

Zvláštní zpráva

Předvstupní pomoc EU Turecku: dosud pouze skromné výsledky

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá člen EÚD Karel Pinxten. Audit vedla členka Účetního dvora Bettina Jakobsenová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Katja Mattfolková a tajemník kabinetu Kim Storup, vyšší manažer Alejandro Ballester Gallardo, vedoucí úkolu Dennis Wernerus a auditoři Nicola Berloco, Cyril Messein a Alexandre Tan. Jazykovou podporu zajišťovala Fiona Urquhartová.



Zleva doprava: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsenová, Kim Storup, Katja Mattfolková.

OBSAH

	Body
Zkratková slova a zkratky	
Shrnutí	I–X
Úvod	1–11
Rozsah a koncepce auditu	12–17
Připomínky	18–57
Komise koncipovala cíle NPP dobře, avšak setkávala se s obtížemi při podpoře odvětvových reforem a málo využívala podmíněnost	18–34
Komise stanovila cíle NPP řádně, avšak některé základní potřeby v oblasti právního státu a správy věcí veřejných nebyly v praxi dostatečně řešeny	19–26
Přes některé nedostatky poskytla odvětvová posouzení Komise relevantní informace, které pomohly určit, kde by se mohl odvětvový přístup použít	27–29
Komise v NPP málo využívala podmíněnost na podporu reformního procesu v prioritních odvětvích	30–34
Přestože byla jejich realizace opožděna, vytvořily projekty NPP zamýšlené výstupy, avšak jejich udržitelnost je ohrožena kvůli nedostatku politické vůle	35–57
NPP obecně vytvořil zamýšlené výstupy, avšak ty byly často zpožděné	37–45
Programování NPP bylo výrazně opožděno	46–51
Udržitelnost projektů je ohrožena kvůli nedostatku politické vůle	52–57
Závěry a doporučení	58–65
Příloha I – Klíčové události pro pochopení vztahů mezi EU a Tureckem	
Příloha II – Stav jednání o přistoupení Turecka k EU	
Příloha III – Odvětví NPP v Turecku s přidělenými prostředky, podílem celkových přidělených prostředků a u vybraných prioritních odvětví s částkami, na něž byly uzavřeny smlouvy	
Příloha IV – Přehled kontrolovaných projektů NPP I	
Příloha V – Seznam pohovorů provedených v souvislosti s auditem v Turecku v roce 2017	
Příloha VI – Nepřímé řízení v rámci NPP I a NPP II	
Odpovědi Komise	

ZKRATKOVÁ SLOVA A ZKRATKY

CFCU	Centrální finanční a kontraktační jednotka (<i>Central Finance and Contracts Unit</i>)
NPP	Nástroj předvstupní pomoci
ROM	monitorování zaměřené na výsledky (<i>results-oriented monitoring</i>)
UNDP	Rozvojový program OSN (<i>United Nations Development Program</i>)

SHRNUTÍ

I. Finanční pomoc EU plánovaná pro Turecko od roku 2007 do roku 2020 prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (NPP) činí více než 9 miliard EUR. Naším cílem bylo posoudit koncepci a účinnost NPP v Turecku, jehož účelem je přiblížit kandidátskou zemi *acquis* a posílit její správní kapacitu. Zkoumali jsme programové období NPP I (2007–2013) a NPP II (2014–2020) a zaměřili se na prioritní odvětví právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů (tj. politiky v oblasti vzdělávání a zaměstnanosti a sociální politiku), na které byl vyčleněn rozpočet 3,8 miliardy EUR. Jelikož provádění NPP II je v prodlení, mohli jsme prověřovat jen provádění NPP I, a to hlavně prostřednictvím 15 projektů NPP I v celkové hodnotě 112 milionů EUR z částky 1,5 miliardy EUR, která byla v NPP I na tato odvětví vyčleněna.

II. Dospěli jsme k závěru, že Komise cíle NPP navrhla dobře, protože především řádně stanovila požadavky nutné pro pokrok na cestě ke vstupu do EU a provedla průkazná odvětvová posouzení. V praxi se však prostředky investované z NPP nedostatečně zaměřovaly na některé základní potřeby v oblasti právního státu a správy věcí veřejných, v nichž již měly být provedeny některé zásadní reformy. Projekty NPP I přispěly ke sbližování Turecka s *acquis* a k posilování jeho správní kapacity v oblastech, kde existovala větší politická vůle, jako jsou cla, zaměstnanost a zdanění. Udržitelnost těchto výsledků je však ohrožena kvůli obtížím při čerpání dostupných prostředků z NPP a zhoršení situace v oblasti reformem. Domníváme se tudíž, že účinnost NPP byla pouze omezená.

III. Pokud jde o koncepci NPP, zjistili jsme, že Komise stanovila cíle NPP řádně, protože byly konkrétní a v souladu s právním rámcem. Konkrétněji řečeno, cíle NPP pro oblast právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů byly relevantní a vycházely z potřeb, jež Turecko označilo pro sbližování s *acquis* a pro posilování své správní kapacity.

IV. Ve skutečnosti však prostředky vynaložené na cíle NPP I stěží řešily některé základní potřeby: nezávislost a nestrannost soudnictví, boj proti velké korupci a organizované trestné činnosti, svobodu tisku, předcházení střetům zájmů a posilování externího auditu a občanské společnosti. Podle vlastní analýzy Komise je pokrok v těchto oblastech již po několika letech neuspokojivý, neboť tureckým orgánům chybí politická vůle.

V. Komise se rozhodla provádět NPP II pomocí odvětvového přístupu, při němž se z NPP podporují reformy celého odvětví, a nikoli samostatné projekty. Před tím, než Komise tento nový přístup uplatnila, posoudila připravenost odvětví absorbovat prostředky z NPP II. Tato odvětvová posouzení představovala relevantní a průkaznou analýzu, díky které bylo možno určit oblasti, kde by se NPP II mohl využít při uplatnění odvětvového přístupu. Posouzení však nebyla vždy vyčerpávající, zejména v případě tří z pěti použitých kritérií pro posuzování: koordinace dárců v Turecku, analýzy odvětvových rozpočtů a rámce Turecka pro posuzování výkonnosti.

VI. Kromě financování z EU může reformnímu procesu napomáhat také podmíněnost v rámci NPP. Přesto, že Komise ve svých zprávách o Turecku upozorňuje na trvale neuspokojivý pokrok, zjistili jsme, že jen málo využívala podmíněnost NPP, aby podpořila reformy v prioritních odvětvích, v nichž by pokrok neuspokojivý. Komise zejména zřídka využívala podmínky, jako je možnost opětovně centralizovat řízení projektů NPP nebo nápravná opatření, pokud nebyly splněny podmínky projektu. Kromě toho se v nařízeních o NPP II výslovně neodrazila možnost pozastavit financování z NPP I, pokud nejsou dodrženy zásady demokracie a právního státu.

VII. Pokud jde o provádění NPP, kontrolované projekty obecně přinesly zamýšlené výstupy, což přispělo ke sbližování Turecka s *acquis* a posílení jeho správní kapacity, třebaže byly často v prodlení. Zjistili jsme, že udržitelnost těchto pozitivních výsledků je ohrožena hlavně kvůli nedostatku politické vůle, přičemž situaci ještě zhoršují rozsáhlá propouštění, suspendování státních úředníků a omezování občanské společnosti.

VIII. V monitorování výkonnosti projektů byly nedostatky: projekty například nebyly vybrány rámcem ROM Komise a ukazatele byly někdy irelevantní či nespolehlivé nebo k nim chyběla příslušná výchozí hodnota.

IX. Dalším zdrojem obav je skutečnost, že kvůli rozsáhlým zpožděním při programování a realizaci byl NPP výrazně v prodlení. Tento stav vedl k omezení peněžních prostředků a času, které turecká ministerstva měla na realizaci následného rozpočtu a projektů NPP II, a budou dále přispívat k prodlení při zadávacích řízeních a udílení zakázek na projekty. Důvody těchto zpoždění byly známy: slabá správní kapacita některých ministerstev při přípravě

projektových návrhů, přechod na odvětvový přístup a nadměrná fluktuace pracovníků v jednotce CFCU, která spravuje většinu finančních prostředků z NPP v Turecku.

X. Ve zprávě se předkládá pět měřitelných doporučení, jak zlepšit koncepci a provádění předvstupní pomoci pro Turecko. Kromě toho výsledky auditu budou pro Komisi podkladem pro přezkum NPP II v polovině období a také pro koncepci budoucích programů předvstupní pomoci ve prospěch kandidátských zemí EU.

ÚVOD

1. Turecká republika, nacházející se na křižovatce mezi Evropou a Blízkým východem (**obrázek 1**), tradičně hrála jednu z vedoucích rolí v mezinárodních vztazích. Je klíčovým partnerem EU v oblasti obrany, zahraniční politiky a obchodu. V souvislosti s uprchlickou krizí získalo Turecko pro EU ještě větší význam a naopak (například dialog o uvolnění vízového režimu, nástroj pro uprchlíky v Turecku).

Obrázek 1 – Mapa Turecka se čtyřmi městy, kde se konaly auditní návštěvy



Hranice a jména zobrazená na této mapě a použitá označení nevyjadřují oficiální schválení ani souhlas Evropské unie.

Zdroj: Eurostat.

2. Turecko je s více než 80 miliony obyvatel jednou ze zemí s největším počtem muslimského obyvatelstva, dále má velké kurdské a romské společenství a řadu náboženských menšin (křesťané, Židé).

3. Od 50. let minulého století se Turecko pomalu, ale důsledně přibližuje EU. Uznává pravomoc Evropského soudu pro lidská práva a od roku 1999 je kandidátskou zemí na

členství v EU¹. Od všeobecných voleb v roce 2002 je vládnoucí stranou konzervativní Strana pro spravedlnost a rozvoj neboli AKP², která zemi vládne pod vedením předsedy vlády a od roku 2014 prezidenta republiky Recepa Tayyipa Erdoğana.

4. Jednání o přistoupení k EU bylo zatím velmi zdlouhavé a do roku 2017 bylo pro přístupová jednání otevřeno jen 16 z 35 kapitol (a pouze jedna kapitola byla uzavřena). Stav procesu přistoupení Turecka podle kapitol zachycuje **příloha II**.

5. Proces přistoupení doprovází předvstupní pomoc EU spočívající v nástroji předvstupní pomoci (NPP), jenž má s ohledem na členství v EU za cíl podporovat kandidátské země při postupném sblížení s normami a politikami EU, které se běžně označují jako *acquis* (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Přistoupení k EU

Stávající zásady, politiky, právní předpisy, postupy, povinnosti a cíle EU jsou v orgánech EU často označovány jako *acquis*. Jakožto ústřední prvek jednání o přistoupení obsahuje *acquis* 35 různých přístupových kapitol, které musí být mezi EU a každou kandidátskou zemí, včetně Turecka, projednány. Například kapitola 23 se týká soudnictví a základních práv a kapitola 32 se zabývá finanční kontrolou a také auditem. Kromě toho patří do *acquis* i kodaňská kritéria, která zahrnují stabilitu institucí zaručujících demokracii, právní stát a lidská práva a ochranu menšin (viz https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en).

6. Předvstupní pomoc se provádí ve spolupráci s tureckými orgány tak, že Komise financuje projekty v mnoha různých oblastech, jako je právní stát, správa, zemědělství, infrastruktura (například životní prostředí či doprava) a rozvoj lidských zdrojů prostřednictvím politik v oblasti vzdělávání a zaměstnanosti a sociální politiky. Naplánované prostředky na NPP I (2007–2013) ve výši 4,58 miliardy EUR a na NPP II (2014–2020) ve výši 4,49 miliardy EUR (viz

¹ Klíčové události ve vztazích mezi EU a Tureckem uvádí **příloha I**.

² Turecky: Adalet ve Kalkınma Partisi.

příloha III) činí z Turecka největšího příjemce pomoci EU mimo EU. NPP řídí Komise s pomocí členských států EU jako členů Výboru pro NPP II³.

7. Celkovou odpovědnost za řízení NPP nese sice Komise, avšak ta na základě nepřímého způsobu řízení rozpočtu EU pověřila řízením větší části NPP turecké orgány. Při tomto způsobu rozpočtového řízení Komise na vlastní odpovědnost a v souladu se zásadou řádného rozpočtového řízení svěřila rozpočtové řízení tureckým orgánům⁴. Decentralizovaný přístup k řízení NPP je podobný sdílenému řízení většiny fondů EU, jako je Evropský fond pro regionální rozvoj nebo Evropský sociální fond, které provádí Komise a členské státy EU.

8. V Turecku tento přístup vyžaduje, aby turecké orgány plánovaly, prováděly, monitorovaly a kontrolovaly fondy NPP v souladu jak s předpisy EU, tak i vnitrostátními předpisy. Zatímco za koordinaci mezi jednotlivými tureckými zainteresovanými subjekty odpovídá národní koordinátor NPP, 87,2 % prostředků NPP I a 84,2 % prostředků NPP II⁵ řídí Centrální finanční a kontraktační jednotka (CFCU) ministerstva financí za dohledu vnitrostátní schvalující osoby.

9. NPP I prováděla Komise tradičním projektovým způsobem tak, že rozhodovala o financování jednotlivých projektů. Strategickou volbou Komise pro realizaci NPP II je odvětvový přístup. Při tomto přístupu se o financování rozhoduje podle vnitrostátních cílů jednotlivých odvětvových politik. Účelem je doplňovat činnosti vlády v daném odvětví, a zvyšovat tak synergické efekty a vnitrostátní odpovědnost za vládní politiku a rozhodnutí

³ Výbor pro NPP II, které mu předsedá Komise, byl zřízen článkem 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP II). Převzal povinnosti Výboru pro nástroj předvstupní pomoci (NPP I), který byl zřízen článkem 14 nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP).

⁴ V rámci nepřímého řízení svěřuje Komise úkoly plnění rozpočtu pověřeným subjektům, které je pak provádějí (například příjemce v rámci NPP II nebo jím pověřený subjekt, mezinárodní organizace). Viz článek 188 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1) (finanční nařízení). Způsob řízení rozpočtu, kterým byly turecké orgány pověřeny, se dříve v rámci NPP I nazýval systém decentralizovaného provádění. Nepřímé řízení je graficky znázorněno v **příloze VI**.

⁵ Procentní podíly vycházejí z údajů Komise (2017).

o přidělování zdrojů v příslušném odvětví. Financování z NPP se proto zaměřuje na cíle a výsledky vnitrostátních odvětvových politik, které mají význam pro přistoupení⁶. Odvětvový přístup se uplatňuje u jednotlivých odvětví poté, co Komise provede příslušné posouzení.

10. Od roku 2013 se reformy v Turecku zpomalily. Zejména od pokusu o vojenský převrat v červenci 2016 oslabilo vyhlášení výjimečného stavu v Turecku spolu s rozsáhlým suspendováním, propouštěním a zadržováním osob postavení země vůči EU. Tato opatření provedená po převratu, která turecká vláda označuje za protiteroristická, ovlivnila celé spektrum turecké společnosti: soudnictví, policii, četnictvo, armádu, státní službu, akademickou obec, učitele, právníky, sdělovací prostředky i podnikatele⁷.

11. Samotný rozsah těchto opatření ovlivnil správní kapacitu Turecka a rovněž zkomplikoval a zdržel jeho přizpůsobování se *acquis*. **Rámeček 2** obsahuje tři příklady těchto opatření ve třech odvětvích, kterých se týkal tento audit. V listopadu 2016, v situaci zhoršujících se politických vztahů mezi EU a Tureckem, vyzval Evropský parlament Komisi a členské státy EU, aby daly podnět k dočasnému pozastavení probíhajících jednání o přistoupení Turecka⁸.

Rámeček 2 – Příklady opatření přijatých po pokusu o převrat v Turecku

Soudy a státní zastupitelství

Od pokusu o převrat v červenci 2016 bylo propuštěno či suspendováno více než 4 000 soudců a státních zástupců, což představuje asi jednu třetinu celkového počtu soudců a státních zástupců v Turecku v té době. Asi 2 400 jich bylo uvězněno s dopadem na všechny úrovně soudnictví, od soudů

⁶ *Evaluation of Sector approach under IPA II assistance, Roadmap* (Hodnocení odvětvového přístupu v rámci pomoci z NPP II, plán postupu), Generální ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření, listopad 2016, a *Mapping of Sector Strategies* (Mapování odvětvových strategií), závěrečná zpráva, 28. února 2014.

⁷ Viz výroční zpráva Komise o Turecku, 2016, s. 9.

⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. listopadu 2016 o vztazích mezi EU a Tureckem, bod 1.

prvního stupně po ústavní soud. Toto propouštění v rozsáhlém měřítku a následující rozsáhlé najímání nových soudců bylo označeno za vážný problém pro činnost a nezávislost soudnictví⁹.

Státní služba: turecká nejvyšší kontrolní instituce

Turecký účetní dvůr, který má kromě funkce externí kontroly také soudní pravomoc, je klíčovou veřejnou institucí v souvislosti s kapitolami 23 a 32. V prosinci 2016 byl počet zaměstnanců v jeho auditním oddělení snížen o 17 %, což představuje 166 zaměstnanců, z nichž bylo 96 zadrženo. Během prvního pololetí roku 2017 bylo suspendováno a zadrženo dalších 41 auditorů¹⁰.

Školy a univerzity

Do dubna 2017 bylo podle odhadů v celé zemi propuštěno nebo suspendováno 40 000 učitelů. Týká se to všech úrovní vzdělávání od škol a organizací pro mládež po vysokoškolské instituce. Toto rozsáhlé propouštění a suspendování vedlo k uzavření mnoha institucí, což bude mít trvale škodlivý dopad na politiky v oblasti vzdělávání a zaměstnanosti a na sociální politiku v Turecku¹¹.

⁹ Zpráva Komise o Turecku z roku 2016, s. 18 a 19, a *Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000* (Turecko uvádí, že čistky v soudnictví jsou po propuštění 4 000 osob ukončeny), 26. května 2017 (viz <https://www.ft.com>).

¹⁰ Analýza pracovních míst na tureckém účetním dvoře od prosince 2015 do prosince 2016, kterou provedl EÚD. Zprávy tureckého účetního dvora o činnosti jsou dostupné v turečtině na adrese www.sayistay.gov.tr. Zprávy z tisku, viz zpráva (v turečtině) z 11. srpna 2016 na adrese <https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/> a *Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees over Gülen links* (Kvůli napojení na Gülena byly vydány příkazy k zadržení 41 zaměstnanců účetního dvora), 4. dubna 2017 (<https://stockholmcf.org>).

¹¹ Zpráva Komise o Turecku z roku 2016, s. 86 a *Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters* (Od čistek zaměřených na oponenty vládní v Turecku zmatek a chaos), 12. dubna 2017 (viz https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1).

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

12. Naším cílem bylo posoudit koncepci a účinnost provádění NPP v Turecku, jehož účelem bylo přiblížit kandidátskou zemi *acquis* a posílit její správní kapacitu. Při auditu se hledala odpověď na tuto otázku: „Byla předvstupní pomoc Turecku dobře koncipována a byla účinná?“ Tato otázka byla rozdělena na dvě hlavní otázky:

- a) Koncipovala Komise NPP v Turecku dobře?
- b) Podporoval NPP v Turecku účinně jeho prioritní odvětví?

13. Poslední zpráva EÚD o předvstupní pomoci pro Turecko byla zveřejněna v roce 2009¹². Od té doby byl NPP použit ve dvou po sobě jdoucích programových obdobích a vztahy mezi EU a Tureckem zaznamenaly výrazný vývoj. Tato zpráva by měla být jedním ze zdrojů pro přezkum NPP II v polovině období prováděný Komisí a také pro strategii EU pro přidělování finančních prostředků na předvstupní pomoc Turecku z NPP II (2014–2020) a pro nastávající programové období.

14. Zaměřili jsme se na tři prioritní odvětví vymezená Radou a platná jak pro programové období NPP I (2007–2013), tak NPP II (2014–2020), na něž připadalo celkově 3,8 miliardy EUR¹³:

- a) právní stát, včetně základních práv, vnitřních věcí a spravedlnosti, s celkovým financováním ve výši 1,2 miliardy EUR;

¹² Ve své zvláštní zprávě č. 16/2009 „Řízení předvstupní pomoci Turecku Evropskou komisí“ se EÚD zabýval programem předvstupní pomoci pro Turecko (předchůdce NPP) a prověřoval vzorek projektů z vnitrostátních programů v období 2002–2004.

¹³ Příloha rozhodnutí Rady ze dne 18. února 2008 o zásadách, prioritách a podmínkách přístupového partnerství s Tureckou republikou obsahuje tyto krátkodobé priority, přičemž průřezovým cílem je „správní kapacita“: demokracie a právní stát, lidská práva a ochrana menšin a také kapitoly 5 – zadávání veřejných zakázek, 16 – daně, 19 – sociální politika a zaměstnanost, 23 – soudnictví a základní práva, 24 – právo, svoboda a bezpečnost, 29 – celní unie a 32 – finanční kontrola.

- b) správa věcí veřejných, včetně podpory občanské společnosti, reformy veřejné správy a správy veřejných financí, s celkovým financováním ve výši 1,6 miliardy EUR;
- c) Lidské zdroje, včetně vzdělávání, zaměstnanosti a sociálního začleňování, s celkovým financováním ve výši 1 miliardy EUR.

15. V rámci NPP I byly v těchto odvětvích uzavřeny smlouvy ve výši 1,5 miliardy EUR. Z nich jsme prověřovali 15 projektů v celkové hodnotě 112 milionů EUR (7,5 %)¹⁴, které tvořily náš vzorek. Tyto projekty jsme vybrali tak, abychom rovnoměrně pokryli jednotlivé politiky a zeměpisné oblasti, do nichž šla předvstupní pomoc v oblasti právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů. Zaměřili jsme se na realizaci projektů a také na typy realizačních partnerů (turecké organizace nebo organizace OSN).

16. Důležitou součástí naší práce bylo posoudit, čeho programy a projekty EU dosáhly, pokud jde o výsledky¹⁵. Důkazní informace jsme získali z dokumentárních kontrol a pohovorů s různými útvary Komise, delegací EU v Ankaře, tureckými orgány, mezinárodními organizacemi a organizacemi občanské společnosti¹⁶. Součástí auditu byla také dvoutýdenní návštěva Turecka v březnu 2017. Jeho součástí nebyla pomoc poskytovaná prostřednictvím „nástroje pro uprchlíky v Turecku“¹⁷.

17. Všechny odkazy na NPP v této zprávě se týkají jak NPP I, tak NPP II, pokud není uvedeno jinak. Protože plánování a realizace projektů v rámci NPP II v odvětvích vybraných k tomuto auditu, na něž připadají 2 miliardy EU, se v mnoha případech zdrželo, tyto projekty jsme nemohli posoudit.

¹⁴ Částky přidělené na NPP I a na NPP II uvádí **příloha III**. Úplný seznam těchto kontrolovaných projektů obsahuje **příloha IV**.

¹⁵ Jak jsou vymezeny ve 12. bodu odůvodnění a článku 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se stanoví společná pravidla a postupy pro provádění nástrojů Unie pro financování vnější činnosti (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 95).

¹⁶ Všechny veřejné subjekty v Turecku, s jejichž zástupci jsme vedli pohovory, uvádí **příloha V**. Kromě toho jsme uspořádali tři setkání pracovních skupin v Turecku s více než deseti různými organizacemi občanské společnosti.

¹⁷ Tento nástroj bude předmětem výkonnostního auditu EÚD v roce 2018.

PŘIPOMÍNKY

Komise koncipovala cíle NPP dobře, avšak setkávala se s obtížemi při podpoře odvětvových reforem a málo využívala podmíněnost

18. V tomto oddíle posuzujeme, zda Komise dobře koncipovala NPP v Turecku tak, aby byla schopna podporovat reformy nutné pro pokrok směrem ke vstupu do EU. Zaměřili jsme se zejména na to, zda Komise:

- a) sladila strategické cíle pro Turecko s regulačními cíli NPP a zaměřila se na potřeby Turecka v prověřovaných odvětvích;
- b) řádně uplatnila odvětvový přístup a financování z NPP II poskytovala na základě relevantních, průkazných a úplných odvětvových posouzení pro účely NPP;
- c) stanovila a uplatnila relevantní podmínky, které by napomáhaly nutným reformám v Turecku.

Komise stanovila cíle NPP řádně, avšak některé základní potřeby v oblasti právního státu a správy věcí veřejných nebyly v praxi dostatečně řešeny

19. Komise ve svých strategických dokumentech vymezila konkrétní programové cíle NPP, které spočívají v posílení schopnosti Turecka plnit závazky plynoucí z členství v EU a v podpoře politických reforem a dále hospodářského, sociálního a územního rozvoje¹⁸. Tyto strategické cíle NPP byly dále rozpracovány v dohodách o financování uzavřených mezi Komisí a tureckými orgány. Všechny tyto cíle byly v souladu s právním základem NPP, který stanoví cíle, pokud jde o sbližování kandidátské země s *acquis*, včetně kodaňských kritérií, a posilování správní kapacity¹⁹.

¹⁸ V případě NPP I se jedná o víceletý plánovací dokument (2011–2013) a v případě NPP II o orientační strategický dokument pro Turecko (2014–2020).

¹⁹ Viz články 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1085/2006 ze dne 17. července 2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP), (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 82), příloha rozhodnutí Rady 2008/157/ES ze dne 18. února 2008 o zásadách, prioritách a podmínkách přístupového partnerství s Tureckou republikou (Úř. věst. L 51, 26.2.2008, s. 4) a články 1 a 2 nařízení

20. Cíle NPP pro tři prioritní oblasti, tj. právní stát, správu věcí veřejných a lidské zdroje, byly relevantní, neboť vycházely z potřeb, které Turecko jasně označilo ve svých národních plánech pro sbližování s *acquis*, víceletých rozvojových plánech a více než 40 národních strategiích vypracovaných od roku 2007 na posílení jeho správní kapacity.

21. Zkoumali jsme prostředky z NPP I, které byly vydány na tyto tři prioritní oblasti, a zjistili jsme, že v praxi nebyly kvůli chybějící politické vůli tureckých orgánů dostatečně řešeny některé základní reformy v oblasti právního státu a správy věcí veřejných nutné pro přistoupení Turecka²⁰.

Nebyly dostatečně řešeny základní potřeby v oblasti právního státu

22. Podpora z NPP v oblasti právního státu byla koncipována tak, aby s *acquis* sblížila množství různých citlivých státních subjektů, jako jsou ministerstva, agentury, policie a soudy, a to především prostřednictvím poradenství a odborné přípravy v oblastech vymezených v národních plánech Turecka pro sbližování se s *acquis*, víceletých rozvojových plánech a národních strategiích.

23. Avšak na následující oblasti, jejichž pokrok byl ve zprávách Komise o Turecku od roku 2014 pravidelně označován za neuspokojivý, bylo z celkové částky NPP I, na kterou byly v odvětví právního státu uzavřeny smlouvy, vydáno pouze 4,4 %²¹:

a) nezávislost a nestrannost soudnictví²² (uzavřeny smlouvy na 7,6 milionu EUR);

Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP II) (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 11).

²⁰ Viz **rámeček 1** a COM(2012) 600 final ze dne 10. října 2012 „Strategie rozšíření a hlavní výzvy v letech 2012–2013“, s. 2–4.

²¹ Zprávy jsou k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.

²² Nezávislost a nestrannost soudnictví je nedílnou součástí kapitoly 23 – soudnictví a základní práva. Komise v této souvislosti ve své zprávě o Turecku z roku 2014 (s. 63) uvedla, že legislativa v oblasti soudnictví vyvolává vážné obavy, pokud jde o nezávislost a nestrannost soudů, oddělení pravomocí a právního státu, a že institucionální rámec pro lidská práva musí být dále posílen a musí začít vykazovat výsledky.

- b) boj proti korupci a organizované trestné činnosti²³ (9,5 milionu EUR);
- c) svoboda tisku²⁴ (2,7 milionu EUR, viz **rámeček 3**).

Rámeček 3 – Financování z NPP na podporu svobody tisku (2007–2016)

Do konce roku 2016 byly v Turecku s financováním z NPP I realizovány jen dva projekty v oblasti svobody tisku v celkové výši 2,7 milionu EUR. Z NPP II nebyly dosud v této oblasti realizovány žádné projekty. Kromě toho Turecko v rámci NPP II odmítlo složený ukazatel Komise pro svobodu tisku a označilo jej za „nepřiměřený“. Ukazatel spojuje ukazatele svobody tisku nevládních organizací Freedom House a Reportéři bez hranic a měří roční pokrok a umístění dané země. V nedávných letech a zejména po pokusu o převrat v červenci 2016 Komise podobně jako Amnesty International, Freedom House a Reportéři bez hranic systematicky upozorňovala na závažné útoky proti svobodě tisku v Turecku.

24. O tom, že Komise a turecké orgány těmto oblastem nevěnovaly dostatečnou pozornost, svědčí také skutečnost, že chybí ukazatele, které by měřily pokrok v prevenci střetů zájmů²⁵ a v boji proti velké korupci²⁶.

²³ Ve vztahu k boji proti korupci a organizované trestné činnosti, který se také týká kapitoly 23, Komise ve své zprávě o Turecku z roku 2014 (s. 14) konstatovala, že je zapotřebí větší politické vůle a zapojení občanské společnosti, má-li být dosaženo hmatatelných výsledků a mají-li se začít vykazovat výsledky, pokud jde o vyšetřování, obvinění a odsouzení.

²⁴ Svoboda tisku je lidské právo, které je součástí kodaňských kritérií (viz **rámeček 1**). V roce 2015 ve vztahu ke svobodě slova, sdělovacím prostředkům a internetu Komise ve své zprávě o Turecku (s. 22) uvedla, že po několika letech pokroku byl v posledních dvou letech zaznamenán závažný negativní trend.

²⁵ Viz zpráva o Turecku z roku 2015 vypravovaná skupinou GRECO, která se zabývala etickými zásadami, pravidly chování a střety zájmů soudců (viz body 125, 160–163).

²⁶ Viz zpráva Transparency International z roku 2016 o západním Balkánu a Turecku, v níž se o Turecku uvádí, že vykazuje velmi slabé výsledky ve stíhání korupce, zejména mezi vysokými úředníky veřejné správy.

Nebyly dostatečně řešeny základní potřeby v oblasti správy věcí veřejných

25. V rámci správy věcí veřejných podporovala Komise velmi konkrétní potřeby, pokud jde o reformu veřejné správy, a několik složek rozpočtového cyklu, jako je výběr daní, interní audit a statistika, a to hlavně v podobě poradenství a odborné přípravy.

26. Avšak přes to, jaký význam mají externí audit a organizace občanské společnosti v procesu přistoupení a jakou roli hrají v boji proti korupci a organizované trestné činnosti, NPP neřešil posilování externího auditu a jen málo se zabýval schopností Turecka spolupracovat s občanskou společností²⁷. Navzdory rozsahu potřeb tureckých organizací občanské společnosti, jichž si Komise byla vědoma, zůstala přidělená částka nízká, protože schopnost tureckých orgánů čerpat prostředky byla omezená (viz **rámeček 4**).

Rámeček 4 – Financování z NPP na podporu turecké občanské společnosti (2007–2016)

Žádná národní strategie se nezabývala potřebami občanské společnosti v Turecku, kde byly výrazně omezeny svoboda shromažďování a svoboda projevu pro organizace občanské společnosti a kde byrokratická omezení těchto svobod a také získávání finančních prostředků oslabila jejich kapacitu²⁸. Některé organizace občanské společnosti uvedly, že již nejsou schopny ovlivňovat rozhodnutí, protože turečtí úředníci se obávají s nimi jednat a vnitrostátní finanční prostředky se přidělují organizacím podporujícím vládu.

Mezi lety 2015 a 2016 poklesl počet tureckých sdružení prosazujících práva, včetně základních práv, z 200 096 na 50 598 (–75 %) ²⁹. Za této situace se z NPP I financovaly projekty organizací občanské

²⁷ Externí audit je nedílnou součástí kapitoly 32 – finanční kontrola. Pokud jde o organizace občanské společnosti, „aktivní občanská společnost vykazuje účinný pluralismus, který znamená dodržování základních práv a svobod, právní stát a možnost sociálních a politických změn. Činnosti občanské společnosti mohou podněcovat a rozšiřovat prostor pro dialog a spolupráci v otázkách veřejného zájmu, včetně procesu přistoupení k EU. [...] Turecko potřebuje zejména inkluzivnější přístup k formulování politik a k rozhodování ve veřejném zájmu.“ (Orientační strategický dokument pro Turecko (2014–2020), s. 11 a 12).

²⁸ *Thematic Evaluation of EU's Support to civil society in the Western Balkans and Turkey* (Tematické hodnocení podpory, kterou EU poskytuje občanské společnosti na západním Balkáně a v Turecku), IBF Consulting, duben 2012, *Civil Society Needs Assessment Report* (Zpráva o posouzení potřeb občanské společnosti), TACSO, únor 2014, zprávy Komise o Turecku z let 2015 a 2016 (2.4) a příspěvek nadace TÜSEV pro *State of Civil Society Report* (Zpráva o stavu občanské společnosti) za rok 2015 organizace Civicus, s. 96–98.

²⁹ Analýza EÚD na základě údajů poskytnutých tureckým ministerstvem vnitra, 24. března 2017.

společnosti v celkové hodnotě 36 milionů EUR (5,5 % celkového objemu prostředků z NPP I, na které byly v oblasti správy věcí veřejných uzavřeny smlouvy), z nichž se jen několik málo týkalo boje proti korupci a ochrany obětí organizované trestné činnosti.

Přes některé nedostatky poskytla odvětvová posouzení Komise relevantní informace, které pomohly určit, kde by se mohl odvětvový přístup použít

27. Ačkoli právní základ NPP II odvětvový přístup výslovně nedefinuje (viz [rámeček 9](#)) a tento přístup není pro příjemce právně závazný³⁰, začlenila jej Komise do své strategie rozšíření³¹. Připravenost země přijmout odvětvový přístup se určuje pomocí odvětvových posouzení, která provádí Komise ve spolupráci s tureckými orgány. Podle Komise je odvětvový přístup nepřetržitý proces, který je třeba provádět během celého programového cyklu³². Toto posouzení se provádí na základě pěti klíčových posuzovacích kritérií:

- a) jasně definované národní odvětvové strategie;
- b) uspořádání institucí a jejich schopnost vést a provádět odvětvovou strategii;
- c) koordinace dárců včetně koordinace na odvětvové úrovni³³;
- d) provádění politik na základě analýzy odvětvových rozpočtů a realistických finančních přidělů pro jednotlivá odvětví;

³⁰ Článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci, prováděcí nařízení Komise (EU) č. 447/2014 o zvláštních prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 a rámcová dohoda ze dne 11. února 2015 o NPP II mezi Tureckou republikou a Evropskou komisí.

³¹ COM(2013) 700 final ze dne 16. října 2013 „Strategie rozšíření a hlavní výzvy na období 2013–2014“, s. 3, 7 a 16.

³² *Mapping of Sector Strategies* (Mapování odvětvových strategií), závěrečná zpráva, 28. února 2014, s. 3.

³³ Podle Pařížské deklarace o účinnosti pomoci (2005), kterou Turecko podepsalo, by měla přijímající země stanovit realistické cíle v malém počtu odvětví a vyhnout se překrývání dárcovské pomoci. Tyto zásady se vztahují i na NPP.

e) rámce pro posuzování výkonnosti, jejichž pomocí se monitoruje výkonnost.

28. Pokud se týče kontrolovaných odvětví, odvětvová posouzení umožnila Komisi dospět k závěru, že připravena čerpat financování z NPP II prostřednictvím odvětvového přístupu byla pouze oblast lidských zdrojů a v oblasti právního státu dílčí oblast spravedlnosti a vnitřních věcí³⁴. Přestože odvětvová posouzení poskytla relevantní a jednotnou analýzu založenou na pěti klíčových kritériích, při našem přezkumu jsme našli tyto nedostatky:

- a) V oblasti právního státu nebylo posouzení dílčí oblasti vnitřních věcí provedené Komisí jednoznačné, pokud jde o skutečnou připravenost Turecka na odvětvový přístup;
- b) Odvětvová posouzení Komise se řádně nezabývala dopadem některých výrazných nedostatků v turecké veřejné správě (viz **rámeček 5**) na tři z pěti klíčových posuzovacích kritérií (viz **bod 27**).

³⁴ SPD (*Strategic Planning Document*) (Dokument strategického plánování) „Občanská společnost“, s. 20, SPD „Soudnictví a základní práva“, s. 14, SPD „Základní práva“, s. 11, SPD „Vnitřní věci“, s. 23, SOP, s. 30.

Rámeček 5 – Nedostatky v turecké veřejné správě (2014–2017), které nebyly dostatečně zohledněny v odvětvových posouzeních Komise

Posuzovací kritérium 3: koordinace dárců

Posouzení Komise se nezabývala obtížemi, s nimiž se potýká ministerstvo pro záležitosti EU, které odpovídá za koordinaci dárců v rámci předvstupní pomoci. K jeho úlohám jednoznačně patří poskytovat podporu při přibližování Turecka předpisům EU pro zadávání veřejných zakázek³⁵, ale také spolufinancování přípravné fáze infrastrukturních projektů financovaných Evropskou investiční bankou³⁶. I přes relevantnost a důležitost NPP podsekretariát ministerstva financí, který má na starost celkovou koordinaci dárců v Turecku, ministerstvo pro záležitosti EU do svých jednání s bankou nezapojil.

Kromě toho v době našeho auditu ministerstvo pro záležitosti EU nemělo přístup do ústřední databáze dárců, takže nemohlo účinně koordinovat dárce na úrovni odvětví.

Posuzovací kritérium 4: analýzy odvětvových rozpočtů

Provádění politik v Turecku vychází ze střednědobých výdajových plánů vypracovaných ministerstvem financí (operační výdaje) a ministerstvem rozvoje (investiční výdaje). Posouzení Komise však nezohledňovala skutečnost, že ani jedno ministerstvo nevypracovalo plán výdajů dostatečně podrobný na to, aby bylo možné posoudit, zda budou výdaje správného rozsahu a typu, aby Turecko mohlo realizovat cíle odvětvových politik³⁷. Komise a další zainteresované subjekty tudíž nemohly mít jasný přehled o rozpočtových prostředcích Turecka z odvětvového hlediska. Mimoto Turecko sice stanovilo náklady na své kapacitní potřeby během NPP I³⁸, ale od zahájení NPP II v roce 2014 tak ještě neučinilo. Bez stanových nákladů na pokrytí potřeb a jasných plánů odvětvových

³⁵ V souvislosti s přibližováním Turecka požadavkům kapitoly 5 podle výroční zprávy Komise o Turecku (2016, s. 20, 21 a 43–45) zůstávají v přibližování Turecka předpisům EU pro zadávání veřejných zakázek významné mezery (například transparentnost zadávacích řízení, mnoho právních výjimek z *acquis*).

³⁶ Evropská investiční banka je jedním z největších poskytovatelů úvěrů EU pro Turecko. Tyto úvěry představují více než trojnásobek objemu financování z NPP pro Turecko (viz <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do>).

³⁷ Zákon o kontrole správy veřejných financí č. 5018 ze srpna 2012 (oficiální anglický překlad), s. 6 a 11. Roční investiční programy v turečtině (*Yılı Yatırım Programı*) na roky 2009–2017.

³⁸ Viz v případě NPP I Národní plán pro přijetí *acquis* (2008), v případě NPP II 10. národní rozvojový plán (2014–2018), následné Národní akční plány pro přistoupení k EU (2014–2019) a Předvstupní program hospodářských reforem (2017).

výdajů se obtížně dosahuje toho, aby na jednotlivá odvětví NPP byl přidělen náležitý podíl z omezených finančních prostředků, jež jsou k dispozici.

Posuzovací kritérium 5: rámec pro posuzování výkonnosti

Ústřední úlohu v řádném finančním řízení NPP má národní koordinátor NPP. Posouzení Komise však neodráželo vážné nedostatky koordinátora v souvislosti s monitorováním výkonnosti. Již v roce 2015 auditoři Komise konstatovali, že národní koordinátor NPP nemá žádné mechanismy nebo postupy, kterými by využil výsledků monitorování, a vyhodnotili proces jen jako pouhou formalitu. Dále jsme zjistili, že monitorování projektů NPP bylo zcela odkázáno na monitorovací návštěvy delegace EU a rámec Komise pro monitorování zaměřené na výsledky (ROM). Zatímco monitorovací návštěvy prováděné tureckým auditním orgánem NPP a úřadem vnitrostátní schvalující osoby se zaměřovaly na legalitu a správnost výdajů, pomocí rámce ROM, který existuje jen díky financování a odborným znalostem EU, lze každý rok monitorovat pouze zlomek projektů NPP. Navíc národní koordinátor NPP není dosud schopen při hodnocení výkonnosti projektů rámec ROM doplňovat.

29. Dále jsme zjistili, že Komise ve svých odvětvových posouzeních nemohla ještě zohlednit dopad, který mělo na správní kapacitu Turecka rozsáhlé propouštění a suspendování po pokusu o převrat v červenci 2016 (viz **ráměček 2**).

Komise v NPP málo využívala podmíněnost na podporu reformního procesu v prioritních odvětvích

30. Kromě financování, dialogu o politikách a politického dialogu je dalším prostředkem, kterým může Komise podporovat reformy v prioritních odvětvích, podmíněnost. Podmíněnost znamená stanovení a uplatnění určitých podmínek před zadáním zakázky nebo výplatou podpory. V případě NPP se Komise ve svých následujících strategiích rozšíření opakovaně zmiňovala o „přísné podmíněnosti“, aniž by však tento výraz konkrétněji definovala³⁹. V rámci NPP lze podmíněnost využívat na politické úrovni, zejména stanovením kritérií pro zahájení a uzavření jednání, a také na úrovni projektů.

³⁹ Podle strategie Komise v oblasti rozšíření v letech 2011–2012 „[j]ádrem procesu přistoupení a jeho úspěchu se staly odhodlání, podmíněnost a důvěryhodnost“ (s. 2) a podmíněnost bude důsledná, náročná a přísná (s. 18 a 23). Ve své strategii rozšíření v letech 2012–2013 hovořila

31. Přezkoumali jsme právní rámec NPP, abychom zjistili, jaké typy podmíněnosti jsou k dispozici. Prověřovali jsme, do jaké míry je Komise skutečně v Turecku uplatnila, aby podpořila reformní proces v prioritních oblastech právního, státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů.

32. Na politické úrovni má normotvůrce EU jako rozpočtový orgán pravomoc snížit budoucí pomoc. Kromě toho v rámci NPP I měla Rada možnost pozastavit pomoc z NPP, pokud by nebyly dodržovány zásady demokracie a právního státu, aniž by však pozastavila přístupová jednání⁴⁰. Evropský parlament nedávno vyzval k pozastavení prostředků předvstupní pomoci, pokud budou ukončena přístupová jednání⁴¹. Jak jsme však zjistili, normotvůrce EU pro NPP II takovou možnost výslovně nestanoví⁴².

33. Nařízení o NPP dávají Komisi možnost použít k podpoře reforem dva hlavní druhy podmíněnosti:

- a) Na konci roku 2017 a 2020 (v případě NPP II) mohla rozhodnout neposkytnout zemi přijímající podporu z NPP výkonnostní odměnu za pokrok při přibližování se EU, účinné provádění NPP a za dosahování dobrých výsledků⁴³;

Komise o přísné podmíněnosti (s. 2, 3, 16 a 22), stejně jako ve strategii rozšíření z roku 2014 (s. 2 a 19) a strategii rozšíření z roku 2015 (s. 12).

⁴⁰ Článek 21 o pozastavení pomoci nařízení Rady (ES) č. 1085/2006: „Pokud přijímající země nedodržuje tyto zásady [demokracie, právního státu, lidských práv a práv menšin a základních svobod] nebo závazky obsažené v příslušném partnerství s Evropskou unií nebo pokud není pokrok ke splnění přístupových kritérií dostatečný, může Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou přijmout vhodné kroky ohledně jakékoli pomoci poskytované podle tohoto nařízení.“

⁴¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. července 2017 o zprávě Komise o Turecku za rok 2016 (bod 25).

⁴² Viz prohlášení Evropského parlamentu na s. 25 přiložené k nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP II) (Úř. věst. L 77, 15.3.2014, s. 11).

⁴³ V článku 14 nařízení (EU) č. 231/2014 se hovoří o „zvláštním pokroku při plnění kritérií pro členství nebo účinném uplatňování předvstupní pomoci, přičemž je dosahováno zvláště dobrých výsledků“.

- b) Mohla „opětovně centralizovat“ řízení projektů NPP, přičemž Komise může v zásadě převzít jejich řízení od vnitrostátních orgánů.

V době auditu Komise přes pokračující neuspokojivý pokrok, na nějž poukazují zprávy o Turecku (viz **bod 23**), kroky ohledně výkonnostní odměny ještě neučinila. Následně se však rozhodla převzít správu 18 milionů EUR na projekty organizací občanské společnosti, které měly podle jejího původního plánu spravovat turecké orgány⁴⁴.

34. Na úrovni projektů může Komise před zadáním zakázky nebo platbou stanovit podmínky projektu, a pokud nejsou splněny, může přijmout nápravná opatření, jako je zrušení projektu nebo omezení jeho rozsahu a financování. Komise podmínky skutečně stanovila u čtyř z 15 prověřovaných projektů, přičemž tyto čtyři projekty se všechny týkaly právního státu. Komise nestanovila podmínky⁴⁵ u jednoho projektu z této oblasti⁴⁶ a u žádného z pěti projektů z oblasti lidských zdrojů a z pěti projektů z oblasti správy věcí veřejných. Nalezli jsme tři projekty, u nichž Komise ve svém rozhodnutí nestanovila podmínky před zadáním zakázky, což negativně ovlivnilo jejich výsledky (viz **rámeček 6**).

⁴⁴ Prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 30. listopadu 2017, kterým se mění prováděcí rozhodnutí Komise C(2016) 4889 final ze dne 20. července 2016, kterým se přijímá nástroj pro občanskou společnost a program pro média na roky 2016–2017 v rámci NPP II.

⁴⁵ Viz **příloha IV**, projekt č. 4 a projekty č. 7 až 15.

⁴⁶ Projekt č. 4 s ministerstvem spravedlnosti.

Rámeček 6 – Projekty, u nichž chybějící podmínky negativně ovlivnily jejich výsledky

Efektivnější trestní soudnictví v Turecku (projekt č. 4)

Projekt, který byl koncipován v roce 2009 s cílem zlepšit efektivnost tureckého trestního soudnictví, byl zaměřen na vzdělávání soudců, státních zástupců, soudních úředníků, advokátů a úředníků ministerstva spravedlnosti. Prováděl se od března 2012 do prosince 2014 a jeho součástí bylo především vypracování programu odborné přípravy a také odborné vzdělávání více než 300 osob v trestním právu a mezinárodní justiční spolupráci. Cílem projektu bylo také vytvořit velkou skupinu školitelů pro soudní akademii. Součástí podmínek projektu nebylo minimální období, během něhož příjemci vzdělávání měli zůstat ve funkci, aby mohli uplatnit to, co se naučili, nebo školit své kolegy. Bylo to nešťastné, protože vysoká fluktuace zaměstnanců v tureckém soudnictví je strukturální problém, který se v důsledku opatření provedených po pokusu o převrat ještě zhoršil⁴⁷.

Komise a turecké orgány nám také nebyly schopny poskytnout informace o tom, zda tito vyškolení právní odborníci zůstali na svých postech. Nevíme tudíž, zda jsou příjemci vzdělávání dnes stále v činné službě a zda mohou školit své kolegy.

Posilování občanské společnosti v Turecku a jejího dialogu s veřejným sektorem (projekt č. 8)

Cílem projektu bylo podpořit aktivní zapojení organizací občanské společnosti při podpoře pluralismu a hodnot evropské integrace a také spolupráci s tureckým veřejným sektorem. Jeho součástí bylo i schválení kodexu chování, kterým by se veřejná správa řídila při dialogu s občanskou společností. Smlouva k tomuto projektu s ministerstvem pro záležitosti EU měla čtyři dodatky a projekt byl prodloužen o 18 měsíců. Jeho příspěvek ke spolupráci mezi organizacemi občanské společnosti a veřejným sektorem byl nakonec malý, protože Komise od tureckých orgánů nevyžadovala, aby přijaly národní strategii pro organizace občanské společnosti a kodex chování nebo aby odstranily některá byrokratická omezení s dopadem na organizace občanské společnosti. Jelikož za tato omezení odpovídá kancelář předsedy vlády (například konzultace s organizacemi občanské společnosti

⁴⁷ Na základě analýzy údajů z ministerstva spravedlnosti, kterou provedl EÚD, byl v roce 2013 počet převedených soudců a státních zástupců 2 072 a vytrvale rostl na 2 517 (2014) a před pokusem o převrat v červenci 2016 dosáhl počtu 3 746. I když ministerstvo spravedlnosti argumentovalo, že tato povinná rotace soudců a státních zástupců je zapříčiněna zeměpisnými zvláštnostmi země a potřebou zajistit soudní služby v odlehlých oblastech, způsob, jakým se rotace uplatňuje, není založen na objektivních kritériích. Viz: Mezinárodní sdružení soudců, *Resolution on the Situation of the Judiciary in Turkey* (Usnesení o situaci soudnictví v Turecku), 8. října 2015, Benátská komise, *Interim Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey* (Předběžné stanovisko k návrhu zákona o soudech a státních zástupcích v Turecku), (CDL-AD(2011)004), 29. března 2011, body 47–49, Mezinárodní komise právníků, *Turkey: the Judicial System in Peril* (Turecko: soudnictví v ohrožení), 2016, s. 17.

v souvislosti s řádnou správou věcí veřejných, kontrola nadací) a ministerstvo vnitra (například protiteroristické zákony, kontrola sdružení, prosazovaná práva), měly se podmínky projektu vztahovat i na tato ministerstva. Navíc vzhledem ke složitému prostředí, v němž organizace občanské společnosti působí (viz **rámeček 4**), je pravděpodobné, že jejich financování z NPP bude i nadále silně závislé na dárcích.

Podpora registrovaných pracovních míst (projekt č. 13)

V kontextu boje Turecka proti rozsáhlé neformální ekonomice bylo cílem projektu podporovat registrovaná pracovní místa posilováním schopnosti orgánu sociálního zabezpečení poskytovat poradenství a provádět inspekce v prostředí, v němž se mzdy často vyplácejí v hotovosti. Orgán sociálního zabezpečení omezuje své kontroly na případy, kdy reaguje na stížnosti, místo aby vycházel z vyhodnocení rizika, což omezuje její schopnost účinně bojovat proti nehlášené práci⁴⁸. Navzdory tomu nebyl přechod z modelu inspekci založených na stížnostech na model založený na riziku stanoven jako podmínka.

Přestože byla jejich realizace opožděna, vytvořily projekty NPP zamýšlené výstupy, avšak jejich udržitelnost je ohrožena kvůli nedostatku politické vůle

35. NPP je od roku 2007 jediným nástrojem EU pro financování, který byl zřízen k tomu, aby podporoval Turecko při sblížování s *acquis* a posiloval jeho správní kapacitu. Posuzovali jsme, jak účinně byl NPP prováděn v prioritních oblastech právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů, a hodnotili, zda Komise a turecké orgány:

- a) vytvořily zamýšlené výstupy projektů a monitorovaly výsledky;
- b) tyto výstupy vytvořily bez zpoždění nebo zpoždění zmírňovaly;
- c) vytvořily udržitelné výsledky

⁴⁸ Viz *Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection* (Technická pomoc pro podporu registrovaných pracovních míst prostřednictvím lepšího poradenství a inspekci), výchozí zpráva pro ministerstvo práce a sociálního zabezpečení, únor 2015, zejména s. 6.

36. Posoudili jsme 15 projektů NPP I, které byly všechny prováděny na základě nepřímého řízení a jejichž konečnými příjemci byly turecké veřejné organizace⁴⁹. Z našeho vzorku jich bylo 14 realizováno v rozsahu, který umožňoval posoudit dosažené výsledky⁵⁰.

NPP obecně vytvořil zamýšlené výstupy, avšak ty byly často zpožděné

37. Naše práce vycházela z analýzy monitorovacích ukazatelů, zpráv dodavatelů, zpráv z monitorovacích návštěv delegace EU v Ankaře a tureckých orgánů, zápisů z jednání řídicích výborů nebo dalších rovnocenných subjektů odpovědných za řízení projektů, zpráv ROM⁵¹, návštěv na místě⁵² a pohovorů se zástupci Komise a příjemci podpory na projekty⁵³.

38. Celkově jsme zjistili, že u 13 z těchto 14 projektů NPP I Komise a turecké orgány vytvořily smluvně plánované výstupy. Projekty tak posílily správní kapacitu země v příslušných odvětvích. Osm ze 14 probíhajících projektů však bylo zpožděno (viz **příloha IV**).

39. I když Komise a turecké orgány výstupy projektů monitorovaly, při přezkumu dostupné monitorovací dokumentace jsme zjistili následující nedostatky v monitorování výkonnosti:

- a) Rámec ROM, jak byl uplatňován v případě Turecka, nezahrnoval žádné zakázky na dodávky, ani zakázky v oblasti lidských zdrojů⁵⁴;

⁴⁹ U 14 projektů, kromě projektu č. 3, podepsala všechny smluvní závazky turecká CFCU. Tento projekt, který se týkal civilního dohledu nad vnitřními bezpečnostními složkami, podepsala kvůli jeho politické citlivosti delegace EU v Ankaře a nikoli CFCU.

⁵⁰ Projekt č. 7 má být dokončen do února 2018.

⁵¹ Z 15 kontrolovaných projektů bylo šest předmětem ROM. Monitorování zaměřené na výsledky (ROM) je nezávislý přezkum vnějších intervencí financovaných EU pomocí posouzení na místě. Jeho metodika se opírá o pět hodnoticích kritérií (relevantnost, efektivnost, účinnost, dopad a udržitelnost) s hodnocením A („velmi dobré“) až D („závažné nedostatky“) a zajišťuje srovnatelnost shromážděných údajů o probíhajících projektech. Viz <https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>.

⁵² U všech příslušných projektů s výjimkou projektu č. 1 (bezpečnostní důvody). Kvůli nedostatku času byly návštěvy u projektů č. 11 a 15 omezeny na několik málo míst.

⁵³ Viz **příloha V**.

⁵⁴ Tento nedostatek se týká sedmi z 15 kontrolovaných projektů.

- b) U šesti z 15 kontrolovaných projektů NPP I byly ukazatele výsledků někdy neurčité a nespolehlivé. Kromě toho často chyběly související výchozí hodnoty těchto ukazatelů, takže výsledky nemohly být poměřovány s výchozím stavem⁵⁵. Příklad takového projektu je v **rámečku 7**.

Rámeček 7 – Podpora sociálního začleňování v hustě obydlených romských oblastech (projekt č. 15): příklad slabého monitorování výkonnosti

Tento projekt provádělo po celé zemi v letech 2016 a 2017 turecké ministerstvo pro rodinu a sociální politiku. Jeho součástí byla technická pomoc, zřizování sociálních koordinačních útvarů a poskytování kancelářského vybavení a vybavení IT, hudebních nástrojů, sportovního vybavení, psacích potřeb, dětských hraček a obytných kontejnerů (viz **fotografie 1**).

Zapojení Romů se má vykazovat pomocí 21 ukazatelů. Jelikož však neexistují spolehlivé statistické údaje o tureckých občanech romského původu, žádný z ukazatelů není specifický pro tento segment obyvatelstva. I když některé ukazatele jsou relevantní, například „míra absencí poklesla o 30 % v pilotních základních školách“ nebo „docházka v předškolních zařízeních se v cílových okresech zvýšila o 10 %“, jiné jsou neurčité, například „vytvoření modelu koordinace sociálních služeb“, „byla vypracována a aktivně se používá modulární příručka pro sociální začleňování“ a „1 200 pracovníků nevládních organizací pracujících v cílových provinciích si díky školení a seminářům rozšířilo svoje znalosti o poskytování lepších služeb cílové skupině“. Kromě toho se na počátku projektu plánovaly výchozí hodnoty pouze u čtyř ukazatelů výkonnosti a žádné z těchto výchozích hodnot nebyly k dispozici.

⁵⁵ Tak tomu bylo u projektů právního státu č. 2 a 3, projektů správy věcí veřejných č. 6, 7 a 8 a projektu lidských zdrojů č. 15.

Fotografie 1 – Škola Cevatpaşa v městské části Istanbulu Bayrampaşa poskytovala vzdělávací nabídku pro romské děti v kontejneru na svém hřišti (projekt č. 15)



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Projekty NPP pro lidské zdroje

40. Aby se Turecko přiblížilo požadavkům kapitoly 19 – sociální politika a zaměstnanost, podporovaly se z NPP projekty v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti a sociálního začleňování. Zaměřovaly se na budování kapacit, jak tomu bylo v případě orgánu sociálního zabezpečení a jeho boje proti neregistrované práci (viz projekt č. 13, **rámeček 6**), nebo měly naplnit potřeby cílových skupin tureckého obyvatelstva (viz projekty č. 11, 12, 14 a 15). V případě posledně uvedených projektů měly cílové skupiny možnost využívat pomůcky pro učení (například učební plány, vybavení IT) a také poradenství a odbornou přípravu:

- a) Ženy závislé na neregistrované práci v regionu Trabzon, kde se pěstují lískové ořechy (projekt č. 11);
- b) Mladí podnikatelé a malé podniky v regionu hlavního města Ankary (projekty č. 12 a 14);
- c) Romské děti v celé zemi (projekt č. 15, viz **rámeček 7**).

41. Pět kontrolovaných projektů bylo provedeno v plném rozsahu, ačkoli tři měly zpoždění více než dva měsíce (projekty č. 11, 13 a 15⁵⁶). Třebaže tato zpoždění neměla dopad na výsledky projektů, byla příznačná pro slabou správní kapacitu tureckého ministerstva práce a sociálního zabezpečení realizovat projekty NPP včas (viz **bod 46**).

Projekty NPP pro řádnou správu věcí veřejných

42. V tomto odvětví se z NPP financoval malý počet individualizovaných projektů, u nichž byly turecké orgány ochotny využít prostředky z NPP tak, aby se země sblížila s *acquis*⁵⁷ a posílila svou správní kapacitu. Kontrolované projekty byly zaměřeny na posílení spolupráce mezi veřejným sektorem a občanskou společností (viz projekt č. 8, **rámeček 6**) nebo na budování kapacit veřejných institucí jako:

- a) Vnitrostátní schvalující osoby v souvislosti s dohledem nad řízením NPP v Turecku (projekt č. 6);
- b) Daňové správy v souvislosti s bojem proti daňovým únikům v důsledku nepřiznaných mezd (projekt č. 7, který nebyl v době auditu ještě realizován);
- c) Ministerstva vnitra v souvislosti s posílením územního plánování (projekt č. 9);
- d) Turecké celní správy (projekt č. 10, viz **rámeček 8**).

43. Projekty č. 6, 9 a 10 v oblasti správy věcí veřejných byly realizovány včas. Přispěly k dobré správě tureckých veřejných financí a k reformě jejich řízení. Avšak v případě projektu č. 8 (viz **rámeček 6**) byl dopad zpoždění zmírněn jen tím, že Komise povolila změnu projektové koncepce a jeho prodloužení o 18 měsíců, což je příznačné pro slabou správní kapacitu ministerstva pro záležitosti EU realizovat projekty NPP včas (viz **bod 46**).

⁵⁶ Realizace zakázek na dodávky u projektů č. 11 a 13 trvala namísto čtyř měsíců osm a u zakázky na dodávky č. 15 trvala 12 měsíců místo pěti. Viz **příloha IV**.

⁵⁷ Splnění kodaňských politických kritérií (stabilita institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochrana menšin), která byla stanovena na zasedání Evropské rady v červnu 1993 v Kodani (projekt č. 8), kapitoly 16 – daně (projekt č. 7) a kapitoly 29 – celní unie (projekt č. 10).

Rámeček 8 – Modernizace turecké celní správy (projekt č. 10)

Jedná se o poslední z řady sedmi celních projektů EU v Turecku v hodnotě 7 milionů EUR, který byl prakticky zahájen v roce 2015 a měl by být zcela dokončen do února 2018. Jeho účelem je zvýšit správní, technickou a dohledovou kapacitu turecké celní správy v souladu s kapitolou 29 (celní unie). Projekt za tímto účelem zahrnoval přípravu na sladění tureckých celních předpisů, budování kapacit pro prosazování práv k duševnímu vlastnictví na hranicích, zlepšování norem kvality v celních laboratořích, organizační restrukturalizaci správy a dodávku mobilních inspekčních systémů na tureckých mezinárodních hranicích (viz **fotografie 2**).

V době auditu jedna složka projektu stále probíhala (podle plánu) a pět dalších složek bylo realizováno včas a změřeno pomocí relevantních ukazatelů výstupů. Například v případě „přepracování sekundární legislativy upravující vymáhání, vrácení a prominutí cla“ a „analýzy potřeb v oblasti vymáhání práv duševního vlastnictví celními orgány“ orgány informovaly, že posouzení nedostatků turecké legislativy bylo dokončeno a odsouhlaseno.

Fotografie 2 – Vozidlo pro mobilní inspekci financované z NPP a provozované na mezinárodním ankarském letišti Esenboğa při kontrole zavazadel vykládaných z nákladního prostoru letadel (projekt č. 10)



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Projekty NPP pro právní stát

44. Pět kontrolovaných projektů, které měly za cíl přiblížit Turecko *acquis*⁵⁸ a posílit správní kapacitu ve vybraných oblastech právního státu, se zaměřilo na budování kapacit v těchto oblastech:

- a) Spravedlnost: zřízení sítě soudních mluvčích (projekt č. 2, viz **rámeček 9**) a poskytování odborných znalostí a odborné přípravy pro odborníky v oblasti trestního soudnictví (projekt č. 4);
- b) Vnitřní věci: odminování a zvyšování kapacity pro ostrahu východních hranic Turecka (projekt č. 1), vytvoření sítě výborů civilního dohledu (projekt č. 3) a poskytování vybavení, odborného poradenství a odborné přípravy v oblasti IT pro boj proti praní peněz a financování terorismu (projekt č. 5).

Rámeček 9 – Zlepšení vztahů mezi hromadnými sdělovacími prostředky a soudnictvím (projekt č. 2)

Tento projekt, který se prováděl na ministerstvu spravedlnosti od roku 2013 do roku 2015, měl dva hlavní výstupy, totiž vytvořit „spolehlivou a fungující úlohu justičních mluvčích“ pro turecké soudy a „zdravý a fungující vztah mezi soudnictvím a nezávislými sdělovacími prostředky“. Podle zpráv Komise o monitorování zaměřeném na výsledky bylo výstupů dosaženo, takže výkonnost projektu byla celkově hodnocena jako „dobrá“ (hodnocení B), a to včetně jeho udržitelnosti. Díky projektu byla v pěti pilotních provinciích a po konci projektu pak v celé zemi fakticky vytvořena síť soudních mediálních středisek, včetně vyškolených justičních mluvčích.

Zprávy o monitorování zaměřeném na výsledky však nezohledňovaly stěžejní podmínku nezávislosti sdělovacích prostředků a při hodnocení nepřihlížely ke strukturální fluktuaci zaměstnanců na ministerstvu spravedlnosti a k závislosti na dárcích, takže se domníváme, že tento projekt nebude pravděpodobně udržitelný.

45. Zatímco čtyři z pěti kontrolovaných projektů byly realizovány, projekt č. 1 realizován nebyl a nepřinesl předpokládané výsledky (viz **rámeček 10**). Kromě toho čtyři projekty

⁵⁸ Splnění kodaňských politických kritérií (projekty č. 1–5), kapitoly 23 – soudnictví a základní práva (projekty č. 2 a 4) a kapitoly 24 – spravedlnost, svoboda a bezpečnost (projekty č. 1, 3 a 5).

v oblasti právního státu měly zpoždění více než dva měsíce (projekty č. 1, 2, 3 a 5)⁵⁹.

V jednom případě mělo zpoždění vážný dopad na projektové výsledky (projekt č. 1) a naznačovalo, že turecké orgány nejsou dostatečně připraveny projekt realizovat. V jiném případě (projekt č. 5) bylo zpoždění zmírněno tím, že Komise povolila prodloužení projektu o pět měsíců. Celkově byla tato zpoždění příznačná pro slabou správní kapacitu ministerstva vnitra a ministerstva spravedlnosti realizovat projekty NPP včas (viz **bod 46**).

Rámeček 10 – Projekt odminování na východních hranicích Turecka (projekt č. 1)

V prosinci 2014 byla zahájena první fáze tohoto projektu, který se provádí v rámci Rozvojového programu OSN (UNDP) na hranicích Turecka s Arménií a Íránem. Šlo o rozsáhlou humanitární operaci spočívající v odstraňování min, která nabrala výrazné zpoždění, takže do března 2017 bylo vyčištěno méně než 15 % plánované plochy a druhá fáze projektu, plánovaná na hranicích s Íránem a Irákem, která byla zpožděna o 21 měsíců, nemohla být zahájena. Přestože první fáze projektu byla prodloužena o 7,5 měsíce, nebude možné projekt do konečné lhůty NPP pro uzavírání smluv (do konce roku 2017) a pro platby (do konce roku 2018) dokončit. Do září 2017 již bylo vyplaceno více než 43 milionů EUR.

Neúspěchy projektu byly způsobeny zejména nedostatečnou správní kapacitou ministerstva obrany poskytnout spolehlivé záznamy o minách včas a v plném rozsahu a vysokou fluktuací zaměstnanců pracujících na projektu. Nadto ministerstvo přispělo k dalším zdržením tím, že úřad pro odstraňování min TURMAC ustavilo se zpožděním.

Programování NPP bylo výrazně opožděno

46. Kromě zdržení při realizace projektů NPP I byla výrazná a škodlivá také zpoždění při programování NPP I, neboť způsobila snížení zbývajících finančních prostředků a času, které mohla turecká ministerstva využít pro realizaci následného rozpočtu a projektů NPP II.

47. Například v roce 2017 na základě dohody o financování z NPP z roku 2014 měly turecké orgány ještě uzavřít smlouvy na více než 93 % prostředků (viz **tabulka 1**), což svědčí o tom, že

⁵⁹ Projekt č. 1 (fáze 1) trval 30,5 místo 24 měsíců a obě jeho fáze jsou stále nedokončeny, projekt č. 2 trval 29,5 místo 21 měsíců, projekt č. 3 trval 33 místo 24 měsíců a projekt č. 5 (twinningová složka) trval 29 místo 24 měsíců. Viz **příloha IV**.

realizace projektů byla významně opožděna. Toto opoždění již bylo patrné z rozsahu zrušených závazků v souvislosti se dvěma předchozími dohodami o financování, které dosáhly více než 110 milionů EUR⁶⁰.

Tabulka 1 – Procentní podíl zrušených závazků a ročních prostředků z NPP, na něž zbývá uzavřít smlouvy, podle programových let

Dohoda o financování	Prostředky EU (EUR)	Částka zrušených závazků (EUR)	Zrušené závazky v %	Částka, na niž zbývá uzavřít smlouvy v %
2012	225 749 161	56 437 290	25 %	Vypršelo
2013	236 750 014	53 979 003	23 %	Vypršelo
2014	366 040 000	Dosud nebylo stanoveno	–	93 %
2015	255 100 000	Dosud nebylo stanoveno	–	92 %
2016	477 890 000	Dosud nebylo stanoveno	–	100 %

Zdroj: Komise, září 2017.

48. Důvody tohoto zpoždění přetrvávají, a Komise a turecké orgány si jich jsou proto dobře vědomy⁶¹. Tři hlavní důvody v roce 2017 jsou tyto:

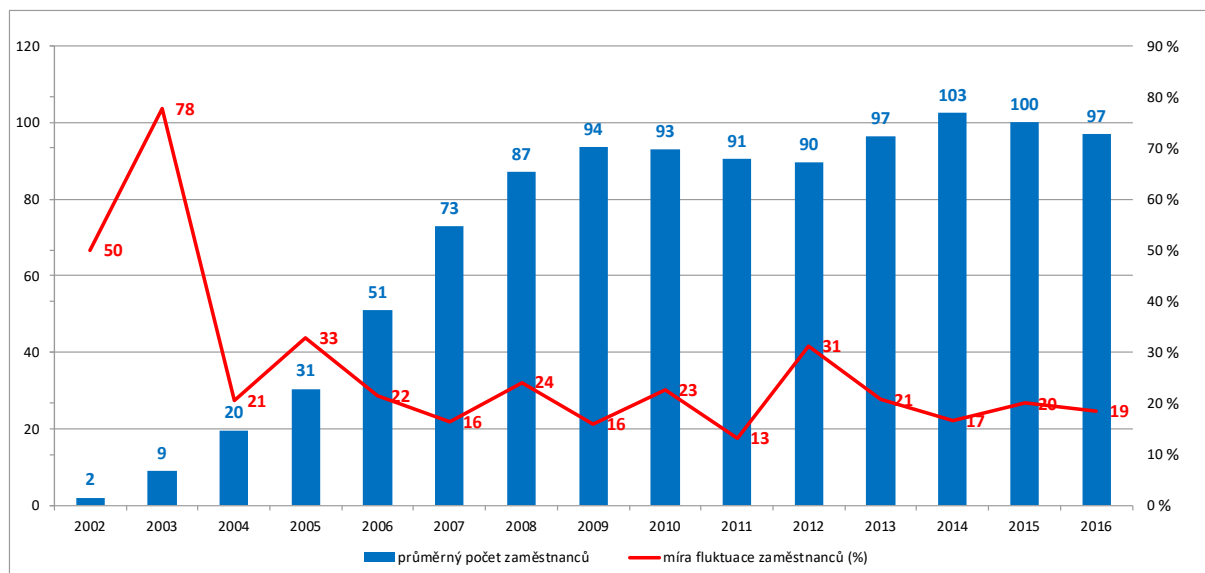
- a) Podle CFCU i delegace EU, slabá správní kapacita některých ministerstev při přípravě projektových návrhů, zejména otevřených zadávacích řízení, která způsobovala velká zpoždění;
- b) Obtíže Turecka zajistit hladký přechod z NPP I na NPP II, především při přecházení na odvětvový přístup a vykonávání náročnějších úkolů pro provozní struktury vedoucích institucí (viz **příloha VI**), přičemž Turecko muselo řídit projekty, jež byly stále složitější a početnější;

⁶⁰ Viz <http://www.cfcu.gov.tr/FinancialAgreements>.

⁶¹ Již v roce 2009 poukázal EÚD na to, že turecké orgány nemají „dostatek kvalifikovaných a řádně vyškolených pracovníků k tomu, aby [mohly] zpracovat množství rozpočtů a projektů“. Viz zvláštní zpráva EÚD č. 16/2009, bod 38.

- c) Nadměrná fluktuace pracovníků v CFCU. Jak ukazuje **obrázek 2**, roční fluktuace pracovníků CFCU byla od roku 2002 často vyšší než 20 %.

Obrázek 2 – Počet zaměstnanců CFCU a jejich roční fluktuace od založení



Zdroj: analýza EÚD vycházející z údajů CFCU (březen 2017).

49. Přetrvávající problémy CFCU se zaměstnanci jsou zásadní komplikací při provádění NPP v budoucnosti: fluktuace zaměstnanců je vysoká a časté najímání nových pracovníků znamená, že významnou část pracovní doby je třeba věnovat zapracování a zaškolení nově příchozích.

50. Zatímco národní koordinátor NPP koordinuje a monitoruje všechny programy NPP, čímž napomáhá jejich provádění, vnitrostátní schvalující osoba akredituje, monitoruje a kontroluje CFCU a také provozní struktury pro NPP v Turecku⁶². Ačkoli bylo zřejmé, že národní koordinátor NPP i vnitrostátní schvalující osoba mohly jednat, nikdo z nich se rozsáhlými zpožděními při programování nezačal včas zabývat. Problémy se zaměstnanci tak

⁶² Funkce a povinnosti národního koordinátora NPP i vnitrostátní schvalující osoby jsou stanoveny v článku 22 a 25 nařízení Komise (ES) č. 718/2007, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 1085/2006, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (Úř. věst. L 170, 29.6.2007, s. 1), a v článku 4, 8 a 9 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 447/2014 ze dne 2. května 2014 o zvláštních prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 231/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (Úř. věst. L 132, 3.5.2014, s. 32).

přetrvávaly. Tyto obtíže při účinném řešení nadměrné fluktuace zaměstnanců CFCU budou dále přispívat k prodlení při zadávacích řízeních a udílení zakázek na projekty.

51. Teprve v druhé polovině roku 2016 začalo ministerstvo financí podrobně analyzovat objem práce a zároveň pracovat na strategiích pro nábor a udržení zaměstnanců pro každou z provozních struktur NPP s cílem snížit nahromaděnou a nevyřízenou práci⁶³. Na posouzení výsledků těchto opatření je tudíž ještě příliš brzy.

Udržitelnost projektů je ohrožena kvůli nedostatku politické vůle

52. Aby NPP plnil svoje cíle, totiž posílit správní kapacitu Turecka a přiblížit zemi k *acquis*, je nutné, aby pozitivní příspěvky projektů NPP, jak jsou popsány v **bodech 40–44** (například budování kapacit, šíření osvědčených postupů EU), byly zachovány. Tak tomu je například tehdy, když jsou zavedeny a zachovány legislativní a správní reformy, používají se kodexy chování, pokyny a příručky a vyškolení pracovníci zůstávají činní v oblastech, pro něž byli vyškoleni.

53. Udržitelnost svého vzorku 15 projektů jsme posuzovali pomocí hloubkového přezkumu projektové dokumentace, návštěv na místě a pohovorů se zainteresovanými subjekty projektů. Zjistili jsme, že ze 14 projektů ve vzorku, které byly dokončeny, se Komisi a tureckým orgánům v šesti případech podařilo přetvořit výstupy projektů na výsledky, které mohou být udržitelné: jedná se o jeden projekt právního státu, tři projekty správy věcí veřejných a dva projekty lidských zdrojů⁶⁴.

54. V **rámečku 11** je uveden příklad kontrolovaného projektu správy věcí veřejných s vysvětlením, proč bude dle všeho udržitelný.

⁶³ Tyto úkoly byly provedeny hlavně díky kontrolovanému projektu NPP č. 6 v oblasti správy věcí veřejných.

⁶⁴ Projekty č. 5, 6, 9, 10, 12 a 14 (viz **příloha IV**).

Rámeček 11 – Projekt „Kapacita pro plánování místních investic“ (č. 9) bude pravděpodobně udržitelný

V roce 2015 a 2016 se díky tomuto pilotnímu projektu v hodnotě 2 miliony EUR zlepšilo investiční plánování a koordinační schopnost turecké provinční správy tím, že se vybudovala její schopnost analyzovat a prosazovat návrhy místních investic. Výsledkem projektu byla zejména příručka pro plánování místních investic a vyškolení 231 provinčních plánovacích odborníků.

Pravděpodobnost, že projekt bude udržitelný, je vysoká: v době kontrolní návštěvy (březen 2017) byla příručka pro plánování místních investic stále využívána a většina provinčních plánovacích odborníků byla v aktivní službě. Podle průzkumu provedeného nezávislým konzultantem se velká většina respondentů (85,5 %) domnívala, že jejich zkušenosti by mohly být zopakovány v celém Turecku. Pro udržitelnost projektu bylo klíčové, že se opíral o silnou politickou vůli, neboť projekt výslovně podpořil ministr vnitra.

55. U osmi ze zbývajících 13 realizovaných projektů jsme však zjistili, že jejich výstupy jsou ohroženy nebo je málo pravděpodobné, že budou zachovány⁶⁵. Důvody jsou shrnuty v **tabulce 2**.

⁶⁵ Protože u projektu č. 7 neuplynula od jeho konce dostatečná doba, udržitelnost tohoto projektu správy věcí veřejných jsme nebyli s to posoudit.

Tabulka 2 – Realizované projekty NPP I v Turecku: příčiny ohrožené udržitelnosti

Projekt č.	Nedostatečná politická vůle	Vysoká fluktuace pracovníků	Slabá správní kapacita	Chybějící nebo nedostatečná podmíněnost
1	✗	✗	✗	-
2	✗	✗	-	-
3	✗	✗	✗	-
4	✗	✗	-	✗
8	✗	-	✗	✗
11	-	-	✗	-
13	✗	-	-	✗
15	✗	✗	-	-

Zdroj: EÚD, září 2017.

56. Zjistili jsme, že hlavním důvodem, proč těmto osmi projektům NPP I hrozí, že nebudou udržitelné, je nedostatek politické vůle, který se ještě zhoršil v souvislosti s negativním vývojem v Turecku (například rozsáhlé propouštění a suspendování státních úředníků, omezování občanské společnosti). Příklad takového projektu je uveden v **rámečku 12** a na **fotografii 3**.

Rámeček 12 – Zlepšení civilního dohledu (projekt č. 3)

Cílem tohoto projektu právního státu bylo připravit legislativní i organizační změny (místní bezpečnostní výbory) a vytvořit speciální výukové materiály (viz fotografie 3). Tento projekt v hodnotě 3,5 milionu EUR byl pro ministerstvo vnitra realizován v rámci UNDP. Ministerstvo potřebovalo na dokončení projektu osm měsíců navíc, zejména kvůli nedostatkům ve své správní kapacitě, jako je chybějící jasná koncepce civilního dohledu, malé zapojení četnictva, fluktuace klíčových pracovníků a správní poplatky. Projekt nebude pravděpodobně udržitelný ze dvou hlavních důvodů.

Místní bezpečnostní výbory jsou pro tento projekt zásadní a měly by zapojit občanskou společnost s cílem zlepšit civilní kontrolu vnitřních bezpečnostních složek (policie, pobřežní stráž a četnictva).

Avšak fakt, že turecké vnitřní bezpečnostní složky v nedávné době začaly využívat dočasných diskréčních pravomocí bez odpovídajícího civilního dohledu⁶⁶, ve skutečnosti civilní dohled nad těmito složkami oslabil.

I když účel projektu byl podpořen dvěma po sobě jdoucími projekty NPP (2008–2010 a tento projekt v letech 2012–2015), podle závěrečné zprávy o projektu jsou pro jeho udržitelnost zásadně důležité další zdroje. Ze skutečnosti, že v rámci NPP II (NPP 2014) se plánuje jeho třetí fáze, vyplývá, že projekt je silně závislý na dárcích.

57. Navíc omezení zbývajících peněžních prostředků a času, který turecká ministerstva na realizaci projektů NPP mají (viz **body 46 a 47**), sníží jejich schopnost uzavírat následné smlouvy související s tímž projektem nebo řešit potřeby, kterými se NPP nebo Turecko zatím nezabývaly. Zpoždění při programování v Turecku tak má také přímý vliv na celkovou udržitelnost projektů NPP.

Fotografie 3 – Výtisky odborných studií financovaných z NPP, vypracovaných pro ministerstvo vnitra s cílem zlepšit civilní dohled nad tureckými vnitřními bezpečnostními složkami



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

⁶⁶ Viz zprávy Komise o Turecku za rok 2015 a 2016, kapitola 24, s. 5.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

58. Dospěli jsme k závěru, že Komise cíle NPP navrhla dobře, protože především správně stanovila požadavky nutné pro pokrok na cestě ke vstupu do EU a provedla průkazná odvětvová posouzení. V praxi se však prostředky investované z NPP nedostatečně zaměřovaly na některé základní potřeby v oblasti právního státu a správy věcí veřejných, v nichž již měly být provedeny některé zásadní reformy. Projekty NPP I přispěly ke sbližování Turecka s *acquis* a k posilování jeho správní kapacity v oblastech, kde existovala větší politická vůle, jako jsou cla, zaměstnanost a zdanění. Udržitelnost těchto výsledků je však ohrožena kvůli obtížím při čerpání dostupných prostředků z NPP a zhoršení situace v oblasti reforem. Domníváme se tudíž, že účinnost NPP byla pouze omezená.

59. **Pokud jde o koncepci NPP**, zjistili jsme, že Komise stanovila cíle NPP řádně, protože byly konkrétní a v souladu s právním rámcem. Konkrétněji řečeno, cíle NPP pro oblast právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů byly relevantní a vycházely z potřeb, jež Turecko označilo pro sbližování s *acquis* a posilování své správní kapacity (**body 19–20**).

60. Ve skutečnosti však prostředky vynaložené na cíle NPP I stěží řešily některé základní potřeby: nezávislost a nestrannost soudnictví, boj proti velké korupci a organizované trestné činnosti, svobodu tisku, předcházení střetům zájmů a posilování externího auditu a občanské společnosti. Podle vlastní analýzy Komise je pokrok v těchto oblastech již po několik let neuspokojivý, neboť tureckým orgánům chybí politická vůle (**body 21–26**).

Doporučení 1 – Lépe zaměřit prostředky z NPP na stanovené cíle

Počínaje programem NPP na rok 2018 by Komise měla lépe zaměřovat finanční prostředky v oblastech, v nichž ještě nebyly provedeny reformy, které jsou nutné pro věrohodný pokrok směrem ke vstupu do EU, zejména pokud jde o nezávislost a nestrannost soudnictví, boj proti velké korupci a organizované trestné činnosti, posílení svobody tisku, předcházení střetům zájmů a posílení vnějšího auditu a občanské společnosti.

Cílové datum realizace: počínaje programem NPP na rok 2018.

61. Komise se rozhodla provádět NPP II pomocí odvětvového přístupu, při němž se z NPP podporují reformy celého odvětví, a nikoli samostatné projekty. Před tím, než Komise tento nový přístup uplatnila, posoudila připravenost odvětví absorbovat prostředky z NPP II. Tato

odvětvová posouzení představovala relevantní a průkaznou analýzu, díky které bylo možno určit oblasti, kde by se NPP II mohl využít při uplatnění odvětvového přístupu. Posouzení však nebyla vždy vyčerpávající, zejména v případě tří z pěti použitých kritérií pro posuzování: koordinace dárců v Turecku, analýzy odvětvových rozpočtů a rámce Turecka pro posuzování výkonnosti (**body 27–29**).

Doporučení 2 – Zlepšit odvětvová posouzení

Při další aktualizaci svých odvětvových posouzení by se Komise měla vyčerpávajícím způsobem zabývat všemi klíčovými prvky koordinace dárců v Turecku, analýzou odvětvových rozpočtů a zejména rámcem pro posuzování výkonnosti.

Cílové datum realizace: 31. března 2019.

62. Kromě financování z EU může reformnímu procesu napomáhat také podmíněnost v rámci NPP. Přesto, že Komise ve svých zprávách o Turecku upozorňuje na trvale neuspokojivý pokrok, zjistili jsme, že jen málo využívala podmíněnost NPP, aby podpořila reformy v prioritních odvětvích, v nichž by pokrok neuspokojivý. Komise zejména zřídka využívala podmínky, jako je možnost opětovně centralizovat řízení projektů NPP nebo nápravná opatření, pokud nebyly splněny podmínky projektu. Kromě toho se v nařízeních o NPP II výslovně neodrazila možnost pozastavit financování z NPP I, pokud nejsou dodrženy zásady demokracie a právního státu (**body 30–34**).

63. **Pokud jde o provádění NPP**, kontrolované projekty obecně přinesly zamýšlené výstupy, což přispělo ke sbližování Turecka s *acquis* a posílení jeho správní kapacity, třebaže projekty byly často v prodlení. Zjistili jsme, že udržitelnost těchto pozitivních výsledků je ohrožena hlavně kvůli nedostatku politické vůle, přičemž situaci ještě zhoršují rozsáhlá propouštění, suspendování státních úředníků a omezování občanské společnosti (**body 35–38, 40–45 a 52–57**).

Doporučení 3 – Více využívat podmíněnost

Vzhledem k dopadu, který již má zhoršující se situace v Turecku na udržitelnost projektů, měla by Komise více využívat politickou a projektovou podmíněnost tím, že:

- a) Výboru pro NPP II navrhne upravit celkové finanční přiděly určené na NPP na rok N, včetně přesměrování či snížení prostředků NPP II, s cílem řešit případy negativního vývoje v oblasti právního státu a správy věcí veřejných uvedené ve výroční zprávě Komise o Turecku v roce N–1;
- b) do konce roku 2017 a 2020 rozhodne, zda Turecku poskytnout výkonnostní odměnu. Toto rozhodnutí by mělo přesně odrážet pokrok směrem k rozšíření, efektivní provádění NPP a dosahování dobrých výsledků;
- c) Bude stále více využívat přímého řízení na řešení základních potřeb, pokud chybí politická vůle, zejména pokud jde o boj proti velké korupci a organizované trestné činnosti, posílení svobody tisku, předcházení střetům zájmů a posílení občanské společnosti.
- d) U nových projektů ve vhodných případech stanoví podmínky v podobě minimálních požadavků s cílem podpořit včasné vytvoření předpokládaných výstupů a udržitelnost. Pokud podmínky nebudou splněny, mělo by to vést k nápravným opatřením (například pozastavení plateb, zrušení projektu).

Cílové datum realizace: a): počínaje 31. prosincem 2018, b): 31. prosince 2018 a 31. prosince 2020, c) a d): 31. prosince 2018.

64. V monitorování výkonnosti projektů byly nedostatky: projekty například nebyly vybrány rámcem ROM Komise a ukazatele byly někdy irelevantní či nespolehlivé nebo k nim chyběla příslušná výchozí hodnota (**bod 39**).

Doporučení 4 – Lépe monitorovat výkonnost projektů

Komise by měla rozšířit rozsah svých zpráv o monitorování zaměřeném na výsledky, které se týkají činností financovaných EU v Turecku, a zlepšit relevantnost a spolehlivost svých projektových ukazatelů tím, že v příslušných případech zohlední údaje o výchozích hodnotách.

Cílové datum realizace: počínaje rokem 2018.

65. Dalším zdrojem obav je skutečnost, že kvůli rozsáhlým zpožděním při programování a realizaci byl NPP výrazně v prodlení. Tento stav vedl k omezení peněžních prostředků a času,

kteé turecká ministerstva měla na realizaci následného rozpočtu a projektů NPP II, a bude dále přispívat k prodlení při zadávacích řízeních a udílení zakázek na projekty. Důvody těchto zpoždění byly známy: slabá správní kapacita některých ministerstev při přípravě projektových návrhů, přechod na odvětvový přístup a nadměrná fluktuace pracovníků v CFCU, která spravuje většinu finančních prostředků z NPP v Turecku (**body 46–51**).

Doporučení 5 – Snížit objem nahromaděných prostředků výběrovým uplatněním nepřímého řízení

V rámci NPP II by Komise měla výběrově používat nepřímé řízení a přihlížet přitom k objemu souvisejících finančních prostředků, složitosti projektů, které mají turecké orgány připravit a zadat, a ke kapacitě CFCU.

Cílové datum realizace: postupně, zahájení okamžitě.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 6. února 2018.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA I**Klíčové události pro pochopení vztahů mezi EU a Tureckem**

1950	13. dubna – Turecko se stává členem Rady Evropy
1954	18. května – Turecko ratifikuje Evropskou úmluvu o lidských právech
1959	31. července – Turecko žádá o uzavření dohody o přidružení k Evropskému hospodářskému společenství
1963	12. září – Turecko podepisuje dohodu o přidružení s Evropským hospodářským společenstvím, která otevírá přístup Turecka k programům Společenství (a později Unie)
1987	14. dubna – Turecko žádá o členství v Evropském hospodářském společenství
1995	31. prosince – V platnost vstupuje dohoda o celní unii mezi EU a Tureckem
1999	12. prosince – Rada potvrzuje, že Turecko se stává kandidátskou zemí
2001	24. března – Rada schvaluje první přístupové partnerství s Tureckem; poslední bude schváleno 18. února 2008
2005	3. října – Formálně zahájena jednání o přistoupení Turecka
2006	12. června – Otevřena první kapitola jednání s Tureckem (25 – věda a výzkum)
2010	Září – Turecký parlament přijímá změnu ústavy, která rozšiřuje povinnost armády zodpovídat se před civilními soudy a zvyšuje pravomoc zákonodárců jmenovat soudce. Odpůrci referenda to kritizují jako omezení nezávislosti armády a soudnictví
2011	Prosinec – Protože od roku 2006 bylo otevřeno pouze 13 kapitol, schvaluje Rada tzv. pozitivní agendu, která má dát přístupovým jednáním nový impuls
2013	Květen – Protesty v istanbulském parku Gezi vedly k zatčení mnoha tureckých občanů pro podezření z členství v teroristické organizaci
	17. a 25. prosince – Čtyři ministři, příbuzní členů kabinetu a různí státní úředníci a podnikatelé jsou obviněni z rozsáhlé korupce; následně je přeloženo a propuštěno mnoho státních zástupců, soudců a členů policejního sboru
2014	14. prosince – Při koordinovaných zásazích bezpečnostních složek jsou zadrženi známí turečtí novináři a představitelé sdělovacích prostředků
2016	30. června – K jednání je otevřena 16. kapitola (33 – finanční a rozpočtová ustanovení)
	15. července – Výsledkem pokusu o vojenský převrat je 241 mrtvých a 2 196 zraněných. Turecko připisuje neúspěšný převrat Gülenovu hnutí, které považuje za teroristickou organizaci
	9. a 10. prosince 2016 – Benátská komise přijímá stanoviska, v nichž vyjadřuje vážné znepokojení nad rozsáhlým využíváním mimořádných legislativních nařízení

2017	10. a 11. března – Benátská komise přijímá stanoviska, v nichž vyjadřuje vážné znepokojení nad změnou ústavy, kterou se přenášejí pravomoci na prezidenta republiky, a také nad rozsáhlým využíváním mimořádných legislativních nařízení v souvislosti se svobodou sdělovacích prostředků
	16. dubna – V referendu o nové ústavě hlasuje většina obyvatelstva pro změnu turecké parlamentní demokracie na prezidentský systém

Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské komise.

PŘÍLOHA II**Stav jednání o přistoupení Turecka k EU**

Kapitola	Název	Stav přístupových jednání
1	Volný pohyb zboží	Není otevřena
2	Volný pohyb pracovníků	Není otevřena
3	Právo usazování a volný pohyb služeb	Není otevřena
4	Volný pohyb kapitálu	Otevřena
5	Veřejné zakázky	Není otevřena
6	Právo obchodních společností	Otevřena
7	Právo duševního vlastnictví	Otevřena
8	Politika hospodářské soutěže	Není otevřena
9	Finanční služby	Není otevřena
10	Informační společnost a média	Otevřena
11	Zemědělství a rozvoj venkova	Není otevřena
12	Bezpečnost potravin, veterinární a rostlinolékařská politika	Otevřena
13	Rybolov	Není otevřena
14	Dopravní politika	Není otevřena
15	Energetika	Není otevřena
16	Daňový systém	Otevřena
17	Hospodářská a měnová politika	Otevřena
18	Statistika	Otevřena
19	Sociální politika a zaměstnanost	Není otevřena
20	Politika v oblasti podnikání a průmyslu	Otevřena
21	Transevropské sítě	Otevřena
22	Regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů	Otevřena
23	Soudnictví a základní práva	Není otevřena
24	Právo, svoboda a bezpečnost	Není otevřena
25	Věda a výzkum	Uzavřena
26	Vzdělávání a kultura	Není otevřena
27	Životní prostředí a změna klimatu	Otevřena
28	Ochrana zdraví a spotřebitele	Otevřena
29	Celní unie	Není otevřena
30	Vnější vztahy	Není otevřena
31	Zahraniční, bezpečnostní a obranná politika	Není otevřena
32	Finanční kontrola	Otevřena
33	Finanční a rozpočtová ustanovení	Otevřena
34	Instituce	Není otevřena
35	Jiné otázky	Není otevřena

Zdroj: Evropská komise, 2017.

PŘÍLOHA III

Odvětví NPP v Turecku s přidělenými prostředky, podílem celkových přidělených prostředků a u vybraných prioritních odvětví s částkami, na něž byly uzavřeny smlouvy

NPP I (2007–2013)**(v EUR)**

Složky		Přiděleno	Přidělená částka v %	Nasmlouváno
Pomoc při transformaci a budování institucí (I)	Právní stát	548 702 551	11,98 %	452 341 541
	Správa věcí veřejných	681 747 546	14,88 %	649 386 948
	Ostatní	388 179 777	8,47 %	
Regionální a přeshraniční spolupráce (II)		7 000 000	0,15 %	
Regionální rozvoj (III)		1 626 891 869	35,51 %	
Rozvoj lidských zdrojů (IV)		455 055 077	9,93 %	395 641 762
Rozvoj venkova (V)		873 890 000	19,07 %	
Celkový součet		4 581 466 820	100,00 %	

NPP II (2014–2020)**(v EUR)**

Odvětví	Přiděleno	Přidělená částka v %	Nasmlouváno
Právní stát a základní práva	624 900 000	13,91 %	44 793 588
Správa věcí veřejných a demokracie	956 500 000	21,30 %	170 771 646
Energetika	93 500 000	2,08 %	
Zemědělství	912 200 000	20,31 %	
Doprava	442 800 000	9,86 %	
Životní prostředí	644 600 000	14,35 %	
Konkurenceschopnost a inovace	344 400 000	7,67 %	
Politiky v oblasti vzdělávání a zaměstnanosti a sociální politika	435 000 000	9,69 %	0
Územní a regionální spolupráce	36 995 265	0,82 %	
Celkový součet	4 490 895 265	100,00 %	

Poznámka: odvětví vybraná pro tento audit jsou zobrazena se zeleným pozadím.

Zdroj: Evropská komise, údaje k 30. 9. 2017.

PŘÍLOHA IV**Přehled kontrolovaných projektů NPP I**

Č.	Projekt	Nasmlovaná částka (EUR)	Vyplacená částka (EUR)	Čerpaná částka v % (vyplaceno/nasmlovaná)	Odvětví	Složka	Zahájení projektu	Plánované dokončení	Datum prodloužení	Skutečné datum dokončení	Výstupy	Zpoždění	Udržitelnost
1	Socio-ekonomický rozvoj prostřednictvím odminování a zvýšení kapacity pro ostrahu hranic na východních hranicích Turecka – fáze I a II	65 481 515	43 452 609	66 %	Právní stát	Fáze I	29.05.15	29.05.17		15.12.17			
						Fáze II	10.12.15	15.03.17		31.12.18			
2	Zlepšení vztahů mezi hromadnými sdělovacími prostředky a soudnictvím	1 615 000	1 453 500	90 %	Právní stát		07.05.13	15.02.15		30.10.15			
3	Zlepšení civilního dohledu v Turecku – fáze II	3 800 000	3 433 935	90 %	Právní stát		27.07.12	27.07.14		27.03.15			
4	Efektivnější trestní soudnictví v Turecku	3 220 000	2 534 872	79 %	Právní stát		12.03.12	12.12.14		12.12.14			
5	Efektivnost boje proti praní peněz a financování terorismu	2 493 879	2 341 879	94 %	Právní stát	Twinning	02.03.15	02.03.17	01.08.17	01.08.17			
						Dodávky	16.12.15	30.07.16		30.07.16			
Právní stát		76 610 394	53 216 795	69 %									
6	Posílení institucionální kapacity úřadu vnitrostátní schvalující osoby v Turecku pro vykonávání jeho úkolů při provádění NPP	220 607	192 506	87 %	Správa věcí veřejných		21.01.16	07.09.16		07.09.16			
7	Boj proti neformální ekonomice a zlepšení správní kapacity turecké daňové správy	2 569 950	1 027 980	40 %	Správa věcí veřejných		21.03.16	21.02.18					
8	Posílení rozvoje občanské společnosti a spolupráce mezi občanskou společností a veřejným sektorem v Turecku (složka I)	3 757 500	3 473 908	92 %	Správa věcí veřejných		01.06.12	26.11.14	01.12.15	01.12.15			
9	Kapacita pro plánování místních investic	1 714 500	1 714 500	100 %	Správa věcí veřejných		01.11.14	03.11.16		03.11.16			
10	Modernizace turecké celní správy VIII	7 083 015	4 856 998	69 %	Správa věcí veřejných	Twinning 1	21.12.15	16.06.16		16.06.16			
						Twinning 2	21.12.15	20.09.17	20.11.17				
						Twinning 3	08.12.15	08.06.16		08.06.16			
						Služby 1	08.02.16	08.02.18					
						Služby 2	07.03.16	06.09.17		06.09.17			
						Dodávky	07.09.15	17.09.16		17.09.16			
Správa věcí veřejných celkem		15 345 572	11 265 892	73 %									
11	Odborná příprava v odvětvím průmyslu a podnikatelská iniciativa	2 517 049	1 482 684	59 %	Lidské zdroje	Služby	20.01.16	19.09.17		19.09.17			
						Dodávky	31.05.16	27.09.16		16.01.17			
12	Růst a prosperita podnikání v Ankaře s cílem zvýšit zaměstnanost mladých lidí	2 086 710	1 059 219	51 %	Lidské zdroje	Služby	27.06.16	27.10.17		27.10.17			
						Dodávky	11.01.16	29.03.17		15.05.17			
13	Podpora registrovaných pracovních míst prostřednictvím lepšího poradenství a inspekci	4 179 877	4 094 551	98 %	Lidské zdroje	Služby	16.09.14	15.09.16		15.10.16			
						Dodávky	26.03.14	26.07.14		13.11.14			
14	Rozvoj kapacity zaměstnanců a zaměstnavatelů prostřednictvím informačních a komunikačních technologií	2 392 321	964 321	40 %	Lidské zdroje	Služby	17.12.15	17.08.17	17.10.17	17.10.17			
						Dodávky	22.06.16	20.10.16		15.12.16			
15	Podpora sociálního začleňování v hustě obydlených romských oblastech	8 440 644	3 912 423	46 %	Lidské zdroje	Služby	09.11.15	08.11.17					
						Dodávky	20.10.15	01.04.16		02.11.16			
Lidské zdroje celkem		19 616 600	11 513 198	59 %									
Celkový součet		111 572 566	75 995 885	68 %									

Zdroj: analýza EÚD vycházející z dat a údajů Evropské komise k 30. 9. 2017.

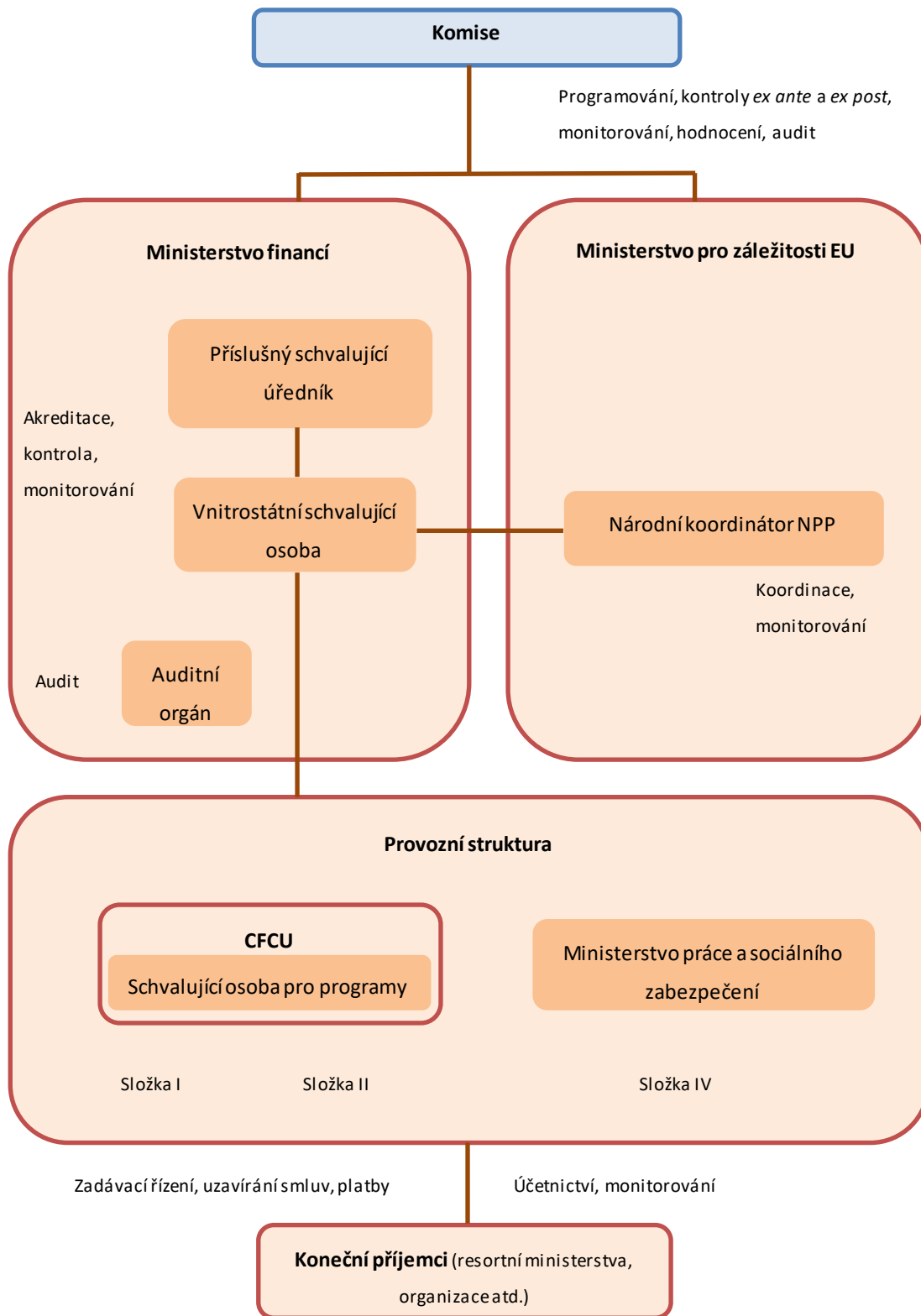
	Výstupy	Zpoždění	Udržitelnost
	Vytvořeny	2 měsíce a méně	Pravděpodobná
	Vytvořeny částečně	Více než 2 měsíce, avšak zmírněno	Ohrožena
	Nevytvořeny	Více než 2 měsíce, nezmněno	Nepravděpodobná
Fáze provádění neumožnila provést posouzení			

Skutečné datum ukončení: smluvní ukončení (dokončení, vypršení platnosti nebo předpokládané datum dokončení).

PŘÍLOHA V**Seznam pohovorů provedených v souvislosti s auditem v Turecku v roce 2017**

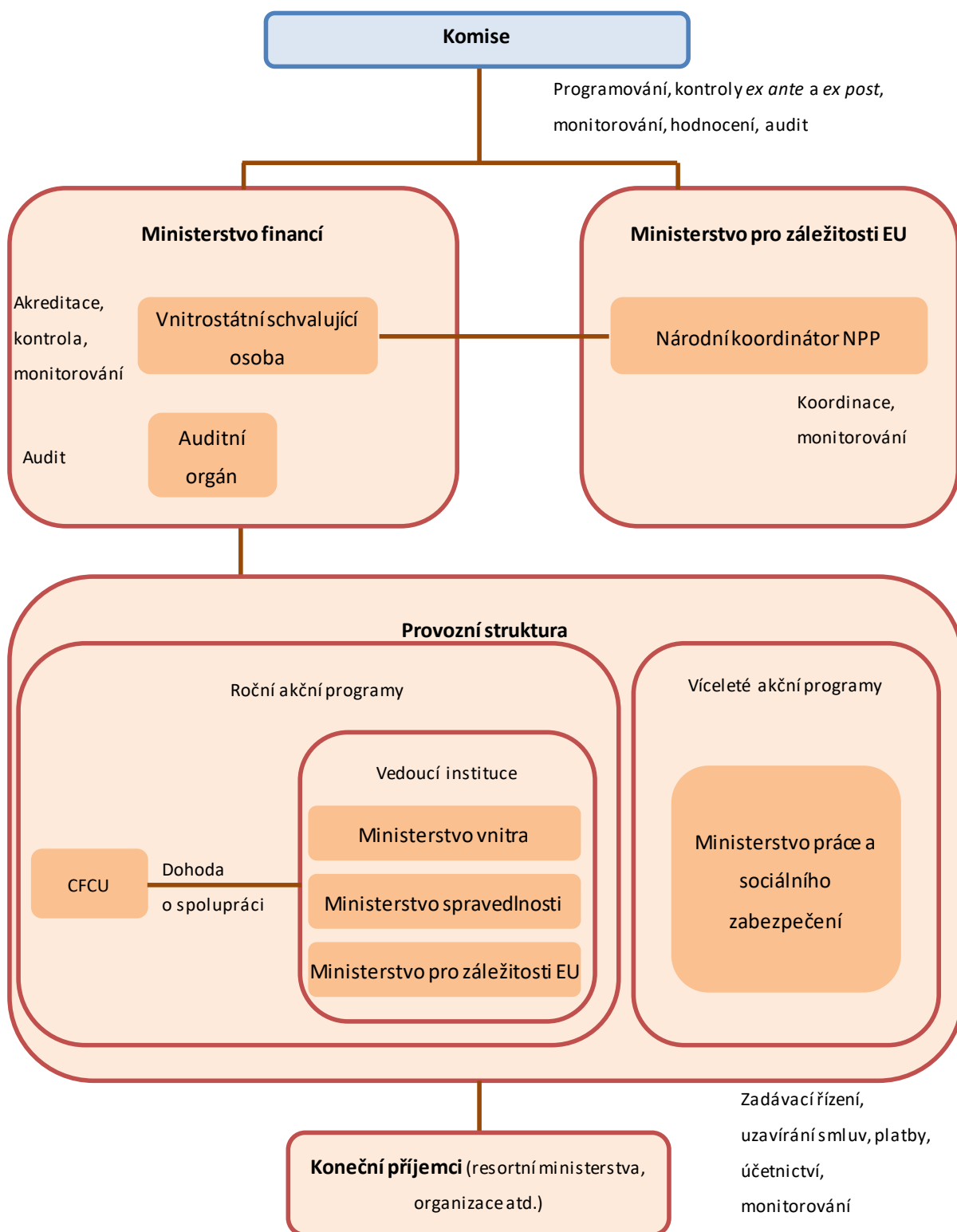
Návštěva	Název navštíveného subjektu
13. března	Delegace EU, velvyslanec a různé útvary
14. března	Ministerstvo pro záležitosti EU, velvyslanec / národní koordinátor NPP a ředitelství pro finanční spolupráci
14. března	Turecký účetní dvůr, prezident
15. března	Ministerstvo vnitra, odbor záležitostí EU a zahraničních vztahů
15. března	Ministerstvo vnitra (kancelář správy hranic, turecké středisko pro odstraňování min) s delegáty ministerstva obrany
15. března	UNDP (projektová kancelář)
15. března	Ministerstvo pro záležitosti EU, tým pro občanskou společnost
15. března	Ministerstvo vnitra, odbor vývoje strategií
16. března	Ministerstvo spravedlnosti (různé odbory)
16. března	Rada Evropy (projektová kancelář)
16. března	Ministerstvo financí, daňová správa
16. března	Výbor pro finanční kontrolu, auditní orgán NPP
17. března	Podsekretariát pro finanční správu, Centrální finanční a kontraktační jednotka NPP
17. března	Tým vedoucích poradců z iniciativy „podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru“ (SIGMA) posuzující Turecko
17. března	Podsekretariát pro finanční správu, vnitrostátní schvalující osoba NPP
20. března	Kontrolní výboru při úřadu předsedy vlády, služba pro koordinaci boje proti podvodům
20. března	Ministerstvo cel a obchodu, generální ředitelství pro EU a vnější vztahy a ředitelství pro vynucování práva v celní oblasti
20. března	Ministerstvo práce a sociálního zabezpečení, ředitelství pro EU a finanční pomoc
20. března	Ankarská rozvojová agentura
21. března	Světová banka
21. března	Orgán sociálního zabezpečení
21. března	Blízkovýchodní technická univerzita
21. března	Ministerstvo pro rodinu a sociální politiku
21. března	Ministerstvo financí (výbor pro vyšetřování finanční kriminality) s delegáty z turecké Agentury pro bankovní regulaci a dohled
22. března	Agentura pro rozvoj východního Černého moře v Trabzonu
22. března	Veřejné vzdělávací středisko v Giresunu
22. března	Ministerstvo pro rozvoj
22. března	Delegace EU
23. března	Středisko sociálních služeb v Istanbulu

Zdroj: EÚD. Všechny návštěvy se uskutečnily v Ankaře, není-li uvedeno jinak.

PŘÍLOHA VI**Nepřímé řízení v rámci NPP I****NPP I**

Nepřímé řízení v rámci NPP II

NPP II



ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „PŘEDVSTUPNÍ POMOC EU TURECKU: ZATÍM OMEZENÉ VÝSLEDKY“

PŘIPOMÍNKY

Rámeček 3 – Financování z NPP na podporu svobody tisku (2007–2016)

Komise poznamenává, že v rámci NPP II je 35 % z orientačně přidělených prostředků na období 2014–2020 určeno na podporu demokracie a právního státu. Jednoznačnou prioritní oblastí jsou základní práva, včetně svobody tisku. Vzhledem k všeobecným zpožděním se spuštěním NPP II, nebyla realizace takových projektů ještě zahájena. Komise by ráda zdůraznila, že NPP není jediným nástrojem na podporu svobody tisku; doplňujícími nástroji jsou evropský nástroj pro demokracii a lidská práva a nástroj pro občanskou společnost pro více zemí. V rámci evropského nástroje pro demokracii a lidská práva se na Turecko v letech 2013 – 2016 například zaměřilo sedm projektů souvisejících se sdělovacími prostředky.

Rámeček 9 – „Zlepšení vztahů mezi hromadnými sdělovacími prostředky a soudnictvím“ (projekt č. 2)

Komise poznamenává, že zprávy monitorování zaměřené na výsledky poskytují záznam pokroku realizace projektu v daném čase.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Doporučení 1 – Lépe zaměřit prostředky z NPP na stanovené cíle

Komise toto doporučení přijímá.

Komise bere na vědomí cílové datum realizace a při plánování programu na rok 2018 zvaží nové stanovení priorit v mezích politických pokynů.

Komise poznamenává, že pokrok v takto citlivých oblastech nezávisí pouze na přidělených prostředcích z NPP, ale především na politické vůli tureckých orgánů.

Doporučení 2 – Zlepšit odvětvová posouzení

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 3 – Více využívat podmíněnost

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4 – Lépe monitorovat výkonnost projektů

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 5 – Snížit objem nahromaděných prostředků výběrovým uplatněním nepřímého řízení

Komise toto doporučení přijímá.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	17.1.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	7.12.2017
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	6.2.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	8.3.2018

Jako klíčový partner v zahraniční politice a kandidátská země na členství v EU je Turecko největším příjemcem pomoci z EU mimo Unii. Prověřovali jsme účinnost předvstupní pomoci ve výši 3,8 miliardy EUR v oblasti právního státu, správy věcí veřejných a lidských zdrojů. Zjistili jsme, že podpora je obecně dobře koncipována a projekty vytvářejí výstupy. Avšak hlavně kvůli nedostatku politické vůle a protože Komise málo využívala podmínek, nezaměřovala se pomoc EU dostatečně na některé základní potřeby a také je často ohrožena udržitelnost výsledků. Domníváme se tudíž, že účinnost financování byla omezená, a předkládáme řadu doporučení, jak situaci zlepšit, včetně lepšího zaměření prostředků a vyšší podmíněnosti.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.