HR 2018.

BR. 07

Tematsko izvješće

Pretpristupna pomoć EU a Turskoj: dosad su postignuti tek ograničeni rezultati

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, zaduženo za područje vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa, kojim predsjeda član Suda Karel Pinxten. Reviziju je predvodila članica Suda Bettina Jakobsen, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Katja Mattfolk, ataše u njezinu uredu Kim Storup, glavni rukovoditelj Alejandro Ballester Gallardo, voditelj radnog zadatka Dennis Wernerus te revizori Nicola Berloco, Cyril Messein i Alexandre Tan. Jezičnu podršku pružala je Fiona Urquhart.

Slijeva nadesno: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Katja Mattfolk.

SADRŽAJ

Odlomak

Pokrate

Sažetak I. – X.

Uvod 1. – 11.

Opseg revizije i revizijski pristup 12. – 17.

Opažanja 18. – 57.

Komisija je dobro osmislila ciljeve IPA-e, no suočila se s poteškoćama u pružanju potpore reformama na razini sektora i u ograničenoj se mjeri koristila uvjetovanošću 18 – 34.

Komisija je prikladno postavila ciljeve u okviru IPA-e, ali neke temeljne potrebe u sektorima vladavine prava i upravljanja nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir u praksi 19. – 26.

Unatoč nekim nedostatcima, procjene koje je Komisija izradila u pogledu sektorskog pristupa pružile su relevantne informacije za utvrđivanje područja u kojima se može primijeniti sektorski pristup 27. – 29.

Komisija se za potporu procesa reformi u prioritetnim sektorima u maloj mjeri koristila uvjetovanošću u okviru IPA-e 30. – 34.

Unatoč kašnjenjima u provedbi, projektima IPA-e postignuta su planirana ostvarenja, no njihova je održivost ugrožena zbog nedostatka političke volje 35. – 57.

IPA-om su općenito postignuta planirana ostvarenja, no uz česta kašnjenja 37. – 45.

Izrada programa u okviru IPA-e znatno je kasnila 46. – 51.

Održivost projekata ugrožena je zbog nedostatka političke volje 52. – 57.

Zaključci i preporuke 58. – 65.

Prilog I. – Ključni događaji za razumijevanje međusobnih odnosa EU-a i Turske

Prilog II. – Stanje pregovora o pristupanju Turske EU-u

Prilog III. – Sektori obuhvaćeni IPA-om u Turskoj i dodijeljena sredstva, postotak ukupnih dodijeljenih sredstava te ugovoreni iznosi za odabrane prioritetne sektore

Prilog IV. – Pregled projekata IPA-e I obuhvaćenih revizijom

Prilog V. – Popis razgovora obavljenih u sklopu revizije 2017. godine u Turskoj

Prilog VI. – Neizravno upravljanje u okviru IPA-e I i IPA-e II

Odgovori Komisije

POKRATE

IPA	Instrument pretpristupne pomoći
MEP	Ministarstvo za europske poslove
NDO	Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje
NIPAC	Nacionalni koordinator IPA-e (engl. *National IPA Coordinator*)
OCD	Organizacija civilnog društva
PFM	Upravljanje javnim financijama (engl. *Public Finance Management*)
ROM	Praćenje usmjereno na rezultate (engl. *Result-oriented Monitoring*)
SUFU	Središnji ured za financiranje i ugovaranje
UNDP	Program Ujedinjenih naroda za razvoj (engl. *United Nations Development Program*)

SAŽETAK

I. Za financijsku pomoć EU-a Turskoj u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) za razdoblje 2007. – 2020. planiran je iznos od preko 9 milijardi eura. Svrha je IPA-e omogućiti usklađivanje zakonodavstva zemlje kandidatkinje s pravnom stečevinom i jačanje njezinih administrativnih kapaciteta. Cilj Suda u tom je kontekstu bio procijeniti osmišljavanje i djelotvornost IPA-e za Tursku. Sud je ispitao programsko razdoblje za IPA-u I (2007. – 2013.) i IPA-u II (2014. – 2020.) i usmjerio se na prioritetne sektore vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala (tj. obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike), za koje je dodijeljen proračun od 3,8 milijardi eura. Zbog kašnjenja u provedbi IPA-e II Sud je mogao ispitati samo provedbu IPA-e I, i to na temelju 15 projekata IPA-e I u vrijednosti od 112 milijuna eura od ukupno 1,5 milijardi eura ugovorenih za te sektore u okviru IPA-e I.

II. Sud je zaključio da je Komisija dobro osmislila ciljeve IPA-e, osobito jer je primjereno utvrdila zahtjeve potrebne za napredak prema pristupanju EU-u i izradila pouzdane procjene u pogledu sektorskog pristupa. Međutim, u praksi su financijskim sredstvima utrošenima u okviru IPA-e u nedovoljnoj mjeri uzete u obzir neke temeljne potrebe u sektorima vladavine prava i upravljanja, u kojima pojedine ključne reforme kasne. U područjima u kojima je bilo više političke volje, kao što su carina, zapošljavanje i oporezivanje, projekti IPA-e I doprinijeli su usklađivanju zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom i jačanju njezinih administrativnih kapaciteta. Međutim, održivost tih rezultata ugrožena je zbog poteškoća u trošenju dostupnih financijskih sredstava u okviru IPA-e i nazadovanja u pogledu reformi. Sud stoga smatra da je djelotvornost IPA-e bila tek ograničena.

III. Kad je riječ o osmišljavanju IPA-e, Sud je utvrdio da je Komisija primjereno odredila ciljeve IPA-e jer su bili specifični i usklađeni s pravnim okvirom. Konkretnije, ciljevi IPA-e u pogledu vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala bili su relevantni i temeljili su se na potrebama koje je Turska utvrdila kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom i ojačala svoje administrativne kapacitete.

IV. Međutim, u stvarnosti su se financijskim sredstvima utrošenima u okviru IPA-e I tek u neznatnoj mjeri uzele u obzir neke temeljne potrebe: neovisnost i nepristranost pravosuđa, borba protiv korupcije na visokoj razini i organiziranog kriminala, sloboda medija,

sprječavanje sukoba interesa te jačanje vanjske revizije i civilnog društva. Prema analizi koju je provela Komisija, napredak u tim područjima nezadovoljavajući je već nekoliko godina zbog nedostatka političke volje turskih tijela.

V. Za provedbu IPA-e II Komisija je odlučila primijeniti sektorski pristup, pri čemu se IPA-om podupiru reforme na razini sektora, a ne samostalni projekti. Komisija je prije primjene tog novog pristupa procijenila spremnost sektora da iskoriste financijska sredstva u okviru IPA-e II. Te sektorske procjene omogućile su relevantnu i pouzdanu analizu za utvrđivanje područja u kojima bi se IPA II mogla provoditi primjenom sektorskog pristupa. Međutim, te procjene u nekim slučajevima nisu bile sveobuhvatne, ponajprije to vrijedi za sljedeća tri od pet upotrijebljenih kriterija za procjenjivanje: koordinaciju donatora Turskoj, sektorsku analizu proračuna i okvir za procjenjivanje uspješnosti.

VI. Osim financijskim sredstvima EU-a poticanje procesa reformi može se poduprijeti i primjenom uvjetovanosti u okviru IPA-e. Sud je utvrdio da se Komisija, unatoč tome što je u svojim izvješćima o Turskoj naglašavala kontinuirani nezadovoljavajući napredak, u maloj mjeri koristila uvjetovanošću u okviru IPA-e za potporu reformama u prioritetnim sektorima u kojima je napredak bio nezadovoljavajući. Ponajprije, Komisija se rijetko koristila uvjetima kao što su mogućnost ponovne centralizacije upravljanja projektima IPA-e ili korektivne mjere ako projektni uvjeti nisu bili ispunjeni. Nadalje, u propisima o IPA-i II mogućnost suspendiranja financiranja u okviru IPA-e I u slučajevima nepoštovanja načela demokracije i vladavine prava nije bila izričito navedena.

VII. Kad je riječ o provedbi IPA-e, projektima obuhvaćenima revizijom općenito su postignuta planirana ostvarenja, što je doprinijelo usklađivanju zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom i jačanju njezinih administrativnih kapaciteta, čak i ako je pritom često bilo kašnjenja. Sud je utvrdio da je održivost tih pozitivnih rezultata ugrožena, uglavnom zbog nedostatka političke volje, pri čemu je stanje pogoršano masovnim otkazima, suspenzijama javnih službenika i ograničenjima koja se nameću civilnom društvu.

VIII. Postojali su nedostatci u praćenju uspješnosti projekata, npr. neki projekti nisu bili uvršteni u okvir za praćenje usmjereno na rezultate koji je uspostavila Komisija, a neki

pokazatelji ponekad nisu bili relevantni ili pouzdani, ili uz njih nisu bile navedene relevantne polazne vrijednosti.

IX. Osim toga, zabrinjava i činjenica da je IPA znatno kasnila zbog čestih zastoja u izradi i provedbi programa. To je dovelo do smanjenja iznosa financijskih sredstava i skraćivanja vremena koje turskim tijelima stoji na raspolaganju za izvršenje proračuna i provedbu projekata IPA-e II te će dodatno doprinijeti kašnjenju u provedbi projektnih natječaja i sklapanju ugovora o projektima. Razlozi za ta kašnjenja bili su poznati: nedostatni administrativni kapaciteti za pripremu projektnih prijedloga u nekim ministarstvima, prijelaz na sektorski pristup i prekomjerne fluktuacije osoblja u SUFU-u, koji upravlja većinom financijskih sredstava u okviru IPA-e u Turskoj.

X. U ovom se izvješću iznosi pet mjerljivih preporuka za bolje osmišljavanje i provedbu pretpristupne pomoći Turskoj. Nadalje, rezultati revizije poslužit će kao izvor informacija za preispitivanje IPA-e II koje će Komisija obaviti u sredini programskog razdoblja te u osmišljavanju budućih programa pretpristupne pomoći u korist zemalja kandidatkinja za članstvo u EU-u.

UVOD

1. Zbog svojeg položaja na raskrižju Europe i Bliskog istoka (***slika 1.***) Republika Turska tradicionalno ima vodeću ulogu u međunarodnim odnosima. Riječ je o ključnom partneru EU-a u područjima obrane, vanjske politike i trgovine. Turska je dobila još veću važnost za EU (i obratno) u kontekstu izbjegličke krize (npr. dijalog o liberalizaciji viznog režima, „Instrument za izbjeglice u Turskoj" s proračunom od tri milijarde eura).

Slika 1. – Zemljovid Turske s prikazom četiriju gradova u kojima su obavljeni revizijski posjeti

Uporaba granica, imena i naziva na ovom zemljovidu ne podrazumijeva da ih Europska unija službeno podržava ili prihvaća.

Izvor: Eurostat.

2. Turska ima više od 80 milijuna stanovnika i u njoj živi jedna od najvećih muslimanskih zajednica u svijetu, kao i velike kurdske i romske zajednice te niz vjerskih manjina (kršćanska, židovska).

3. Od pedesetih godina 20. stoljeća Turska se sporo, ali postojano, približava EU-u. Priznaje sudsku nadležnost Europskog suda za ljudska prava, a od 1999. godine ima status

zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u[1]. Od općih izbora 2002. godine na vlasti je konzervativna „Stranka pravde i razvoja" ili „AKP"[2], koja upravlja zemljom pod vodstvom predsjednika Vlade, a od 2014. godine predsjednika Republike, Recepa Tayyipa Erdoğana.

4. U međuvremenu se proces pregovora o pristupanju EU-u odvijao izrazito sporo, a do 2017. godine od 35 poglavlja pristupnih pregovora otvoreno je tek njih 16 (zatvoreno je samo jedno poglavlje). U ***prilogu II.*** prikazano je stanje procesa pristupanja Turske po poglavljima.

5. Proces pristupanja odvija se uz pretpristupnu pomoć EU-a koja se sastoji od Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), čija je svrha podržati zemlje kandidatkinje u njihovu postupnom usklađivanju sa standardima i politikama EU-a, koji se uobičajeno nazivaju pravnom stečevinom (vidi ***okvir 1.***), s ciljem njihova članstva u EU-u.

Okvir 1. – Pristupanje EU-u

U institucijama EU-a postojeća načela, politike, zakoni, praksa, obveze i ciljevi EU-a često se nazivaju pravnom stečevinom. Pravna stečevina čini srž pristupnih pregovora i sastoji se od 35 različitih pristupnih poglavlja o kojima EU i svaka zemlja kandidatkinja, uključujući Tursku, moraju pregovarati. Primjerice, poglavljem 23. obuhvaćeni su pravosuđe i temeljna prava, a poglavljem 32. financijska kontrola i revizija. Osim toga, pravna stečevina uključuje „kriterije iz Kopenhagena", koji obuhvaćaju stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava i ljudska prava te zaštitu manjina (vidi https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en).

6. Europska komisija pruža pretpristupnu pomoć u partnerstvu s turskim tijelima financiranjem projekata u cijelom nizu područja politika, kao što su vladavina prava, upravljanje, poljoprivreda, infrastruktura (npr. okoliš, promet) te razvoj ljudskih potencijala s pomoću obrazovanja, zapošljavanja i socijalnih politika. Turska je najveći korisnik pomoći EU-a među zemljama izvan EU-a, pri čemu planirana dodijeljena sredstva u okviru IPA-e I (2007. – 2013.) iznose 4,58 milijardi eura, a u okviru IPA-e II (2014. – 2020.) 4,49 milijardi

[1] U ***prilogu I.*** navode se ključni događaji u međusobnim odnosima EU-a i Turske.

[2] Na turskom: „Adalet ve Kalkınma Partisi".

eura (vidi ***prilog III.***). Komisija upravlja IPA-om uz pomoć država članica EU-a u svojstvu članica Odbora IPA-e II[3].

7. Iako Komisija snosi cjelokupnu odgovornost za upravljanje IPA-om, turskim tijelima povjerila je odgovornost za upravljanje velikim dijelom IPA-e u okviru „neizravnog upravljanja" kao načina upravljanja proračunom EU-a. U okviru tog načina upravljanja proračunom Komisija je na vlastitu odgovornost i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja turskim tijelima delegirala upravljanje proračunom[4]. Taj decentralizirani pristup upravljanju IPA-om sličan je podijeljenom upravljanju koje Komisija i države članice EU-a provode za većinu fondova EU-a, primjerice Europski fond za regionalni razvoj ili Europski socijalni fond.

8. Kad je riječ o Turskoj, u skladu s tim pristupom tamošnja su tijela zadužena za planiranje, provedbu, praćenje i reviziju fondova IPA-e u okviru zajedničkog skupa pravila EU-a i nacionalnih pravila. Nacionalni koordinator IPA-e (NIPAC) odgovoran je za koordinaciju među različitim turskim dionicima, a Središnji ured za financiranje i ugovaranje (SUFU) u okviru Podtajništva za riznicu upravlja s 87,2 % financijskih sredstava u okviru IPA-e I i 84,2 % financijskih sredstava u okviru IPA-e II[5] pod nadzorom nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje (NDO).

---

[3] Odbor IPA-e II, kojim predsjeda Komisija, uspostavljen je člankom 13. Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II). Preuzeo je odgovornosti „Odbora za program IPA" iz IPA-e I uspostavljenog člankom 14. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).

[4] U okviru neizravnog upravljanja zadaće izvršenja proračuna delegiraju se subjektima koje je ovlastila Komisija i ti subjekti (npr. korisnik IPA-e II ili tijelo koje on odredi, međunarodne organizacije) obavljaju zadaće izvršenja proračuna. Vidi članak 188. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) (Financijska uredba). Način upravljanja proračunom koji je prethodno, u okviru IPA-e I, povjeren turskim tijelima nazvan je „decentralizirani sustav provedbe" ili DIS (engl. *Decentralised Implementation System*). U ***prilogu VI.*** daje se grafički pregled neizravnog upravljanja.

[5] Postotci na temelju podataka Komisije (2017.).

9. IPA-u I Komisija je provela primjenjujući tradicionalni projektni pristup, pri čemu je odluke o financiranju donosila na razini pojedinačnih projekata. Sektorski pristup strateški je izbor Komisije za provedbu IPA-e II. Odluke o financiranju donose se u okviru tog pristupa na temelju ciljeva nacionalnih sektorskih politika. Cilj je dopuniti napore vlade u određenom sektoru te time povećati sinergiju i preuzimanje odgovornosti na nacionalnoj razini za javnu politiku i odluke o dodjeli resursa unutar sektora. Financiranje u okviru IPA-e stoga se usmjerava na postizanje ciljeva i rezultata nacionalnih sektorskih politika relevantnih za pristupanje[6]. Sektorski pristup primjenjuje se za svaki sektor zasebno, nakon procjene koju provodi Komisija.

10. Od 2013. godine reforme u Turskoj nazaduju. Položaj Turske u odnosu na EU osobito je doveden u pitanje nakon pokušaja vojnog udara u srpnju 2016. i turskog pribjegavanja proglašenju izvanrednog stanja i uvođenju brojnih suspenzija, otkaza i pritvaranja. Te represivne mjere, koje su uslijedile nakon udara i koje turska vlada brani uz obrazloženje da je riječ o protuterorističkim mjerama, utječu na čitav spektar turskog društva: pravosuđe, policiju, žandarmeriju, vojsku, državne službe, akademsku zajednicu, učitelje i nastavnike, odvjetnike, medije i poslovnu zajednicu[7].

11. Opseg tih mjera utjecao je na administrativne kapacitete Turske i otežao usklađivanje turskog zakonodavstva s pravnom stečevinom te izazvao kašnjenja u tom procesu. U ***okviru 2.*** navedena su tri primjera takvih mjera u trima sektorima obuhvaćenima ovom revizijom. U studenome 2016., u kontekstu zahlađenja političkih odnosa između EU-a i Turske, Europski parlament pozvao je Komisiju i države članice EU-a da pokrenu privremeno zamrzavanje tekućih pregovora o pristupanju s Turskom[8].

---

[6] „Evaluation of Sector approach under IPA II assistance" (Evaluacija sektorskog pristupa u vezi s pomoći u okviru IPA-e II), plan, Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, studeni 2016. i „Mapping of Sector Strategies" (Prikaz sektorskih strategija), završno izvješće, 28. veljače 2014.

[7] Vidi godišnje izvješće Komisije o Turskoj za 2016., str. 9.

[8] Rezolucija Europskog parlamenta od 24. studenoga 2016. o odnosima EU-a i Turske, točka 1.

<u>Okvir 2.</u> – Primjeri mjera o kojima se izvješćivalo nakon pokušaja državnog udara u Turskoj

Sudovi i državno odvjetništvo

Od pokušaja državnog udara u srpnju 2016. otpušteno je ili suspendirano više od 4000 sudaca i tužitelja, što je u to vrijeme činilo otprilike jednu trećinu ukupnog broja sudaca i tužitelja u Turskoj. Uhićeno je oko 2400 osoba, i to na svim pravosudnim razinama, od prvostupanjskih sudova do Ustavnog suda. Ta masovna otpuštanja i naknadno masovno zapošljavanje novih sudaca opisani su kao „ozbiljan izazov za uspješnost i neovisnost pravosuđa”[9].

Javna služba: vrhovna revizijska institucija Turske

Turski revizorski sud, osim funkcija povezanih s vanjskom revizijom, ima i pravosudne ovlasti te je ključna javna institucija u kontekstu poglavlja 23. i 32. U prosincu 2016. njegovo je revizorsko osoblje smanjeno za 17 %, tj. za 166 članova osoblja, pri čemu je 96 revizora pritvoreno. U prvoj polovici 2017. još je 41 revizor suspendiran i pritvoren[10].

Škole i sveučilišta

Procjenjuje se da je do travnja 2017. diljem zemlje bilo otpušteno ili suspendirano 40 000 učitelja i nastavnika. To se odnosilo na sve razine obrazovanja, od škola i organizacija mladih do ustanova visokog obrazovanja. Ta masovna otpuštanja i suspenzije doveli su do zatvaranja mnogih ustanova, što će imati trajan negativan učinak na tursko obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike[11].

---

[9] Izvješće Komisije o Turskoj za 2016., str. 18. i 19., i „Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000” (Turska tvrdi da je nakon otpuštanja 4000 ljudi čistka u pravosuđu završena), 26. svibnja 2017. (vidi https://www.ft.com).

[10] Analiza koju je Sud proveo u vezi sa zapošljavanjem osoblja Turskog revizorskog suda u razdoblju od prosinca 2015. do prosinca 2016; izvješća Turskog revizorskog suda o odgovornosti dostupna su na turskom na www.sayistay.gov.tr. Kad je riječ o izvješćima u medijima, vidi vijesti (na turskom) od 11. kolovoza 2016. na https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/ i „Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees over Gülen links” (Zbog povezanosti s Gülenom donesena su rješenja o pritvoru za 41 djelatnika Revizorskog suda), 4. travnja 2017. (https://stockholmcf.org).

[11] Izvješće Komisije o Turskoj za 2016., str. 86. i „Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters” (Previranja i kaos u Turskoj nakon čistke disidenata), 12. travnja 2017. (vidi https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1).

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

12. Cilj Suda bio je procijeniti osmišljavanje i djelotvornost provedbe IPA-e u Turskoj, čija je svrha omogućiti usklađivanje zakonodavstva zemlje kandidatkinje s pravnom stečevinom i jačanje njezinih administrativnih kapaciteta. U reviziji je naglasak bio na pružanju odgovora na sljedeće pitanje: „Je li pretpristupna pomoć EU-a Turskoj dobro osmišljena i djelotvorna?" To je pitanje podijeljeno na dva glavna potpitanja:

(a) Je li Komisija dobro osmislila IPA-u u Turskoj?

(b) Je li IPA bila djelotvorna u podupiranju svojih prioritetnih sektora u Turskoj?

13. Posljednje izvješće Suda o reviziji pretpristupne pomoći Turskoj objavljeno je 2009. godine[12]. Otada je IPA upotrijebljena u dva uzastopna programska razdoblja, a međusobni odnosi EU-a i Turske znatno su se izmijenili. Ovo bi izvješće trebalo poslužiti kao izvor informacija za preispitivanje IPA-e II koje će Komisija obaviti u sredini programskog razdoblja, kao i za strategiju EU-a u pogledu dodjele pretpristupne pomoći Turskoj u okviru IPA-e II (2014. – 2020.) i sljedeće programsko razdoblje.

14. Sud se usmjerio na tri prioritetna sektora koja je utvrdilo Vijeće i koji vrijede i za programsko razdoblje IPA-e I (2007. – 2013.) i za programsko razdoblje IPA-e II (2014. – 2020.), pri čemu ukupno dodijeljena sredstva iznose 3,8 milijardi eura[13]:

(a) vladavinu prava, uključujući temeljna prava, unutarnje poslove i pravosuđe, u ukupnom iznosu od 1,2 milijarde eura

---

[12] Sud je u svojem tematskom izvješću br. 16/2009 „Komisijino upravljanje pretpristupnom pomoći Turskoj" obuhvatio program pod nazivom „Pretpristupna pomoć Turskoj" (koji je prethodio IPA-i) i obavio reviziju nad uzorkom projekata iz nacionalnih programa u razdoblju 2002. – 2004.

[13] Prilog Odluci Vijeća od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Pristupnom partnerstvu s Republikom Turskom uključuje sljedeće kratkoročne prioritete kojima je „administrativni kapacitet" međusektorski cilj: demokraciju i vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina, kao i sljedeća poglavlja: 5. Javna nabava, 16. Porezi, 19. Socijalna politika i zapošljavanje, 23. Pravosuđe i temeljna prava, 24. Pravda, sloboda i sigurnost, 29. Carinska unija i 32. Financijska kontrola.

(b) upravljanje, uključujući potporu civilnom društvu, reformu javne uprave i upravljanje javnim financijama, u ukupnom iznosu od 1,6 milijardi eura i

(c) ljudske potencijale, uključujući obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu uključenost, u ukupnom iznosu od 1 milijarde eura.

15. Financijska sredstva EU-a ugovorena u tim sektorima u okviru IPA-e I iznosila su 1,5 milijardi eura. U okviru tih sektora Sud je ispitao uzorak od 15 projekata u ukupnoj vrijednosti od 112 milijuna eura (7,5 %)[14]. Te je projekte Sud odabrao kako bi se postigla uravnotežena pokrivenost različitih područja politika i zemljopisnih regija koje su dobile pretpristupnu pomoć u sektorima vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala. Sud je razmotrio provedbu projekata, kao i vrste provedbenih partnera (turske organizacije ili organizacije UN-a).

16. Važan dio rada Suda bio je procijeniti rezultate koji su postignuti programima i projektima EU-a[15]. Sud je prikupio dokaze pregledom dokumentacije i obavljanjem razgovora s predstavnicima različitih odjela Komisije, delegacije EU-a u Ankari, turskih tijela, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva (OCD)[16]. Revizija je uključivala dvotjedni posjet Turskoj u ožujku 2017. Nije uključivala potporu pruženu „Instrumentom za izbjeglice u Turskoj"[17].

17. Svako upućivanje na IPA-u u ovom izvješću obuhvaća i IPA-u I i IPA-u II, osim ako je drukčije navedeno. Zbog čestih kašnjenja u izradi i provedbi programa Sud nije mogao

---

[14] U ***prilogu III.*** nalazi se popis dodijeljenih sredstava i za IPA-u I i za IPA-u II. U ***prilogu IV.*** daje se cjeloviti popis projekata obuhvaćenih revizijom.

[15] Kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja, uvodna izjava 12. u preambuli i članak 12. (SL L 77, 15.3.2014., str. 95.).

[16] U ***prilogu V.*** navedena su sva javna tijela s kojima su obavljeni razgovori u Turskoj. Osim toga, Sud je organizirao tri sastanka fokus-skupina u Turskoj s više od deset različitih organizacija civilnog društva.

[17] Taj instrument bit će predmet revizije uspješnosti koju će Sud provesti 2018. godine.

procijeniti projekte IPA-e II u sektorima koji su odabrani za ovu reviziju, čija vrijednost iznosi 2 milijarde eura u okviru dodijeljenih sredstava IPA-e II.

OPAŽANJA

Komisija je dobro osmislila ciljeve IPA-e, no suočila se s poteškoćama u pružanju potpore reformama na razini sektora i u ograničenoj se mjeri koristila uvjetovanošću

18. U ovom je odjeljku Sud procijenio je li Komisija dobro osmislila IPA-u u Turskoj kako bi pružila potporu reformama potrebnima za njezin napredak prema pristupanju EU-u. Sud je ponajprije procijenio je li Komisija:

(a) uskladila svoje strateške ciljeve za Tursku s regulatornim ciljevima IPA-e i uzela u obzir potrebe Turske u sektorima obuhvaćenima revizijom

(b) primjereno primijenila sektorski pristup kako bi usmjerila financiranje u okviru IPA-e II, na temelju relevantnih, pouzdanih i sveobuhvatnih sektorskih procjena u sklopu IPA-e

(c) uspostavila i primijenila relevantne uvjete kako bi se potaknule potrebne reforme u Turskoj.

Komisija je prikladno postavila ciljeve u okviru IPA-e, ali neke temeljne potrebe u sektorima vladavine prava i upravljanja nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir u praksi

19. Komisija je u svojim strateškim dokumentima postavila posebne ciljeve programa IPA-e, koji obuhvaćaju jačanje sposobnosti Turske za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva u EU-u i potporu političkim reformama, kao i gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju[18]. Ti strateški ciljevi IPA-e potom su detaljno razrađeni u sporazumima o financiranju koje je Komisija sklopila s turskim tijelima. Svi ti ciljevi bili su u skladu s pravnom osnovom IPA-e, u kojoj su izneseni pravni ciljevi IPA-e u pogledu usklađivanja

[18] Za IPA-u I višegodišnji indikativni planski dokument Komisije (2011. – 2013.), a za IPA-u II okvirni strateški dokument za Tursku (2014. – 2020.).

zakonodavstva države kandidatkinje s pravnom stečevinom, uključujući kriterije iz Kopenhagena i jačanje njezinih administrativnih sposobnosti[19].

20. Ciljevi IPA-e za tri prioritetna sektora vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala bili su relevantni jer su se temeljili na potrebama koje je Turska jasno naznačila u svojim nacionalnim planovima za usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom, višegodišnjim planovima razvoja i više od 40 nacionalnih strategija izrađenih od 2007. radi jačanja tamošnjih administrativnih kapaciteta.

21. Sud je razmotrio potrošnju financijskih sredstava u okviru IPA-e I u trima odabranima prioritetnim sektorima i utvrdio da neke temeljne reforme u sektorima vladavine prava i upravljanja potrebne za pristupanje Turske EU-u[20] nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir u praksi, i to uglavnom zbog nedostatka političke volje turskih tijela.

Temeljne potrebe u sektoru vladavine prava nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir

22. Potpora sektoru vladavine prava osmišljena je u okviru IPA-e kako bi se različita osjetljiva državna tijela, kao što su ministarstva, agencije, policijska i pravosudna tijela, približilo pravnoj stečevini, i to uglavnom pružanjem usluga savjetovanja i osposobljavanja u područjima utvrđenima u turskim nacionalnim planovima za usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom, kao i u višegodišnjim planovima razvoja i nacionalnim strategijama.

23. Međutim, od ukupnih financijskih sredstava u okviru IPA-e I koja su ugovorena u sektoru vladavine prava tek je 4,4 % bilo usmjereno na sljedeća područja politika (čiji je

---

[19] Vidi članke 1. i 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) (SL L 210, 31.7.2006., str. 82.), Prilog Odluci Vijeća 2008/157/EZ od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Pristupnom partnerstvu s Republikom Turskom (SL L 51, 26.2.2008., str. 4.) te članke 1. i 2. Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) (SL L 77, 15.3.2014., str. 11.).

[20] Vidi ***okvir 1.*** i COM(2012) 600 final od 10. listopada 2012. „Strategija proširenja i glavni izazovi za razdoblje 2012. – 2013.”, str. 2. – 4.

napredak u godišnjim izvješćima Komisije o Turskoj neprekidno od 2014. godine naglašavan kao nezadovoljavajući[21]):

(a) neovisnost i nepristranost pravosuđa[22] (ugovoren je iznos od 7,6 milijuna eura)

(b) borba protiv korupcije i organiziranog kriminala[23] (9,5 milijuna eura)

(c) sloboda medija[24] (2,7 milijuna eura, vidi ***okvir 3.***).

---

[21] Ta su izvješća dostupna na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

[22] Neovisnost i nepristranost pravosuđa sastavni je dio poglavlja 23. – Pravosuđe i temeljna prava. Komisija je u tom pogledu u svojem Izvješću o Turskoj za 2014. godinu (str. 63.) navela sljedeće: „Zakonodavstvo doneseno u području pravosuđa izazvalo je ozbiljnu zabrinutost u pogledu neovisnosti i nepristranosti pravosuđa, diobe vlasti i vladavine prava" i da „je institucijski okvir za ljudska prava potrebno dodatno ojačati te da treba uspostaviti sustav evidencije postignutih rezultata".

[23] Kad je riječ o borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, a to se odnosi i na poglavlje 23., Komisija je u svojem izvješću o Turskoj za 2014. godinu (str. 14.) navela da je potrebna „veća politička volja, kao i veća uključenost civilnog društva, kako bi se ostvarili rezultati na terenu i uspostavio sustav evidencije rezultata u vezi s istragama, optužnicama i presudama".

[24] Sloboda medija ubraja se u ljudska prava i uvrštena je u kriterije iz Kopenhagena (vidi ***okvir 1.***). Kad je riječ o „slobodi izražavanja, medija i interneta", Komisija je 2015. godine u svojem izvješću o Turskoj (str. 22.) navela da je „nakon nekoliko godina napretka uočeno ozbiljno nazadovanje tijekom posljednje dvije godine".

Okvir 3. – Uporaba sredstava IPA-e za financiranje potpore slobodi medija (2007. – 2016.)

Do kraja 2016. godine provedena su tek dva projekta u vezi sa slobodom medija uz financiranje sredstvima IPA-e I ugovorenima u Turskoj u ukupnom iznosu od 2,7 milijuna eura. U okviru IPA-e II dosad nije proveden nijedan projekt u vezi sa slobodom medija. Nadalje, Turska je u okviru IPA-e II odbila kompozitni pokazatelj Komisije koji se odnosi na slobodu medija te ga je opisala „neprikladnim". Tim se pokazateljem objedinjuju pokazatelji slobode medija koje utvrđuju nevladine organizacije *Freedom House* i Reporteri bez granica (engl. *Reporters Without Borders*) kako bi se izmjerio godišnji napredak određene zemlje i utvrdio njezin rang. Tijekom posljednjih nekoliko godina, a posebno nakon pokušaja državnog udara u srpnju 2016., Komisija je sustavno izvješćivala o ozbiljnim napadima na slobodu medija u Turskoj, a na to su upozoravale i organizacije *Amnesty International*, *Freedom House* te Reporteri bez granica.

24. Na činjenicu da Komisija i turska tijela nisu posvećivali dovoljno pozornosti tim područjima politika upućuje i nepostojanje pokazatelja za mjerenje napretka u sprječavanju sukoba interesa[25] i borbi protiv korupcije na visokoj razini[26].

Temeljne potrebe u sektoru upravljanja nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir

25. Kad je riječ o sektoru upravljanja, Komisija je podupirala vrlo specifične potrebe u pogledu reforme javne uprave te u nekoliko dijelova proračunskog ciklusa, kao što su ubiranje poreza, unutarnja revizija i statistika, i to uglavnom pružanjem usluga savjetovanja i osposobljavanja.

26. Međutim, unatoč važnosti vanjske revizije i organizacija civilnog društva u procesu pristupanja i njihovoj ulozi u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, u okviru IPA-e nije se bavilo jačanjem vanjske revizije i nije dovoljno učinjeno u pogledu turskih kapaciteta

[25] Vidi izvješće Skupine država protiv korupcije (GRECO) o Turskoj iz listopada 2015., koje se bavi sudačkim etičkim načelima, pravilima ponašanja i sukobima interesa (vidi odlomke 125. i 160. – 163.).

[26] Vidi izvješće o zapadnom Balkanu i Turskoj organizacije *Transparency International* za 2016. godinu, u kojem se za Tursku navodi da je ostvarila „vrlo loše rezultate u pogledu kaznenog progona za djela korupcije, posebno među javnim dužnosnicima na visokoj razini."

za suradnju s civilnim društvom[27]. Unatoč velikim potrebama turskih OCD-a, koje su Komisiji bile poznate, dodijeljeni iznosi i dalje su bili mali jer su turska tijela imala ograničene kapacitete za iskorištavanje financijskih sredstava (vidi ***okvir 4.***).

Okvir 4. – Uporaba sredstava IPA-e za financiranje potpore turskom civilnom društvu (2007. – 2016.)

Nijedna nacionalna strategija nije se bavila potrebama civilnog društva u Turskoj, u kojoj je organizacijama civilnog društva ozbiljno ograničena sloboda okupljanja i sloboda govora i čiji su kapaciteti za slobodu okupljanja i izražavanja, kao i prikupljanje financijskih sredstava, narušeni nerazmjernim birokratskim ograničenjima[28]. Neke organizacije civilnog društva izjavile su da više nisu bile u mogućnosti utjecati na odluke, tvrdeći da su se turski državni službenici bojali surađivati s njima i da su se državna sredstva usmjeravala na organizacije koje podržavaju vladu.

Između 2015. i 2016. godine broj članova turskih udruženja za promicanje prava, uključujući temeljna prava, smanjio se s 200 096 na 50 598 (smanjenje od 75 %)[29]. U takvim su se okolnostima IPA-om I financirali projekti organizacija civilnog društva u ukupnom iznosu od 36 milijuna eura (5,5 % ukupnih financijskih sredstava u okviru IPA-e I ugovorenih u sektoru upravljanja), pri čemu su se tek neki od njih odnosili na borbu protiv korupcije i zaštitu žrtava organiziranog kriminala.

---

[27] Vanjska revizija sastavni je dio poglavlja 32. – Financijska kontrola. Kad je riječ o organizacijama civilnog društva, aktivno civilno društvo odlikuje se učinkovitim pluralizmom koji podrazumijeva poštovanje temeljnih prava i sloboda, vladavinu prava i mogućnost društvenih i političkih promjena. Aktivnosti civilnog društva mogu potaknuti i povećati prostor za dijalog i suradnju o pitanjima od javnog interesa, uključujući proces pristupanja EU-u. (…) Turskoj su posebno potrebni pristupi s većim stupnjem uključivanja pri oblikovanju politika i donošenju odluka od javnog interesa". (Okvirni strateški dokument za Tursku (2014. – 2020.), str. 11. i 12.).

[28] *Thematic Evaluation of EU's Support to civil society in the Western Balkans and Turkey* (Tematska evaluacija potpore EU-a civilnom društvu na području zapadnog Balkana i Turske), IBF Consulting, travanj 2012.; *Civil Society Needs Assessment Report* (Izvješće o procjeni potreba civilnog društva), TACSO, veljača 2014.; Izvješća Komisije o Turskoj za 2015. i 2016. (2.4.); Doprinos TÜSEV-a izvješću Civicusa za 2015. *State of Civil Society Report* (Izvješće o stanju civilnog društva), str. 96.– 98.

[29] Analiza koju je proveo Sud na temelju podataka dobivenih od Ministarstva unutarnjih poslova Turske, 24. ožujka 2017.

Unatoč nekim nedostatcima, procjene koje je Komisija izradila u pogledu sektorskog pristupa pružile su relevantne informacije za utvrđivanje područja u kojima se može primijeniti sektorski pristup

27. Iako sektorski pristup nije izričito definiran u pravnoj osnovi IPA-e II (vidi ***odlomak 9.***) i iako taj pristup nije pravno obvezujući za korisnika[30], Komisija ga je uvrstila u svoju strategiju proširenja[31]. Spremnost države za prihvaćanje sektorskog pristupa utvrđuje se s pomoću sektorskih procjena koje provodi Komisija u suradnji s turskim tijelima. Prema Komisiji sektorski pristup „kontinuirani je proces koji treba provoditi tijekom cjelokupnog programskog ciklusa”[32]. Ta se procjena temelji na pet ključnih kriterija procjenjivanja:

(a) jasno definiranim sektorskim strategijama na nacionalnoj razini

(b) institucijskom okruženju, vodstvu i kapacitetima za provedbu sektorske strategije

(c) koordinaciji donatora, među ostalim i na sektorskoj razini[33]

(d) provedbi politika na temelju sektorske analize proračuna i realistične dodjele sredstava u okviru sektora

(e) okvirima za procjenjivanje uspješnosti s ciljem praćenja uspješnosti.

28. Kad je riječ o sektorima obuhvaćenima revizijom, Komisija je na temelju sektorskih procjena zaključila da su 2016. godine samo sektor ljudskih potencijala te, u sektoru vladavine prava, podsektori pravosuđa i unutarnjih poslova bili spremni iskoristiti financijska

---

30 Članak 4. Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći, Provedbena uredba Komisije (EU) br. 447/2014 o posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014, Okvirni sporazum od 11. veljače 2015. o IPA-i II između Republike Turske i Europske komisije.

31 COM(2013) 700 final od 16. listopada 2013. „Strategija proširenja i glavni izazovi za 2013. – 2014.”, str. 3., 7. i 16.

32 „Mapping of Sector Strategies” (Prikaz sektorskih strategija), završno izvješće, 28. veljače 2014., str. 3.

33 U okviru Pariške deklaracije o djelotvornosti pomoći (2005.), koju je Turska potpisala, zemlja korisnica treba postaviti realistične ciljne vrijednosti u malom broju sektora i izbjegavati preklapanje donatorske pomoći. Ta se načela primjenjuju i na IPA-u.

sredstva u okviru IPA-e II primjenom sektorskog pristupa[34]. Iako su sektorske procjene pružile relevantnu i dosljednu analizu sektora utemeljenu na pet ključnih kriterija, Sud je pregledom utvrdio sljedeće nedostatke:

(a) u sektoru vladavine prava, procjena Komisije o unutarnjim poslovima nije bila pouzdana kad je riječ o tome je li Turska zaista bila spremna za sektorski pristup

(b) sektorskim procjenama Komisija nije na odgovarajući način obuhvatila učinak nekih znatnih nedostataka u turskoj javnoj upravi (vidi ***okvir 5.***) u vezi s trima od pet ključnih kriterija procjenjivanja (vidi ***odlomak 27.***).

Okvir 5. – Nedostatci u turskoj javnoj upravi (2014. – 2017.) koje Komisija nije u dovoljnoj mjeri obuhvatila sektorskim procjenama

3. kriterij procjenjivanja: koordinacija donatora

Komisija u svojim procjenama nije obuhvatila poteškoće s kojima se suočava Ministarstvo za europske poslove (MEP), koje je odgovorno za koordinaciju donatora u okviru pretpristupne pomoći. Njegova uloga jasno uključuje pružanje potpore usklađivanju Turske s pravilima EU-a za javnu nabavu[35], ali i sufinanciranje pripremnih faza infrastrukturnih projekata koje financira Europska investicijska banka[36]. Unatoč relevantnosti i važnost IPA-e Podtajništvo za riznicu, koje je zaduženo za cjelokupnu koordinaciju donatora u Turskoj, nije uključivalo Ministarstvo za europske poslove u svoje sastanke s bankom.

Osim toga, u trenutku u kojem je Sud obavio revizijski posjet, MEP nije imao pristup središnjoj bazi podataka o donatorima, zbog čega nije mogao preuzeti stvarno upravljanje koordinacijom donatora na razini sektora.

---

[34] SPD (Strateški planski dokument) za civilno društvo, str. 20. SPD za pravosuđe i temeljna prava, str. 14. SPD za temeljna prava, str. 11. SPD za unutarnje poslove, str. 23. SOP (sektorski operativni program), str. 30.

[35] U kontekstu usklađivanja Turske s poglavljem 5. Komisija navodi u godišnjem izvješću o Turskoj (2016., str. 20., 21. i 43. – 45.) da „i dalje postoje ozbiljni nedostatci u usklađenosti" s pravilima EU-a o javnoj nabavi (npr. transparentnost natječajnog postupka, mnoge pravne iznimke u odnosu na pravnu stečevinu).

[36] Europska investicijska banka jedan je od najvećih davatelja zajmova EU-a Turskoj i ti su zajmovi više od tri puta veći od iznosa financijskih sredstava dodijeljenih Turskoj u okviru IPA-e (vidi https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do).

4. kriterij procjenjivanja: sektorska analiza proračuna

Provedba politika u Turskoj temelji se na srednjoročnim planovima rashoda koje izrađuje Ministarstvo financija (za rashode poslovanja) i Ministarstvo razvoja (za rashode ulaganja). Međutim, procjene koje je obavila Komisija nisu uključivale činjenicu da nijedno ministarstvo nije sastavilo svoj plan rashoda s dovoljno pojedinosti koje bi omogućile procjenu toga jesu li iznos i vrsta rashoda prikladni kako bi Turska provela ciljeve sektorskih politika[37]. Slijedom toga, Komisija i drugi dionici nisu mogli dobiti jasan pregled dodijeljenih proračunskih sredstva u Turskoj iz sektorske perspektive. Nadalje, iako je Turska iskazala troškove ispunjenja svojih potreba u pogledu administrativnih kapaciteta tijekom provedbe IPA-e I[38], to nije učinila od početka provedbe IPA-e II 2014. godine. Bez iskazivanja troškova ispunjenja potreba i jasnih sektorskih planova rashoda teško je zajamčiti da sektori u okviru IPA-e dobiju odgovarajući udio ograničenih financijskih sredstava koja stoje na raspolaganju.

5. kriterij procjenjivanja: okvir za procjenjivanje uspješnosti

Nacionalni koordinator IPA-e ima središnju ulogu u dobrom financijskom upravljanju IPA-om. Međutim, procjenama koje je obavila Komisija nisu obuhvaćeni ozbiljni nedostatci u vezi s praćenjem uspješnosti na razini nacionalnog koordinatora IPA-e. Revizori Komisije već su 2015. godine primijetili da nacionalni koordinator IPA-e ne raspolaže mehanizmima ili postupcima za iskorištavanje rezultata praćenja i taj proces smatra nekom vrstom formalnosti. Nadalje, Sud je utvrdio da se praćenje projekata IPA-e u potpunosti oslanjalo na posjete koje je u svrhu praćenja obavljala delegacija EU-a, kao i na okvir Komisije za praćenje usmjereno na rezultate (ROM). Dok su posjeti u svrhu praćenja koje su obavili tursko revizijsko tijelo za IPA-u i ured nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje bili usmjereni na zakonitost i pravilnost rashoda, okvir za praćenje usmjereno na rezultate, koji postoji samo zahvaljujući financiranju i stručnom znanju EU-a, omogućava praćenje tek dijela projekata IPA-e svake godine. Nadalje, nacionalni koordinator IPA-e još uvijek nema kapacitet za dopunjavanje okvira ROM-a pri procjenjivanju uspješnosti projekata.

---

[37] Vidi Zakon o upravljanju javnim financijama i njihovoj kontroli (engl. *PFMC Law*) br. 5018 iz kolovoza 2012. (službeni engleski prijevod), str. 6. i 11. Godišnji programi ulaganja na turskom (*Yili Yatirim Programi*) za razdoblje 2009. – 2017.

[38] Za IPA-u I vidi Nacionalni plan za usvajanje pravne stečevine (2008.), a za IPA-u II vidi 10. nacionalni plan razvoja (2014. – 2018.), uzastopne nacionalne akcijske planove za pristupanje EU-u (2014. – 2019.) i Program pretpristupnih gospodarskih reformi (2017.).

29. Osim toga, Sud je utvrdio da se sektorskim procjenama koje je obavila Komisija još nije mogao uzeti u obzir učinak koji su na administrativne kapacitete Turske imali masovni otkazi i suspenzije do kojih je došlo nakon pokušaja državnog udara u srpnju 2016. (vidi ***okvir 2.***).

Komisija se za potporu procesa reformi u prioritetnim sektorima u maloj mjeri koristila uvjetovanošću u okviru IPA-e

30. Kako bi podržala reforme u prioritetnim sektorima u Turskoj, Komisiji uz financiranje, dijalog o politikama i politički dijalog na raspolaganju stoji i uvjetovanost. Riječ je o uspostavljanju i primjeni uvjeta prije sklapanja ugovora ili isplate pomoći. U slučaju IPA-e Komisija je u svojim uzastopnim strategijama proširenja opetovano spominjala „strogu uvjetovanost", ali taj pojam nije bio konkretno definiran[39]. Uvjetovanost se u okviru IPA-e može upotrebljavati na političkoj razini, konkretno otvaranjem i zatvaranjem referentnih vrijednosti u pogledu pregovora o pristupanju, kao i na projektnoj razini.

31. Sud je pregledao pravni okvir IPA-e kako bi utvrdio različite vrste uvjetovanosti koje su bile dostupne. Sud je ispitao u kojoj se mjeri Komisija stvarno koristila uvjetovanošću u Turskoj kako bi se podržao proces reformi u prioritetnim sektorima vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala.

32. Na političkoj razini, zakonodavac EU-a, kao proračunsko tijelo, ima ovlast smanjiti buduću pomoć. Osim toga, Vijeće je u okviru IPA-e I imalo mogućnost suspendirati pomoć u okviru IPA-e, bez potrebe za obustavljanjem pregovora o pristupanju, u slučaju nepoštovanja načela demokracije i vladavine prava[40]. Europski parlament nedavno je pozvao na suspenziju

---

[39] Prema strategiji proširenja koju je Komisija izradila za razdoblje 2011. – 2012., „predanost, uvjetovanost i vjerodostojnost čine srž postupka pristupanja i njegova uspjeha" (str. 2.) te bi uvjetovanost trebala biti rigorozna, zahtjevna i stroga (str. 18. i 23.). Strategija proširenja koju je Komisija izradila za razdoblje 2012. – 2013. pozivala se na strogu uvjetovanost (str. 2., 3., 16. i 22.), a to vrijedi i za njezinu strategiju proširenja za 2014. godinu (str. 2. i 19.) te njezinu strategiju proširenja za 2015. godinu (str. 12.).

[40] Uredba Vijeća (EZ) br. 1085/2006, članak 21. o suspenziji pomoći: „Ako država korisnica ne poštuje ta načela [demokracije, vladavine prava i ljudskih prava te prava manjina i temeljnih sloboda] ili obveze sadržane u relevantnim partnerstvima s Europskom unijom, ili kada napredak prema ispunjenju kriterija za pristupanje Europskoj uniji nije zadovoljavajući, tada Vijeće odlučujući kvalificiranom većinom, na prijedlog Komisije, može poduzeti primjerene korake u pogledu bilo koje pomoći dodijeljene na temelju ove Uredbe".

svih pretpristupnih fondova ako se obustave pregovori o pristupanju[41]. Međutim, Sud je utvrdio da u okviru IPA-e II zakonodavac EU-a nije izričito predvidio takvu mogućnost[42].

33. Na temelju uredbi o IPA-i Komisija može upotrijebiti dvije glavne vrste uvjetovanosti kako bi poticala reforme:

(a) na kraju 2017. i 2020. (za IPA-u II) može odlučiti da ne dodijeli nagrade za uspješnost zemlji korisnici IPA-e za napredak prema usklađivanju s EU-om, učinkovitu provedbu IPA-e i postizanje dobrih rezultata[43] i

(b) može ponovno centralizirati upravljanje projektima IPA-e, pri čemu Komisija od nacionalnih tijela može preuzeti stvarno upravljanje tim projektima.

U vrijeme revizije, unatoč tome što je u svojim izvješćima o Turskoj isticala kontinuirani nezadovoljavajući napredak (vidi ***odlomak 23.***), Komisija još uvijek nije poduzela mjere u vezi s nagradom za uspješnost. Međutim, kasnije je odlučila preuzeti upravljanje sredstvima u visini od 18 milijuna eura za projekte OCD-a, kojima su prema prvotnom planu Komisije trebala upravljati turska tijela[44].

34. Na projektnoj razini Komisija može odrediti projektne uvjete prije sklapanja ugovora ili isplate te, ako ti uvjeti nisu ispunjeni, može poduzeti korektivne mjere, kao što je ukidanje projekta ili smanjenje njegova opsega i financiranja. Od 15 projekata obuhvaćenih revizijom, Komisija je odredila projektne uvjete u njih četiri. Sva četiri projekta bila su u sektoru

---

[41] Rezolucija Europskog parlamenta od 6. srpnja 2017. o izvješću Komisije o Turskoj za 2016. (točka 25.).

[42] Vidi izjavu Europskog parlamenta na str. 25 priloženu Uredbi (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) (SL L 77, 15.3.2014., str. 11.).

[43] Članak 14. Uredbe (EU) br. 231/2014 upućuje na „poseban napredak postignut u ostvarivanju kriterija članstva; i/ili učinkovitu provedbu pretpristupne pomoći”, pri čemu su postignuti „posebno dobri rezultati”.

[44] Provedbena odluka Komisije od 30. studenoga 2017. o izmjeni Provedbene odluke Komisije C(2016) 4889 final od 20. srpnja 2016. o donošenju Instrumenta za civilno društvo i medijskog programa za razdoblje 2016. – 2017. u okviru IPA-e II.

vladavine prava. Komisija nije odredila uvjete[45] u jednom projektu u sektoru vladavine prava[46], kao ni u jednom od pet projekata u sektoru upravljanja i pet projekata u sektoru ljudskih potencijala. Sud je utvrdio da se u trima projektima u kojima u odluci Komisije nisu bili određeni projektni uvjeti prije sklapanja ugovora to negativno odrazilo na projektne rezultate (vidi ***okvir 6.***).

Okvir 6. – Projekti u kojima se nepostojanje projektnih uvjeta negativno odrazilo na projektne rezultate

Poboljšana učinkovitost turskog kaznenopravnog sustava (projekt br. 4)

Cilj tog projekta, osmišljenog 2009. radi poboljšanja učinkovitosti turskog kaznenopravnog sustava, bilo je osposobljavanje sudaca, tužitelja, tajnika suda, odvjetnika i dužnosnika Ministarstva pravosuđa. Projekt se provodio od ožujka 2012. do prosinca 2014., a posebno je obuhvatio izradu programa osposobljavanja, kao i osposobljavanje više od 300 osoba koje se bave kaznenim pravom i međunarodnom pravosudnom suradnjom. Projektom se također nastojalo osigurati dostupnost velikog broja predavača za Pravosudnu akademiju. Projektni uvjeti nisu uključivali minimalno razdoblje zadržavanja na postojećem radnom mjestu tijekom kojeg bi polaznici osposobljavanja ostali na svojem radnom mjestu kako bi primijenili stečeno znanje ili osposobili svoje kolege. Izostanak takvog uvjeta imao je negativan učinak imajući u vidu da je velika fluktuacija osoblja strukturni problem turskog pravosuđa, koji je dodatno povećan mjerama uvedenima nakon državnog udara[47].

Nadalje, Komisija i turska tijela nisu mogli dostaviti Sudu informacije o zadržavanju tih osposobljenih pravnih stručnjaka na postojećim radnim mjestima. Stoga nije poznato jesu li polaznici osposobljavanja i dalje u aktivnoj službi i imaju li mogućnost osposobljavati svoje kolege.

---

[45] Vidi ***prilog IV.***, projekt br. 4 i projekti br. 7 – 15.

[46] Projekt br. 4, s Ministarstvom pravosuđa.

[47] Na temelju analize podataka Ministarstva pravosuđa koju je obavio Sud broj premještenih sudaca i tužitelja iznosio je 2013. godine 2072 i postojano se povećavao do 2517 (2014. godine) te je prije državnog udara u srpnju 2016. dosegao 3746. Iako je Ministarstvo pravosuđa iznijelo argument da je riječ o obveznom rotiranju sudaca i tužitelja uzrokovanom zemljopisnim osobitostima Turske i potrebom da se osiguraju pravosudne usluge u udaljenim područjima, način primjene tog rotiranja nije se temeljio na objektivnim kriterijima. Vidi: Međunarodno udruženje sudaca, Rezolucija o stanju u području pravosuđa u Turskoj, 8. listopada 2015.; Venecijanska komisija, Privremeno mišljenje o nacrtu zakona o sudcima i tužiteljima u Turskoj, (CDL-AD(2011)004), 29. ožujka 2011., odlomci 47. – 49.; *Turkey: the Judicial System in Peril* (Turska: pravosudni sustav u opasnosti), Međunarodna komisija pravnika, 2016., str. 17.

Jačanje turskog civilnog društva i njegova dijaloga s javnim sektorom (projekt br. 8)

Cilj projekta bio je potaknuti organizacije civilnog društva na aktivno sudjelovanje u promicanju pluralizma i vrijednosti europskih integracija, kao i na suradnju s turskim javnim sektorom. To je uključivalo donošenje kodeksa ponašanja kojim bi se javna uprava trebala koristiti pri dijalogu s civilnim društvom. U okviru tog projekta s Ministarstvom za europske poslove ugovor je mijenjan četiri puta te je došlo do produljenja projekta od 18 mjeseci. U konačnici je u maloj mjeri doprinio suradnji organizacija civilnog društva i javnog sektora jer Komisija od turskih tijela nije zahtijevala da donesu nacionalnu strategiju o organizacijama civilnog društva i kodeks ponašanja niti da ukinu neka od birokratskih ograničenja koja se odnose na organizacije civilnog društva. S obzirom na to da su za ta ograničenja odgovorni Ured predsjednika vlade (npr. savjetovanje s organizacijama civilnog društva u kontekstu dobrog upravljanja, kontrola zaklada) i Ministarstvo unutarnjih poslova (npr. protuteroristički zakoni, kontrola udruga, izvršavanje zakona), projektnim uvjetima trebala su biti obuhvaćena i ta tijela. Nadalje, uzimajući u obzir složeno okruženje u kojem djeluju organizacije civilnog društva (vidi ***okvir 4.***), financiranje organizacija civilnog društva u okviru IPA-e vjerojatno će i dalje u velikoj mjeri ovisiti o donatorima.

Promicanje registriranog zapošljavanja (projekt br. 13)

U kontekstu borbe koju Turska vodi radi suzbijanja svoje velike sive ekonomije cilj projekta bilo je promicanje registriranog zapošljavanja jačanjem smjernica i inspekcijskih kapaciteta institucije za socijalnu sigurnost imajući u vidu da se plaće u Turskoj često isplaćuju u gotovini. Budući da institucija za socijalnu sigurnost ograničava svoje kontrole na predmete koji su pokrenuti pritužbama umjesto da provodi kontrole na temelju procjene rizika, time se ograničavaju njezini kapaciteti za djelotvorno suzbijanje neprijavljenog rada[48]. Unatoč tome, nije postavljen uvjet da se s modela inspekcijskog nadzora na temelju pritužbe prijeđe na model inspekcijskog nadzora na temelju rizika.

[48] Vidi *Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection* (Tehnička pomoć za promicanje registriranog zapošljavanja s pomoću boljih smjernica i inspekcije), početno izvješće za Ministarstvo rada i socijalne sigurnosti, veljača 2015., posebno str. 6.

Unatoč kašnjenjima u provedbi, projektima IPA-e postignuta su planirana ostvarenja, no njihova je održivost ugrožena zbog nedostatka političke volje

35. Od 2007. godine nadalje IPA je jedini instrument EU-a za financiranje koji je uspostavljen za pomoć Turskoj u usklađivanju njezina zakonodavstva s pravnom stečevinom i jačanju njezinih administrativnih kapaciteta. Sud je procijenio djelotvornost provedbe IPA-e u prioritetnim sektorima vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala te je razmotrio jesu li Komisija i turska tijela:

(a) postigli planirana projektna ostvarenja i pratili rezultate

(b) postigli ta ostvarenja bez kašnjenja ili ublažili kašnjenja

(c) postigli održive rezultate.

36. Sud je procijenio 15 projekata IPA-e I, od kojih su svi bili pod neizravnim upravljanjem i u kojima su krajnji korisnici projekata bile turske javne organizacije[49]. Od projekata u uzorku koji je sastavio Sud njih 14 provedeno je do točke u kojoj je bilo moguće procijeniti postignute rezultate[50].

IPA-om su općenito postignuta planirana ostvarenja, no uz česta kašnjenja

37. Sud je temeljio svoju analizu na pokazateljima praćenja, izvješćima ugovaratelja, izvješćima o posjetima u svrhu praćenja koje su dostavili delegacija EU-a u Ankari i turska tijela, zapisnicima upravljačkih odbora ili drugih odgovarajućih tijela za upravljanje

---

[49] SUFU Turske potpisao je sve ugovorne obveze za 14 projekata, osim za projekt br. 3. Taj je projekt o civilnom nadzoru nad unutarnjim sigurnosnim snagama zbog njegove političke osjetljivosti umjesto SUFU-a potpisala delegacija EU-a u Ankari.

[50] Projekt br. 7 trebao bi se dovršiti do veljače 2018.

projektima, izvješćima o praćenju usmjerenom na rezultate[51], terenskim posjetima[52] i razgovorima s predstavnicima Komisije i korisnicima projekata[53].

38. Od tih 14 projekata IPA-e I u njih 13 Komisija i turska tijela u cjelini su postigli planirana projektna ostvarenja u skladu s ugovorima. Stoga su tim projektima ojačani administrativni kapaciteti zemlje u relevantnim sektorima. Međutim, od 14 projekata koji su bili u tijeku u njih osam bilo je kašnjenja (vidi ***prilog IV.***).

39. Iako su Komisija i turska tijela pratili projektna ostvarenja, Sud je pregledom dostupne dokumentacije o praćenju utvrdio sljedeće nedostatke u praćenju uspješnosti:

(a) okvirom ROM-a, kako je primijenjen u Turskoj, nisu obuhvaćeni ni ugovori o nabavi ni ugovori u sektoru ljudskih potencijala[54]

(b) u šest od 15 projekata IPA-e I obuhvaćenih revizijom pokazatelji rezultata bili su ponekad nejasni i nepouzdani. Osim toga, često su nedostajale povezane polazne vrijednosti tih pokazatelja, tako da nije bilo moguće mjeriti rezultate u odnosu na početno stanje[55]. U ***okviru 7.*** iznosi se primjer takvog projekta.

---

[51] Od 15 projekata obuhvaćenih revizijom njih šest bilo je predmet praćenja usmjerenog na rezultate. Praćenje usmjereno na rezultate (ROM) neovisan je pregled vanjskih intervencija koje financira EU i provodi se terenskim procjenjivanjem. Njegova se metodologija zasniva na pet evaluacijskih kriterija (relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, učinak i održivost) s pomoću kojih se dobiva rang u rasponu od A („vrlo dobro”) do D („ozbiljni nedostatci”) i osigurava usporedivost prikupljenih podataka o projektima koji su u tijeku. Vidi https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom

[52] Za sve primjenjive projekte osim projekta br. 1 (sigurnosni razlozi). Zbog vremenskih ograničenja posjeti u okviru projekta br. 11 i projekta br. 15 bili su ograničeni na nekoliko lokacija.

[53] Vidi ***prilog V.***

[54] Taj nedostatak odnosi se na sedam od 15 projekata obuhvaćenih revizijom.

[55] To je bio slučaj s projektima br. 2 i 3 u sektoru vladavine prava, projektima br. 6, 7 i 8 u sektoru upravljanja i projektom br. 15 u sektoru ljudskih potencijala.

<u>Okvir 7.</u> – Promicanje socijalne uključenosti u područjima gusto naseljenima Romima (projekt br. 15): primjer nedostatnog praćenja uspješnosti

Taj projekt u vrijednosti od 8,4 milijuna eura Ministarstvo obitelji i socijalne politike Turske provodilo je 2016. i 2017. godine diljem zemlje. Projekt se sastojao od tehničke pomoći, uspostave odjela za socijalnu koordinaciju i osiguranja uredske i informatičke opreme, glazbenih instrumenata, sportske opreme, uredskog materijala, dječjih igračaka i kontejnera (vidi ***<u>fotografiju 1.</u>***).

Sudjelovanje Roma trebalo se iskazati s pomoću 21 pokazatelja. Međutim, zbog nedostatka pouzdanih statističkih podataka o turskim građanima romskog podrijetla nijedan od tih pokazatelja nije specifičan za taj segment stanovništva. Iako su neki od pokazatelja relevantni, primjerice „stopa nepohađanja nastave smanjila se za 30 % u osnovnim školama iz pilot-skupine” ili „stopa pohađanja predškolske nastave povećala se za 10 % u ciljnim područjima”, drugi su pokazatelji nejasni, primjerice „model koordinacije socijalnih usluga koji treba razviti”, „izrađen je modularni vodič sa smjernicama za socijalnu uključenost i aktivno se primjenjuje” ili „1200 članova osoblja nevladinih organizacija koje djeluju u ciljnim pokrajinama povećalo je svoje znanje o pružanju boljih usluga ciljnoj skupini pohađanjem osposobljavanja i seminara”. Nadalje, na početku projekta samo su za četiri pokazatelja uspješnosti bile planirane polazne vrijednosti, a nijedna od tih polaznih vrijednosti nije bila dostupna.

<u>Fotografija 1.</u> – Škola Cevatpaşa u Bayrampaşi, Istanbul, ponudila je svoje obrazovne programe za romsku djecu u kontejneru na školskom igralištu (projekt br. 15)

Izvor: Europski revizorski sud.

Projekti IPA-e u sektoru ljudskih potencijala

40. Kako bi se Turska uskladila s poglavljem 19. – Socijalna politika i zapošljavanje, IPA-om su podupirani projekti u području obrazovanja, zapošljavanja i socijalne uključenosti. Njihova je svrha bila izgraditi kapacitete, kao što je to bio slučaj s institucijom za socijalnu sigurnost u njezinoj borbi protiv neregistriranog rada (vidi projekt br. 13., ***okvir 6.***) ili zadovoljiti potrebe posebnih ciljnih skupina u okviru turskog stanovništva (vidi projekte br. 11, 12, 14 i 15). U okviru tih potonjih projekata ciljne skupine dobile su priliku za korištenje nastavnim sadržajima i opremom (npr. programima osposobljavanja, informatičkom opremom itd.), kao i za dobivanje usluga savjetovanja i osposobljavanja:

(a) žene ovisne o neregistriranom radu u regiji u kojoj se uzgaja lješnjak, u Trabzonu (projekt br. 11)

(b) mladi poduzetnici i mala poduzeća u regiji glavnoga grada Ankare (projekti br. 12 i 14)

(c) romska djeca diljem zemlje (projekt br. 15, vidi ***okvir 7.***).

41. Tih pet projekata obuhvaćenih revizijom bilo je u potpunosti provedeno, ali u trima od njih kašnjenja su iznosila više od dva mjeseca (projekti br. 11, 13 i 15[56]). Iako ta kašnjenja nisu imala nikakav učinak na projektne rezultate, ona upućuju na nedostatne administrativne kapacitete turskog Ministarstva rada i socijalne sigurnosti za pravodobnu provedbu projekata IPA-e (vidi ***odlomak 46.***).

Projekti IPA-e u sektoru dobrog upravljanja

42. U tom je sektoru IPA-om financiran ograničen broj prilagođenih projekata za koje su turska tijela bila voljna upotrijebiti financijska sredstva u okviru IPA-e za usklađivanje zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom[57] i jačanje njezinih administrativnih kapaciteta.

---

[56] Za provedbu ugovora o nabavi u sklopu projekata br. 11 i 13 bilo je potrebno osam mjeseci umjesto predviđena četiri mjeseca, a za ugovore o nabavi u sklopu projekta br. 15 bilo je potrebno 12 mjeseci umjesto predviđenih pet mjeseci. Vidi ***prilog IV.***

[57] Ispunjavanje „političkih kriterija iz Kopenhagena” („stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina”), koji su utvrđeni na sastanku

Projekti obuhvaćeni revizijom bili su usmjereni ili na jačanje suradnje između javnog sektora i civilnog društva (vidi projekt br. 8., ***okvir 6.***) ili na izgradnju kapaciteta u javnim institucijama, kao što su:

(a) nacionalni dužnosnik za odobravanje, za nadzor nad upravljanjem IPA-om u Turskoj (projekt br. 6)

(b) uprava prihoda, za borbu protiv utaje poreza uzrokovane neprijavljivanjem plaća (projekt br. 7, koji u vrijeme revizije još nije bio proveden)

(c) Ministarstvo unutarnjih poslova, za jačanje planiranja na lokalnoj razini (projekt br. 9)

(d) turska carinska uprava (projekt br. 10, vidi ***okvir 8.***).

43. Projekti br. 6, 9 i 10 u sektoru upravljanja provedeni su na vrijeme. Ti projekti doprinijeli su dobrom upravljanju turskim javnim financijama i reformi njezine uprave. Međutim, u slučaju projekta br. 8 (vidi ***okvir 6.***) učinak kašnjenja bio je ublažen jedino time što je Komisija odobrila izmjenu u načinu na koji je projekt bio osmišljen i njegovo produljenje od 18 mjeseci, što upućuje na nedostatne administrativne kapacitete Ministarstva za europske poslove za pravodobnu provedbu projekata IPA-e (vidi ***odlomak 46.***).

Okvir 8. – „Modernizacija turske carinske uprave" (projekt br. 10)

Riječ je o posljednjem projektu u nizu od sedam projekata EU-a u vezi s carinom u Turskoj. Njegova je vrijednost 7 milijuna eura te se s njegovom stvarnom provedbom započelo 2015. godine, a u potpunosti bi trebao biti dovršen do veljače 2018. Njegova je svrha povećati administrativne, tehničke i nadzorne kapacitete turske carinske uprave u skladu s poglavljem 29. (Carinska unija). U tu je svrhu projekt obuhvatio pripreme za usklađivanje turskog carinskog zakonodavstva, izgradnju kapaciteta za izvršavanje prava intelektualnog vlasništva na granicama, poboljšanje standarda kvalitete u carinskim laboratorijima, organizacijsko restrukturiranje uprave te isporuku mobilnih inspekcijskih sustava na turske međunarodne granice (vidi ***fotografiju 2.***).

Europskog vijeća u lipnju 1993. u Kopenhagenu (projekt br. 8), poglavlje 16. – Oporezivanje (projekt br. 7) i poglavlje 29. – Carinska unija (projekt br. 10).

U vrijeme revizije jedan je dio bio u tijeku (i provodio se prema planu), a pet preostalih dijelova već je bilo pravodobno provedeno i za njih je obavljeno mjerenje na temelju relevantnih pokazatelja ostvarenja. Na primjer, kad je riječ o „preinakama sekundarnog zakonodavstva u vezi s naplatom, povratom i oslobađanjem od carine” i „analizi potreba u vezi s carinskim izvršavanjem prava intelektualnog vlasništva”, tijela su izvijestila da su procjene nedostataka turskog zakonodavstva dovršene i usuglašene.

<u>Fotografija 2.</u> – Vozilo za mobilni inspekcijski nadzor financirano u okviru IPA-e koje je u uporabi u međunarodnoj zračnoj luci Esenboğa u Ankari s ciljem pregleda prtljage koja dolazi iz prtljažnog prostora zrakoplova (projekt br. 10)

Izvor: Europski revizorski sud.

Projekti IPA-e u sektoru vladavine prava

44. S ciljem usklađivanja zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom[58] i jačanja administrativnih kapaciteta u odabranim područjima u okviru vladavine prava, pet projekata obuhvaćenih revizijom bilo je usmjereno na izgradnju kapaciteta u sljedećim područjima:

(a) pravosuđe: uspostava mreže pravosudnih glasnogovornika (projekt br. 2, vidi ***okvir 9.***) i pružanje stručnog znanja i usluga osposobljavanja za stručnjake u području kaznenog pravosuđa (projekt br. 4)

(b) unutarnji poslovi: razminiranje i povećanje kapaciteta za granični nadzor na istočnim granicama Turske (projekt br. 1), uspostava mreže civilnih nadzornih odbora (projekt br. 3), isporuka informatičke opreme te pružanje stručnog znanja i usluga osposobljavanja za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma (projekt br. 5).

Okvir 9. – „Poboljšani odnosi između masovnih medija i pravosuđa” (projekt br. 2)

Taj je projekt proveden u Ministarstvu pravosuđa od 2013. do 2015. godine i imao je dva glavna ostvarenja, tj. uspostavu „pouzdane i funkcionalne službe pravosudnih glasnogovornika” za potrebe turskih sudova i uspostavu „dobrih i funkcionalnih odnosa između pravosuđa i neovisnih medija”. Prema izvješćima Komisije o praćenju usmjerenom na rezultate, ta su ostvarenja postignuta, što je dovelo do toga da se ukupna uspješnost projekta smatra „dobrom” (ocjena B), uključujući u pogledu održivosti. Projektom je djelotvorno uspostavljena mreža pravosudnih medijskih centara, uključujući osposobljene pravosudne glasnogovornike, u pet pokrajina iz pilot-skupine te, nakon završetka projekta, u cijeloj zemlji.

Međutim, budući da se u izvješćima o praćenju usmjerenom na rezultate nije uzeo u obzir bitni uvjet neovisnosti medija te da se pri ocjenjivanju nije uzeo u obzir strukturni problem fluktuacije osoblja u Ministarstvu pravosuđa, kao ni ovisnost o donatorima, Sud smatra da nije vjerojatno da će taj projekt biti održiv.

[58] Ispunjavanje „političkih kriterija iz Kopenhagena” (projekti br. 1 – 5), poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljna prava (projekti br. 2 i 4) i poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost (projekti br. 1, 3 i 5).

45. Iako su od pet projekata obuhvaćenih revizijom njih četiri bila provedena, projekt br. 1 nije proveden prema planu i njime se nisu postigli očekivani rezultati (vidi ***okvir 10.***). Nadalje, četiri projekta u sektoru vladavine prava kasnila su više od dva mjeseca (projekti br. 1, 2, 3 i 5)[59]. U jednom je slučaju to kašnjenje imalo ozbiljan učinak na projektne rezultate (projekt br. 1), što pokazuje da turska tijela nisu bila dovoljno pripremljena za provedbu projekta. U drugom je slučaju (projekt br. 5) bilo moguće ublažiti učinak kašnjenja jer je Komisija odobrila produljenje od pet mjeseci. Općenito uzevši, ta kašnjenja upućuju na nedostatne administrativne kapacitete Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva pravosuđa za pravodobnu provedbu projekata IPA-e (vidi ***odlomak 46.***).

Okvir 10. – Projekt razminiranja na istočnim granicama Turske (projekt br. 1)

Prva faza tog projekta, koji provodi Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) na granicama Turske s Armenijom i Iranom, započela je u prosincu 2014. Sastojao se od velike humanitarne operacije razminiranja, koja je kasnila do te mjere da je do ožujka 2017. razminirano manje od 15 % planirane površine, a druga faza projekta planirana na granicama s Iranom i Irakom, čije je kašnjenje iznosilo 21 mjesec, nije mogla započeti. Unatoč produljenju prve faze za 7,5 mjeseci neće biti moguće dovršiti projekt unutar krajnjih rokova za ugovaranje (do kraja 2017.) i isplatu (do kraja 2018.) u okviru programa IPA-e. Prema stanju iz rujna 2017. već je isplaćeno više od 43 milijuna eura.

Neuspjeh projekta uglavnom je uzrokovan nedostatnim administrativnim kapacitetima Ministarstva obrane za pružanje pouzdane evidencije o minama, i to na pravodoban i cjelovit način, kao i velikom fluktuacijom projektnog osoblja. Nadalje, Ministarstvo je doprinijelo daljnjim kašnjenjima time što je kasno uspostavilo „TURMAC", tursko tijelo za razminiranje.

Izrada programa u okviru IPA-e znatno je kasnila

46. Kašnjenja u izradi programa u okviru IPA-e I, uz kašnjenja u provedbi projekata IPA-e I, bila su znatna i imala su nepovoljne posljedice jer su uzrokovala smanjenje iznosa preostalih

[59] Za projekt br. 1 (1. faza) bilo je potrebno 30,5 mjeseci umjesto predviđena 24 mjeseca, a njegove obje faze još nisu dovršene, za projekt br. 2 bilo je potrebno 29,5 mjeseci umjesto predviđenog 21 mjeseca, za projekt br. 3 bila su potrebna 33 mjeseca umjesto predviđena 24 mjeseca, a za projekt br. 5 (*twinning* komponenta) bilo je potrebno 29 mjeseci umjesto predviđena 24 mjeseca. Vidi ***prilog IV.***

financijskih sredstava i skraćivanje vremena dostupnog turskim ministarstvima za izvršenje proračuna IPA-e II i provedbu projekata IPA-e II.

47. Na primjer, 2017. godine, u okviru sporazuma o financiranju sredstvima IPA-e iz 2014. turska tijela još nisu bila sklopila ugovore za više od 93 % financijskih sredstava (vidi ***tablicu 1.***), što upućuje na znatan zaostatak u provedbi. Taj zaostatak već je bio vidljiv na temelju veličine iznosa opozvanih sredstava u odnosu na dva prethodna sporazuma o financiranju, koji je prelazio 110 milijuna eura[60].

Tablica 1. – Postotak opozvanih sredstava i sredstava za koja je tek trebalo sklopiti ugovor u odnosu na godišnja financijska sredstava u okviru IPA-e, po programskoj godini

Sporazum o financiranju	Sredstva EU-a *(u eurima)*	Iznos opozvanih odobrenih sredstava *(u eurima)*	% opoziva sredstava	% koji treba ugovoriti
2012	225 749 161	56 437 290	25%	Isteklo
2013	236 750 014	53 979 003	23%	Isteklo
2014	366 040 000	Još nije utvrđeno	—	93%
2015	255 100 000	Još nije utvrđeno	—	92%
2016	477 890 000	Još nije utvrđeno	—	100%

Izvor: Komisija, rujan 2017.

48. Razlozi za taj zaostatak kontinuirano su prisutni i stoga su dobro poznati Komisiji i turskim tijelima[61]. Tri glavna razloga 2017. godine bila su sljedeća:

(a) prema SUFU-u i delegaciji EU-a neka ministarstva nemaju dostatne administrativne kapacitete za pripremu projektnih prijedloga, posebno otvorenih natječaja, što je uzrokovalo velika kašnjenja

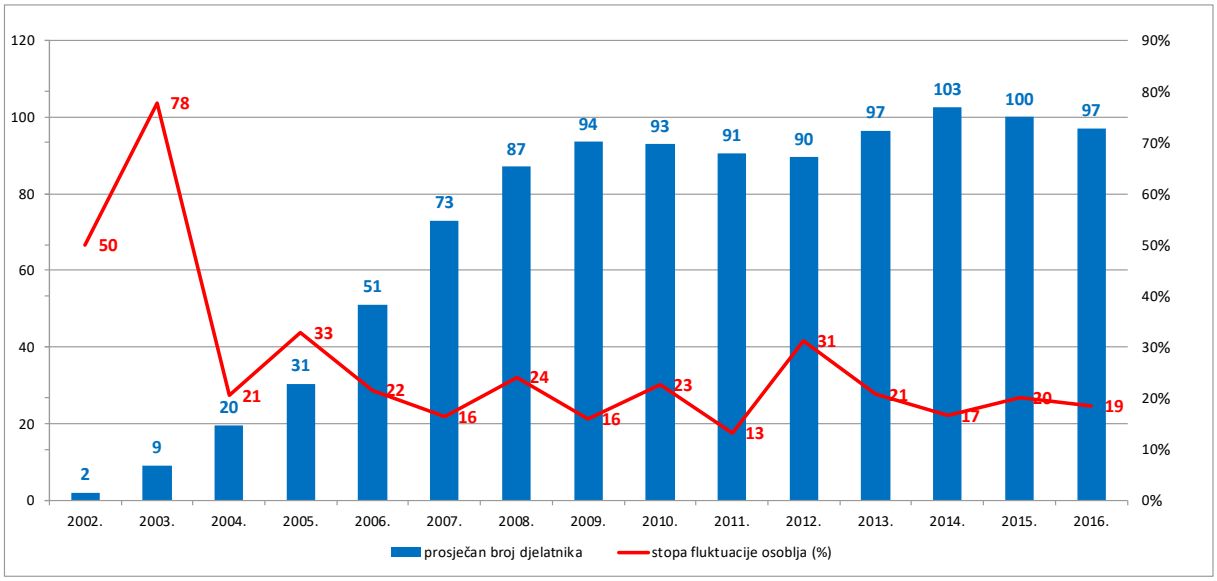
[60] Vidi http://www.cfcu.gov.tr/FinancialAgreements

[61] Sud je 2009. godine već upozorio na to da na razini turskih tijela „osoblje nije dovoljno kvalificirano i odgovarajuće osposobljeno kako bi se nosilo s takvim opsegom proračuna i količinom projekata”. Vidi tematsko izvješće Suda br. 16/2009, odlomak 38.

(b) poteškoće s kojima se Turska susreće u jamčenju neometanog prijelaza iz IPA-e I u IPA-u II, posebno pri prelasku na sektorski pristup i preuzimanju zahtjevnijih odgovornosti na razini operativnih struktura vodećih institucija prikazanih u ***prilogu VI.***, zbog čega je Turska morala upravljati sve složenijim i brojnijim projektima

(c) prekomjerna fluktuacija osoblja SUFU-a. Kako je prikazano na ***slici 2.***, stopa godišnje fluktuacije osoblja SUFU-a od 2002. godine nadalje često je bila iznad 20 %.

Slika 2. – Broj članova osoblja SUFU-a i fluktuacija osoblja od njegova osnivanja, po godini



Izvor: analiza koju je proveo Sud na temelju podataka SUFU-a (ožujak 2017.).

49. Stalni kadrovski problemi SUFU-a kritično su usko grlo za buduću provedbu IPA-e: velika fluktuacija osoblja i učestalo zapošljavanje pokazuju da se znatna količina radnog vremena mora uložiti u podučavanje i osposobljavanje novih djelatnika.

50. Dok nacionalni koordinator IPA-e koordinira i prati sve programe IPA-e s ciljem olakšavanja njihove provedbe, nacionalni dužnosnik za ovjeravanje akreditira, prati i nadzire SUFU, kao i operativne strukture IPA-e u Turskoj[62]. Iako su i nacionalni koordinator IPA-e i

[62] Funkcije i odgovornosti nacionalnog koordinatora IPA-e i nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje propisane su člancima 22. i 25. Uredbe Komisije (EZ) br. 718/2007 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (SL L 170, 29.6.2007., str. 1.), kao i člancima 4., 8. i 9. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. svibnja 2014. o

nacionalni dužnosnik za ovjeravanje nedvojbeno imali mogućnost reagiranja, nijedan od njih nije pravodobno poduzeo mjere u pogledu kašnjenja u izradi programa IPA-e. Stoga kadrovski problemi nisu otklonjeni. Poteškoće u rješavanju problema prekomjerne fluktuacije osoblja SUFU-a dodatno će doprinijeti kašnjenjima u provedbi projektnih natječaja i sklapanju ugovora o projektima.

51. Podtajništvo za riznicu tek je u drugoj polovici 2016. počelo provoditi detaljne analize radnog opterećenja, kao i strategije za zapošljavanje i zadržavanje osoblja za svaku od operativnih struktura IPA-e, kako bi se smanjili akumulirani zaostatci[63]. Stoga je prerano za procjenjivanje rezultata tih mjera.

Održivost projekata ugrožena je zbog nedostatka političke volje

52. Kako bi IPA ispunila svoje ciljeve jačanja administrativnih kapaciteta Turske i usklađivanja njezina zakonodavstva s pravnom stečevinom, neophodno je da se tijekom vremena održe pozitivni doprinosi projekata IPA-e opisani u ***odlomcima 40. – 44.*** (npr. izgradnja kapaciteta, širenje dobre prakse EU-a). Na primjer, održivost se postiže uspostavom i održavanjem zakonodavnih ili administrativnih reformi, postojanom uporabom kodeksa ponašanja, vodiča i priručnika, zadržavanjem osposobljenih članova osoblja u aktivnoj službi u područjima za koja su prošli osposobljavanje.

53. Sud je procijenio održivost u okviru uzorka od 15 projekata, i to detaljnim pregledom projektne dokumentacije, terenskim posjetima i razgovorima s projektnim dionicima. Od 14 projekata iz uzorka koji su provedeni, Sud je utvrdio da su Komisija i turska tijela u njih šest uspjeli prenijeti projektna ostvarenja u rezultate koji će vjerojatno biti održivi: u jednom projektu u sektoru vladavine prava, tri projekta u sektoru upravljanja i dva projekta u sektoru ljudskih potencijala[64].

---

posebnim pravilima primjene Uredbe (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (SL L 132, 3.5.2014., str. 32.).

[63] Ti su zadatci uglavnom provedeni zahvaljujući projektu br. 6 u sektoru upravljanja IPA-om, koji je bio obuhvaćen revizijom.

[64] Projekti br. 5, 6, 9, 10, 12 i 14 (vidi ***prilog IV.***).

54. U ***okviru 11.*** iznosi se primjer projekta obuhvaćenog revizijom u sektoru upravljanja i pruženo je objašnjenje zašto je vjerojatno da će projekt biti održiv.

Okvir 11. – Projekt pod nazivom „Kapacitet za planiranje ulaganja na lokalnoj razini" (projekt br. 9) vjerojatno će biti održiv

Tim pilot-projektom u vrijednosti od 2 milijuna eura tijekom 2015. i 2016. godine poboljšan je kapacitet turske pokrajinske javne uprave za planiranje i koordinaciju ulaganja, i to izgradnjom njezinih kapaciteta za analizu i promicanje prijedloga za ulaganja na lokalnoj razini. U sklopu projekta posebno je izrađen vodič za planiranje ulaganja na lokalnoj razini i osposobljen je 231 pokrajinski stručnjak za planiranje.

Vjerojatnost da će projekt biti održiv visoka je: u vrijeme revizijskog posjeta (ožujak 2017.) vodič za planiranje ulaganja na lokalnoj razini još je bio u uporabi i većina pokrajinskih stručnjaka za planiranje bila je u aktivnoj službi. Prema anketi koju je proveo neovisni konzultant, velika većina ispitanika (85,5 %) smatrala je da se njihovo iskustvo može prenijeti diljem Turske. Ključni element za održivost projekta bilo je postojanje političke volje na visokoj razini jer je ministar unutarnjih poslova izričito podržao taj projekt.

55. Međutim, za osam od preostalih 13 provedenih projekata Sud je utvrdio da su projektna ostvarenja izložena riziku ili nije vjerojatno da će biti održiva[65]. Razlozi za to sažeti su u ***tablici 2***.

[65] Kad je riječ o projektu br. 7, zbog nedovoljnog vremena koje je proteklo od završetka projekta, Sud nije mogao procijeniti održivost za taj projekt u sektoru upravljanja.

Tablica 2. – Provedeni projekti IPA-e I u Turskoj: Razlozi za ugroženost održivosti

Projekt br.	Nedostatak političke volje	Velika fluktuacija osoblja	Nedostatni administrativni kapaciteti	Izostanak uvjetovanosti ili nedostatna uvjetovanost
1	✘	✘	✘	-
2	✘	✘	-	-
3	✘	✘	✘	-
4	✘	✘	-	✘
8	✘	-	✘	✘
11	-	-	✘	-
13	✘	-	-	✘
15	✘	✘	-	-

Izvor: Sud, rujan 2017.

56. Sud je utvrdio da je nedostatak političke volje bio glavni razlog za ugroženost održivosti tih osam projekata IPA-e I, pri čemu se stanje pogoršalo u kontekstu nazadovanja u Turskoj (npr. masovna otpuštanja i suspenzije javnih dužnosnika, ograničenja za civilno društvo). Primjer takvog projekta iznosi se u ***okviru 12.*** i na ***fotografiji 3.***

Okvir 12. – „Poboljšanje civilnog nadzora" (projekt br. 3)

Cilj tog projekta u sektoru vladavine prava bio je pripremiti zakonodavne izmjene, kao i organizacijske promjene (lokalna sigurnosna povjerenstva) i osigurati prilagođene materijale za osposobljavanje (vidi fotografiju 3.). Projekt u vrijednosti od 3,5 milijuna eura za Ministarstvo unutarnjih poslova proveo je UNDP. Ministarstvu je za dovršetak projekta bilo potrebno produljenje od osam mjeseci, i to uglavnom zbog nedostatnih administrativnih kapaciteta, primjerice zbog nedostatka razumijevanja koncepta civilnog nadzora, niske stope sudjelovanja žandarmerije, fluktuacije ključnog osoblja i administrativnih promjena. Dva su glavna razloga zbog kojih nije vjerojatno da će projekt biti održiv.

Lokalna sigurnosna povjerenstva imaju ključnu važnost za taj projekt i trebala bi uključiti civilno društvo kako bi se poboljšala civilna kontrola nad unutarnjim sigurnosnim snagama (policijom,

obalnom stražom i žandarmerijom). Međutim, nedavnom primjenom privremenih diskrecijskih ovlasti turskih unutarnjih sigurnosnih snaga bez odgovarajućeg civilnog nadzora[66] u stvarnosti je došlo do slabljenja civilnog nadzora nad tim snagama.

Iako je njegova svrha bila predmet dvaju uzastopnih projekata IPA-e (jednog u razdoblju 2008. – 2010. i drugog u razdoblju 2012. – 2015.), prema završnom izvješću projekta, neophodni su dodatni resursi kako bi se zajamčila održivost. Činjenica da se u okviru IPA-e II (IPA 2014.) planira treća faza tog projekta pokazuje da projekt u velikoj mjeri ovisi o donatorima.

57. Osim toga, smanjenjem iznosa preostalih financijskih sredstava i skraćivanjem vremena koje stoji na raspolaganju turskim ministarstvima za provedbu projekata IPA-e (vidi ***odlomke 46. i 47.***) smanjit će se njihov kapacitet za sklapanje budućih ugovora koji se odnose na isti projekt ili za ispunjenje potreba koje još nisu uzete u obzir u okviru IPA-e ili na razini turskih tijela. Stoga kašnjenja u izradi programa u Turskoj izravno utječu i na sveukupnu održivost projekata IPA-e.

Fotografija 3. – Primjerci stručnih studija financiranih u okviru IPA-e i izrađenih za Ministarstvo unutarnjih poslova s ciljem poboljšanja civilnog nadzora nad turskim unutarnjim sigurnosnim snagama.

Izvor: Europski revizorski sud.

[66] Vidi izvješća Komisije o Turskoj za 2015. i 2016., poglavlje 24., str. 5.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

58. Sud je zaključio da je Komisija dobro osmislila ciljeve IPA-e, osobito jer je primjereno utvrdila zahtjeve potrebne za napredak prema pristupanju EU-u i izradila pouzdane procjene u pogledu sektorskog pristupa. Međutim, u praksi su financijskim sredstvima utrošenima u okviru IPA-e u nedovoljnoj mjeri uzete u obzir neke temeljne potrebe u sektorima vladavine prava i upravljanja, u kojima pojedine ključne reforme kasne. U područjima u kojima je bilo više političke volje, kao što su carina, zapošljavanje i oporezivanje, projekti IPA-e I doprinijeli su usklađivanju zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom i jačanju njezinih administrativnih kapaciteta. Međutim, održivost tih rezultata ugrožena je zbog poteškoća u trošenju dostupnih financijskih sredstava u okviru IPA-e i nazadovanja u pogledu reformi. Sud stoga smatra da je djelotvornost IPA-e bila tek ograničena.

59. **Kad je riječ o osmišljavanju IPA-e**, Sud je utvrdio da je Komisija primjereno odredila ciljeve IPA-e jer su bili specifični i usklađeni s pravnim okvirom. Konkretnije, ciljevi IPA-e u pogledu vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala bili su relevantni i temeljili su se na potrebama koje je Turska utvrdila kako bi svoje zakonodavstvo uskladila s pravnom stečevinom i ojačala svoje administrativne kapacitete (***odlomci 19. i 20.***).

60. Međutim, u stvarnosti su se financijskim sredstvima utrošenima u okviru IPA-e I tek u neznatnoj mjeri uzele u obzir neke temeljne potrebe: neovisnost i nepristranost pravosuđa, borba protiv korupcije na visokoj razini i organiziranog kriminala, sloboda medija, sprječavanje sukoba interesa te jačanje vanjske revizije i civilnog društva. Prema analizi koju je provela Komisija, napredak u tim područjima nezadovoljavajući je već nekoliko godina zbog nedostatka političke volje turskih tijela (***odlomci 21. – 26.***).

1. preporuka – Poboljšati usmjeravanje financijskih sredstava u okviru IPA-e u skladu s postavljenim ciljevima

U okviru programa IPA-e od 2018. godine nadalje Komisija bi trebala bolje usmjeriti financijska sredstva iz IPA-e u područjima u kojima je došlo do kašnjenja reformi neophodnih za uvjerljiv napredak prema pristupanju EU-u, posebno u pogledu neovisnosti i nepristranosti pravosuđa, borbe protiv korupcije na visokoj razini i organiziranog kriminala, jačanja slobode medija, sprječavanja sukoba interesa i jačanja vanjske revizije i civilnog društva.

Ciljni rok provedbe: u okviru programa IPA-e od 2018. godine nadalje.

61. Za provedbu IPA-e II Komisija je odlučila primijeniti sektorski pristup, pri čemu se IPA-om podupiru reforme na razini sektora, a ne samostalni projekti. Komisija je prije primjene tog novog pristupa procijenila spremnost sektora da iskoriste financijska sredstva u okviru IPA-e II. Te sektorske procjene omogućile su relevantnu i pouzdanu analizu za utvrđivanje područja u kojima bi se IPA II mogla provoditi primjenom sektorskog pristupa. Međutim, te procjene u nekim slučajevima nisu bile sveobuhvatne, ponajprije to vrijedi za sljedeća tri od pet upotrijebljenih kriterija za procjenjivanje: koordinaciju donatora Turskoj, sektorsku analizu proračuna i okvir za procjenjivanje uspješnosti (***odlomci 27. – 29.***).

2. preporuka – Poboljšati procjene u pogledu sektorskog pristupa

Pri sljedećem ažuriranju procjena u pogledu sektorskog pristupa Komisija bi trebala obuhvatiti sve ključne značajke koordinacije donatora u Turskoj, sektorske analize proračuna i, posebno, svojeg okvira za procjenu uspješnosti.

Ciljni rok provedbe: 31. ožujka 2019.

62. Osim financijskim sredstvima EU-a poticanje procesa reformi može se poduprijeti i primjenom uvjetovanosti u okviru IPA-e. Sud je utvrdio da se Komisija, unatoč tome što je u svojim izvješćima o Turskoj naglašavala kontinuirani nezadovoljavajući napredak, u maloj mjeri koristila uvjetovanošću u okviru IPA-e za potporu reformama u prioritetnim sektorima u kojima je napredak bio nezadovoljavajući. Ponajprije, Komisija se rijetko koristila uvjetima kao što su mogućnost ponovne centralizacije upravljanja projektima IPA-e ili korektivne mjere ako projektni uvjeti nisu bili ispunjeni. Nadalje, u propisima o IPA-i II mogućnost

suspendiranja financiranja u okviru IPA-e I u slučajevima nepoštovanja načela demokracije i vladavine prava nije bila izričito navedena (***odlomci 30. – 34.***).

63. **Kad je riječ o provedbi IPA-e**, projektima obuhvaćenima revizijom općenito su postignuta planirana ostvarenja, što je doprinijelo usklađivanju zakonodavstva Turske s pravnom stečevinom i jačanju njezinih administrativnih kapaciteta, čak i ako je pritom često bilo kašnjenja. Sud je utvrdio da je održivost tih pozitivnih rezultata ugrožena, uglavnom zbog nedostatka političke volje, pri čemu je stanje pogoršano masovnim otkazima, suspenzijama javnih službenika i ograničenjima koja se nameću civilnom društvu (***odlomci 35. – 38.***, ***40. – 45.*** i ***52. – 57.***).

3. preporuka – Povećati primjenu uvjetovanosti

Uzimajući u obzir učinak koji nazadovanje već ima na održivost projekata u Turskoj, Komisija bi trebala povećati primjenu političke i projektne uvjetovanosti, i to:

(a) podnošenjem prijedloga Odboru IPA-e II o prilagodbi iznosa ukupnih financijskih sredstava dodijeljenih u okviru IPA-e II za godinu „N”, uključujući preusmjeravanje ili smanjenje iznosa financijskih sredstava u okviru IPA-e II kako bi se uzeli u obzir slučajevi nazadovanja u sektorima vladavine prava i upravljanja utvrđeni u godišnjem izvješću Komisije o Turskoj u godini „N-1”

(b) donošenjem odluke, na kraju 2017. i 2020., o tome hoće li Turskoj dodijeliti nagradu za uspješnost. Ta bi se odluka trebala u potpunosti temeljiti na ostvarenom napretku na putu prema pristupanju, učinkovitoj provedbi IPA-e i postizanju dobrih rezultata

(c) postupnim povećanjem primjene izravnog upravljanja kako bi se uzele u obzir temeljne potrebe u slučajevima u kojima postoji nedostatak političke volje, posebno za borbu protiv korupcije na visokoj razini i organiziranog kriminala, jačanje slobode medija, sprječavanje sukoba interesa i jačanje civilnog društva

(d) postavljanjem uvjeta u obliku minimalnih zahtjeva za nove projekte, u slučajevima u kojima je to relevantno, s ciljem podupiranja pravodobnog postizanja očekivanih ostvarenja i održivosti. Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, to bi trebalo dovesti do korektivnih mjera (npr. suspenzije plaćanja, otkazivanja projekata).

Ciljni rok provedbe: (a) od 31. prosinca 2018. nadalje; (b): 31. prosinca 2018. i 31. prosinca 2020.; (c) i (d): 31. prosinca 2018.

64. Postojali su nedostatci u praćenju uspješnosti projekata, npr. neki projekti nisu bili uvršteni u okvir za praćenje usmjereno na rezultate koji je uspostavila Komisija, a neki pokazatelji ponekad nisu bili relevantni ili pouzdani, ili uz njih nisu bile navedene relevantne polazne vrijednosti (***odlomak 39.***).

4. preporuka – Poboljšati praćenje uspješnosti projekata
Komisija bi trebala proširiti opseg svojih izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate u vezi s aktivnostima koje EU financira u Turskoj te povećati relevantnost i pouzdanost projektnih pokazatelja uključivanjem polaznih podataka, kad je to primjenjivo. Ciljni rok provedbe: od 2018. nadalje.

65. Osim toga, zabrinjava i činjenica da je IPA znatno kasnila zbog čestih zastoja u izradi i provedbi programa. To je dovelo do smanjenja iznosa financijskih sredstava i skraćivanja vremena koje turskim tijelima stoji na raspolaganju za izvršenje proračuna i provedbu projekata IPA-e II te će dodatno doprinijeti kašnjenju u provedbi projektnih natječaja i sklapanju ugovora o projektima. Razlozi za ta kašnjenja bili su poznati: nedostatni administrativni kapaciteti za pripremu projektnih prijedloga u nekim ministarstvima, prijelaz na sektorski pristup i prekomjerne fluktuacije osoblja u SUFU-u, koji upravlja većinom financijskih sredstava u okviru IPA-e u Turskoj (***odlomci 46. – 51.***).

5. preporuka – Smanjiti zaostatke selektivnom primjenom neizravnog upravljanja
Komisija bi u okviru IPA-e II trebala selektivno primjenjivati neizravno upravljanje, uzimajući u obzir iznos upotrijebljenih financijskih sredstava, složenost projekata koje će turska tijela pripremiti i za koje će provesti javne natječaje, kao i kapacitete SUFU-a. Ciljni rok provedbe: postupno, počevši odmah.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Karel Pinxten, na sastanku održanom u Luxembourgu 6. veljače 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne

predsjednik

PRILOG I.

Ključni događaji za razumijevanje međusobnih odnosa EU-a i Turske

1950.	13. travnja – Turska postaje član Vijeća Europe
1954.	18. svibnja – Turska ratificira Europsku konvenciju o ljudskim pravima
1959.	31. srpnja – Turska podnosi zahtjev za pridruživanje Europskoj ekonomskoj zajednici
1963.	12. rujna – Turska potpisuje Sporazum o pridruživanju s Europskom ekonomskom zajednicom, kojim se Turskoj otvara pristup programima Zajednice (kasnije Unije)
1987.	14. travnja – Turska podnosi zahtjev za članstvo u Europskoj ekonomskoj zajednici
1995.	31. prosinca – Sporazum o carinskoj uniji između EU-a i Turske stupa na snagu
1999.	12. prosinca – Vijeće potvrđuje da je Turska zemlja kandidatkinja
2001.	24. ožujka – Vijeće usvaja prvo pristupno partnerstvo s Turskom, a posljednje je usvojeno 18. veljače 2008.
2005.	3. listopada – Službeno počinju pristupni pregovori s Turskom
2006.	12. lipnja – Otvoreno je prvo poglavlje u pregovorima s Turskom (25. – Znanost i istraživanje)
2010.	Rujan – Turski parlament mijenja Ustav kako bi se povećala odgovornost pripadnika vojske pred civilnim sudovima te povećale ovlasti zakonodavca za imenovanje sudaca. Protivnici referenduma kritizirali su to kao smanjenje neovisnosti vojske i pravosuđa
2011.	Prosinac – Budući da je od 2006. godine otvoreno tek 13 poglavlja, Vijeće izražava podršku Pozitivnom programu, kojim se želi dati novi poticaj pregovorima o pristupanju
2013.	Svibanj – Protesti u Istanbulu, u parku Gezi, dovode do uhićenja mnogih građana Turske zbog sumnje da pripadaju terorističkoj organizaciji
	17. i 25. prosinca – Četiri ministra, rođaci članova kabineta te različiti javni službenici i poslovni ljudi optuženi su zbog korupcije na visokoj razini; slijedi opsežno premještanje i otpuštanje tužitelja, sudaca i policijskih službenika
2014.	14. prosinca – U sklopu usklađenih mjera izvršavanja zakonodavstva pritvoreni su poznati turski novinari i predstavnici medija
2016.	30. lipnja – Otvoreni su pregovori za 16. poglavlje (33. – Financijske i proračunske odredbe)
	15. srpnja – Pokušaj vojnog udara dovodi do smrti 241 osobe i 2196 ozlijeđenih Neuspjeli udar Turska pripisuje Gülenovom pokretu, koji smatra terorističkom organizacijom
	9. i 10. prosinca 2016.: Venecijanska komisija donosi mišljenja u kojima izražava ozbiljnu zabrinutost u pogledu raširene uporabe izvanrednih dekreta (tzv. uredbi iz nužde)

2017.	10. i 11. ožujka – Venecijanska komisija donosi mišljenja u kojima izražava ozbiljnu zabrinutost u pogledu ustavnih izmjena čiji je cilj prijenos ovlasti na predsjednika Republike, kao i u pogledu raširene uporabe izvanrednih dekreta u vezi sa slobodom medija
	16. travnja – Na referendumu o novom ustavu prijedlog da se turska parlamentarna demokracija zamijeni predsjedničkim sustavom dobio je većinu glasova

Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

PRILOG II.

Stanje pregovora o pristupanju Turske EU-u

Poglavlje	Naziv	Stanje pristupnih pregovora
1	Slobodno kretanje robe	Nije otvoreno
2	Sloboda kretanja radnika	Nije otvoreno
3	Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga	Nije otvoreno
4	Sloboda kretanja kapitala	Otvoreno
5	Javna nabava	Nije otvoreno
6	Pravo trgovačkih društava	Otvoreno
7	Pravo intelektualnog vlasništva	Otvoreno
8	Politika tržišnog natjecanja	Nije otvoreno
9	Financijske usluge	Nije otvoreno
10	Informacijsko društvo i mediji	Otvoreno
11	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Nije otvoreno
12	Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika	Otvoreno
13	Ribarstvo	Nije otvoreno
14	Prometna politika	Nije otvoreno
15	Energetika	Nije otvoreno
16	Porezi	Otvoreno
17	Ekonomska i monetarna politika	Otvoreno
18	Statistika	Otvoreno
19	Socijalna politika i zapošljavanje	Nije otvoreno
20	Poduzetništvo i industrijska politika	Otvoreno
21	Transeuropske mreže	Otvoreno
22	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	Otvoreno
23	Pravosuđe i temeljna prava	Nije otvoreno
24	Pravda, sloboda i sigurnost	Nije otvoreno
25	Znanost i istraživanje	Zatvoreno
26	Obrazovanje i kultura	Nije otvoreno
27	Okoliš i klimatske promjene	Otvoreno
28	Zdravlje i zaštita potrošača	Otvoreno
29	Carinska unija	Nije otvoreno
30	Vanjski odnosi	Nije otvoreno
31	Vanjska, sigurnosna i obrambena politika	Nije otvoreno
32	Financijska kontrola	Otvoreno
33	Financijske i proračunske odredbe	Otvoreno
34	Institucije	Nije otvoreno
35	Ostala pitanja	Nije otvoreno

Izvor: Europska komisija, 2017.

PRILOG III.

Sektori obuhvaćeni IPA-om u Turskoj i dodijeljena sredstva, postotak ukupnih dodijeljenih sredstava te ugovoreni iznosi za odabrane prioritetne sektore

IPA I (2007. – 2013.)

(u eurima)

Komponente		Dodijeljeni iznos	% dodijeljenog iznosa	Ugovoreni iznos
Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija (I.)	Vladavina prava	548 702 551	11,98%	452 341 541
	Upravljanje	681 747 546	14,88%	649 386 948
	Ostalo	388 179 777	8,47%	
Regionalna i prekogranična suradnja (II.)		7 000 000	0,15%	
Regionalni razvoj (III.)		1 626 891 869	35,51%	
Razvoj ljudskih potencijala (IV.)		455 055 077	9,93%	395 641 762
Ruralni razvoj (V.)		873 890 000	19,07%	
Sveukupno		**4 581 466 820**	**100%**	

IPA II (2014. – 2020.)

(u eurima)

Sektori	Dodijeljeni iznos	% dodijeljenog iznosa	Ugovoreni iznos
Vladavina prava i temeljna prava	624 900 000	13,91%	44 793 588
Upravljanje i demokracija	956 500 000	21,30%	170 771 646
Energetika	93 500 000	2,08%	
Poljoprivreda	912 200 000	20,31%	
Promet	442 800 000	9,86%	
Okoliš	644 600 000	14,35%	
Konkurentnost i inovacije	344 400 000	7,67%	
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike	435 000 000	9,69%	0
Teritorijalna i regionalna suradnja	36 995 265	0,82%	
Sveukupno	**4 490 895 265**	**100%**	

Napomena: sektori odabrani za ovu reviziju prikazani su na zelenoj podlozi.

Izvor: Europska komisija, podatci od 30. rujna 2017.

PRILOG IV.

Pregled projekata IPA-e I obuhvaćenih revizijom

Br.	Projekt	Ugovoreni iznos *(u eurima)*	Isplaćeni iznos *(u eurima)*	% iskorištenog iznosa (isplaćeno/ugovoreno)	Sektor	Komponenta	Početak projekta	Planirani završetak	Produljeni rok	Stvarni datum završetka	Ostvarenja	Kašnjenja	Održivost
1	Društveno-gospodarski razvoj na temelju razminiranja i povećanja sposobnosti za granični nadzor na istočnim granicama Turske – faza I. i II.	65 481 515	43 452 609	66%	Vladavina prava	Faza I.	29.5.15.	29.5.17.		15.12.17.			
						Faza II.	10.12.15.	15.3.17.		31.12.18.			
2	Poboljšani odnosi između masovnih medija i pravosuđa	1 615 000	1 453 500	90%	Vladavina prava		7.5.13.	15.2.15.		30.10.15.			
3	Poboljšanje civilnog nadzora u Turskoj – faza II.	3 800 000	3 433 935	90%	Vladavina prava		27.7.12.	27.7.14.		27.3.15.			
4	Poboljšana učinkovitost turskog kaznenopravnog sustava	3 220 000	2 534 872	79%	Vladavina prava		12.3.12.	12.12.14.		12.12.14.			
5	Učinkovitost u sprječavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma	2 493 879	2 341 879	94%	Vladavina prava	*Twinning*	2.3.15.	2.3.17.	1.8.17.	1.8.17.			
						Nabava	16.12.15.	30.7.16.		30.7.16.			
Ukupno za vladavinu prava		**76 610 394**	**53 216 795**	**69%**									
6	Jačanje institucijskog kapaciteta Ureda nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje u Turskoj za obavljanje zadaća u vezi s provedbom IPA-e	220 607	192 506	87%	Upravljanje		21.1.16.	7.9.16.		7.9.16.			
7	Borba protiv sive ekonomije i poboljšanje administrativnog kapaciteta turske uprave prihoda	2 569 950	1 027 980	40%	Upravljanje		21.3.16.	21.2.18.					
8	Jačanje razvoja civilnog društva i suradnje između civilnog društva i javnog sektora u Turskoj (Dio I.)	3 757 500	3 473 908	92%	Upravljanje		1.6.12.	26.11.14.	1.12.15.	1.12.15.			
9	Kapacitet za planiranje ulaganja na lokalnoj razini	1 714 500	1 714 500	100%	Upravljanje		1.11.14.	3.11.16.		3.11.16.			
10	Modernizacija turske carinske uprave VIII.	7 083 015	4 856 998	69%	Upravljanje	*Twinning* 1	21.12.15.	16.6.16.		16.6.16.			
						Twinning 2	21.12.15.	20.9.17.	20.11.17.				
						Twinning 3	8.12.15.	8.6.16.		8.6.16.			
						Usluge 1	8.2.16.	8.2.18.					
						Usluge 2	7.3.16.	6.9.17.		6.9.17.			
						Nabava	7.9.15.	17.9.16.		17.9.16.			
Ukupno za upravljanje		**15 345 572**	**11 265 892**	**73%**									
11	Inicijativa za osposobljavanje i poduzetništvo u području izrade odjeće	2 517 049	1 482 684	59%	Ljudski potencijali	Usluge	20.1.16.	19.9.17.		19.9.17.			
						Nabava	31.5.16.	27.9.16.		16.1.17.			
12	Razvoj i unaprjeđivanje poduzetničkog ekosustava u Ankari s ciljem povećanog zapošljavanja mladih	2 086 710	1 059 219	51%	Ljudski potencijali	Usluge	27.6.16.	27.10.17.		27.10.17.			
						Nabava	11.1.16.	29.3.17.		15.5.17.			
13	Promicanje registriranog zapošljavanja s pomoću boljih smjernica i inspekcije	4 179 877	4 094 551	98%	Ljudski potencijali	Usluge	16.9.14.	15.9.16.		15.10.16.			
						Nabava	26.3.14.	26.7.14.		13.11.14.			
14	Razvoj kapaciteta zaposlenika i poslodavaca s pomoću informacijskih i komunikacijskih tehnologija	2 392 321	964 321	40%	Ljudski potencijali	Usluge	17.12.15.	17.8.17.	17.10.17.	17.10.17.			
						Nabava	22.6.16.	20.10.16.		15.12.16.			
15	Promicanje socijalne uključenosti u područjima gusto naseljenima Romima	8 440 644	3 912 423	46%	Ljudski potencijali	Usluge	9.11.15.	8.11.17.					
						Nabava	20.10.15.	1.4.16.		2.11.16.			
Ukupno za ljudske potencijale		**19 616 600**	**11 513 198**	**59%**									
Sveukupno		**111 572 566**	**75 995 885**	**68%**									

Izvor: analiza koju je proveo Sud na temelju podataka Europske komisije od 30. rujna 2017.

	Ostvarenja	Kašnjenja	Održivost
	Postignuta	2 mjeseca ili manje	Vjerojatna
	Djelomično postignuta	Više od 2 mjeseca, no ublaženo	Ugrožena
	Nisu postignuta	Više od 2 mjeseca, nije ublaženo	Nije vjerojatna
	Projekt nije bio u fazi u kojoj je bila moguća procjena		

Stvarni datum završetka: ugovorni završetak (završetak, istek ili očekivani datum završetka).

PRILOG V.

Popis razgovora obavljenih u sklopu revizije 2017. godine u Turskoj

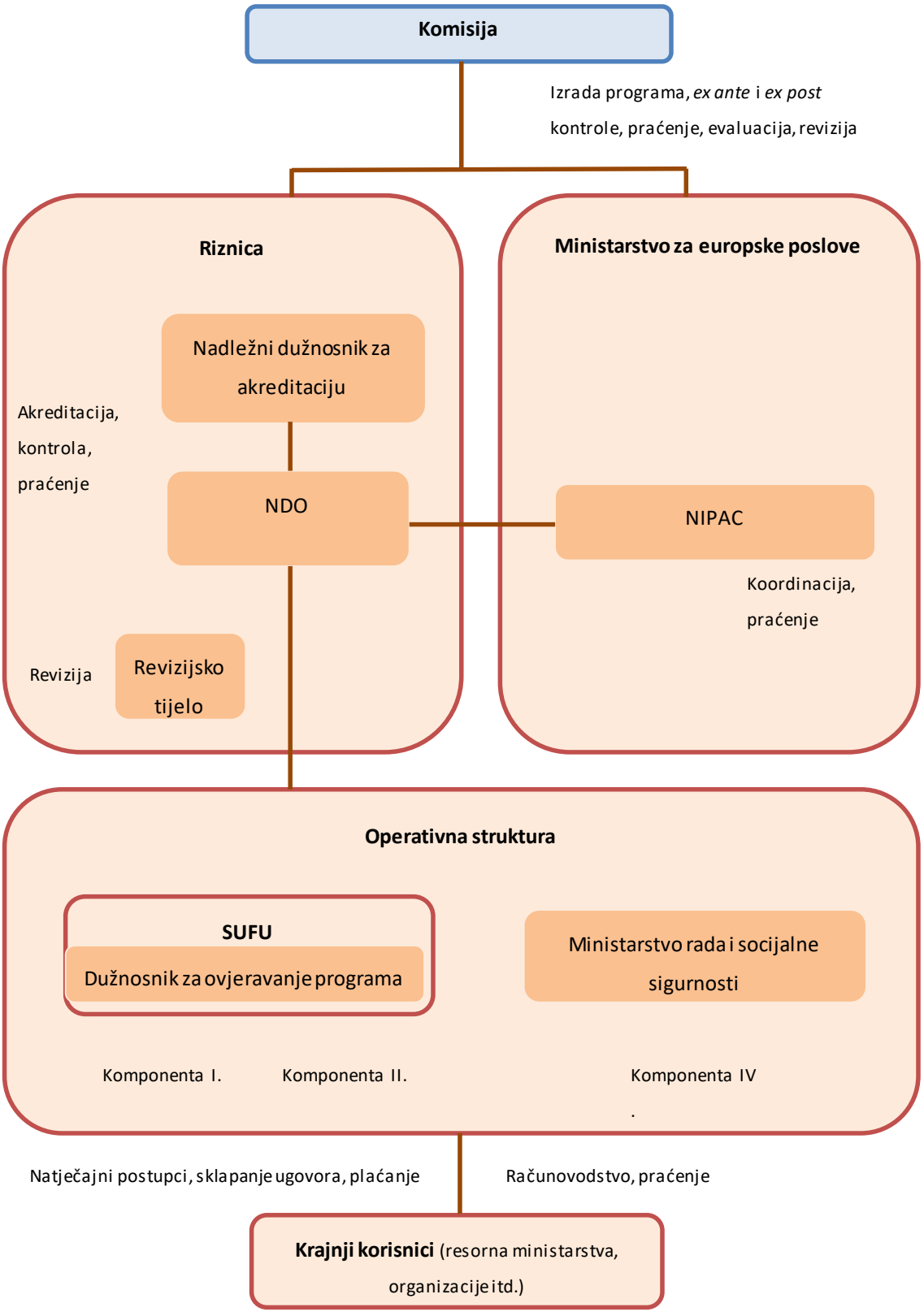
Posjeti	Naziv posjećenog subjekta
13. ožujka	Delegacija EU-a, veleposlanik i različiti odjeli
14. ožujka	Ministarstvo za europske poslove, veleposlanik / nacionalni koordinator IPA-e i Uprava za financijsku suradnju
14. ožujka	Turski revizorski sud, predsjednik
15. ožujka	Ministarstvo unutarnjih poslova, Odjel za europske poslove i vanjske odnose
15. ožujka	Ministarstvo unutarnjih poslova (Ured za upravljanje granicama, Turski centar za razminiranje), s predstavnicima Ministarstva obrane
15. ožujka	UNDP (ured za projekte)
15. ožujka	Ministarstvo za europske poslove, skupina civilnog društva
15. ožujka	Ministarstvo unutarnjih poslova, Odjel za razvoj strategije
16. ožujka	Ministarstvo pravosuđa (različiti odjeli)
16. ožujka	Vijeće Europe (ured za projekte)
16. ožujka	Ministarstvo financija, Uprava prihoda
16. ožujka	Odbor kontrolora riznice, revizijsko tijelo IPA-e
17. ožujka	Podtajništvo za riznicu, Središnji ured za financiranje i ugovaranje IPA-e
17. ožujka	Skupina viših savjetnika u okviru SIGMA-e (engl. *Support for Improvement in Governance and Management* – Potpora poboljšavanju uprave i upravljanja) koja procjenjuje Tursku
17. ožujka	Podtajništvo za riznicu, nacionalni dužnosnik za ovjeravanje za IPA-u
20. ožujka	Inspekcijski odbor pri Uredu predsjednika Vlade, koordinacijska služba za borbu protiv prijevara
20. ožujka	Ministarstvo carine i trgovine, Glavna uprava za europske i vanjske odnose te Glavna uprava za carinsku provedbu
20. ožujka	Ministarstvo rada i socijalne sigurnosti, Uprava za EU i financijsku pomoć
20. ožujka	Razvojna agencija Ankare
21. ožujka	Svjetska banka
21. ožujka	Institucija za socijalno osiguranje
21. ožujka	Tehnološko sveučilište Bliskog istoka
21. ožujka	Ministarstvo obitelji i socijalne politike
21. ožujka	Ministarstvo financija (Odbor za istraživanje financijskog kriminala), s delegatima iz Turske agencije za reguliranje banaka i nadzor nad bankama
22. ožujka	Razvojna agencija za istočno Crno more u Trabzonu
22. ožujka	Javni obrazovni centar u Giresunu
22. ožujka	Ministarstvo razvoja
22. ožujka	Delegacija EU-a
23. ožujka	Centar za socijalne usluge u Istanbulu

Izvor: Sud. Ako nije drukčije navedeno, posjeti su obavljeni u Ankari.

PRILOG VI.

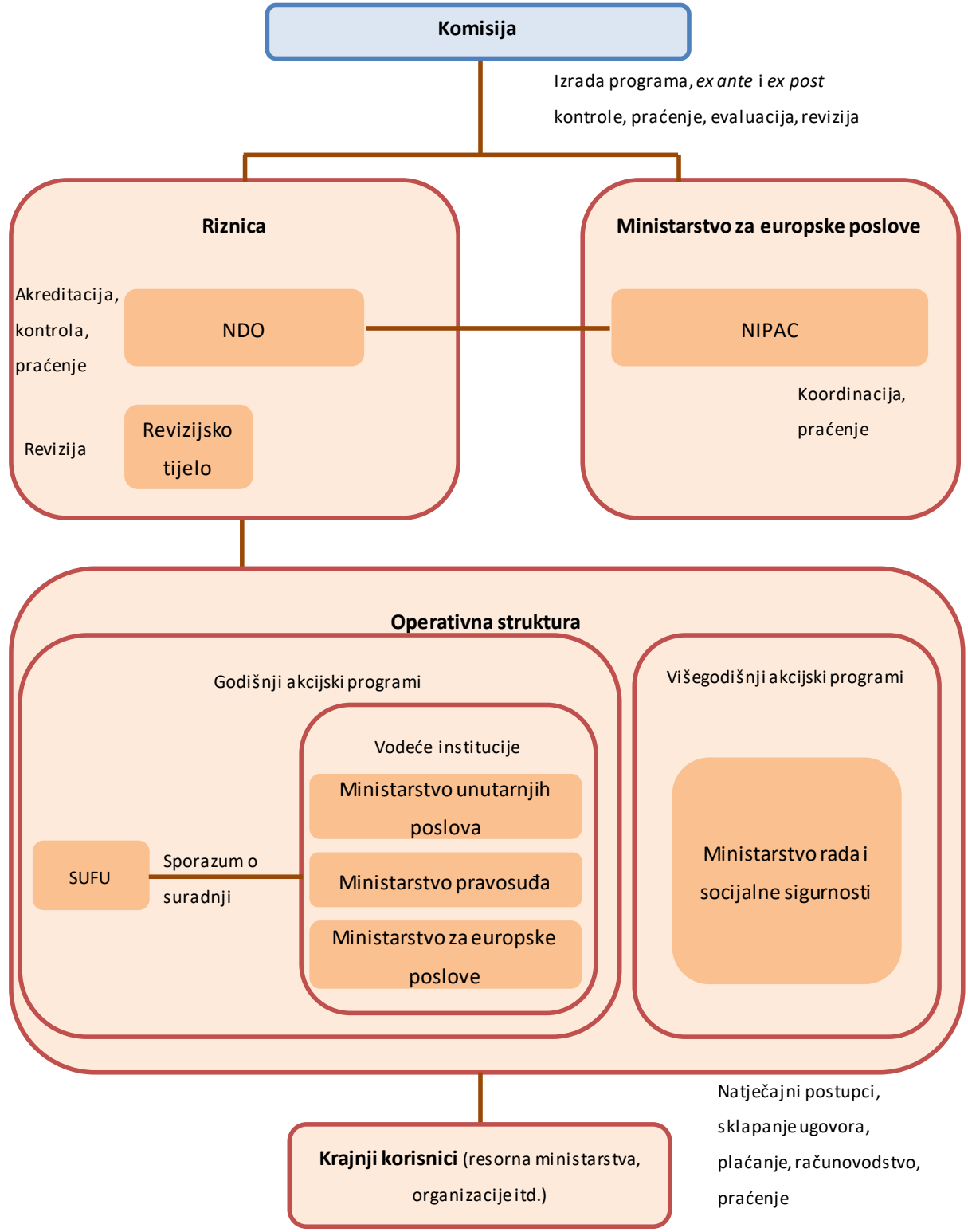
Neizravno upravljanje u okviru IPA-e I

IPA I



Neizravno upravljanje u okviru IPA-e II

IPA II



ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA:

„PRETPRISTUPNA POMOĆ EU-a TURSKOJ: DOSAD POSTIGNUTI OGRANIČENI REZULTATI”

OPAŽANJA

Okvir 3 – Sredstva u okviru IPA-e za potporu slobodi medija (2007.–2016.)

Komisija navodi da je 35 % okvirnih sredstava dodijeljenih za razdoblje 2014.–2020. u okviru programa IPA II namijenjeno potpori demokracije i vladavine prava. Temeljna prava, uključujući slobodu medija, jasan su prioritet. Takvi projekti još nisu započeli zbog općeg kašnjenja početka provedbe programa IPA II. Komisija želi naglasiti da IPA nije jedino sredstvo potpore slobodi medija, Europski instrument za demokraciju i ljudska prava i Instrument za civilno društvo, u kojem sudjeluje nekoliko zemalja, komplementarni su instrumenti. Primjerice, Turskoj je od 2013. do 2016. bilo namijenjeno sedam projekata za medije u okviru Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava.

Okvir 9 – „Poboljšani odnosi između masovnih medija i pravosuđa” (projekt br. 2)

Komisija navodi da se u izvješćima o praćenju usmjerenom na rezultate pruža pregled napretka provedbe projekta u određenom trenutku.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Preporuka – Bolje usmjeriti sredstva u okviru IPA-e u skladu s utvrđenim ciljevima

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija prima na znanje ciljni datum provedbe te će pri izradi programa za 2018. razmotriti preusmjeravanje sredstava u okviru političkih smjernica.

Komisija navodi da napredak u tako osjetljivim područjima ne ovisi isključivo o dodijeljenim sredstvima u okviru IPA-e, nego, što je još važnije, o političkoj volji turskih vlasti.

2. preporuka – Poboljšati procjene sektorskog pristupa

Komisija prihvaća ovu preporuku.

3. preporuka – Postaviti strože uvjete

Komisija prihvaća ovu preporuku.

4. preporuka – Poboljšati praćenje uspješnosti projekata

Komisija prihvaća ovu preporuku.

5. preporuka – Smanjiti zaostatke selektivnom primjenom neizravnog upravljanja

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Događaj	**Datum**
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	17.1.2017
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	7.12.2017
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	6.2.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	8.3.2018

Turska, ključni partner u području vanjske politike i zemlja kandidatkinja za članstvo u EU u, najveći je korisnik pomoći EU a među zemljama izvan EU a. Sud je revizijom ispitao djelotvornost pretpristupne pomoći u područjima vladavine prava, upravljanja i ljudskih potencijala u vrijednosti od 3,8 milijardi eura. Utvrdio je da je pomoć općenito dobro osmišljena i da se projektima postižu ostvarenja. Međutim, uglavnom zbog nedostatka političke volje i činjenice da je Komisija u maloj mjeri primjenjivala uvjetovanost, u okviru pomoći EU a nisu u dovoljnoj mjeri uzete u obzir neke temeljne potrebe i održivost rezultata često je ugrožena. Sud stoga smatra da je djelotvornost financiranja tek ograničena te iznosi niz preporuka za poboljšanja, uključujući bolje usmjeravanje financijskih sredstava i povećanu primjenu uvjetovanosti.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.