané oblasti;
- d) při posuzování celostátních reforem správy veřejných financí ověřit, že je v plném rozsahu zohledněna auditní činnost prováděná Komisí v souvislosti s akreditačním procesem týkajícím se systému decentralizovaného provádění.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 21. října 2014.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Seznam kontrolovaných projektů NPP

Pořadové číslo	Název	Národní program / číslo projektu	Rozpočet (v milionech EUR) ¹
Projekty v oblasti správy věcí veřejných			
Spravedlnost a vnitřní věci – Boj proti korupci a administrativní kapacita			
1.	Reforma policie: vnitřní záležitosti	2007/6	1,0
2.	Boj proti korupci	2008/5	2,5
3.	Efektivnější a transparentnější soudnictví	2007/4	2,6
4.	Větší transparentnost a účinnost (státní zástupci a trestněprávní systém)	2008/8	4,5
Reforma veřejné správy			
5.	Program podpory obcí	2007/2	22,5
6.	Prizpůsobení odboru srbské celní správy pro vymáhání práva normám, organizaci a provozní metodice agentur EU pro vymáhání práva	2008/6	4,4
Správa veřejných financí			
7.	Podpora Úřadu pro zadávání veřejných zakázek	2007/7	2,0
8.	Podpora rozvoje vnitřní finanční kontroly ve veřejné správě, 3. fáze	2008/2	2,0
Projekty v jiné oblasti než správa věcí veřejných			
Sociální rozvoj			
9.	Program regionálního hospodářského a sociálního rozvoje	2007/13	23,3
10.	Reforma zdravotnictví: pohotovostní lékařské služby	2007/16	10,0
Rozvoj soukromého sektoru			
11.	Podpora konkurenceschopnosti soukromého sektoru	2007/22	3,5
Doprava			
12.	Želežjův most – obnova srbské infrastruktury	2009/4	30,0
Životní prostředí, změna klimatu a energetika			
13.	Ochrana životního prostředí v Elektroenergetickém podniku Srbska	2008/17	11,0
Zemědělství a rozvoj venkova			
14.	Budování kapacit pro provádění politik v oblasti rozvoje venkova podle norem EU	2007/32	4,4
Další <i>acquis</i> EU a průřezové činnosti			
15.	Podpora občanské společnosti I	2007/12	2,0
	Podpora občanské společnosti II	2008/11	2,5
Celkem			128,4

¹ Národní spolufinancování nezahrnuto.

Seznam projektů NPP kontrolovaných z hlediska začlenění aspektů správy věcí veřejných a boje proti korupci jakožto průřezových aspektů

Pořadové číslo	Název	Národní program / číslo projektu	Rozpočet (v milionech EUR)
A.	Program na podporu komunální infrastruktury na rok 2010	2010/3	31,1
B.	Dohled nad výstavbou silničních komunikací v koridoru X (úseky Grdelica – Vladičin Han a Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	Budování institucionální kapacity a podpora zemědělství a rozvoje venkova v Srbsku	2010/20	2,8
D.	Posílení srbské Inspekce životního prostředí a relevantních zúčastněných stran	2010/23	2,5
E.	Posílení legislativních, politických a koordinačních kapacit na centrální úrovni	2011/3	6,5
F.	Sociální a hospodářský rozvoj v Podunají	2011/13	18,5
G.	Komunální investiční program pro poskytování environmentálních grantů a úvěrů	2011/17	19,1
H.	Budování kapacity energetické agentury	2011/19	1,5
I.	Podpora rozvoje malých a středních podniků	2012/7	6,2
J.	Podpora zemědělství a rozvoje venkova (zejména opatření 1.4 a 2)	2012/10	15,6
Celkem			113,8

Shrnutí

IV

NPP se zaměřuje na potřeby a jeho priority vycházejí z posouzení míry plnění kritérií souvisejících s EU, jež jsou obsažena zejména v dokumentu Komise o strategii rozšíření a výročních zprávách. Kritéria přidělování zohledňují schopnost Srbska využívat a řídit finanční prostředky a to, nakolik dodržuje podmínky pro přistoupení. Tím NPP zajišťuje vazbu mezi politickým rámcem pro rozšíření a rozpočtovým procesem EU.

VI

Komise uznává skutečnost, že pro účely řízení finančních prostředků z NPP byl vytvořen proces systému decentralizovaného provádění (DIS). Srbsko v současné době připravuje ucelený program reformy správy veřejných financí, který bude vycházet z komplexní diagnostiky jednotlivých subsystémů správy veřejných financí. Bude proto provedeno posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA).

Poznámky

11

Komise již vyjádřila vládě podporu v otázce zvyšování kvality jejích strategických dokumentů prostřednictvím řady zmírňujících opatření financovaných z NPP. Komise v uplynulém roce na podporu přípravy na NPP II provedla řadu odvětvových hodnocení minulého NPP a jiné dárcovské pomoci v Srbsku, cílem přitom bylo podpořit provádění soudržných odvětvových strategií/programů na základě odvětvového přístupu.

11 První odrážka

Omezená podpora poskytnutá z NPP na proces decentralizace vycházela ze strategie reformy veřejné správy, kterou srbská vláda v roce 2004 přijala, a akčních plánů s ní souvisejících. Konkrétní oblasti podpory z NPP byly odvozeny přímo z akčních plánů strategie reformy veřejné správy. Vybraný projekt 5 (program podpory obcí) se soustředil na budování místních správních kapacit v oblastech, jež představovaly prioritu z hlediska integrace EU. V souladu s akčním plánem strategie reformy veřejné správy byl navíc tento projekt koncipován tak, aby přispěl k vypracování decentralizační strategie, což požadovalo ministerstvo, jež bylo tehdy za oblast decentralizace odpovědné. Tento projekt však provázal nedostatek politické vůle. S výstupy ze složky dotčeného projektu nicméně dále pracuje nově ustavená Rada pro decentralizaci, která se znovu sešla na podzim roku 2013 a přikročila k vypracování této strategie. V rámci nové vlády byl mandát k navržení decentralizační strategie svěřen ministerstvu pro regionální rozvoj a místní samosprávu.

Komise souhlasí s tím, že jakákoliv další podpora případného decentralizačního procesu v rámci NPP II by se musela opírat o jasnou vnitrostátní decentralizační strategii a příslušný akční plán.

11 Druhá odrážka

Komise uznává, že neexistovala žádná zastřešující strategie správy veřejných financí, jež by zahrnovala všechny klíčové aspekty této správy. Jednotlivé aspekty správy veřejných financí byly spíše zohledněny v rámci konkrétních strategií, například ve fiskální strategii nebo strategii v oblasti vnitřní finanční kontroly ve veřejné správě, a strategický základ pro podporu jednotlivých projektů NPP tak byl k dispozici i při absenci formální zastřešující strategie správy veřejných financí. Nová strategie pro rozšíření „Základní zásady na prvním místě“ klade od října 2013 zvláštní důraz na správu ekonomických záležitostí a na správu veřejných financí

a předpokládá, že by země zapojené do procesu rozšíření měly v oblasti správy veřejných financí připravit konkrétní akční plány. Proto bude podpora v rámci NPP II v této oblasti vycházet ze soudržnějšího rámce správy veřejných financí, než jak tomu bylo v minulosti. Je třeba poznamenat, že nová srbská strategie reformy veřejných financí pro období let 2013–2016 zahrnuje i správu veřejných financí. Jedná se ve srovnání s minulostí o významné zlepšení, neboť se zdůrazňuje skutečnost, že se správa veřejných financí dotýká všech rozpočtových subjektů, nikoliv pouze ministerstva financí, a že je při provádění zapotřebí koordinace a soudržnost. Plánované posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti pak dále přímo doplní celkový obraz zavedených systémů správy veřejných financí.

13

Účelem evropských partnerství je poskytnout obecný referenční rámec spíše než rámec politický, a vymezit tak prioritní oblasti k provedení reformy a zajistit obecné pokyny k poskytování finanční pomoci v těchto prioritních oblastech, přičemž se očekává, že bude dotčená země dodržovat zásady a priority zdůrazněné v tomto rámci. Tyto zásady byly se Srbskem důsledně dojednány a během prvních let programování NPP se také odrážely v srbských vnitrostátních programech. Každoročně aktualizovaná strategie pro rozšíření a výroční zprávy o pokroku jednotlivých zemí pak poskytují konkrétnější a z hlediska vstupu relevantnější rámec.

14

Komise uznala, že je třeba zlepšit ukazatele v oblasti programování pomoci z NPP, přičemž tuto otázku řešila v rámci NPP II. Orientační strategické dokumenty k jednotlivým zemím, jež stanoví dlouhodobou strategickou orientaci financování z NPP u jednotlivých zemí, zahrnují přílohu, která jednotlivé ukazatele na různých úrovních podrobně vymezuje. Jejich součástí jsou mimo jiné i ukazatele v oblasti správy ekonomických záležitostí a boje proti korupci.

16

Komise uznává, že v rámci dřívějších programů NPP byly některé projekty vybrány vzhledem ke svému významu pro Srbsko, a to na základě ujištění o jejich hladkém provedení, jež poskytla jeho vláda. V rámci programů NPP z let 2012 a 2013 již byly zavedeny mnohem přísnější požadavky na připravenost projektu, které se budou nyní v rámci NPP II vymáhat ještě systematictěji. Komise prostřednictvím pomoci z NPP podpořila vytvoření nové metodiky pro výběr investičních projektů, jež budou součástí jednotného vnitrostátního rezervoáru projektů. Cílem této metodiky je pomoci srbské vládě posoudit a) stanovené priority a b) zralost projektů/programů v odvětvích infrastruktury.

20

Komise sdílí názor o významu organizací občanské společnosti a bude i nadále podněcovat a podporovat zapojení těchto organizací do programování NPP.

Rámeček 3

Proběhla synchronizace dodávek se vstupy ze souběžně probíhajícího twinningu, a to na podporu institucionálního rozvojového plánu pro platební agenturu. Platební agentuře bylo v rámci systematizace ministerstva zemědělství přiděleno 105 míst. V průběhu trvání tohoto projektu se třikrát změnilo složení vlády, což mělo za následek narušení plánovaného náboru do platební agentury.

26

Byla přijata opatření s cílem zlepšit schopnost poučit se z předchozích zkušeností, a tím zdokonalit programovací proces NPP II (období let 2014–2020). Poučení a doporučení získané z odvětvových posouzení složky I NPP v Srbsku se uplatnily při vytváření programu pro NPP z roku 2014. Tabulka obsahující doporučení pro všechna jednotlivá odvětví i pro celkové programování byla zavedena jako klíčový výchozí dokument pro odvětvové pracovní skupiny působící v rámci programovacího procesu v roce 2014.

27

Od dob NPP z roku 2012 se výchozí podmínky pro programování používají cíleně, jsou jasně vymezeny v odvětvových/projektových dokumentech (*fiches*) tak, aby je bylo možné měřit, a jsou vymáhány ve fázi provádění. Mnoho projektů bylo v rámci programování v případě nesplnění zásadních podmínek odloženo. Komise má nicméně v plánu vymáhat podmínky důsledněji a dala srbské vládě jasně najevo, že v rámci programování budou vzaty v potaz pouze plně zralé projekty.

33

Zprávy Komise sestavené dále pověřenou schvalující osobou, pak skutečně ukazují vysoké splnění cíle a míry uzavřených smluv, jejichž úroveň je rok co rok stálá, a prokázaly tak vysoké absorpční kapacity.

37

Reakce Komise se, a to zejména na prvních monitorovacích výborech, soustředila na zabezpečení úspěšného provádění probíhajících projektů, což vyústilo v zavedení flexibilního řízení smluv. Výsledkem tohoto procesu bylo, že došlo případ od případu k posílení mechanismů monitorování a ke zpřísnění rozhodnutí, pokud se v průběhu provádění objevily potíže.

Rámeček 7 – Odpověď na první odstavec

Objem obecních dluhopisů v případě města Novi Sad představuje druhou největší půjčku místní samosprávy v Srbsku. Výsledky, jichž bylo v rámci tohoto programu dosaženo, ovlivňují trh i v roce 2014; předpokládá se například, že další obecní dluhopisy vydá město Šabac a obec Stara Pazova. Na srbský svaz měst a obcí i nadále přicházejí žádosti o poskytnutí pomoci při vydávání obecních dluhopisů, které představují alternativu k půjčkám. Komise zastává názor, že bez této pomoci by v Srbsku trh s obecními dluhopisy pravděpodobně

vůbec neexistoval a obce by se i nadále potýkaly s vysokými úrokovými sazbami bankovních půjček. Proto byla podpora obecních dluhopisů pro místní úvěrový trh s veřejnými dluhopisy v Srbsku, pro financování obecní infrastruktury a pro úspory v místních rozpočtech důležitým prvním krokem.

Rámeček 7 – Odpověď na druhý odstavec

Finanční podpora z NPP pomáhá vládě v plnění kritérií EU a je doplňujícím prvkem politického dialogu. Komise upozornila na nedostatky v činnosti ústředního útvaru pro harmonizaci a v personálním obsazení útvarů interního auditu v příslušných strukturách v rámci svého politického dialogu se srbskými orgány, zejména v rámci příslušného podvýboru dohody o stabilizaci a přidružení a v rámci hodnotící zprávy ke kapitole 32. Očekává se tedy, že v záležitostech přístupových jednání dojde v krátké době k zlepšení. I když projekt z roku 2008 nestačil na vyřešení všech obtíží, významně přispěl k dosažení takové úrovně příprav, která umožnila, aby Komise navrhla otevření kapitoly 32.

43

Na základě tohoto konkrétního projektu nelze vyvodit obecné závěry o účelnosti podpory EU v oblasti veřejně prospěšných staveb. Ve většině případů označil stavitel v posouzení za původce průtahů dodavatele. Počínaje NPP z roku 2011 se navíc nyní tento druh potíží řeší na základě lepšího propojení mezi prvky politiky a programování.

45

Komise uznává, že neexistuje souhrnný monitorovací dokument k historii neúspěšných nabídkových řízení. Nicméně důvody, proč bylo nabídkové řízení zrušeno nebo bylo neúspěšné, se případ od případu analyzují a zohledňují pro účely případného opětovného vyhlášení.

Rámeček 10 – Odpověď na první odstavec

Nabídkové řízení na reformu policie skončilo neúspěchem vzhledem k tomu, že po uplynutí úředně stanovené lhůty byla předložena jediná nabídka. I po neúspěchu nabídkového řízení byl příjemce (útvary vnitřních záležitostí ministerstva vnitra) odhodlán projekt i nadále realizovat, přičemž problémy s nedostatečnou autonomií útvaru, s odpovídajícím personálním zajištěním a s podporou ze strany vrchního vedoucího pracovníka ministerstva vnitra i nadále ovlivňovaly schopnost útvaru vnitřní kontroly účinně bojovat proti korupci v rámci policejních složek. Tyto problémy byly předmětem zvláštních dopisů, které ministři zaslal předseda delegace a zástupce twinnigového partnera.

Rámeček 11 – Odpověď na první odstavec

Komise již poučení získané na základě této zkušenosti uplatnila. V rámci problematiky IT v oblasti justice obsahuje program NPP z roku 2012 jako první krok analýzu potřeb. Případnou další pomoc lze uplatnit až po dokončení této analýzy potřeb.

Rámeček 11 – Odpověď na druhý odstavec

Komise souhlasí s tím, že absence jasného rámce regionální politiky představovala z hlediska udržitelnosti riziko. Neexistoval však jednotný model EU, který by bylo bývalo možno navrhnout: organizační hlediska je totiž třeba vymezit na vnitrostátní úrovni, přičemž se jedná o politické rozhodnutí srbské vlády. Udržitelnost se stala problémovou oblastí, když vyšlo najevo, že Srbsko v dostatečně rané fázi celého procesu nezavede rámec pro regionální politiku a legislativní rámec, jakož ani jasné mechanismy financování. Komise by ráda podotkla, že všechny regionální rozvojové agentury financované z prostředků EU i po ukončení projektu a financování ze strany EU fungují. Ačkoliv dosud do značné míry závisí na projektech, vydobyla si většina z nich na regionální úrovni uznání a těží z programů přeshraniční spolupráce, vnitrostátních prostředků, prostředků dvoustranných dárců a také ze soukromých příjmů z poskytování různých služeb podnikům. Významným poučením, které z tohoto programu vyplývá, je, že činnosti mají mít jasné pořadí tak, aby například přijetí strategického/legislativního rámce bylo podmínkou pro přiznání další pomoci.

Rámeček 11 – Odpověď na třetí odstavec

Tento projekt lze považovat za jednorázovou vládní pomoc obecním samosprávným celkům, jež teprve následně přejímají odpovědnost za údržbu a nákup vybavení a infrastruktury ve svých zdravotnických zařízeních.

V době nákupu mělo ministerstvo zdravotnictví v úmyslu pořídit více vozidel, aby mohlo uspokojit rozsáhlejší potřeby (vozový park měl čítat 1000 vozidel, přičemž Srbsko disponovalo pouze 400 vozidly včetně 252 vozidel, jež byly darem EU). Finančních zdrojů se nicméně dostává čím dál tím méně, a tak v rámci možností obecních rozpočtů probíhaly pouze opravy a sporadické nákupy.

Nákupy EU lze považovat za nouzovou pomoc při obnově, neboť před rokem 1991 k žádným takovýmto nákupům nedošlo a tato vozidla celý systém skutečně velmi potřeboval. Důsledky pro poskytování služeb a pro zdraví občanů by totiž jinak byly velmi vážné.

Doposud se jedná o nejnovější vozidla, jež jsou v zemi k dispozici, a neustále jsou maximálně využívána: rozšířené schopnosti, jež byly projektem vytvořeny, tak stále přetrvávají. Obnova vozového parku závisí na hospodářském vývoji země v budoucnu.

Rámeček 12 – Odpověď na první odstavec

Komise souhlasí s tím, že na některých ministerstvech je nábor zaměstnanců pro vnitřní audit obtížný. Srbsko nicméně Komisi informovalo o tom, že funkce vnitřního auditu byla zavedena v 76 rozpočtových subjektech (u 55 na úrovni ústřední vlády a 21 na úrovni místní správy). Tyto subjekty odpovídají za 90 % veřejných finančních prostředků. Všechna ministerstva zřídila útvary vnitřního auditu, ale na dvou ministerstvech nebyly ještě příslušné pozice obsazeny. Menší rozpočtové subjekty mohou zatím buď vytvořit společný útvar interního auditu, nebo uzavřít dohodu s těmi rozpočtovými subjekty, které funkcí vnitřního auditu disponují, a využít jejich auditorů.

Tato otázka bude předmětem jednání v rámci kapitoly 32; očekává se tedy, že v tomto směru dojde k pokroku, který bude před uzavřením uvedené kapitoly pečlivě monitorován.

Rámeček 12 – Odpověď na druhý odstavec

Komise bere na vědomí, že je obtížné udržet v klíčových správních strukturách proškolené zaměstnance a vnímá tuto situaci jako horizontální výzvu v kandidátských zemích. Tato otázka bude ve všech oblastech během jednání monitorována, neboť kteroukoliv z kapitol lze uzavřít, teprve jakmile jsou příslušné právní předpisy plně v souladu s právními předpisy EU a jakmile se správní kapacita považuje za dostatečnou k provedení politik EU.

48

Byly již podniknuty kroky ke zmírnění nedostatku v oblasti udržitelnosti. Plán monitorování zaměřeného na výsledky (ROM) na rok 2014 zahrnuje řadu monitorování *ex post* zaměřených na výsledky, jejichž cílem je zkontrolovat udržitelnost výsledků projektů NPP ve střednědobém a dlouhodobém výhledu.

59

Při formálním zahájení přístupových jednání se Srbskem v lednu 2014, která začala kapitolami souvisejícími s otázkou právního státu (kapitola 23 „soudnictví a základní práva“ a kapitola 24 „spravedlnost, svoboda a bezpečnost“), byl velký důraz kladen na potřebu zajistit řádnou a předvídatelnou atmosféru právního státu, která celkově podpoří zlepšení prostředí správy věcí veřejných. Nedílnou a prioritní součástí tohoto úsilí je účinný a odrazující boj proti korupci na všech úrovních a ve všech odvětvích, včetně úrovně jednotlivých projektů.

61

Ve všech programových obdobích byly průřezové otázky zařazeny do obecnější problematiky fungování právního státu. Ačkoliv to v předchozích letech nebylo výslovně uvedeno, řeší Komise tyto otázky průřezově; uznává nicméně, že výslovné uvedení může v tomto ohledu přispět k lepší srozumitelnosti.

66

Srbsko v současné době připravuje ucelený program reforem správy veřejných financí, který bude vycházet z komplexní diagnostiky jednotlivých subsystémů správy veřejných financí. Bude proto provedeno posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA). Ucelený a spolehlivý program reforem správy veřejných financí je v přístupových jednáních Srbska s Evropskou unií jedním z klíčových požadavků a představuje zároveň i jeden z hlavních prvků plánování a provádění dlouhodobých reforem.

Posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti umožní srbské vládě udělat si obrázek o momentální obecné výkonnosti správy veřejných financí, na jehož základě bude moci posoudit aktuální stav v klíčových oblastech a určit, co omezuje a ohrožuje pokrok na základě nové strategie reformy správy veřejných financí. Toto posouzení bude rovněž zahrnovat posouzení struktur NPP v rámci srbských orgánů.

67

Komise souhlasí s tím, že je třeba vynaložit další úsilí s cílem zabezpečit finanční zájmy EU. Postupně byla zřízována funkce vnitřního auditu, a to tak, aby se vyrovnala s decentralizovaným řízením. Počet auditorů pro vnitřní audit a počet provedených auditů tak během času vzrůstal. U mnoha rozpočtových orgánů a příjemců je ovšem stále třeba zavést účelný a funkční systém vnitřních auditů, který vychází z požadavků zákona o rozpočtovém systému. Činnost auditorů provádějících vnitřní audity, rozpočtových inspektorů na centrální úrovni a také státního kontrolního úřadu prokazují, že v rámci vnitřní kontroly se důraz klade na kontroly souladu se zákony prováděné *ex post* a na odhalování možných nesrovnalostí. V souladu se zásadou odpovědnosti řídicích pracovníků by se mělo nicméně těžiště kontrol postupně přesouvat tak, aby řídicí pracovníci s podporou funkce vnitřního auditu přijímali zodpovědnost za zřizování a zavádění příslušných struktur finančního řízení a kontroly s cílem nesrovnalostem především předcházet.

70

Komise zavedla opatření ke snížení rizika velké fluktuace zaměstnanců. Zaměstnanci se aktivně podílí na úkolech, jež provádí delegace ve stávajícím centralizovaném rámci, tak aby mohli předtím, než budou sami provádět transakce po konečném zavedení decentralizovaného rámce, těžit z praktických zkušeností ze skutečných případů. K těmto úkolům patří i sledování hodnotících výborů, účast na kontrolách na místě a mise k ověření projektů.

71

Významným prvkem, který již byl uveden ve zprávě o hodnocení v kapitole 23, je posilování ochrany oznamovatelů. Vytvoření fungujícího systému ochrany oznamovatelů by mělo hrát významnou úlohu v akčním plánu, který Srbsko v současné době připravuje a kterým hodlá reagovat na kritéria stanovená pro otevření této kapitoly. Byl připraven návrh zákona o ochraně oznamovatelů a chystá se jeho přijetí.

Závěry a doporučení

74 a)

Komise uznává některé koncepční nedostatky, zejména u projektů v rané fázi NPP. Proto v tomto ohledu zdokonalila své odvětvové dokumenty (*fiches*). V rámci odvětvových hodnocení financovaných z NPP vyvodily z provádění NPP I (období let 2007–2012) poučení. Doporučení vyplývající z těchto posouzení byla předložena pracovním skupinám a v současné době se tato doporučení zapracovávají v rámci programování NPP II. Některá konkrétní doporučení plynoucí z odvětvových hodnocení již byla zohledněna v novém prostředí NPP II (nařízení EU 231/2014), ve společném prováděcím nařízení (nařízení EU 236/2014) a v návrhu rámcových smluv, jež je třeba uzavřít s každým jednotlivým příjemcem.

74 b)

Komise bere na vědomí ojedinělé problémy při provádění dřívějších projektů, které veřejný zadavatel řešil tak, aby se zabezpečila realizace smlouvy a odpovědné finanční chování při jejím řízení. Důsledkem celkové složitosti a technicky náročných nabídkových řízení bylo několik neúspěchů, jež byly napraveny při opakovaném nabídkovém řízení.

74 c)

Komise uznává skutečnost, že je obtížné získat a udržet si ve správních strukturách proškolené zaměstnance, jako průřezovou výzvu ve všech kandidátských zemích. Tato otázka bude během vyjednávání monitorována, neboť dotčenou kapitolu lze uzavřít, teprve až bude příslušná legislativa plně v souladu s právními předpisy EU a až se bude správní kapacita považovat za dostatečnou k provedení politik EU.

76

Srbsko v současné době připravuje ucelený program reforem správy veřejných financí, který bude vycházet z komplexní diagnostiky jednotlivých subsystémů správy veřejných financí. Bude proto provedeno posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti (PEFA). Ucelený a spolehlivý program reforem správy veřejných financí je v přístupových jednáních Srbska s Evropskou unií jedním z klíčových požadavků a představuje zároveň i jeden z hlavních prvků plánování a provádění dlouhodobých reforem.

78

Ve všech programových obdobích byly průřezové otázky zařazeny do obecnější problematiky fungování právního státu. Ačkoliv to v předchozích letech nebylo výslovně uvedeno, řeší Komise tyto otázky průřezově; uznává nicméně, že výslovné uvedení může v tomto ohledu přispět k lepší srozumitelnosti.

80 a)

Komise toto doporučení přijímá. Proces stanovení priorit a výběru se za dobu trvání NPP I celkově zdokonalil. V případě projektů NPP II se pak očekává další pokrok, a to v souvislosti s novou metodikou a v souvislosti s posunem směrem k odvětvovému přístupu, jenž posílí vazby mezi politickými prioritami a programováním pomoci. Hlavní politické priority v oblasti programování budou zohledněny ve strategickém dokumentu k příslušné zemi, přičemž ve strategickém dokumentu Komise a zprávách o pokroku budou každoročně posuzovány nedostatky v této oblasti. Po zahájení přístupových jednání by mělo být programování v každém odvětví přímo provázáno s prioritami vymezenými v příslušných kapitolách, nejprve v rámci zpráv o hodnocení a následně případně v rámci kritérií pro otevření či uzavření dané kapitoly. Další jasné zlepšení v otázkách investic by mělo vyplynout z vytvoření jednotného vnitrostátního rezervoáru strategických projektů v oblasti dopravy, energetiky, životního prostředí a podnikatelské infrastruktury, které má přijmout vláda a které má sloužit jakožto jednotný základ pro podporu z NPP ve prospěch infrastrukturních projektů.

80 b)

Komise toto doporučení přijímá. Pokud jde o tematická odvětvová hodnocení, již nyní funguje sdílení poučení získaných na základě provádění projektů, jež jsou relevantní napříč zeměmi a odvětvími, což platí zejména v případě hodnocení odvětví financovaných z NPP, v nichž byly využity poznatky učiněné při provádění NPP I (období let 2007–2012). Některá konkrétní doporučení v odvětvových hodnoceních již proto byla zohledněna v novém prostředí NPP II (nařízení EU 231/2014), ve společném prováděcím nařízení (nařízení EU 236/2014) a v návrhu rámcových smluv, jež je třeba uzavřít s každým jednotlivým příjemcem. Tato doporučení se rovněž případně zohledňují při programování NPP II. Pro účely vnitřního monitorování a vykazování existuje zvláštní tabulka, v níž je zohledněn

vývoj jednotlivých kroků podniknutých k realizaci hlavních zjištění a doporučení z předchozích hodnocení, a to podle odvětví i formy pomoci. Kromě toho má Komise v úmyslu zjistit – v souvislosti se zavedením rámce pro monitorování a vykazování ke splnění požadavků na vykazování daných právním rámcem NPP II –, zda lze na tomto základě zavést účinný a nákladově efektivní nástroj pro vykazování, který by postihnul i nabídková řízení, a to případně i v návaznosti na stávající nástroje. V souladu s nedávno aktualizovanou orientací politik v oblasti hodnocení Generálního ředitelství pro rozšíření se počítá s přezkumem stávajících postupů a nástrojů monitorování a také s posílením synergií mezi hodnocením a monitorováním, což přispěje k zajištění toho, že opatření navazující na předchozí zjištění a doporučení s nimi budou konzistentní.

80 c)

Komise toto doporučení přijímá a hodlá je zohlednit tak, že zdokonalí logický rámec opatření v akčních dokumentech NPP II, a to zejména pokud jde o výsledky a výstupy z činností, a že dále zdokonalí dokumentaci týkající se posouzení potřeb, jež tvoří přílohy k akčním dokumentům.

80 d)

Komise toto doporučení přijímá. V praxi se již tato doporučení do značné míry zohledňují, neboť od dob NPP z roku 2012 se výchozí podmínky pro programování používají cíleně, jsou jasné vymezeny v odvětvových/projektových dokumentech (*fiches*) tak, aby je bylo možné měřit, a jsou vymáhány ve fázi provádění. Mnoho projektů bylo v rámci programování v případě nesplnění zásadních podmínek odloženo. Komise má nicméně v plánu vymáhat podmínky důsledněji a dala srbské vládě jasně najevo, že v rámci programování budou vzaty v potaz pouze plně zralé projekty. V oblasti infrastruktury bude tato politika nadto podporována zavedením jednotného rezervoáru projektů, který bude zahrnovat individuální posouzení úrovně zralosti (a plnění podmínek) všech projektů.

80 e)

Komise toto doporučení přijímá. Je v plánu do zprávy dále pověřené schvalující osoby za rok 2014 zahrnout zdokonalenou auditní stopu k celému projektu, tj. ke smlouvám obsaženým v roční strategii zajištění věrohodnosti na rok 2014 a k plánu auditů na období od roku 2014. Výsledky, zjištění a doporučení plynoucí z auditu a z monitorování na místě budou prezentovány v souhrnných zprávách obsahujících údaje o celém projektu/odvětví. Tyto zprávy budou zdokonaleny tak, aby usnadňovaly a splňovaly daná doporučení.

80 f)

Komise toto doporučení přijímá a plánuje zavést systém, jímž by vzorky z těchto kontrol zahrnula do svých ročních plánů auditů a ověřování na místě.

81 a)

Komise toto doporučení přijímá. Komise v současnosti podporuje posouzení veřejných výdajů a finanční odpovědnosti s cílem umožnit srbské vládě udělat si širší obrázek o momentální výkonnosti správy veřejných financí. Takto bude možno posoudit situaci v klíčových oblastech a určit, co omezuje a ohrožuje pokrok na základě nové strategie reformy správy veřejných financí. Toto posouzení bude rovněž zahrnovat posouzení struktur NPP v rámci srbských orgánů. Srbsko v současné době připravuje ucelený program reformy správy veřejných financí, který bude vycházet z komplexní diagnostiky jednotlivých subsystémů správy veřejných financí. Pokrok bude během jednání v rámci kapitoly 32 o finanční kontrole pozorně řízen a monitorován.

81 b)

Komise toto doporučení přijímá a vítá veškeré další zapojení organizací občanské společnosti do politických i programovacích procesů. Domnívá se dokonce, že tato opatření jsou již do značné míry zavedena. Komise již poskytla pomoc z NPP na zřízení úřadu pro spolupráci s občanskou společností. Tento úřad vznikl v roce 2010. V téže roce také vnitrostátní orgány zavedly mechanismus zvaný SECO (Sector civil society organisations – „Odvětvové organizace občanské společnosti“), který občanské společnosti umožňuje podílet se na plánování, programování a monitorování pomoci z NPP. Mechanismus SECO je organizován podle odvětví. Pro každé odvětví byly zaregistrovány reprezentativní organizace občanské společnosti. Na vytváření mechanismu SECO a na posílení jeho vlivu na tvorbu politik v širším slova smyslu byla poskytnuta podpora z NPP prostřednictvím technické pomoci. Přestože byly organizace občanské společnosti k programování NPP pravidelně konzultovány, využívaly tohoto nástroje v minulosti v poměrně omezené míře.

81 c)

Komise toto doporučení přijímá a vydá pokyny s cílem zajistit, aby případně bylo při vytváření projektů v relevantních případech posouzeno, zda je zapotřebí zavést protikorupční odvětvová opatření nebo jiná opatření v zájmu řádné správy věcí veřejných.

81 d)

Komise toto doporučení přijímá a zajistí, aby se v rámci procesu reformy správy veřejných financí zohlednily výsledky auditní činnosti provedené v souvislosti s rozhodnutím z března 2014 o schválení a svěřením řídicích pravomocí.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
v zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

Ve zprávě se hodnotí, zda podpora EU – asi 1,2 miliardy EUR v období 2007–2013 – účinně napomáhala přípravě Srbska na členství v EU. Kontrolované projekty přinesly plánované výstupy, avšak objevily se také nedostatky související s jejich přípravou, prováděním a udržitelností. Účetní dvůr konstatuje, že Komise při plánování pomoci určené Srbsku správně klade důraz na aspekty správy věcí veřejných a že podpora EU Srbsku účinně pomáhá provádět strukturální reformy a zlepšovat správu veřejných financí.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace