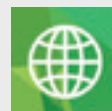


Osobitná správa

Predvstupová pomoc EÚ na posilnenie administratívnej kapacity na západnom Balkáne: metaaudit



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 978-92-872-5726-0	ISSN 1831-0931	doi:10.2865/8051	QJ-AB-16-022-SK-C
PDF	ISBN 978-92-872-5732-1	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/747695	QJ-AB-16-022-SK-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5734-5	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/781113	QJ-AB-16-022-SK-E

© Európska únia, 2016

Rozmnožovanie je povolené len so súhlasom autora.

V prípade použitia či reprodukcie fotografií 1 a 2 je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľa autorských práv.

Osobitná správa

**Predvstupová pomoc
EÚ na posilnenie
administratívnej kapacity
na západnom Balkáne:
metaaudit**

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)

V osobitných správach Dvora audítorov sa predkladajú výsledky vybraných auditov výkonnosti a auditov zhody, ktoré sa týkajú konkrétnych rozpočtových oblastí alebo tematických oblastí riadenia. Dvor audítorov 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 uskutočnila komora III, ktorej predsedá člen Dvora audítorov Karel Pinxten a ktorá zodpovedá za oblasť vonkajších opatrení, bezpečnosti a spravodlivosti. Audit viedol člen Dvora audítorov István Szabolcs Fazakas, ktorému podporu poskytol atašé kabinetu Márton Baranyi, Francis Joret a Sabine Hiernaux-Fritsch zodpovední za podporu a kontrolu kvality, vedúci úlohy Dennis Wernerus a audítori Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem a Nikolaos Zompolas.



Zľava doprava: A. Milasiute, N. Berloco, I. S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Haellstroem.

Body

Skratky a akronymy

I – XII **Zhrnutie**

1 – 9 **Úvod**

10 – 14 **Rozsah auditu a audítorský prístup**

15 – 64 **Pripomienky**

15 – 40 **Časť I – Riadila Komisia nástroj IPA na západnom Balkáne dobre?**

16 – 19 Ciele počas IPA I neboli vždy špecifické a merateľné

20 – 23 Programy a projekty vychádzali z potrieb, ale hodnotenia určitých príjemcov sa vyznačovali značnými nedostatkami

24 – 26 Čerpaniu finančných prostriedkov IPA občas prekážala nedostatočná administratívna kapacita

27 – 29 Komisia neuplatňovala prísne podmienky systematicky

30 – 37 Komisia bola celkovo účinná pri monitorovaní vykonávania a čiastočne účinná pri vykonávaní opatrení vyplývajúcich z hodnotení

38 – 40 Napriek značným nedostatkom na strane príjemcov Komisia účinne podporila koordináciu darcov

41 – 64 **Časť II – Posilnila sa vďaka nástroju IPA administratívna kapacita na západnom Balkáne?**

42 Komisia dosiahla plánované výstupy účinným spôsobom

43 – 58 Nástroj predvstupovej pomoci pre právny štát a reformu verejnej správy bol čiastočne udržateľný

59 – 64 Politický dialóg sa zaoberal administratívnou kapacitou

65 – 75 **Závery a odporúčania**

Príloha I — **Kľúčové udalosti potrebné na pochopenie vzťahov medzi EÚ a západným Balkánom**

Príloha II — **Audítorská vzorka národných projektov v rámci nástroja IPA I**

Príloha III — **Audítorská vzorka regionálnych projektov v rámci nástroja IPA I**

Odpoveď Komisie

BIRN: Balkánska sieť pre investigatívne spravodajstvo (*Balkan Investigative Reporting Network*)

EDA: Európsky dvor audítorov

ESVČ: Európska služba pre vonkajšiu činnosť

ICJ: Medzinárodný súdny dvor (*International Court of Justice*)

IPA: Nástroj predvstupovej pomoci (*Instrument for Pre-accession Assistance*) (I: 2007 – 2013, II: 2014 – 2020)

MIPD: Dokument o viacročnom orientačnom plánovaní (*Multi-annual Indicative Planning Document*)

ReSPA: Regionálna škola verejnej správy (*Regional School of Public Administration*)

ROM: Monitorovanie zamerané na výsledky (*Results-Oriented Monitoring*)

RRS: Rada pre regionálnu spoluprácu

SAA: Dohoda o stabilizácii a pridružení (*Stabilisation and Association Agreement*)

SIGMA: Podpora zlepšenia správy a riadenia vecí verejných (*Support for Improvement in Governance and Management*)

UNSCR: Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN (*United Nations Security Council Resolution*)

WBIF: Investičný rámec pre západný Balkán (*Western Balkans Investment Framework*)

I
V rokoch 2007 až 2014 dosiahla finančná pomoc EÚ pre západný Balkán poskytovaná prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (IPA) výšku 5,1 mld. EUR. Táto suma bola pridelená v rámci národných a regionálnych programov. Zhruba štvrtina finančných prostriedkov národných programov sa vynaložila na posilnenie administratívnej kapacity v kľúčových sektoroch právneho štátu a reformy verejnej správy. Politický dialóg okrem toho prispel k posilneniu administratívnej kapacity v šiestich krajinách západného Balkánu, príjemcoch právnej a finančnej pomoci z nástroja predvstupovej pomoci.

II
Posudzovali sme, či Komisia riadila nástroj predvstupovej pomoci na západnom Balkáne účinne a či tento nástroj skutočne posilnil administratívnu kapacitu v regióne. Zaoberali sme sa hlavne programovým obdobím 2007 – 2013, ale zohľadnili sme aj vývoj v rámci nového programového obdobia (2014 – 2020).

III
Zvláštnym znakom tohto metaauditov je posúdenie údajov z našich predchádzajúcich osobitných správ a hodnotení Komisie. Posudzovali sme celý proces tvorby programu IPA (časť I) a preskúmali sme 52 národných projektov a tri regionálne programy (časť II).

IV
Dospeli sme k záveru, že predvstupová pomoc EÚ bola vo všeobecnosti účinná a že nástroj IPA I čiastočne posilnil administratívne kapacity v regióne, a to aj napriek značným nedostatkom typickým pre vnútroštátne orgány na západnom Balkáne.

V
Pokiaľ ide o riadenie zo strany Komisie, ciele IPA I neboli vždy špecifické a merateľné. Programy a projekty vychádzali z potrieb, ale hodnotenia určitých príjemcov v sektore právneho štátu sa vyznačovali značnými nedostatkami. Čerpaniu finančných prostriedkov z nástroja IPA I bránila nedostatočná administratívna kapacita v niektorých krajinách a v prípade decentralizovaného vykonávania prísne požiadavky spojené s hospodárením s finančnými prostriedkami EÚ.

VI
Komisia v rámci nástroja IPA I neuplatňovala prísne podmienky systematicky a následne neprijala potrebné kroky. Komisia napriek určitým nedostatkom v oblasti podávania správ na účely monitorovania zameraného na výsledky účinne sledovala plnenie projektov IPA. Komisia bola tiež čiastočne efektívna pri vykonávaní opatrení nadväzujúcich na závery a odporúčania hodnotení nástroja IPA. Napokon napriek značným nedostatkom na strane príjemcov dokázala prispieť ku koordinácii darcov.

VII

Pokiaľ ide o administratívnu kapacitu na západnom Balkáne, nástrojom IPA sa vo všeobecnosti dosiahli výstupy, ktoré boli zmluvne naplánované a podpora z nástroja na právny štát a reformu verejnej správy bola čiastočne udržateľná.

VIII

Komisia v prípade projektov týkajúcich sa právneho štátu dostatočným spôsobom neuplatnila podmienenosť a kľúčovým oblastiam právneho štátu, ako je sloboda médií, štátna prokuratúra a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, bolo poskytnuté pomerne malé množstvo finančných prostriedkov z nástroja IPA I. Na udržateľnosť projektu mal vplyv aj nedostatok politickej vôle príjemcov reformovať inštitúcie, nepostačujúci rozpočet a nízky počet zamestnancov, ako aj slabá koordinácia.

IX

Komisia dokázala v oblasti reformy verejnej správy premeniť veľa výstupov z projektov na udržateľné výsledky. Hoci to nebol vyslovený cieľ nástroja IPA, mohlo to povzbudiť príjemcov, aby viac využívali nástroj IPA ako učebnú pomôcku v rámci zvyšku svojej verejnej správy.

X

Prehĺbenie regionálnej spolupráce a posilnenie administratívnej kapacity v celom regióne sú veľmi dôležité a Komisia ich podporuje, predovšetkým prostredníctvom investičného rámca pre západný Balkán. V období, keď sa vykonával audit, však Rada pre regionálnu spoluprácu nemala v krajinách veľký vplyv. V prípade Regionálnej školy verejnej správy (ReSPA) bolo príliš skoro, aby bolo možné určiť, či sa s jej pomocou zlepšila administratívna kapacita na západnom Balkáne.

XI

Politický dialóg v regióne západného Balkánu mal na právny štát v niekoľkých prípadoch len obmedzený dosah. Určitý pokrok sa v rámci neho dosiahol v súvislosti s reformou verejnej správy.

XII

V správe sa uvádza niekoľko konkrétnych merateľných odporúčaní na zlepšenie stanovovania cieľov a plánovania a realizácie projektov IPA na západnom Balkáne, ako aj na zvýšenie odhodlania šiestich vnútroštátnych orgánov krajín západného Balkánu posilniť ich administratívnu kapacitu.

01

Od pristúpenia Chorvátska v roku 2013 sa politika rozširovania EÚ na západnom Balkáne týkala šiestich krajín: Albánska, Bosny a Hercegoviny, Kosova*, bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko, Čiernej Hory a Srbska (pozri **obrázok 1**).

* Týmto vymedzením nie sú dotknuté pozície k štatútu a vymedzenie je v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1244 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

Obrázok 1

Politická mapa západného Balkánu



* Týmto vymedzením nie sú dotknuté pozície k štatútu a vymedzenie je v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1244 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

Zdroj: Európska komisia.

02

Po hospodárskej a politickej kríze v 80. rokoch minulého storočia a vzostupe nacionalizmu sa Juhoslávia v 90. rokoch rozpadla pozdĺž hraníc jej jednotlivých republík, najskôr na päť krajín, pričom v niekoľkých z nich to viedlo k ozbrojenému konfliktu. Čierna Hora (2006) a Kosovo (2008) neskôr tiež vyhlásili nezávislosť. Albánsko bolo do roku 1991 úplne izolovanou komunistickou diktatúrou a svoju verejnú správu si muselo vybudovať od základu. Hoci týchto šesť európskych krajín v minulosti postihli vážne etnické, politické a hospodárske konflikty, všetky sa usilujú o vstup do EÚ, v čom vidia spoločný cieľ. Všetkých šesť krajín západného Balkánu sú *kandidátske* alebo *potenciálne kandidátske krajiny* na vstup do EÚ (pozri **tabuľku 1** a **rámček 1**).

Tabuľka 1

Postavenie krajín západného Balkánu z hľadiska prístupu k EÚ

	Status kandidátskej krajiny (od roku)	Stav prístupových rokovaní
Albánsko	2014	Bez rokovaní
Bosna a Hercegovina	<i>Potenciálna kandidátska krajina</i>	Bez rokovaní
Kosovo	<i>Potenciálna kandidátska krajina</i>	Bez rokovaní
Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko	2005	Bez rokovaní
Čierna Hora	2010	Otvorených 22 kapitol, dve kapitoly uzavreté
Srbsko	2012	Otvorené dve kapitoly

Zdroj: Európska komisia.

Rámček 1

Pripojenie k EÚ

Inštitúcie EÚ často označujú existujúce zásady, politiky, zákony, postupy, povinnosti a ciele EÚ ako *acquis*. Jadrom prístupových rokovaní je *acquis*, ktoré tvorí 35 rôznych prístupových kapitol, o ktorých sa medzi EÚ a každou kandidátskou krajinou vedú rokovania. Napríklad kapitola 23 sa týka justície a základných práv a kapitola 24 spravodlivosti, slobody a bezpečnosti.

Medzivládne konferencie sú orgány, ktoré v súlade s rokovacím rámcom schváleným Radou prijímajú rozhodnutia o otvorení a predbežnom uzavretí kapitol. Na týchto konferenciách sa začali stretávať Čierna Hora od roku 2012 a Srbsko od roku 2014. Rada nedospela k rozhodnutiu ohľadom zriadenia rámca pre prístupové rokovania pre Albánsko a bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko, preto sa v ich prípade nezačali nijaké medzivládne konferencie. Bosna a Hercegovina a Kosovo ako potenciálne kandidátske krajiny nemali na začatie prístupových rokovaní právo.

03

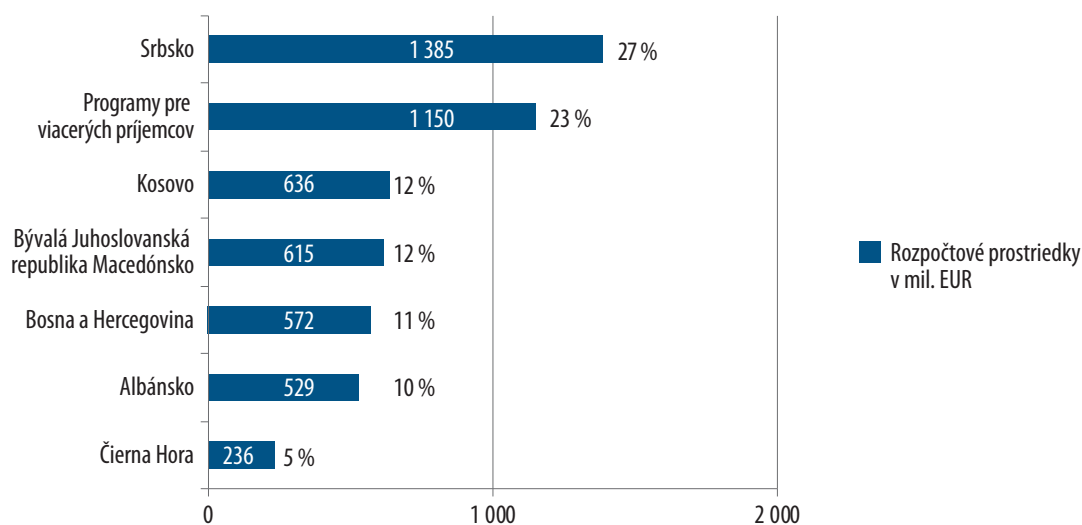
Cieľ začleniť tieto krajiny do EÚ bol ťažiskom vzťahov medzi EÚ a západným Balkánom od roku 2000 (pozri **prílohu I**). Komisia im od roku 2007 poskytuje finančnú pomoc prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (ďalej len „IPA“)¹, ako sa uvádza v **grafe 2** v prípade nástroja IPA I.

04

Európska únia v každom programe IPA podporila rôzne sektory, ako je právny štát², reforma verejnej správy, životné prostredie, doprava, rozvoj vidieka a sociálny rozvoj. Podporila aj cezhraničné programy a programy pre viacerých príjemcov pre všetkých šesť krajín západného Balkánu ako regiónu.

- 1 Nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006 zo 17. júla 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA I) (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 82) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA II) (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 11).
- 2 Základné práva, spravodlivosť a vnútorné veci, vrátane boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti.

Graf 2 Pridelené rozpočtové prostriedky z nástroja IPA I pre západný Balkán (2007 – 2013)



Poznámka: Percentá sú zaokrúhlené nahor.
Zdroj: Európska komisia, 31. decembra 2015.

05

Podpora nástroja IPA pre právny štát v prijímajúcich krajinách bola navrhnutá tak, aby privedla skupinu citlivých štátnych orgánov, ako sú ministerstvá, agentúry, policajné sily a justícia, k základným právam a *acquis* EÚ. Nástroj IPA pomohol aj zabezpečiť návrhy a prijatie lepších vnútroštátnych právnych predpisov.

06

Podpora reformy verejnej správy v rámci nástroja IPA vrátane riadenia verejných financií sa zaoberala aj citlivými oblasťami, ako je prijímanie zamestnancov založené na zásluhách a kvalitná odborná príprava v oblasti verejnej správy a celý rozpočtový cyklus vrátane výberu daní, tvorby rozpočtu, obstarávania, verejnej vnútornej finančnej kontroly, externého auditu a štatistík.

07

Komisia okrem toho prostredníctvom návrhov regionálnych programov podporila činnosti regionálnych organizácií, ako je Rada pre regionálnu spoluprácu (RRS) a Regionálna škola verejnej správy (ReSPA) a intervenčnú pomoc prostredníctvom investičného rámca pre západný Balkán (WBIF). Investičný rámec pre západný Balkán prispel k posilneniu administratívnej kapacity, hoci to nebolo jeho hlavným cieľom.

08

Komisia vo svojich výročných správach o pokroku hodnotí napredovanie kandidátskych a potenciálnych kandidátskych krajín v procese pristupovania k EÚ. Konkrétne v súvislosti so západným Balkánom Komisia v týchto správach spomenula rozšírenie korupcie a organizovanej trestnej činnosti a nedostatky ovplyvňujúce nezávislosť súdneho systému³. Komisia sleduje situáciu v každej krajine prostredníctvom monitorovacích návštev a návštev expertov a zasadnutí v rámci politického dialógu.

09

V politických usmerneniach pre budúcu Európsku komisiu sa stanovuje, že žiadna krajina sa nestane členom EÚ pred rokom 2020⁴. Prostredníctvom tohto nového časového rámca a vzhľadom na to, že krajiny západného Balkánu sú už teraz strategicky dôležitými partermi, má Komisia príležitosť dosiahnuť dlhodobé strategické ciele a pripraviť sa na budúce pristúpenia k EÚ nielen jednotlivých krajín, ale aj celého regiónu v rámci harmonizovaného procesu a koordinovaného regionálneho prístupu⁵.

- 3 Pozri správy o pokroku týkajúce sa Albánska, Bosny a Hercegoviny, Kosova, bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko, Čiernej Hory a Srbska, 2012 – 2015.
- 4 Úvodné vyhlásenie kandidáta na predsedu Európskej komisie Junckera na otváracom zasadnutí Európskeho parlamentu 15. júla 2014, bod 9.
- 5 Pozri závery Rady o rozširovaní a procese stabilizácie a pridruženía, 15356/15, 15. decembra 2015.

10

Vzhľadom na zistenia predchádzajúcich osobitných správ bolo naším cieľom posúdiť, či Komisia prostredníctvom programu IPA prispela k posilneniu administratívnej kapacity na západnom Balkáne. Zaoberali sme sa dvoma hlavnými otázkami:

- Riadila Komisia nástroj IPA na západnom Balkáne dobre?
- Posilnila sa vďaka nástroju IPA administratívna kapacita na západnom Balkáne?

11

Rozsah auditu sa týkal obdobia rokov 2007 – 2013 (IPA I), zohľadnili sme však aj prvé fázy obdobia rokov 2014 – 2020 (IPA II). Zamerali sme sa na dva sektory dôležité pre posilnenie administratívnej kapacity na západnom Balkáne:

- právny štát (základné práva, spravodlivosť a vnútorné veci) s osobitným dôrazom na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti;
- reforma verejnej správy vrátane riadenia verejných financií.

12

Ako sa uvádza v **tabuľke 2** z 902 mil. EUR na projekty v oblasti právneho štátu a reformy verejnej správy sme preskúmali 52 zmluvne uzavretých projektov v celkovej výške 109 mil. EUR (12 %)⁶. Z celkovej sumy regionálnych programov 1,16 mld. EUR sme preskúmali tri zmluvne uzavreté programy v celkovej výške 330 mil. EUR (28 %)⁷.

- Príloha II** obsahuje úplný zoznam týchto kontrolovaných projektov.
- Zoznam týchto programov sa nachádza v **prílohe III**.

Tabuľka 2 Nástroj predvstupovej pomoci (2007 – 2013) pre západný Balkán na účely administratívnej kapacity

Programy IPA na podporu administratívnej kapacity v krajinách západného Balkánu	Zmluvné sumy		Percentuálny podiel kontrolovaných programov	Počet projektov/programov, ktorých sa týkal audit
	Spolu	Kontrolované		
Národné programy, projekty právneho štátu	485	60	12 %	29
Národné programy, projekty reformy verejnej správy	417	49	12 %	23
SPOLU	902	109	12 %	52
Regionálne programy	1 160	330	28 %	3
CELKOVÝ SÚČET	2 062	439	21 %	

Poznámka: Sumy v miliónoch EUR; percentá sú zaokrúhlené nahor.

Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa údajov Európskej komisie, 30. júna 2015.

13

Dôležitou súčasťou našej práce bolo posúdenie, čo sa programami a projektmi EÚ dosiahlo z hľadiska výsledkov vymedzených v nariadení, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti⁸.

14

V rámci nášho prístupu k metaauditom sme najprv preskúmali skupinu osobitných správ Európskeho dvora audítorov a hodnotiacich správ Komisie týkajúcich sa regiónu západného Balkánu (pozri **tabuľku 3**). Po zohľadnení rozsahu metaauditov a preskúmaných správ sme určili medzery v auditoch, čo viedlo k tomu, že v období od marca do decembra 2015 sa vykonal rozsiahly dodatočný audit. Tento dodatočný audit zahŕňal administratívnu kontrolu pokroku Komisie, správy z monitorovania, preskúmanie správ expertov a správ zo schôdzí a rozhovory so zamestnancami Komisie, Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), delegácií EÚ, príslušných vnútroštátnych orgánov krajín západného Balkánu a Rady pre regionálnu spoluprácu.

8 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti. Dvanásť odôvodnenie v preambule a článok 12 (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 95).

Tabuľka 3

Použité predchádzajúce audítorské a hodnotiace správy

Zdroje	Odkazy na dokumenty
OSOBITNÉ SPRÁVY EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV	20/2016 Posilňovanie administratívnej kapacity v Čiernej Hore: došlo k pokroku, no v mnohých kľúčových oblastiach sú potrebné lepšie výsledky
	11/2016 Posilňovanie administratívnej kapacity v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko: obmedzený pokrok v zložitej situácii
	19/2014 Predvstupová pomoc EÚ pre Srbsko
	18/2014 Systémy hodnotenia a monitorovania zameraného na výsledky generálneho riaditeľstva EuropeAid
	18/2012 Pomoc Európskej únie Kosovu týkajúca sa právneho štátu
	14/2011 Zlepšila pomoc EÚ schopnosť Chorvátska riadiť financovanie po pristúpení?
	12/2009 Účinnosť projektov Komisie v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí na západnom Balkáne
5/2007 Riadenie programu CARDS Komisiou	
HODNOTENIA	Podpora nástroja IPA na boj proti korupcii, august 2015
	Zásady verejnej správy. Základné merania iniciatívy SIGMA (Albánsko, Bosna a Hercegovina, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko, Kosovo, Čierna Hora, Srbsko), apríl 2015
	Metahodnotenie pomoci v rámci IPA, september 2013
	IPA – Priebežné hodnotenie a metahodnotenie pomoci v rámci IPA, hodnotenie programov pre viacerých príjemcov, jún 2013
Právny štát, reforma súdnictva a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na západnom Balkáne, február 2013	

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Časť I – Riadila Komisia nástroj IPA na západnom Balkáne dobre?

15

Posudzovali sme riadenie nástroja predvstupovej pomoci Komisiou počas celého programového cyklu nástroja, a to na základe týchto kritérií auditu:

- Mal nástroj IPA špecifické a merateľné ciele?
- Vychádzali programy a projekty z jasných potrieb?
- Bola pomoc skutočne vyplatená (čerpanie)?
- Uplatnili sa prísne podmienky pre pridelenie pomoci (podmienenosť)?
- Bolo monitorovanie vykonávania a hodnotenie výsledkov účinné?
- Bola pomoc darcov koordinovaná účinne?

Ciele počas IPA I neboli vždy špecifické a merateľné

16

V nariadení EÚ o rozpočtových pravidlách sa stanovuje, že pre všetky sektory činností v rozpočte sa musia stanoviť špecifické a merateľné ciele⁹. Nariadenia o IPA¹⁰ a dokumenty o viacročnom orientačnom plánovaní Komisie riešia dôležitosť právneho štátu a reformy verejnej správy na západnom Balkáne.

Národné programy mali často všeobecné ciele

17

Ciele počas IPA I mali taký všeobecný rozsah, že často neboli špecifické a nebolo možné ich merať prostredníctvom konkrétnych cieľov¹¹. V prípade Čiernej Hory, s ktorou sa prístupové rokovania začali v roku 2012, a Srbska, ktorého prístupové rokovania sa začali v roku 2014, však Komisia vymedzila jasné a merateľné ciele v oblasti právneho štátu, ktoré by v prípade ich nesplnenia mohli zablockovať rokovania o rozšírení¹².

9 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1).

10 Nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006, ktoré sa vykonáva nariadením Komisie (ES) č. 718/2007 z 12. júna 2007 a nariadenie (EÚ) č. 231/2014, ktoré sa vykonáva vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 447/2014 z 2. mája 2014.

11 Analýza Dvora audítorov týkajúca sa európskych dohôd o partnerstve, dohôd o stabilizácii a pridružení a výročných správ o činnosti GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení (2013, 2014). V metaodnotení pomoci v rámci IPA (september 2013, s. 20) boli uvedené všeobecné ciele, ktoré „často neobsahovali dostatočne merateľné ciele“.

12 Plán riadenia na rok 2015, GR pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení, s. 4 a 18; COM(2012) 600 final z 10. októbra 2012 „Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2012 – 2013“, s. 4.

18

Od roku 2010 Komisia okrem toho začala namiesto zväčša individuálnych projektov podporovať zreteľnejší a lepšie merateľný sektorový prístup¹³, v rámci ktorého programy a projekty jasne zapadajú do sektorových stratégií. Komisia plánovala, že počas vykonávania IPA II bude v plnej miere uplatňovať sektorový prístup¹⁴.

Regionálne programy mali vo všeobecnosti špecifické a merateľné ciele

19

Ciele regionálnych programov, ktoré sme preskúmali, boli vo všeobecnosti špecifické a obsahovali merateľné ciele. Vzhľadom na históriu konfliktov medzi krajinami západného Balkánu mali regionálne programy väčšinou výslovný cieľ týkajúci sa regionálnej integrácie, ktorý zodpovedal cieľom IPA v oblasti podpory zmierenia po ukončení konfliktu, budovania dôvery a obnovy¹⁵ (pozri **rámček 2**).

- 13 COM(2011) 666 final z 12. októbra 2011 „Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2011 – 2012“, s. 20.
- 14 Nástroj predvstupovej pomoci (IPA II), orientačný strategický dokument pre viacero krajín (30. júna 2015) a orientačné strategické dokumenty pre Albánsko a Čiernu Horu (18. augusta 2014), bývalú Juhoslovanskú republiku Macedónsko a Srbsko (19. augusta 2014), Kosovo (20. augusta 2014) a Bosnu a Hercegovinu (15. decembra 2014).
- 15 Trináste odôvodnenie preambuly a článok 2 písm. g) nariadenia Rady (ES) č. 1085/2006.

Rámček 2

Investičný rámec pre západný Balkán (WBIF)

Investičný rámec pre západný Balkán je zreteľne zameraný na zabezpečenie finančnej a technickej pomoci pre strategické investície a jeho ciele boli merateľné pomocou jasných ukazovateľov (napr. počet projektových žiadostí, vyplatená technická pomoc, poskytnuté finančné prostriedky)¹⁶.

¹⁶ <https://www.wbif.eu/>

Programy a projekty vychádzali z potrieb, ale hodnotenia určitých príjemcov sa vyznačovali značnými nedostatkami

20

Počas tvorby programov v rámci IPA I Komisia vypracovala dokumenty o plánovaní (dokumenty o viacročnom orientačnom plánovaní), v ktorých určila, ktoré kľúčové sektory sa podporia v rámci IPA. Vnútroštátne orgány vytvorili vlastné posúdenia potrieb, a to buď na základe vlastnej iniciatívy, alebo na podnet Komisie.

Posúdenia potrieb na úrovni Komisie

21

Dokumenty o viacročnom orientačnom plánovaní spravidla vychádzali z priorít, ktoré sa určili v správach o pokroku a v rámci prístupových partnerstiev. Neboli založené na posúdeniach základného scenára prijímajúcich krajín pre posudzovanie administratívnej kapacity v rozličných sektoroch (napr. v sektore právneho štátu), ani sa v nich nezohľadňovala skutočná politická vôľa týchto krajín uskutočniť reformu. Skúmané projekty jasne vychádzali z potrieb určených Komisiou a dohodnutých s prijímajúcimi krajinami.

22

Na úrovni jednotlivých krajín boli dokumenty o plánovaní v rámci IPA I nahradené pri tvorbe programov v rámci IPA II orientačnými strategickými dokumentmi (2014 – 2020). V týchto dokumentoch sa venovalo viac pozornosti schopnosti príjemcov zaviazat' sa k reforme sektora na politickej úrovni a k hospodáreniu s finančnými prostriedkami nástroja IPA.

Posúdenia potrieb na úrovni príjemcov

23

Hoci všetky krajiny západného Balkánu mali komplexnú národnú stratégiu s posúdením potrieb na riešenie sektora reformy verejnej správy, takáto stratégia chýbala v prípade sektora právneho štátu v Albánsku a Kosove. V Bosne a Hercegovine bola stratégia reformy súdnictva prijatá príliš neskoro (pozri **rámček 3**).

Rámček 3

Stratégia reformy súdnictva v Bosne a Hercegovine na roky 2014 – 2018

Prijatie tejto stratégie bolo súčasťou politického dialógu EÚ s vnútroštátnymi orgánmi, predovšetkým prostredníctvom štruktúrovaného dialógu o súdnictve. Stratégia reformy súdnictva bola prijatá až v roku 2015, lebo ju zdržiavali politické nezhody medzi orgánmi Bosny a Hercegoviny. Najmä Srbská republika (pozri **obrázok 3**) sústavne spochybňovala posúdenie potrieb vykonané Komisiou v rámci IPA. Tým oslabovala relevantnosť národných posúdení potrieb, a to najmä v prípade projektov, ktoré boli zamerané na podporu koordinácie medzi činnosťami boja proti korupcii, policajnými orgánmi a miestnymi orgánmi verejnej správy.

Politická mapa Bosny a Hercegoviny



Zdroj: Eurostat.

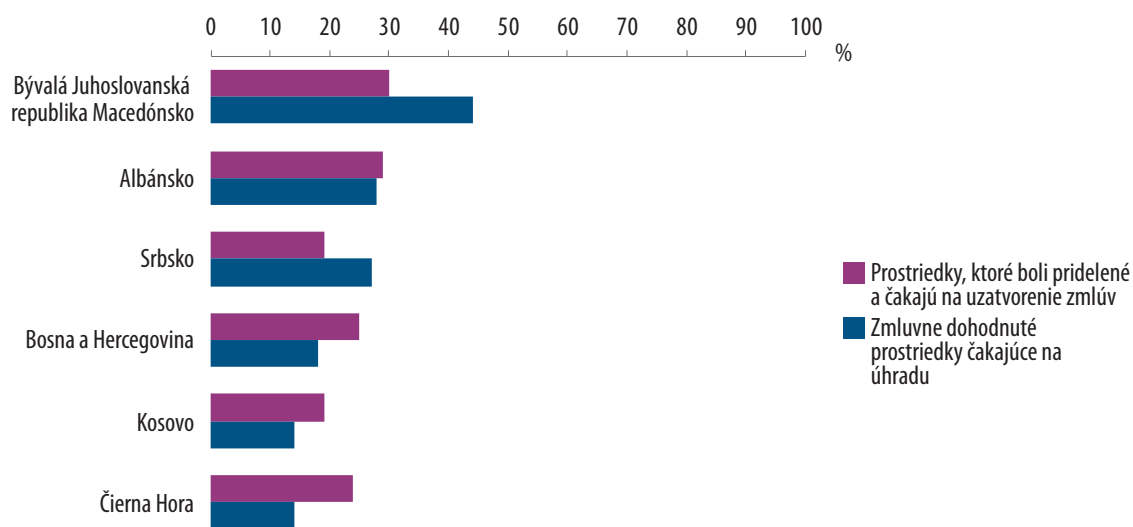
Čerpaniu finančných prostriedkov IPA občas prekážala nedostatočná administratívna kapacita

24

V niektorých krajinách západného Balkánu bolo náročné vyplácať zmluvne dohodnuté sumy v rámci IPA I (pozri **obrázok 4**), a to najmä z dôvodu nedostatočných administratívnych kapacít.

Obrázok 4

Čerpanie prostriedkov vyjadrené ako percentuálny podiel pridelených rozpočtových prostriedkov, ktoré čakajú na uzatvorenie zmlúv, a ako percentuálny podiel zmluvne dohodnutých súm čakajúcich na úhradu, IPA I (2007 – 2013)



Zdroj: Výpočet Európskeho dvora audítorov založený na údajoch Európskej komisie, 31. decembra 2015.

25

Na základe preskúmania rozličných operačných štruktúr IPA na západnom Balkáne možno túto skutočnosť čiastočne vysvetliť tým, že Komisia decentralizovala podstatné časti riadenia nástroja IPA a previedla ich na vnútroštátne orgány¹⁷. Ako sme si všimli v prípade bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko a Srbska (pozri **rámček 4**), ako aj v prípade Albánska, táto decentralizácia si vyžadovala obdobie učenia a náročnejšiu štruktúru riadenia¹⁸.

- 17 Od 1. januára 2014 bol pojem „decentralizované hospodárenie“ nahradený pojmom „nepriame hospodárenie tretích krajín“.
- 18 Okrem iných požiadaviek decentralizované hospodárenie v sebe zahŕňalo certifikáciu národného povoľujúceho úradníka, vytvorenie operačnej štruktúry IPA a orgánu auditu, ako aj predbežnú kontrolu všetkých decentralizovaných projektov IPA delegáciou Únie. Pozri články 11 až 31 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).

Rámček 4

Skúsenosti s decentralizáciou hospodárenia v rámci IPA I

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko

Komisia decentralizovala hospodárenie v súlade s nariadením o rozpočtových pravidlách¹⁹ a nariadeniami IPA I. Od Komisie sa však v týchto nariadeniach nevyžadovalo, aby posúdila, či sú vnútroštátne orgány pripravené zvládnuť taký objem a zložitost' finančných prostriedkov, ktoré sa mali decentralizovať²⁰. Po decentralizácii sa národná štátna správa snažila dodržať termíny a predkladať zmluvné dokumenty prijateľnej kvality. Decentralizácia v mnohých prípadoch viedla k strate projektov určených na finančnú podporu kľúčových reforiem a očakávajú sa ďalšie straty²¹.

Srbsko

Zriadenie orgánu auditu a operačného orgánu na riadenie projektov IPA boli ovplyvnené dlhotrvajúcimi a závažnými nedostatkami, ktoré Komisia zistila pri svojich vlastných auditoch. Decentralizované hospodárenie nebolo spojené s predbežným komplexným posúdením riadenia verejných financií na úrovni krajiny²², no bolo založené výhradne na dodržiavaní požiadaviek vnútornej kontroly stanovených v nariadení o rozpočtových pravidlách zo strany štruktúr IPA v Srbsku²³.

19 Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s. 1) v platnom znení.

20 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 11/2016 „Posilňovanie administratívnej kapacity v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko: obmedzený pokrok v zložitej situácii“, bod 47 (<http://eca.europa.eu>).

21 Tamže, body 48 a 50.

22 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 19/2014 „Predvstupová pomoc EÚ pre Srbsko“, bod 79 (<http://eca.europa.eu>).

23 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012, o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

26

V rámci nástroja IPA II (2014 – 2020) sa venuje väčšia pozornosť zlepšeniu celých systémov riadenia verejných financií jednotlivých krajín. Programy IPA II však boli prijaté až na úplnom konci roku 2014 z dôvodu oneskorení v novom legislatívnom rámci a postupoch nástroja IPA. Uzatváranie zmlúv a vyplácanie prostriedkov sa ešte viac omeškali v dôsledku ratifikačného procesu v prijímajúcich krajinách. Výsledkom bolo, že v čase konania auditu bolo príliš skoro vyjadrovať sa na tému zmluvne dohodnutých a vyplatených súm v rámci IPA II.

Komisia neuplatňovala prísne podmienky systematicky

27

Komisia sa vo svojich stratégiách rozširovania nasledujúcich po sebe opakovane odvolávala na „prísnu podmienenosť“²⁴, tento pojem však osobitne nevymedzi-la. Podmienenosť je zásada stanovenia určitých podmienok pred uzatvorením zmluvy alebo vykonaním platby, a to na politickej úrovni, úrovni programu alebo projektu. Ak príjemca nesplní tieto vopred stanovené podmienky, Komisia môže prijať také opatrenia, ako je napríklad pozastavenie platieb pre celý program, zníženie výšky pomoci v budúcnosti alebo zrušenie projektu.

28

Na úrovni jednotlivých programov Komisia uplatňovala prísne podmienky len vo veľmi malom počte prípadov, predovšetkým v Bosne a Hercegovine (pozri **rámček 5**) a v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko²⁵.

24 Podľa stratégie rozširovania Komisie v rokoch 2011 – 2012 „stredobodom prístupového procesu a jeho úspešnosti sa stal záväzok, podmienenosť a dôveryhodnosť“ (s. 2) a podmienenosť bude dôsledná a prísna (s. 18 a 23). Vo svojej stratégii rozširovania v rokoch 2012 – 2013 sa Komisia odvolávala na prísnu podmienenosť (s. 2, 3, 16 a 22), rovnako ako aj v stratégii rozširovania v roku 2014 (s. 2 a 19) a v stratégii rozširovania v roku 2015 (s. 12).

25 Pozastavenie platieb, ako sa stanovuje v článku 46 nariadenia Komisie (ES) č. 718/2007.

Rámček 5

Prísna podmienenosť na úrovni programu, program Spravodlivosť v Bosne a Hercegovine

V roku 2013 sa zastavil proces integrácie Bosny a Hercegoviny do EÚ. Politickí predstavitelia krajiny zjavne neboli schopní ani ochotní dospieť ku konsenzu potrebnému na napredovanie na predvstupovej ceste. Príkladom bola neschopnosť krajiny alebo nedostatok politickej vôle vykonať rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva²⁶. V dôsledku toho Komisia uplatnila podmienenosť prostredníctvom zníženia pridelených rozpočtových prostriedkov v rámci nástroja IPA I na rok 2013 o 45 mil. EUR a uložením ďalšieho zníženia pridelených rozpočtových prostriedkov v rámci nástroja IPA II²⁷. Keď Bosna a Hercegovina neprijala novú celkovú stratégiu reformy sektora spravodlivosti podporovanú všetkými štyrmi ústavnými entitami vrátane Srbskej republiky (pozri mapu na **obrázku 3**), Komisia pozastavila prebiehajúcu rozpočtovú podporu v oblasti spravodlivosti.

26 Vo veci *Sejdić a Finci/Bosna a Hercegovina* (december 2009) Európsky súd pre ľudské práva zistil, že Bosna a Hercegovina porušila právo žalobcov na zvolenie len preto, lebo patrili k etnickým menšinám.

27 Krajine bolo na roky 2014 až 2017 pridelených 165 mil. EUR v porovnaní s 331 mil. EUR v rokoch 2007 až 2010.

29

Na úrovni jednotlivých projektov Komisia neuplatňovala prísne podmienky systematicky, ako sa uvádza v príkladoch v **rámčeku 6**. Hoci Európsky dvor audítorov v roku 2011 odporučil venovať viac pozornosti tomu, aby boli návrhy projektov v ostatných krajinách pred pristúpením dostatočne vypracované na vykonanie²⁸, Komisia to nezabezpečila vo všetkých prípadoch. To malo vplyv na výsledky projektov v niekoľkých krajinách²⁹.

28 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 14/2011 „Zlepšila pomoc EÚ schopnosť Chorvátska riadiť financovanie po pristúpení?“, bod 53 (<http://eca.europa.eu>).

29 Pozri hodnotenie týkajúce sa právneho štátu, reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na západnom Balkáne, február 2013, s. 240.

Rámček 6

Príklady neuplatnenia prísnej podmienenosti v priebehu IPA I

Albánsko

V prípade siedmich z 15 kontrovaných projektov Komisia nestanovila prísne podmienky vo fáze uzatvárania zmluvy³⁰ a pred uskutočnením platieb. Netýkalo sa to len projektov s komplexnými cieľmi (ako je posilnenie protikorupčných opatrení), ale aj projektov zameraných na pomerne priame výsledky, ako je projekt justičného paláca v Tirane (pozri **prílohu II**, projekt č. 10). V prípade tohto projektu chýbali potrebné povolenia a údajné nezrovnalosti týkajúce sa vlastníctva pôdy boli príčinou ďalších ťažkostí. Po štyri a pol roka trvajúcich rokovaní s ministerstvom spravodlivosti Komisia projekt zrušila a časť finančných prostriedkov pridelila na opatrenia, ktoré nesúviseli so sektorom právneho štátu.

Srbsko

Komisia nevenovala dostatočnú pozornosť podmienenosti, stanoveniu postupu pri tvorbe projektov a právnym nedostatkom. Toto zanedbanie často ohrozovalo hladkú a včasnú realizáciu projektov³¹. Po roku 2012 sa návrhy projektov občas odkladali alebo sa obmedzil ich rozsah, pretože chýbali povolenia alebo neboli predložené požadované štúdie realizovateľnosti.

30 Pozri **prílohu II**, albánske projekty v sektore právneho štátu č. 2, 3, 4, 5, 9 a 10 a projekt riadenia verejných financií č. 2.

31 Osobitná správa č. 19/2014 „Predvstupová pomoc EÚ pre Srbsko“, rámček 5 a body 27 a 31 (<http://eca.europa.eu>).

Komisia bola celkovo účinná pri monitorovaní vykonávania a čiastočne účinná pri vykonávaní opatrení vyplývajúcich z hodnotení

30

Komisia monitorovala sektorové reformy a realizáciu projektov priamo aj prostredníctvom šiestich delegácií EÚ na západnom Balkáne. Najvyššia úroveň monitorovania sa konala dvakrát za rok v rámci spoločných schôdzí monitorovacieho výboru a pravidelnejšie v rámci sektorových monitorovacích výborov. Delegácie EÚ monitorovali aj vykonávanie na mieste.

31

Komisia v rámci svojho cyklu hodnotení vykonávala sektorové a tematické hodnotenia. Tieto hodnotenia by sa nemali zamieňať s výročnými správami o pokroku kandidátskych a potenciálnych kandidátskych krajín, čo sú oficiálne politické posúdenia týchto krajín Komisiou.

Komisia bola vo všeobecnosti účinná pri monitorovaní vykonávania

32

Delegácie EÚ efektívne monitorovali projekty IPA vo všetkých sektoroch prostredníctvom:

- a) kontrol zákonnosti a riadnosti na základe riadiacich a informačných systémov;
- b) koordinačných stretnutí s dodávateľmi a štátnymi správami príjemcov vrátane kontrol na mieste;
- c) výročných správ povoľujúceho úradníka vymenovaného subdelegovaním;
- d) spoločných schôdzí monitorovacieho výboru a sektorového monitorovacieho výboru;
- e) interných štvrtročných monitorovacích tabuliek v prípade projektov s vyšším rizikom.

33

Komisia účinne monitorovala vykonávanie IPA a plnenie výstupov³². Popri uvedených monitorovacích nástrojoch sa správy o monitorovaní zameranom na výsledky riadili štandardnou metodikou Komisie a väčšinou sledovali výsledky prebiehajúcich projektov. Prístup monitorovania zameraného na výsledky však odhalil tri závažné nedostatky.

32 Audítorský tím v tejto súvislosti zhromaždil dôkazy delegácií Európskej únie v Albánsku, Bosne a Hercegovine a Srbsku.

34

Po prvé, keďže sa značný počet projektov IPA, ktoré sme posúdili, týkal zmlúv s hodnotou nižšou ako 1 mil. EUR, hodnota týchto projektov bola nižšia ako prahová hodnota pre správy z monitorovania zameraného na výsledky. V dôsledku toho sa monitorovanie zamerané na výsledky nevzťahovalo na všetky politicky citlivé projekty. Po druhé, ani v jednej z posudzovaných správ sa nemeral súlad s podmienenosťou. Po tretie, neprítomnosť následného monitorovania projektov³³ znamenala, že nebolo možné merať udržateľnosť projektu.

Komisia bola čiastočne účinná pri vykonávaní opatrení vyplývajúcich z hodnotení

35

Pokiaľ ide o právny štát, Komisia vykonala komplexné medziodvetvové hodnotenie IPA na západnom Balkáne, ako aj dve tematické hodnotenia projektov IPA týkajúcich sa právneho štátu a boja proti korupcii³⁴. Komisia v úzkej spolupráci s Radou Európy a Benátskou komisiou³⁵ financovala veľký počet správ o súdnictve z návštev expertov, v ktorých sa poukázalo napríklad na to, že zatiaľ neexistovali nijaké výsledky týkajúce sa úspešných odsúdení za spáchanie trestného činu.

36

Komisia napriek tomu nevyužila vlastné hodnotenia ani správy z návštev expertov na lepšie využitie podmienenosti. Neprispôsobila ukazovatele správ o monitorovaní zameranom na výsledky pri projektoch právneho štátu, ktoré mali tendenciu zameriavať sa na výstupné ukazovatele prebiehajúcich projektov. Komisia dokonca uviedla, že často chýbali následné opatrenia k projektom v rámci sektora právneho štátu nástroja IPA.

37

V súvislosti s reformou verejnej správy Komisia nevykonala komplexné hodnotenie podpory IPA, niektoré hodnotenia sa však týkali malého počtu projektov IPA v tejto oblasti.

- 33 Tematické hodnotenie týkajúce sa právneho štátu, reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na západnom Balkáne – 3. časť, hlavná záverečná správa, február 2013, s. 60.
- 34 Metodické hodnotenie pomoci v rámci IPA a hodnotenie programov pre viacerých príjemcov, september 2013. Tematické hodnotenie týkajúce sa právneho štátu, reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na západnom Balkáne – 3. časť, hlavná záverečná správa, február 2013. Tematické hodnotenie finančnej podpory v rámci IPA na boj proti korupcii, hlavná záverečná správa, august 2015.
- 35 Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva má sídlo v Benátkach v Taliansku a okrem iných činností poskytuje právne poradenstvo členským štátom Rady Európy, predovšetkým im pomáha dosiahnuť súlad ich jurisdikcií s európskymi normami právneho štátu (<http://www.venice.coe.int>).

Napriek značným nedostatkom na strane príjemcov Komisia efektívne podporila koordináciu darcov

38

Zásada darcov vedených dotknutými krajinami je stanovená v Parížskej deklarácii o účinnosti pomoci (2005)³⁶. Podľa tejto zásady, ktorá sa vzťahuje aj na finančné prostriedky nástroja IPA, by každá prijímajúca krajina mala stanoviť realistické ciele v malom počte sektorov a mala by sa vyhnúť prekryvaniu darcovskej pomoci. Komisia v celom regióne účinne podporovala zodpovednosť prijímajúcich krajín za organizovanie koordinácie darcov.

Koordinácia darcov na regionálnej úrovni

39

Z prostriedkov regionálnych programov IPA sa financuje investičný rámec pre západný Balkán (WBIF) aj Rada pre regionálnu spoluprácu (RRS). Medzi ich cieľmi bolo zamerať sa na zlepšenie koordinácie darcov v krajinách západného Balkánu (pozri **rámček 7**).

36 COM(2007) 72 final z 28. februára 2007 „Kódex EÚ týkajúci sa rozdelenia práce v oblasti rozvojovej politiky“.

Regionálna koordinácia darcov na západnom Balkáne

WBIF

V súvislosti s projektmi infraštruktúry investičného rámca pre západný Balkán jediný infraštruktúrny projekt ropovodu predložený všetkými krajinami západného Balkánu v decembri 2015 uľahčil hodnotenie projektu a výberový proces.

RRS

Jeden z cieľov RRS zahŕňal poskytnutie „regionálnej perspektívy“ v rámci darcovskej pomoci³⁷. S výnimkou jednej schôdze, ktorá sa konala v roku 2015, krajiny západného Balkánu nevyužívali RRS na účely koordinácie darcov.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>. Pozri stanovky Rady pre regionálnu spoluprácu.

Koordinácia darcov na úrovni príjemcov

40

Koordinácia darcov prijímajúcou krajinou bola účinná v Srbsku, čiastočne účinná bola v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko a Čiernej Hore a neúčinná v Albánsku, Bosne a Hercegovine a Kosove (pozri **rámček 8**). Príčinou bol nedostatok vedenia a administratívnej kapacity v rámci vnútroštátnych štruktúr zodpovedných za koordináciu darcov. Všimli sme si však, že Komisia príjemcov podporovala v tom, aby sa zabezpečila určitá úroveň koordinácie darcov.

Rámček 8

Neúčinná koordinácia darcov na úrovni príjemcov

Albánsko

Preskúmali sme darcovské činnosti Úradu pre rozvojové programy, financovanie a zahraničnú pomoc. Tento útvar nemal jasnú organizačnú štruktúru, nemal dostatok zamestnancov ani databázu darcov. Hoci pracovné skupiny sektora darcov boli nečinné od roku 2013, Komisiou vedený technický sekretariát darcov viedol k účinnému vzájomnému dopĺňaniu a rozdeleniu práce medzi darcami. Z rozhovorov so spoločenstvom darcov (USA, Taliansko, Francúzsko) vyplynulo, že darcovia delegáciu EÚ v Tirane za jej úsilie celkovo chválili.

Kosovo

Do konca roku 2011 nefungovali účinné mechanizmy na koordináciu darcov a odvtedy aj napriek rôznym iniciatívam na koordináciu darcov v jednotlivých sektoroch darcovia z EÚ a ďalší medzinárodní darcovia požadovali, aby kosovské inštitúcie vystupovali aktívnejšie pri koordinácii darcov a následných opatreniach na technickej úrovni³⁸. Potvrdili to aj nedávne interné dokumenty Komisie.

38 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 18/2012 „Pomoc Európskej únie Kosovu, týkajúca sa právneho štátu“, body 82 a 86 (<http://eca.europa.eu>).

Časť II – Posilnila sa vďaka nástroju IPA administratívna kapacita na západnom Balkáne?

41

Od roku 2007 bol nástroj IPA jediným finančným nástrojom EÚ zriadeným na účely posilnenia administratívnej kapacity na západnom Balkáne. V rámci sektorov právneho štátu na jednej strane a reformy verejnej správy na druhej strane sme posudzovali:

- a) či Komisia dosiahla plánované výstupy účinným spôsobom;
- b) či výsledky nástroja IPA nad rámec výstupov boli udržateľné;
- c) či sa v rámci politického dialógu účinne riešilo posilnenie administratívnej kapacity.

Komisia dosiahla plánované výstupy účinným spôsobom

42

Skúmané projekty v rámci národných aj regionálnych programov vo všetkých sektoroch priniesli plánované, zmluvne dohodnuté výstupy³⁹. Napríklad väzenie v meste Fier v Albánsku a systém informačnej technológie Vysokej rady pre sudcov a prokuratúru boli dokončené včas a v súlade so zadávacími podmienkami vymedzenými v zmluvách (pozri **fotografie 1 a 2**).

39 Táto pripomienka vychádza z kontrolovanej vzorky posúdenej v roku 2015 (pozri **prílohu II**). Podobnú pripomienku mala aj Komisia vo svojom metahodnotení, s. 6 (2013).

Fotografia 1

Dokončené väzenské cely, projekt stavby väznice v meste Fier v Albánsku

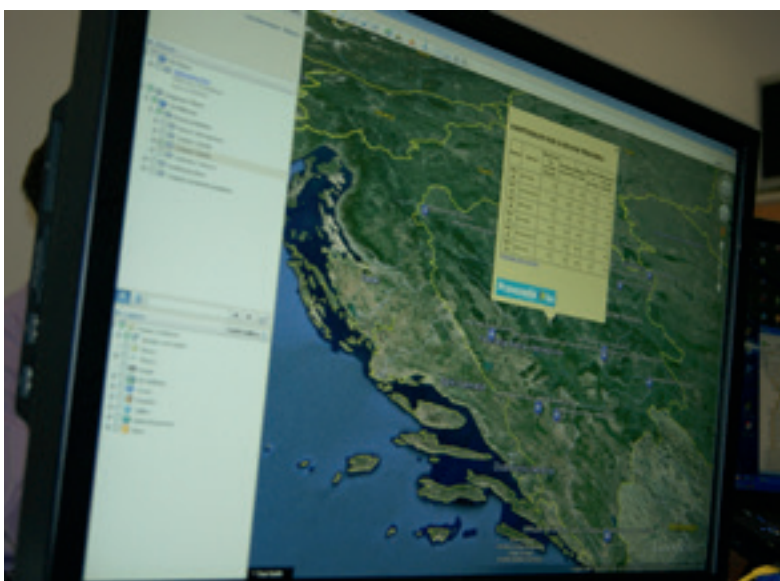


© Eriton Hasaj, 2014.

Zdroj: Európska komisia (Siedma priebežná a záverečná správa, s. 33).

Fotografia 2

Projekt informačných technológií v rámci Vysokej rady pre sudcov a prokuratúru, ktorá vykonáva dohľad nad súdnictvom Bosny a Hercegoviny zo Sarajeva



© Vysoká rada pre sudcov a prokuratúru Bosny a Hercegoviny.

Zdroj: Európska komisia (záverečná opisná správa k projektu, s. 23).

Nástroj predvstupovej pomoci pre právny štát a reformu verejnej správy bol čiastočne udržateľný

Projekty právneho štátu boli čiastočne udržateľné

43

Komisii sa len čiastočne podarilo premeniť výstupy projektu na udržateľné výsledky v rozličných oblastiach sektora právneho štátu, ktoré mali podporu v rámci nástroja IPA (napr. presadzovanie práva, štátna prokuratúra, súdy, protikorupčné agentúry). 15 z 29 projektov právneho štátu v kontrolovanej vzorke národných projektov bolo neudržateľných⁴⁰. Dôvody, prečo boli výsledky neudržateľné, často spočívali v úrovni prijímajúcej krajiny a patrili medzi ne nepostačujúci rozpočet a počet zamestnancov, slabá koordinácia a nedostatok politickej vôle reformovať inštitúcie a vykonávať následné opatrenia.

44

V prípade týchto 15 projektov Komisia neuplatnila dostatočne relevantné podmienky pred tým, ako schválila zmluvy. Zmluvy IPA by mali obsahovať podmienku, aby sa v sektore reformy súdnictva zaviedli lepšie záruky. Nesplnenie tejto podmienky by viedlo k tomu, že by sa každoročne pridelované rozpočtové prostriedky IPA mohli až do odvolania pozastaviť.

45

Na regionálnej úrovni Rada pre regionálnu spoluprácu do svojej stratégie Juhovýchodná Európa 2020 viditeľne začlenila súdnictvo a boj proti korupcii⁴¹. Hoci sa Rada pre regionálnu spoluprácu výrazne spoliehala na financovanie z prostriedkov nástroja IPA⁴², pokiaľ ide o právny štát, počas auditu sme si nevšimli podstatné aktivity tejto medzinárodnej organizácie krajín západného Balkánu.

Vplyv nástroja IPA I na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti bol obmedzený

46

Organizácia Transparency International od roku 1995 uverejňuje poradie krajín podľa celosvetového indexu vnímania korupcie⁴³ – čím vyššie je krajina v poradí, tým vyššia úroveň vnímanej korupcie. V **grafe 5** je znázornené poradie šiestich krajín západného Balkánu za posledných šesť rokov, ktoré zodpovedali poslednej časti obdobia vykonávania nástroja IPA I a obdobiu po jeho skončení.

40 Pozri **prílohu II**, projekty právneho štátu v Albánsku (č. 2, 3, 4, 5, 9 a 10), Bosne a Hercegovine (č. 11 a 14), bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko (č. 21 a 22), Čiernej Hore (č. 23) a Srbsku (č. 25, 26, 27 a 28).

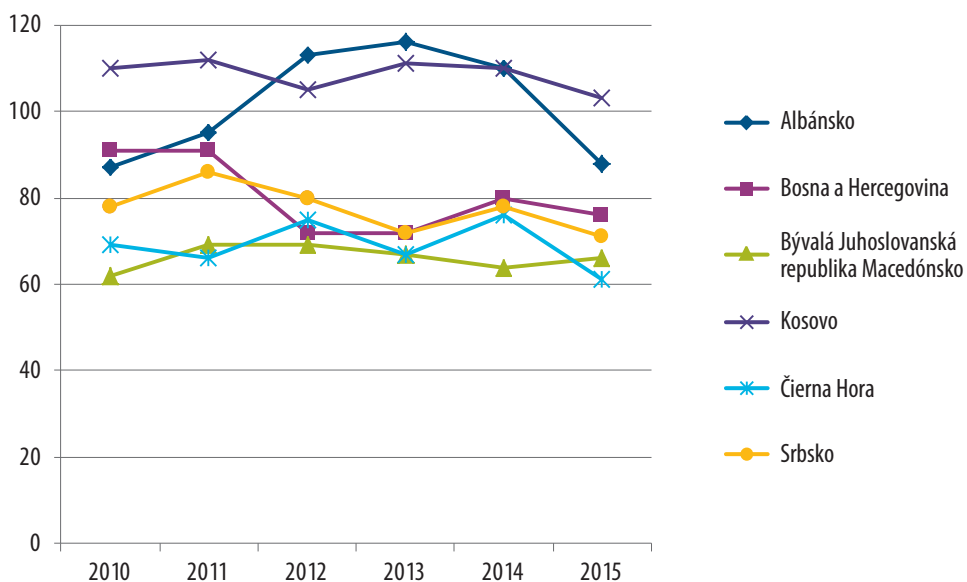
41 Stratégia Juhovýchodná Európa 2020, RRS, s. 31 až 33.

42 Rada pre regionálnu spoluprácu sa pri svojom administratívnom fungovaní a pri realizácii svojich projektov spolieha na finančné prostriedky nástroja IPA (14 mil. EUR vyplatených v rokoch 2007 až 2013), keďže minimálne ročné členské poplatky vo výške 50 000 EUR na člena rady nepokrylo všetky jej náklady.

43 Organizácia Transparency International vymedzuje korupciu ako „zneužitie zverenej právomoci na účely súkromného zisku“; pozri <http://www.transparency.org/>. „Kontrola korupcie“ – ukazovateľ riadenia Svetovej banky – ukazuje podobné poradie šiestich krajín západného Balkánu; pozri <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Graf 5

Poradie krajín západného Balkánu podľa indexu vnímania korupcie



Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa indexu vnímania korupcie organizácie Transparency International (2010 – 2015).

47

V roku 2015 sa Albánsko nachádzalo na 88. a Kosovo na 103. mieste indexu vnímania korupcie, čím sa tieto krajiny dostali na rovnakú úroveň ako Egypt a Etiópia. Ostatné štyri krajiny západného Balkánu sa na indexe v rokoch 2010 až 2015 umiestnili od 60. do 80. miesta.

48

Z výročných správ o pokroku, prieskumov a dvoch tematických hodnotení vyplýva, že Komisia vedela o tom, že politické zasahovanie do činnosti súdov je v krajinách západného Balkánu rozšírené rovnako ako korupcia na vysokej úrovni a organizovaná trestná činnosť⁴⁴ (pozri **rámček 9**). V Čiernej Hore a Srbsku, dvoch krajinách, s ktorými EÚ začala prístupové rokovania⁴⁵, však bola úroveň pripravenosti na reformu súdnictva vyššia než v ostatných štyroch krajinách.

44 Správy o pokroku v rokoch 2012 – 2015. Hodnotenie „Podpora nástroja IPA na boj proti korupcii“, august 2015. Hodnotenie „Právny štát, reforma súdnictva a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na západnom Balkáne“, február 2013.

45 Správa o pokroku za rok 2015, Čierna Hora, s. 14, 15, 18 a 19. Správa o pokroku za rok 2015, Srbsko, s. 11, 13, 14, 17 a 18.

Politické zasahovanie, korupcia na vysokej úrovni a organizovaná trestná činnosť na západnom Balkáne**Albánsko**

Nebola zaručená úplná nezávislosť a zodpovednosť sudcov a štátnych zástupcov. Pomalý výkon spravodlivosti a súdne rozhodnutia, ktoré sa nie vždy vykonávajú, majú za následok zanedbateľný počet konečných rozsudkov, ktoré účinne prispeli rozbitiu zločineckých skupín⁴⁶.

Bosna a Hercegovina

Politický záväzok sa nepremenil na úspešné rozsudky⁴⁷. Z prieskumu Rady pre regionálnu spoluprácu napríklad v roku 2015 vyplynulo, že 90 % respondentov v Bosne a Hercegovine nesúhlasilo s tvrdením, že ich vláda účinne bojuje proti korupcii.

Kosovo

Pochybné vymenovania, nejasné mandáty a stály nedostatok vnútroštátnych finančných prostriedkov oslabovali činnosť kľúčových inštitúcií právneho štátu v Kosove. Vyšetovania týkajúce sa prípadov korupcie na vysokej úrovni sú veľmi zriedkavé a nevedú ku konečným rozsudkom. Účasť občanov Kosova na organizovanej trestnej činnosti v regióne okrem toho ohrozuje regionálnu medzietnickú stabilitu⁴⁸.

46 Správa o pokroku za rok 2015, Albánsko, s. 4 a 51.

47 Správa o pokroku za rok 2015, Bosna a Hercegovina, s. 16.

48 Správa o pokroku za rok 2015, Kosovo, s. 12, 15, 16 a 18.

49

Na účely monitorovania Komisia požiadala každú prijímajúcu krajinu o tabuľky s prehľadom výsledkov v oblasti účinného vyšetovania, trestného stíhania a konečných rozsudkov v súdnych prípadoch týkajúcich sa korupcie na vysokej úrovni a organizovanej trestnej činnosti. V závislosti od krajiny sa počet prípadov korupcie na vysokej úrovni a prípadov organizovanej trestnej činnosti pohyboval v rozpätí od niekoľkých prípadov (Srbsko) po nula prípadov (Kosovo), čo svedčí o nedostatku politickej vôle.

50

Podľa Komisie sa nedostatok politickej vôle často odrážal v nedostatočných finančných a ľudských zdrojoch pridelených príslušným inštitúciám, čo obmedzovalo ciele a absorpčnú kapacitu nástroja IPA I. Z dvoch príkladov uvedených v **rámčeku 10** vyplýva, že vplyv projektov IPA I na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti bol len obmedzený.

Rámček 10

Výsledky projektov IPA I v boji proti korupcii

Projekt boja proti korupcii, Albánsko

Účelom projektu boja proti korupcii v Albánsku bolo podporiť albánsku vládu pri realizácii jej protikorupčnej stratégie (2007 – 2013). Nielenže projekt nedosiahol merateľné výsledky, ale jeho udržateľnosť ovplyvnila skutočnosť, že vnútroštátny koordinátor boja proti korupcii nebol nezávislý a koordinovaným politikám na vnútroštátnej a miestnej úrovni chýbali primerané rozpočtové prostriedky či zamestnanci.

Štátna komisia na predchádzanie korupcii, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko

Tento projekt bol zameraný na posilnenie činnosti hlavného orgánu zodpovedného za predchádzanie korupcii. Projekt však neriešil skutočnosť, že Štátna komisia pre prevenciu korupcie nemohla vykonávať svoj mandát účinne vzhľadom na to, že vnútroštátne orgány sa dostatočne neangažovali, a vzhľadom na nedostatok nezávislosti jej vyššieho manažmentu a nedostatočné zdroje⁴⁹.

49 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 11/2016 „Posilňovanie administratívnej kapacity v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko: obmedzený pokrok v zložitej situácii“, bod 28 a rámček 3 (<http://eca.europa.eu>). Hodnotenie „Podpora nástroja IPA na boj proti korupcii“, august 2015, s. 30 a 120.

Komisia použila v kľúčových oblastiach právneho štátu málo finančných prostriedkov z nástroja IPA

51

Slobodné médiá a silná občianska spoločnosť sú hlavnými stimulmi na zvýšenie informovanosti verejnosti o korupcii a organizovanej trestnej činnosti⁵⁰; často podnecujú protikorupčné agentúry a štátnu prokuratúru, aby konali. Tieto orgány zas priamo prispievajú k výsledkom v oblasti účinného vyšetrovania, trestného stíhania a konečných rozsudkov v súdnych prípadoch týkajúcich sa korupcie na vysokej úrovni a organizovanej trestnej činnosti. V súvislosti s právnym štátom na západnom Balkáne boli všadeprítomné problémy s nezávislosťou súdov a účinnosťou boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti (pozri body 46 a 50) v kombinácii so stanoviskom Komisie o dôležitosti médií, občianskej spoločnosti, protikorupčných agentúr a štátnej prokuratúry⁵¹ dostatočným dôvodom na zachovanie podpory v týchto kľúčových oblastiach.

50 Transparency International: „Corruption fighters’ Tool kit: civil society experiences and emerging strategies“ (Nástroje bojovníkov proti korupcii: skúsenosti občianskej spoločnosti a vznikajúce stratégie), 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi).

51 Pozri napríklad Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2011 – 2012, COM(2011) 666 final, a najmä s. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 a 67.

52

Komisia však v rámci nástroja IPA I pridělila pomerne málo finančných prostriedkov na slobodu médií a občiansku spoločnosť na západnom Balkáne (0,5 % z celkových pridelených rozpočtových prostriedkov)⁵². Albánsko napríklad nedostalo v rámci boja proti korupcii žiadne národné pridelené rozpočtové prostriedky na slobodu médií a občiansku spoločnosť. Komisia podobne pridělila málo finančných prostriedkov na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti (2 %) a na podporu pre štátnu prokuratúru (1 %).

Projekty reformy verejnej správy boli celkovo udržateľné

53

Budovanie a udržiavanie administratívnej kapacity bolo mimoriadne náročné, a to najmä z dôvodu rozsiahlej korupcie a neustáleho politického zasahovania do prijímania pracovníkov verejnej služby a do riadenia ich služobného postupu. To má za následok vysokú fluktuáciu zamestnancov a nedostatok kvalifikovaných zamestnancov vo vnútroštátnych orgánoch⁵³. V tejto súvislosti Komisia dokázala premeniť veľa výstupov z projektov na udržateľné výsledky, ktoré sa podporili v rámci nástroja IPA I (napr. reforma verejnej služby, colné úrady, verejné obstarávanie, verejná vnútorná finančná kontrola, audit).

54

Štrnásť z 23 projektov v kontrolovanej vzorke národných projektov bolo udržateľných⁵⁴. Dôvodom, prečo boli projekty neudržateľné, bol najmä nepostačujúci rozpočet a malý počet zamestnancov, slabá koordinácia a predovšetkým nedostatok politickej vôle príjemcu reformovať inštitúcie a nadviazať na výsledky reformy. V niektorých prípadoch mohla Komisia pred schválením zmlúv vymedziť dodatočné podmienky s ohľadom na právne predpisy a zadávacie podmienky projektu, ale nespravila to (pozri **rámček 11**).

- 52 Analýza Európskeho dvora audítorov na základe údajov Komisie, júl 2015.
- 53 Metahodnotenie pomoci v rámci IPA, september 2013, s. 19. Správy o pokroku v rokoch 2012 – 2015.
- 54 Pozri **prílohu II**, projekty reformy verejnej správy v Albánsku (č. 3, 4 a 5), Bosne a Hercegovine (č. 6, 7 a 9), bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko (č. 12 a 14), Čiernej Hore (č. 17 a 18) a Srbsku (č. 20, 21, 22 a 23).

IPA a reforma verejnej správy

Bosna a Hercegovina

Rozpočty v tejto krajine boli prijaté neskoro a koordinácia a plánovanie rozpočtu ostali slabé⁵⁵. Okrem toho na úrovni jednotlivých štátu majú entity a okres Brčko svoje vlastné rozpočty a zákony o verejnej službe a štátnej správe, a tak verejná správa ostala rozdrobená. To narušilo udržateľnosť projektu administratívnej koordinácie a projektu štatistiky verejných financií na úrovni celej krajiny.

⁵⁵ Základné merania iniciatívy SIGMA za rok 2015, Bosna a Hercegovina (s. 2, 39, 94 a 95) opísané v tomto osobitnom kontexte.

55

Pokiaľ ide o regionálne programy (pozri **prílohu III**), investičný rámec pre západný Balkán bol navrhnutý ako nástroj kombinovaného financovania pre projekty infraštruktúry na západnom Balkáne⁵⁶. V rokoch 2008 až 2014 boli uzavreté zmluvy na úvery za projekty vo výške 2,8 mld. EUR, v porovnaní s 305 mil. EUR finančných prostriedkov EÚ⁵⁷. Investičný rámec pre západný Balkán bol dobrý nástroj na zlepšenie koordinácie darcov a poskytovanie technickej podpory vnútroštátnym orgánom zodpovedným za infraštruktúru (napr. za prípravu projektov potrubí, vypracovanie dokumentácie o projektovom financovaní), čím posilnil administratívnu kapacitu príjemcu. Preskúmali sme typický príklad projektu investičného rámca pre západný Balkán (pozri **rámček 12**).

56 Kombinované financovanie je kombináciou úverov z finančných inštitúcií s grantmi a umožňuje Komisii, aby využila finančné prostriedky IPA prilákaním úverov z finančných inštitúcií. Pozri osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 16/2014 „Účinnosť kombinovania grantov v rámci regionálnych investičných nástrojov s pôžičkami od finančných inštitúcií na podporu vonkajších politík EÚ“ (<http://eca.europa.eu>).

57 Výročné a monitorovacie správy investičného rámca pre západný Balkán (<https://www.wbif.eu/Library>).

Rámček 12

Projekt plynovodu medzi Iónskym a Jadranským morom

Tento regionálny projekt v hodnote 3,5 mil. EUR, ktorý finančne podporuje Európska banka pre obnovu a rozvoj, tvorí technická pomoc pre štúdiu uskutočniteľnosti plynovodu spájajúceho Albánsko s Chorvátskom. Výsledok projektu (technická správa) bol dokončený včas a albánskemu ministerstvu energetiky a priemyslu poskytol technickú expertízu. Použije sa na hlavný plán plynovodu a jeho výstavbu v budúcnosti.

56

Regionálna škola verejnej správy (ReSPA), ktorú riadi šesť krajín západného Balkánu, je medzinárodná organizácia so sídlom v Danilovgrade v Čiernej Hore. Dostala 2,4 mil. EUR v podobe technickej pomoci IPA, vybavenia a nábytku a ročné rozpočtové prostriedky vo výške 1,2 mil. EUR finančných prostriedkov IPA na podporu svojich prevádzkových činností⁵⁸.

58 Podľa zmlúv uzavretých v rokoch 2008 až 2014, Komisia, jún 2015.

57

Keďže jej cieľom bolo prispieť k účinnej a profesionálnej verejnej správe v krajinách západného Balkánu, verejní činitelia z týchto krajín len málo využívali ponuku ReSPA na odbornú prípravu⁵⁹, ktorá nebola úmerná objemu finančných prostriedkov z nástroja IPA a vnútroštátnych finančných prostriedkov investovaných do ReSPA v priebehu takmer desiatich rokov⁶⁰. Komisia predložila návrhy na zlepšenie výsledkov ReSPA, a to aj prostredníctvom koordinácie medzi regionálnou a národnou pomocou z nástroja IPA⁶¹. Hoci sa v čase konania auditu postupovalo podľa týchto návrhov, bolo príliš skoro, aby bolo možné určiť, či sa prostredníctvom Regionálnej školy verejnej správy skutočne zlepšila administratívna kapacita na západnom Balkáne.

Komisia mohla motivovať príjemcov, aby nástroj IPA využívali ako učebnú pomôcku

58

Zistili sme, že prístup Komisie k nástroju IPA I bol obmedzený prevažne na štruktúry IPA osobitne vytvorené na účely hospodárenia s finančnými prostriedkami IPA⁶². Mohla tiež aktívne motivovať vnútroštátne orgány, aby používali osvedčené postupy vypracované v rámci týchto štruktúr IPA ako učebnú pomôcku na posilnenie ostatných častí verejnej správy mimo týchto štruktúr⁶³, hoci to nebolo konkrétnym cieľom nástroja IPA. Komisia to však nespravila a v dôsledku toho sa príspevok nástroja IPA k posilneniu administratívnej kapacity nerozšíril mimo okruhu orgánov úzko spojených s reformou verejnej správy nástroja IPA. V **rámčeku 13** a **14** sú opísané dva výrazné príklady, keď príjemcovia neuplatnili osvedčené postupy, o ktorých sa mohli dozvedieť z nástroja IPA.

- 59 Podľa odpovedí albánskych orgánov Európskemu dvoru audítorov (jún 2015), osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 11/2016, bod 37 (rámček 1). Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 20/2016 „Posilňovanie administratívnej kapacity v Čiernej Hore: došlo k pokroku, no v mnohých kľúčových oblastiach sú potrebné lepšie výsledky“, bod 19 (rámček 2) (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Metahodnotenie/hodnotenie programu pre viacerých príjemcov, jún 2013, s. 19, 20, 24 a 25.
- 61 Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 20/2016 „Posilňovanie administratívnej kapacity v Čiernej Hore: došlo k pokroku, no v mnohých kľúčových oblastiach sú potrebné lepšie výsledky“, bod 20 (<http://eca.europa.eu>).
- 62 V súvislosti s tým, že nástroj IPA je prospešný pre širšiu oblasť verejnej správy a nie len pre štruktúry nástroja IPA, hodnotenia Komisie obsahujú odporúčania, aby sa správne jednotky nástroja IPA včlenili do operačnej štruktúry príjemcov namiesto toho, aby pôsobili ako samostatné orgány. Metahodnotenie pomoci v rámci IPA, september 2013. Na túto otázku v roku 2014 upozornil aj Európsky dvor audítorov v rámci svojej osobitnej správy č. 19/2014, bod VI.
- 63 Pozri osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 11/2016 „Posilňovanie administratívnej kapacity v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko: obmedzený pokrok v zložitej situácii“, body 55 a 72 (<http://eca.europa.eu>).

Projekt „Skopje 2014“, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko

Projekt bol zverejnený v roku 2010 ako projekt s rozpočtom 80 mil. EUR. V roku 2015 sa však celkové náklady odhadovali na sedemnásobok tejto sumy, čiže na 560 mil. EUR. Tento rozsiahly mestský projekt v hlavnom meste krajiny pozostával z postavenia budov a pamätníkov (pozri obrázok 3). V rámci projektu sa nevyužili finančné prostriedky z nástroja IPA. Pri projekte neboli uplatnené pravidlá verejného obstarávania EÚ. Výberové konanie nebolo transparentné (napr. za umelecké diela sa vyplatili poplatky, ktoré neboli stanovené pred verejnou ponukou) a údajné nezrovnalosti pri udeľovaní zákaziek neboli podrobené ani externému auditu, ani vyšetrovaniu⁶⁴.

64 BIRN, „True cost of Skopje 2014 Revealed“ (Odhalenie skutočnej ceny projektu Skopje 2014), 27. júla 2015. BIRN, „Accountability questions dog authors of Skopje 2014“ (Otázky týkajúce sa zodpovednosti prenasledujú autorov projektu Skopje 2014), 14. augusta 2015. Správa o pokroku za rok 2014, s. 25. Hodnotenie „Podpora nástroja IPA na boj proti korupcii“, august 2015, s. 40.

Časti projektu „Skopje 2014“: umelecké diela v rieke Vardar a verejné budovy na jej nábřeží

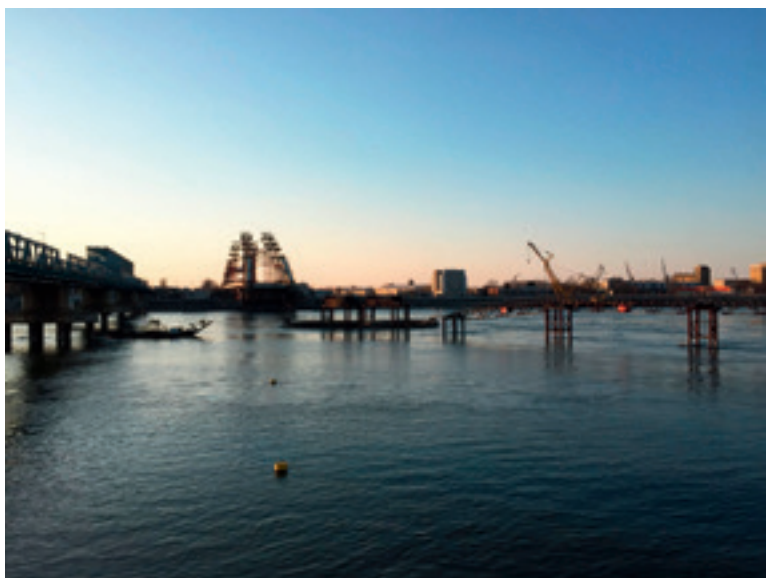


Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Projekt Žeželjovho mosta, Srbsko

Vo Vojvodinskom autonómnom kraji v Srbsku sa z prostriedkov nástroja IPA financujú časti nákladov na projekt Žeželjovho mosta. Nový most mal byť postavený do novembra 2013 a mal nahradiť výrazne preťažený a nebezpečný železničný most v centre mesta Nový Sad. Tento most je dočasnou stavbou postavenou po zničení pôvodného mosta bombardovaním počas vojny proti Kosovu. Z dôvodu nadmernej administratívnej záťaže a nedostatočnej koordinácie (napr. delegovanie kľúčových úloh srbských orgánov na externé strany, nezlučiteľnosť srbských postupov s medzinárodnými stavebnými postupmi, problémy pri stanovovaní projektových cieľov) došlo v roku 2015 k značnému oneskoreniu a srbské orgány nedokázali dokončiť projektové fázy, ktoré sa nefinancovali z prostriedkov nástroja IPA (**fotografia 4**).

Miesto budúceho Žeželjovho mosta na Dunaji v Novom Sade



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Politický dialóg sa zaoberal administratívnou kapacitou

59

Úspechy nástroja IPA vo veľkej miere záviseli od pokroku, ktorý sa dosiahol v rámci rozličných štruktúr pre politický dialóg. Politický dialóg sa uskutočňoval buď na medzivládnej úrovni, alebo na spoločnej parlamentnej úrovni. Medzivládnu úroveň tvorila Rada EÚ a členské štáty, ESVČ, Komisia a šesť vlád krajín západného Balkánu. Príslušné spoločné parlamentné výbory Európskeho parlamentu a šiestich parlamentov krajín západného Balkánu predstavovali spoločnú parlamentnú úroveň. **Tabuľka 4** obsahuje súhrn najdôležitejších štruktúr pre politický dialóg s účasťou Komisie a súvisiacich s týmto auditom.

Štruktúry pre dialóg medzi Komisiou a krajinami západného Balkánu

	Politický dialóg	Začiatok
Albánsko	Dialóg na vysokej úrovni o kľúčových prioritách	12. novembra 2013
Bosna a Hercegovina	Dialóg na vysokej úrovni o prístupovom procese	27. júna 2012
	Štruktúrovaný dialóg o oblasti spravodlivosti	6. júna 2011
Kosovo	Štruktúrovaný dialóg o oblasti právneho štátu	30. mája 2012
Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko	Dialóg na vysokej úrovni o prístúpení	29. marca 2012
Čierna Hora	Začiatok prístupových rokovaní	29. júna 2012
Srbsko	Začiatok prístupových rokovaní	21. januára 2014
Všetky krajiny západného Balkánu	Rady pre stabilizáciu a pridruženie	Niekoľko dátumov

Zdroj: Európsky dvor audítorov.

60

Tieto štruktúry pre dialóg boli zamerané na povzbudenie politickej vôle posilniť právny štát, podporiť administratívnu reformu a zlepšiť riadenie verejných financií, najmä v rokoch 2014 – 2015. V závislosti od politického statusu krajiny vo vzťahu k členstvu v EÚ (potenciálna kandidátska krajina, kandidátska krajina alebo kandidátska krajina s aktívnymi rokovaniami o kapitolách) vznikli v rámci štruktúr pre politický dialóg špecializované pracovné skupiny.

Politický dialóg o právnom štáte mal obmedzený dosah

61

Komisia účinne vytvorila pracovné skupiny, predovšetkým pracovné skupiny v oblasti nezávislosti súdnictva, nedostatkov v rámci štátnej prokuratúry a korupcie v súdnictve a polícii. Okrem toho proces stabilizácie a pridruženia, akčné plány týkajúce sa kapitol 23 a 24 a nástroj IPA Čiernej Hore a Srbsku, pri ktorých Rada súhlasila so začatím prístupových rokovaní (pozri **tabuľku 4**), poskytli určitú úroveň pripravenosti na reformu súdnictva a na boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti.

62

V krajinách, v ktorých sa prístupové rokovania zatiaľ nezačali, bol vplyv pracovných skupín EÚ – západný Balkán na vytvorenie politickej vôle podporovať právny štát obmedzený, ako sa uvádza v **rámčeku 15**.

Rámček 15

Obmedzenia politického dialógu v súvislosti s právnym štátom**Bosna a Hercegovina**

Z dôvodu politických a inštitucionálnych ťažkostí bol politický dialóg čiastočne neúčinný. Dosiahol sa určitý pokrok pri zriaďovaní funkčných a udržateľných inštitúcií⁶⁵, ale len malý pokrok v oblasti reformy súdneho systému. Súdnictvo aj naďalej trpí neustálymi nedostatkami z hľadiska nezávislosti, politického zasahovania a neefektívnosti⁶⁶.

Kosovo

Hoci bol sektor právneho štátu v Kosove najvyššou prioritou⁶⁷, pokrok v boji proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti sužovali závažné prekážky, o čom svedčí niekoľko rôznych správ⁶⁸. Politický dialóg bol zatiaľ neúčinný a neriešil prevládajúci pocit beztrestnosti v tejto krajine, predovšetkým z dôvodu nedostatočnej nezávislosti súdov, ako aj z dôvodu obmedzených výsledkov boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti⁶⁹.

65 Správa o pokroku za rok 2015, s. 9 a 12.

66 Správa o pokroku za rok 2015, s. 12, 15, 16, 17.

67 Dokument o viacročnom orientačnom plánovaní 2011 – 2013, Kosovo.

68 Správa o pokroku za rok 2014: „Mimoriadnu pozornosť treba venovať zlepšeniu v oblasti právneho štátu (...) a vystupňovaniu boja proti organizovanej trestnej činnosti a korupcii.“

69 Správa o pokroku za rok 2015, s. 12, 15, 16 a 18. Sprievodná poznámka, správa o pokroku za rok 2014.

Politický dialóg o reforme verejnej správy dospel k určitému pokroku

63

Politický dialóg o reforme verejnej správy sa uskutočnil v rámci dohôd o stabilizácii a pridružení. Komisia v spolupráci s prijímajúcimi verejnými správami v celom regióne západného Balkánu úspešne zriadila „osobitné skupiny pre reformu verejnej správy“.

64

Tieto osobitné skupiny sa systematicky zaoberali strategickým rámcom pre reformu verejnej správy, správu verejných služieb a ľudských zdrojov, rozvoj a koordináciu politík, poskytovanie služieb občanom a podnikom, zodpovednosť verejnej správy, ako aj riadenie verejných financií. V bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko boli tieto skupiny vytvorené v roku 2010, v Albánsku v roku 2012, v Kosove v roku 2013, v Čiernej Hore a Srbsku v roku 2014 a v Bosne a Hercegovine v roku 2015.

65

Naším cieľom bolo posúdiť na základe zistení v predchádzajúcich osobitných správach, hodnotení Komisie a dodatočných audítorských činností vykonaných v roku 2015, či Komisia prostredníctvom programu nástroja IPA prispela k posilneniu administratívnej kapacity v regióne západného Balkánu. Rozsah auditu sa týkal nástroja IPA I (2007 – 2013), zohľadnili sme však aj prvé fázy nástroja IPA II (2014 – 2020). Zamerali sme sa na kľúčové sektory právneho štátu a reformy verejnej správy.

66

Dospeli sme k záveru, že predvstupová pomoc EÚ bola vo všeobecnosti účinná a že nástroj IPA I čiastočne posilnil administratívne kapacity v regióne, a to aj napriek značným nedostatkom typickým pre vnútroštátne orgány na západnom Balkáne.

67

Pokiaľ ide o riadenie Komisiou, ciele IPA I neboli vždy špecifické a merateľné. Programy a projekty vychádzali z potrieb, ale hodnotenia určitých príjemcov v sektore právneho štátu sa vyznačovali značnými nedostatkami (body 16 až 23).

68

Čerpaniu finančných prostriedkov z nástroja IPA I bránila nedostatočná administratívna kapacita v niektorých krajinách a v prípade decentralizovaného vykonávania prísne požiadavky spojené s hospodárením s finančnými prostriedkami EÚ (body 24 až 26).

Odporúčanie 1 – Ciele. Nepriame hospodárenie

V rámci IPA II by Komisia mala stanoviť špecifické ciele vychádzajúce zo stanovenej priorit a merateľných cieľov.

Na zjednodušenie požiadaviek týkajúcich sa hospodárenia, keď Komisia určí nedostatočnú administratívnu kapacitu, by sa nepriame hospodárenie malo využívať selektívne s ohľadom na objem použitých finančných prostriedkov a na zložitosť a politickú citlivosť projektov, ktoré sa majú decentralizovať.

Závery a odporúčania

69

Komisia v rámci nástroja IPA I neuplatňovala prísne podmienky systematicky a následne neprijala potrebné kroky. Komisia napriek určitým nedostatkom v oblasti podávania správ na účely monitorovania zameraného na výsledky účinne sledovala plnenie projektov IPA. Komisia bola tiež čiastočne účinná pri vykonávaní opatrení nadväzujúcich na závery a odporúčania hodnotení nástroja IPA. Napokon napriek značným nedostatkom na strane príjemcov dokázala účinne prispieť ku koordinácii darcov (body 27 až 37).

Odporúčanie 2 – Podmienky. Monitorovanie. Hodnotenie

Komisia by mala uplatňovať relevantné podmienky na úrovni jednotlivých sektorov, programov a projektov a následne prijať potrebné kroky. Vo vhodných prípadoch by napríklad mohla znížiť čistú sumu budúcich rozpočtových prostriedkov nástroja IPA, pozastaviť platby, zrušiť projekty, ktoré ešte neboli zmluvne dohodnuté, a systematicky monitorovať zhodu projektu so stanovenými podmienkami. Komisia by mala sústavne monitorovať citlivé programy a projekty a vykonávať externé hodnotenia zásahov do prioritných sektorov na západnom Balkáne.

70

Pokiaľ ide o administratívnu kapacitu na západnom Balkáne, nástrojom IPA sa vo všeobecnosti dosiahli výstupy, ktoré boli zmluvne naplánované, a podpora nástroja určená pre právny štát a reformu verejnej správy bola čiastočne udržateľná (body 42 až 57).

71

Komisia v prípade projektov týkajúcich sa právneho štátu dostatočným spôsobom neuplatnila podmienenosť a kľúčovým oblastiam právneho štátu, ako je sloboda médií, štátna prokuratúra a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, bolo poskytnuté pomerne malé množstvo finančných prostriedkov z nástroja IPA I. Na udržateľnosť projektu mal vplyv aj nedostatok politickej vôle príjemcov reformovať inštitúcie, nepostačujúci rozpočet a nízky počet zamestnancov, ako aj slabá koordinácia (body 43 až 52).

72

Komisia dokázala v oblasti reformy verejnej správy premeniť veľa výstupov z projektov na udržateľné výsledky. Hoci to nebol vyslovený cieľ nástroja IPA, mohlo to povzbudiť príjemcov, aby viac využívali nástroj IPA ako učebnú pomôcku v rámci zvyšku verejnej správy (body 53 až 58).

Odporúčanie 3 – Výsledky. Zdroje

V súvislosti s politickým dialógom a v rámci nástrojov IPA I a II by Komisia mala pevnejšie politicky zaviazat prijímajúce krajiny, aby vytvorili presvedčivý súbor výsledkov v oblasti účinného vyšetrovania, trestného stíhania a konečných rozsudkov v prípadoch týkajúcich sa korupcie na vysokej úrovni a organizovanej trestnej činnosti. Na tento účel by mala vyžadovať, aby každý z príjemcov ďalej zhromažďoval záznamy o svojich výsledkoch. Malo by k tomu dôjsť v rámci politického dialógu a malo by sa to v budúcnosti odrážať v pridelených rozpočtových prostriedkoch z nástroja IPA pre dané štáty a v iných prípadných zdrojoch finančných prostriedkov EÚ.

Komisia by okrem toho mala na základe prejaveneho politického odhodlania a pri lepšej absorpčnej kapacite lepšie zamerať zdroje v kľúčových oblastiach právneho štátu tam, kde sme upozornili na značnú potrebu podpory: boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti (s osobitným zameraním na štátnu prokuratúru) a podpora slobody médií.

73

Prehĺbenie regionálnej spolupráce a posilnenie administratívnej kapacity v celom regióne sú veľmi dôležité a Komisia ich podporuje predovšetkým prostredníctvom investičného rámca pre západný Balkán (body 19, 39 a 55).

74

V období, keď sa vykonával audit, však Rada pre regionálnu spoluprácu nemala v krajinách veľký vplyv. V prípade Regionálnej školy verejnej správy (ReSPA) bolo príliš skoro, aby bolo možné určiť, či sa s jej pomocou zlepšila administratívna kapacita na západnom Balkáne (body 39, 45 a 57).

Odporúčanie 4 – Regionálna spolupráca

Komisia by v rámci nástrojov IPA I a II mala podporiť regionálnu spoluprácu. Konkrétne by mala zabezpečiť, aby jej finančné príspevky Rade pre regionálnu spoluprácu a Regionálnej škole verejnej správy priniesli krajinám merateľné a udržateľné výsledky.

75

Politický dialóg v regióne západného Balkánu mal na právny štát v niekoľkých prípadoch len obmedzený dosah. Určitý pokrok sa v rámci neho dosiahol v súvislosti s reformou verejnej správy (body 59 až 64).

Odporúčanie 5 – Politický dialóg

Komisia by v rámci nástrojov IPA I a II mala využiť politický dialóg na podporu dosiahnutia výsledkov týkajúcich sa právneho štátu a reformy verejnej správy.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, na svojom zasadnutí dňa 12. júla 2016 v Luxemburgu.

Za Dvor audítorov



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
predseda

Kľúčové udalosti potrebné na pochopenie vzťahov medzi EÚ a západným Balkánom

2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. júna – Európska rada na svojom zasadnutí v Santa Maria da Feira vyhlasuje, že všetky krajiny zapojené do procesu dohôd o stabilizácii a pridružení sú potenciálnymi kandidátmi na členstvo v EÚ.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. apríla – Zatknutie bývalého juhoslovanského prezidenta Slobodana Miloševića stíhaného na základe obvinení z vojnových zločinov, zneužitia právomoci a korupcie. 13. augusta – Ochridskou rámcovou dohodou sa definitívne spečatila mierová dohoda medzi vládou bývalej Juhslovanskej republiky Macedónsko a zástupcami macedónskej komunity etnických Albáncov.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 20. júna – Európska rada na svojom zasadnutí v Solúne potvrdzuje európsku budúcnosť krajín západného Balkánu.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22. marca – Bývalá Juhslovanská republika Macedónsko predkladá žiadosť o členstvo v EÚ. 1. apríla – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení s bývalou Juhslovanskou republikou Macedónsko.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16. decembra – Rada potvrdzuje bývalú Juhslovanskú republiku Macedónsko ako kandidátsku krajinu.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. júna – Čierna Hora po úspešnom referende vyhlasuje nezávislosť.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 1. januára – Účinnosť nadobúda nástroj IPA I. 26. februára – Medzinárodný súdny dvor vo veci Bosna a Hercegovina proti štátnemu zväzku Srbska a Čiernej Hory rozhodol, že masakra v Srebrenici bola zločinom genocídy, a súčasne zbavil žalovanú stranu zodpovednosti za masakru.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 17. februára – Kosovo vyhlasuje nezávislosť. 11. júla – Komisia a členské štáty EÚ sa na konferencii darcov pre Kosovo zaviazali sumou 800 mil. EUR na konkrétnu podporu Kosova. 15. decembra – Čierna Hora predkladá žiadosť o členstvo v EÚ.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 1. apríla – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení s Albánskom. 24. apríla – Albánsko predkladá žiadosť o členstvo v EÚ. 22. decembra – Srbsko predkladá žiadosť o členstvo v EÚ. 22. decembra – Európsky súd pre ľudské práva odsudzuje Bosnu a Hercegovinu za porušovanie demokratických práv občanov menšinových spoločenstiev.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. mája – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení s Čiernou Horou. 22. júla – Medzinárodný súdny dvor vydáva poradné stanovisko, že jednostranné vyhlásenie nezávislosti Kosova neporušuje nijaké platné pravidlá medzinárodného práva. 17. decembra – Rada potvrdzuje Čiernu Horu ako kandidátsku krajinu.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 26. mája a 20. júla – Zatknutie hlavných srbských vojnových zločincov stíhaných Medzinárodným trestným tribunálom pre bývalú Juhsosláviu.

2012	o 1. marca – Európska rada potvrdzuje Srbsko ako kandidátsku krajinu.
	o 29. júna – Oficiálny začiatok prístupových rokovaní s Čiernou Horou.
2013	o 19. apríla – Predsedovia vlád Kosova a Srbska podpisujú Bruselskú dohodu, ktorou sa normalizujú vzťahy medzi oboma krajinami.
	o 1. septembra – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení so Srbskom.
2014	o 1. januára – Účinnosť nadobúda nástroj IPA II.
	o 21. januára – Oficiálny začiatok prístupových rokovaní so Srbskom.
	o 27. júna – Rada potvrdzuje Albánsko ako kandidátsku krajinu.
	o 15. júla – Vyhlásenie nastupujúceho predsedu Európskej komisie, že do roku 2020 sa neuskutoční nijaké nové pristúpenie.
	o 28. augusta – Samit o západnom Balkáne v Berlíne.
2015	o 1. júna – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení s Bosnou a Hercegovinou.
	o 20. augusta – Samit o západnom Balkáne vo Viedni.
2016	o 15. februára – Bosna a Hercegovina predkladá žiadosť o členstvo v EÚ.
	o 30. marca – Samit o západnom Balkáne v Drači v Albánsku.
	o 1. apríla – Platnosť nadobúda dohoda o stabilizácii a pridružení s Kosovom.

Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa údajov Európskej komisie.

Audítorská vzorka národných projektov v rámci nástroja IPA I

Č.	Príjemca	Projekt	IPA rok rozhodnutia	Suma (EUR)
Právny štát				
1	Albánsko	Misia policajnej asistencie Európskeho spoločenstva v Albánsku (PAMECA III)	2007	6 768 790
2		Projekt boja proti korupcii v Albánsku (PACA)	2008	2 000 000
3		Podpora štruktúram na boj proti praniu špinavých peňazí a vyšetrovanie finančnej trestnej činnosti	2009	1 500 000
4		Nástroj na podporu občianskej spoločnosti v susedstve – občianske iniciatívy a budovanie kapacít	2009	1 500 000
5		Podpora ochrany svedkov	2009	554 199
6		Misia policajnej asistencie Európskeho spoločenstva v Albánsku (PAMECA IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: Technická pomoc pre súdny systém	2009	2 300 000
8		Výstavba nového väzenia v meste Fier	2010	9 654 814
9		Systém správy prípadov pre albánsku generálnu prokuratúru	2010	990 396
10		Výstavba justičného paláca v Tirane	2012	0
11	Bosna a Hercegovina	Spoločné školenie finančnej spravodajskej jednotky a jednotky pre vyšetrovanie trestnej činnosti agentúry SIPA, prokurátorov, finančných regulačných agentúr a inštitúcií	2007	392 973
12		Finančná podpora komory pre vojnové zločiny (štátny súd)	2008	2 999 599
13		Pomoc pre Riaditeľstvo pre koordináciu policajných orgánov	2008	1 200 000
14		Posilňovanie inštitucionálnych kapacít na predchádzanie korupcii a boj proti nej	2009	488 048
15		Pozorné oko zodpovednej žurnalistiky: boj proti korupcii a médiá	2009	102 923
16		Výstavba štátnej väznice s vysokým stupňom zabezpečenia v Sarajeve – fáza II	2010	5 150 000
17		Vysoká rada pre sudcov a prokuratúru	2010	1 000 000
18		Twiningová pomoc Riaditeľstvu pre koordináciu policajných orgánov	2008	1 200 000
19		Podpora inštitúciám na presadzovanie práva	2010	6 999 999
20		Rozšírenie kapacity parlamentov v kontexte prístúpenia do EÚ	2012	3 499 966
21	Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko	Podpora navrhovania nadväzných strategických dokumentov a príslušných akčných plánov na prevenciu a potlačanie korupcie a konfliktom záujmov	2008	165 968
22		Výmena najlepších postupov EÚ v oblasti monitorovania boja proti korupcii na miestnej úrovni	2009	138 500

Č.	Prijemca	Projekt	IPA rok rozhodnutia	Suma (EUR)
Právny štát				
23	Čierna Hora	Podpora uplatňovania stratégie a akčného plánu v oblasti boja proti korupcii	2012	700 000
24		Korupcia v miestnej samospráve – nulová tolerancia!	2012	190 308
25	Srbsko	Reforma polície: vnútorné záležitosti	2007	1 000 000
26		Zlepšenie efektívnosti a transparentnosti súdnictva (súdov)	2007	2 643 064
27		Boj proti korupcii	2008	2 147 000
28		Zlepšenie transparentnosti a efektívnosti (štátni zástupcovia a trestno-právny systém)	2008	1 891 517
29		Podpora občianskej spoločnosti (I a II)	2007 2008	1 983 458
SPOLU:				60 161 522
Reforma verejnej správy				
1	Albánsko	Podpora pre albánsky Úrad pre verejnú správu (DOPA)	2008	958 892
2		Podpora pre albánske systémy verejného obstarávania, koncesíí a verejných dražieb	2008	899 076
3		Posilnenie albánskeho zhromaždenia	2010	1 454 147
4		Podpora albánskej colnej správy	2011	1 424 496
5		Zavedenie moderného systému finančného riadenia a kontroly a štátnej finančnej inšpekcie	2012	2 500 000
6	Bosna a Hercegovina	Budovanie kapacít úradu koordinátora pre reformu verejnej správy	2007	1 824 961
7		Vypracovanie a realizácia celoštátnej stratégie verejnej vnútornej finančnej kontroly	2007	1 105 904
8		Budovanie kapacít verejnej správy a štatistiky verejných financií	2009	1 603 790
9		Osnovy v oblasti transparentnosti a zodpovednosti	2010	445 253
10		Podpora koordinácii a vykonávaniu reformy verejnej správy	2011	476 450

Č.	Príjemca	Projekt	IPA rok rozhodnutia	Suma (EUR)
Reforma verejnej správy				
11	Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko	Technická pomoc pre zariadenie odbornej prípravy a podpory v súvislosti s nástrojom IPA	2007	856 280
12		Posilňovanie kapacity inštitúcií na riadenie a realizáciu operačných programov	2008	1 599 710
13		Podpora systému verejného obstarávania	2008	986 442
14		Technická pomoc ministerstvu pre informačnú spoločnosť a administratívu a posilňovanie zavádzania vnútroštátneho systému koordinácie odbornej prípravy	2009	1 095 000
15	Čierna Hora	Ďalší rozvoj a posilňovanie systému verejného obstarávania	2009	1 080 017
16		Posilňovanie systémov riadenia a kontroly finančnej pomoci EÚ	2009 2010 2013	2 000 000
17		Posilňovanie štátneho kontrolného úradu	2014	751 068
18		Audit kontroly kvality v štátnom kontrolnom úrade	2014	250 000
19		Posilňovanie hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ a všeobecných administratívnych postupov	2014	1 261 500
20	Srbsko	Program podpory obcí	2007	22 501 150
21		Podpora Úradu pre verejné obstarávanie	2007	116 650
22		Podpora pre rozvoj verejnej vnútornej finančnej kontroly	2008	2 000 000
23		Harmonizácia odboru pre vymáhanie práva colnej správy so štandardmi, organizáciou a prevádzkovou metodikou agentúr EÚ pre vymáhanie práva	2008	1 399 641
SPOLU:				48 590 427

Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa údajov Európskej komisie, 30. júna 2015.

Audítorská vzorka regionálnych projektov v rámci nástroja IPA I

Č.	Program pre viacerých príjemcov na západnom Balkáne	IPA roky rozhodnutí	Zmluvná suma (EUR)
1	Rada pre regionálnu spoluprácu (RRS)	2008 – 2013	18 641 100
2	Investičný rámec pre západný Balkán (WBIF)	2008 – 2014	305 000 000
3	Regionálna škola verejnej správy (ReSPA)	2010 – 2013	5 900 000
SPOLU:			329 541 100

Zdroj: Európsky dvor audítorov podľa údajov Európskej komisie, 30. júna 2015. Zmluvné sumy predstavujú súčet zmluvných súm všetkých projektov v týchto programoch.

Zhrnutie

VIII

Komisia by chcela poznamenať, že podmienenosť sa uplatnila podľa potreby a na primeranej úrovni, aby sa dosiahol maximálny možný účinok cieľov politiky rozširovania, a to často v zložitej politickej situácii.

Pokiaľ ide o úrovne financovania, Komisia by chcela poznamenať, že financovanie poskytnuté v príslušných sektoroch bolo primerané vzhľadom na pomerne obmedzené množstvo požadovaných veľkých investícií a vzhľadom na obmedzenia, ktoré predstavovala existujúca absorpčná kapacita. Sloboda médií, občianska spoločnosť a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti si vyžadujú najmä poskytovanie odborného poradenstva prostredníctvom technickej pomoci zabezpečenej nástrojmi IPA, a nie veľké investície.

X

Komisia by chcela zdôrazniť, že Radu pre regionálnu spoluprácu zriadili krajiny v regióne v prvom rade ako fórum na stretávanie sa a diskutovanie o spoločných výzvach a že tento cieľ bol splnený.

Úvod

09

Komisia by chcela zdôrazniť, že rozširovanie je prísny, ale spravodlivý proces založený na osvedčených kritériách a ponaučeníach z minulosti. Každá krajina sa posudzuje na základe jej vlastných zásluh. Výzvy, ktorým čelia krajiny v súčasnosti zapojené do procesu rozširovania, sú také náročné, že ani jedna z týchto krajín nebude pripravená pristúpiť k EÚ počas súčasného funkčného obdobia Komisie, ktoré sa skončí na konci roka 2019. V decembri 2015 Rada zopakovala, že rozširovanie zostáva kľúčovou politikou EÚ a opätovne potvrdila jednoznačný záväzok EÚ k európskej perspektíve krajín západného Balkánu.

Pripomienky

23

Komisia by chcela pripomenúť, že všetky krajiny majú stratégie v oblasti právneho štátu. Nie všetky krajiny však majú ambicióznou alebo aktualizovanú stratégiu v sektore súdnictva.

Rámček 4 – Skúsenosti s decentralizáciou hospodárenia v rámci IPA I

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko

Komisia by chcela zdôrazniť, že s cieľom zmierniť riziká ďalších strát projektov sa zlepšil postup skúmania zmluvných dokumentov, ktorý je teraz pri decentralizácii finančných prostriedkov v rámci IPA II selektívnejší. Komisia takisto podrobne monitoruje plány obstarávania, ktoré vypracovali vnútroštátne orgány a poskytuje poradenstvo v oblasti určovania priorít projektov. Komisia okrem toho sleduje vykonávanie akčného plánu DIS, ktorý pripravili vnútroštátne orgány s cieľom riešiť problémy týkajúce sa vykonávania nástrojov IPA.

Rámček 4 – Skúsenosti s decentralizáciou hospodárenia v rámci IPA I

Srbsko

Cieľom systému decentralizovaného implementačného systému (DIS) v rámci IPA I bolo, aby finančnými prostriedkami IPA hospodárili vnútroštátne orgány.

Proces akreditácie preto nezahŕňal komplexné posúdenie hospodárenia s verejnými financiami na úrovni krajín, ktoré bolo súčasťou len právneho rámca IPA II.

Treba poznamenať, že Komisia v prípade Srbska pokračovala v monitorovaní štruktúr DIS prostredníctvom podrobnejšieho skúmania nevyriešených problémov a prijímania nápravných opatrení. Napríklad v roku 2015 sa z dôvodu pretrvávajúcich nedostatkov v jednej z kľúčových štruktúr (orgán auditu) Komisia rozhodla pozastaviť pridelovanie, keďže systém nezaručoval primerané využívanie finančných prostriedkov EÚ.

28

Komisia by chcela pripomenúť, že podmienenosť sa uplatnila podľa potreby a na primeranej úrovni, aby sa dosiahol maximálny možný účinok cieľov politiky rozširovania, a to v často zložitej politickej situácii.

Rámček 6 – Príklady neuplatnenia prísnej podmienenosti v priebehu IPA

Srbsko

Od tvorby programov v rámci IPA v roku 2012 sa podmienenosti používajú cielene. Sú jednoznačne a merateľne vymedzené v sektorových/projektových formulároch a uplatňujú sa počas vykonávania. Tým sa má zabezpečiť, že sa budú financovať len vypracované projekty (opatrenia). Mnohé projekty boli počas tvorby programov odložené, ak neboli splnené dôležité predbežné podmienky.

36

Komisia čiastočne súhlasí. Vo všeobecnosti Komisia systematicky sleduje všetky hodnotenia, obzvlášť prostredníctvom podrobnej tabuľky odporúčaní a nadväzujúcich opatrení. Komisia by takisto chcela pripomenúť, že monitorovanie zamerané na výsledky (ROM) sa zakladá na všeobecných otázkach, ktoré možno použiť pre všetky krajiny a/alebo sektory. Môžu sa však využiť odborníci s príslušnými cieľovými skúsenosťami, aby sa zabezpečil vyváženejší názor.

37

Komisia upozorňuje, že v súčasnosti prebieha komplexné strategické hodnotenie PAR.

Rámček 7 – Regionálna koordinácia darcov na západnom Balkáne

RRS

Komisia by chcela pripomenúť, že Rada pre regionálnu spoluprácu (RRS) zorganizovala niekoľko diskusií na regionálnej úrovni týkajúcich sa sektora vrátane tematického koordinačného stretnutia darcov. Tieto opatrenia prispeli k získaniu regionálnej perspektívy v rámci pomoci darcom.

RRS vytvorila databázu darcov (SEEDAD). Verzia beta bola dokončená v decembri 2015 a databázu predstavili spoločenstvu darcov na koordinačnom stretnutí darcov, ktoré sa konalo v marci 2016. (<http://www.rcc.int/seedad/>).

40

Napriek niekoľkým zlyháním v procese koordinácie darcov zo strany vnútroštátnych orgánov nebolo správne vykonávanie finančnej pomoci IPA ovplyvnené vďaka podpore, ktorú poskytla Komisia a delegácie EÚ.

Rámček 8 – Neúčinná koordinácia darcov na úrovni príjemcov

Kosovo

Komisia súhlasí s pripomienkou, že „mechanizmy koordinácie darcov vlády Kosova neboli koncom roku 2011 celkom funkčné“, hoci by sa malo poznamenať, že odvtedy sa dosiahol istý pokrok a nové, zlepšené „nariadenie o koordinácii darcov“ sa konzultovalo s darcami a schválilo v júni 2015. Kancelária EÚ poskytla pomoc aj vnútroštátnym orgánom.

43

Komisia poznamenáva, že komplexné a pevné politické záväzky v období pred, počas i po skončení projektu majú v citlivej oblasti právneho štátu zásadný význam na zabezpečenie trvalo udržateľných výsledkov.

44

Komisia by chcela pripomenúť, že zásluhou jej politického dialógu systematicky nabádala k politickej podpore reforiem v právnom štáte zo strany príjemcov. Tento dialóg, ktorým sa nepriamo riešia problémy spojené s projektom, priamo ovplyvňuje zabezpečovanie alebo riešenie politických podmienok.

Okrem toho by Komisia chcela zdôrazniť, že zavádzanie prísnej podmienenosti je mimoriadne náročné, pokiaľ nemá dôjsť k nadmernému zníženiu finančnej podpory v oblasti právneho štátu. Vyžaduje sa tu dôkladné nastavenie prostredníctvom politického dialógu, tvorby programov a vykonávania projektov.

45

Komisia pripomína, že RRS zriadila pri ministerstvách spravodlivosti západného Balkánu pracovnú skupinu pre oblasť spravodlivosti, ktorá prijala regionálny akčný plán pre oblasť spravodlivosti. Vytvorila dve regionálne siete (inštitúcie odbornej justičnej prípravy a združenia mediátorov), aby pracovali na vykonávaní akčného plánu. RRS navyše poverila Európsky inštitút verejnej správy, Európsku sieť odbornej justičnej prípravy a Radu Európy vypracovaním seminárov a materiálov pre sudcov a prokurátorov.

49

Komisia by chcela zdôrazniť, že vytvorenie prehľadu výsledkov si vyžaduje trvalý politický záväzok orgánov počas dlhého obdobia.

V prípade Kosova by Komisia chcela odkázať na nedávnu správu o pokroku Kosova pri plnení požiadaviek plánu liberalizácie vízového režimu a o zostavení prehľadu výsledkov boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti [COM(2016) 276 final].

Rámček 10 – Výsledky projektov IPA I v boji proti korupcii

Projekt boja proti korupcii, Albánsko

Komisia čiastočne nesúhlasí. Projekt sám osebe nenaplnil ciele, ako sú zníženie vnímanej úrovne korupcie alebo častejšie zabavovanie majetku, pri ktorých sa výsledky obvykle dostavujú až neskôr. Ostatné významné ciele projektu však boli úspešne dosiahnuté a mali pozitívny vplyv na sledovanie korupcie v Albánsku. V nedávnom tematickom hodnotení podpory IPA v boji proti korupcii sa dospelo k záveru, že projekt „prispel k prevencii korupcie v sektore vzdelávania“, a kladne bol vyhodnotený jeho príspevok k vykonávaniu odporúčaní skupiny GRECO a výboru Moneyval.

52

Komisia by chcela pripomenúť, že nepretržite podporovala organizácie občianskej spoločnosti prostredníctvom pomoci IPA vo všetkých sektoroch vrátane demokracie a právneho štátu, a to aj prostredníctvom programov pre viaceré krajiny. Je nesmierne dôležité, aby sa pri takejto pomoci brala do úvahy absorpčná kapacita v rámci občianskej spoločnosti.

Čo sa týka úrovni financovania v ostatných spomenutých oblastiach, Komisia by chcela poznamenať, že financovanie poskytnuté v príslušných sektoroch bolo vzhľadom na pomerne obmedzené množstvo nevyhnutných veľkých investícií a obmedzenia, ktoré predstavovala existujúca absorpčná kapacita, primerané. Tieto sektory si popri silnom politickom záväzku vyžadujú najmä poskytovanie odborného poradenstva prostredníctvom technickej pomoci zabezpečenej nástrojmi IPA, nie veľkú investíciu.

58

Komisia by chcela pripomenúť, že štruktúry, ktoré uvádza Dvor audítorov, „vytvorené na účely hospodárenia s finančnými prostriedkami IPA“, sa vzťahujú predovšetkým na decentralizované hospodárenie, a preto existujú len v určitých krajinách. Komisia tiež zdôrazňuje význam nabádania vnútroštátnych orgánov k využívaniu najlepších postupov, ktoré sa prebrali z týchto štruktúr, všade, kde je to možné.

Komisia by chcela poznamenať, že podpora dobrého hospodárenia s verejnými financiami sa neobmedzuje na využívanie IPA I. Nová stratégia rozširovania „Základy majú prednosť“ kladie od októbra 2013 osobitný dôraz na všetky formy správy hospodárskych záležitostí a verejného obstarávania v súlade s normami EÚ. Podrobne sa to monitoruje prostredníctvom vhodných štruktúr.

Rámček 14 – Projekt Žeželjovho mosta, Srbsko

Podľa hodnotenia nesie za väčšinu omeškaní vinu zhotoviteľ. Prednedávnom sa tento druh problémov riešil lepším prepojením cieľov politiky s tvorbou programov.

61

Komisia pripomína, že politický dialóg môže reformy len podporiť, ale samotný proces reforiem majú na starosti vnútroštátne orgány.

Rámček 15 – Obmedzenia politického dialógu v súvislosti s právnym štátom

Spoločná odpoveď Komisie na „Bosnu a Hercegovinu“ a „Kosovo“

Komisia pripomína, že politický dialóg s krajinami západného Balkánu sa viedol efektívnym spôsobom, bol zameraný na výsledok a priniesol pokrok, ako je to uvedené vo výročných správach o balíkoch rozširovania/pokroku. Zložitosť reforiem posudzovaných v tomto audite však znamená, že proces si vyžaduje čas, najmä ak Komisia uplatňuje kvalitu pred rýchlosťou. Okrem toho za rýchlosť reforiem v zainteresovaných krajinách zodpovedajú vnútroštátne orgány.

Záver a odporúčania

Odporúčanie 1 – Ciele. Nepriame hospodárenie

Komisia prijíma toto odporúčanie.

Odporúčanie 2 – Podmienky. Monitorovanie. Hodnotenie

Komisia prijíma toto odporúčanie.

71

Komisia by chcela pripomenúť, že podmienenosť sa uplatnila podľa potreby a na primeranej úrovni, aby sa dosiahol maximálny možný účinok cieľov politiky rozširovania, a to v často zložitej politickej situácii.

Pokiaľ ide o úroveň financovania, Komisia by chcela poznamenať, že financovanie poskytnuté v príslušných sektoroch bolo vzhľadom na pomerne obmedzené množstvo požadovaných veľkých investícií a obmedzenia, ktoré predstavovala existujúca absorpčná kapacita, primerané. Sloboda médií, občianska spoločnosť a boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti si vyžadujú najmä poskytovanie odborného poradenstva prostredníctvom technickej pomoci zabezpečenej nástrojom IPA, nie veľkú investíciu.

Odporúčanie 3 – Výsledky. Zdroje

Komisia prijíma toto odporúčanie.

74

Komisia by chcela zdôrazniť, že Radu pre regionálnu spoluprácu zriadili v prvom rade krajiny v regióne ako fórum na riešenie spoločných výziev a diskutovanie o nich a že tento cieľ bol splnený.

Odporúčanie 4 – Regionálna spolupráca

Komisia prijíma toto odporúčanie

75

Komisia by chcela pripomenúť, že obmedzený vplyv politického dialógu na právny štát je dôsledkom najmä nedostatočnej politickej zaangažovanosti na strane vnútroštátnych orgánov.

Odporúčanie 5 – Politický dialóg

Komisia prijíma toto odporúčanie.

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>).

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	10. 3. 2015
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	6. 6. 2016
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	12. 7. 2016
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	31. 8. 2016

Politika rozširovania EÚ na západnom Balkáne sa týka šiestich európskych krajín, ktoré v minulosti postihli vážne etnické, politické a hospodárske konflikty a ktoré sa usilujú o vstup do EÚ.

Dvor audítorov posudzoval, či Komisia účinne riadila nástroj predvstupovej pomoci na západnom Balkáne v kľúčových oblastiach, ktorými sú právny štát a verejná správa, a či tento nástroj skutočne posilnil administratívnu kapacitu v regióne. Okrem toho preskúmal aj výsledky v súvislosti s posilňovaním administratívnej kapacity, ktoré sa dosiahli vďaka politickému dialógu medzi EÚ a krajinami západného Balkánu.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie