

Osobitná správa

Posilňovanie administratívnej kapacity v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko: obmedzený pokrok v zložitej situácii



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

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

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4894-7	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/6999	QJ-AB-16-012-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-4931-9	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/578586	QJ-AB-16-012-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4927-2	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/648369	QJ-AB-16-012-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

Osobitná správa

**Posilňovanie
administratívnej kapacity
v bývalej Juhoslovanskej
republike Macedónsko:
obmedzený pokrok
v zložitej situácii**

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. EDA vyberá a navrhuje tieto auditorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala auditorská komora III, ktorej predsedá člen EDA Karel Pinxten a ktorá sa špecializuje na výdavky v oblasti vonkajších opatrení. Audit viedol člen EDA Hans Gustaf Wessberg, pomáhal mu Peter Eklund, vedúci jeho kabinetu; Emmanuel-Douglas Hellinakis, atašé; Torielle Perreur-Lloyd, vedúca úlohy; Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante, Aurelia Petliza, audítori.



Zľava doprava: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Bod

Skratky a akronymy

I – X Zhrnutie

1 – 13 Úvod

1 – 5 Cesta k pristúpeniu

6 – 10 Vnútroštátny kontext reformy

11 – 13 Predvstupová finančná pomoc EÚ

14 – 21 Rozsah auditu a audítorský prístup

22 – 66 Pripomienky

22 – 44 Časť I – Účinnosť predvstupovej finančnej pomoci v rámci prispievania k posilňovaniu administratívnej kapacity

23 – 36 Predvstupovou finančnou pomocou sa nepodarilo úspešne vyriešiť niektoré závažné nedostatky týkajúce sa administratívnej kapacity v kľúčových oblastiach

37 – 38 Podarilo sa dosiahnuť väčšinu plánovaných výstupov, ale neboli vždy využité

39 – 40 Vplyvy projektov boli často obmedzené a nie vždy udržateľné

41 – 44 Prekážky pokroku pri posilňovaní administratívnej kapacity

45 – 55 Časť II – Využívanie decentralizovaného hospodárenia ako prostriedku na budovanie kapacít

46 – 49 Krajina nebola pripravená na objem a zložitosť finančných prostriedkov z nástroja IPA, s ktorými sa hospodáril decentralizovane

50 – 51 Komisia síce prijala opatrenia, ale pravdepodobne dôjde k ďalšiemu zrušeniu viazanosti prostriedkov

52 – 55 Decentralizácia hospodárenia sa mohla vo väčšej miere využiť ako nástroj na budovanie kapacít pre verejnú správu

56 – 66	Časť III – Prínos politického dialógu k posilňovaniu administratívnej kapacity
57 – 60	Hoci bol politický dialóg dobre zorganizovaný, výrazne neprispel k celkovému posilneniu administratívnej kapacity
61 – 66	Potreba posilniť administratívnu kapacitu sa riešila prostredníctvom ďalších mechanizmov na vedenie dialógu, ktoré však nepriniesli pokrok smerom k odstráneniu hlavných prekážok
67 – 73	Závery a odporúčania
	Príloha I — Kľúčové dátumy týkajúce sa vzťahov medzi EÚ a bývalou Juhoslovenskou republikou Macedónsko
	Príloha II — Kontrolované projekty
	Odpovede Komisie

GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení: Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení

GR pre regionálnu a mestskú politiku: Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku

IPA: nástroj predvstupovej pomoci

OOS: Organizácia občianskej spoločnosti

USAID: Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj

I

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko je kandidátska krajina na členstvo v EÚ od roku 2005. Každý rok od roku 2009 Komisia oznamuje, že krajina spĺňa povinné politické kritériá na postup do ďalšej etapy prístupového procesu. Rada súhlasila, že krajina spĺňa politické kritériá, ale nerozhodla o rámci na otvorenie rokovaní. V novembri 2015 Komisia uviedla, že je pripravená rozšíriť svoje odporúčanie začať prístupové rokovania s krajinou. Bolo to však podmienené vyriešením súčasnej politickej krízy v krajine a vykonaním niekoľkých naliehavých reformných priorít.

II

Počas obdobia rokov 2007 – 2013 EÚ vyčlenila v rámci nástroja predvstupovej pomoci (IPA I) 615 mil. EUR, ktoré mali krajine pomôcť pripraviť sa na pristúpenie. Krajina tiež získala finančnú podporu z viacstranných programov vzťahujúcich sa na celý západný Balkán.

III

Skontrolovali sme projekty financované z nástroja IPA I v troch hlavných sektoroch: reforma verejnej správy (12 % z celkových pridelených prostriedkov), doprava (18 %) a životné prostredie (16 %). Zistili sme, že napriek tomu, že pre Komisiu bolo budovanie kapacít prioritou, počas kontrolovaného obdobia sa pri posilňovaní administratívnej kapacity krajiny podarilo dosiahnuť len pomerne obmedzený pokrok. Projekty, ktoré sme kontrolovali, vo všeobecnosti priniesli plánované výstupy, ale tie sa často nepodarilo v plnej miere využiť. V niektorých prípadoch mali projekty obmedzený vplyv a neboli udržateľné.

IV

Všetky projekty, ktoré boli skontrolované v sektore reformy verejnej správy, zahŕňali činnosti navrhnuté na posilnenie administratívnej kapacity, ale často účinne neriešili mnohé nedostatky. Niektorým kľúčovým oblastiam, v ktorých už existovali prísne právne predpisy (vnútorná kontrola, rozvoj profesionálnej, nezávislej štátnej služby), bola počas kontrolovaného obdobia poskytnutá len malá pomoc z nástroja IPA a pri vykonávaní týchto právnych predpisov nedošlo k dostatočnému pokroku. V iných kľúčových oblastiach (ako je boj proti korupcii a verejné obstarávanie) mali projekty financované z nástroja IPA malý vplyv, keďže im chýbala aktívna podpora vnútroštátnych orgánov.

V

V sektoroch dopravy a životného prostredia bolo len niekoľko kontrolovaných projektov zameraných na budovanie kapacít s cieľom zabezpečiť súlad s *acquis* EÚ. Hoci ostatné projekty boli zamerané na posilnenie administratívnej kapacity prostredníctvom „učenia sa z vlastných skúseností“, z ďalšieho preskúmania vyplynulo, že investície do infraštruktúry nezahŕňali činnosti, ktoré boli jasne navrhnuté na priamu podporu tohto cieľa.

VI

Kontrolované projekty vždy nezapadali do koherentného, súdržného a koordinovaného prístupu k posilňovaniu administratívnej kapacity. Niektoré projekty nenadväzovali na predchádzajúcu pomoc poskytnutú v tom istom sektore alebo im nebola primeraným spôsobom poskytnutá ďalšia podpora. Medzi stanovením potreby pomoci a dosiahnutím výsledkov projektu často uplynuli až štyri roky a viac.

VII

Komisia decentralizovala hospodárenie so 76 % finančných prostriedkov pridelených z nástroja IPA I na vnútroštátnu správu a podporila vytvorenie a fungovanie štruktúr na hospodárenie s týmito finančnými prostriedkami. To viedlo k zlepšeniu kapacity v príslušných častiach verejnej správy. Zistili sme však, že skúsenosť s decentralizáciou hospodárenia bola príležitosťou na budovanie kapacít aj vo zvyšku verejnej správy, ktorú Komisia počas kontrolovaného obdobia nevyužila.

VIII

Mechanizmy na vedenie politického dialógu boli dobre prispôsobené na podporu reformy v krajine. Skutočnosť, že celková administratívna kapacita sa počas kontrolovaného obdobia významne nezlepšila, bola do značnej miery výsledkom nedostatočnej politickej vôle vnútroštátnych orgánov odstrániť niektoré prekážky pri posilňovaní administratívnej kapacity. Navyše vplyv, ktorý Komisia mohla využiť na podporu reformy, a to najmä v citlivých oblastiach, bol počas tohto obdobia výrazne obmedzený, keďže neexistoval rámec, ktorý poskytujú prístupové rokovania.

IX

Uviedli sme niekoľko odporúčaní na podporu posilňovania administratívnej kapacity.

Cesta k pristúpeniu

01

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko a EÚ podpísali v roku 2001 dohodu o stabilizácii a pridružení, ktorá bola prvou na západnom Balkáne. Na samite v Solúne v roku 2003 Európska únia (EÚ) poskytla všetkým krajinám západného Balkánu¹ jasnú perspektívu členstva v EÚ pod podmienkou, že splnia kodanské kritériá² a podmienky procesu stabilizácie a pridruženía³. V roku 2005 sa krajina oficiálne stala plnohodnotným kandidátom na členstvo v EÚ.

02

Do roku 2009 krajina úspešne zosúladiť mnohé dôležité časti svojich vnútroštátnych právnych predpisov s právnymi predpismi EÚ. Komisia tento pokrok uznala a odporučila otvorenie oficiálnych prístupových rokovaní. Rokovania o členstve sa však nemôžu začať, kým sa na tom nedohodnú vlády všetkých členských štátov EÚ v podobe jednomyseľného rozhodnutia Rady EÚ. Napriek súhlasu s tým, že krajina splnila politické kritériá na otvorenie prístupových rokovaní, Rada takéto rozhodnutie neprijala ani po odporúčaní Komisie z roku 2009.

03

Rada ostala nečinná aj napriek priaznivým odporúčaniam, ktoré Komisia vydávala počas každého z nasledujúcich piatich rokov. Ukázalo sa, že prijatie rozhodnutia bráni problémy týkajúce sa oficiálneho názvu krajiny⁴ a v poslednom čase aj vzťahy so susednými krajinami. Oficiálna cesta krajiny k pristúpeniu je zablokovávaná už viac ako šesť rokov. Medzičasom ju mnohé iné krajiny západného Balkánu dobehli a dokonca predstihli⁵.

04

V roku 2013 krajina vstúpila do obdobia politickej krízy a došlo k zlyhaniu domáceho politického dialógu⁶, čo odhalilo závažné nedostatky v demokratickej správe vecí verejných v roku 2015. Na verejnosť prenikla zachytená komunikácia naznačujúca porušovanie ľudských práv, politizáciu a korupciu⁷. Komisia a niektorí poslanci Európskeho parlamentu sa úzko podieľali na uľahčovaní politickej dohody s cieľom prekonať túto krízu.

- 1 Medzi tieto krajiny v tom čase patrili: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Chorvátsko, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko, Srbsko a Čierna Hora.
- 2 Kodanské kritériá stanovené Európskou radou v júni 1993 tvoria:
 - a) politické kritériá;
 - b) ekonomické kritériá;
 - c) schopnosť prevziať záväzky vyplývajúce z členstva.
- 3 Proces stabilizácie a pridruženía, ktorý predstavuje politiku EÚ týkajúcu sa západného Balkánu, bol vytvorený s cieľom dosiahnuť konečné členstvo v EÚ. Krajiny západného Balkánu sú zapojené do progresívneho partnerstva s cieľom stabilizovať región a vytvoriť zónu voľného obchodu.
- 4 Tento problém sa od roku 1994 rieši prostredníctvom mediácie Organizácie Spojených národov.
- 5 Chorvátsko je v súčasnosti členským štátom EÚ. Čierna Hora, Srbsko a Albánsko sa stali kandidátskymi krajinami na členstvo v EÚ a Čierna Hora a Srbsko otvorili prístupové rokovania.
- 6 Hlavná opozičná strana bojkotovala parlament.
- 7 Pozri úvod k správe o pokroku z roku 2015 [SWD(2015) 212 final z 10. novembra 2015].

05

V roku 2014 Komisia oznámila, že do roku 2020 nebude mať EÚ žiadne nové členské štáty⁸. Toto celkové spomalenie procesu rozširovania bolo spôsobené potrebou konsolidácie v rámci EÚ po posledných kolách rozširovania, ako aj výzvami súvisiacimi s integráciou regiónu, ktorý sa stále spamätáva z násilného konfliktu z 90. rokov minulého storočia. Kľúčové dátumy sa uvádzajú v **prílohe I**.

Vnútroštátny kontext reformy

06

Komisia pomáha bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko uzákoníť reformy a pripraviť sa na členstvo v EÚ. Proces reformy pozostáva zo zavádzania a vykonávania vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú v súlade s právnymi predpismi EÚ. Komisia pomáha navrhovať nové právne predpisy a posilňovať administratívnu kapacitu na ich vykonávanie.

07

Komisia a ostatné zainteresované strany oznámili, že hoci verejná správa bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko pokračuje v práci na integrácii do EÚ, odhodlanie vnútroštátnych orgánov na vyššej úrovni vykonávať reformy je menšie⁹. Často chýba vôľa zapojiť sa do niektorých významných finančných investícií, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie pokroku v oblasti reformy, napríklad pokiaľ ide o environmentálne opatrenia. Takisto neexistuje primerané politické vedenie potrebné na riešenie problémov v citlivých oblastiach, ako je boj proti korupcii.

08

Keďže neprebiehajú oficiálne prístupové rokovania, Komisia používa kapitoly, z ktorých zvyčajne vychádzajú rokovania, ako príručku¹⁰ na posudzovanie ročného pokroku v krajine¹¹. Hoci Komisia poukazovala na nedostatky v administratívnej kapacite, až do roku 2012 konštatovala, že celkový proces reformy v krajine prebiehal vo všeobecnosti dobre. V správe z roku 2013 Komisia poukázala na neschopnosť dosiahnuť pokrok v určitých oblastiach a na opätovné zhoršenie situácie v iných oblastiach. V správe z roku 2014 uviedla negatívnejšie posúdenie a vydala toto varovanie: „... Komisia nalieha na orgány, aby prijali rozhodné kroky a rozptýlili tak obavy týkajúce sa politizácie a narastajúcich nedostatkov v súvislosti s nezávislosťou súdnictva a slobodou prejavu, tak aby mohla pri svojom odporúčaní zotrvať aj v budúcich rokoch.“¹²

- 8 Úvodné vyhlásenie predsedu Európskej komisie na plenárnom zasadnutí Európskeho parlamentu, Štrasburg 15. júla 2014.
- 9 Pozri správu o pokroku za rok 2015: „Na zaručenie nezávislosti verejnej správy je potrebná silná politická vôľa“ (časť 2.2), „Schopnosť účinne riešiť [boj proti korupcii] je v súčasnosti oslabená nedostatkom politickej vôle a politickým zasahovaním do činnosti príslušných orgánov, čo bráni ich schopnosti konať aktívne a neselektívne, najmä pokiaľ ide o prípady na vysokej úrovni“ (časť 2.3) a kapitolu 23: „Súčasný nedostatok politickej vôle na vyriešenie zostávajúcich výziev na najvyššej úrovni bráni schopnej verejnej správe dosiahnuť jej plnú účinnosť“.
- 10 Kapitoly *acquis* (v súčasnosti 35) tvoria základ prístupových rokovaní každej kandidátskej krajiny. Zodpovedajú rôznym oblastiam *acquis*, v ktorých sú potrebné reformy s cieľom splniť podmienky prístupu.
- 11 Bez toho, aby ich otvorili a uzavreli, ako by to bolo v prípade, keby prístupový proces fungoval normálne.
- 12 Správa o pokroku bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko za rok 2014, s. 1.

09

Komisia vo svojej správe o pokroku za rok 2015, uverejnenej v novembri 2015, zopakovala svoje odporúčanie otvoriť prístupové rokovania s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko. Toto priaznivé odporúčanie je však podmienené úspešným vykonaním dohody z Pržina¹³ a dosiahnutím výrazného pokroku pri realizácii naliehavých priorít v oblasti reformy¹⁴.

10

V **tabuľke I** je uvedené zhrnutie nedostatkov týkajúcich sa administratívnej kapacity v niektorých kľúčových oblastiach reformy, na ktoré Komisia poukázala vo svojich správach o pokroku za roky 2011 – 2015.

13 Štyri hlavné politické strany podpísali dohodu z Pržina v júni 2015. Táto dohoda pozostávala z podmienok, ktoré sa majú splniť, vrátane slobodných a spravodlivých volieb a vymenovania osobitného prokurátora na vyšetrenie otázok týkajúcich sa zachytenej komunikácie alebo otázok, ktoré z toho vyplynuli. Pozri aj bod 65 a **prílohu I**.

14 V júni 2015 Komisia vydala dokument s názvom **Naliehavé priority v oblasti reformy pre bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko**, ktorý bol vypracovaný na základe zistení skupiny vedúcich odborníkov. Obsahuje zoznam naliehavých priorít v oblasti reformy, ktoré musí bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko splniť v oblasti právneho štátu a základných práv, depolitizácie verejnej správy, slobody prejavu a volebnej reformy.

Tabuľka 1

Posúdenie administratívnej kapacity vo výročných správach o pokroku (2011 – 2015) v kontrolovaných oblastiach

	Kapitola	Inštitúcie	2011	2012	2013	2014	2015
5	Verejné obstarávanie	Ministerstvo hospodárstva, Útvar pre koncesie a verejno-súkromné partnerstvá					
		Štátna odvolacia komisia					
14	Dopravná politika	Cesty/Štátny dopravný inšpektorát					
		Železnice/Úrad pre bezpečnosť železníc					
		Letectvo/Agentúra pre civilné letectvo					
21	Transeurópske siete	Inštitúcie zapojené do výstavby					
22	Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov	Národný fond, Ústredné finančné a kontraktčné oddelenie a príslušné ministerstvá					
		Programovanie					
		Monitorovanie a hodnotenie					
		Finančné hospodárenie, kontrola a audit					
23	Súdnictvo a základné práva	Inštitúcie zapojené do vykonávania protikorupčnej politiky					
		Súdy zaoberajúce sa prípadmi na vysokej úrovni					
27	Životné prostredie a zmena klímy	Regulačné orgány (horizontálne právne predpisy)					
		Orgány zapojené do kontroly kvality ovzdušia					
		Orgány zapojené do nakladania s odpadom					
		Orgány zapojené do presadzovania právnych predpisov					

	Administratívna kapacita je stále nedostatočná/obmedzená a vyžaduje si zásadné/okamžité zlepšenie.
	Administratívna kapacita sa zvýšila, ale stále si vyžaduje ďalšie zlepšenie.
	Administratívna kapacita sa zvýšila: nie je potrebné žiadne ďalšie zlepšenie.

Zdroj: EDA s použitím správ Európskej komisie o pokroku.

Predvstupová finančná pomoc EÚ

11

EÚ poskytuje krajinám zapojeným do procesu rozširovania (krajinám západného Balkánu a Turecku) finančnú a technickú pomoc prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (IPA)¹⁵. Nástroj IPA I sa vzťahoval na obdobie rokov 2007 – 2013 s celkovou sumou pridelených prostriedkov vo výške 10 mld. EUR, z ktorých 615 mil. EUR (6 %) bolo určených bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko. Po ňom nasledoval nástroj IPA II s celkovou sumou pridelených prostriedkov vo výške približne 11,7 mld. EUR v období rokov 2014 – 2020 vrátane 664 mil. EUR (6 %) pre bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko.

12

V rámci nástroja IPA I môže byť finančná pomoc pre krajinu prezentovaná v siedmich sektoroch výdavkov, ako sa uvádza v **tabuľke 2**.

15 Nástroj IPA I bol zriadený na základe nariadenia Rady (ES) č. 1085/2006 zo 17. júla 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej 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 predvstupovej pomoci (IPA) (Ú. v. EÚ L 170, 29.6.2007, s. 1).

Tabuľka 2

Pomoc bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko z nástroja IPA v rokoch 2007 – 2013 (mil. EUR)

Sektor/oblasť financovania	Celková suma pridelených prostriedkov podľa sektorov	Percentuálny podiel
Spravodlivosť a vnútorné veci	64	10 %
Reforma verejnej správy	71	12 %
Sociálny rozvoj	67	11 %
Rozvoj súkromného sektora	45	7 %
Doprava	110	18 %
Životné prostredie	99	16 %
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	111	18 %
Iné	48	8 %
SPOLU za roky 2007 – 2013	615	100 %

Zdroj: Európska komisia.

13

Keď sa v roku 2007 začal používať nástroj IPA, s väčšinou finančných prostriedkov hospodárila priamo Komisia. Do roku 2010 však došlo k decentralizácii hospodárenia so 76 % finančných prostriedkov, ktoré boli krajine pridelené z nástroja IPA. Podľa zásad decentralizovaného hospodárenia s pridelenými finančnými prostriedkami hospodária príslušné štruktúry v rámci verejnej správy danej krajiny. Komisia je však za tieto finančné prostriedky naďalej zodpovedná, a preto vykonáva kontroly transakcií.

Rozsah auditu a audítorský prístup

13

14

Cieľom auditu bolo posúdiť, či predvstupová pomoc EÚ účinne prispela k posilneniu administratívnej kapacity na vykonanie reformy v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko. V rámci nášho audítorského prístupu sme sa zamerali na finančnú aj nefinančnú pomoc na posilňovanie administratívnej kapacity v rámci nástroja IPA I¹⁶.

15

Pri audite sa riešili tri hlavné otázky:

- a) Zabezpečuje Komisia, aby projekty financované z nástroja IPA účinne prispievali k posilňovaniu administratívnej kapacity?
- b) Dokáže Komisia účinne využívať decentralizovaný spôsob hospodárenia na budovanie kapacít?
- c) Zabezpečuje nefinančná pomoc Komisie účinnú podporu posilňovania administratívnej kapacity?

16

Pre náš audit sme si vybrali tri hlavné sektory, v ktorých je silná administratívna kapacita rozhodujúca pre úspešné vykonávanie reformy a ktoré predstavovali 46 % celkového objemu pridelených prostriedkov: reforma verejnej správy, doprava a životné prostredie (pozri **tabuľku 2**). Audit zahŕňal analýzu dokumentov a rozhovory s predstaviteľmi Komisie a prijímateľskej krajiny. Použili sme dôkazy uvedené v projektovej a programovej dokumentácii, hodnotenia a posúdenia nástroja IPA I a príslušnej krajiny a výročné správy Komisie o pokroku.

17

Na zodpovedanie audítorskej otázky a) uvedenej v časti 1 pripomienok sme preskúmali vzorku 17 projektov zo sektorov reformy verejnej správy, dopravy a životného prostredia. Projekty vybrané v rámci sektora reformy verejnej správy zahŕňali činnosti v kľúčových oblastiach verejného obstarávania, boja proti korupcii, vnútornej kontroly, budovania kapacít pre decentralizované hospodárenie a pomoci pri odbornej príprave verejnej správy. Činnosti vykonávané v rámci projektov sa zameriavali na posilnenie administratívnej kapacity, napríklad prostredníctvom podpory tvorby stratégií, programov, osnov, príručiek a postupov, poskytovania poradenstva o posilňovaní inštitúcií a orgánov v kľúčových oblastiach reformy a poskytovania kurzov odbornej prípravy.

16 Projekty financované z nástroja IPA II v čase auditu ešte neboli zrealizované.

18

Väčšina projektov v sektoroch dopravy a životného prostredia nezahŕňala posilňovanie administratívnej kapacity ako hlavný cieľ. Skontrolovali sme tie, ktoré takýto hlavný cieľ mali, ako aj projekty, ktorých doplnkovým cieľom bolo budovanie kapacít prostredníctvom „učenia sa v praxi“.

19

Väčšina preskúmaných projektov sa obmedzovala na danú krajinu, ale v niektorých prípadoch, napríklad v oblasti verejného obstarávania, šlo o projekty určené viacerým príjemcom, ktoré boli dostupné všetkým krajinám západného Balkánu. Pozreli sme sa aj na prínos Regionálnej školy verejnej správy, ktorá je takisto financovaná z programu určeného viacerým príjemcom. Sedemnášť kontrolovaných projektov je uvedených v **prílohe II**.

20

Na zodpovedanie audítorskej otázky b) uvedenej v časti 2 pripomienok sme skontrolovali postupy vykonané na posúdenie toho, či je krajina pripravená riadiť systém decentralizovaného hospodárenia s prostriedkami na pomoc z nástroja IPA, a preskúmali sme, ako Komisia využila skúsenosti s týmto spôsobom hospodárenia na posilnenie administratívnej kapacity v krajine.

21

Na zodpovedanie audítorskej otázky c) uvedenej v časti 3 pripomienok sme sa pozreli na nefinančnú pomoc a preskúmali sme mechanizmy na vedenie politického dialógu vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení, ako aj iné štruktúry na vedenie dialógu, ako je dialóg na vysokej úrovni o pristúpení.

Časť I – Účinnosť predvstupovej finančnej pomoci v rámci prispievania k posilňovaniu administratívnej kapacity

22

Skúmali sme, či projekty financované z nástroja IPA úspešne prispievali k posilňovaniu administratívnej kapacity v kľúčových oblastiach reformy verejnej správy (verejné obstarávanie, korupcia a vnútorná kontrola) a v sektoroch dopravy a životného prostredia. V prípade projektov zaradených do vzorky sme skúmali, či boli dosiahnuté plánované výstupy¹⁷ a či ich vnútroštátne orgány následne využili a či boli vplyvy¹⁸ udržateľné. Skúmali sme aj prekážky pokroku smerom k posilňovaniu administratívnej kapacity.

Predvstupovou finančnou pomocou sa nepodarilo úspešne vyriešiť niektoré závažné nedostatky týkajúce sa administratívnej kapacity v kľúčových oblastiach

Kľúčové oblasti reformy verejnej správy

23

Podľa posúdenia Komisie sú právne predpisy o verejnom obstarávaní, ktoré boli v krajine zavedené do roku 2007, mierne prísne a pomerne dobre zosúladené s právnymi predpismi EÚ¹⁹. V oblasti reformy však došlo k opätovnému zhoršeniu situácie a zavedené právne predpisy sa nedarí vykonávať²⁰. V správe o pokroku za rok 2015 sa poukázalo na potrebu „odstrániť nezrovnalosti s *acquis*, a to aj pokiaľ ide o zaraďovanie určitých spoločností na čiernu listinu, podmienky použitia kritérií na vyhodnotenie návrhov, zabezpečenie harmonizácie s pravidlami verejného obstarávania EÚ v oblasti obrany a bezpečnosti, ako aj smernice EÚ z roku 2014 o verejnom obstarávaní, najmä o koncesiách“²¹.

24

Komisia počas kontrolovaného obdobia poukázala na nedostatočnú transparentnosť v systéme verejného obstarávania a nedostatok spoľahlivých údajov o nezrovnalostiach²². Hoci tieto nedostatky boli v správach o pokroku od roku 2011²³ identifikované ako vysokorizikové oblasti, v kontrolovaných projektoch (pozri **prílohu II**) sa neriešili.

- 17 Výstup je produkt alebo výsledok vytvorený alebo dosiahnutý pomocou zdrojov pridelených na opatrenie, napríklad uskutočnené kurzy odbornej prípravy v oblasti budovania kapacít. Pozri osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 21/2015 s názvom Preskúmanie rizík spojených s prístupom k opatreniam EÚ v oblasti rozvoja a spolupráce zameraným na výsledky (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Vplyvy sú dlhodobejšie sociálno-ekonomické dôsledky, ktoré možno pozorovať počas určitého obdobia po ukončení zásahu, napríklad vylepšenia v oblasti administratívnej kapacity. Tamže.
- 19 SEK(2007) 1432 v konečnom znení zo 6. novembra 2007, Správa o pokroku za rok 2007, s. 28 a 29.
- 20 OECD: Partnerská pomoc v oblasti verejného obstarávania, koncesií a verejno-súkromných partnerstiev, záverečná správa, október 2011, správa o pokroku za rok 2015 a SWD (2015) 212 final, s. 35 a 36.
- 21 Tamže.
- 22 SEK(2009) 1335 v konečnom znení, Správa o pokroku za rok 2009, s. 35; SEK(2010) 1332 v konečnom znení, Správa o pokroku za rok 2010, s. 14; SEK(2011) 1203 v konečnom znení, Správa o pokroku za rok 2011, s. 14; SWD(2012) 332 v konečnom znení, Správa o pokroku za rok 2012, s. 12, COM(2013) 700 final, Správa o pokroku za rok 2013, s. 11 a 42; SWD(2014) 303 final, Správa o pokroku za rok 2014, s. 25. Pozri aj Tematické hodnotenie podpory z nástroja IPA na boj proti korupcii 2014/348-486/2, s. 74.
- 23 Správa o pokroku za rok 2011, s. 14; Správa o pokroku za rok 2012, s. 12; Správa o pokroku za rok 2013, s. 11 a 42; Správa o pokroku za rok 2014, s. 25.

25

Komisia takisto oznámila, že je potrebné zefektívniť systém verejného obstarávania. Prostredníctvom kontrolovaných projektov sa zabezpečovali kurzy odbornej prípravy, ktoré boli zamerané najmä na právne predpisy o verejnom obstarávaní, a potreba posilniť kapacitu na vykonávanie efektívneho verejného obstarávania sa nimi dostatočne neriešila. V rámci prvého projektu v kontrolovanej vzorke (pozri **prílohu II**) sa podporovala odborná príprava zabezpečovaná Úradom verejného obstarávania, čo je orgán zodpovedný najmä za posilňovanie kapacity verejných obstarávateľov. Odborná príprava zabezpečovaná týmto úradom však výrazne nezlepšila ich administratívnu kapacitu²⁴.

26

Úrad verejného obstarávania už mal zavedený systém elektronického obstarávania, ktorý bol zriadený v roku 2008. S cieľom zlepšiť celkovú efektívnosť verejného obstarávania projekt 1 zahŕňal preskúmanie systému, ale neposkytoval podporu na jeho zlepšenie.

27

Komisia a iné zainteresované strany neustále poukazovali na nedostatky v boji proti korupcii, ktorá sa mala riešiť ako priorita²⁵. Vnútroštátne orgány prijali politické záväzky bojovať proti korupcii, napríklad v rámci dohody o stabilizácii a pridružení. Pracovný program vlády na obdobie 2011 – 2015 obsahoval záväzok krajiny „nekompromisne bojovať proti korupcii“. V dôsledku toho boli prijaté programy členského štátu a súvisiace akčné plány, ktoré sa však nepremietli do účinných opatrení a konkrétnych výsledkov. Komisia použila niekoľko metód na riešenie boja proti korupcii. Vzhľadom na absenciu formálnych rokovaní o prístúpení s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko však Komisia nebola schopná uplatniť komplexnejší prístup, ktorý je bežne stanovený pre kandidátske krajiny v ich príslušných rokovacích rámcoch²⁶. Znamenalo to aj to, že prístup Komisie k podpore budovania kapacít v tejto kľúčovej oblasti nebol počas kontrolovaného obdobia dostatočne jasný.

28

Komisia využila projekty financované z nástroja IPA I na riešenie niektorých izolovaných potrieb týkajúcich sa budovania kapacít. V sektore reformy verejnej správy sme kontrolovali dva projekty, ktoré boli zamerané na budovanie kapacít a ktoré boli zrealizované alebo sa mali realizovať v čase auditu (pozri **prílohu II**). Projekt 5 bol zameraný na posilnenie práce Štátnej komisie pre prevenciu korupcie, ktorá je hlavný orgán zodpovedný za prevenciu korupcie. Projekt však neriešil skutočnosť, že Štátna komisia pre prevenciu korupcie nemohla vykonávať svoj mandát účinne, keďže vnútroštátne orgány sa v tejto oblasti dostatočne neangažovali. Chýbala jej nezávislosť, napríklad preto, lebo pri menovaní a prepúšťaní členov vyššieho manažmentu sa neuplatňujú jasné kritériá²⁷. Podľa správy Komisie o pokroku za rok 2011 nemá ani dostatočné zdroje, keďže má k dispozícii len polovicu zamestnancov potrebných na účinné plnenie jej úloh²⁸.

- 24 OECD (2013): Správa o prioritách bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko za rok 2013, hodnotiace správy krajín v rámci programu SIGMA, 2013/09, OECD Publishing, s. 13.
- 25 Pozri napríklad L. Grozdanovska Dimishkovska, *Nations in Transition* (Krajiny v procese transformácie), s. 424 a 425, a Správu o ľudských právach v Macedónsku za rok 2013 z Ministerstva zahraničných vecí Spojených štátov, s. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).
- 26 Konkrétne prostredníctvom hodnotiacich správ a súvisiacich akčných plánov a úvodných a záverečných kritérií v rokovacích kapitolách.
- 27 Pozri správu financovanú z prostriedkov EÚ s názvom Zavedenie komparatívneho monitorovania pokroku v boji proti korupcii založeného na ukazovateľoch v kandidátskych a potenciálnych kandidátskych krajinách na vstup do EÚ a v Kosove, s. 35. V Správe Komisie o pokroku za rok 2011 sa uvádza: „... objavili sa otázky o kritériách, ktoré parlament použil pri výbere siedmich nových členov Štátnej komisie pre prevenciu korupcie“ a v Správe Komisie o pokroku za rok 2013 sa uvádza: „... prepustenie bývalého riaditeľa Štátnej komisie pre prevenciu korupcie bez jasného právneho základu vzbudilo obavy“.
- 28 Pozri aj Tematické hodnotenie podpory z nástroja IPA na boj proti korupcii 2014/348-486/2 s názvom Účinná prevencia korupcie a boj proti korupcii, s. 125; „... účinnosť závisí od toho, či vláda prekoná faktory, ako je nedostatočná nezávislosť a rozpočtové obmedzenia Štátnej komisie pre prevenciu korupcie a celkový nedostatok administratívnej kapacity príjemcov v rámci projektov“.

29

Kedže neexistovala účinná vládna stratégia v oblasti boja proti korupcii, Komisia podporila OOS v ich úlohe, ktorú môžu zohrávať pri upozorňovaní verejnosti na podozrenie z korupcie. Prostredníctvom projektu 6 bola poskytnutá podpora na pomoc pri rozvíjaní a šírení najlepších postupov medzi OOS v rámci tejto úlohy. Zistili sme však, že prístup Komisie v tejto kľúčovej oblasti by sa mohol zlepšiť s ohľadom na posilnenie potenciálneho príspevku OOS, ktoré pracujú na tom, aby sa zvýšila transparentnosť a výmena poznatkov.

29 SEC(2008) 2695 v konečnom znení, Správa o pokroku za rok 2008, s. 59.

30

Prostredníctvom predvstupovej pomoci IPA Komisia pomohla vnútroštátnym orgánom zaviesť náležité právne predpisy o vnútornej kontrole. Keď sa začal používať nástroj IPA, zákon o verejnej vnútornej finančnej kontrole bol hodnotený ako dobrý základ reformy riadiacich finančných a kontrolných štruktúr a vnútorného auditu²⁹. Počas kontrolovaného obdobia sa projekty financované z nástroja IPA zameriavali na finančné hospodárenie a kontrolu kapacity v operačných štruktúrach vytvorených na decentralizované hospodárenie s finančnými prostriedkami z nástroja IPA, ale nie vo zvyšku verejnej správy.

31

Vnútroštátne orgány zasa dosiahli len malý pokrok, pokiaľ ide o posilňovanie administratívnej kapacity v tejto oblasti, a v plnej miere neuplatňovali zákon o verejnej vnútornej finančnej kontrole. Komisia napríklad vo svojej správe o pokroku za rok 2015 poukázala na to, že väčšina útvarov pre vnútorný audit nemá k dispozícii dostatok audítorov a že hoci svoje audity vykonávajú na základe strategických a ročných plánov, tieto plány nevychádzajú z operačných a systematických rizík. Navyše sa práca vykonávaná v rámci vnútorného auditu zameriava najmä na dodržiavanie súladu a nezahŕňa analýzy nedostatkov systémov ani sa v nej nezohľadňujú aspekty týkajúce sa pomeru kvality a ceny a potreby v oblasti zabezpečovania kvality, ktoré treba lepšie vykonávať.

32

Nedostatočná kapacita útvarov pre vnútorný audit oslabila vnútornú kontrolu a riadiaci pracovníci venovali menej pozornosti zisteniam vnútorných audítorov. Počas kontrolovaného obdobia poskytovali podporu na posilňovanie zručností vnútorných audítorov aj iní darcovia než Komisia. Napríklad Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj financovala odbornú prípravu pre vnútorných audítorov na Autorizovanom ústave verejných financií a účtovníctva (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA) v centre excelentnosti v Slovinsku. Kapacita vnútorného auditu a vnútorná kontrola však vo všeobecnosti ostávajú nedostatočné.

33

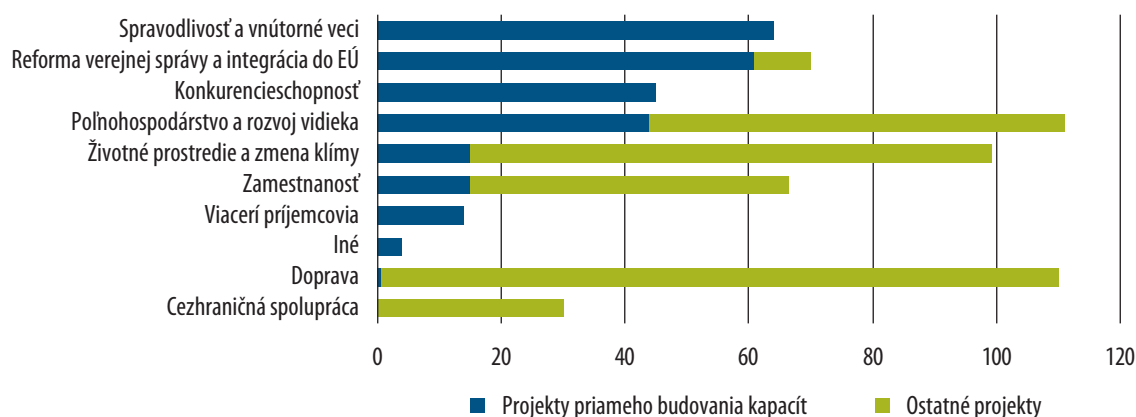
Význam silnej vnútornej kontroly sa v rámci nástroja IPA II zvýšil, keďže Komisia pracuje s krajinou na príprave programu sektorovej rozpočtovej podpory v oblasti hospodárenia s verejnými financiami na rok 2016.

Doprava a životné prostredie

34

Hlavným cieľom prostriedkov pridelených z nástroja IPA na sektory dopravy a životného prostredia (18 % a 16 % prostriedkov pridelených na roky 2007 – 2013 – pozri **tabuľku 2**) bolo zlepšiť regionálnu infraštruktúru. Niektoré z týchto finančných prostriedkov boli vyčlenené na posilnenie kapacity verejnej správy na navrhovanie a vykonávanie právnych predpisov v súlade s *acquis* EÚ. Percento finančných prostriedkov použitých na budovanie kapacít v sektore dopravy (1 %) bolo oveľa nižšie ako v sektore životného prostredia (15 %) napriek tomu, že obe odvetvia trpia v oblasti kapacity rovnakými nedostatkami (pozri **graf 1**).

Graf 1 Prostriedky pridelené z nástroja IPA podľa sektorov (2007 – 2013) (v mil. EUR)



Zdroj: Európska komisia.

35

Hoci na budovanie kapacity operačných štruktúr pre decentralizované hospodárenie³⁰ neboli z nástroja IPA pridelené žiadne osobitné prostriedky, doplnkovým cieľom finančných prostriedkov z nástroja IPA určených pre sektor dopravy aj životného prostredia bolo „učiť sa v praxi“. Niekoľko činností vykonávaných v rámci kontrolovaných projektov 12 až 17 (pozri **prílohu II**) však jasne slúžilo na podporu v tomto smere. Napríklad skutočnosť, že kancelárske priestory poskytnuté konzultantom sa nachádzali v inej lokalite ako kancelárie štátnych zamestnancov zapojených do projektu 15, neulahčovala prenos odborných poznatkov. Projekt 17 bol, naopak, príkladom úspešného prenosu odborných poznatkov, keďže zamestnanci vo verejnej správe dokázali dobre využiť poradenstvo, ktoré sa im poskytujú prostredníctvom technickej pomoci z nástroja JASPERS, pri príprave podkladov k projektu³¹.

36

V rámci nástroja IPA II Komisia znížila celkovú sumu prostriedkov pridelených krajine o 4 mil. EUR, pretože vnútroštátne orgány nedokázali získať podporu na technickú pomoc a budovanie kapacít v sektore dopravy. Zatiaľ čo tieto finančné prostriedky sú pre krajinu stratené, ak sa krajina zaviazá, že bude riešiť potreby v oblasti budovania administratívnych kapacít a vykoná horizontálne reformy, finančné prostriedky môžu byť prerozdelené v rámci existujúceho programu.

Podarilo sa dosiahnuť väčšinu plánovaných výstupov, ale neboli vždy využité

37

Pred poskytnutím konečných platieb na projekty financované z nástroja IPA, ktoré boli dokončené, Komisia dostane od žiadateľa záverečnú správu. V prípade jedenástich uzavretých projektov v kontrolovanej vzorke z nášho auditu vyplynulo, že všetky alebo väčšinu plánovaných výstupov sa podarilo dosiahnuť. V prípade dvanástich kontrolovaných projektov sa však niektoré výstupy využívali len čiastočne alebo sa nevyužívali vôbec. V **rámčeku 1** sa uvádzajú príklady výstupov projektov, ktoré vnútroštátne orgány nevyužili.

30 Operačná štruktúra zahŕňa verejného obstarávateľa a príslušné ministerstvá.

31 JASPERS predstavuje partnerstvo v oblasti technickej pomoci medzi GR pre regionálnu a mestskú politiku, EIB a EBOR, ktoré zabezpečuje nezávislé poradenstvo na pomoc prijímateľským krajinám pri príprave dôležitých projektov vysokej kvality.

Výstupy, ktoré vnútroštátne orgány nevyužili

Projekty 8 a 9 financovala Regionálna škola verejnej správy, ktorá bola zriadená v roku 2006 v Čiernej Hore, aby poskytovala podporu v oblasti budovania kapacít všetkým krajinám západného Balkánu. Komisia na financovanie činností Regionálnej školy verejnej správy každoročne prispieva sumou 1,2 mil. EUR. Všetky zúčastnené krajiny, medzi ktoré patrí aj bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko, prispievajú na prevádzkové náklady škôl sumou 150 000 EUR ročne. Hoci medzi členmi správnej rady Regionálnej školy verejnej správy je aj národný zástupca, zistili sme, že kurzy odbornej prípravy, porovnávacie posúdenia a vytváranie sietí, ktoré škola zabezpečuje, využívala krajina len v malej miere. Dôvodom bolo, že zamestnanci verejnej správy v krajine nepovažovali tieto možnosti za dôležité alebo cenné.

Projekt 12 bol zameraný na posilnenie administratívnej a operačnej kapacity Štátneho dopravného inšpektorátu na presadzovanie právnych predpisov v oblasti cestnej dopravy. Projekt bol uzavretý v júli 2014, ale do dátumu konania auditu, čo bolo o deväť mesiacov neskôr, inšpektorát stále nevyužil polovicu výstupov projektu, napríklad strategický plán rozvoja alebo akčný plán, alebo podklady pripravené na zverejnenie výziev na predkladanie ponúk.

Na základe projektu 15 boli zriadené dva regionálne orgány pôsobiace v oblasti odpadového hospodárstva a verejný informačný systém zameraný na nakladanie s odpadom. Hoci projekt bol ukončený v júni 2012, informačný systém riadenia v čase, keď sa konal audit, nevyužíval.

38

Niekedy sa výstupy nevyužívali preto, lebo si to vyžadovalo ďalšie investície. Pozri **rámček 2**.

Ďalšie investície potrebné na využitie výstupov

Projekt 7 bol zameraný na zlepšenie vnútroštátneho systému koordinácie odbornej prípravy a zavedenie regulačného rámca týkajúceho sa riadenia verejnej správy. Hlavným výstupom tohto projektu bolo, že sa v rámci neho vykonali funkčné analýzy na zistenie nedostatkov v administratívnej kapacite. Tento postup má obrovský potenciál z hľadiska poskytovania informácií potrebných pre stratégiu v oblasti budovania kapacít. Išlo však len o pilotný projekt, a hoci poskytol usmernenie k ďalším analýzám, krajina v skutočnosti bez ďalšej finančnej pomoci prácu možno nedokončí a nevyužije ju na odstránenie nedostatkov v kapacite.

V rámci projektu 7 boli vyvinuté nástroje na elektronické vzdelávanie, ktoré predstavujú flexibilnú metódu posilňovania administratívnej kapacity. Na to, aby tento výstup dosiahol svoj plný potenciál, sa však musí rozšíriť jeho dostupnosť a musí sa začleniť do celkovej stratégie odbornej prípravy.

Prostredníctvom projektu 11 bola poskytnutá technická pomoc na posilnenie kapacity operačných štruktúr vytvorených na hospodárenie s finančnými prostriedkami z nástroja IPA v rámci decentralizovaného spôsobu hospodárenia. Medzi dosiahnuté výstupy patrili kvalifikovaní školitelia, osnovy odbornej prípravy, moduly a manuály odbornej prípravy a súbor nástrojov a knižnica zdrojov vytvorené na posilnenie kapacity v oblasti monitorovania a hodnotenia. Po ukončení projektu vnútroštátne orgány využili kvalifikovaných školiteľov, ale len na obmedzené obdobie. Ďalšie využitie týchto školiteľov by si bolo vyžadovalo dodatočnú investíciu do štátnych zamestnancov a viac zdrojov. Vnútroštátne orgány nevyužili ani nástroje na monitorovanie a hodnotenie, ktorých aktualizácia a umiestnenie online si budú vyžadovať isté náklady.

Vplyvy projektov boli často obmedzené a nie vždy udržateľné

39

Prostredníctvom jedenástich kontrolovaných projektov sa podarilo dosiahnuť obmedzený vplyv, ktorý často nebolo možné udržať. Niektoré z týchto projektov nezahŕňali žiadne opatrenie na zaistenie ich vlastnej udržateľnosti. V ďalších prípadoch vnútroštátne orgány nepodnikli nič pre to, aby zabezpečili udržateľnosť vplyvov. Pozri **rámček 3**.

Rámček 3

Príklady obmedzených a neudržateľných vplyvov

Projekt 5 použila Štátna komisia pre prevenciu korupcie ako pomôcku na vypracovanie návrhu dokumentov na podporu stratégie na prevenciu korupcie. Tento projekt mal malý vplyv na boj krajiny proti korupcii, pretože nebol zasadený do širšej národnej protikorupčnej stratégie, a preto, lebo Štátna komisia pre prevenciu korupcie nebola nezávislá a nemala zdroje na to, aby účinne monitorovala vykonávanie vlastnej stratégie vo všetkých dotknutých inštitúciách. Potenciálny vplyv projektu bol ešte viac oslabený preto, lebo trvalo tri roky, kým naň Komisia nadviazala ďalším projektom.



Priestory zariadenia odbornej prípravy a podpory v súvislosti s IPA v Skopje (projekt 10).
Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Projekt 6 bol zameraný na kapacitu OOS bojovať proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti. Rozvoj najlepších postupov a vytvárania sietí bol pozitívny. Keď sa však financovanie z prostriedkov EÚ skončí, projekt pravdepodobne nebude udržateľný. Dôvodom je, že jedinej inštitúcii, ktorá vyjadrila záujem poskytovať pokračujúcu podporu v tejto oblasti, chýba potrebná právomoc aj kapacita na to, aby mohla pokračovať v práci.

Projekt 10 slúžil ako pomôcka pri vytvorení centralizovaného zariadenia odbornej prípravy a podpory v súvislosti s IPA. Toto zariadenie malo pomerne malý vplyv na posilňovanie administratívnej kapacity. Jedným z dôvodov je, že len málo zo školiteľov, ktorí boli v rámci projektu vyškolení, skutočne aj viedlo kurzy, ako sa zamýšľalo. Príčinou bolo buď to, že sa nemohli uvoľniť zo svojej ďalšej práce, alebo to, že neboli motivovaní prevziať na seba úlohu, ktorá sa považuje za vedľajšiu a nevďačnú. Po tom, ako platnosť pôvodných zmlúv so školiteľmi uplynula, vnútroštátne orgány nepodporili nové opatrenia na zabezpečenie školiteľov pre zariadenie odbornej prípravy a podpory v súvislosti s IPA. Ani vnútroštátne orgány, ani Komisia neposkytli finančnú podporu na pokrytie nedostatku školiteľov. Ďalším dôvodom bolo, že vnútroštátne orgány oficiálne nesústredili odbornú prípravu týkajúcu sa IPA do zariadenia odbornej prípravy a podpory v rámci IPA, takže odborná príprava väčšinou naďalej prebieha na jednotlivých príslušných ministerstvách (pozri fotografiu).

Prostredníctvom projektu 16 sa realizovala odborná príprava zamestnancov merajúcich kvalitu ovzdušia, ale projekt sa nezaoberal hlavnou prekážkou plne funkčného systému na monitorovanie kvality ovzdušia, ktorou je nedostatočná kapacita z hľadiska fungujúceho vybavenia. Navyše kalibračné laboratórium, na ktoré sa v rámci projektu poskytovala pomoc, ešte nebolo akreditované ani nemá dostatok zamestnancov.

V rámci projektu 17 bol vytvorený prostriedok na presadzovanie zásady „znečisťovateľ platí“ a na posilňovanie kapacity na jej vykonávanie, ale vnútroštátne orgány ho ešte nezaviedli. Ten istý projekt bol súčasťou prípravy na zavedenie sadzieb s cieľom zabezpečiť udržateľnosť čistiarní odpadových vôd, ale krajina ešte stále nezriadila regulačný orgán na presadzovanie sadzieb. Projekt nemal v čase konania auditu udržateľný vplyv.

40

Mnohé kontrolované projekty nedosiahli žiadny vplyv pre prekážky, ktoré vyplynuli z nepružnosti štruktúry a organizácie verejnej správy. Pri niektorých projektoch zahŕňajúcich verejných obstarávateľov sme napríklad zistili, že medzi ministerstvami neexistovala dostatočná pružnosť, ktorá by umožňovala výmenu zamestnancov a skúseností. Okrem toho administratívni pracovníci vyškolení v rámci troch kontrolovaných projektov na školenie ďalších zamestnancov často neboli uvoľnení z práce, aby mohli viesť kurzy, a činnosť spočívajúca vo vyškolení iných zamestnancov sa nijako nekompenzovala. V prípade viac ako polovice kontrolovaných projektov sme zistili, že vyškolení zamestnanci neboli vždy podnecovaní, aby využívali získané zručnosti, alebo im to nebolo dovolené, a že nadmerná rotácia zamestnancov a vysoká fluktuácia viedli k nedostatku kvalifikovaného personálu.

Prekážky pokroku pri posilňovaní administratívnej kapacity

41

Komisia nemala celkovú stratégiu na podporu posilňovania administratívnej kapacity v krajine a kontrolované projekty nie vždy vzájomne súviseli ako súčasť koherentného, súdržného a koordinovaného prístupu. Niektoré projekty nenadväzovali na predchádzajúcu pomoc v tom istom sektore a nebola im primeraným spôsobom poskytnutá ďalšia podpora. Častým dôvodom bola skutočnosť, že Komisia musí rozhodovať o obmedzených zdrojoch, ktoré sú k dispozícii pre širokú škálu politík EÚ v krajine. Navyše jednotlivé projekty boli často veľmi ambiciózne a mali mnoho cieľov.

42

Dosahovaniu cieľov pomoci z nástroja IPA často bránila aj skutočnosť, že pomoc nebola dostatočne pohotová, pružná a cielená. Napríklad vplyv kontrolovaných projektov bol často oslabený, lebo medzi stanovením potreby pomoci a dosiahnutím výsledkov projektu často uplynuli až štyri roky alebo viac. V niektorých prípadoch sa potreby zmenili ešte pred dosiahnutím výsledkov. Čiastočne to bolo spôsobené zdĺhavým procesom mobilizácie finančných prostriedkov z nástroja IPA. Dôvodom bolo aj to, že projekty v čase svojho výberu neboli vždy dostatočne prepracované, čo znížilo efektívnosť realizácie.

43

V rámci nástroja IPA I Komisia nemala k dispozícii finančné prostriedky, ktoré by mohla rýchlo zmobilizovať na riešenie problémov, keď sa objavili. Príklad, ako možno týmto spôsobom použiť finančné prostriedky, sa objavil počas nedávnej politickej krízy. Komisia úspešne použila finančné prostriedky v krátkom čase a za výnimočných okolností, aby zabezpečila flexibilný, cielený a urýchlený odborný vklad na podporu naliehavých a citlivých politických priorít.

44

Z pretrvávajúcich prekážok na zlepšenie administratívnej kapacity v krajine vyplynulo, že ciele predvstupovej pomoci sa nie vždy podarilo dosiahnuť. Hlavným problémom bol nedostatok politickej vôle na vysokej úrovni a odhodlania vnútroštátnych orgánov podporovať projekty financované z nástroja IPA. Napríklad na politickej úrovni existuje neustály odpor proti krokom na rozvoj verejnej správy, ktorá je nezávislá, silná a reprezentatívna. Pozri **rámček 4**.

Rámček 4

Odpor proti vytvoreniu verejnej správy, ktorá je nezávislá, silná a reprezentatívna

Vo februári 2015 krajina s podporou Komisie zaviedla nový právny rámec pre profesionálnu verejnú službu. Hlavnou úlohou právnych predpisov bolo zabezpečiť, aby sa nábor zamestnancov verejnej správy zakladal na zásluhách a rovnakom zaobchádzaní. Hoci v právnych predpisoch stále existujú isté nedostatky, tieto predpisy predstavujú významný krok k vytvoreniu silnej, nezávislej a profesionálnej štátnej služby. Dva dni pred tým, ako zákon nadobudol účinnosť, parlament prijal nový zákon o zmene dočasných pracovných miest na miesta s trvalou pracovnou zmluvou. Tento zákon obchádza zásady náboru založeného na zásluhách a umožňuje, aby sa tisícky dočasných zamestnancov stali stálymi štátnymi zamestnancami alebo zamestnancami verejnej správy bez verejného výberového konania.

V rámci projektu 7 bolo vyškolených 600 administratívnych úradníkov spomedzi 2 400 zamestnancov, ktorých vnútroštátne orgány prijali z menšinových spoločenstiev³² na základe Ochridskej rámcovej dohody³³ o spravodlivom zastúpení. Hoci títo jednotlivci dostávali plat, nemali aktívne zamestnanie. Cieľom poskytovania tejto odbornej prípravy bolo zvýšiť pravdepodobnosť, že účastníkom budú ponúknuté pracovné miesta. V čase auditu bola väčšina zamestnancov vyškolených v rámci tohto projektu stále platená, ale aktívne nepracovala. Cieľ dosiahnuť spravodlivé zastúpenie vo verejnej správe teda nebol splnený.

³² Etnickí Albánci, Srbi, Turci, Rómovia atď.

³³ Ochridská rámcová dohoda bola mierová dohoda podpísaná medzi vládou a zástupcami komunity etnických Albáncov 13. augusta 2001. Dohoda ukončila ozbrojený konflikt medzi etnickou Albánskou národnou oslobodzovacou armádou a vnútroštátnymi bezpečnostnými silami a stala sa základom na zlepšenie práv etnických Albáncov.

Časť II – Využívanie decentralizovaného hospodárenia ako prostriedku na budovanie kapacít

45

Preskúmali sme zavedenie decentralizovaného hospodárenia v rámci nástroja IPA I a spôsob, akým Komisia riešila otázky, ktoré sa objavili pri používaní tohto spôsobu hospodárenia. Preskúmali sme aj to, či využívanie decentralizovaného hospodárenia zo strany Komisie posilnilo administratívnu kapacitu.

Krajina nebola pripravená na objem a zložitosť finančných prostriedkov z nástroja IPA, s ktorými sa hospodárilo decentralizovane

46

V roku 2008 bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko požiadala Komisiu, aby decentralizovala hospodárenie s finančnými prostriedkami z nástroja IPA na vnútroštátne orgány³⁴. Do roku 2010 bola krajina zodpovedná za uzatváranie zmlúv a využitie 470 mil. EUR (76 %) z jej celkového finančného krytia z nástroja IPA I, ktoré podliehali predbežným alebo následným kontrolám zo strany Komisie. Od vnútroštátnych orgánov sa požadovalo, aby vytvorili operačné štruktúry na hospodárenie s decentralizovanými finančnými prostriedkami z nástroja IPA.

47

Proces decentralizácie sa vykonal v súlade s regulačnými požiadavkami. Od Komisie sa však nepožadovalo, aby posúdila, či sú vnútroštátne orgány pripravené zvládnuť taký objem a zložitosť finančných prostriedkov z nástroja IPA, ktoré mali byť decentralizované. Na účinné fungovanie decentralizovaného spôsobu hospodárenia je potrebné, aby mali operačné štruktúry dostatočnú kapacitu.

48

Už krátko po začiatku decentralizácie vnútroštátne orgány nedokázali dodržiavať termíny na predkladanie zmluvnej dokumentácie na predbežné kontroly, ktoré mala vykonať Komisia. Častým dôvodom bolo predkladanie dokumentov v nedostatočnej kvalite, ktoré následne museli byť vrátené. To sa stalo v prípade jednej tretiny dokumentov v roku 2014. Tempo uzatvárania zmlúv sa spomalilo. Do konca roka 2014 viedli omeškania k zrušeniu viazanosti³⁵ finančných prostriedkov z nástroja IPA I vo výške 70 mil. EUR (11 % finančných prostriedkov z nástroja IPA vyčlenených pre krajinu), pričom 244 mil. EUR sa ešte malo zaviazat (okolo 40 % celkového objemu). Zrušenie viazanosti prostriedkov v mnohých prípadoch viedlo k zrušeniu projektov navrhnutých na financovanie kľúčových reforiem. Napríklad na rok 2010 bolo vyčlenených 33 mil. EUR, ale zrušenie 12 z 31 projektov predložených na financovanie znamenalo, že prakticky došlo k strate 10 mil. EUR (33 %) na financovanie reformy v krajine.

34 Pozri články 11 a 14 nariadenia (ES) č. 718/2007.

35 Komisia zruší viazanosť finančných prostriedkov určených na projekt v prípade, keď sa nevyčerpajú do stanoveného termínu. Tieto finančné prostriedky na príslušný projekt sú stratené.

49

Komisia pripisovala omeškania vysokocentralizovanému rozhodovaciemu procesu, ktorý bráni včasným rozhodnutiam, ako aj nedostatku materiálnych zdrojov, nedostatku zamestnancov a dostatočne kvalifikovaných zamestnancov, obvineniam z politického zasahovania do verejného obstarávania a slabej medziinštitucionálnej spolupráci. Komisia už na nedostatky tohto druhu poukázala vo zvyšku verejnej správy, a to ešte pred tým, ako došlo k decentralizácii hospodárenia. Keby Komisia vo väčšej miere zohľadnila nedostatky, ktoré sa už zistili vo verejnej správe, mohla dospieť k záveru, že rozhodnutie o decentralizácii hospodárenia by sa malo odložiť alebo že by sa mal decentralizovať v rámci obmedzení platných právnych predpisov menší podiel finančných prostriedkov z nástroja IPA.

Komisia síce prijala opatrenia, ale pravdepodobne dôjde k ďalšiemu zrušeniu viazanosti prostriedkov

50

Na základe predchádzajúcich skúseností s inými krajinami zapojenými do procesu rozširovania Komisia očakávala, že prvé roky decentralizovaného hospodárenia budú obdobím učenia a prenosu znalostí. Spolupracovala s krajinou na riešení dôvodov omeškaní pri uzatváraní zmlúv a čerpaní finančných prostriedkov z nástroja IPA. V rokoch 2015, 2016 a 2017 sa však očakáva ďalšie výrazné rušenie viazanosti finančných prostriedkov z nástroja IPA I.

51

V roku 2015 Komisia prijala opatrenia na zlepšenie situácie týkajúcej sa finančných prostriedkov z nástroja IPA I napríklad opätovnou centralizáciou riadenia niektorých projektov financovaných z nástroja IPA a urýchlením postupov uzatvárania zmlúv prostredníctvom zníženia počtu predbežných kontrol. V prípade nástroja IPA II Komisia v súčasnosti posudzuje najvhodnejšiu úroveň decentralizácie a plánuje zaujať selektívnejší prístup, pokiaľ ide o druhy projektov, ktoré bude decentralizovať a pri ktorých presunie riadenie na vnútroštátne orgány.

Decentralizácia hospodárenia sa mohla vo väčšej miere využiť ako nástroj na budovanie kapacít pre verejnú správu

52

Keď v roku 2010 došlo k decentralizácii hospodárenia, hlavným cieľom bolo pripraviť krajinu na budúce hospodárenie so štrukturálnymi a poľnohospodárskymi fondmi EÚ. Dôraz sa preto kládol na vytvorenie štruktúr na prevádzku decentralizovaného hospodárenia a posilňovanie kapacity administratívnych pracovníkov, ktorí mali tieto štruktúry prevádzkovať.

53

Decentralizácia hospodárenia si vyžadovala významné investície do zdrojov zo strany krajiny, ako aj Komisie. Krajina napríklad pridělila na prácu v operačných štruktúrach 436 administratívnych pracovníkov, ktorých mzdy ročne dosahovali 4,7 mil. EUR (údaje z roku 2014). Komisia aj krajina poskytovali odbornú prípravu pri vytváraní operačných štruktúr a pri programovaní, zazmluvňovaní a vykonávaní projektov financovaných z nástroja IPA.

54

Decentralizované hospodárenie posilnilo kapacitu v operačných štruktúrach. Vnútna kontrola je silnejšia a operačné rozhodnutia sa väčšinou prijímajú na vhodnej úrovni s menším politickým zasahovaním než v iných častiach verejnej správy. Dôkladné predbežné kontroly, ktoré vykonáva delegácia EÚ, poskytli ďalšiu príležitosť na „učenie sa v praxi“³⁶. Operačné štruktúry sa z hľadiska administratívnej kapacity stali „centrami excelentnosti“.

55

Napriek tomu, že posilnenie administratívnej kapacity nebolo zaradené medzi ciele decentralizovaného hospodárenia, Komisia mohla vo väčšej miere využiť získané skúsenosti, aby podporila vnútroštátne orgány v prenose znalostí do zvyšku verejnej správy napríklad prostredníctvom metódy „učenia sa v praxi“. Operačné štruktúry pre decentralizované hospodárenie sa považovali za organizácie, ktoré fungovali súbežne so zvyškom verejnej správy alebo boli od neho dokonca oddelené. Napríklad neboli zahrnuté do stratégie krajiny týkajúcej sa reformy verejnej správy na roky 2010 – 2015. Pri skúmaní vzorky kontrolovaných projektov sme zaznamenali, že došlo len k obmedzenému prenosu súhrnných znalostí a skúseností operačných štruktúr do zvyšku verejnej správy. Skúsenosť s decentralizáciou hospodárenia teda výrazne neprispela k celkovému zlepšeniu administratívnej kapacity v krajine.

36 Predbežná kontrola je v tomto štádiu nevyhnutnou súčasťou decentralizovaného hospodárenia, ktorá slúži na ochranu finančných záujmov EÚ.

Časť III – Prínos politického dialógu k posilňovaniu administratívnej kapacity

56

Skúmali sme spôsob, akým sa hlavné štruktúry vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení na účely politického dialógu medzi Komisiou a bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko využili ako príspevok k posilňovaniu administratívnej kapacity. Skúmali sme aj príspevok politického dialógu mimo týchto oficiálnych štruktúr a prostredníctvom alternatívnych štruktúr vytvorených počas kontrolovaného obdobia na kompenzáciu neexistujúceho rámca pre dialóg, ktorý by poskytovali prístupové rokovania.

Hoci bol politický dialóg dobre zorganizovaný, výrazne neprispel k celkovému posilneniu administratívnej kapacity

57

Hlavné štruktúry pre politický dialóg boli vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení. Ide o Radu pre stabilizáciu a pridruženie, výbor pre stabilizáciu a pridruženie, sedem podvýborov pre stabilizáciu a pridruženie a osobitnú skupinu pre reformu verejnej správy. Zástupcovia Komisie a krajiny sa pravidelne stretávajú na týchto fórach, aby riešili potrebu pokroku v oblasti reformy a nedostatočnú kapacitu krajiny.

58

Na najvyššej úrovni dialóg prebieha v Rade pre stabilizáciu a pridruženie³⁷, a to s cieľom posúdiť pokrok smerom k plneniu politických a hospodárskych prístupových kritérií (kodanských kritérií), ako aj finančnú spoluprácu. Počas kontrolovaného obdobia sa diskusia často sústreďovala na potrebu odstrániť pretrvávajúce prekážky pri posilňovaní administratívnej kapacity. Medzi niektoré kľúčové oblasti, ktoré sa riešili, patrila:

- a) potreba vylepšení v oblasti politiky a lepšieho presadzovania s cieľom dosiahnuť konkrétnejšie výsledky v boji proti korupcii;
- b) potreba rešpektovať a budovať nezávislosť verejnej správy;
- c) potreba uplatňovať zásady transparentnosti, zásluh a spravodlivého zastúpenia na všetkých úrovniach v krajine.

37 Na stretnutiach sa zúčastňuje podpredsedníčka Komisie a vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (alebo jej zástupca), komisár pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení a ministri alebo štátni tajomníci z krajiny.

59

Zástupcovia Komisie a krajiny diskutovali o nedostatkoch v oblasti administratívnej kapacity aj na výročných schôdzach podvýborov pre stabilizáciu a pridruženie a osobitnej skupiny pre reformu verejnej správy. Hoci sa charakter diskusií vo všetkých štruktúrach pre politický dialóg, ktoré boli vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení, počas kontrolovaného obdobia zintenzívnili, problémy ostali nezmenené.

60

Aj keď boli štruktúry pre politický dialóg, ktoré boli vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení, dobre prispôsobené prístupovému procesu v čase, keď sa uberal správnym smerom, počas kontrolovaného obdobia úspešne neprispievali k posilňovaniu administratívnej kapacity. Čiastočne to bolo spôsobené nedostatkom politickej vôle vnútroštátnych orgánov napredovať. Príčinou bolo aj to, že vzhľadom na absenciu oficiálneho pokroku smerom k pristúpeniu mala Komisia obmedzený potenciálny vplyv na to, aby krajinu podnecovala k posilňovaniu administratívnej kapacity. Napríklad rámec, ktorý zabezpečujú prístupové rokovania, zvyčajne zahŕňa proces preverovania v každej oblasti politiky (budúcej rokovacej kapitoly) s cieľom určiť, ako dobre je krajina v tejto oblasti pripravená. Na základe tohto preverovania Komisia môže odporučiť splnenie určitých podmienok (tzv. otváracích, priebežných a uzatváracích kritérií) ešte pred tým, ako bude možné otvoriť jednotlivé kapitoly pre rokovania alebo ich uzavrieť. Táto štruktúra v krajine v súčasnosti neexistuje.

Potreba posilniť administratívnu kapacitu sa riešila prostredníctvom ďalších mechanizmov na vedenie dialógu, ktoré však nepriniesli pokrok smerom k odstráneniu hlavných prekážok

61

Komisia s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko stále vedie dvojstranný dialóg o konkrétnych témach, ktoré krajinu zaujímajú. Administratívni pracovníci z ministerstiev a Komisia si často vymieňajú názory na širokú škálu otázok. Vďaka tomu má krajina príležitosť prehľbiť si znalosť metód EÚ a pochopiť politiku EÚ v oblasti rozširovania, pričom v niektorých citlivých oblastiach sa už podarilo dosiahnuť pokrok. Komisia napríklad pomohla krajine pripraviť a viesť „prehľad záznamov“ o prípadoch korupcie. To malo pozitívny vplyv na zvyšovanie množstva dostupných informácií o podozreniach z korupcie, ktorými sa vnútroštátne orgány ďalej zaoberajú. V záznamoch sa však neuvádzajú informácie o podozreniach, ktoré sa ďalej nevyšetrujú.

62

Prístup Komisie k podpore krajín zapojených do procesu rozširovania sa zmenil v roku 2014, keď bol dialóg sústredený na GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení. Krajina už vo väčšine oblastí politiky nevedie dialóg s príslušnými generálnymi riaditeľstvami Komisie, ale s centrami tematických odborných znalostí pre jednotlivé sektory, ktoré boli vytvorené v roku 2015 v rámci reorganizácie GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení. Ďalšou zmenou je, že v rámci nástroja IPA II decentralizované hospodárenie v sektoroch dopravy a životného prostredia už viac nie je podporované Generálnym riaditeľstvom pre regionálnu a mestskú politiku³⁸. To vyvoláva znepokojenie v tých častiach verejnej správy, ktoré majú pocit, že tým teraz prišli o hlavný zdroj podpory pri posilňovaní administratívnej kapacity v krajine.

63

Keďže neexistuje rámec, ktorý poskytujú prístupové rokovania (pozri bod 60), krajina stratila hybnú silu reformy v mnohých dôležitých oblastiach. V snahe bojovať proti tomuto javu Komisia preskúmala alternatívne spôsoby, ako posunúť politický dialóg vpred. V roku 2012 pripravila dialóg na vysokej úrovni o prístupení ako „mostík“ na otvorenie rokovaní. Dialóg sa sústreďoval na ciele dohodnuté medzi komisárom pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení a premiérom³⁹. Dialóg na vysokej úrovni o prístupení sa týkal podobných otázok, ako boli tie, ktoré sa riešili v rámci štruktúr, ktoré boli vytvorené na základe dohody o stabilizácii a pridružení vrátane potreby posilniť administratívnu kapacitu a odstrániť prekážky vo vykonávaní reformy. Dialóg prebiehal na vyššej politickej úrovni a na technickej úrovni. Na základe podozrení z podvodu v parlamentných voľbách v roku 2012 hlavná opozičná strana bojkotovala parlament viac ako dva roky. V dôsledku toho došlo na politickej úrovni k prerušeniu dialógu na vysokej úrovni o prístupení od roku 2013 do septembra 2015, hoci sa podarilo dosiahnuť istý pokrok v technických otázkach.

64

Komisia uznala potrebu pohnúť sa vpred aj napriek absencii rámca pre dialóg a v roku 2013 uviedla, že „na výzvu Európskej rady“ by bola pripravená začať „proces analytického preskúmania *acquis* EÚ, počnúc kapitolami o súdnictve a základných právach a o spravodlivosti, slobode a bezpečnosti“⁴⁰. Rada v tejto veci nekonala.

38 GR pre regionálnu a mestskú politiku sa tejto úlohy opäť ujme, keď sa usúdi, že krajina sa priblížila k prístupeniu.

39 Cieľové oblasti zahŕňajú tie, ktoré patria aj do rozsahu auditu: právny štát (vrátane protikorupčnej politiky) a základné práva, volebná reforma, vzťahy medzi etnikami, reforma verejnej správy (vrátane riadenia ľudských zdrojov, administratívnych postupov a decentralizácie) a správa hospodárskych záležitostí (vrátane riadenia verejných financií).

40 COM(2013) 700 final, Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2013 – 2014.

65

Po tom, ako boli v roku 2015 zverejnené záznamy odpočúvania oficiálnej telefonickej konverzácie, ktoré naznačovali zapojenie členov vlády do volebného podvodu a iných korupčných činností, Komisia podporovala návrat k rokovaciemu stolu s cieľom zabrániť ďalšiemu zhoršovaniu situácie. Počas roka 2015 sa Komisia zapájala do intenzívneho dialógu s krajinou, aby našli spôsob, ako ukončiť súčasnú domácu krízu, čo viedlo k uzavretiu dohody z Pržina sprostredkovanej EÚ medzi hlavnými politickými stranami. Komisia tiež predložila dokument s názvom Naliehavé priority v oblasti reformy s cieľom vyriešiť systémové otázky (pozri bod 9) v kľúčových oblastiach, ako je právny štát a súdnictvo, odpolitizovanie verejnej správy a sloboda prejavu.

66

Angažovanosť Komisie v súčasnej kríze jej poskytuje príležitosť získať od vlády záväzky na odstránenie dlhodobých prekážok posilňovania administratívnej kapacity v krajine.

67

Dospeli sme k záveru, že počas kontrolovaného obdobia došlo v kľúčových oblastiach k pomerne obmedzenému pokroku pri posilňovaní administratívnej kapacity. Komisii, ktorá pracovala v zložitej situácii, v prípade mnohých skúmaných projektoch dostatočne nezabezpečila, aby účinne prispievali k posilňovaniu administratívnej kapacity.

68

Všetky projekty, ktoré boli skontrolované v sektore reformy verejnej správy, zahŕňali činnosti navrhnuté na posilnenie administratívnej kapacity, ale nedokázali dostatočne vyriešiť mnohé nedostatky. Niektorým kľúčovým oblastiam, v ktorých už existovali prísne právne predpisy (napríklad pokiaľ ide o vnútornú kontrolu a rozvoj profesionálnej, nezávislej štátnej služby), bola počas kontrolovaného obdobia poskytnutá len malá pomoc z nástroja IPA a pri vykonávaní týchto právnych predpisov nedošlo k žiadnemu výraznému pokroku. V iných kľúčových oblastiach (napr. boj proti korupcii a postupy verejného obstarávania) mali projekty financované z nástroja IPA malý vplyv, keďže im chýbala aktívna podpora zo strany vnútroštátnych orgánov (pozri body 23 až 33).

Odporúčanie 1 Konkrétne pomoc pre stanovené priority

Komisia by mala sústrediť svoju pomoc určenú na posilňovanie administratívnej kapacity na stanovené priority, ktoré zohľadňujú významné nedostatky v kľúčových oblastiach. Medzi príklady oblastí, v ktorých sme počas nášho auditu zaznamenali potrebu zlepšenia, patrí:

- i) efektívnosť systému verejného obstarávania napríklad ďalším rozvíjaním elektronického obstarávania;
- ii) transparentnosť verejných výdavkov napríklad zlepšovaním dostupnosti a kvality údajov o nahlásených prípadoch korupcie s cieľom umožniť kontrolu zo strany občianskej spoločnosti a širšej verejnosti;
- iii) vnútorná kontrola napríklad zlepšovaním stálych a odborných zručností vnútorných audítorov.

69

V sektoroch životného prostredia, a najmä dopravy bolo len málo kontrolovaných projektov zameraných na budovanie kapacít s cieľom zlepšiť súlad s *acquis* EÚ. Ostatné boli zamerané na posilnenie administratívnej kapacity prostredníctvom „učenia sa v praxi“, ale nezahŕňali činnosti, ktoré boli jasne navrhnuté na podporu tohto cieľa (pozri body 34 až 36).

Odporúčanie 2 Intenzívnejšie úsilie o posilnenie kapacity

V sektoroch dopravy a životného prostredia by Komisia mala:

- i) zintenzívniť úsilie o posilnenie administratívnej kapacity s cieľom zazmluvňovať, vykonávať a riadiť projekty napríklad poskytovaním odbornej prípravy prispôbenej verejným obstarávateľom, lepším podporovaním činností založených na „učení sa v praxi“ a poskytovaním širšieho prístupu k nástroju JASPERS;
- ii) zabezpečovať pevný záväzok vnútroštátnych orgánov zosúladiť vnútroštátne právne predpisy s právnymi predpismi EÚ a posilniť prepojenie medzi budovaním kapacít a podporou EÚ.

70

Projekty, ktoré sme kontrolovali, boli vo všeobecnosti náležité a dobre riadené, ale výsledky sa často podarilo dosiahnuť len čiastočne alebo neboli primerane sledované. Väčšina projektov priniesla plánované výstupy, ale často sa ich nepodarilo v plnej miere využiť. Projekty často dosiahli len obmedzený vplyv a neboli vždy udržateľné. Vplyv projektov bol oslabený aj tým, že boli ambiciózne a zahŕňali širokú škálu priorít (pozri body 37 až 40).

Odporúčanie 3 Lepšie sledovanie výstupov a lepšia udržateľnosť vplyvov

Komisia by mala lepšie využívať nástroje politiky na posilnenie záväzku vnútroštátnych orgánov k procesu reformy, a to vrátane predĺženého a aktívneho sledovania výstupov a vplyvov. To by sa malo pozorne sledovať aj vo výboroch na monitorovanie IPA.

71

Kontrolované projekty nezapadali vždy do koherentného, súdržného a koordinovaného prístupu k posilňovaniu administratívnej kapacity. Niektoré projekty nenadväzovali na predchádzajúcu pomoc v tom istom sektore a nebola im primeraným spôsobom poskytnutá ďalšia podpora. Medzi stanovením potreby pomoci a dosiahnutím výsledkov projektu často uplynuli až štyri roky alebo aj viac (pozri body 41 až 44).

Odporúčanie 4 Lepšie cielená pomoc

Projekty financované z nástroja IPA by mali na seba nadväzovať a mali by byť súčasťou koherentného prístupu. Pri plánovaní projektov by Komisia mala:

- i) lepšie stanoviť poradie priorít v postupných krokoch a zohľadniť to pri programovaní a čerpaní finančných prostriedkov z nástroja IPA;
- ii) využiť väčšiu časť prostriedkov pridelených z nástroja IPA na zabezpečenie urýchlenej, flexibilnej a cielennej podpory v naliehavých a citlivých otázkach politiky a *acquis*.

72

Decentralizované hospodárenie s finančnými prostriedkami z nástroja IPA umožnilo cenný prenos znalostí. Nedošlo by však k toľkým prípadom omeškania a zrušenia viazanosti prostriedkov, keby sa decentralizácia realizovala postupnejšie. Napriek tomu, že posilnenie administratívnej kapacity nebolo zaradené medzi ciele decentralizovaného hospodárenia, vnútroštátne orgány mohli účinnejšie využívať získané skúsenosti, aby prispeli k celkovému zlepšeniu administratívnej kapacity vo verejnej správe (pozri body 46 až 55).

Odporúčanie 5 Rozsiahlejšie využívanie decentralizovaného hospodárenia na posilnenie kapacity

Komisia by mala využívať decentralizovaný spôsob hospodárenia selektívnejšie s ohľadom na objem finančných prostriedkov a zložitosť a citlivosť projektov, ktoré sa majú decentralizovať. Po zavedení príkladov osvedčených postupov v rámci operačných štruktúr vytvorených na decentralizované hospodárenie by Komisia mala podporiť vnútroštátne orgány, aby rozšírili tieto postupy na iné časti verejnej správy, napríklad aby sa rozhodovanie prenieslo na príslušnú úroveň a posilnili sa systémy vnútornej kontroly.

73

Mechanizmy na vedenie politického dialógu boli dobre prispôsobené na podporu reformy v krajine, ale počas kontrolovaného obdobia výrazne neprispeli k posilneniu celkovej administratívnej kapacity. Dôvodom je nedostatočná politická vôľa krajiny odstrániť niektoré prekážky v reforme a obmedzený vplyv Komisie pri podnecovaní reformy v citlivých oblastiach, keďže neexistuje rámec pre dialóg, ktorý by poskytovali prístupové rokovania. Komisia sa naďalej vo veľkej miere angažovala v priebehu roka 2015 v podporovaní politickej dohody na prekonanie politickej krízy v krajine. To dáva Komisii príležitosť oživiť hybnú silu na realizáciu reformy (pozri body 57 až 66).

Odporúčanie 6 **Využívanie politického dialógu na zabezpečenie záväzku** **posilniť administratívnu kapacitu**

V súvislosti s obnovenou príležitosťou na posilňovanie administratívnej kapacity v záujme lepšieho vykonávania reformy by Komisia mala využívať politický dialóg na to, aby:

- i) zabezpečila pevný záväzok posilniť kapacitu potrebnú na boj proti korupcii a zlepšila transparentnosť;
- ii) vyžadovala od krajiny, aby ďalej stavala na svojom „prehľade záznamov“ o prípadoch korupcie, aby sa tak stal zmysluplným nástrojom na posudzovanie pokroku v boji proti korupcii;
- iii) zvýšila zameranie na monitorovanie výsledkov na zvrátenie opätovného zhoršenia situácie v oblasti reformy verejnej správy vrátane vykonávania právnych predpisov v oblastiach, ako je verejné obstarávanie a verejná vnútorná finančná kontrola;
- iv) dohodla ciele a lehoty v rámci štruktúrovaného prístupu k odstraňovaniu prekážok v posilňovaní administratívnej kapacity s cieľom vykonať kľúčové oblasti *acquis*.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí 1. marca 2016.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Kľúčové dátumy týkajúce sa vzťahov medzi EÚ a bývalou Juhoslovenskou republikou Macedónsko

1999	• 26. máj – Proces stabilizácie a pridruženia pre krajiny juhovýchodnej Európy.
2000	• 24. január – Rada prijíma smernice na rokovania o dohode o stabilizácii a pridružení.
2001	• 9. apríl – Podpísanie dohody o stabilizácii a pridružení, prvej v regióne.
2003	• 21. jún – Na samite EÚ a krajín západného Balkánu v Solúne EÚ potvrdzuje svoju podporu európskej budúcnosti krajín západného Balkánu.
2004	• 22. marec – Krajina predkladá žiadosť o členstvo v EÚ. • 1. apríl – Dohoda o stabilizácii a pridružení nadobúda účinnosť.
2005	• 16. december – Rada koná na odporúčanie Komisie a udeľuje krajine status kandidátskej krajiny.
2007	• 30. október – Podpísanie rámcovej dohody o IPA a dohody o financovaní národného programu IPA na rok 2007.
2008	• 1. január – Účinnosť nadobúda dohoda o zjednodušení udeľovania víz a dohoda o readmisii.
2009	• 7. október – Komisia odporúča postúpenie do 2. fázy dohody o stabilizácii a pridružení. • 14. október – Komisia odporúča otvoriť prístupové rokovania. • 8. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti GAC. Žiadne rozhodnutie o prvom odporúčaní Komisie otvoriť prístupové rokovania. • 19. december – Zavedenie bezvízového styku pri cestovaní do schengenského priestoru.
2010	• 9. november – Komisia odporúča otvoriť prístupové rokovania. • 14. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti. Žiadne rozhodnutie o odporúčaní Komisie otvoriť rokovania.
2011	• 12. október – Komisia odporúča otvoriť prístupové rokovania. • 5. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti. Žiadne rozhodnutie o odporúčaní Komisie otvoriť rokovania.
2012	• 15. marec – Komisár Füle začína viesť s Komisiou dialóg na vysokej úrovni o pristúpení. • 7. máj a 17. september – Komisár Füle sa zúčastňuje na plenárnych zasadnutiach v rámci dialógu na vysokej úrovni o pristúpení. • 10. október – Komisia odporúča otvoriť prístupové rokovania. • 11. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti. Žiadne rozhodnutie o odporúčaní Komisie otvoriť rokovania. • 24. december – Počas búrlivej diskusie o rozpočte na rok 2014 predseda nariaďuje vykázat z národného parlamentu opozičných poslancov a všetkých novinárov. Hlavná opozičná strana začína bojkotovať parlamentné schôdze.
2013	• 16. október – Komisia odporúča otvoriť prístupové rokovania. • 17. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti. Žiadne rozhodnutie o priaznivom odporúčaní Komisie.
2014	• 8. október – Komisia vyhlasuje, že krajina „naďalej dostatočne spĺňa“ kritériá členstva v EÚ, a už šiesty rok po sebe odporúča otvoriť rokovania. • 16. december – Závery Rady pre všeobecné záležitosti. Žiadne rozhodnutie o šiestom odporúčaní Komisie otvoriť prístupové rokovania.

2015	31. január – Prokurátor vznáša obvinenie proti hlavnému vodcovi opozície zo „sprisahania so zahraničnou spravodajskou službou s cieľom zvrhnúť vládu“. EÚ vyjadruje obavy zo zhoršenia politického dialógu v krajine a vyzýva na nezávislé a transparentné vyšetrovanie.
	10. február – Vodca opozície začína zverejňovať záznamy z odpočúvania, pričom tvrdí, že vláda nezákonne sledovala 20 000 občanov.
	18. február – Komisár Hahn prichádza na návštevu Skopje a tiež vyjadruje hlboké znepokojenie nad údajným sledovaním tisícok občanov, pričom vyzýva na dôkladné vyšetrovanie celej záležitosti.
	21. apríl – Rada pre všeobecné záležitosti vyjadruje vážne znepokojenie nad zhoršovaním situácie v krajine a nalieha na vedúcich politických predstaviteľov, aby tieto otázky okamžite riešili.
	9. – 10. máj – Pri nepokojoch v meste Kumanovo na severe krajiny prichádza o život 8 policajtov a 14 údajných členov ozbrojenej skupiny etnických Albáncov.
	2. jún – Komisár Hahn sa stretáva s vedúcimi predstaviteľmi 4 hlavných politických strán a podpisujú dohodu z Pržina.
	22. a 23. jún – Rada pre všeobecné záležitosti a vonkajšie vzťahy EÚ vyzýva všetky strany, aby dodržali svoju dohodu z 2. júna a vykonali všetky odporúčania Komisie.
	15. júl – Dohoda o protokole na vykonanie dohody z Pržina. Hlavné prvky zahŕňajú návrat opozičnej strany do parlamentu 1. septembra, technokratickú vládu od 15. januára a parlamentné voľby, ktoré sa majú konať 24. apríla 2016.
	15. september – Vymenovanie osobitného prokurátora na vyšetrovanie otázok, ktoré vyplynuli zo zachytenej komunikácie.
	18. september – Komisár Hahn navštevuje Skopje počas plenárneho zasadnutia v rámci dialógu na vysokej úrovni o pristúpení.
	2. október – Premiér Gruevski opätovne potvrdzuje, že členstvo v EÚ a NATO a vyriešenie dlhodobého sporu týkajúceho sa názvu patria medzi priority krajiny.
	5. november – Komisia uviedla, že je pripravená rozšíriť svoje odporúčania otvoriť prístupové rokovania. Bude to však „pod podmienkou trvalého uplatňovania politickej dohody z júna/júla a výrazného pokroku pri uskutočňovaní naliehavých priorít v oblasti reformy“.

Zdroj: Európska komisia.

Kontrolované projekty

Projekt č. (v texte)	Názov projektu	Zmluva č.	Zazmluvnená suma (EUR)
Verejné obstarávanie			
1.	Podpora systému verejného obstarávania	260-590	986 442
2.	Podpora zlepšenia verejnej správy a riadenia	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Program na podporu zlepšenia verejnej správy a riadenia (SIGMA), čiastkový program na posilnenie inštitucionálnej kapacity v regióne financovanom z nástroja IPA.	319-423	10 000 000
4.	Odborná príprava v oblasti verejného obstarávania na západnom Balkáne a v Turecku	248-580	3 962 000
Korupcia			
5.	Podpora navrhovania nadväzných strategických dokumentov a príslušných akčných plánov na prevenciu a potlačanie korupcie a konfliktu záujmov	252-831	165 968
6.	Výmena najlepších postupov EÚ v oblasti monitorovania boja proti korupcii na miestnej úrovni	10-39880	138 500
Iniciatíva v oblasti budovania kapacít			
7.	Technická pomoc ministerstvu pre informačnú spoločnosť a administratívu a posilňovanie zavádzania vnútroštátneho systému koordinácie odbornej prípravy	10-14592	1 095 000
8.	Vedenie Regionálnej školy verejnej správy a organizovanie jej činností	256-128	2 400 000
9.	Vedenie Regionálnej školy verejnej správy a organizovanie jej činností	331-241	3 500 000
10.	Technická pomoc pre zariadenie odbornej prípravy a podpory v súvislosti s IPA pre bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko v rámci nariadenia o nástroji IPA z roku 2007	240-984	969 000
11.	Posilňovanie kapacity inštitúcií na riadenie a realizáciu operačných programov	260-772	1 599 710
Doprava			
12.	Posilňovanie administratívnej a prevádzkovej kapacity Štátneho dopravného inšpektorátu	09-42802	732 750
13.	Dohľad nad výstavbou nedokončeného prepojenia v rámci Koridoru X na úrovni diaľničného úseku Demir Kapija – Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Príprava podrobného návrhu a súťažných podkladov na výstavbu nového železničného úseku Kičevo – hranica s Albánskou republikou ako súčasť Koridoru VIII a súťažných podkladov pre dohľad nad stavebnými prácami vykonávanými v prijímateľskej krajine	11-28412/1	7 752 425
Životné prostredie			
15.	Posilňovanie administratívnych kapacít na vykonávanie a presadzovanie právnych predpisov v oblasti odpadového hospodárstva na ústrednej a miestnej úrovni	244-793	1 297 150
16.	Posilňovanie kapacít na environmentálne riadenie v oblasti kvality ovzdušia na ústrednej a miestnej úrovni	245-323	1 000 000
17.	Technická pomoc na vypracovanie štúdie o vnútroštátnej sadzbe za vodu	10-10139/1	785 000

Zdroj: Údaje z databázy Európskej komisie.

Zhrnutie

V

V sektoroch dopravy a životného prostredia bolo cieľom investícií z nástroja predvstupovej pomoci (ďalej len „IPA“) posilniť administratívnu kapacitu učením sa z vlastných skúseností („learning-by-doing“). To znamená, že krajina v týchto sektoroch nepriamo rozvíja svoje know-how v oblasti verejného obstarávania v súlade s právnym rámcom štrukturálnych fondov.

VI

Hoci Komisia uznáva, že decentralizovaný implementačný systém (ďalej len „DIS“) mohol spomaliť proces stanovovania potrieb a dosahovania výsledkov, chce zároveň upozorniť, že programovanie finančnej pomoci, vykonávanie týchto programov a meranie výsledkov je postupným, komplexným procesom, ktorý vo všeobecnosti trvá niekoľko rokov, a to bez ohľadu na typ projektov alebo spôsob správy projektov.

VII

Cieľom DIS bolo vytvoriť funkčný systém decentralizovanej správy finančných prostriedkov EÚ. Vnútroštátne orgány možno podporovať v tom, aby tento systém využívali ako osvedčený postup v rámci celej verejnej správy. Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko v súčasnosti pripravuje program komplexnej reformy riadenia verejných financií, ktorý bude založený na komplexnej diagnostike subsystémov riadenia verejných financií a ktorý by mal prispieť k zvýšeniu kapacity celej verejnej správy v tejto oblasti.

Úvod

12

Komisia súhlasí s týmto rozdelením výdavkov podľa sektorov. Komisia by chcela poskytnúť tieto dodatočné informácie. V zmysle nariadenia IPA I sa pomoc programuje a vykonáva podľa týchto zložiek:

1. prechodná pomoc a budovanie inštitúcií – táto zložka zahŕňa všetky sektory;
2. cezhraničná spolupráca – táto zložka zahŕňa sektor územnej spolupráce;
3. regionálny rozvoj – táto zložka zahŕňa sektory životného prostredia a dopravy;
4. rozvoj ľudských zdrojov – táto zložka zahŕňa sektory vzdelávania, zamestnanosti a sociálnych politík;
5. rozvoj vidieka – táto zložka zahŕňa sektor poľnohospodárstva.

V rámci posledných troch zložiek sa mohli vykonávať projekty typu štrukturálnych fondov, pričom boli dostupné iba pre tie kandidátske krajiny, ktoré boli akreditované na správu finančných prostriedkov decentralizovaným spôsobom.

13

Podpora projektov typu štrukturálnych fondov, ako sú napr. investície do životného prostredia a dopravy, z nástroja IPA I bola v krajine právne možná len v rámci DIS. V rámci decentralizovanej správy spravujú pridelené finančné prostriedky konkrétne štruktúry v rámci verejnej správy krajiny, ktoré boli osobitne akreditované na tento účel.

Pripomienky

27

S ohľadom na neexistujúci rámec rokovaní Komisia využíva dostupné prostriedky na podporu budovania kapacít v tejto oblasti. V roku 2015 krajina prijala akčné plány, v rámci ktorých sa navrhujú konkrétne opatrenia s termínmi plnenia a pridelenými zodpovednosťami v niekoľkých prioritných oblastiach vrátane boja proti korupcii. Komisia pravidelne monitoruje postup vykonávania týchto akčných plánov a zabezpečuje následné činnosti na najvyššej úrovni. Komisia rieši danú oblasť v rámci svojej správy o pokroku a v rámci naliehavých reformných priorít. V rámci akčného plánu naliehavých reformných priorít, ktorý krajina pripravila, sa venuje osobitná pozornosť boju proti korupcii, pričom sa stanovujú jasné ciele a termíny plnenia. Boj proti korupcii sa rieši aj prostredníctvom dialógu na vysokej úrovni o prístúpení, v rámci ktorého sa tiež stanovujú ciele a termíny na riešenie tejto otázky. Úspešné dosahovanie všetkých cieľov v končnom dôsledku závisí od vnútroštátnych orgánov, ktoré musia v tomto ohľade preukázať potrebnú politickú vôľu.

29

Komisia má jasný prístup k podpore OOS, ako sa uvádza v oznámení Komisie [COM(2012) 492 z 12. septembra 2012] a v Usmerneniach o podpore občianskej spoločnosti v kandidátskych krajinách zo strany EÚ v období 2014 – 2020, pričom s týmito organizáciami vedie intenzívny dialóg o všetkých kľúčových sektoroch vrátane boja proti korupcii. Komisia neprestajne skúma nové a inovačné spôsoby podpory OOS.

Rámček 2 – Prvá zarážka

V súvislosti s projektom 7 krajina prijala zákon zo 14. februára 2014, ktorým sa zavádza povinné vykonanie funkčnej analýzy pred každou zmenou organizačnej štruktúry. Bude dôležité, aby vnútroštátne orgány zabezpečili správne vykonávanie tohto zákona.

Rámček 2 – Tretia zarážka

Súčasný právny rámec krajiny neumožňuje, aby verejná správa vyplácala dodatočné finančné prostriedky subjektom, ktoré takúto odbornú prípravu vykonávajú.

Rámček 3 – Štvrtá zarážka

Hoci Komisia súhlasí s pripomienkou k projektu 16, je dôležité poznamenať, že EÚ v tejto oblasti poskytuje významnú technickú podporu, pokiaľ ide o budovanie kapacít a o vybavenie. Kvalita vzduchu je však veľmi komplexný problém, ktorý si vyžaduje investície významných finančných a ľudských zdrojov, ktoré umožnia vytvorenie dôveryhodného systému. Je tiež potrebná pravidelná údržba a obnova zariadení vnútroštátnymi orgánmi.

EÚ poskytla 13 zo 17 staníc na monitorovanie kvality ovzdušia, ktoré vytvárajú základ siete národného monitorovania kvality ovzdušia. V súčasnosti prebieha twinningový projekt v oblasti kvality ovzdušia (v rámci nástroja IPA 2012), prostredníctvom ktorého sa ministerstvu poskytuje pomoc pri príprave dokumentov na akreditáciu kalibračného laboratória.

Rámček 3 – Piata zarážka

V súvislosti s projektom 17 národný parlament 15. januára 2016 schválil Zákon o určovaní cien za vodné služby (Úradný vestník č. 07/16 z 18. januára 2016) a pripravuje sa zriadenie regulačného orgánu. Zavŕšenie tohto procesu si vyžiada dlhší čas.

Termín vykonávania zákona bude september 2016, pričom prijatie novej metodológie určovania cien vody sa plánuje na koniec októbra 2016. Nová metodológia určovania cien vody sa bude v obciach s viac ako 10 000 obyvateľmi uplatňovať od 1. januára 2018 a v obciach s menej ako 10 000 obyvateľmi od 1. januára 2019.

41

S cieľom ďalej posilniť a zlepšiť koherentnosť a koordináciu v rámci novej finančnej perspektívy IPA II Komisia zaviedla sektorový prístup, ktorým sa zabezpečí dôslednejšie riešenie jednotlivých sektorov, ako aj koherentnosť pomoci a koordinácia medzi zúčastnenými stranami a darcami.

42

Pomoc v rámci nástroja IPA je založená na programe, pričom postup stanovovania potrieb, prípravy programov finančnej pomoci, vykonávania týchto programov a následného dosahovania výsledkov je postupným, komplexným procesom, ktorý trvá niekoľko rokov. V rámci nástroja IPA II Komisia svoju pomoc programuje na základe zrelosti projektov s cieľom skrátiť uvedené obdobie. Navyše pomoc typu štrukturálnych fondov v rámci nástroja IPA I prešla akreditačným procesom, ktorý sa uskutočnil až po schválení programov, čo takisto ovplyvnilo verejné obstarávanie/vykonávanie a čerpanie týchto finančných prostriedkov.

47

Komisia by chcela poskytnúť tieto dodatočné informácie. V rokoch 2005 – 2006 sa programy CARDS použili na podporu zamestnancov novoprijatých do operačných štruktúr a poskytovanie odbornej prípravy s cieľom zabezpečiť, aby mali zamestnanci vedomosti potrebné na prácu v rámci DIS. V ďalších rokoch sa kapacita operačných štruktúr oslabilá z dôvodu vysokej fluktuácie personálu. Komisia vždy zdôrazňovala potrebu vhodnej politiky na udržanie personálu, ktorá mala byť dokonca súčasťou akčného plánu DIS na rok 2013. Vláda musí plne podporovať zabezpečovanie dostatočnej kapacity operačných štruktúr.

49

Komisia by chcela poskytnúť tieto dodatočné informácie. Podľa uplatniteľných nariadení č. 1085/2006 a č. 718/2007 nie je pomoc typu štrukturálnych fondov v krajine dostupná inak než decentralizovaným spôsobom. V rámci nástroja IPA II je Komisia selektívnejšia, pokiaľ ide o decentralizovanú správu finančných prostriedkov v krajine.

50

Popri znížení počtu kontrol *ex ante* a selektívnejšej decentralizácii finančných prostriedkov v rámci nástroja IPA II Komisia úzko monitoruje plány verejného obstarávania, ktoré pripravujú vnútroštátne orgány. Krajine tiež odporučila prioritizovať projekty s cieľom znížiť riziko ďalších zrušení záväzkov. Komisia monitoruje vykonávanie akčného plánu DIS, ktorý pripravili vnútroštátne orgány s cieľom riešiť problémy spojené s vykonávaním nástroja IPA.

Závery a odporúčania

67

Hoci Komisia vo všeobecnosti súhlasí s celkovými závermi Dvora audítorov, mnohé výstupy sa podarilo dosiahnuť a pomoc poskytnutá krajine v niektorých prípadoch prispela k posilneniu administratívnej kapacity. Napríklad v prípade verejného obstarávania sa pomoc poskytnutá v rámci nástroja IPA stala základom vytvorenia Štátnej odvolacej komisie.

Odporúčanie 1

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním. V rámci posúdenia verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti sa potvrdilo, že je potrebné posilniť tieto oblasti tak, aby sa zabezpečilo dobré fungovanie systému riadenia verejných financií. Ďalšia pomoc EÚ by mala byť v súlade s opatreniami, ktoré sa stanovujú v rámci programu reformy riadenia verejných financií, ktorý sa v súčasnosti pripravuje.

69

Cieľom investícií z nástroja IPA v sektoroch dopravy a životného prostredia bolo posilniť administratívnu kapacitu učením sa z vlastných skúseností („learning-by-doing“). To znamená, že krajina v týchto oblastiach nepriamo rozvíja svoje know-how v súlade s právnym rámcom štrukturálnych fondov.

Odporúčanie 2

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním. Okrem toho bude Komisia krajine naďalej poskytovať odbornú prípravu a podporu v rámci nástroja JASPERS.

Odporúčanie 3

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním. Komisia v súčasnosti sleduje výstupy a udržateľnosť v rámci sektorových a spoločných monitorovacích výborov nástroja IPA. V rámci nástroja IPA II sa sledovanie výstupov ďalej posilní prostredníctvom zriadenia rámca na meranie výkonu, ktorým sa zavedú ukazovatele s cieľovými a základnými hodnotami na projektovej a programovej úrovni projektov. Komisia navyše skúma vykonávanie každého programu pri jeho uzatvorení a vyhradzuje si právo vymáhať finančné prostriedky naspäť, ak nastane nesúlad medzi očakávanými výsledkami a použitými finančnými prostriedkami.

71

Proces programovania finančnej pomoci, vykonávania týchto programov a merania výsledkov je postupným, komplexným procesom. V rámci nástroja IPA II Komisia zaviedla sektorový prístup, ktorým sa zabezpečí dôslednejšie riešenie jednotlivých sektorov. Zabezpečí sa tiež koherentnosť pomoci a vhodná koordinácia medzi zúčastnenými stranami a darcami. Komisia venuje oveľa viac pozornosti zrelosti projektov s cieľom zmierniť riziko vzniku medzier medzi programom a vykonávaním projektov. Na tento účel sa v rámci nástroja IPA II zriadilo jednotné spracovanie projektov.

Odporúčanie 4

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním. V rámci IPA II Komisia zaviedla sektorový prístup, ktorým sa zabezpečí dôslednejšie riešenie jednotlivých sektorov. Zabezpečí sa tiež koherentnosť pomoci a vhodná koordinácia medzi zúčastnenými stranami a darcami.

Odporúčanie 5

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním. V rámci IPA II je Komisia selektívnejšia, pokiaľ ide o objem finančných prostriedkov a komplexnosť projektov. Decentralizácia je založená na posúdení kapacity relevantných vnútroštátnych štruktúr vykonávať projekty.

Odporúčanie 6

Komisia súhlasí s týmto odporúčaním.

Odporúčanie 6 bod i)

Vnútroštátne orgány by nemali posilňovať len svoju administratívnu kapacitu, ale mali by preukázať aj silný politický záväzok bojovať proti korupcii a zlepšovať transparentnosť, čo možno merať existujúcimi nástrojmi, ako sú správy o pokroku, dialóg na vysokej úrovni o pristúpení a naliehavé reformné priority.

Odporúčanie 6 bod ii)

V uplynulom desaťročí Komisia pracovala na tom, aby krajine pomohla nazbierať skúsenosti s riešením korupčných prípadov, a v tejto podpore budovania skúseností bude ďalej pokračovať.

Odporúčanie 6 bod iv)

Keďže neexistuje rámec rokovaní, Komisia bude ďalej používať existujúce nástroje, ako sú správy o pokroku, dialóg na vysokej úrovni o pristúpení a naliehavé reformné priority, ktorými bude merať kapacitu vnútroštátnych orgánov na vykonávanie kľúčových oblastí *acquis*. Napríklad akčný plán, ktorý vnútroštátne orgány pripravili v súvislosti s naliehavými reformnými prioritami, obsahuje ciele a termíny plnenia priorít v kľúčových oblastiach. Nový prístup k formátu správy o pokroku navyše umožňuje lepšie nastavenie cieľov v niektorých pilotných kapitolách. Konkrétne a trvalé výsledky však možno dosiahnuť iba v prípade, ak vnútroštátne orgány preukážu potrebný politický záväzok vykonávať uvedené činnosti.

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); v delegáciách,
ktoré sídlia v nečlenských krajinách EÚ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sk.htm);
kontaktovaním služby Europe Direct (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>).

V tejto správe Dvor audítorov skúma, či pomoc Komisie pre bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko účinne prispela k budovaniu administratívnej kapacity krajiny, aby sa pripravila na členstvo v EÚ. Dvor audítorov dospel k záveru, že v kontrolovanom období (2007 – 2013) sa podarilo dosiahnuť len pomerne obmedzený pokrok. Dôvodom bola najmä nedostatočná politická vôľa krajiny odstrániť niektoré prekážky pri posilňovaní administratívnej kapacity a obmedzený vplyv Komisie v kľúčových oblastiach, keďže neexistuje rámec pre prístupové rokovania. Dvor audítorov zároveň poukázal na nedostatky pri riadení kontrolovaných projektov Komisiou.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie