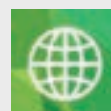


Osobitná správa

**Predvstupová pomoc EÚ  
pre Srbsko**EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Viac doplňujúcich informácií o Európskej únii je k dispozícii na internete.  
Sú dostupné cez server Európa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014

ISBN 978-92-9207-061-8  
doi:10.2865/63745

© Európska únia, 2014  
Rozmnožovanie je povolené pod podmienkou uvedenia zdroja.

*Printed in Luxembourg*

**Osobitná správa**

## **Predvstupová pomoc EÚ pre Srbsko**

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

## Body

### Zoznam skratiek

### I – VII Zhrnutie

### 1 – 6 Úvod

### 1 – 4 Základné informácie

### 5 – 6 Predvstupová pomoc EÚ pre Srbsko

### 7 – 8 Rozsah auditu a audítorský prístup

### 9 – 71 Pripomienky

### 9 – 48 Prvá časť – Riadenie projektov IPA Komisiou

### 9 – 22 Rozhodnutia o financovaní boli založené na relevantných stratégiách

### 23 – 38 Komisia začala riešiť nedostatky súvisiace s koncepciou projektov, ktoré prispeli k oneskoreniu realizácie

### 39 – 48 Projekty IPA spravidla zabezpečili plánované výstupy, no výsledky presahujúce výstupy možno nebudú udržateľné

### 49 – 71 Druhá časť – Riadenie nefinančnej pomoci na podporu správy vecí verejných zo strany Komisie

### 49 – 63 Komisia sa v dialógu so Srbskom intenzívne zaoberala záležitosťami v oblasti správy vecí verejných a má v tejto súvislosti čoraz pozitívnejší vplyv

### 64 – 71 Pri schvaľovaní systému Srbska na riadenie finančných prostriedkov EÚ Komisia v plnej miere nezohľadnila hospodárenie s verejnými financiami v Srbsku

72 – 81 **Závery a odporúčania**

72 – 79 **Závery**

80 – 81 **Odporúčania**

**Príloha I — Zoznam kontrolovaných projektov IPA**

**Príloha II — Zoznam projektov IPA kontrolovaných v rámci preskúmania správy vecí verejných a boja proti korupcii ako prierezových záležitostí**

**Odpovede Komisie**

- DD:** Dočasná dohoda o obchode a obchodných záležitostiach
- DPP:** Dokument o posúdení potrieb
- DSP:** Dohoda o stabilizácii a pridružení
- DVOP:** Dokumenty o viacročnom orientačnom plánovaní
- EP:** Európsky parlament
- EPD:** Posilnený trvalý dialóg (*Enhanced Permanent Dialogue*)
- HVF:** Hospodárenie s verejnými financiami
- IPA:** Nástroj predvstupovej pomoci (*Instrument for Pre-Accession*)
- MSP:** Malé a stredné podniky
- NIPAC:** Národný koordinátor IPA (*National IPA Coordinator*)
- OOS:** Organizácia občianskej spoločnosti
- PEFA:** Verejné výdavky a finančná zodpovednosť (*Public Expenditure and Financial Accountability*)
- PSP:** Proces stabilizácie a pridruženia
- ROM:** Monitorovanie orientované na výsledky (*Result-oriented Monitoring*)
- RVS:** Reforma verejnej správy
- SDH:** Systém decentralizovaného hospodárenia
- SEIO:** Úrad Srbskej republiky pre európsku integráciu
- SIGMA:** Podpora zlepšenia správy a riadenia vecí verejných (*Support for Improvement in Governance and Management*)
- VOFR:** Viacročný orientačný finančný rámec

## I

Od roku 2007 dosiahla finančná podpora v rámci nástroja predvstupovej pomoci (IPA) pre Srbsko výšku približne 170 mil. EUR ročne. Na správu vecí verejných, ktorú Komisia identifikovala v súvislosti so Srbskom ako najproblematickejšiu oblasť, sa vynaložila štvrtina financovania v rámci IPA. EÚ dopĺňa financovanie z IPA nefinančnými prostriedkami s cieľom pomôcť Srbsku v príprave na členstvo v EÚ.

## II

Cieľom auditu bolo posúdiť, či Komisia účinne riadi predvstupovú podporu pre Srbsko, a podrobnejšie aj podporu pre kľúčovú oblasť, ktorou je správa vecí verejných. Audit sa vzťahoval na obdobie 2007 – 2013 a jeho cieľom bolo zodpovedať tieto dve otázky:

- Riadila Komisia projekty IPA účinne?
- Riadila Komisia nefinančnú pomoc v rámci podpory správy vecí verejných účinne?

## III

Pri audite bol preskúmaný proces programovania IPA, ako aj 15 projektov financovaných v rámci IPA z ročných programov IPA pre Srbsko za roky 2007, 2008 a 2009, s osobitným zameraním na výsledky projektov. Kontrolovaná nefinančná pomoc zahŕňala dialóg medzi EÚ a Srbskom o otázkach správy vecí verejných a spoluprácu s cieľom pripraviť Srbsko na decentralizované hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ. Dvor audítorov preskúmal aj ďalšiu vzorku desiatich projektov IPA z ročných programov za roky 2010, 2011 a 2012, aby zistil, či boli správa vecí verejných a boj proti korupcii prierezovými záležitosťami v tých projektoch, v ktorých prvoradým cieľom nebola dobrá správa vecí verejných.

## IV

Pri audite sa zistilo, že celkovo riadi Komisia predvstupovú podporu pre Srbsko účinne. Finančná predvstupová pomoc Srbsku spolu s inými formami podpory mu účinne pomáhajú zavádzať sociálne a hospodárske reformy a zlepšovať správu vecí verejných v krajine. Pri plánovaní finančnej a nefinančnej pomoci pre Srbsko Komisia na základe skúseností z iných krajín, ktoré boli príjemcami pomoci v rámci IPA, kladie čoraz väčší dôraz na záležitosti správy vecí verejných.

## V

Komisia riadila projekty IPA účinne. Programovanie finančnej pomoci IPA je založené na ucelenom strategickom rámci a prístup k výberu projektov relevantných pre prípravu Srbska na pristúpenie sa postupne zlepšuje. Kontrolované projekty vo všeobecnosti dosiahli svoje plánované výstupy, mali však aj nedostatky, ktoré sa týkali koncepcie, realizácie a udržateľnosti. Pri vypracúvaní najnovších ročných programov IPA urobila Komisia kroky na riešenie nedostatkov, ktoré Dvor audítorov zistil v predchádzajúcich projektoch IPA.

### VI

Komisia účinne riadila nefinančnú pomoc pre Srbsko v oblasti správy vecí verejných. Pri audite sa zistilo, že štruktúrovaný dialóg medzi EÚ a Srbskom primerane pokrýval kľúčové oblasti správy vecí verejných a prepojil politické priority s vytváraním politik. Dôraz na správu vecí verejných v dialógu sa v koncepcii projektov vo všeobecnosti priamo neodrážal, no väčšina projektov, ktoré Dvor audítorov preskúmal, nepriamo prispela k lepšej správe vecí verejných a/alebo boju proti korupcii, a to prostredníctvom aktivít súvisiacich s budovaním administratívnych kapacít. Pokiaľ ide o prípravu Srbska na decentralizované hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ, pri audite sa zistilo, že vďaka prístupu Komisie sa účinne podporila správa vecí verejných, avšak len v obmedzenej sfére riadiacich štruktúr IPA. Audítorská práca Komisie týkajúca sa vnútroštátnych štruktúr IPA nebola v súlade s nariadením o IPA súčasťou komplexného posúdenia hospodárenia s verejnými financiami na úrovni krajiny.

### VII

V správe sa uvádzajú konkrétne opatrenia na zlepšenie programovania, koncepcie a vykonávania projektov IPA v Srbsku. V súvislosti s nefinančnou pomocou Dvor audítorov odporúča, aby Komisia podporila srbské orgány pri ďalšom zefektívňovaní svojich národných stratégií a dopracovaní kompletného plánu pre hospodárenie s verejnými financiami, zlepšila proces konzultácií organizácií občianskej spoločnosti, vo fáze navrhovania projektov systematicky posudzovala potrebu konkrétnych opatrení v oblasti boja proti korupcii alebo dobrej správy vecí verejných a urobila kroky na začlenenie svojej audítorskej práce týkajúcej sa vnútroštátnych štruktúr IPA do hodnotenia hospodárenia s verejnými financiami za celú krajinu.



## Základné informácie

### 01

Po páde režimu Slobodana Miloševića v októbri 2000 sa Srbsko, najväčšia z krajín západného Balkánu z hľadiska počtu obyvateľov i rozlohy<sup>1</sup>, vydalo v rámci procesu stabilizácie a pridruženía na cestu vedúcu k fáze pred vstupom do EÚ. V **schéme 1** sa uvádza prehľad kľúčových udalostí, ktoré v období od roku 1999 do roku 2014 poznačili vzťahy medzi EÚ a Srbskom.

1 Územie Srbska má rozlohu 77 474 km<sup>2</sup>, pričom počet obyvateľov je 7,2 milióna (údaje za rok 2014, *CIA World Factbook*).

### Schéma 1

## Kľúčové udalosti vo vzťahoch medzi EÚ a Srbskom

2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>21. januára – Konanie prvej medzivládnej konferencie (Rada Európskej únie, Európska komisia a Srbsko), ktorá signalizuje formálny začiatok rokovaní o pristúpení Srbska.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. septembra – Do platnosti vstupuje dohoda o stabilizácii a pridružení medzi EÚ a Srbskom. Začína analytické preskúvanie <i>acquis</i> („screening“).</li> <li>28. júna – Európska rada prijíma rozhodnutie o otvorení prístupových rokovaní so Srbskom.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. marca – Európska rada potvrdzuje štatút Srbska ako kandidátskej krajiny EÚ.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>14. októbra – Komisia vydáva stanovisko k žiadosti Srbska o členstvo v EÚ.</li> <li>20. júla – Zatknutie Gorana Hadžića, posledného podozrivého na úteku, Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhosláviu (<i>International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY</i>).</li> <li>26 mája – Zatknutie Ratka Mladića.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. februára – Do platnosti vstupuje dočasná dohoda o obchode a obchodných záležitostiach (súčasť dohody o stabilizácii a pridružení medzi EÚ a Srbskom).</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>22. decembra – Srbsko predkladá žiadosť o členstvo v EÚ.</li> <li>19. decembra – Bezvízové cestovanie v schengenskom priestore pre občanov Srbska.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>21. júla – Zatknutie Radovana Karadžića.</li> <li>29. apríla – Podpis dohody o stabilizácii a pridružení medzi EÚ a Srbskom a dočasnej dohody o obchode a obchodných záležitostiach.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. mája – EÚ pozastavuje rozhovory o dohode o stabilizácii a pridružení medzi EÚ a Srbskom a ako dôvod uvádza, že Srbsko plne nespolupracuje s Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhosláviu (<i>ICTY</i>).</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. októbra – Srbsko začína rokovať s EÚ o podpise medzinárodnej zmluvy pod názvom Dohoda o stabilizácii a pridružení.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. júna – Európska rada v Solúne potvrdzuje vyhliadky krajín západného Balkánu na členstvo v EÚ.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. apríla – Zatknutie Slobodana Miloševića.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. júna – Európska rada v Santa Maria da Feira vyhlasuje, že všetky krajiny v rámci procesu stabilizácie a pridruženía sú potenciálnymi kandidátskymi krajinami na členstvo v EÚ.</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>26. mája – Komisia predkladá návrh procesu stabilizácie a pridruženía, politiky EÚ zameranej na krajiny západného Balkánu, ktorej konečným cieľom je ich členstvo v EÚ.</li> </ul>

## 02

Proces stabilizácie a pridruženia, ktorý v roku 1999, po desaťročí nepokojov a ozbrojeného konfliktu v bývalej Juhoslovanskej socialistickej federatívnej republike, iniciovala EÚ, sa opiera o ideu, že len skutočné vyhliadky na integráciu do EÚ môžu v krajinách Balkánu zabezpečiť udržateľný mier, stabilitu a demokraciu. Proces stabilizácie a pridruženia zlučuje zmluvné vzťahy v podobe dohôd o stabilizácii a pridružení (DSP), obchodné opatrenia, ktoré dávajú regiónu voľný prístup takmer všetkých tovarov na trhy EÚ, a značnú finančnú pomoc z rozpočtu EÚ.

## 03

EÚ trvala na tom, aby Srbsko jednak vydalo podozrivých z vojnových zločinov Medzinárodnému trestnému súdu v Haagu a tiež našlo trvalé riešenie pre vzťahy s Kosovom predtým, ako môže výrazne pokročiť smerom k členstvu v EÚ. Srbsko predložilo žiadosť o členstvo v EÚ 22. decembra 2009 a Európska rada mu 1. marca 2012 na základe záverov Rady pre všeobecné záležitosti z 28. februára udelila štatút kandidátskej krajiny. V záveroch sa osobitne poukázalo na pokrok v dialógu s Kosovom<sup>2</sup>. Rozhodujúcimi faktormi, ktoré prispeli k rozhodnutiu Rady, bol aj pokrok Srbska pri plnení politických prvkov kodanských kritérií<sup>3</sup>, ako aj vydanie niekoľkých údajných vojnových zločincov.

## 04

Rokovania o pristúpení Srbska sa formálne začali 1. januára 2014. Európska komisia už predtým naznačila, že otázky správy vecí verejných považuje za hlavnú výzvu, ktorej Srbsko čelí, a rozhodla, že táto najzložitejšia oblasť by sa mala riešiť hneď na začiatku rokovaní o jednotlivých kapitolách<sup>4</sup>.

- 2 Dialóg medzi Belehradom a Prištinou sprostredkovala vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredsedkyňa Európskej komisie Catherine Ashton a podporila ho aj Európska služba pre vonkajšiu činnosť.
- 3 Kodanské kritériá stanovené Európskou radou v júni 1993 tvoria:
  - a) politické kritériá: stabilita inštitúcií zaručujúcich demokraciu, právny štát, ľudské práva a úctu k menšinám a ich ochranu;
  - b) ekonomické kritériá: existencia fungujúceho trhového hospodárstva a schopnosť vyrovnáť sa s konkurenčným tlakom a trhovými silami v EÚ;
  - c) schopnosť prevziať záväzky vyplývajúce z členstva vrátane cieľov politickej, hospodárskej a menovej únie.
- 4 Na uľahčenie rokovaní o pristúpení je tento proces rozdelený na 35 kapitol týkajúcich sa jednotlivých politík EÚ. Rokovania o rôznych kapitolách sa neobmedzujú len na regulačné a legislatívne aspekty, ale zahŕňajú aj vytvorenie potrebných administratívnych štruktúr a dosiahnutý pokrok v budovaní ich kapacity riadenia. Kapitoly týkajúcimi sa správy vecí verejných sú kapitola 23 (súdničtvo a základné práva) a kapitola 24 (spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť).

## Predstupová pomoc EÚ pre Srbsko

### 05

Medzi priority predstupovej pomoci EÚ patrí pomoc prijímateľským krajinám pri posilňovaní ich administratívnej kapacity a podpora prijímania a vykonávania *acquis communautaire*<sup>5</sup>. Na posilnenie administratívnej kapacity Komisia financuje činnosti, akými sú budovanie inštitúcií, zavádzanie systémov riadenia a odborná príprava.

### 06

V období 2007 – 2013 poskytovala EÚ pomoc v oblasti administratívnej kapacity pre Srbsko prostredníctvom zložky I (prechodná pomoc a budovanie inštitúcií) nástroja predstupovej pomoci (IPA)<sup>6</sup>. Finančné prostriedky v rámci IPA – v priemernej výške asi 170 mil. EUR ročne – boli rozdelené medzi rôzne odvetvia vcelku rovnomerne, ako to vyplýva aj z **tabuľky 1**. Na oblasť správy vecí verejných – „spravodlivosť a vnútorné veci“, ktorej súčasťou je boj proti korupcii, a „reforma verejnej správy“ vrátane reformy hospodárenia s verejnými financiami (HVF) – sa pridelila štvrtina financovania, čo odráža význam, ktorý Komisia prisudzuje riešeniu nedostatkov v tejto oblasti.

- 5 *Acquis* predstavuje celý rad zásad, politik, zákonov, postupov, povinností a cieľov, ktoré boli dohodnuté alebo vytvorené v rámci Európskej únie.
- 6 IPA bol zriadený na základe nariadenia Rady (ES) č. 1085/2006 zo 17. júla 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predstupovej pomoci (IPA) (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 82), a nariadenia Komisie (ES) č. 718/2007 z 12. júna 2007, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predstupovej pomoci (IPA) (Ú. v. EÚ L 170, 29.6.2007, s. 1).

## Tabuľka 1

### Pomoc IPA pre Srbsko (2007 – 2013)

Odvetvie	Pridelené prostriedky (mil. EUR)	Podiel z celkových pridelených prostriedkov
Spravodlivosť a vnútorné veci	117	9,7 %
Reforma verejnej správy	164	13,6 %
Sociálny rozvoj	171	14,2 %
Rozvoj súkromného sektora	109	9,1 %
Doprava	146	12,1 %
Životné prostredie, zmena klímy a energetika	192	16,0 %
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	109	9,1 %
Iné aktivity v súvislosti s <i>acquis</i> a horizontálne aktivity	195	16,2 %
<b>Spolu</b>	<b>1 203</b>	

Zdroj: Dokumenty o viacročnom orientačnom plánovaní pre Srbsko, 2011 – 2013.

# Rozsah auditu a audítorský prístup

## 07

Cieľom auditu bolo posúdiť, či Komisia účinne riadi predvstupovú podporu pre Srbsko, a podrobnejšie aj podporu pre kľúčovú oblasť, ktorou je správa vecí verejných. Pri audite sa riešili dve hlavné otázky:

- a) Riadila Komisia projekty IPA účinne?
- b) Riadila Komisia nefinančnú pomoc v rámci podpory správy vecí verejných účinne?

## 08

Audit sa vykonával od mája 2013 do januára 2014 a jeho súčasťou bolo:

- a) Preskúmanie 15 projektov financovaných v rámci IPA s osobitným zameraním na výsledky projektov (pozri **prílohu I**)<sup>7</sup>. Vzorka obsahovala osem projektov v oblasti správy vecí verejných, čo odrážalo zameranie auditu na túto oblasť, a sedem projektov z iných oblastí pomoci – sociálny rozvoj, doprava, energetika, rozvoj vidieka a rozvoj súkromného sektora.
- b) Administratívne preskúmanie ďalšej vzorky desiatich projektov IPA z ročných programov za roky 2010, 2011 a 2012 (pozri **prílohu II**) s cieľom posúdiť, či boli správa vecí verejných a boj proti korupcii začlenené ako prierezové záležitosti do tých projektov, v ktorých prvoradým cieľom nebola dobrá správa vecí verejných.
- c) Preskúmanie procesu programovania IPA, mechanizmov dialógu o otázkach správy vecí verejných a postupov zavedených na posúdenie pripravenosti Srbska na riadenie systému decentralizovaného hospodárenia (SDH) s pomocou IPA.
- d) Audítorské návštevy v delegácii Európskej únie v Belehrade a na príslušných srbských ministerstvách, v agentúrach<sup>8</sup>, regionálnych či miestnych orgánoch, ako aj v štátnych podnikoch v dňoch 17. až 28. júna 2013. Projekty sa kontrolovali na mieste v Belehrade, Horgoši, Kragujevaci, Kraljeve, Leskovaci, Niši, Novom Sade, Obrenovaci, Prokuplje, Subotici, a Ušće.

7 Týchto 15 kontrolovaných projektov IPA bolo vybraných z ročných programov IPA pre Srbsko za roky 2007, 2008a 2009, pretože tieto projekty mali mať v čase auditu (v polovici roku 2013) už splnené ciele. Jediný doterajší program rozpočtovej podpory vo výške 100 mil. EUR pre Srbsko financovaný v rámci IPA 2009 bol tiež súčasťou auditu.

8 Konkrétne v Úrade Srbskej republiky pre európsku integráciu, Protikorupčnej agentúre a v Úrade pre verejné obstarávanie.

## Prvá časť – Riadenie projektov IPA Komisiou

### Rozhodnutia o financovaní boli založené na relevantných stratégiách

#### 09

Dvor audítorov preskúmal, či boli strategické dokumenty navzájom v súlade, obsahovali jasné priority a ukazovatele výkonnosti a či Komisia a srbské orgány vytvorili postupy na výber najrelevantnejších projektov na financovanie IPA. Dvor audítorov tiež preskúmal, či pomoc IPA na správu vecí verejných v primeranej miere zahŕňala aj organizácie občianskej spoločnosti a či fungovala koordinácia darcov.

### Pomoc IPA je založená na jednotnom súbore strategických dokumentov

#### 10

Programovací rámec IPA je zložitý a zahŕňa množstvo dokumentov, v ktorých sa definujú politické ciele a strategické priority (pozri body 13, 14 a **schému 3**). Dokumenty sú však napriek tomu vo všeobecnosti navzájom v súlade, pokiaľ ide o potreby a priority krajiny. Programovacie dokumenty IPA pre Srbsko sú tiež v súlade s národnou stratégiou pre integráciu do EÚ, ako aj s národným hodnotením potrieb.

#### 11

Srbské orgány vypracovali vyše 70 národných stratégií a akčných plánov na riešenie rôznych politických a sociálno-ekonomických problémov, ich kvalita však bola rôzna. Rôzne národné stratégie sa okrem toho nevenovali dvom významným oblastiam súvisiacim so správou vecí verejných:

- Keďže územná decentralizácia je v Srbsku politicky citlivou témou, proces decentralizácie sa vykonával bez strategického rámca, v ktorom by sa stanovili priority krajiny a harmonogram pre ich dosiahnutie.
- Na koordináciu zavádzania reformy hospodárenia s verejnými financiami (HVF) nebola vypracovaná celková stratégia.

#### 12

Koaličná vláda, ktorá boli pri moci od júla 2012 do jari 2014, vyvinula veľké úsilie o konsolidáciu strategického rámca pre prípravu na prístupenie Srbska do EÚ. V decembri 2012 prijala akčný plán na riešenie zistení, ktoré Komisia uviedla vo svojej správe o pokroku, a vo februári 2013 prijala „národný plán pre aproximáciu právnych predpisov s *acquis*“. Komisia a Úrad Srbskej republiky pre európsku integráciu (SEIO) medzitým prijali opatrenia na zlepšenie jednotnosti srbského strategického rámca, napríklad prostredníctvom snáh o konsolidáciu rozličných národných stratégií v dokumente o posúdení potrieb (DPP) v období 2011 – 2013. Súlad národných stratégií s cieľmi IPA sa ešte viac zvýšil vďaka odvetvovému prístupu, ktorý sa uplatňuje od roku 2012.

## Strategické dokumenty obsahovali relevantné priority a definícia cieľov a ukazovateľov výkonnosti sa postupne zlepšovala

### 13

Najnovšie európske partnerstvo so Srbskom z roku 2007<sup>9</sup> slúžilo ako politický rámec pre podporu reforiem a vďaka doložke o podmienenosti aj ako základ pre potenciálne pozastavenie finančnej pomoci<sup>10</sup>. Stanovoval sa v ňom veľmi všeobecný súbor krátkodobých a strednodobých priorít vzťahujúcich sa na prístupové kritériá a presadzovanie štandardov EÚ, tieto priority sa však neuvádzali v poradí podľa svojho významu pre pristúpenie Srbska do EÚ alebo prijímanie finančných prostriedkov EÚ.

### 14

V dokumentoch o viacročnom orientačnom plánovaní (DVOP), srbskom dokumente o posúdení potrieb (DPP) a v následných programovacích dokumentoch sa definuje niekoľko cieľov a ukazovateľov výkonnosti, ktoré sú však často príliš všeobecné. V dôsledku toho bolo zložité objektívne posúdiť pokrok v oblastiach, na ktoré sa poskytla pomoc<sup>11</sup>. Novovytvorené podvýbory na monitorovanie oblastí (*sector monitoring sub-committees* – SMSC, pozri bod 58) potvrdili závažnosť tohto problému. Podvýbory na monitorovanie oblastí právneho štátu a verejnej správy napríklad v novembri 2012 informovali, že pre nevhodne definované ukazovatele nebolo možné merať pokrok, a odporučili zlepšiť vymedzenie ukazovateľov v nasledujúcich programových cykloch<sup>12</sup>.

### 15

S postupným prechodom na odvetvový prístup boli však v procese programovania IPA na roky 2012 a 2013 zavedené zmeny. Ukazovatele RACER<sup>13</sup>, referenčné hodnoty a ciele na obdobie do roku 2020 prepojené s najaktuálnejším dokumentom o posúdení potrieb Srbska boli schválené odvetvovými pracovnými skupinami a mali byť zahrnuté do odvetvovej a projektovej dokumentácie na rok 2013<sup>14</sup>.

## Komisia spolu so srbskými orgánmi postupne zlepšuje metodiku na výber relevantných projektov

### 16

V prvej polovici programového obdobia 2007 – 2013 priority, ktoré stanovili SEIO, delegácia EÚ a ústredie Komisie nezabránili tomu, aby boli vybrané nepripravené či problematické projekty. Tieto projekty nemali byť vybrané alebo sa mali zaradiť do rezervy pre nasledujúci ročný program<sup>15</sup>. Medzi problémy ovplyvňujúce programovanie, ktoré odhalila Komisia prostredníctvom svojho monitorovania, patrili chýbajúca podpora zo strany vnútroštátneho orgánu; chýbajúca koordinácia jednotlivých inštitúcií; slabá koncepcia projektov; nedostatočne vymedzené podmienky; neudržateľné riešenia týkajúce sa financovania a nedostatočné využitie skúseností získaných v rámci predchádzajúcich projektov.

- 9 Rozhodnutie Rady 2008/213/ES z 18. februára 2008 o zásadách, prioritách a podmienkach obsiahnutých v európskom partnerstve so Srbskom vrátane Kosova v zmysle rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov 1244 z 10. júna 1999 a o zrušení rozhodnutia 2006/56/ES (Ú. v. EÚ L 80, 19.3.2008, s. 46).
- 10 Pomoc je podmienená dosiahnutím pokroku pri plnení kodanských kritérií a konkrétnych priorít európskych partnerstiev (bod 5 prílohy 1 k rozhodnutiu Rady 2008/213/ES).
- 11 V hodnotení pomoci IPA pre oblasť poľnohospodárstva a rozvoja vidieka v období 2007 – 2011 sa dospelo k záveru, že meranie očakávanej výkonnosti a dosahu bolo „oblasťou s trvalými nedostatkami“ a dôvodom boli chýbajúce primerané a merateľné ukazovatele v programových dokumentoch – Hodnotiaca správa konzorcia AESA, január 2013.
- 12 Zápisnica zo zasadnutia SMSC pre oblasť právneho štátu z 15. decembra 2012 a oblasť reformy verejnej správy zo 16. novembra 2012.
- 13 RACER znamená relevantné (z angl. *relevant* - t. j. úzko prepojené s cieľmi pomoci; akceptované (*accepted*) všetkými partnermi; presvedčivé (*credible*) pre laikov a zrozumiteľné; ľahko monitorovateľné (*easy to monitor* – napr. možnosť zberu údajov pri nízkych nákladoch; a spoľahlivé (*robust* – ťažko falšovatelné).
- 14 Odvetvová a projektová dokumentácia sú štandardnými dokumentmi, ktoré Komisii predkladá prijímateľská krajina za daný rok po diskusiiach medzi ňou a Komisiou. V dokumentácii sa jasne stanovujú za odvetvie či projekt prioritné osi, ciele, plánované operácie, očakávané výsledky a súvisiace objektívne overiteľné ukazovatele, ako aj plánované spôsoby vykonávania vrátane medzníkov.
- 15 Delegácia EÚ vyhodnotila mesačne v období od mája 2009 do mája 2013 v priemere 14 projektov IPA ako problematické.

## 17

Miera spolufinancovania projektov a očakávaný pákový efekt financovania IPA sa vo výberovom procese nepoužili ako kritériá. Do roku 2012 Európska komisia nevydala v súvislosti s IPA usmernenia k paralelnému spolufinancovaniu. Srbsko sa zaviazalo poskytnúť spolufinancovanie vo výške 289 mil. EUR na ročné programy IPA v období 2007 – 2012, čo predstavuje 24 % celkového národného financovania a financovania EÚ v rámci IPA<sup>16</sup>. Bolo však zložité vysledovať, či bol záväzok národného spolufinancovania splnený, a neexistovali usmernenia k opatreniam, ktoré sa mali prijať v prípade, ak sa takého záväzky neplnia.

## 18

Delegácia EÚ i srbské orgány vyvinuli skutočné snahy o vyriešenie zistených problémov a ich zohľadnenie pri nasledujúcom programovaní. Zlepšenia výberového postupu, ktoré zaviedli Komisia a SEIO v rámci programov IPA na roky 2012 a 2013, zahŕňali:

- a) prísnejšie požiadavky týkajúce sa pripravenosti projektov;
- b) dohodu medzi Komisiou a srbskými orgánmi z roku 2012 týkajúcu sa usmernení k paralelnému spolufinancovaniu.

## Financovanie IPA na oblasť správy vecí verejných čoraz viac zahŕňalo organizácie občianskej spoločnosti

## 19

V európskej stratégii rozšírenia sa kladie dôraz na posilnenie organizácií občianskej spoločnosti (OOS) a ich zapojenie do formulácie politík. V rámci ročných programov IPA pre Srbsko na obdobie 2007 – 2013 boli schválené štyri projekty podpory občianskej spoločnosti v celkovej výške 9 mil. EUR.

## 20

Postavenie OOS a ich spolupráca s vládou sa od roku 2007 výrazne zlepšili. OOS sú v Srbsku v súčasnosti veľmi aktívne v oblasti správy vecí verejných a boja proti korupcii<sup>17</sup>. Všeobecnejšie je od roku 2010 možné pravidelne konzultovať programovanie IPA s OOS, no v čase auditu sa ešte mechanizmus konzultácií nevyužíval často.

16 Na základe údajov v ročných programoch IPA pre Srbsko. Táto vysoká miera spolufinancovania sa dosiahla hlavne preto, že sa srbské orgány v roku 2011 zaviazali k prideleniu sumy 122 mil. EUR na investičný program týkajúci sa úverov v oblasti mestského prostredia (MEGLIP) v odvetví životného prostredia, zmeny klímy a energetiky.

17 Pozri napríklad výsledky projektu 15 „Dialóg o občianskej spoločnosti“ v **rámčeku 8**.

## Koordinácia s ostatnými poskytovateľmi pomoci bola len čiastočne účinná, no zlepšuje sa

### 21

Napriek snahám nebola koordinácia prvých projektov IPA s projektmi ostatných poskytovateľov pomoci dostatočne dôsledná s cieľom zabezpečiť ich komplementaritu a obmedziť prekryvanie hlavne v oblasti právneho štátu (pozri **rámček 1**).

#### Rámček 1

### Príklady medzier v koordinácii v oblasti právneho štátu

Projekt 3 „Súdny systém“ je jasným príkladom nedostatočnej koordinácie od fázy koncipovania až po realizáciu. Systém riadenia prípadov financovaný EÚ fungoval paralelne s iným systémom financovaným USAID. O nedostatočnej koordinácii a chýbajúcej vlastnickej zodpovednosti v súvislosti so záležitosťami IT v oblasti právneho štátu svedčí aj skutočnosť, že veľké investície IPA do IT sa vykonali bez náležitej stratégie pre IT.

### 22

Odkedy sa však uplatňuje odvetvový prístup, z dokumentácie IPA vyplýva, že koordinácia poskytovateľov pomoci sa zlepšila a je systematickejšia. Odvetvové pracovné skupiny teraz pravidelne konzultujú s poskytovateľmi pomoci a Komisia sa v dialógu so Srbskom značne spolieha na zapojenie medzinárodných organizácií do ich príslušných oblastí expertízy, konkrétne na Svetovú banku (správy PEFA), Európsku banku pre obnovu a rozvoj, Organizáciu pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (hodnotenia SIGMA), Organizáciu pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, Radu Európy a organizácie OSN<sup>18</sup>.

## Komisia začala riešiť nedostatky súvisiace s koncepciou projektov, ktoré prispeli k oneskoreniu realizácie

### 23

Dvor audítorov preskúmal, či 15 kontrovaných projektov (pozri **prílohu I**) sledovalo presne stanovené ciele a bolo založených na konkrétnych hodnoteniach potrieb, ako aj to, či bola príslušná podmienenosť súčasťou koncepcie projektov. Dvor audítorov preskúmal aj to, či sa projekty realizovali podľa plánovaného harmonogramu a boli náležite monitorované, a či sa v prípade potreby prijali nápravné opatrenia.

18 Partnerstvo Komisie s medzinárodnými organizáciami sa neobmedzuje na produkciu informácií na účely dialógu. Niekoľko projektov IPA sa realizuje za účasti týchto organizácií, napríklad projekt „Koridor X“ (2010) so Svetovou bankou; projekt „Dobrá správa vecí verejných“ (2007) a projekt „Proti praniu špinavých peňazí“ (2010) s Radou Európy; projekt „Informačný systém pre nemocnice“ (2008) s Úradom OSN pre servisné zabezpečenie projektov; projekt „Podpora pre občiansku spoločnosť“ (2010) s OBSE; a projekt „Podpora rozvoja MSP“ (2012) s EBOR.



**Pri koncipovaní projektov a zákaziek Komisia nevenovala zo začiatku dostatočnú pozornosť presnému vymedzeniu cieľov projektov, konkrétnemu posúdeniu potrieb ani skúsenostiam z predchádzajúcich projektov**

**24**

Všetky preskúmané projekty zodpovedali prioritám stanoveným v strategických dokumentoch IPA, avšak zhruba polovica z nich sledovala ciele, ktoré boli príliš neurčité a nereálne (pozri **rámček 2**). Komisia zároveň flexibilne prispôbovala zoznam cieľov a očakávaných výsledkov v prípadoch, keď to bolo nevyhnutné z dôvodu veľkého časového odstupe (až štyri či päť rokov) od koncepcie projektu až po samotné dosiahnutie výstupov<sup>19</sup>. Touto flexibilitou sa do značnej miery, hoci nie úplne, vyvážil negatívny vplyv pôvodne neurčitých či nereálnych cieľov projektov.

**25**

Niektoré kontrolované projekty boli navrhnuté a zrealizované bez presného posúdenia potrieb, čo v istých prípadoch viedlo k neefektívnemu rozdeleniu finančných prostriedkov z IPA (pozri **rámček 3**). V roku 2012 začala Komisia zavádzať opatrenia, ktoré pri koncipovaní pomoci kládli väčší dôraz na posúdenie potrieb, čo potvrdzuje aj preskúmanie Dvora audítorov týkajúce sa projektovej a odvetvovej dokumentácie IPA za rok 2012.

<sup>19</sup> Dlhá doba medzi koncepciou a výstupmi projektov sa spomína aj v návrhu správy CONT o predvstupových fondoch EÚ, ref.: 2011/2033(INI), 20.6.2013, článok 11, s. 25.

**Rámček 2**

**Príklady neurčitých či nereálnych cieľov projektov**

Keďže neboli poskytnuté referenčné hodnoty, bolo zložité posúdiť rozsah, v akom projekt splnil svoj účel, napríklad „posilnenie úlohy ministerstva zdravotníctva“ v rámci projektu 10 „Pohotovostná lekárska služba“ alebo „posilnenie prístupového procesu podporou a zlepšením vzájomného poznávania a porozumenia procesu integrácie Srbska do EÚ“ v projekte 15 „Dialóg o občianskej spoločnosti medzi Srbskom a EÚ“.

Súčasťou projektu 7 „Úrad pre verejné obstarávanie“ bol prvok elektronického verejného obstarávania, no neskôr sa ukázalo, že tento cieľ nie je reálny.

**Rámček 3**

**Príklady nedostatočného posúdenia potrieb**

V rámci projektu 14 „Rozvoj vidieka“ sa 40 % poskytnutého IT vybavenia nepoužívalo a v čase auditu sa časť z neho stále nachádzala v sklade platobnej agentúry.

## 26

Pri koncipovaní kontrolovaných projektov sa málo využili skúsenosti získané pri realizácii predchádzajúcich projektov. Časti projektovej dokumentácie o získaných skúsenostiach boli skôr formalitou. V žiadnej z kontrolovaných projektových dokumentácií sa okrem toho nespomínali poznatky získané pri podobných projektoch v iných prijímateľských krajinách. V skutočnosti sa mechanizmy Komisie na využívanie získaných skúseností zakladali predovšetkým na zisteniach hodnotení na makro úrovni, niekedy aj niekoľko rokov po udalosti, a neboli teda prispôsobené na poskytovanie včasnej odozvy pri koncipovaní projektov.

### **Nedostatky podmienenosti pre začatie projektov a stanovenie postupu operácií sa postupne odstraňovali**

## 27

Nedostatočná pozornosť venovaná podmienenosti a stanoveniu postupu pri koncipovaní projektov bola často hrozbou pre hladkú a včasnú realizáciu projektov IPA (pozri **rámček 4**).

## 28

Komisia zvyčajne skontrolovala, či sú v platnosti vnútroštátne právne predpisy zabezpečujúce účinnosť pomoci. Prvky dvoch kontrolovaných projektov však neboli úplne v súlade s platnými právnymi predpismi či s predpismi, ktoré sa mali prijať, a boli teda nepoužiteľné (pozri **rámček 5**).

## 29

V projektoch, kde zákazky na dodávky dopĺňali zákazky týkajúce sa budovania kapacít, podmienenosť nezahŕňala hĺbkovú prípravnú analýzu trhu, ktorá sa mala vykonať najmä v prípade špecializovaného alebo citlivého zariadenia. Prieskum trhu sa nevyžadoval napríklad pri projekte 1 „Reforma polície“. Neúspech zákazky na dodávku rozhodujúcim spôsobom ovplyvnil relevantnosť a účinnosť doplnkovej twinningovej zmluvy.

### **Príklady nedostatkov v súvislosti s podmienenosťou a stanovením postupu v rámci projektov**

Postup stanovený v súvislosti s dvomi zákazkami na služby, ktoré tvorili projekt 9 „Regionálny rozvoj“, bol nevhodný. Stratégie regionálneho rozvoja boli vypracované pred národným plánom regionálneho rozvoja a následne museli byť preto preformulované, aby boli v súlade s plánom.

V projekte 12 „Most Žeželj“ nebolo získanie potrebných stavebných povolení podmienkou, ale aktivitou v rámci projektu. Ukázalo sa, že je to problém, pretože získanie stavebného povolenia v Srbsku je zdĺhavý proces. Projekt začal v marci 2011, zmluvní dodávatelia však dostali potrebné povolenia až v apríli 2012, čím sa projekt oneskoril.

### Príklady nesúladu s právnymi predpismi

Časť projektu 1 „Reforma polície“ sa musela zanechať, pretože príjemca tvrdil, že previerka bezúhonnosti príslušníkov polície nie je podľa srbských zákonov povolená.

V projekte 10 „Pohotovostná lekárska služba“ sa defibrilátory, ktoré mali byť umiestnené na verejných priestoroch a používané verejnosťou, sa vôbec nevyužívali, pretože srbské zákony nepovoľujú, aby defibrilátory používali osoby, ktoré nie sú zdravotníckym personálom.

### 30

Zároveň bola podmienenosť zabezpečená a dôsledne realizovaná v rámci výziev na predloženie návrhov, napr. pri projekte 15 „Projekt o občianskej spoločnosti medzi Srbskom a EÚ“, pre ktorý bola prínosom vysoká miera zapojenia OOS a ich projektových partnerov.

### 31

V porovnaní s IPA na roky 2007 a 2008 sa v programových dokumentoch po roku 2012 odráža väčší dôraz na podmienenosť. Návrhy projektov boli odložené pre chýbajúce povolenia<sup>20</sup> alebo sa obmedzil ich rozsah, pretože neboli predložené požadované štúdie realizovateľnosti.

### Pri realizácii kontrolovaných projektov sa vyskytli oneskorenia, no celkovo vyhodnotila Komisia schopnosť čerpať prostriedky IPA ako dobrú

### 32

Realizácia všetkých kontrolovaných projektov sa oneskorila, niekedy značne, čo môže poukazovať na to, že schopnosť niektorých srbských projektových partnerov vykonávať pomoc bola precenená. Pri veľkých projektoch infraštruktúry, akým bol napríklad projekt 12 „Most Žeželj“ (pozri bod 43) bola schopnosť čerpať prostriedky obmedzená. Dôkazom lepšej schopnosti čerpať prostriedky IPA bol úspech výziev na predloženie návrhov, konkrétne v grantovom programe v rámci projektu 5 „Program podpory obcí“, kde bolo predložených vyše 200 návrhov, z ktorých 67 získalo financovanie a bolo dokončených podľa plánovaného harmonogramu.

20 Príkladom je projekt intermodálnej dopravy, ktorý sa odložil na niekoľko programových rokov od IPA 2011 z dôvodu chýbajúcich povolení.

### 33

Zároveň však napriek oneskoreniam či predĺženiam lehôt na dokončenie zákaziek, ktoré sa zistili v kontrolovanej vzorke, vysoká miera uzatvárania zákaziek a platieb za celý programový cyklus 2007 – 2013, o ktorej informovala delegácia EÚ, svedčí o dosť dobrej schopnosti čerpať prostriedky na vnútroštátnej úrovni za celý nástroj IPA.

#### **Pomoc IPA sa monitorovala na úrovni zákaziek, nie však na úrovni projektov**

### 34

Pomoc IPA sa na úrovni projektov systematicky nemonitorovala. Riadiace výbory, označované zavádzajúcim názvom „výbory na riadenie projektov“ zodpovedali len za niektoré zákazky, a nie za projekt ako celok.

### 35

Postupy delegácie EÚ v rámci kontrol na mieste sa sprvu líšili, avšak v roku 2011 delegácia EÚ zlepšila celkovú situáciu zavedením formálneho mechanizmu vnútorného monitorovania. Monitorovanie orientované na výsledky (ROM) zavedené v roku 2009 je v súčasnosti prevládajúcim mechanizmom monitorovania pri projektoch budovania kapacít. Dvor audítorov zistil, že správy z ROM týkajúce sa kontrolovaných projektov, obsahovali vo všeobecnosti dostatočné informácie o pokroku projektov.

### 36

V projektoch, ktorých časť bola financovaná na vnútroštátnej úrovni a časť z prostriedkov IPA, napríklad projekt 6 „Podpora pre colnú správu“, sa tieto dve časti riadili osobitne bez toho, aby medzi srbskými orgánmi a delegáciou EÚ prebiehala akákoľvek formálna výmena informácií. Časové lehoty, ktoré sa vzťahovali na časť projektu riadenú na národnej úrovni, neboli natoľko náročné ako lehoty pre zložky financované z IPA. Dohoda so srbskými orgánmi umožňovala Komisii od roku 2012 zvýšiť snahy o riešenie tejto nedostatočnej koordinácie (pozri body 17 a 18).

#### **Prístup Komisie k nápravným opatreniam bol pomerne obmedzený**

### 37

V prípadoch, keď boli v procese realizácie potrebné nápravné opatrenia, tie, ktoré prijala Komisia, neriešili problémy v dôsledku oneskorení (pozri bod 16). Pozostávali predovšetkým z flexibilného predĺženia lehoty na dokončenie zákazky bez toho, aby vznikli dodatočné náklady, a bez úpravy činností v rámci zákazky. Ak sa napríklad projekt zastavil z dôvodu nedostatočnej angažovanosti srbských orgánov, zdroje z IPA sa presunuli na iné, nové činnosti. Komisia ani nezvažovala rásnejšiu reakciu, napríklad odloženie realizácie projektu do vyriešenia problémov alebo dokonca jeho zrušenie.

## 38

Podmienky stanovené pri koncipovaní projektu neboli spravidla dostatočne reštriktívne na to, aby viedli k nápravným opatreniam (pozri body 27 až 29)<sup>21</sup>. Delegácia EÚ sa však súčasne zaoberala riešením vážnych problémov na strane príjemcov, ktoré by mohli ohroziť proces verejnej súťaže, udeľovania zákaziek či realizáciu. Závažnosti, ktoré sa nepodarilo vyriešiť na úrovni delegácie EÚ, boli posunuté monitorovacím výborom a napokon spoločnému monitorovaciemu výboru pre IPA.

## Projekty IPA spravidla zabezpečili plánované výstupy, no výsledky presahujúce výstupy možno nebudú udržateľné

## 39

Dvor audítorov preskúmal, či sa dosiahli plánované výstupy a výsledky a či sa správne vykonali postupy verejného obstarávania a udeľovania zákaziek. Dvor audítorov preskúmal aj to, aká je pravdepodobnosť, že výstupy a iné výsledky projektov sa udržia po ukončení financovania IPA.

## 40

V **tabuľke 2** za projekty týkajúce sa správy vecí verejných a v **tabuľke 3** za projekty v ostatných oblastiach sú uvedené podrobné zistenia Dvora audítorov z hľadiska výstupov a iných výsledkov projektov. Ak boli k dispozícii relevantné závery zo správ a hodnotení z monitorovania orientovaného na výsledky (ROM), Dvor audítorov ich zohľadnil vo svojich hodnoteniach<sup>22</sup>.

## Projekty IPA zabezpečili väčšinu plánovaných výstupov, ako aj výsledky presahujúce výstupy

## 41

Napriek systematickým oneskoreniam kontrolované projekty, ktoré boli v čase auditu ukončené, zabezpečili väčšinu výstupov, ktoré sa pôvodne naplánovali alebo upravili v priebehu realizácie projektu. Dosiahnutie výstupov bolo v skutočnosti požiadavkou na uhradenie konečných platieb Komisiou, čo vysvetľuje veľmi malý počet prípadov, keď sa do ukončenia projektov nedosiahli všetky výstupy (pozri **rámčeky 7, 9 a 10**). Z niektorých kontrolných zistení však vyplynula otázka o užitočnosti istých, často relatívne menej dôležitých výstupov projektov zo strednodobého či dlhodobého hľadiska (pozri bod 48).

## 42

Projekty zväčša dosiahli dobré výsledky, dokonca presahujúce výstupy, čo prispelo k splneniu cieľov pomoci poskytovanej v rámci IPA. Celkovo osem kontrolovaných projektov IPA týkajúcich sa správy vecí verejných pomohlo zvýšiť kapacity prijímateľských inštitúcií a/alebo skvalitniť vnútroštátny právny rámec (pozri **rámček 6**). Dvor audítorov zistil závažné nedostatky vo výsledkoch štyroch projektov v oblasti správy vecí verejných (pozri **rámček 7**).

- 21 Ako to potvrdzuje aj dokument „Hodnotenie oblasti právneho štátu implementovanej a financovanej z IPA a inými poskytovateľmi pomoci v Srbsku“ (vzťahujúci sa na obdobie 2007 – 2011), návrh z mája 2013: „Predčasné začiatky projektu za okolností, ktoré nie sú vhodné pre náležité plnenie činností, je vždy známku nedostatočnej koncepcie“ (s. 24) a „je potrebné začleniť podmienenosť s možnosťou udelenia sankcií v podobe pozastavenia realizácie projektu“ (s. 59).
- 22 Konkrétne priebežné hodnotenie a metahodnotenie pomoci IPA, správa o Srbsku, ECORYS, august 2013. Pozri aj hodnotenia spomenuté v poznámkach pod čiarou č. 22, 24, 28 a 30.

## Rámček 6

**Príklady konkrétnych výsledkov projektov v oblasti správy vecí verejných**

Prostredníctvom projektu 2 „Boj proti korupcii“ sa úspešne podporilo posilnenie administratívnej kapacity Protikorupčnej agentúry, a to konkrétne zabezpečením riešení v súvislosti s informačnými technológiami. Projekt zlepšil aj právny a inštitucionálny rámec pre boj proti korupcii prispením k návrhu revízie stratégie boja proti korupcii a akčného plánu.

Projekt 5 „Program podpory obcí“ prispel k zvýšeniu kapacít miestnych správ a zlepšeniu služieb pre občanov. Dvor audítorov sa o tom presvedčil pri kontrolách na mieste v Kraljeve (Geografický informačný systém) a Niši (Kontaktné centrum a centrum pre stavebné povolenia). Projekt prispel aj k zlepšeniu komunikácie a spolupráce medzi obcami a spoločnosťami poskytujúcimi verejné služby pôsobiacimi v týchto oblastiach.

## Rámček 7

**Príklady zmiešaných výsledkov projektov v oblasti správy vecí verejných**

V rámci projektu 5 „Program podpory obcí“ dosiahol špecifický modul na podporu iniciatívy na vydávanie komunálnych dlhopisov obmedzené výsledky. Stála konferencia miest a obcí presadzovala komunálne dlhopisy ako alternatívu k tradičným bankovým pôžičkám, musela však čeliť odporu bánk a nechuti k zmenám zo strany obcí. Objem komunálnych dlhopisov bol mimoriadne nízky. V polovici roku 2013 komunálne dlhopisy vydali len dve obce: mesto Novi Sad vo výške 35 mil. EUR a mesto Pančevo vo výške 1 mil. EUR. Sekundárny trh financovaný z IPA nezačal vôbec fungovať pre nízky počet vydaných dlhopisov.

V rámci projektu 8 „Vnútorá finančná kontrola vo verejnej správe“ bol úspešne zriadený ústredný útvar pre harmonizáciu (ÚÚH) v rámci ministerstva financií, no v čase auditu útvar zameriaval všetky svoje zdroje na vzdelávacie aktivity a ešte nevykonával bežné povinnosti ÚÚH, akým je vytvorenie stratégií a štandardov pre vnútorný audit. ÚÚH konkrétne dovtedy neposkytoval podporu finančným manažérom a vnútorným audítorom v súvislosti s hodnotením rizika. Plánované útvary pre vnútorný audit boli formálne zriadené, čelili však problémom v oblasti ľudských zdrojov. V rámci projektu bol však úspešne vytvorený postup osvedčovania pre vnútorných audítorov.

## Rámček 8

**Príklady pozitívnych výsledkov projektov IPA v iných oblastiach ako je správa vecí verejných**

Prvky projektu 13 „Elektrická energia Srbska“ financované z IPA dosiahli očakávané výsledky týkajúce sa budovania kapacít na verejné obstarávanie a inštalácie systémov proti znečisteniu, ktoré sú v súlade s *acquis*.

Prostredníctvom grantov pre OOS na boj proti korupcii v rámci programu 15 „Dialóg o občianskej spoločnosti“ sa dosiahli udržateľné výsledky, napríklad vytvorenie praktických metodík na boj proti korupcii v zdravotníctve a monitorovanie postupov verejného obstarávania zo strany občanov, ako aj realizácia prieskumu vnútroštátneho systému na overovanie bezúhonnosti.

## 43

Spomedzi siedmich projektov kontrovaných v iných oblastiach, ako je správa vecí verejných, štyri projekty dosiahli alebo už takmer dosiahli plánované výsledky presahujúce výstupy (pozri **rámček 8**) a dva boli vyhodnotené ako čiastočne účinné (pozri **rámček 9**). Siedmy projekt, projekt 12 „Most Žeželj“, bol v čase auditu v štádiu realizácie a očakávalo sa oneskorenie v dĺžke 18 mesiacov. Na zoznamoch problémových projektov prevládajú veľké projekty infraštruktúry, pri ktorých sa opakovane vyskytuje problém stagnácie a nedodržaných termínov<sup>23</sup>. EÚ už predtým financovala dva iné projekty na podporu rekonštrukcie mostu Žeželj: projekt CARDS v roku 2004<sup>24</sup>, v rámci ktorého sa financovali podrobné dizajnové špecifikácie, a projekt IPA v roku 2008 týkajúci sa dohľadu nad rekonštrukciou. Napriek značnému financovaniu a technickej pomoci od EÚ, je plánovanie a vykonávanie investičných projektov zo strany srbských orgánov stále slabé. Získanie stavebných povolení naďalej predstavuje vážny problém, ktorý Komisia postupne rieši v rámci programovania IPA (pozri bod 31).

- 23 Hodnotenie účinnosti a efektívnosti rozvojovej pomoci pre Srbskú republiku podľa jednotlivých odvetví, Maxima Consulting, SWE14/OC01-18, 2014, s. 80.
- 24 V období 2000 – 2006 sa programy na podporu Srbska financovali hlavne v rámci programu CARDS v súlade s nariadením Rady (ES) č. 2666/2000 z 5. decembra 2000 o pomoci Albánsku, Bosne a Hercegovine, Chorvátsku, Federatívnej republike Juhoslávií a bývalej Juhoslavskej republiky Macedónsko, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1628/96 a menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 3906/89 a (EHS) č. 1360/90 a rozhodnutia 97/256/ES a 1999/311/ES (Ú. v. ES L 306, 7.12.2000, s. 1). Akronym CARDS znamená pomoc Spoločenstva pre obnovu, rozvoj a stabilizáciu.

### Rámček 9

#### Príklady čiastočne účinných projektov IPA v inej oblasti ako je správa vecí verejných

Projekt 11 „Konkurencieschopnosť v súkromnom sektore“ čiastočne dosiahol očakávané výsledky týkajúce sa posilňovania inštitúcií: na vládnej úrovni je potrebné prepracovať stratégiu na vytváranie centier a treba vytvoriť účinné podporné opatrenia na rozvoj miestnych reťazcov. Čiastočné dosiahnutie cieľov bolo zaznamenané aj pri internacionalizácii: dosiaholo sa päť z ôsmich cieľov.

Projekt 14 „Rozvoj vidieka“ bol tiež čiastočne účinný. Platobná agentúra a riadiaci orgán boli zriadené, no ich akreditácia sa v dôsledku udalostí, ktoré boli mimo kontroly projektu oneskorila (v čase auditu to bolo 1,5 roka). Platobná agentúra nebola schopná pokryť plánované projektové činnosti, najmä v oblasti odborného vzdelávania. Druhá zložka projektu (Leader) takisto dosiahla čiastočné výsledky. Snahy o vytvorenie plánovaných miestnych štruktúr boli úspešné, ale v rámci projektu sa nepodarilo zaistiť kľúčový počet vyškolených pracovníkov.

## Postupy výberového konania a udeľovania zákaziek boli vo všeobecnosti účinné

### 44

Zistilo sa, že postupy výberového konania a udeľovania zákaziek boli vo všeobecnosti primerané na to, aby sa zabezpečilo včasné dosiahnutie očakávaných výstupov<sup>25</sup>. Pri štyroch kontrolovaných projektoch sa však vyskytli vážne problémy v súvislosti s obstarávaním celého plánovaného zariadenia alebo jeho časti, najmä v prípadoch, keď šlo o špecializované a citlivé zariadenie (pozri **rámček 10**).

### 45

Komisia nevyžadovala žiadny súhrnný dokument o monitorovaní doterajších neúspešných výberových konaní a neanalyzovala, prečo niektoré výberové konania zlyhali, a to dokonca opakované. Nenašli sa dôkazy o tom, že boli dodržané ustanovenia usmernení k programovaniu IPA z roku 2008 týkajúce sa špecializovaného zariadenia<sup>26</sup>.

## Vyhliadky na udržateľnosť projektov IPA neboli úplne uspokojivé

### 46

V dvoch tretinách kontrolovaných projektov našiel Dvor audítorov problémy súvisiace s udržateľnosťou niektorých jednotlivých výstupov a iných výsledkov. Udržateľnosť prínosov vyplývajúcej z nakúpených tovarov bola obzvlášť ohrozená, keď neboli prijaté zásadné rozhodnutia alebo keď rozpočtové zdroje príjemcu nepostačovali a záviseli od darcov (pozri **rámček 11**). Udržateľnosť projektov v oblasti správy vecí verejných ohrozovali najmä problémy týkajúce sa ľudských zdrojov, ktoré ešte viac prehĺbili úsporné opatrenia prijaté srbskou vládou na začiatku celosvetovej krízy (pozri **rámček 12**).

- 25 Keďže delegácia EÚ organizovala postupy verejného obstarávania v rámci centralizovaného hospodárenia, o administratívnej kapacite srbských orgánov v súvislosti s obstarávaním v rámci projektov nie je možné vyvodiť závery.
- 26 Pri investičných projektoch alebo zložkách projektov, ktoré zahŕňajú špecializované zariadenie alebo na ktoré sa vyčlenila značná suma, je konečné schválenie príslušnej projektovej dokumentácie podmienené predložením náležitej štúdie trhu. Nevyhnutné výnimky z tohto pravidla musí Európskej komisii písomne zdôvodniť národný koordinátor pre IPA (časť 7.2 usmernenia k programovaniu IPA).

### Príklady problémov pri výberových konaniach a udeľovaní zákaziek

V projekte 1 „Reforma polície“ uplynula lehota na výberové konanie v súvislosti so zariadením potrebným na tajné sledovanie a viazanosť pridelených finančných prostriedkov bola napokon zrušená. Neschopnosť obstaráť toto zariadenie oslabilo záväzok príjemcu a doteraz narušuje schopnosť útvaru pre vnútornú kontrolu účinne bojovať proti korupcii vo vnútri policajného zboru, čo bol hlavný cieľ projektu.

V projekte 6 „Podpora pre colnú správu“ bola druhá séria vybavenia (oblečenie) financovaného z IPA nakoniec vynechaná z výberového konania z dôvodu ťažkostí dosiahnuť súlad s pravidlami EÚ týkajúcimi sa pôvodu a napokon ju financovalo priamo Srbsko.



### Príklady rizík pre udržateľnosť

Pokiaľ ide o udržateľnosť projektu 3 „Súdny systém“, v čase auditu srbské orgány ešte neprijali kľúčové rozhodnutie o tom, ktorý systém (EÚ SAPS alebo US AVP) sa má zaviesť do siete srbského súdnictva. Dostupnosť financovania na celonárodné zavedenie systému nebola istá a bolo pravdepodobné, že prekážkou zavedenia bude obmedzená životnosť softvéru a nepostačujúci či zastaralý hardvér. Približne 70 % rozpočtu na IT pre srbské súdnictvo sa získalo z IPA a od iných poskytovateľov pomoci, pričom zostávajúcich 30 % sa poskytlo zo štátneho rozpočtu. To nepredstavuje udržateľné riešenie pre rozvoj IT a zabezpečenie vlastníckej zodpovednosti príjemcov.

Hlavným problémom v súvislosti s udržateľnosťou pri projekte 9 „Regionálny rozvoj“ bola nejasná organizačná štruktúra pre politiku regionálneho rozvoja na národnej i regionálnej úrovni. Nedospelo sa k jasnému konsenzu o rozsahu decentralizácie a súlade s regionalizáciou<sup>27</sup>. Existovalo značné riziko, že podporené agentúry pre regionálny rozvoj nebudú môcť fungovať bez jasne stanovených úloh a povinností. Agentúry okrem toho čelili veľkým finančným problémom a záviseli od pomoci darcov.

V prípade sanitných áut financovaných z IPA, ktoré mali onedlho dosiahnuť maximálnu životnosť a náklady na ich údržbu sa čoraz viac zvyšovali, nebol vypracovaný plán a harmonogram ich výmeny. Nebolo teda jasné, či kapacity zlepšené vďaka projektu 10 „Pohotovostná lekárska služba“ boli dlhodobo udržateľné.

27 Predbežné hodnotenie vnútroštátneho plánu regionálneho rozvoja a stratégií regionálneho rozvoja, IBD International Consulting, júl 2012, s. 7.

### Príklady problémov v oblasti ľudských zdrojov pri projektoch v oblasti správy vecí verejných

Udržateľnosť výsledkov projektu 8 „Vnútorňá finančná kontrola vo verejnej správe“ závisí od schopnosti ministerstva financií vytvoriť primeraný stály tím skúsených vnútorných auditorov vo verejnom sektore. Keďže konkuruje súkromnému sektoru a vnútroštátnej kontrolnej inštitúcii, je preň zložité finalizovať svoj plán prijímania zamestnancov a obmedziť fluktuáciu zamestnancov<sup>28</sup>.

Fluktuácia zamestnancov ohrozuje aj inštitucionálnu kapacitu nových orgánov zodpovedných za vykonávanie zložky IPA týkajúcej sa rozvoja vidieka financovanej prostredníctvom projektu 14 „Rozvoj vidieka“<sup>29</sup>.

28 Útvary pre vnútorný audit navštívené v rámci auditu mali problémy súvisiace s ľudskými zdrojmi. Na ministerstve spravodlivosti boli zamestnaní dvaja (neakreditovaní) audítori namiesto plánovaných ôsmich. Na ministerstve financií aktívne pôsobil len jeden vnútorný audítor (vedúci útvaru) namiesto troch plánovaných.

29 Pozri tiež „Hodnotenie odvetvia poľnohospodárstva a rozvoja vidieka implementované a financované v rámci programu IPA a prostredníctvom iných darcov“, január 2013, hodnotenie odvetvia, s. 37 – 39.

47

Ukázalo sa, že hoci boli právne predpisy prekážkou pre účinnosť niektorých prvkov projektu (pozri bod 28), v určitých prípadoch prispeli k udržateľnosti celých projektov. Napríklad srbský zákon o verejnom obstarávaní zabezpečil udržateľnosť mnohých výsledkov projektu 7 „Verejný obstarávanie“, ako aj niektoré snahy financované v rámci kontrolovaných grantov na činnosti v projekte 15 „Dialóg o občianskej spoločnosti“.

Tabuľka 2

Projekty IPA v oblasti správy vecí verejných – hodnotenie výstupov a iných výsledkov

Kritériá auditu	Projekt							
	1. Reforma polície	2. Boj proti korupcii	3. Súdny systém	4. Štátni zástupcovia a trestno-právny systém	5. Program podpory obcí	6. Srbská colná správa	7. Úrad pre verejné obstarávanie	8. Vnútroštatná finančná kontrola vo verejnej správe, fáza 3
Plánované výstupy boli dosiahnuté.	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Očakávané výsledky presahujúce výstupy boli dosiahnuté.	Uspokojivé	Uspokojivé	Čiastočne uspokojivé	Nie je k dispozícii – prebieha	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Postupy výberového konania a udeľovania zákaziek boli primerane pripravené na to, aby sa zabezpečilo včasné dosiahnutie očakávaných výstupov.	Neuspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Čiastočne uspokojivé	Čiastočne uspokojivé	Uspokojivé
Vnútroštatné právne predpisy potrebné na zabezpečenie účinnosti pomoci boli zavedené.	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé
Vyhliadky na udržateľnosť projektu po ukončení financovania z IPA boli dobré, a konkrétne: bolo zabezpečené financovanie po skončení IPA a príjemca mal vlastnú zodpovednosť a kapacity na zaistenie kontinuity projektu.	Uspokojivé	Uspokojivé	Neuspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé	Uspokojivé

- Uspokojivé
- Čiastočne uspokojivé
- Neuspokojivé

48

Pokiaľ ide o udržateľnosť, chýbajú primerané nadväzné opatrenia. Dosah a užitočnosť zákaziek sa po ich vykonaní zriedka vyhodnocuje. Následné hodnotenia v systéme ROM na overenie strednodobej a dlhodobej udržateľnosti výsledkov projektov IPA sa zatiaľ v Srbsku nevykonávali. V rámci samotných projektov/zákaziek nie je nariadená povinnosť zabezpečiť strednodobý či dlhodobý vplyv alebo udržateľnosť plánovaných výsledkov. Zodpovednosť

za ne končí vykonaním zmluvne dohodnutých činností. Primeraný mechanizmus následnej kontroly chýba najmä vtedy, keď praktickú užitočnosť určitých výsledkov možno posúdiť až niekoľko rokov po ukončení projektu, ako napríklad v prípade politických dokumentov, protokolov, postupov, príručiek, analýz, rôznych štúdií atď., alebo keď je to výslovne stanovené, napr. v projektoch 1 „Reforma polície“ a 10 „Pohotovostná lekárska služba“.

Tabuľka 3 Projekty IPA v iných oblastiach ako je správa vecí verejných – hodnotenie výstupov a iných výsledkov

Kritériá auditu	Projekt						
	9. Program regionálneho rozvoja	10. Pohotovostná lekárska služba	11. Konkurencieschopnosť v súkromnom sektore	12. Most Želež	13. Elektrická energia Srbska	14. Politiky v oblasti rozvoja vidieka	15. Občianska spoločnosť
Plánované výstupy boli dosiahnuté.				Nie je k dispozícii – prebieha			
Očakávané výsledky presahujúce výstupy boli dosiahnuté.				Nie je k dispozícii – prebieha			
Postupy výberového konania a udeľovania zákaziek boli primerane pripravené na to, aby sa zabezpečilo včasné dosiahnutie očakávaných výstupov.							
Vnútroštátne právne predpisy potrebné na zabezpečenie účinnosti pomoci boli zavedené.				Nie je k dispozícii			
Vyhliadky na udržateľnosť projektu po ukončení financovania z IPA boli dobré, a konkrétne: bolo zabezpečené financovanie po skončení IPA a príjemca mal vlastnú zodpovednosť a kapacity na zaistenie kontinuity projektu.							

- Uspokojivé
- Čiastočne uspokojivé
- Neuspokojivé

## Druhá časť – Riadenie nefinančnej pomoci na podporu správy vecí verejných zo strany Komisie

**Komisia sa v dialógu so Srbskom intenzívne zaoberala záležitosťami v oblasti správy vecí verejných a má v tejto súvislosti čoraz pozitívnejší vplyv**

### 49

Dvor audítorov preskúmal, či sa EÚ a Srbsko v rámci vzájomného dialógu výslovne venovali otázkam správy vecí verejných a či do neho zahrnuli aj stanovenie akčných bodov a následných opatrení. Skúmal tiež, či sa pri formulácii politiky a navrhovaní projektov zohľadnili politické priority. Dvor audítorov preskúmal desať nedávnych projektov IPA, ktoré sa realizovali v iných odvetviach, ako je správa vecí verejných (pozri **prílohu II**), s cieľom posúdiť, do akej miery boli správa vecí verejných a boj proti korupcii začlenené ako prierezové záležitosti do týchto projektov.

**Medzi Komisiou a Srbskom prebiehal na tému správy vecí verejných štruktúrovaný dialóg**

### 50

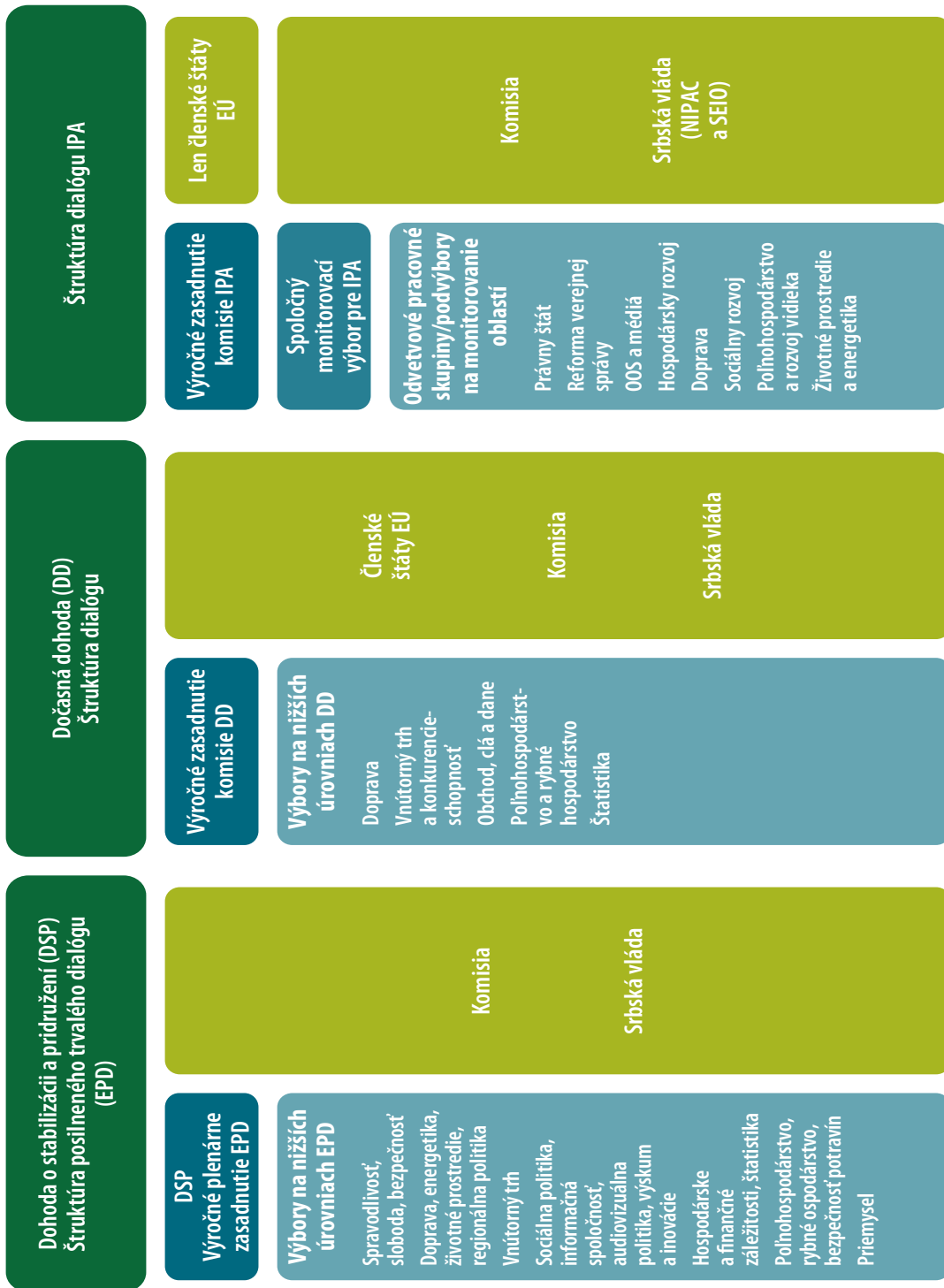
Dohoda o stabilizácii a pridružení (pozri bod 2) obsahuje ustanovenia o dialógu medzi EÚ a Srbskom o politických otázkach a politikách spolupráce<sup>30</sup>. Komisia zaviedla komplexný systém oficiálnych i menej formálnych stretnutí a dokumentov na viacerých úrovniach, aby tak umožnila viesť neustály hĺbkový dialóg so srbskými partnermi. Štruktúra pre posilnený trvalý dialóg (EPD), dialóg v rámci dočasnej dohody (DD) a dialóg v rámci IPA na vyššej úrovni je zobrazená v **schéme 2**. Komplexnosť celkového politického dialógu a programovania IPA je znázornená v **schéme 3**.

### 51

V rámci EPD sa veľký význam pripisoval reforme verejnej správy a reforme súdnictva vrátane boja proti korupcii ako politickým kritériám. Tieto oblasti boli systematicky a podrobne prerokúvané na plenárnych zasadnutiach v rámci EPD, ako aj na nižších úrovniach EPD. Pretrvávajúca dôležitosť reformy súdnictva a boja proti korupcii vo vzťahu k štatútu Srbska ako kandidátskej krajiny odráža aj skutočnosť, že súvisiace kapitoly *acquis* (23 a 24) sú na základe skúseností z predchádzajúcich kôl prístupových rokovanií témou hneď na začiatku procesu.

Schéma 2

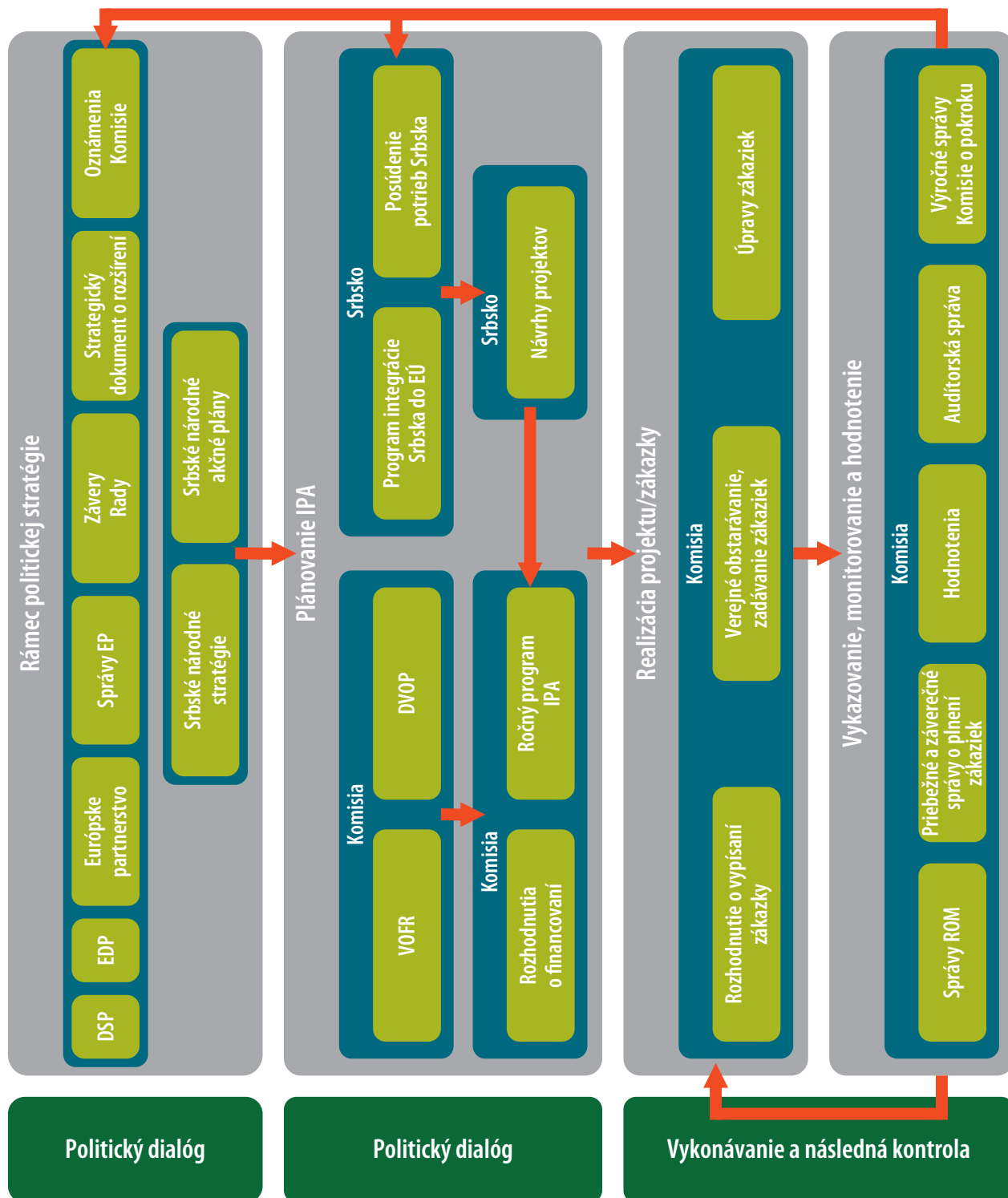
Štruktúry dialógu medzi EÚ a Srbskom (do septembra 2013)



Zdroj: EDA, na základe informácií od Komisie a ESVČ.

Schéma 3

Hlavné prvky politického dialógu a dialógu o IPA medzi EÚ a Srbskom



Zdroj: EDA, na základe informácií od Komisie a ESVČ.

## 52

Reforma hospodárenia s verejnými financiami (HVF) sa zvyčajne na plenárnych zasadnutiach EPD riešila v rámci RVS, no kládol sa na ňu trochu menší dôraz ako na iné oblasti správy vecí verejných. Avšak konkrétnym témam HVF – akými sú štátny kontrolný úrad, vnútorná finančná kontrola vo verejnej správe, ústredný útvar pre harmonizáciu, vnútorný audit a zákon o rozpočtovom systéme – sa podrobnejšie venovali nižšie úrovne v rámci EPD.

## 53

Komisia mala ďalšiu príležitosť prediskutovať so Srbskom otázku HVF pri koncipovaní podmienok programu podpory všeobecného rozpočtu Srbska v rámci zložky I IPA na rok 2009. Cieľom programu bolo krátkodobo podporiť makrofinančnú stabilitu v Srbsku a umožniť krajine vykonať štrukturálne reformy aj napriek hospodárskej kríze<sup>31</sup>. Podmienky platby boli zamerané hlavne na spoľahlivosť finančných a administratívnych postupov v Srbsku, predloženie nového zákona o rozpočte srbskou vládou a prijatie strategického dokumentu o finančnej kontrole vo verejnom sektore. Ďalšou podmienkou bola aktualizácia PEFA s cieľom vypracovať harmonogram reformy HVF. Komisia sa domnievala, že do konca roku 2010 boli všetky tieto podmienky splnené. Hoci Srbsko nevypracovalo konkrétny harmonogram reformy HVF, Dvor audítorov zistil, že stratégia Srbska v oblasti RVS na obdobie 2013 – 2016 obsahuje aj niektoré aspekty týkajúce sa HVF. Prostredníctvom zákona o verejnom obstarávaní z roku 2012 sa okrem toho vyriešili niektoré nedostatky zistené v predchádzajúcich rokoch.

## Dialóg zahŕňal systematické stanovovanie akčných bodov v súvislosti s dobrou správou vecí verejných a následných opatrení k nim

## 54

Viacúrovňové štruktúry (pozri *schéma 2 a 3*) poskytovali dobrý základ pre otvorený dialóg, v rámci ktorého sa mali schváliť, zaviesť, vykonávať a monitorovať priority. Akčné body týkajúce sa kľúčových záležitostí správy vecí verejných sa každoročne revidovali, ako na plenárnych zasadnutiach EPD, tak aj na zasadnutiach výborov na nižšej úrovni.

## 55

Výsledkom procesu monitorovania Komisie sú výročné správy o pokroku. Dvor audítorov pri analýze zistil, že Komisia vo svojich správach reálne posúdila pokrok dosiahnutý v kľúčových oblastiach správy vecí verejných v Srbsku. Podľa správ sa v rokoch 2007 – 2013 dosiahli konkrétne výsledky v boji proti korupcii, počnúc zostavením inštitucionálneho rámca za pomoci podpory z IPA, cez zvýšené zapojenie OOS, až po vyšetrovanie niektorých medializovaných prípadov korupcie. Pokrok sa zaznamenal aj v súvislosti s reformou verejnej správy a prvkom finančnej kontroly v rámci reformy hospodárenia s verejnými financiami, a tiež významný pokrok v oblasti verejného obstarávania. Spomedzi kľúčových oblastí dobrej správy vecí verejných najviac zaostávala oblasť súdnictva, v ktorej bol od roku 2007 zaznamenaný len malý pokrok.

31 100 mil. EUR z finančných prostriedkov pridelených Srbsku z IPA v roku 2009 bolo vyčlenených na rozpočtovú podporu. Tieto prostriedky boli navyše k financiam z revidovaného programu MMF vo výške 2,9 mld. EUR a pôžičiek Svetovej banky na rozvojovú politiku.

## 56

Na srbskej strane svedčia od roku 2010 vnútroštátne akčné plány na zavádzanie odporúčaní Komisie o stanovení transparentných cieľov a úloh, ako aj o primeranom monitorovaní a systematickom a ľahko porovnateľnom prehľade následných opatrení.

### Dialóg prepojil politické priority s vytváraním politik

## 57

Hlavné programové dokumenty IPA za Srbsko<sup>32</sup> od roku 2007 do roku 2013 – pričom sa v podstate jedná o kľúčové dokumenty v súvislosti s dialógom – v dostatočnej miere pokrývali hlavné oblasti správy vecí verejných, hoci dôraz na reformu hospodárenia s verejnými financiami nebol taký veľký. V dialógu sa bežne pomoc IPA vo všeobecnosti alebo konkrétne projekty IPA spomínajú ako dôležité nástroje na zlepšenie správy vecí verejných v Srbsku. Spoločný monitorovací výbor IPA (pozri **schému 2**), ktorý bol zriadený v roku 2008, sa zaoberal konkrétnymi aspektmi vykonávania v rámci dialógu na vyššej úrovni a strategickej úrovne finančnej pomoci<sup>33</sup>.

## 58

V roku 2012 začalo v rámci spoločného monitorovacieho výboru pracovať osem podvýborov na monitorovanie oblastí. Ich prvoradým zameraním je kontext, v ktorom sa poskytuje pomoc IPA. Riadi ich Komisia a Srbsko (SEIO), majú transparentnú štruktúru a zaviedli účinný a ľahko porovnateľný nástroj na monitorovanie. Podvýbory na monitorovanie oblastí tiež významne zlepšili koordináciu medzi identifikáciou vnútroštátnych potrieb a pomocou z IPA. Projekty v súvislosti s RVS v rámci vnútroštátnych programov IPA pokryli takmer všetky priority definované v časti dokumentu o posúdení potrieb Srbska týkajúcej sa RVS za obdobie 2011 – 2013<sup>34</sup>.

### Dôraz na správu vecí verejných v dialógu a procese programovania spravidla nebol priamo vyjadrený pri koncipovaní projektov

## 59

Pri programovaní IPA na vysokej úrovni sa dobrá správa vecí verejných osobitne presadzovala, a to sčasti z toho dôvodu, že v predchádzajúcich kolách prístupových rokovaní sa vyskytli problémy v tejto oblasti, čo sa považovalo za ukazovateľ nedostatočnej pripravenosti príslušných krajín. Komisia ani srbské orgány však tento dôraz priamo nevyjadrili na úrovni plánovania projektov.

- 32 DSP, stratégie Komisie týkajúce sa rozšírenia, Európske partnerstvo, DVOP a vnútroštátne ročné programy IPA.
- 33 Spoločnému monitorovaciemu výboru IPA spolupredsedá zástupca Komisie na vysokej úrovni (na úrovni riaditeľa) a národný koordinátor pre IPA, ktorým je v súčasnosti minister pre európsku integráciu.
- 34 Zvýšená pozornosť správy vecí verejných pri formulovaní politiky sa okrem toho odráža aj v stratégii EÚ na obdobie 2013 – 2014 týkajúcej sa rozšírenia, v ktorej sa predpokladá, že sa vyvinie ďalšie výrazné úsilie o rozvoj hospodárenia s financiami vo verejnom sektore a jeho kontroly.



### 60

V menej než polovici dokumentov týkajúcich sa návrhov projektov z obdobia 2007 – 2012 sa spomínala dobrá správa vecí verejných. V prípade projektov, pri ktorých boli aspekty správy vecí verejných relevantné, no nepatrili medzi primárne ciele, sa v projektovej dokumentácii zvyčajne všeobecne spomínala potreba transparentnosti. Len v niekoľkých dokumentoch týkajúcich sa návrhov projektov spomínajú Komisia a srbské orgány konkrétne riziká, ktorými sú korupcia či potenciálne konflikty záujmov. Avšak od roku 2011 je dobrá správa vecí verejných dôslednejšie vyjadrovaná v koncepcii projektov.

### 61

Na zozname prierezových záležitostí v koncepcii projektov nebola dobrá správa vecí verejných či boj proti korupcii. Dokumenty týkajúce sa návrhov projektov z obdobia 2007 – 2011 sa prísne obmedzovali na tri prierezové kritériá: rovnosť príležitostí, životné prostredie a menšiny. V roku 2012 bola občianska spoločnosť a zapojenie partnerov pridaná ako štvrtá prierezová záležitosť.

### 62

Koncepcia žiadneho z preskúmaných projektov (pozri **prílohu II**) neobsahovala formálne posúdenie potrieb opatrení proti korupcii či na dobrú správu vecí verejných, ktoré by bolo konkrétne zamerané na odvetvie príjemcu, s výnimkou projektu E „Posilnenie legislatívy na centrálnej úrovni“, ktorého dokumentácia sa v obmedzenej miere venuje korupcii, a projektu I „Podpora rozvoja MSP“, ktorý bol priamo zameraný na boj proti korupcii a neformálnemu hospodárstvu prostredníctvom zavedenia elektronických služieb.

### 63

No aj napriek absencii jasne vyjadrenej zmienky o opatreniach proti korupcii či v prospech správy vecí verejných v koncepciách projektov, väčšina z tých, ktoré boli preskúmané, nepriamo prispela k boju proti korupcii a k lepšej správe vecí verejných. Činnosti zahrnuté v niektorých projektoch, ktoré prispeli k šíreniu informácií a uplatňovaniu osvedčených postupov pri verejnom obstarávaní a zadávaní zákaziek (napr. projekty A „Komunálna infraštruktúra“ a B „Dohľad nad výstavbou ciest pozdĺž koridoru X“), boli v súlade s vnútroštátnou stratégiou boja proti korupcii. Prostredníctvom projektu A „Komunálna infraštruktúra“ sa podporila aj dobrá správa vecí verejných, a to vďaka činnostiam zameraným na finančné hospodárenie, kontrolu a audit na miestnej úrovni a činnostiam v súvislosti so zavedením postupu na realizáciu projektu, ktorý je v súlade so štandardmi EÚ. O projektoch podpory na budovanie administratívnych kapacít v odvetví životného prostredia a energetiky (projekty D „Posilnenie inšpekcie v oblasti životného prostredia“ a H „Energetická agentúra“) a poľnohospodárstva (projekty C „Účinné hospodárenie s pôdou“ a J „Podpora pre poľnohospodárstvo“) možno tiež povedať, že mali vplyv na potlačenie korupcie.

**Pri schvaľovaní systému Srbska na riadenie finančných prostriedkov EÚ Komisia v plnej miere nezohľadnila hospodárenie s verejnými financiami v Srbsku**

**64**

Dvor audítorov preskúmal, či Komisia systematicky posudzovala riziká v implementačných orgánoch IPA, či srbské úrady prijímali primerané opatrenia na zmiernenie rizík a či v prípade potreby prijímali nadväzné opatrenia, ako aj to, či bol tento proces súčasťou komplexného posúdenia záležitostí HVF zo strany Komisie.

**Implementačné orgány IPA boli predmetom systematickej analýzy rizika, no pred decentralizáciou hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ sa nevykonalo komplexné posúdenie hospodárenia s verejnými financiami**

**65**

V nariadení o IPA sa stanovuje, že vždy, keď je to možné, sa hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ decentralizuje z Komisie na kandidátske krajiny, aby sa zvýšila vlastnícka zodpovednosť prijímateľskej krajiny za riadenie pomoci EÚ. Robí sa to prostredníctvom nových vnútroštátnych orgánov, ktoré spolu tvoria systém decentralizovaného hospodárenia a vykonávajú predstupovú pomoc. Pred prevedením právomocí<sup>35</sup> v súvislosti s hospodárením na prijímateľskú krajinu by sa Komisia mala uistiť, že táto krajina spĺňa stanovené podmienky, najmä pokiaľ ide o jej systémy riadenia a kontroly<sup>36</sup>.

**66**

Na dosiahnutie decentralizácie, sprvu s predbežnými kontrolami Komisie a následne bez nich, postupuje Srbsko podľa podrobného harmonogramu, v ktorom sú stanovené orientačné porovnávacie štandardy a lehoty. Podľa tohto harmonogramu boli implementačné štruktúry IPA<sup>37</sup> v rámci ich akreditácie podrobené systematickému posudzovaniu rizika zo strany srbských orgánov a Komisie. Akreditačný proces sa však vzťahoval len na štruktúry, ktoré boli zriadené na účely decentralizovaného hospodárenia s finančnými prostriedkami z IPA. Neexistovala zákonná požiadavka vykonávať komplexné posúdenie celkového pokroku v súvislosti s HVF a predchádzaním korupcii v Srbsku a boji proti nej. Akreditačný proces DIS preto účinne podporil správu vecí verejných len v oblasti riadiacich štruktúr IPA, nevzťahoval sa však na celkovú stratégiu HVF na úrovni krajiny.

**67**

Očakáva sa, že dostatočne rozvinutý útvar pre vnútorný audit v rámci ministerstva hospodárstva a rezortných ministerstiev pozitívne prispeje k systému riadenia a kontroly, ktorý je nevyhnutný pre decentralizované hospodárenie. Napriek nedávne- mu pokroku<sup>38</sup> je vnútroštátny útvar pre vnútorný audit stále v prvotných fázach poskytovania účinnej podpory pre decentralizované hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ. V správe SIGMA z roku 2013<sup>39</sup> sa uvádza, že v súvislosti s podvodmi a nezrovnalosťami nebola prijatá žiadna politika a že ústredný útvar ministerstva financií pre harmonizáciu<sup>40</sup> neposkytol finančným manažérom a vnútorným audítorom dostatočnú metodickú podporu v súvislosti s posudzovaním rizika a podvodmi.

- 35 V rámci decentralizovaného hospodárenia Komisia prevádza zodpovednosť za riadenie určitých opatrení na prijímateľskú krajinu, pričom jej samotnej ostáva celková konečná zodpovednosť za plnenie všeobecného rozpočtu.
- 36 Článok 56 ods. 2 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s. 1), a články 11 a 19 vykonávacieho nariadenia o IPA (ES) č. 718/2007.
- 37 V rámci decentralizovaného hospodárenia sa od Srbska vyžaduje, aby zriadilo štruktúry pre verejné obstarávanie, zadávanie zákaziek, platby, monitorovanie a predkladanie správ o programoch IPA.
- 38 Pozri závery týkajúce sa projektu 8 „Vnútorná finančná kontrola vo verejnej správe“ v **rámčekoch 7 a 12**.
- 39 Hodnotenie SIGMA týkajúce sa Srbska, apríl 2013, Koordinácia, vykonávanie a priority reformy verejnej správy.
- 40 Úlohou ústredného útvaru pre harmonizáciu je vytvoriť a zosúladiť kapacitu vnútorného auditu vo verejnom sektore. Pozri tiež **rámčeky 7 a 12**.

### 68

Komisia vo svojej stratégii pre rozšírenie z roku 2013 urobila kroky správnym smerom a v súvislosti s krajinami pripravujúcimi sa na vstup vyzdvihla potrebu vyriešiť najskôr zásadné veci. Osobitne spomenula potrebu výrazne posilniť systémy HVF, aby sa znížilo riziko podvodov a korupcie. Podpora odvetvového rozpočtu z IPA je okrem toho podmienená dodržaním potrebných štandardov HVF.

#### **Boli prijaté opatrenia na obmedzenie rizík a vykonala sa následná kontrola**

### 69

Opatrenia prijaté na zmiernenie rizík zistených v implementačných orgánoch IPA boli relevantné a Komisia po ich vykonaní zrealizovala následnú kontrolu. Po prevedení právomocí týkajúcich sa riadenia, Komisia naďalej monitoruje systém kontrolou prijatia následných opatrení k nevyriešeným problémom (napr. ku kontrolným zisteniam, z ktorých vyplýva stredné či nízke riziko). Dôležitým faktorom na obmedzenie rizika je, že Komisia môže v prípade neplnenia požiadaviek stiahnuť alebo pozastaviť udelené riadiace právomoci.

### 70

Riziká súvisiace s fluktuáciou zamestnancov<sup>41</sup> a politickými zmenami počas vykonávania decentralizovaného hospodárenia, ktoré by mohli viesť k strate skúseností a súčinnosti, sa nedajú jednoducho riešiť vo fáze prevádzania právomocí a je potrebné ich aktívne sledovať v neskoršej fáze. Zamestnanci sa okrem toho po prijatí hlavne zúčastňujú na školeniach a, keďže doposiaľ nevznikli žiadne transakcie, majú obmedzené príležitosti na získanie praktických skúseností. Ďalšími rizikami je preto demotivácia a vysoká fluktuácia zamestnancov.

### 71

Ďalším rizikom pre štruktúry IPA je obmedzená ochrana poskytovaná informátorom v podobe, v akej je stanovená vo vnútroštátnej stratégii boja proti korupcii na obdobie 2013 – 2018. Srbské orgány pripravujú nové právne predpisy o informovaní o nekalých praktikách a ich cieľom je získanie dôvery potenciálnych informátorov.

41 V správe SIGMA z roku 2013 sa odhaduje 15 – 20 % miera fluktuácie za rok. Uvádza sa v nej tiež, že zmeny vo vláde vedú k vyššej fluktuácii, najmä na vedúcich pozíciách.

## Závery

### 72

Celkovo riadi Komisia predvstupovú podporu pre Srbsko účinne. Finančná predvstupová pomoc Srbsku spolu s inými formami podpory mu účinne pomáhajú zavádzať sociálne a hospodárske reformy a zlepšovať správu vecí verejných v krajine. Pri plánovaní finančnej a nefinančnej pomoci pre Srbsko Komisia na základe skúseností z iných krajín, ktoré boli príjemcami pomoci v rámci IPA, kladie čoraz väčší dôraz na záležitosti správy vecí verejných.

### Riadila Komisia projekty IPA účinne?

### 73

Celkovo riadi Komisia projekty IPA v Srbsku účinne. Programovanie pomoci IPA je založené na ucelenom strategickom rámci a prístup k výberu projektov relevantných pre prípravu Srbska na pristúpenie sa postupne zlepšuje (pozri body 9 až 22).

### 74

V rámci kontrolovaných projektov, ako v oblasti správy vecí verejných, tak i v iných oblastiach, sa zväčša dosiahli plánované výstupy (pozri body 39 až 43), projekty však čelili problémom týkajúcim sa:

- a) koncepcie. Nevenovala sa dostatočná pozornosť vymedzeniu cieľov, posúdeniu potrieb, skúsenostiam z predchádzajúcich projektov ani podmienenosti pre začatie projektov a stanovenie postupu operácií (pozri body 24 až 31);
- b) realizácie. Kontrolované projekty zo skorších programov IPA čelili oneskoreniam, ktoré boli niekedy výrazné. Pomoc sa monitorovala na úrovni zákaziek, nie však na úrovni projektov a nápravné opatrenia prijaté Komisiou sa väčšinou obmedzovali na zmeny činností. Niektoré jednotlivé postupy verejného obstarávania a udeľovania zákaziek neboli úplne efektívne či účinné (pozri body 32 až 38, 44 a 45);
- c) udržateľnosti. Vyhliadky na udržateľnosť výsledkov dvoch tretín projektov boli otáznave a obzvlášť udržateľnosť projektov v oblasti správy vecí verejných bola ohrozená pre problémy v oblasti ľudských zdrojov (pozri body 46 až 48).

### 75

Pružný prístup, ktorý Komisia uplatňovala pri riadení, zmiernil účinky niektorých nedostatkov v koncepcii a pri vypracúvaní najnovších ročných programov IPA prijala Komisia opatrenia na riešenie nedostatkov zistených v predchádzajúcich programoch IPA (pozri body 27 až 31 a 38).

## Závery a odporúčania

### Riadila Komisia nefinančnú pomoc v rámci podpory správy vecí verejných účinne?

#### 76

Celkovo Komisia účinne riadila nefinančnú pomoc pre Srbsko v oblasti správy vecí verejných. Dialóg so Srbskom účinne využila na riešenie problémov v oblasti správy vecí verejných a boja proti korupcii. Postupne zlepšila svoj prístup tak, aby sa tieto problémy zohľadnili pri formulácii politík a navrhovaní projektov. Komisia účinne podporila správu vecí verejných v rámci štruktúr financovania EÚ, nebrala však v plnej miere do úvahy hospodárenie s verejnými financiami na úrovni krajiny (pozri body 50 až 71).

#### 77

Komisia zaviedla štruktúrovaný dialóg so Srbskom o otázkach správy vecí verejných. Dialóg v dostatočnej miere zahŕňa hlavné oblasti správy vecí verejných, jeho súčasťou sú akčné body a následné opatrenia k nim a prepája politické priority s vytváraním politík. V stratégii EÚ týkajúcej sa rozšírenia a revidovanom nariadení o IPA sa venuje zvýšená pozornosť finančnej a hospodárskej správe v prístupujúcich krajinách (pozri body 50 až 58).

#### 78

Dvor audítorov zistil, že dôraz na správu vecí verejných v dialógu a procese programovania sa v menšej miere odrážal aj v koncepcii projektov. V častiach projektovej dokumentácie týkajúcich sa podmienenosti, skúseností z predchádzajúcich projektov a prierezových aspektov úplne chýbala zmienka o rizikách pre správu vecí verejných, prípadne sa v týchto častiach spomínali len v obmedzenej miere. Napriek tomu, že v mnohých nedávnych projektoch, ktoré Dvor audítorov preskúmal, sa priamo nespomínala potreba opatrení v oblasti boja proti korupcii či dobrej správy vecí verejných, sa zistilo, že väčšina týchto projektov nepriamo prispela k boju proti korupcii a lepšej správe vecí verejných, a to prostredníctvom aktivít zameraných na budovanie administratívnych kapacít (pozri body 59 až 63).

#### 79

Pri schvaľovaní DIS Komisia posúdila srbské štruktúry na hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ. Systematicky vyhodnocovala riziká v rámci štruktúr IPA a monitorovala opatrenia prijaté na ich zmiernenie. V súlade s právnymi požiadavkami sa však proces akreditácie vzťahoval len na implementačné orgány IPA, čo znamená, že DIS nebol prepojený s predbežným komplexným posúdením hospodárenia s verejnými financiami a boja proti korupcii na úrovni krajiny (pozri body 65 až 71).

### Odporúčania

#### 80

Na zlepšenie programovania, koncepcie a realizácie projektov IPA by Komisia mala:

- a) zabezpečiť, aby boli postupy stanovovania priorít a výberu projektov transparentnejšie a systematickejšie zdokumentované, pričom by odrážali jednotlivé fázy zdôvodneného stanovovania priorít v rámci projektov;
- b) zlepšiť proces využívania skúseností z predchádzajúcich projektov vytvorením špecializovanej databázy s poznatkami získanými pri realizácii minulých projektov v Srbsku a iných relevantných prijímateľských krajinách. Tieto skúsenosti by mali zahŕňať prehľad či typológiu neúspešných alebo opakovaných výberových konaní. Takisto by sa malo zväziť vkladanie dôležitých odporúčaní zo záverečných správ o zákazkách do tejto databázy. Databáza by mohla byť organizovaná podľa hlavných oblastí v rámci programovania IPA;
- c) systematicky dokumentovať posúdenie potrieb, na ktorom sú založené výstupy projektov a zákaziek, najmä s cieľom zlepšiť vlastnú zodpovednosť príjemcov za stanovené potreby;
- d) posilniť zásadu podmienenosti. Konkrétne treba vopred overiť schopnosť príjemcu vykonať potrebné činnosti na zabezpečenie kvalitného projektu, a to konkrétnym merateľným spôsobom, a zároveň overiť, či sú jednotlivé prvky projektov v súlade s vnútroštátnym právnym rámcom a či sa získali potrebné stavebné povolenia. Prísnejšia podmienenosť by mala pomôcť znížiť počet projektov, ktoré nie sú pripravené na realizáciu, čo sa hlavne týka veľkých projektov infraštruktúry;
- e) zriadiť systém na pravidelné predkladanie stručných správ o pokroku s cieľom zabezpečiť primeraný audit trail za celý projekt, a nielen za jednotlivé zákazky. Súhrnné správy by mali obsahovať úplný zoznam zákaziek v rámci daného projektu/odvetvia;
- f) zaviesť systém na kontrolu užitočnosti výstupov projektov (vrátane štúdií, analýz, postupov, protokolov a vzdelávacích materiálov) zo strednodobého a z dlhodobého hľadiska. Väčší dôraz na konečnú užitočnosť by mal pomôcť presunúť pozornosť z dodania výstupov a plnenia cieľov zákaziek a platieb na trvalejšie výsledky.

## Závery a odporúčania

### 81

V súvislosti so štruktúrovaným dialógom so Srbskom o otázkach správy vecí verejných a s procesom DIS by Komisia mala:

- a) vyjadriť potrebu, aby srbské orgány ďalej zefektívňovali súbor svojich vnútroštátnych stratégií a dopracovali kompletný plán pre HVF, a ak je to potrebné, poskytnúť v tejto súvislosti technickú pomoc;
- b) v rámci programovania IPA prijať opatrenia na zlepšenie mechanizmu konzultácií s OOS aktívnymi v oblasti správy vecí verejných;
- c) vydať usmernenie s cieľom zabezpečiť, aby sa v relevantných prípadoch v rámci koncipovania projektov zohľadnila potreba konkrétnych opatrení v oblasti boja proti korupcii alebo dobrej správy vecí verejných;
- d) pri hodnotení reforiem HVF za celú krajinu overiť, že sa v plnej miere zohľadnila audítorská práca Komisie vykonaná v súvislosti s akreditačným procesom DIS.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 21. októbra 2014.

*Za Dvor audítorov*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*predseda*

## Zoznam kontrolovaných projektov IPA

Poradové číslo	Názov	Národný program/číslo projektu	Rozpočet (mil. EUR) <sup>1</sup>
<b>Projekty v oblasti správy vecí verejných</b>			
<b>Spravodlivosť a vnútorné veci – boj proti korupcii a administratívna kapacita</b>			
1.	Reforma polície: vnútorné záležitosti	2007/6	1,0
2.	Boj proti korupcii	2008/5	2,5
3.	Zlepšenie efektívnosti a transparentnosti súdnictva	2007/4	2,6
4.	Zlepšenie transparentnosti a efektívnosti (štátni zástupcovia a trestno-právny systém)	2008/8	4,5
<b>Reforma verejnej správy (RVS)</b>			
5.	Program podpory obcí	2007/2	22,5
6.	Harmonizácia odboru pre vymáhanie práva srbskej colnej správy so štandardmi, organizáciou a prevádzkovou metodikou agentúr EÚ pre vymáhanie práva	2008/6	4,4
<b>Hospodárenie s verejnými financiami (HVF)</b>			
7.	Podpora Úradu pre verejné obstarávanie	2007/7	2,0
8.	Podpora pre rozvoj vnútornej finančnej kontroly vo verejnom sektore (PIFC), fáza 3	2008/2	2,0
<b>Projekty v inej oblasti ako je správa vecí verejných</b>			
<b>Sociálny rozvoj</b>			
9.	Program regionálneho hospodárskeho a sociálneho rozvoja	2007/13	23,3
10.	Reforma v zdravotníctve – pohotovostná lekárska služba	2007/16	10,0
<b>Rozvoj súkromného sektora</b>			
11.	Konkurencieschopnosť v súkromnom sektore	2007/22	3,5
<b>Transport</b>			
12.	Most Železj – obnova srbskej infraštruktúry	2009/4	30,0
<b>Životné prostredie, zmena klímy a energetika</b>			
13.	Ochrana životného prostredia v srbskej spoločnosti pre elektrickú energiu	2008/17	11,0
<b>Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka</b>			
14.	Budovanie kapacít na vykonávanie politík v oblasti rozvoja vidieka podľa štandardov EÚ	2007/32	4,4
<b>Iné aktivity v súvislosti s <i>acquis</i> a prierezové aktivity</b>			
15.	Podpora občianskej spoločnosti I Podpora občianskej spoločnosti II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
<b>Spolu</b>			<b>128,4</b>

<sup>1</sup> Spolufinancovanie zo strany vlády nie je zahrnuté.



### Zoznam projektov IPA kontrolovaných v rámci preskúmania správy vecí verejných a boja proti korupcii ako prierezových záležitostí

Poradové číslo	Názov	Národný program/číslo projektu	Rozpočet (mil. EUR)
A.	Program podpory pre komunálnu infraštruktúru – PPKI 2010	2010/3	31,1
B.	Dohľad nad výstavbou ciest pozdĺž koridoru X (úseky Grdelica – Vladicin Han a Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	Budovanie inštitucionálnych kapacít a podpora pre odvetvie poľnohospodárstva a rozvoja vidieka v Srbsku	2010/20	2,8
D.	Posilnenie inšpekcie v oblasti životného prostredia v Srbsku a príslušných partnerov	2010/23	2,5
E.	Posilnenie legislatívnych, politických a koordinačných kapacít na centrálnej úrovni	2011/3	6,5
F.	Sociálno-ekonomický rozvoj v Podunajskom regióne	2011/13	18,5
G.	Investičný program týkajúci sa úverov v oblasti mestského prostredia (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Budovanie kapacít energetickej agentúry	2011/19	1,5
I.	Podpora pre rozvoj MSP	2012/7	6,2
J.	Podpora pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (konkrétne opatrenia 1.4 a 2)	2012/10	15,6
<b>Spolu</b>			<b>113,8</b>

## Zhrnutie

### IV

Nástroj IPA je zameraný na potreby a jeho priority sa opierajú o posúdenie úrovne plnenia kritérií týkajúcich sa EÚ, najmä tých, ktoré sú uvedené v strategickom dokumente komisie o rozšírení a vo výročných správach. Kritériá pridelovania zohľadňujú schopnosť Srbska využívať a spravovať finančné prostriedky a zároveň dodržiavať podmienky prístupu. IPA takýmto spôsobom zabezpečuje prepojenie medzi politickým rámcom rozšírenia a rozpočtovým procesom EÚ.

### VI

Komisia uznáva skutočnosť, že na správu finančných prostriedkov nástroja IPA bol založený decentralizovaný implementačný systém (DIS). Srbsko v súčasnosti pripravuje program reformy hospodárenia s verejnými financiami (HVF), ktorý sa bude zakladať na komplexnej diagnostike podsystemov správy verejných financií. Z tohto dôvodu sa vykoná preskúmanie verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA).

## Pripomienky

### 11

Komisia už vyjadrila podporu vláde pri zlepšovaní kvality strategických dokumentov prostredníctvom niekoľkých zmierňujúcich opatrení financovaných z nástroja IPA. Komisia v minulom roku uskutočnila niekoľko oblastných hodnotení v rámci predchádzajúcich nástrojov IPA a inej darcovskej pomoci Srbsku na podporu príprav pre nástroj IPA II, ktorého cieľom je podporiť zavádzanie koherentných sektorových stratégií/programov prostredníctvom odvetvového prístupu.

### 11 Prvá zarážka

Obmedzená podpora decentralizačného procesu s využitím nástroja IPA je založená na stratégii reformy verejnej správy (RVS), ktorú prijala srbská vláda v roku 2004, a s ňou súvisiacimi akčnými plánmi. Osobitné oblasti pomoci IPA sú priamo odvodené od RVS stratégie akčných plánov. Vybraný projekt 5 „Program podpory obcí“ bol zameraný na zabezpečenie kapacít miestnej správy v prioritných oblastiach integrácie EÚ. Okrem toho bol navrhnutý projekt v súlade s akčným plánom stratégie RVS, ktorý má za cieľ podporiť vypracovanie decentralizačnej stratégie, ako to požadovalo vtedajšie ministerstvo zodpovedné za decentralizáciu. Projekt však trpel nedostatkom politickej vôle. Napriek tomu výsledky tohto projektu naďalej používa novovytvorená rada pre decentralizáciu, ktorá sa opätovne zišla na jeseň 2013, aby pokračovala vo vypracúvaní stratégie. Podľa novej vlády je oprávnenie na vypracovanie decentralizačnej stratégie udelené ministerstvu regionálneho rozvoja a miestnej samosprávy.

Komisia súhlasí, že každá ďalšia podpora v rámci nástroja IPA II pre procesy decentralizácie musí byť založená na stratégii vnútroštátnej decentralizácie a príslušného akčného plánu.

### 11 Druhá zarážka

Komisia uznáva, že neexistuje žiadna všeobecná HVF stratégia, ktorá by bola zameraná na všetky kľúčové aspekty verejných financií. Naopak, rôzne aspekty verejných financií boli predmetom osobitných stratégií, ako napríklad fiškálna stratégia alebo vnútorná kontrola verejných financií (VVKF), na zabezpečenie strategického základu pre podporu osobitných projektov IPA aj v prípade, že by neexistovala formálne všeobecná stratégia na hospodárenie s verejnými financiami. Nová stratégia rozširovania „najskôr zásadných vecí“ z októbra 2013 kladie

osobitný dôraz na ekonomické záležitosti, ako aj na riadenie verejných financií a predpokladá, že krajiny zapojené do procesu rozširovania by mali vypracovať osobitné akčné plány hospodárenia s verejnými financiami. Preto sa podpora v rámci IPA II v tejto oblasti bude zakladať na koherentnejšom rámci HVF ako v minulosti. Je dôležité poznamenať, že nová srbská RVS stratégia na obdobie 2013 – 2016 zahŕňa aj HVF. To predstavuje dôležité zlepšenie v porovnaní s minulosťou, pretože zdôrazňuje skutočnosť, že správa verejných financií sa týka všetkých užívateľov rozpočtu, nielen ministerstva financií a že pri jej vykonávaní je potrebná koordinácia a jednotnosť. Okrem toho plánované hodnotenie PEFA prispeje k celkovému obrazu systémov HVF.

## 13

Cieľom európskych partnerstiev je zabezpečiť skôr všeobecný referenčný rámec než politický, zameraný na určenie prioritných oblastí reformy a poskytnutie všeobecných usmernení pre finančnú pomoc za predpokladu, že krajina dodrží zásady a priority zdôraznené v tomto rámci. Tieto zásady Srbskom odsúhlasilo a počas prvých rokov plánovaného obdobia IPA boli vyjadrené v národných programoch. Každoročne aktualizovaná stratégia rozširovania a jednotlivé ročné správy o pokroku poskytli presnejší a prístupnejší rámec.

## 14

Komisia uznáva potrebu zlepšenia ukazovateľov v oblasti programovania nástroja IPA a riešila túto otázku v rámci nástroja IPA II. Orientačné strategické dokumenty pre jednotlivé krajiny definujúce dlhodobú strategickú orientáciu financovania IPA podľa krajín, obsahujú prílohu, ktorá podrobne vymedzuje ukazovatele na rôznych úrovniach. Tieto okrem iného zahŕňajú aj ukazovatele v oblasti ekonomických záležitostí a boja proti korupcii.

## 16

Komisia si uvedomuje, že v rámci predchádzajúcich programov nástroja IPA boli niektoré projekty vybrané z dôvodu ich významu pre Srbsko a na základe záruky ich bezproblémovej realizácie zo strany vlády. V rámci programov nástroja IPA 2012 a 2013 už boli zavedené oveľa prísnejšie požiadavky týkajúce sa pripravenosti projektu, ktoré budú presadzované ešte systematickejšie aj v rámci nástroja IPA II. Komisia podporila prostredníctvom pomoci z IPA rozvoj novej metodiky na výber investičných projektov, ktorá bude súčasťou vnútroštátneho jednotného súboru projektov. Metodika sa zameriava na pomoc srbskej vláde posúdiť a) stanovenie priorit a b) zrelosť projektov/programov v oblastiach infraštruktúry.

## 20

Komisia súhlasí s dôležitým postavením organizácií občianskej spoločnosti a bude aj naďalej podnecovať a podporovať zapojenie organizácií občianskej spoločnosti do plánovania IPA.

## Rámček 3

Dodávky boli zosúladené so vstupmi paralelných partnerstiev na podporu plánu inštitucionálneho rozvoja platobnej agentúry (PA). Platobná agentúra vyčlenila 105 miest na systematizáciu ministerstva poľnohospodárstva. Počas trvania tohto projektu sa vláda zmenila trikrát, čo viedlo k narušeniu plánovaného prijímania zamestnancov do platobnej agentúry.

## 26

Boli prijaté opatrenia na zdokonalenie schopnosti ponaučenia sa z predchádzajúcich skúseností a tým skvalitniť proces programovania nástroja IPA II (2014 – 2020). V návrhu programu IPA 2014 sa uplatnili získané skúsenosti a odporúčania IPA zložky I odvetvových posúdení v Srbsku. Ako kľúčový východiskový dokument pre pracovné skupiny príslušných odvetví programovacieho procesu v roku 2014 sa zaviedla tabuľka s odporúčaniami pre každú oblasť jednotlivo a pre program ako taký.

**27**

Keďže podmienky na programovanie nástroja IPA 2012 sa používajú cielene, sú jasne merateľným spôsobom vymedzené v odvetvových/projektových dokumentoch a presadzované počas vykonávania. V prípade nesplnenia nevyhnutných predpokladov, boli mnohé projekty v rámci programovania odložené. Komisia však plánuje presadzovať podmienky prísnejšie a oboznámiť srbskú vládu, že do plánu budú zahrnuté iba plne pripravené projekty.

**33**

Správy Komisie od povoľujúceho úradníka vymenovaného subdelegovaním poukazujú na to, že vysoké ciele boli splnené a zmluvné sadzby, ktoré boli rok čo rok ustálené, preukázali vysoké absorpčné kapacity.

**37**

Komisia zareagovala najmä v prvých monitorovacích výboroch, s cieľom zabezpečiť úspešné vykonávanie prebiehajúcich projektov, čo viedlo k zavedeniu flexibilného riadenia zákaziek. V prípade, že sa vyskytnú ťažkosti v realizácii jednotlivých prípadov tento proces povedie k vytvoreniu silnejších monitorovacích mechanizmov a prísnejších rozhodnutí.

**Rámček 7 – Odpoveď na prvý odsek**

Objem komunálnych obligácií mesta Novi Sad predstavuje druhú najväčšiu pôžičku miestnej samosprávy v Srbsku. Výsledky dosiahnuté v rámci tohto programu ovplyvňujú trh aj v roku 2014, kedy sa napr. plánuje aj zavedenie ďalších komunálnych obligácií pre mesto Sabac a obec Stara Pazova. Stála konferencia miest a obcí naďalej dostáva žiadosti o poskytnutie podpory pre miestne emisie dlhopisov, ktoré predstavujú alternatívu k pôžičkám.

Komisia zastáva názor, že bez tejto podpory by pravdepodobne miestny trh s dlhopismi v Srbsku neexistoval a obce by museli aj naďalej čeliť vysokým úrokovým sadzbám bankových úverov. Preto bola podpora miestnych dlhopisov dôležitým východiskovým bodom pre trh s úvermi miestnej samosprávy v Srbsku, na financovanie miestnej infraštruktúry a úspory v miestnych rozpočtoch.

**Rámček 7 – Odpoveď na druhý odsek**

Finančná podpora nástroja IPA pomáha vláde spĺňať kritériá EÚ a dopĺňa politický dialóg. Komisia poukázala na nedostatky v oblasti činností CHJ a personálneho obsadenia oddelení vnútorného auditu príslušných štruktúr v rámci politického dialógu so srbskými orgánmi, najmä v príslušných podvýboroch DSP, ako aj v hodnotiacej správe kapitoly 32. Zlepšenie je preto v krátkodobom horizonte možné očakávať v rámci prístupových rokovaní. Ak projekt roku 2008 nevyriešil všetky problémy v dostatočnej miere, výrazne prispel k dosiahnutiu úrovne pripravenosti, ktoré by umožnili Komisii, aby navrhla otvorenie kapitoly 32.

**43**

Na základe tohto konkrétneho projektu nie je možné vyvodiť všeobecné závery o účinnosti podpory EÚ v oblasti verejných prác. Väčšina oneskorení bola posudzovaná dôstojníkom dodávateľa. Ďalej, problémy týkajúce sa nástroja IPA z roku 2011 sa teraz riešia prostredníctvom lepšieho prepojenia medzi prvkami politiky a plánovaním.

**45**

Komisia berie na vedomie absenciu zhrnutia monitorovacieho dokumentu o histórii neúspešných ponúk. Dôvody zrušenia alebo neúspechu ponuky sú však jednotlivo analyzované, pričom sa zohľadňujú v prípade jej možného obnovenia.

## Rámček 10 – Odpoveď na prvý odsek

Postup verejného obstarávania v rámci projektu reformy polície zlyhal kvôli predloženiu jedinej žiadosti po formálnom termíne. Po zlyhaní výberového procesu zostal príjemca (útvár pre vnútorné záležitosti ministerstva vnútra) projektu verný aj naďalej, pričom otázky týkajúce sa nedostatku nezávislosti útvaru, primeraného personálu a podpory zo strany vrcholového manažéra ministerstva vnútra stále ovplyvňujú schopnosť oddelenia vnútornej kontroly účinne bojovať proti korupcii v policajných silách. Tieto otázky boli predmetom osobitných listov, ktoré adresovali ministri vedúci delegácie a veľvyslanec partnera.

## Rámček 11 – Odpoveď na prvý odsek

Komisia už uplatnila ponaučenia z tejto skúsenosti. V rámci IT problematiky v oblasti justície sa ako prvý krok programu IPA 2012 uvádza analýza potrieb. Akákoľvek ďalšia pomoc, môže byť nasadená až po dokončení tejto analýzy potrieb.

## Rámček 11 – Odpoveď na druhý odsek

Komisia súhlasí s tým, že absencia rámca pre regionálnu politiku predstavovala z hľadiska udržateľnosti riziko. Neexistoval však jednotný model EÚ, ktorý by bolo možné navrhnúť, keďže organizačné aspekty musia byť vymedzené na vnútroštátnej úrovni ako politické rozhodnutie srbskej vlády. Otázka udržateľnosti sa stala problémovou záležitosťou, keď sa ukázalo, že by Srbsko na začiatku procesu nezaviedlo regionálnu politiku a právny rámec, tak ako aj jasné mechanizmy financovania. Komisia chce zdôrazniť, že všetky Európskou úniou financované RRA po ukončení projektu a po skončení financovania EÚ fungujú. Aj keď sú stále vo veľkej miere závislé od projektu, väčšina z nich bola na regionálnej úrovni uznaná a využíva programy cezhraničnej spolupráce, vnútroštátne finančné prostriedky, prostriedky bilaterálnych darcov a takisto aj príjmy od rôznych obchodných služieb. Ponaučením, ktoré vyplýva z tohto programu je organizácia jasného harmonogramu činností, pomocou ktorého je napríklad prijatie strategického/legislatívneho rámca základnou podmienkou na poskytnutie ďalšej podpory.

## Rámček 11 – Odpoveď na tretí odsek

Projekt možno považovať za jednorazovú vládnu pomoc štruktúram miestnej samosprávy, ktoré sa až následne stanú zodpovednými za údržbu a obstarávanie vybavenia a infraštruktúry v rámci zdravotníckych inštitúcií.

V čase nákupu Ministerstvo zdravotníctva zamýšľalo obstaráť viac vozidiel s cieľom uspokojiť ďalšie potreby (vozidiel malo byť 1 000, pričom Srbsko malo iba 400 vozidiel vrátane 252 vozidiel, ktoré dostalo ako dar od EÚ). Finančné zdroje však čoraz viac nestačia a v rámci obecných rozpočtov bolo možné vykonať iba opravy a občasné nákupy.

Obstarávanie zo strany EÚ by mohlo byť považované za mimoriadnu rehabilitačnú pomoc, keďže pred rokom 1991 sa neuskutočnili žiadne takéto nákupy, pričom vozidlá boli naliehavou potrebou systému. Inak by dôsledky na poskytovanie služieb a zdravia obyvateľstva boli vážne.

Tieto vozidlá stále patria medzi najnovšie dostupné v krajine a stále sa využívajú na maximum, pričom rozšírené možnosti získané z projektu sa darí udržiavať. Obnova vozidiel závisí od budúceho hospodárskeho rastu krajiny.

## Rámček 12 – Odpoveď na prvý odsek

Komisia súhlasí s tým, že je náročné na niektorých ministerstvách zamestnať personál zodpovedný za vnútorný audit. Srbsko však informovalo Komisiu, že funkcia vnútorného auditu bola pridelená 76 užívateľom rozpočtu (55 na úrovni ústrednej štátnej správy, 21 na miestnej úrovni). Títo používatelia využívajú 90 % verejných finančných prostriedkov. Všetky ministerstvá zriadili útvary vnútorného auditu, no v dvoch ministerstvách tieto miesta stále neboli naplnené. Menší užívatelia rozpočtu môžu zatiaľ buď vybudovať spoločný útvár vnútorného auditu, alebo uzavrieť dohodu s tými užívateľmi rozpočtu, ktorí majú funkciu v rámci vnútorného auditu a využívajú svojich audítov.

Táto otázka sa bude bližšie rozoberať v rámci kapitoly 32 a očakáva sa preto ďalší pokrok, ktorý sa bude v tejto súvislosti pred uzavretím tejto kapitoly pozorne sledovať.

### Rámček 12 – Odpoveď na druhý odsek

Komisia uznáva, že ťažkosti pri uchovávaní vyškolených pracovníkov v hlavných administratívnych štruktúrach predstavujú v kandidátskych krajinách horizontálny problém. Táto záležitosť sa bude počas rokovaní sledovať vo všetkých oblastiach, keďže kapitola sa môže uzavrieť až vtedy, keď budú právne predpisy krajiny v súlade s právnymi predpismi EÚ a administratívna kapacita bude označená za dostatočnú na vykonávanie politík EÚ.

### 48

Opatrenia na odstránenie nedostatkov v oblasti udržateľnosti už boli zavedené. Monitorovací plán ROM z roku 2014 obsahuje niekoľko následných hodnotení v systéme ROM na overenie strednodobej a dlhodobej udržateľnosti výsledkov projektov IPA.

### 59

Oficiálne otvorenie prístupových rokovaní so Srbskom v januári 2014 sa začalo kapitolami o právnom štáte (kapitola 23: súdnictvo a základné práva a kapitola 24: spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť), ktoré kladú veľký dôraz na potrebu zabezpečenia prostredia riadneho a predvídateľného právneho štátu na celkové zlepšenie prostredia v oblasti správy vecí verejných. Zahŕňa to najmä a prioritne účinný a odstrašujúci boj proti korupcii na všetkých úrovniach a vo všetkých oblastiach, vrátane úrovne projektov.

### 61

Prierezové záležitosti boli vo všetkých programových obdobiach zahrnuté do všeobecnejších otázok právneho štátu. Hoci nie sú v predchádzajúcich rokoch explicitne uvedené, Komisia ich rieši ako prierezové záležitosti, pričom uznáva, že jasné zmienky môžu v tomto ohľade slúžiť na väčšiu transparentnosť.

### 66

Srbsko v súčasnosti pripravuje komplexnú reformu hospodárenia s verejnými financiami (HVF), ktorá by mala byť zameraná na komplexnú diagnostiku podstýstémov hospodárenia s verejnými financiami. Z tohto dôvodu sa vykoná preskúmanie verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA). Komplexný a spoľahlivý reformný program HVF predstavuje jednu z kľúčových požiadaviek srbských prístupových rokovaní s Európskou úniou a zároveň predstavuje jeden z kľúčových prvkov plánovania a vykonávania dlhodobých reforiem.

Hodnotenie PEFA poskytne vláde Srbska obraz vysokej výkonnosti hospodárenia s verejnými financiami, ktoré umožňuje zhodnotiť súčasný stav v kľúčových oblastiach a určiť obmedzenia a riziká v napredovaní novej stratégie reformy hospodárenia s verejnými financiami. Táto správa bude tiež obsahovať hodnotenie IPA štruktúr v srbských orgánoch.

### 67

Komisia súhlasí s potrebou ďalšieho úsilia na zabezpečenie ochrany finančných záujmov EÚ. Funkcia vnútorného auditu sa postupne stanovila tak, aby zvládla aj decentralizované hospodárenie. Počet vnútorných auditorov a vykonaných auditov sa časom zvýšil. Účinný a fungujúci systém vnútorného auditu sa však stále musí zosúladiť s požiadavkami zákona o rozpočtovom systéme pre mnohé rozpočtové orgány a príjemcov. Vnútorná kontrola je zameraná na následnú kontrolu dodržiavania právnych predpisov s cieľom odhaliť prípadné nezrovnalosti, ako to dokazuje práca vnútorných auditorov, inšpektorov centralizovaného rozpočtu a vnútroštátnej kontrolnej inštitúcie. V prvom rade, s cieľom predísť nezrovnalostiam a v súlade so zásadou manažérskej zodpovednosti, by sa však mala postupne pozornosť upriamiť na to, aby boli manažéri zodpovední za vypracovanie a vykonávanie vhodných FMC štruktúr, ktoré podporujú funkciu vnútornej kontroly.

## 70

Komisia zaviedla opatrenia na zmiernenie rizík spojených s vysokou fluktuáciou zamestnancov. Predtým než zamestnanci sami vykonajú transakcie a bude zavedený decentralizovaný systém, aktívne sa zapájajú do úloh, ktoré vykonáva delegácia v rámci súčasného centralizovaného nastavenia s cieľom zúžitkovať praktické skúsenosti na skutočných prípadoch. Tieto úlohy zahŕňajú pozorovacie hodnotiace výbory, účasť na kontrolách na mieste a overovacích misiách projektov.

## 71

Posilnenie ochrany informátorov je dôležitým prvkom, ktorý už bol identifikovaný v hodnotiacej správe kapitoly 23. Rozvoj fungujúceho systému ochrany informátorov by mal v rámci akčného plánu, ktorý Srbsko pripravuje za účelom odpovede k úvodnému kritériu tejto kapitoly zohrávať poprednú úlohu. Návrh zákona o ochrane informátorov bol pripravený a bude sa schvaľovať.

## Záver a odporúčania

### 74 a)

Komisia uznáva, že obzvlášť prvé IPA projekty obsahujú isté konštrukčné nedostatky. Preto Komisia v tejto súvislosti vylepšila svoju odvetvovú dokumentáciu. Hodnotenia oblastí financovaných z nástroja IPA vyvodilo ponaučenia zo zavádzania nástroja IPA I (2007 – 2012). Odporúčania z týchto hodnotení boli využité v pracovných skupinách a budú sa odrážať v programovaní nástroja IPA II. Niektoré z istých odporúčaní, ktoré boli uvedené v oblasti hodnotenia, sa už odrazili v nových nastaveniach nástroja IPA II (nariadenie EÚ č. 231/2014), v spoločnom vykonávacom nariadení (nariadenie EÚ č. 236/2014) a návrhu rámcových dohôd, ktoré sa majú uzatvoriť s každým jednotlivým príjemcom.

### 74 b)

Komisia priznáva ojedinelé problémy pri vykonávaní predchádzajúcich projektov, ktoré boli riešené verejným obstarávateľom s cieľom zabezpečiť realizáciu zmluvy a riadne finančné správanie pri riadení zmlúv. Zložitosť a technicky náročné postupy obstarávania viedli k niektorým chybám, ktoré však boli po znovuvypísaní verejnej súťaže zrušené.

### 74 c)

Komisia uznáva, že ťažkosti pri zamestnávaní a udržiavaní vyškolených pracovníkov v administratívnych štruktúrach, predstavujú v kandidátskych krajinách horizontálny problém. Táto záležitosť sa bude počas rokovaní sledovať, keďže kapitola sa môže uzavrieť až vtedy, keď budú právne predpisy krajiny v súlade s právnymi predpismi EÚ a administratívna kapacita bude označená za dostatočnú na vykonávanie politik EÚ.

## 76

Srbsko v súčasnosti pripravuje komplexnú reformu hospodárenia s verejnými financiami (HVF), ktorá by mala byť zameraná na komplexnú diagnostiku podsystemov hospodárenia s verejnými financiami. Z tohto dôvodu sa vykoná preskúmanie verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA). Komplexný a spoľahlivý reformný program HVF predstavuje jednu z kľúčových požiadaviek srbských prístupových rokovaní s Európskou úniou a zároveň predstavuje jeden z kľúčových prvkov plánovania a vykonávania dlhodobých reforiem.

## 78

Vo všetkých programových obdobiach boli prierezové témy zahrnuté do všeobecnejších otázok právneho štátu. Hoci nie sú v predchádzajúcich rokoch explicitne uvedené, Komisia ich rieši ako prierezové záležitosti, pričom uznáva, že jasné zmienky môžu v tomto ohľade slúžiť na väčšiu transparentnosť.

**80 a)**

Komisia prijíma toto odporúčanie. Počas pôsobenia nástroja IPA I sa stanovovanie priorít a výberový proces sa celkovo zlepšili. V súlade s novovytvorenou metodikou a prechodom na odvetvový prístup, ktorý zlepšil prepojenie medzi politickými prioritami a programami pomoci, sa ďalší pokrok očakáva pri projektoch nástroja IPA II. Kľúčové priority programovacej politiky sa premietnu do dokumentu o stratégii krajiny, pričom medzery sa budú každoročne posudzovať v strategickom dokumente Komisie a v správach o dosiahnutom pokroku. Ak je to uplatniteľné, po začatí prístupových rokovaní, by v každej oblasti malo byť programovanie priamo naviazané na priority určené v príslušných kapitolách, najskôr v hodnotiacich správach a následne v úvodných či záverečných kritériách. Ďalšie jasné zlepšenie v oblasti investícií by malo byť výsledkom vývoja vnútroštátneho jednotného súboru strategických projektov v oblasti dopravy, energetiky, životného prostredia a infraštruktúry, ktoré má prijať vláda a použiť ako jediný základ podpory nástroja IPA na projekty infraštruktúry.

**80 b)**

Komisia prijíma toto odporúčanie. Skúsenosti z realizácie projektu, súvisiace s jednotlivými krajinami a/alebo odvetviami, sú už v kontexte tematických oblastných hodnotení spoločné, pričom najmä pri tých oblastných hodnoteniach, ktoré boli financované z nástroja IPA, sa využili skúsenosti z vykonávania nástroja IPA I (2007 – 12). V dôsledku toho sa niektoré z istých odporúčaní, ktoré boli uvedené v oblasti hodnotenia, už odrazili v nových nastaveniach nástroja IPA II (nariadenie EÚ č. 231/2014), v spoločnom vykonávacom nariadení (nariadenie EÚ č. 236/2014) a návrhu rámcových dohôd, ktoré sa majú uzatvoriť s každým jednotlivým príjemcom. To sa v prípade potreby odráža aj v rámci programovania nástroja IPA II. Vývoj prijatých krokov na implementáciu hlavných zistení a odporúčaní z predchádzajúcich hodnotení, ktoré sa vzťahujú na obidve odvetvia a formy pomoci, na účely

vnútorného monitorovania a vykazovania vyjadruje osobitná tabuľka. Okrem toho, v súvislosti s vytvorením rámca na monitorovanie a podávanie správ pre splnenie požiadaviek na vykazovanie vyplývajúcich z právneho rámca nástroja IPA II, má Komisia v úmysle preskúmať, či môže byť stanovený účinný a nákladovo efektívny nástroj podávania správ, ktorý by riešil otázky výberového konania a zakladal by sa na už existujúcich nástrojoch. Navyše sa v súlade s nedávno aktualizovanými politickými usmerneniami o hodnotení GR pre rozšírenie, predpokladá uskutočnenie prieskumu súčasných monitorovacích postupov a nástrojov, ako aj posilnenie synergií medzi hodnotením a monitorovacími funkciami, ktoré prispievajú k zabezpečeniu uceleného nadviazania na predchádzajúce zistenia a odporúčania.

**80 c)**

Komisia prijíma toto odporúčanie a má v úmysle ho zohľadniť, a to zlepšením logického rámca opatrení v rámci akčných dokumentov nástroja IPA II, najmä pokiaľ ide o výsledky a výstupy činností, ako aj ďalej zlepšovať dokumentáciu súvisiacu s posúdením potrieb, ktorá tvorí prílohy k akčným dokumentom.

**80 d)**

Komisia prijíma toto odporúčanie. Keďže *de facto* od programu IPA 2012 sa podmienky využívajú cielene, sú jasne merateľným spôsobom vymedzené v odvetvových/projektových dokumentoch a presadzujú sa počas vykonávania, táto záležitosť sa už zohľadňuje vo veľkej miere. V prípade nesplnenia nevyhnutných predpokladov boli mnohé projekty v rámci plánovania odložené. Komisia však plánuje presadzovať podmienky prísnejšie a oboznámiť srbskú vládu, že do plánu budú zahrnuté iba plne pripravené projekty. Pokiaľ ide o infraštruktúru, táto politika sa bude naďalej podporovať zavedením jednotného súboru projektov, ktoré budú zahŕňať individuálne hodnotenie všetkých projektov, týkajúce sa ich úrovne zrelosti (a plnenia podmienok).



### 80 e)

Komisia prijíma toto odporúčanie. Vylepšený audit trail celého projektu má byť zahrnutý do správy povolujujúceho úradníka vymenovaného subdelegovaním za rok 2014, t. j. pre zmluvy, ktoré sú zahrnuté v ročnej stratégii vierohodnosti pre rok 2014 a plán auditu od roku 2014. Výsledky, zistenia a odporúčania z auditov a monitorovaní na mieste sa uvedú v súhrnnej správe, ktorá bude obsahovať údaje týkajúce sa celého projektu/odvetvia. Tieto správy sa vylepšia tak, aby sa uľahčili a spĺňali tieto odporúčania.

### 80 f)

Komisia prijíma toto odporúčanie a má v úmysle vytvoriť systém s cieľom zahrnúť vzorky týchto kontrol vo svojich ročných plánoch auditu a kontrol na mieste.

### 81 a)

Komisia prijíma toto odporúčanie. Komisia je v štádiu podpory posúdenia verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti s cieľom poskytnúť srbskej vláde široký prehľad výkonnosti hospodárenia s verejnými financiami. Toto hodnotenie posúdi stav v kľúčových oblastiach a zistí, kde sa v rámci napredovania novej stratégie reformy HVF nachádzajú obmedzenia a riziká. Táto správa bude tiež obsahovať hodnotenie IPA štruktúr v srbských orgánoch. Srbsko v súčasnosti pripravuje program reformy hospodárenia s verejnými financiami (HVF), ktorý sa bude zakladať na komplexnej diagnostike jej podsystémov. Pokrok bude počas rokovaní v rámci kapitoly 32 o finančnej kontrole podrobne riadený a monitorovaný.

### 81 b)

Komisia toto odporúčanie prijíma a víta všetku iniciatívu organizácií občianskej spoločnosti (OOS) do procesov tvorby politiky a programovacích procesov. Je toho názoru, že tieto opatrenia sú už v značnej miere zavedené. Komisia už poskytla podporu z nástroja IPA na založenie úradu pre spoluprácu s občianskou spoločnosťou. Úrad bol založený v roku 2010. V roku 2010 vnútroštátne orgány založili tzv. SECO mechanizmus (organizácií občianskej spoločnosti) pre účasť občianskej spoločnosti na plánovaní, programovaní a monitorovaní pomoci z nástroja IPA. SECO mechanizmus je organizovaný podľa jednotlivých oblastí. V rámci každej oblasti bol zaregistrovaný jeden zástupca pre organizácie občianskej spoločnosti. Podpora z nástroja IPA bola poskytnutá prostredníctvom technickej pomoci pre konštrukciu SECO mechanizmu a na posilnenie jeho vplyvu na širšie politické rozhodovanie. Napriek tomu, že boli uskutočnené pravidelné konzultácie organizácií občianskej spoločnosti o programovaní nástroja IPA, v minulosti bolo použitie tohto mechanizmu skôr obmedzené.

### 81 c)

Komisia prijíma toto odporúčanie a vydá usmernenie, ktorého cieľom bude zabezpečiť, aby sa v relevantných prípadoch v rámci koncipovania projektov zohľadnila potreba konkrétnych opatrení v oblasti boja proti korupcii alebo dobrej správy vecí verejných.

### 81 d)

Komisia prijíma toto odporúčanie a zabezpečí, aby sa audit vykonaný v kontexte akreditácie a prenesenia riadiacich rozhodnutí z marca 2014 zohľadňoval pri procese reformy hospodárenia s verejnými financiami.



## AKO ZÍSKAŤ PUBLIKÁCIE EÚ

### Bezplatné publikácie:

- jeden kus:  
prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- viac kusov alebo plagátov/máp:  
na zastúpeniach Európskej únie ([http://ec.europa.eu/represent\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/represent_sk.htm)); v delegáciách, ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm)); kontaktovaním služby Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sk.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sk.htm));  
na bezplatnom telefónnom čísle 00 800 6 7 8 9 10 11 (v rámci EÚ) (\*).

(\*) Za poskytnutie informácií sa neplatí, podobne ako za väčšinu hovorov (niektorí mobilní operátori, verejné telefónne automaty alebo hotely si však môžu účtovať poplatok).

### Platené publikácie:

- prostredníctvom webovej stránky EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Predplatné:

- prostredníctvom obchodných distribútorov Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sk.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sk.htm)).

V tejto správe sa hodnotí, či pomoc EÚ (približne 1,2 mld. EUR v období 2007 až 2013) pri príprave Srbska na členstvo v EÚ bola účinná.

Kontrolované projekty dosiahli plánované výstupy, boli však poznačené nedostatkami týkajúcimi sa koncepcie, realizácie a udržateľnosti. Celkovo Dvor audítorov dospel k názoru, že Komisia oprávnene kladie dôraz na záležitosti správy vecí verejných pri plánovaní pomoci pre Srbsko a že pomoc EÚ účinne pomáha Srbsku vykonávať štrukturálne reformy a zlepšiť hospodárenie s verejnými financiami.



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie