

Posebno poročilo

**Krepitev
upravne zmogljivosti
v nekdanji jugoslovanski
republiki Makedoniji:
skromen napredek
v zahtevnih razmerah**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4871-8	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/033410	QJ-AB-16-012-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4892-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/135155	QJ-AB-16-012-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4883-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/535389	QJ-AB-16-012-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Posebno poročilo**Krepitev
upravne zmogljivosti
v nekdanji jugoslovanski
republiki Makedoniji:
skromen napredek
v zahtevnih razmerah**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat III, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten in ki je specializiran za revidiranje področja zunanjih ukrepov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Hans Gustaf Wessberg, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Peter Eklund in ataše Emmanuel-Douglas Hellinakis, vodja naloge Torielle Perreur-Lloyd ter revizorji Stéphanie Girard, Ainhua Perez Infante in Aurelia Petliza.



Od leve proti desni: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Odstavek

Kratice in okrajšave

I–IX Povzetek

1–13 Uvod

1–5 Pot do pristopa k EU

6–10 Nacionalno ozadje reforme

11–13 Predpristopna finančna pomoč EU

14–21 Obseg revizije in revizijski pristop

22–66 Opažanja

22–44 Del I – Uspešnost prispevka predpristopne finančne pomoči h krepitvi upravne zmogljivosti

23–36 Pri obravnavanju nekaterih bistvenih slabosti upravne zmogljivosti na ključnih področjih predpristopna pomoč ni bila uspešna

37–38 Načrtovani izložki so bili večinoma doseženi, vendar niso bili vedno izkoriščeni

39–40 Učinki projektov so bili pogosto skromni in ne vedno trajnostni

41–44 Ovire za napredek pri krepitvi upravne zmogljivosti

45–55 Del II – Uporaba decentraliziranega upravljanja kot sredstva za gradnjo zmogljivosti

46–49 Država ni bila pripravljena na obseg in kompleksnost sredstev iz IPA, katerih upravljanje je bilo decentralizirano

50–51 Komisija je ukrepala, vendar bo verjetno prišlo do dodatnega preklica prevzetih obveznosti

52–55 Decentralizacija upravljanja bi se lahko širše uporabljala kot orodje za gradnjo zmogljivosti v javni upravi

56–66	Del III – Prispevek političnega dialoga h krepitvi upravne zmogljivosti
57–60	Čeprav je bil politični dialog dobro organiziran, ni bistveno prispeval k splošni krepitvi upravne zmogljivosti
61–66	Drugi mehanizmi za dialog so obravnavali potrebo po krepitvi upravne zmogljivosti, niso pa prinesli napredka pri odstranjevanju s tem povezanih ovir
67–73	Zaključki in priporočila
	Priloga I – Ključni datumi v odnosih med EU in nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo
	Priloga II – Revidirani projekti
	Odgovori Komisije

GD za regionalno in mestno politiko: Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

GD za sosedstvo in širitvena pogajanja: Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja

IPA: Instrument za predpristopno pomoč

SIGMA: Podpora za izboljšanje upravljanja in vodenja

I
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je kandidatka za članstvo v EU od leta 2005. Komisija je vsako leto od leta 2009 poročala, da država izpolnjuje obvezna politična merila za prehod v naslednjo fazo pristopnega procesa. Svet se je strinjal, da država izpolnjuje politična merila, ni pa sprejel odločitve o okviru za odprtje pogajanj. Novembra 2015 je Komisija navedla, da je pripravljena podaljšati svoje priporočilo o odprtju pogajanj z državo o pristopu, vendar je kot pogoj postavila razrešitev sedanje politične krize v državi in izvedbo več nujnih prednostnih nalog na področju reform.

II
V obdobju 2007–2013 je Komisija v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (IPA I) dodelila 615 milijonov EUR kot pomoč državi pri pripravah na pristop. Država je prejela finančno podporo v okviru večstranskih programov, ki zajemajo ves Zahodni Balkan.

III
Sodišče je revidiralo projekte, financirane iz IPA I, v treh velikih sektorjih: reforma javne uprave (12 % skupnih dodeljenih sredstev), promet (18 %) in okolje (16 %). Ugotovilo je, da je bil kljub prednosti, ki jo je gradnji zmogljivosti namenila Komisija, v revidiranem obdobju dosežen razmeroma skromen napredek pri krepitevi upravne zmogljivosti države. Projekti, ki jih je revidiralo, so v glavnem dosegli načrtovane izločke, vendar ti pogosto niso bili v celoti izkoriščeni. V nekaterih primerih so imeli projekti skromen učinek in niso bili trajnostni.

IV
Vsi projekti, revidirani v sektorju reforme javne uprave, so zajemali dejavnosti, zasnovane za krepitev upravne zmogljivosti, vendar pogosto niso uspešno obravnavali mnogih slabosti. Za nekatera ključna področja, za katera je že obstajala trdna zakonodaja (notranji nadzor, razvoj profesionalnega in neodvisnega uradništva), v okviru IPA v revidiranem obdobju ni bilo veliko pomoči in pri izvajanju te zakonodaje ni bilo zadostnega napredka. Na drugih ključnih področjih (kot sta boj proti korupciji in javno naročanje) projekti IPA niso imeli veliko učinka, ker ni bilo dejavne podpore nacionalnih organov.

V
V sektorjih prometa in okolja je le malo revidiranih projektov obravnavalo gradnjo zmogljivosti zaradi uskladitve s pravnim redom EU. Čeprav so nekateri skušali okrepiti upravno zmogljivost z učenjem skozi prakso, je dodatna preučitev razkrila, da naložbe v infrastrukturo niso zajemale dejavnosti, nedvoumno zasnovanih za neposredno podporo temu cilju.

VI

Revidirani projekti niso vedno tvorili povezanega, enotnega in usklajenega pristopa h krepitvi upravne zmogljivosti. Nekateri projekti niso bili nadaljevanje prejšnje pomoči v istem sektorju ali jim ni sledila ustrezna nadaljnja podpora. Med ugotovitvijo potrebe po pomoči in dosego projektnih rezultatov so pogosto minila štiri leta ali več.

VII

Komisija je decentralizirala upravljanje 76 % sredstev, ki so bila iz IPA I dodeljena nacionalni upravi, ter podpirala vzpostavitev in delovanje struktur za upravljanje teh sredstev. Zato se je zmogljivost v ustreznih delih javne uprave izboljšala. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je izkušnja z decentralizacijo upravljanja pomenila priložnost za gradnjo zmogljivosti v preostanku javne uprave, ki pa je Komisija v revidiranem obdobju ni izkoristila.

VIII

Mehanizmi za politični dialog so bili ustrezni za podpiranje reforme v državi. Za to, da se splošna upravna zmogljivost v revidiranem obdobju ni bistveno izboljšala, je bila v veliki meri kriva premajhna politična volja nacionalnih organov za odpravljanje nekaterih ovir za krepitev upravne zmogljivosti. Poleg tega se je vpliv Komisije pri spodbujanju reforme, zlasti na občutljivih področjih, v tem obdobju močno zmanjšal, ker ni bilo okvira, ki ga zagotavljajo pogajanja o pristopu.

IX

Sodišče je izreklo več priporočil o podpori za krepitev upravne zmogljivosti.

Pot do pristopa k EU

01

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je leta 2001 kot prva zahodnobalkanska država podpisala stabilizacijsko-pridružitveni sporazum z EU. Leta 2003 je Evropska unija (EU) na solunskem vrhu vsem državam Zahodnega Balkana¹ ponudila jasno možnost za članstvo v EU, če izpolnijo kopenhavska merila² in pogoje stabilizacijsko-pridružitvenega procesa³. Leta 2005 je država uradno postala polnopravna kandidatka za članstvo v EU.

02

Do leta 2009 je država uspešno uskladila številne pomembne dele svoje nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU. Komisija je ta napredek priznala in priporočila, naj se začnejo uradna pristopna pogajanja. Vendar se pogajanja o članstvu ne morejo začeti, dokler se s tem ne strinjajo vlade vseh držav članic EU, in sicer s sprejetjem s soglasnega sklepa Sveta EU. Čeprav se je Svet strinjal, da je država izpolnila politična merila za začetek pristopnih pogajanj, takega sklepa kljub priporočilu Komisije iz leta 2009 ni sprejel.

03

Kljub pozitivnim priporočilom Komisije v vsakem od naslednjih petih let Svet še naprej ni ukrepal. Vprašanja, povezana z uradnim imenom države⁴, in v zadnjem času njeni odnosi s sosedi so ovirali sprejetje sklepa. Uradna pot države k pristopu je blokirana že več kot šest let. Medtem jo je dohitelo in celo prehitelo več drugih držav Zahodnega Balkana⁵.

04

Leta 2013 se je v državi začelo obdobje politične krize in prišlo je do prekinitve domačega političnega dialoga⁶, ki je razkrila resne pomanjkljivosti pri demokratičnem upravljanju. Leta 2015 so v javnost prišle prestrežene komunikacije, ki so kazale na kršitve temeljnih pravic, politizacijo in korupcijo⁷. Komisija in nekateri poslanci Evropskega parlamenta so bili tesno vključeni v omogočanje političnega sporazuma za prebroditev te krize.

- 1 Te države so bile takrat Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija ter Srbija in Črna gora.
- 2 Kopenhavska merila, ki jih je junija 1993 določil Evropski svet, sestavljajo: (a) politična merila; (b) gospodarska merila; (c) sposobnost za prevzem obveznosti članstva.
- 3 Stabilizacijsko-pridružitveni proces je politika EU za Zahodni Balkan, vzpostavljena s ciljem morebitnega članstva v EU. Države Zahodnega Balkana sodelujejo v progresivnem partnerstvu s ciljem stabilizacije regije in vzpostavitve območja proste trgovine.
- 4 V zvezi s tem vprašanjem od leta 1994 poteka mediacija Združenih narodov.
- 5 Hrvaška je zdaj država članica EU. Črna gora, Srbija in Albanija so postale države kandidatke za članstvo v EU. Črna gora in Srbija sta začeli pristopna pogajanja.
- 6 Glavna opozicijska stranka je bojkotirala parlament.
- 7 Glej uvod k Poročilu o napredku iz leta 2015, (SWD(2015) 212 final z dne 10. novembra 2015).

05

Leta 2014 je Komisija objavila, da pred letom 2020 ne bo novih držav članic EU⁸. Ta splošna upočasnitev procesa širitve je nastala zaradi potrebe po konsolidaciji znotraj EU po nedavnih širitvah in zaradi izzivov v zvezi z integracijo regije, ki si še ni opomogla po nasilnem konfliktu v 90-ih letih 20. stoletja. Glej ključne datume, prikazane v **Prilogi I**.

Nacionalno ozadje reforme

06

Komisija pomaga nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji pri sprejemanju reform in pripravah na članstvo v EU. Proces reform zajema uvajanje in izvajanje nacionalne zakonodaje, usklajene z zakonodajo EU. Komisija pomaga pripravljati novo zakonodajo in krepiti upravno zmogljivost za njeno izvajanje.

07

Komisija in drugi deležniki so poročali, da si javna uprava nekdanje jugoslovanske republike Makedonije sicer še naprej prizadeva za povezovanje z EU, vendar se je zavezanost reformam pri nacionalnih organih na višjih ravneh zmanjšala.⁹ Pogosto primanjkuje volje za nekatere bistvene finančne naložbe, ki so potrebne za napredek pri reformi, na primer na področju okoljskih ukrepov. Primanjkuje tudi ustreznega političnega vodstva za obravnavo občutljivih področij, kot je boj proti korupciji.

08

Ker ni uradnih pristopnih pogajanj, je Komisija uporabila poglavja, na katerih običajno temeljijo pogajanja, kot smernice¹⁰ za ocenjevanje letnega napredka v državi.¹¹ Čeprav je opozorila na slabosti pri upravni zmogljivosti, je bil do leta 2012 njen zaključek, da splošni proces reform v državi dobro poteka. V poročilu iz leta 2013 je opozorila, da se na nekaterih področjih ne dosega napredek, na nekaterih pa prihaja do nazadovanja. V poročilu iz leta 2014 je bila ocena bolj negativna in je vključevala opozorilo, da Komisija poziva organe k odločnemu ukrepanju za obravnavo zaskrbljenosti glede povečane politizacije ter vse večjih pomanjkljivosti pri neodvisnosti pravosodja in svobodi izražanja, da bo lahko v prihodnjih letih ponovila priporočilo.¹²

- 8 Uvodna izjava predsednika Evropske komisije na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta, Strasbourg, 15. julija 2014.
- 9 Glej Poročilo o napredku iz leta 2015: za jamčenje neodvisnosti uprave je potrebna močna politična volja (oddelek 2.2). Zmogljivost za uspešno obravnavo boja proti korupciji zdaj spodkopavata pomanjkanje politične volje in politično vmešavanje v delo ustreznih organov, ki ovira njihovo sposobnost za proaktivno in neselektivno delovanje, zlasti v zadevah na visoki ravni (oddelek 2.3). Glede poglavja 23: sedanje pomanjkanje politične volje za obravnavo preostalih izzivov na najvišji ravni preprečuje sposobni upravi, da bi dosegla svojo polno uspešnost.
- 10 Poglavja pravnega reda EU (zdaj jih je 35) so podlaga za pristopna pogajanja. Ustrezajo različnim področjem pravnega reda, na katerih je treba uvesti reforme, da se izpolnijo pogoji za pristop.
- 11 Ne da bi poglavja odprla in zaprla, kot bi bilo pri običajnem poteku pristopnega procesa.
- 12 Poročilo o napredku nekdanje jugoslovanske republike Makedonije iz leta 2014, str. 1.

09

V Poročilu o napredku iz leta 2015, objavljenem novembra 2015, je Komisija znova priporočila začetek pristopnih pogajanj z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Toda pogoj za to pozitivno priporočilo je, da se uspešno izvaja sporazum iz Pržina¹³ in doseže znaten napredek pri izvajanju nujnih prednostnih nalog na področju reform.¹⁴

10

V **tabeli I** je prikazan naš povzetek slabosti pri upravnih zmogljivostih na nekaterih ključnih področjih reforme, ki so bile poudarjene v poročilih Komisije o napredku iz let 2011–2015.

13 Sporazum iz Pržina so junija 2015 podpisale glavne štiri politične stranke. Z njim je bil sklenjen dogovor o pogojih, ki jih je treba izpolniti, vključno s svobodnimi in pravičnimi volitvami ter imenovanjem posebnega tožilca za preiskavo vprašanj, ki so povezana s prestrežanjem komunikacij ali ki so posledica prestrežanja. Glej tudi odstavek 65 in **Prilogo I**.

14 Junija 2015 je Komisija objavila nujne prednostne naloge na področju reform za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, sestavljene na podlagi ugotovitev skupine izkušenih strokovnjakov. Vsebujejo seznam nujnih prednostnih nalog, ki jih mora izpolniti nekdanja jugoslovanska republika Makedonija na področjih pravne države in temeljnih pravic, depolitizacije javne uprave, svobode izražanja ter volilne reforme.

Tabela 1

Ocene upravne zmogljivosti v letnih poročilih o napredku (obdobje 2011–2015) za revidirana področja

	Poglavje	Institucije	2011	2012	2013	2014	2015
5	Javno naročanje	ministrstvo za gospodarstvo, enota za koncesije in javno-zasebna partnerstva					
		državna komisija za pritožbe					
14	Prometna politika	ceste/državni prometni inšpektorat					
		organ za varnost v železniškem prometu					
		zračni promet/agencija za civilno letalstvo					
21	Vseevropska omrežja	institucije, ki sodelujejo pri gradnji					
22	Regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov	nacionalni sklad, centralna finančna in pogodbeni enota ter resorna ministrstva					
		priprava programov					
		spremljanje in vrednotenje					
		finančno poslovanje, nadzor in revizija					
23	Pravosodje in temeljne pravice	institucije, ki sodelujejo pri izvajanju protikorupcijske politike					
		sodišča, ki obravnavajo primere na visoki ravni					
27	Okolje in podnebne spremembe	regulativni organi (horizontalna zakonodaja)					
		organi, ki se ukvarjajo s kakovostjo zraka					
		organi, ki se ukvarjajo z ravnanjem z odpadki					
		organi, ki se ukvarjajo z izvrševanjem zakonodaje					

	Upravna zmogljivost je še vedno šibka/skromna in jo je treba znatno/nujno izboljšati.
	Upravna zmogljivost se je povečala, vendar so potrebne dodatne izboljšave.
	Upravna zmogljivost se je povečala, dodatne izboljšave niso potrebne.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil Evropske komisije o napredku.

Predpristopna finančna pomoč EU

11

EU z instrumentom za predpristopno pomoč (IPA)¹⁵ zagotavlja finančno in tehnično pomoč državam, ki se pripravljajo za pristop (Zahodnemu Balkanu in Turčiji). Instrument IPA I je zajemal obdobje 2007–2013. Iz njega je bilo dodeljenih skupaj 10 milijard EUR, od tega 615 milijonov (6 %) za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Sledil mu je IPA II z okvirno dodelitvijo sredstev v skupni višini 11,7 milijarde EUR v obdobju 2014–2020, vključno s 664 milijoni EUR (6 %) za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo.

12

Finančno pomoč, ki jo je država prejela v okviru IPA I, je mogoče predstaviti glede na sedem sektorjev odhodkov, kot je prikazano v **tabeli 2**.

15 IPA je bil vzpostavljen z Uredbo Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL L 210, 31.7.2006, str. 82) in Uredbo Komisije (ES) št. 718/2007 z dne 12. junija 2007 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 1085/2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL L 170, 29.6.2007, str. 1).

Tabela 2

Pomoč iz IPA za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo v obdobju 2007–2013 (v milijonih EUR)

Sektor/področje financiranja	Skupna dodeljena sredstva po sektorjih	Odstotek
Pravosodje in notranje zadeve	64	10 %
Reforma javne uprave	71	12 %
Socialni razvoj	67	11 %
Razvoj zasebnega sektorja	45	7 %
Promet	110	18 %
Okolje	99	16 %
Kmetijstvo in razvoj podeželja	111	18 %
Drugo	48	8 %
SKUPAJ 2007–2013	615	100 %

Vir: Evropska komisija.

13

Ob začetku IPA I leta 2007 je večino sredstev neposredno upravljala Komisija. Toda do leta 2010 je bila izvršena decentralizacija upravljanja za 76 % sredstev, ki so bila državi dodeljena iz IPA. V okviru decentraliziranega upravljanja dodeljena sredstva upravljajo temu namenjene strukture v okviru javne uprave posamezne države, vendar je zanje še vedno odgovorna Komisija, ki zato izvaja preglede transakcij.

Obseg revizije in revizijski pristop

13

14

Cilj revizije je bil oceniti, ali je predpristopna pomoč EU uspešno prispevala h krepitvi upravne zmogljivosti za izvajanje reform v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Sodišče je zato pregledalo finančno in nefinančno pomoč za krepitev upravne zmogljivosti v okviru IPA I¹⁶.

15

Pri reviziji so bila obravnavana tri glavna vprašanja:

- (a) Ali Komisija zagotavlja, da projekti IPA uspešno prispevajo h krepitvi upravne zmogljivosti?
- (b) Ali Komisija uspešno uporablja decentraliziran način upravljanja za gradnjo zmogljivosti?
- (c) Ali nefinančna pomoč Komisije uspešno podpira krepitev upravne zmogljivosti?

16

Sodišče je za revizijo izbralo tri velike sektorje, v katerih je močna upravna zmogljivost osrednjega pomena za uspešno izvajanje reform in ki so zajemali 46 % skupnih dodeljenih sredstev: reforma javne uprave, promet in okolje (glej **tabelo 2**). Revizija je vključevala analizo dokumentov in pogovore s predstavniki Komisije in države upravičenke. Sodišče je uporabilo dokaze iz projektnih in programskih dokumentov, vrednotenij in ocen IPA I in države ter letna poročila Komisije o napredku.

17

Da bi Sodišče odgovorilo na revizijsko vprašanje (a), o katerem poroča v delu 1 opažanj, je preučilo vzorec 17 projektov v sektorjih reforme javne uprave, prometa in okolja. Projekti, izbrani v sektorju reforme javne uprave, so zajemali dejavnosti na ključnih področjih javnega naročanja, boja proti korupciji, notranjega nadzora, gradnje zmogljivosti za decentralizirano upravljanje ter pomoči za usposabljanje uslužbencev javne uprave. Cilj projektnih dejavnosti je bil okrepiti upravno zmogljivost, na primer s podporo za pripravo strategij, programov, kurikulumov, priročnikov in postopkov, zagotavljanjem svetovanja za krepitev institucij in organov na ključnih področjih reforme ter izvajanjem tečajev usposabljanja.

16 Projekti IPA II se v času revizije še niso izvajali.

18

Pri večini projektov v sektorjih prometa in okolja krepitev upravne zmogljivosti ni bila eden od glavnih ciljev. Sodišče je revidiralo tiste projekte, ki so ta cilj zajemali, in tiste, ki so kot stranski cilj imeli gradnjo zmogljivosti z učenjem skozi prakso.

19

Večina projektov, ki jih je pregledalo Sodišče, je bila omejena na posamezno državo, toda nekateri, na primer na področju javnega naročanja, so imeli več upravičencev in so bili na razpolago vsem državam Zahodnega Balkana. Preučili smo tudi prispevek regionalne šole za javno upravo, ki se prav tako financira iz programa z več upravičenci. 17 revidiranih projektov je prikazanih v **Prilogi II**.

20

Da bi Sodišče odgovorilo na revizijsko vprašanje (b), o katerem poroča v delu 2 opazanj, je pregledalo postopke, ki so se uporabljali za ocenjevanje pripravljenosti države na upravljanje decentraliziranega sistema izvajanja za pomoč IPA, in preučilo, kako je Komisija uporabljala izkušnje s tem načinom upravljanja za krepitev upravne zmogljivosti v državi.

21

Da bi Sodišče odgovorilo na revizijsko vprašanje (c), o katerem poroča v delu 3 opazanj, je preučilo nefinančno pomoč in pregledalo mehanizme za politični dialog, vzpostavljene v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma in drugih struktur za dialog, kot je pristopni dialog na visoki ravni.

Del I – Uspešnost prispevka predpristopne finančne pomoči h krepitvi upravne zmogljivosti

22

Sodišče je preučilo, ali so projekti IPA uspešno obravnavali krepitev upravne zmogljivosti na ključnih področjih reforme javne uprave (javno naročanje, korupcija in notranji nadzor) ter v sektorjih prometa in okolja. Za projekte v vzorcu je preučilo, ali so bili načrtovani izložki¹⁷ doseženi in ali so jih nacionalni organi nato uporabljali ter ali so bili učinki¹⁸ trajnostni. Preučilo je tudi ovire za napredek pri krepitvi upravne zmogljivosti.

Pri obravnavanju nekaterih bistvenih slabosti upravne zmogljivosti na ključnih področjih predpristopna pomoč ni bila uspešna

Ključna področja reforme javne uprave

23

Komisija je ocenila, da je zakonodaja o javnem naročanju, ki je začela veljati v državi pred letom 2007, dokaj trdna in razmeroma dobro usklajena z zakonodajo EU.¹⁹ Toda reforma je nazadovala in vzpostavljena zakonodaja se ni izvajala.²⁰ Poročilo o napredku iz leta 2015 je opozorilo, da je treba odpraviti neskladnosti s pravnim redom EU, vključno z uvrščanjem podjetij na črno listo, pogoji za uporabo meril za oddajo naročila, zagotavljanjem uskladitve s pravili EU za javno naročanje na področju obrambe in varnosti ter direktivami EU o javnem naročanju iz leta 2014, zlasti z direktivo o koncesijah.²¹

24

Komisija je v revidiranem obdobju poudarila, da je preglednost sistema javnega naročanja neustrezna ter da primanjkuje zanesljivih podatkov o nepravilnostih.²² Čeprav so ta področja v poročilih od leta 2011²³ opredeljena kot področja z visokim tveganjem, revidirani projekti (glej Prilogo II) niso obravnavali teh slabosti.

- 17 Izložek je nekaj, kar se proizvede ali doseže z viri, ki so bili dodeljeni za intervencijo, na primer izvedba tečajev usposabljanja za gradnjo zmogljivosti. Glej Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 21/2015 – Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Učinki so dolgoročneje družbeno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče opaziti v nekem obdobju po zaključku intervencije, na primer izboljšanje upravne zmogljivosti. Prav tam.
- 19 SEC(2007) 1432 final z dne 6. novembra 2007, Poročilo o napredku iz leta 2007, str. 28–29.
- 20 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, *Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships* (medsebojna pomoč pri javnem naročanju, koncesijah in javno-zasebnih partnerstvih), končno poročilo, oktober 2011, Poročilo o napredku iz leta 2015 ter SWD(2015) 212 final, str. 35–36.
- 21 Prav tam.
- 22 SEC(2009) 1335 final, Poročilo o napredku iz leta 2009, str. 35, SEC(2010) 1332 final, Poročilo o napredku iz leta 2010, str. 14, SEC(2011) 1203 final, Poročilo o napredku iz leta 2011, str. 14, SWD(2012) 332 final, Poročilo o napredku iz leta 2012, str. 12, COM(2013) 700 final, Poročilo o napredku iz leta 2013, str. 11 in 42, SWD(2014) 303 final, Poročilo o napredku iz leta 2014, str. 25. Glej tudi *Thematic evaluation on IPA support to the fight against corruption* (tematsko vrednotenje podpore iz IPA za boj proti korupciji) 2014/348-486/2, str. 74.
- 23 Poročilo o napredku iz leta 2011, str. 14, Poročilo o napredku iz leta 2012, str. 12, Poročilo o napredku iz leta 2013, str. 11 in 42, Poročilo o napredku iz leta 2014, str. 25.

25

Komisija je poročala tudi, da je treba izboljšati učinkovitost sistema javnega naročanja. V okviru revidiranih projektov so se izvajali tečaji usposabljanja, ki so bili osredotočeni predvsem na zakonodajo o javnem naročanju in niso dovolj obravnavali potrebe po krepitvi zmogljivosti za izvajanje učinkovitega javnega naročanja. Prvi projekt v revidiranem vzorcu (glej **Prilogo II**) je podpiral usposabljanje, ki ga je izvajal urad za javna naročila kot organ, ki ima glavno odgovornost za krepitev zmogljivosti naročnikov. Vendar usposabljanje, ki ga je izvajal urad, ni bistveno izboljšalo njihove upravne zmogljivosti.²⁴

26

Urad za javna naročila je že imel sistem elektronskega javnega naročanja, ki je bil vzpostavljen leta 2008. Zaradi izboljšanja splošne učinkovitosti javnega naročanja je projekt 1 zajemal pregled sistema, ni pa zagotovil podpore za njegovo izboljšanje.

27

Komisija in drugi deležniki so dosledno opozarjali na slabosti v boju proti korupciji, ki bi jih bilo treba prednostno obravnavati.²⁵ Nacionalni organi so sprejeli politične zaveze za boj proti korupciji, na primer v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma. Vlada je v svojem programu dela za obdobje 2011–2015 za državo sprejela zavezo k brezpogojnemu boju proti korupciji. To je privedlo do sprejetja državnih programov in s tem povezanih akcijskih načrtov, ki pa niso prinesli uspešnega ukrepanja in konkretnih rezultatov. Komisija je uporabila več metod boja proti korupciji, toda ker ni bilo uradnih pogajanj o pristopu z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, ni mogla uporabiti celovitejšega pristopa, ki se običajno določi za posamezno državo kandidatko v njenem pogajalskem okviru.²⁶ To je hkrati pomenilo, da Komisija v revidiranem obdobju ni imela dovolj jasnega pristopa h gradnji zmogljivosti na tem ključnem področju.

28

Komisija je uporabila projekte IPA I za obravnavo nekaterih posameznih potreb po gradnji zmogljivosti. Sodišče je revidiralo dva projekta v sektorju reforme javne uprave, katerih cilj je bil krepitev zmogljivosti in ki sta bila v času revizije že izvedena ali sta se izvajala (glej **Prilogo II**). Cilj projekta 5 je bil krepiti delo državne komisije za preprečevanje korupcije, ki je glavni organ z odgovornostjo za preprečevanje korupcije. Toda pri projektu ni bilo obravnavano to, da državna komisija za preprečevanje korupcije ni mogla uspešno izvajati svojih pooblastil, saj ni bilo ustrezne zavezanosti nacionalnih organov na tem področju. Komisija ni bila neodvisna, ker se na primer pri imenovanju in razrešitvi njenih višjih vodstvenih uslužbencev ne uporabljajo jasna merila.²⁷ Po navedbah v njenem Poročilu o napredku iz leta 2011 tudi nima dovolj virov, saj ima le polovico uslužbencev, ki bi jih potrebovala za uspešno opravljanje svojih nalog.²⁸

24 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (2013), *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013* (poročilo o prednostnih nalogah nekdanje jugoslovanske republike Makedonije), *SIGMA Country Assessment Reports*, 2013/09, OECD Publishing, str. 13.

25 Glej na primer L. Grozdanovska Dimishkovska, *Nations in Transition* (narodi v tranziciji), str. 424–425, in poročilo o človekovih pravicah v Makedoniji iz leta 2013, ki ga je pripravilo zunanje ministrstvo ZDA, str. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Zlasti s poročili o pregledu usklajenosti zakonodaje in s tem povezanimi akcijskimi načrti ter merili za odprtje in zaprtje pogajalskih poglavij.

27 Glej poročilo *Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo* (vzpostavljanje primerljivega spremljanja napredka pri protikorupciji na podlagi kazalnikov v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah za članstvo v EU ter na Kosovu), ki ga je financirala EU, str. 35. V Poročilu Komisije o napredku iz leta 2011 je navedeno, da so se pojavila vprašanja o merilih, ki jih je uporabljal parlament pri izbiri sedmih novih članov državne komisije za preprečevanje korupcije, v Poročilu Komisije o napredku iz leta 2013 pa je navedeno, da je razrešitev nekdanjega predsednika državne komisije za preprečevanje korupcije brez jasne pravne podlage povzročila zaskrbljenost.

28 Glej tudi tematsko vrednotenje podpore iz IPA za boj proti korupciji 2014/348-486/2, *Efficient Prevention and Fight against Corruption* (učinkovito preprečevanje korupcije in boj proti njej), str. 125, v katerem piše, da je učinkovitost odvisna od tega, ali bo vlada premagala dejavnike, kot so pomanjkanje neodvisnosti in proračunske omejitve državne komisije za preprečevanje korupcije ter splošno pomanjkanje upravne zmogljivosti upravičencev projektov.

29

Ker vlada ni pripravila uspešne strategije za boj proti korupciji, je Komisija podpirala organizacije civilne družbe v vlogi, ki jo lahko odigrajo pri opozarjanju javnosti na sum korupcije. Projekt 6 je zagotavljal podporo pri pomoči za razvoj in razširjanje najboljših praks med organizacijami civilne družbe, ki imajo to vlogo. Vendar smo ugotovili, da bi bilo mogoče pristop Komisije na tem ključnem področju izboljšati, kar zadeva krepitev potencialnega prispevka organizacij civilne družbe, ki si prizadevajo za povečanje preglednosti in izmenjavo znanja.

30

S pomočjo, ki se je zagotavljala pred IPA, je Komisija pomagala nacionalnim organom pri vzpostavitvi dobre zakonodaje o notranjem nadzoru. Ob začetku IPA I je bilo ocenjeno, da je zakon o notranjem nadzoru javnih financ dobra podlaga za reformo struktur finančnega poslovanja in nadzora ter notranjega revidiranja.²⁹ V revidiranem obdobju so bili projekti IPA osredotočeni na zmogljivosti za finančno poslovanje in nadzor v operativnih strukturah, vzpostavljenih za decentralizirano upravljanje sredstev iz IPA, ne pa tudi na ostali del javne uprave.

31

Nacionalni organi niso veliko napredovali pri krepitvi upravne zmogljivosti na tem področju in niso v celoti izvajali zakona o notranjem nadzoru javnih financ. Komisija je na primer v svojem Poročilu o napredku iz leta 2015 opozorila, da večina enot za notranje revidiranje nima dovolj revizorjev in da revizije sicer izvajajo na podlagi strateških in letnih načrtov, vendar pa te ne temeljijo na operativnem in sistematičnem tveganju. Poleg tega je delo notranjega revidiranja v glavnem osredotočeno na skladnost s predpisi in ne zajema analiz sistemskih slabosti ali vidikov stroškovne učinkovitosti, zagotavljanje kakovosti pa mora izboljšati.

32

Neustrezna zmogljivost enot za notranje revidiranje je oslabila notranji nadzor in zmanjšala pozornost, ki jo upravitelji namenjajo ugotovitvam notranjih revizorjev. V revidiranem obdobju so poleg Komisije tudi drugi donatorji namenili podporo krepitvi znanja in spretnosti notranjih revizorjev. Agencija ZDA za mednarodni razvoj je na primer financirala usposabljanje za notranje revizorje v centru odličnosti inštituta za javne finance in računovodstvo (CIPFA) v Sloveniji. Toda zmogljivost za notranje revidiranje in bolj na splošno notranji nadzor ostajata šibka.

29 SEC(2008) 2695 final, Poročilo o napredku iz leta 2008, str. 59.

33

Pomembnost močnega notranjega nadzora se je v okviru IPA II povečala, saj Komisija sodeluje z državo pri pripravi programa sektorske proračunske podpore za upravljanje javnih financ za leto 2016.

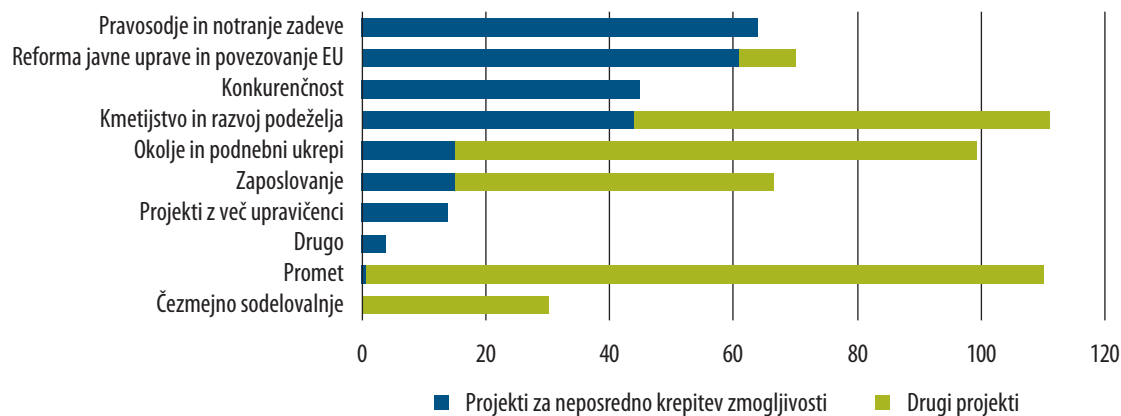
Promet in okolje

34

Glavni cilj dodeljenih sredstev iz IPA za sektorja prometa in okolja (18 % oziroma 16 % dodeljenih sredstev za obdobje 2007–2013 – glej **tabelo 2**) je bilo izboljšanje regionalne infrastrukture. Del teh sredstev je bil namenjen za krepitev zmogljivosti javne uprave za pripravljanje in izvajanje zakonodaje v skladu s pravnim redom EU. Za gradnjo zmogljivosti v sektorju prometa je bil porabljen veliko nižji delež sredstev (1 %) kot v sektorju okolja (15 %), čeprav so bile slabosti pri zmogljivosti v obeh sektorjih podobne (glej **diagram 1**).

Diagram 1

Dodeljena sredstva iz IPA po sektorjih (2007–2013) (v milijonih EUR)



Vir: Evropska komisija.

35

Iz IPA sicer niso bila nobena sredstva dodeljena specifično za gradnjo zmogljivosti operativne strukture za decentralizirano upravljanje³⁰, vendar je bil pri sredstvih, dodeljenih iz IPA za sektorja prometa in okolja, stranski cilj učenje skozi prakso. Toda le malo dejavnosti v revidiranih projektih 12 do 17 je izrecno zagotavljalo tovrstno podporo (glej **Prilogo II**). Tako na primer to, da je bila pisarna za svetovalce zagotovljena na drugi lokaciji kot pisarne nacionalnih uslužbencev, ki so sodelovali pri projektu 15, ni olajševalo prenosa znanja. Projekt 17 je po drugi strani primer uspešnega prenosa znanja, saj so lahko uslužbenci javne uprave pri pripravi projektne naloge dobro uporabili nasvete v okviru tehnične pomoči JASPERS³¹.

36

V okviru IPA II je Komisija zmanjšala skupna dodeljena sredstva državi za štiri milijone EUR, ker so nacionalni organi zavrnili podporo za tehnično pomoč in za gradnjo zmogljivosti v sektorju prometa. Ta sredstva so za državo izgubljena, toda če se zaveže obravnavati potrebe po gradnji upravne zmogljivosti in izvesti horizontalne reforme, bodo morda predodeljena v okviru obstoječega programa.

Načrtovani izloški so bili večinoma doseženi, vendar niso bili vedno izkoriščeni

37

Pred končnimi plačili za projekte IPA, ki so bili zaključeni, Komisija prejme končno poročilo vlagatelja zahtevka. Za enajst zaključenih projektov v revidiranem vzorcu je naša revizija pokazala, da so bili doseženi vsi načrtovani izloški ali večina. Toda pri dvanajstih revidiranih projektih so se nekateri izloški uporabljali le deloma ali sploh ne. V **okviru 1** so navedeni primeri projektnih izložkov, ki jih nacionalni organi ne uporabljajo.

30 Operativna struktura zajema naročnika in resorna ministrstva.

31 JASPERS je partnerstvo za tehnično pomoč med GD za regionalno in mestno politiko, Evropsko investicijsko banko ter Evropsko banko za obnovo in razvoj, ki državam upravičenkam zagotavlja neodvisne nasvete za pripravo visokokakovostnih velikih projektov.

Okvir 1

Primeri projektnih izložkov, ki jih nacionalni organi ne uporabljajo

Iz projektov 8 in 9 je bila financirana regionalna šola za javno upravo, ki je bila leta 2006 ustanovljena v Črni gori zaradi zagotavljanja podpore za gradnjo zmogljivosti v vseh državah Zahodnega Balkana. Za kritje dejavnosti te šole Komisija vsako leto plača 1,2 milijona EUR. Vsaka sodelujoča država, med katerimi je tudi nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, za tekoče stroške šole letno prispeva 150 000 EUR. Čeprav je v upravnem odboru šole nacionalni predstavnik, je Sodišče ugotovilo, da država ni veliko uporabljala tečajev usposabljanja, primerjalnih ocen in povezovanja, ki jih zagotavlja šola. Tako je bilo zato, ker se to uslužbencem javne uprave v državi ni zdelo pomembno ali tega niso cenili.

Cilj projekta 12 je bila krepitev upravne in operativne zmogljivosti državnega prometnega inšpektorata zaradi uveljavljanja zakonodaje o cestnem prometu. Projekt je bil julija 2014 zaključen, toda do revizije, ki je potekala devet mesecev pozneje, inšpektorat še ni izkoristil polovice izložkov projekta, na primer strateškega razvojnega načrta ali akcijskega načrta ali projektne naloge, pripravljene za objavo povabil k oddaji ponudb.

V okviru projekta 15 sta bila vzpostavljena dva regionalna organa za ravnanje z odpadki in javni informacijski sistem za ravnanje z odpadki. Čeprav je bil projekt končan junija 2012, se informacijski sistem v času revizije ni uporabljal.

38

Včasih izložki niso bili uporabljeni, ker so bile potrebne dodatne naložbe. Glej **okvir 2**.

Okvir 2

Dodatne naložbe, potrebne za uporabo izložkov

Cilj projekta 7 je bil izboljšati nacionalni sistem za usklajevanje usposabljanja in izvajanje regulativnega okvira, povezanega z upravljanjem javne uprave. Njegov glavni izložek je bil, da so bile v njegovem okviru opravljene funkcionalne analize za ugotovitev vrzeli v upravni zmogljivosti. To ima ogromen potencial za zagotavljanje informacij za strategijo gradnje zmogljivosti. Toda projekt je bil samo piloten in čeprav je zagotovil smernice za nadaljevanje analiz, država brez dodatne finančne podpore morda ne bo končala dela in ga uporabila za odpravo vrzeli v zmogljivosti.

V okviru projekta 7 so bili razviti tudi elektronski učni pripomočki kot prilagodljiva metoda za krepitev upravne zmogljivosti. A da bi ta izložek dosegel svoj polni potencial, mora postati širše dostopen in vključen v splošno strategijo usposabljanja.

V okviru projekta 11 je bila zagotovljena tehnična pomoč za krepitev zmogljivosti operativnih struktur, vzpostavljenih za upravljanje sredstev iz IPA v okviru decentraliziranega načina upravljanja. Doseženi izložki so zajemali kvalificirane izvajalce usposabljanja, učne načrte in module za usposabljanje, učna gradiva ter sklop orodij in knjižnico virov za krepitev zmogljivosti za spremljanje in vrednotenje. Po zaključku projekta so nacionalni organi uporabljali kvalificirane izvajalce usposabljanja, vendar le nekaj časa. Če bi jih uporabljali še naprej, bi to zahtevalo dodatne naložbe v nacionalne uslužbence in druge vire. Nacionalni organi niso začeli uporabljati orodij za spremljanje in vrednotenje, katerih posodabljanje in prenos na splet sta draga.

Učinki projektov so bili pogosto skromni in ne vedno trajnostni

39

11 revidiranih projektov je doseglo skromen učinek, ki pogosto ni bil trajnosten. Nekateri od teh projektov niso zajemali ukrepov za svojo lastno trajnost. V drugih primerih nacionalni organi niso ukrepali, da bi zagotovili trajnost učinkov. Glej **okvir 3**.

Okvir 3

Primeri skromnih in netrajnostnih učinkov

Projekt 5 je pomagal državni komisiji za preprečevanje korupcije pri pripravi dokumentov za podporo strategiji za preprečevanje korupcije. To ni veliko vplivalo na boj proti korupciji v državi, saj ni bilo vključeno v širšo nacionalno protikorupcijsko strategijo, poleg tega pa državna komisija za preprečevanje korupcije ni bila neodvisna in ni imela virov, kar bi ji omogočalo, da bi uspešno spremljala izvajanje svoje strategije v vseh zadevnih institucijah. Potencialni učinek projekta je bil dodatno oslabljen, ker je trajalo tri leta, dokler ni Komisija dela nadaljevala z drugim projektom.



Stavba ustanove za usposabljanje in podporo za IPA, Skopje (projekt 10)

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Projekt 6 je bil ciljno usmerjen v zmogljivost organizacij civilne družbe za obravnavo korupcije in organiziranega kriminala. Razvoj najboljše prakse in povezovanja je bil pozitiven, toda po koncu financiranja EU projekt verjetno ne bo trajnosten, ker edina institucija, ki je izrazila zanimanje za zagotavljanje stalne podpore na tem področju, nima potrebnih pooblastil in zmogljivosti za nadaljevanje dela.

Projekt 10 je pomagal pri vzpostavljanju centralizirane ustanove za usposabljanje in podporo IPA. Ustanova je imela razmeroma malo učinka na krepitev upravne zmogljivosti. En razlog za to je, da je le malo izvajalcev usposabljanja, ki so bili usposobljeni v okviru projekta, dejansko vodilo tečaje, kot je bilo predvideno, ker so morali še naprej opravljati drugo delo ali niso bili motivirani za prevzem naloge, ki jo imajo za dodatno in nevhvaležno delo. Ko so prvotne pogodbe z izvajalci usposabljanja potekle, nacionalni organi niso poskrbeli za nove ureditve, ki bi ustanovi za usposabljanje in podporo zagotovile izvajalce usposabljanja. Niti nacionalni organi niti Komisija niso zagotovili finančne podpore za odpravo pomanjkanja izvajalcev usposabljanja. Drugi razlog je, da nacionalni organi niso formalno centralizirali usposabljanja o IPA v ustanovi za usposabljanje in podporo, zato veliko usposabljanja še naprej poteka na posameznih resornih ministrstvih (glej fotografijo).

Projekt 16 je zagotavljal usposabljanje uslužbencem, ki so merili kakovost zraka, ni pa obravnaval glavne ovire za povsem delujoč sistem za spremljanje kakovosti zraka, in sicer pomanjkanja zmogljivosti, kar zadeva delujočo opremo. Poleg tega kalibracijski laboratorij, ki je prejemal pomoč v okviru projekta, še ni dobil akreditacije niti osebja.

Projekt 17 je zagotovil sredstvo za uveljavljanje načela onesnaževalec plača in okrepil zmogljivost za to uveljavljanje, česar pa nacionalni organi še ne izvajajo. V okviru istega projekta so bile izvedene priprave za uvedbo tarif zaradi zagotavljanja vzdržnosti čistilnih naprav, vendar država še ni ustanovila regulatornega organa, ki bi uveljavljal tarife. Do časa revizije projekt ni imel trajnostnega učinka.

40

Številni revidirani projekti niso dosegli učinka zaradi ovir, ki so nastale zaradi neprožne strukture in organizacije javne uprave. Za nekatere projekte, pri katerih so sodelovali naročniki, je Sodišče na primer ugotovilo, da pri ministrstvih ni bilo dovolj prožnosti, ki bi omogočala izmenjavo uslužbencev in izkušenj. Poleg tega upravnim uslužbencem, ki so bili v treh od revidiranih projektov usposobljeni za usposabljanje drugih uslužbencev, pogosto ni bil dan čas za vodenje tečajev in za usposabljanje drugih uslužbencev niso prejeli nobenega nadomestila. Za več kot polovico revidiranih projektov smo ugotovili, da ustrezno usposobljeni uslužbenci niso vedno dobili spodbude ali dovoljenja za uporabo pridobljenega znanja in spretnosti, pretirano kroženje in velike menjave uslužbencev pa so povzročili pomanjkanje kvalificiranih uslužbencev.

Ovire za napredek pri krepitevi upravne zmogljivosti

41

Komisija ni imela splošne strategije za podporo, namenjeno krepitevi upravne zmogljivosti v državi, revidirani projekti pa niso vedno tvorili povezanega, enotnega in usklajenega pristopa. Nekateri projekti niso bili nadaljevanje prejšnje pomoči v istem sektorju in jim ni sledila ustrezna nadaljnja podpora. Pogost razlog za to je bil, da mora Komisija zaradi skromnosti razpoložljivih sredstev izbirati med širokim naborom politik EU v državi. Poleg tega so bili posamezni projekti pogosto zelo ambiciozni in so imeli številne cilje.

42

Doseganje ciljev pomoči iz IPA je oviralo tudi to, da pomoč ni bila dovolj odzivna, prožna in ciljno usmerjena. Učinek revidiranih projektov je bil na primer pogosto oslavljen, ker so med ugotovitvijo potrebe po pomoči in dosego rezultatov minila štiri leta ali več. V nekaterih primerih so se pred dosego rezultatov spremenile potrebe, deloma zaradi dolgotrajnega procesa mobilizacije sredstev iz IPA, pa tudi zato, ker izbrani projekti niso bili vedno dovolj zreli, kar je zmanjšalo učinkovitost izvajanja.

43

V okviru IPA I Komisija ni imela na voljo sredstev, ki bi jih bilo mogoče hitro mobilizirati za obravnavo vprašanj, takrat ko so se ta pojavila. Kako je mogoče sredstva tako uporabiti, se je pokazalo med nedavno politično krizo. Komisija je uspešno v zelo kratkem času in v izjemnih okoliščinah uporabila sredstva, da je zagotovila prožen, ciljno usmerjen in hiter strokovni prispevek za podporo nujnim in občutljivim prednostnim nalogam politike.

44

Nadaljnji obstoj ovir za izboljšanje upravne zmogljivosti v državi je pomenil, da cilji predpristopne pomoči niso bili vedno doseženi. Pomembno vprašanje je bilo pomanjkanje politične volje na visoki ravni in zavezanosti nacionalnih organov v zvezi s podporo za projekte IPA. Na politični ravni na primer še vedno obstaja upiranje prizadevanjem za razvoj javne uprave, ki bi bila neodvisna, močna in reprezentativna (glej **okvir 4**).

Okvir 4

Upiranje razvoju javne uprave, ki bi bila neodvisna, močna in reprezentativna

S podporo Komisije je država februarja 2015 vzpostavila nov pravni okvir za profesionalno javno upravo. Zakonodaja je bila v glavnem usmerjena v zagotavljanje, da bi zaposlovanje javnih uslužbencev temeljilo na zaslužnosti in enaki obravnavi. V zakonodaji so sicer še vedno nekatere vrzeli, vendar pomeni velik korak proti razvoju močnega, neodvisnega in profesionalnega uradništva. Dva dni pred začetkom veljavnosti zakona je parlament sprejel nov zakon o spremembi začasnih delovnih mest v delovna mesta s pogodbo za nedoločen čas. Ta zakon je zaobšel načela zaposlovanja na podlagi zaslužnosti in tisočem začasnih uslužbencev omogočil, da so brez javnega natečaja postali stalni uradniki ali javni uslužbenci.

V okviru projekta 7 je bilo usposobljenih 600 upravnih uslužbencev, ki so bili del 2 400 uslužbencev, ki so jih nacionalni organi zaposlili izmed pripadnikov manjšin³² po Ohridskem okvirnem sporazumu³³ o pravični zastopanosti. Ti posamezniki prejemajo plačo, nimajo pa aktivne zaposlitve. Cilj tega usposabljanja je bil povečati verjetnost, da bodo udeležencem ponujena delovna mesta. V času revizije je večina uslužbencev, ki so se usposabljali v okviru projekta, še vedno prejemala plačo, ni pa bila aktivno zaposlena. Cilj dosege pravične zastopanosti v javni upravi ni bil dosežen.

32 Etnični Albanci, Srbi, Turki, Romi itd.

33 Ohridski okvirni sporazum je bil mirovni sporazum, ki so ga 13. avgusta 2001 podpisali vlada in predstavniki skupnosti etničnih Albancev. Z njim se je končal oborožen spopad med etnično albansko Osvobodilno narodno vojsko in nacionalnimi varnostnimi silami ter so bili postavljeni temelji za izboljšanje pravic etničnih Albancev.

Del II – Uporaba decentraliziranega upravljanja kot sredstva za gradnjo zmogljivosti

45

Sodišče je preučilo uvedbo decentraliziranega upravljanja v okviru IPA I in to, kako je Komisija razrešila vprašanja, ki so se pojavila pri uporabi tega načina upravljanja. Preučilo je tudi, ali se je s tem, da je Komisija uporabljala decentralizirano upravljanje, okrepila upravna zmogljivost.

Država ni bila pripravljena na obseg in kompleksnost sredstev iz IPA, katerih upravljanje je bilo decentralizirano

46

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je leta 2008 prosila Komisijo, naj z decentralizacijo prenese upravljanje sredstev iz IPA na nacionalne organe.³⁴ Leta 2010 je bila država odgovorna za sklepanje in izvajanje pogodb za 470 milijonov EUR (76 %) od svojih skupnih finančnih sredstev v okviru IPA I, za kar je Komisija izvajala predhodne ali naknadne preglede. Od nacionalnih organov se je zahtevalo, da vzpostavijo operativne strukture za upravljanje decentraliziranih sredstev iz IPA.

47

Proces decentralizacije je potekal v skladu z regulativnimi zahtevami. Vendar Komisiji ni bilo treba oceniti, ali so bili nacionalni organi pripravljeni na obseg in kompleksnost sredstev iz IPA, katerih upravljanje naj bi bilo decentralizirano. Za uspešno delovanje decentraliziranega načina upravljanja je potrebna zadostna zmogljivost operativnih struktur.

48

Že kmalu po začetku decentralizacije nacionalni organi niso mogli spoštovati rokov za predložitev pogodbene dokumentacije Komisiji v predhodni pregled. To se je pogosto zgodilo zato, ker so predložili premalo kakovostne dokumente, ki so bili nato vrnjeni. Leta 2014 je bilo tako pri tretjini teh dokumentov. Hitrost sklepanja pogodb se je upočasnila. Do konca leta 2014 so zamude privedle do preklica prevzetih obveznosti³⁵ za 70 milijonov EUR sredstev v okviru IPA I (11 % sredstev IPA, ki so bila dodeljena državi), za 244 milijonov EUR pa obveznosti niso bile sprejete (približno 40 % celote). Velikokrat je preklic prevzetih obveznosti pomenil izgubo projektov, zasnovanih za financiranje ključnih reform. Za leto 2010 je bilo na primer dodeljenih 33 milijonov EUR, toda preklic 12 od 31 projektov, predloženih za financiranje, je pomenil, da je bilo 10 milijonov EUR (33 %) za financiranje reforme v državi dejansko izgubljenih.

34 Glej člena 11 in 14 Uredbe (ES) št. 718/2007.

35 Komisija prekliče sredstva za projekt, za katera so bile prevzete obveznosti, če niso porabljena do roka, ki je bil določen. Ta sredstva so za zadevni projekt izgubljena.

49

Komisija je zamude pripisala močno centraliziranemu procesu odločanja, ki preprečuje pravočasne odločitve, pomanjkanju materialnih virov in zadostnega števila dovolj kvalificiranih uslužbencev, trditvam o političnem vmešavanju v javno naročanje ter slabemu medinstitucionalnemu sodelovanju. Na tovrstne slabosti v ostalem delu javne uprave je Komisija opozorila že pred decentralizacijo upravljanja. Če bi Komisija bolj upoštevala že ugotovljene slabosti v javni upravi, bi morda prišla do sklepa, da je treba počakati z odločitvijo o decentralizaciji upravljanja ali da je treba decentralizirati manjši delež sredstev IPA, kolikor omogočajo omejitve veljavnih uredb.

Komisija je ukrepala, vendar bo verjetno prišlo do dodatnega preklica prevzetih obveznosti**50**

Komisija je na podlagi preteklih izkušenj z državami, ki se pripravljajo za pristop, za prva leta decentraliziranega upravljanja pričakovala, da bodo obdobje učenja in prenosa znanja. Z državo je sodelovala pri obravnavanju vzrokov za zamude pri sklepanju in izvajanju pogodb za sredstva iz IPA. Vendar pa je bil za leta 2015, 2016 in 2017 pričakovan znaten dodaten preklic prevzetih obveznosti za sredstva iz IPA I.

51

Leta 2015 je Komisija sprejela ukrepe za izboljšanje razmer glede sredstev iz IPA I, na primer s ponovno centralizacijo upravljanja nekaterih projektov IPA in pospešitvijo postopkov sklepanja pogodb tako, da je zmanjšala število predhodnih pregledov. Za IPA II Komisija zdaj ocenjuje optimalno stopnjo decentralizacije in načrtuje, da bo bolj selektivna glede tega, katere vrste projektov bo z decentralizacijo prenesla na nacionalne organe.

Decentralizacija upravljanja bi se lahko širše uporabljala kot orodje za gradnjo zmogljivosti v javni upravi**52**

Ko je bilo upravljanje leta 2010 decentralizirano, je bil glavni cilj pripraviti državo na upravljanje strukturnih in kmetijskih skladov EU v prihodnosti. Zato je bil poudarek na vzpostavljanju operativnih struktur za decentralizirano upravljanje in na krepitvi zmogljivosti upravnih uslužbencev za vodenje teh struktur.

53

Poleg Komisije je morala v decentralizirano upravljanje vlagati veliko virov tudi država. Za delo v operativnih strukturah je na primer dodelila 436 upravnih uslužbencev, za katere so letni stroški plač znašali 4,7 milijona EUR (podatki za leto 2014). Komisija in država sta zagotavljali usposabljanje o vzpostavljanju operativnih struktur ter programskem načrtovanju projektov IPA, sklepanju pogodb zanje in njihovem izvajanju.

54

Decentralizirano upravljanje je okrepilo zmogljivost operativnih struktur. Notranji nadzor je močnejši, operativne odločitve pa se večinoma sprejemajo na ustrezni ravni, z manj političnega vmešavanja kot v drugih delih javne uprave. Stroge predhodne kontrole delegacije EU so dale dodatno priložnost za učenje skozi prakso.³⁶ Operativne strukture so postale centri odličnosti glede upravne zmogljivosti.

55

Krepitev upravne zmogljivosti sicer ni bila zajeta med cilje decentralizacije upravljanja, vendar bi lahko Komisija več uporabljala pridobljene izkušnje za spodbujanje nacionalnih organov, naj prenašajo znanje v ostali del javne uprave, na primer z učenjem skozi prakso, ker se je na operativne strukture za decentralizirano upravljanje gledalo kot na organizacije, ki so vzporedne z ostalim delom javne uprave ali od njega celo ločene. Tako operativne strukture na primer niso bile vključene v državno strategijo reforme javne uprave za obdobje 2010–2015. Sodišče je pri preučevanju vzorca revidiranih projektov ugotovilo le malo prenosa zbranega znanja in izkušenj operativnih struktur v ostali del javne uprave. Zato izkušnja z decentralizacijo upravljanja ni bistveno prispevala k splošnemu izboljšanju upravne zmogljivosti v državi.

³⁶ Predhodne kontrole so na tej točki nujni del decentraliziranega upravljanja, da se zavarujejo finančni interesi EU.

Del III – Prispevek političnega dialoga h krepitvi upravne zmogljivosti

56

Sodišče je preučilo, kako so se glavne strukture, ki so bile v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma vzpostavljene za politični dialog med Komisijo in nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, uporabljale za krepitev upravne zmogljivosti. Preučilo je tudi prispevek političnega dialoga zunaj teh formalnih struktur in v alternativnih strukturah, ki so bile vzpostavljene v revidiranem obdobju, da bi nadomestile okvir za dialog, ki bi ga omogočala pridružitvena pogajanja.

Čeprav je bil politični dialog dobro organiziran, ni bistveno prispeval k splošni krepitvi upravne zmogljivosti

57

Glavne strukture za politični dialog so bile vzpostavljene v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, in sicer Stabilizacijsko-pridružitveni svet, Stabilizacijsko-pridružitveni odbor, sedem stabilizacijsko-pridružitvenih pododborov in posebna skupina za reformo javne uprave. Predstavniki Komisije in države se v teh forumih redno sestajajo zaradi obravnavanja potrebe po napredku pri reformi in nezadostne zmogljivosti države.

58

Na najvišji ravni poteka dialog v Stabilizacijsko-pridružitvenem svetu³⁷, in sicer zaradi ocenjevanja napredka proti izpolnjevanju političnih in gospodarskih meril za pristop (københavnska merila) in finančnega sodelovanja. V revidiranem obdobju je bila razprava pogosto osredotočena na potrebo po obravnavi še vedno prisotnih ovir za krepitev upravne zmogljivosti. Med ključnimi obravnavanimi področji so bila:

- (a) potreba po izboljšavah politik in njihovem boljšem uveljavljanju, da bi se v boju proti korupciji dosegli konkretniji rezultati;
- (b) potreba po spoštovanju in povečanju neodvisnosti javne uprave ter
- (c) potreba po uporabi načel preglednosti, zaslužnosti in pravične zastopanosti na vseh ravneh v državi.

37 Na zasedanjih so prisotni visoka predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko/podpredsednica Komisije (ali njen zastopnik), komisar za evropsko sosedsko politiko in širitvena pogajanja ter ministri ali državni sekretarji iz države.

59

Predstavniki Komisije in države so na letnih sestankih stabilizacijsko-pridružitvenih pododborov in posebne skupine za reformo javne uprave razpravljali tudi o slabostih upravne zmogljivosti. Čeprav so se v revidiranem obdobju razprave v vseh stabilizacijsko-pridružitvenih strukturah okrepile, so vprašanja ostala enaka.

60

Čeprav so bile strukture za politični dialog, ki so bile vzpostavljene v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, ustrezne za pristopni proces, dokler je ta ostal v pravih tirnicah, pa v revidiranem obdobju niso uspešno prispevale h krepitvi upravne zmogljivosti. Deloma je bilo tako zato, ker v nacionalnih organih ni bilo politične volje za doseganje napredka in ker je pomanjkanje formalnega napredka proti pristopu zmanjšalo potencialni vpliv, ki bi ga Komisija imela pri spodbujanju države h krepitvi upravne zmogljivosti. Za okvir, ki se uporablja za pristopna pogajanja, so na primer značilni pregledi usklajenosti zakonodaje za vsako področje politik (prihodnje pogajalsko poglavje), s katerimi se ugotovi, kako dobra je pripravljenost države na zadevnem področju. Na podlagi teh pregledov lahko Komisija priporoči, da je treba pred odprtjem poglavja za pogajanja ali njegovim zaprtjem izpolniti določene pogoje (merila za odprtje poglavij, vmesna merila in merila za zaprtje poglavij). Ta struktura v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji zaenkrat ne obstaja.

Drugi mehanizmi za dialog so obravnavali potrebo po krepitvi upravne zmogljivosti, niso pa prinesli napredka pri odstranjevanju s tem povezanih ovir

61

Komisija je z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo dosledno vodila dvostranski dialog o specifičnih temah, ki so zanimive za državo. Uslužbenci ministrstev in Komisija imajo pogoste stike v zvezi s številnimi vprašanji. To je državi dalo možnost za učenje o metodah EU in razumevanje širitvene politike EU. Na nekaterih občutljivih področjih je bil dosežen napredek. Komisija je državi na primer pomagala pripraviti in vzdrževati evidenco dosežkov v zvezi s primeri korupcije. To je imelo pozitivni učinek, saj je povečalo količino razpoložljivih informacij o trditvah o goljufijah, glede katerih nacionalni organi ukrepajo. Vendar pa evidenca ne zajema informacij o trditvah, glede katerih ni bilo ukrepanja.

62

Pristop Komisije k podpori državam, ki se pripravljajo za pristop, se je spremenil leta 2014, ko je bil dialog centraliziran v GD za sosedstvo in širitvena pogajanja. Na večini področij država ne vodi več dialoga z ustreznimi generalnimi direktorati Komisije, pač pa s centri tematskega strokovnega znanja za posamezni sektor, ki so bili ustanovljeni kot del reorganizacije GD za sosedstvo in širitvena pogajanja leta 2015. Druga sprememba je, da v okviru IPA II decentraliziranega upravljanja v sektorjih prometa in okolja ne podpira več GD za regionalno in mestno politiko³⁸. To skrbi tiste dele javne uprave, ki menijo, da so s tem izgubili velik vir podpore za krepitev upravne zmogljivosti v državi.

63

Brez okvira, ki ga zagotavljajo pogajanja o pristopu (glej odstavek 60), je država izgubila zagon za reforme na več pomembnih področjih. V odgovor je Komisija raziskala drugačne načine za doseganje napredka pri političnem dialogu. Leta 2012 je vzpostavila pristopni dialog za visoki ravni kot most za odprtje pogajanj. Dialog je bil osredotočen na cilje, o katerih sta se dogovorila komisar za evropsko sosedsko politiko in širitvena pogajanja in predsednik vlade.³⁹ Pristopni dialog za visoki ravni je zajemal podobna vprašanja, kot so jih zajemale strukture v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, vključno s potrebo po krepitvi upravne zmogljivosti in odpravljanjem ovir za izvedbo reforme. Dialog je potekal na visoki politični ravni in na tehnični ravni. Po trditvah o goljufijah pri parlamentarnih volitvah leta 2012 je glavna opozicijska stranka več kot dve leti bojkotirala parlament. Posledično pristopni dialog za visoki ravni od leta 2013 do septembra 2015 ni potekal, čeprav je bilo doseženega nekaj napredka glede tehničnih vprašanj.

64

Komisija je kljub neobstoju okvira za dialog leta 2013 navedla, da bo na povabilo Evropskega sveta pripravljena začeti pripravljala dela za postopek „analitičnega pregleda pravnega reda EU, ki se začne s poglavji o pravosodju in temeljnih pravicah ter pravici, svobodi in varnosti“⁴⁰. Svet ni ukrepal na tej podlagi.

38 GD za regionalno in mestno politiko bo prevzel to vlogo, ko bo ocenjeno, da je država bliže pristopu.

39 Ciljna področja zajemajo tista, ki spadajo v obseg revizije: pravna država (vključno s protikorupcijsko politiko) in temeljne pravice, volilna reforma, medetnični odnosi, reforma javne uprave (vključno z upravljanjem človeških virov, upravnimi postopki in decentralizacijo) in ekonomsko upravljanje (vključno z upravljanjem javnih financ).

40 COM(2013) 700 final, Širitvena strategija in glavni izzivi za obdobje 2013–2014.

65

Potem ko so bili leta 2015 objavljeni posnetki uradnih telefonskih pogovorov, pridobljeni s prisluškovanjem, ki so kazali na vpletenost članov vlade v volilne goljufije in druge koruptivne dejavnosti, je Komisija spodbujala vrnitev k pogajalski mizi, da bi preprečila nadaljnje slabšanje razmer. Leta 2015 je vodila intenziven dialog z državo, da bi našla izhod iz sedanje krize v državi. Posledično je bil ob posredovanju EU sklenjen sporazum iz Pržina med glavnimi političnimi strankami. Komisija je tudi predstavila dokument o nujnih prednostnih nalogah na področju reform, namenjen obravnavi sistemskih vprašanj (glej odstavek 9) na ključnih področjih, kot so pravna država in pravosodje, depolitizacija javne uprave ter svoboda izražanja.

66

Komisiji njeno udejstvovanje v sedanji krizi daje priložnost za pridobitev vladnih zavez glede boja proti dolgotrajnim oviram za krepitev upravne zmogljivosti v državi.

67

Sodišče je prišlo do zaključka, da je bil napredek pri krepitvi upravne zmogljivosti na ključnih področjih v revidiranem obdobju razmeroma skromen. Komisija je delovala v zahtevnih razmerah, zato pri mnogih od preučenih projektov ni zadostno zagotovila uspešnosti njihovega prispevka h krepitvi upravne zmogljivosti.

68

Vsi projekti, revidirani v sektorju reforme javne uprave, so zajemali dejavnosti, zasnovane za krepitev upravne zmogljivosti, vendar jim ni uspelo zadostno obravnavati mnogih slabosti. Za nekatera ključna področja, za katera je že obstajala trdna zakonodaja (na primer notranji nadzor ter razvoj profesionalnega in neodvisnega uradništva), v okviru IPA v revidiranem obdobju ni bilo veliko pomoči in pri izvajanju te zakonodaje ni bilo bistvenega napredka. Na drugih ključnih področjih (kot so boj proti korupciji in postopki javnega naročanja) projekti IPA niso imeli veliko učinka, ker ni bilo dejavne podpore nacionalnih organov (glej odstavke 23 do 33).

Priporočilo 1 **Konkretna pomoč za prednostne naloge, razvrščene po pomembnosti**

Komisija naj osredotoči svojo pomoč za krepitev upravne zmogljivosti na prednostne naloge, razvrščene po pomembnosti, da bi upoštevala bistvene slabosti na ključnih področjih. Primeri področij, za katera je Sodišče med revizijo ugotovilo, da jih je treba izboljšati, so:

- (i) učinkovitost sistema javnega naročanja, na primer z nadaljnjim razvojem sistema elektronskega javnega naročanja;
- (ii) preglednost javne porabe, na primer z izboljšanjem dostopnosti in kakovosti podatkov o prijavljenih primerih korupcije, da se omogoči nadzor civilne družbe in širše javnosti nad njimi;
- (iii) notranji nadzor, na primer z izboljšanjem statusa ter znanja in spretnosti notranjih revizorjev.

69

V sektorju okolja in zlasti v sektorju prometa je le malo revidiranih projektov obravnavalo gradnjo zmogljivosti zaradi izboljšanja usklajenosti s pravnim redom EU. Nekateri so skušali okrepiti upravno zmogljivost z učenjem skozi prakso, vendar niso zajemali dejavnosti, nedvoumno zasnovanih za podporo temu cilju (glej odstavke 34 do 36).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 2 Povečana prizadevanja za krepitev zmogljivosti

V sektorjih prometa in okolja naj Komisija:

- (i) poveča prizadevanja za krepitev upravne zmogljivosti za sklepanje pogodb za projekte ter njihovo izvajanje in upravljanje, na primer z zagotavljanjem prilagojenega usposabljanja za naročnike, boljšim spodbujanjem dejavnosti učenja skozi prakso in zagotavljanjem širšega dostopa do JASPERS;
- (ii) zagotovi močno zavezanost nacionalnih organov k uskladitvi nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU ter krepitvi povezave med gradnjo zmogljivosti in podporo EU.

70

Projekti, ki jih je revidiralo Sodišče, so bili v glavnem dobri in dobro upravljeni, vendar so bili rezultati pogosto doseženi le deloma ali niso bili ustrezno nadalje podprti. Večina projektov je dosegla načrtovane izloške, vendar ti pogosto niso bili v celoti izkoriščeni. Pogosto so projekti dosegli le skromne učinke in niso bili vedno trajnostni. Učinek je bil zmanjšan tudi zato, ker so bili projekti ambiciozni in so zajemali širok spekter prednostnih nalog (glej odstavke 37 do 40).

Priporočilo 3 Izboljšanje nadaljnje podpore za izloške in trajnost učinkov

Komisija naj bolje uporablja instrumente politik za okrepitev zavezanosti nacionalnih organov procesu reform, vključno z dolgotrajnim in dejavnim nadaljnjim podpiranjem izloškov in učinkov, nadzorni odbori IPA pa naj to skrbno spremljajo.

71

Revidirani projekti niso vedno tvorili povezanega, enotnega in usklajenega pristopa h krepitvi upravne zmogljivosti. Nekateri projekti niso bili nadaljevanje prejšnje pomoči v istem sektorju in jim ni sledila ustrezna nadaljnja podpora. Med ugotovitvijo potrebe po pomoči in doseg projektnih rezultatov so pogosto minila štiri leta ali več (glej odstavke 41 do 44).

Priporočilo 4 **Bolj ciljno usmerjena pomoč**

Projekti IPA naj bodo razporejeni po fazah in del povezanega pristopa. Pri načrtovanju projektov naj Komisija:

- (i) bolje razvršča prednostne naloge po pomembnosti, in jih razporeja v faze ter to upošteva pri programskem načrtovanju in izvajanju sredstev iz IPA;
- (ii) uporabi večji del sredstev, dodeljenih iz IPA, za zagotavljanje hitre, prožne in ciljno usmerjene podpore nujnim in občutljivim vprašanjem politike in pravnega reda EU.

72

Decentralizirano upravljanje sredstev iz IPA je omogočilo koristen prenos znanja. Toda če bi bila decentralizacija postopnejša, bi prišlo do manj zamud in preklicev prevzetih obveznosti. Krepitev upravne zmogljivosti sicer ni bila zajeta med cilje decentralizacije upravljanja, vendar bi lahko nacionalni organi uspešneje uporabljali pridobljene izkušnje, da bi prispevali k splošnemu izboljšanju upravne zmogljivosti v javni upravi (glej odstavke 46 do 55).

Priporočilo 5 **Večja uporaba decentraliziranega upravljanja za krepitev zmogljivosti**

Komisija naj bolj selektivno uporablja decentraliziran način upravljanja, in sicer glede na obseg sredstev ter zapletenost in občutljivost projektov, ki bodo decentralizirani. Ko bodo ugotovljeni primeri dobre prakse v operativnih strukturah, vzpostavljenih za decentralizirano upravljanje, naj nacionalne organe spodbuja k razširitvi teh praks na druge dele uprave, na primer s podpiranjem delegiranja odločanja na ustrezno raven in okrepitvijo sistemov notranjega nadzora.

73

Mehanizmi za politični dialog so bili ustrezni za podpiranje reforme v državi, vendar v revidiranem obdobju niso bistveno prispevali h krepitvi splošne upravne zmogljivosti. Tako je bilo zaradi pomanjkanja politične volje v državi za odpravljanje nekaterih ovir za reformo ter tega, da se je vpliv Komisije pri spodbujanju reforme na občutljivih področjih zmanjšal, ker ni bilo okvira, ki ga sicer zagotavljajo pogajanja o pristopu. Komisija je bila tudi v letu 2015 še naprej močno prisotna pri posredovanju pri političnem sporazumu za prebroditev politične krize v državi, kar Komisiji daje možnost za obnovitev zagona za reforme (glej odstavke 57 do 66).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 6 **Uporaba političnega dialoga, da se zagotovi zavezanost** **krepitevi upravne zmogljivosti**

V razmerah, v katerih ponovno obstaja priložnost, da se okrepi upravna zmogljivost za boljšo izvedbo reforme, naj Komisija uporabi politični dialog, da:

- (i) zagotovi trdno zavezanost krepitevi zmogljivosti za boj proti korupciji in izboljša preglednost;
- (ii) zahteva, naj država nadalje gradi svojo evidenco dosežkov v zvezi s primeri korupcije, da bo postala koristno orodje za ocenjevanje napredka v boju proti korupciji;
- (iii) poveča osredotočenost na spremljanje rezultatov pri obračanju trenda nazadovanja reforme javne uprave, vključno z izvajanjem zakonodaje na področjih, kot sta javno naročanje in zakon o notranjem nadzoru javnih financ;
- (iv) doseže dogovor o ciljih in rokih za strukturiran pristop pri odpravljanju ovir za krepitev upravne zmogljivosti zaradi izvedbe ključnih področij pravnega reda EU.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 1. marca 2016.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Ključni datumi v odnosih med EU in nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo

1999	26. maj – stabilizacijsko-pridružitveni proces za države jugovzhodne Evrope.
2000	24. januar – Svet sprejme pogajalske smernice za stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.
2001	9. april – podpis stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, prvega v regiji.
2003	21. junij – EU na solunskem vrhu med EU in državami Zahodnega Balkana ponovno izrazi podporo evropski prihodnosti za države Zahodnega Balkana.
2004	22. marec – država zaprosi za članstvo v EU. 1. april – veljati začne stabilizacijsko-pridružitveni sporazum.
2005	16. december – na priporočilo Komisije Svet državi podeli status države kandidatke.
2007	30. oktober – podpisana sta okvirni sporazum IPA in sporazum o financiranju za nacionalni program IPA za leto 2007.
2008	1. januar – veljati začne sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov in sporazum o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja.
2009	7. oktober – Komisija priporoči prehod v fazo 2 stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma. 14. oktober – Komisija priporoči odprtje pogajanj o pristopu. 8. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o prvem priporočilu Komisije glede odprtja pogajanj o pristopu. 19. december – odobreno potovanje v schengenske države brez vizumov.
2010	9. november – Komisija priporoči odprtje pogajanj o pristopu. 14. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o priporočilu Komisije glede odprtja pogajanj o pristopu.
2011	12. oktober – Komisija priporoči odprtje pogajanj o pristopu. 5. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o priporočilu Komisije glede odprtja pogajanj o pristopu.
2012	15. marec – komisar Füle sproži pristopni dialog na visoki ravni s Komisijo. 7. maj in 17. september – komisar Füle prisostvuje plenarnima zasedanjema v okviru pristopnega dialoga na visoki ravni. 10. oktober – Komisija priporoči odprtje pogajanj o pristopu. 11. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o priporočilu Komisije glede odprtja pogajanj o pristopu. 24. december – med burno razpravo o proračunu za leto 2014 predsednik parlamenta ukaže, da se iz nacionalnega parlamenta odstranijo poslanci opozicije in vsi novinarji. Glavna opozicijska stranka začne bojkotirati parlamentarna zasedanja.
2013	16. oktober – Komisija priporoči odprtje pogajanj o pristopu. 17. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o pozitivnem priporočilu Komisije.
2014	8. oktober – Komisija navede, da država še naprej dovolj izpolnjuje merila za članstvo v EU in že šesto leto zapored priporoči odprtje pogajanj. 16. december – sklepi Sveta za splošne zadeve. Ni odločitve o šestem priporočilu Komisije glede odprtja pogajanj o pristopu.

Priloga I

2015	31. januar – tožilec obtoži glavnega voditelja opozicije, da je s tujo obveščevalno službo koval zaroto, da bi strmoglavil vlado. EU izrazi zaskrbljenost zaradi poslabšanja političnega dialoga v državi in pozove k neodvisni in pregledni preiskavi.
	10. februar – voditelj opozicije začne objavljati posnetke, pridobljene s telefonskim prisluškovanjem, in trdi, da je vlada nezakonito nadzorovala do 20 000 državljanov.
	18. februar – komisar Hahn obišče Skopje. Tudi on izrazi globoko zaskrbljenost nad poročili o nadzoru več tisoč državljanov in pozove k temeljiti preiskavi.
	21. april – sklepi Sveta za splošne zadeve izrazijo resno zaskrbljenost zaradi slabšanja razmer v državi in pozovejo politične voditelje k hitremu obravnavanju problematike.
	9. in 10. maj – v spopadih v mestu Kumanovo na severu države umre osem policistov in 14 domnevnih članov etnično albanske oborožene skupine.
	2. junij – komisar Hahn se sestane z voditelji štirih glavnih političnih strank, ki podpišejo sporazum iz Pržina.
	22. in 23. junij – Svet EU (za zunanje zadeve in splošne zadeve) pozove vse vpletene, naj spoštujejo dogovor z 2. junija in izvedejo vsa priporočila Komisije.
	15. julij – dogovor o protokolu za izvajanje sporazuma iz Pržina. Glavni elementi so vrnitev opozicijske stranke v parlament 1. septembra, vzpostavitev tehnične vlade 15. januarja in parlamentarne volitve 24. aprila 2016.
	15. september – imenovanje posebnega tožilca za preiskovanje vprašanj, povezanih s prestrežanjem komunikacij.
	18. september – komisar Hahn obišče Skopje zaradi plenarnega zasedanja v okviru pristopnega dialoga na visoki ravni.
	2. oktober – predsednik vlade Gruevski potrdi, da so prednostne naloge države članstvo v EU in Natu ter razrešitev dolgotrajnega spora o imenu.
	5. november – Komisija navede, da je pripravljena podaljšati svoja priporočila o odprtju pogajanj o pristopu pod pogojem, da se politični dogovor, sprejet junija in julija, ves čas izvaja ter da se doseže bistveni napredek pri izvajanju nujnih prednostnih nalog na področju reform.

Vir: Evropska komisija.

Revidirani projekti

Št. projekta (v besedilu)	Naziv projekta	Št. pogodbe	Znesek, za katerega je bila sklenjena pogodba (v EUR)
Javno naročanje			
1.	Support to the Public Procurement System (podpora sistemu javnega naročanja)	260-590	986 442
2.	Support for Improvement in Governance and Management (podpora za izboljšanje upravljanja in vodenja)	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Programme for the support for improvement in Governance and management (program Podpore za izboljšanje upravljanja in vodenja (SIGMA)), podprogram za krepitev institucionalne zmogljivosti v regiji IPA	319-423	10 000 000
4.	Training in Public Procurement in the WB and Turkey (usposabljanje na področju javnega naročanja na Zahodnem Balkanu in v Turčiji)	248-580	3 962 000
Korupcija			
5.	Support for the drafting of the follow up strategic documents and corresponding action plans for the prevention and repression of corruption and conflict of interest (podpora za pripravo nadaljnjih strateških dokumentov in ustreznih akcijskih načrtov za preprečevanje in zatiranje korupcije ter navzkrižja interesov)	252-831	165 968
6.	Exchange of EU best practices in the area of anticorruption monitoring on local level (izmenjava najboljših praks EU na področju protikorupcijskega spremljanja na lokalni ravni)	10-39880	138 500
Pobuda za gradnjo zmogljivosti			
7.	Technical Assistance to the Ministry of Information Society and Administration and Strengthening the implementation of the National System for Training Coordination (tehnična pomoč ministrstvu za informacijsko družbo in upravo ter krepitev izvajanja nacionalnega sistema za usklajevanje usposabljanja)	10-14592	1 095 000
8.	Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities (vodenje regionalne šole za javno upravo in organizacija njenih dejavnosti)	256-128	2 400 000
9.	Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities (vodenje regionalne šole za javno upravo in organizacija njenih dejavnosti)	331-241	3 500 000
10.	Technical assistance for the IPA training and support facility for the former Yugoslav Republic of Macedonia in the frame of the IPA 2007 Regulation (tehnična pomoč ustanovi za usposabljanje in podporo IPA za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo v okviru uredbe IPA 2007)	240-984	969 000
11.	Strengthening the capacity of the institutions to manage and implement the operational programmes (krepitev zmogljivosti institucij za upravljanje in izvajanje operativnih programov)	260-772	1 599 710
Promet			
12.	Strengthening the administrative and operational capacity of the State transport Inspectorate (okrepitev upravne in operativne zmogljivosti državnega prometnega inšpektorata)	09-42802	732 750
13.	Supervision of the remaining link along Corridor X to the level of motorway section Demir Kapija–Smokvica (nadzor preostale prometne povezave ob desetem koridorju do ravni avtocestnega odseka Demir Kapija–Smokvica)	09-24859/1	8 977 500
14.	Preparation of detailed design and tender documentation for construction of new Railway Section Kichevo-Border with Republic of Albania as part of Corridor VIII and tender documentation for supervision of construction works done in Beneficiary Country (priprava podrobne zasnove in razpisne dokumentacije za gradnjo novega železniškega odseka med Kičevom in mejo z Republiko Albanijo kot del osmega koridorja ter razpisne dokumentacije za nadzor gradbenih del, opravljenih v državi upravičenki)	11-28412/1	7 752 425
Okolje			
15.	Strengthening the central and local level administrative capacities for implementation and enforcement of waste management legislation (krepitev upravnih zmogljivosti na osrednji in lokalni ravni za izvajanje in uveljavljanje zakonodaje o ravnanju z odpadki)	244-793	1 297 150
16.	Strengthening the central and local level capacities for environmental management in the area of air quality (krepitev zmogljivosti na osrednji in lokalni ravni za ravnanje z okoljem na področju kakovosti zraka)	245-323	1 000 000
17.	Technical assistance for Development of National Water Tariff Study (tehnična pomoč za pripravo študije o nacionalni tarifi za vodo)	10-10139/1	785 000

Vir: Izvleček iz podatkovne zbirke Evropske komisije.

Povzetek

V

Cilj IPA I, in sicer naložbe v infrastrukturo na področju okolja in prometa, je bil okrepiti upravno zmogljivost prek projektov za učenje skozi prakso. To pomeni, da država posredno razvija strokovno znanje o javnih naročilih v teh sektorjih v skladu s pravnim okvirom strukturnih skladov.

VI

Komisija priznava, da bi decentralizirani sistem izvajanja lahko upočasnil proces ugotavljanja potreb in doseganja rezultatov, ter bi želela poudariti, da je postopek načrtovanja programov finančne pomoči ter izvajanja teh programov in merjenja rezultatov postopen in zapleten ter na splošno traja več let, ne glede na vrsto projektov ali način upravljanja.

VII

Cilj decentraliziranega sistema izvajanja je bil vzpostaviti delujoči sistem za decentralizirano upravljanje sredstev EU. Nacionalne organe bi bilo treba spodbuditi, da bi ga kot dobro prakso uporabljali za celotno javno upravo. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija trenutno pripravlja celovit program reform upravljanja javnih financ, ki bo temeljil na obsežnem diagnosticiranju podsistemov upravljanja javnih financ ter naj bi povečal zmogljivost celotne javne uprave na tem področju.

Uvod

12

Komisija se strinja s to predstavitvijo področij izdatkov. Komisija želi zagotoviti naslednje dodatne informacije. V skladu z Uredbo IPA I se pomoč načrtuje in izvaja v skladu z naslednjimi komponentami:

1. pomoč pri prehodu in krepitev institucij – komponenta zajema vse sektorje;
2. čezmejno sodelovanje – komponenta zajema sektor teritorialnega sodelovanja;
3. regionalni razvoj – komponenta zajema sektorja okolja in prometa;
4. razvoj človeških virov – komponenta zajema sektor izobraževanja, zaposlovanja in socialnih politik;
5. razvoj podeželja – komponenta zajema sektor kmetijstva.

Za zadnje tri komponente so predvideni podobni projekti kot za strukturne sklade in te komponente so dostopne samo državam kandidatkam, ki so akreditirane za decentralizirano upravljanje sredstev.

13

Podpora v okviru IPA I za podobne projekte kot za strukturne sklade, npr. naložbe na področju okolja in prometa, je bila za državo pravno na voljo le v okviru decentraliziranega sistema izvajanja. V okviru decentraliziranega upravljanja se dodeljena sredstva v okviru javne uprave države upravljajo z namenskimi strukturami, ki so izrecno akreditirane za ta namen.

Opažanja

27

Komisija v odsotnosti pogajalskega okvira uporablja razpoložljiva orodja za podporo krepitvi zmogljivosti na tem področju. Država je leta 2015 sprejela akcijski načrt, ki predvideva konkretne ukrepe z roki, in dodelila pristojnosti na številnih prednostnih področjih, vključno z bojem proti korupciji. Komisija redno spremlja napredek pri izvajanju tega akcijskega načrta in ga obravnava na najvišji ravni. Komisija obravnava to področje v svojem poročilu o napredku in nujnih prednostnih nalogah na področju reform. Poleg tega je v skladu z akcijskim načrtom za nujne prednostne naloge na področju reform, ki ga pripravi država, posebna pozornost namenjena boju proti korupciji, pri katerem so navedeni jasni cilji in roki. Boj proti korupciji je obravnavan tudi v okviru pristopnega dialoga na visoki ravni, kjer so prav tako določeni cilji in roki za obravnavo tega vprašanja. Uspešno doseganje vseh zastavljenih ciljev je navsezadnje odvisno od nacionalnih organov, ki morajo v zvezi s tem dokazati potrebno politično voljo.

29

Komisija ima jasen pristop za podporo organizacijam civilne družbe, kot je navedeno v sporočilu Komisije (COM(2012) 492 z dne 12. septembra 2012) in „Smernicah za širitev v zvezi s pomočjo EU za civilno družbo v državah širitve za obdobje 2014–2020“, in izvaja intenziven dialog z njimi v vseh ključnih sektorjih, vključno z bojem proti korupciji. Komisija stalno preučuje nove inovativne načine za podporo organizacijam civilne družbe.

Okvir 2, prva alineja

V zvezi s projektom 7 je država 14. februarja 2014 sprejela zakonodajo, ki predvideva obvezno izvedbo funkcionalne analize pred vsako spremembo organigrama. Pomembno je, da nacionalni organi zagotovijo pravilno izvajanje zakonodaje.

Okvir 2, tretja alineja

Trenutni pravni okvir v državi ne dopušča, da bi javna uprava plačala dodatna sredstva tistim, ki izvajajo ta usposabljanja.

Okvir 3, četrta alineja

Komisija se sicer strinja z opažanjem v zvezi s projektom 16, vendar je treba poudariti, da EU zagotavlja znatno tehnično podporo v smislu krepitve zmogljivosti in opreme na tem področju. Vendar je kakovost zraka zelo zapleten problem, ki ne zahteva le vlaganja znatnih finančnih in človeških virov za vzpostavitev verodostojnega sistema, ampak tudi redno vzdrževanje in obnovo opreme s strani nacionalnih organov.

EU je dobavila 13 od 17 postaj za spremljanje kakovosti zraka, ki pomenijo temelj nacionalne mreže za nadzor kakovosti zraka. Projekt tesnega sodelovanja na področju kakovosti zraka (v okviru instrumenta za predpristopno pomoč 2012) trenutno pomaga ministrstvu pri pripravi dokumentov za akreditacijo kalibracijskega laboratorija.

Okvir 3, peta alineja

V zvezi s projektom 17 je nacionalni parlament 15. januarja 2016 sprejel „zakon o določanju cen za storitve oskrbe z vodo“ (Uradni list št. 07/16, objavljen 18. 1. 2016) in kmalu bo vzpostavljen regulativni organ. To je postopek, ki zahteva več časa.

Rok za izvajanje zakonodaje bo septembra 2016, sprejetje nove metodologije tarif za vodo pa je načrtovano za konec oktobra 2016. Nova metodologija tarif za vodo se bo začela uporabljati 1. januarja 2018 za občine z več kot 10 000 prebivalci in 1. januarja 2019 za občine z manj kot 10 000 prebivalci.

41

Komisija je uvedla sektorski pristop, da bi še nadalje okrepila in izboljšala skladnost in usklajevanje v okviru nove finančne perspektive IPA II. To bo zagotovilo temeljitejšo obravnavo sektorjev. Zagotovilo bo tudi skladnost pomoči ter usklajevanje med zainteresiranimi stranmi in donatorji.

42

Pomoč iz IPA temelji na programu, pri čemer je ugotavljanje potreb, priprava programov finančne pomoči in izvajanje teh programov ter doseganje rezultatov postopen in zapleten postopek, ki traja več let. V okviru IPA II Komisija načrtuje svojo pomoč glede na zrelost projektov, da bi se to obdobje skrajšalo. Poleg tega je bila pomoč v okviru IPA I v zvezi s strukturnimi skladi obravnavana v postopku akreditacije, ki je bil izveden v obdobju, ko so bili programi že sprejeti, kar je vplivalo tudi na javna naročila/izvajanje in črpanje teh sredstev.

47

Komisija želi zagotoviti naslednje dodatne informacije. Programi CARDS za obdobje 2005–2006 so se uporabljali za podporo na novo zaposlenega osebja v operativnih strukturah ter zagotavljanje potrebnega usposabljanja, da ima osebje zahtevano znanje za delovanje v okviru decentraliziranega sistema izvajanja. V naslednjih letih je bila zmogljivost operativnih struktur oslABLJENA zaradi pogostega menjavanja uslužbencev. Komisija je vedno poudarjala potrebo po ustrezni politiki zadržanja zaposlenih, pri čemer jo je vključila celo v akcijski načrt decentraliziranega sistema izvajanja iz leta 2013. Vlada mora biti v celoti zavezana zagotavljanju zadostnih zmogljivosti v operativnih strukturah.

49

Komisija želi zagotoviti naslednje dodatne informacije. V skladu z veljavnima uredbama (ES) št. 1085/2006 in (ES) št. 718/2007 je pomoč v zvezi s strukturnimi skladi državi na voljo le v decentralizirani obliki. Komisija je v okviru IPA II postala bolj selektivna pri decentraliziranem upravljanju sredstev v državi.

50

Poleg zmanjšanja števila predhodnih pregledov in bolj selektivne decentralizacije sredstev v okviru IPA II Komisija pozorno spremlja tudi načrte za naročila, ki so jih pripravili nacionalni organi, in je tudi svetovala državi, naj prednostno opredeli projekte, da bi se ublažilo tveganje dodatnih preklicev prevzetih obveznosti. Komisija spremlja izvajanje akcijskega načrta decentraliziranega sistema izvajanja, ki so ga pripravili nacionalni organi za reševanje vprašanj o izvajanju IPA.

Zaključki in priporočila

67

Komisija se na splošno strinja s splošnimi zaključki Računskega sodišča, želi pa poudariti, da so bili doseženi številni rezultati ter da je pomoč, zagotovljena državi v nekaterih primerih, prispevala h krepitvi upravne zmogljivosti. Na področju javnih naročil je bila pomoč iz IPA na primer temelj za vzpostavitev državne komisije za pritožbe.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo. Ocena javnih odhodkov in finančne odgovornosti potrjuje, da je treba ta področja okrepiti, da se zagotovi dobro delovanje sistema upravljanja javnih financ. Nadaljnja pomoč EU bi morala biti v skladu z ukrepi, ki jih je treba opredeliti v programu reform upravljanja javnih financ, ki je trenutno v pripravi.

69

Cilj IPA I, in sicer naložbe v infrastrukturo na področju okolja in prometa, je bil okrepiti upravno zmogljivost prek projektov za učenje skozi prakso. To pomeni, da država posredno razvija strokovno znanje o javnih naročilih v teh sektorjih v skladu s pravnim okvirom strukturnih skladov.

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo. Poleg tega bo Komisija za državo še naprej zagotavljala usposabljanja in podporo pri programu JASPERS.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija trenutno nadaljuje podporo za izločke ter trajnost sektorskih in skupnih odborov za spremljanje v okviru IPA. To se bo dodatno okrepilo z vzpostavitvijo okvira uspešnosti v okviru IPA II, pri čemer se kazalniki s ciljnimi in izhodiščnimi vrednostmi uvedejo na projektni in programski ravni. Poleg tega Komisija pregleduje izvajanje vsakega programa po njegovem zaključku in si pridržuje pravico, da zahteva vračilo sredstev, če so odstopanja med pričakovanimi rezultati in porabljenimi sredstvi.

71

Postopek načrtovanja programov finančne pomoči in izvajanja teh programov ter merjenja rezultatov je postopen in zapleten. Komisija je v okviru IPA II uvedla sektorski pristop, ki bo zagotovil, da se sektorji temeljiteje obravnavajo. Prav tako bo zagotovljena tudi skladnost pomoči ter ustrezno usklajevanje zainteresiranih strani in donatorjev. Komisija namenja veliko več pozornosti zrelosti projektov, da bi zmanjšala tveganje vrzeli med načrtovanjem in izvajanjem projektov. V ta namen je bila v okviru IPA II uvedena enotna projektna struktura.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija je v okviru IPA II uvedla sektorski pristop, ki zagotavlja, da se sektorji podrobneje obravnavajo. Prav tako zagotavlja tudi skladnost pomoči ter ustrezno usklajevanje zainteresiranih strani in donatorjev.

Priporočilo 5

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija je v okviru IPA II postala bolj selektivna v zvezi z obsegom sredstev in zapletenostjo projektov. Decentralizacija temelji na oceni zmogljivosti ustreznih nacionalnih struktur za izvajanje projektov.

Priporočilo 6

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 6 (i)

Nacionalni organi morajo okrepiti upravno zmogljivost ter pokazati odločno politično zavezanost boju proti korupciji in izboljšanju preglednosti, kar je mogoče izmeriti z obstoječimi orodji, kot so poročila o napredku, pristopni dialog na visoki ravni in nujne prednostne naloge na področju reform.

Priporočilo 6 (ii)

Komisija je v zadnjem desetletju državi pomagala pripraviti evidenco dosežkov pri primerih korupcije in bo še naprej podpirala državo pri izboljševanju te evidence.

Priporočilo 6 (iv)

V odsotnosti pogajalskega okvira bo Komisija še naprej uporabljala obstoječa orodja, kot so poročila o napredku, pristopni dialog na visoki ravni in nujne prednostne naloge na področju reform, da bi izmerila zmogljivost nacionalnih organov za izvajanje ključnih področij pravnega reda EU. Tako na primer akcijski načrt, ki so ga pripravili nacionalni organi v zvezi z nujnimi prednostnimi nalogami na področju reform, vsebuje cilje in roke za izvajanje prednostnih nalog na ključnih področjih. Poleg tega novi pristop v zvezi z obliko poročila o napredku omogoča boljše določanje ciljev za nekatera pilotna poglavja. Vendar bo konkretne in trajne rezultate mogoče doseči le, če bodo nacionalni organi pokazali potrebno politično zavezanost za izvajanje teh dejavnosti.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

V tem poročilu je Sodišče preučilo, ali je podpora Komisije uspešno prispevala h krepitvi upravne zmogljivosti v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji pri pripravah države za članstvo v EU. Sodišče je prišlo do zaključka, da je bil napredek v revidiranem obdobju (2007–2013) razmeroma skromen. Za to sta bili v veliki meri krivi premajhna politična volja v državi za odpravljanje nekaterih ovir za krepitev upravne zmogljivosti in to, da se je vpliv Komisije na ključnih področjih močno zmanjšal, ker ni bilo okvira za pogajanja o pristopu. Hkrati Sodišče opozarja na pomanjkljivosti pri tem, kako je Komisija upravljala revidirane projekte.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije