

Osobitná správa

Predvstupová pomoc EÚ pre Turecko: doteraz len skromné výsledky

(podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ)



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

AUDÍTORSKÝ TÍM

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny dosah, pričom sa zohľadňujú riziká pre výkonnosť či zhodu, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora III Vonkajšie opatrenia, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá člen EDA Karel Pinxten. Audit viedla členka EDA Bettina Jakobsen, podporu jej poskytla vedúca kabinetu Katja Mattfolk a atašé kabinetu Kim Storup, hlavný manažér Alejandro Ballester Gallardo, vedúci úlohy Dennis Wernerus a audítori Nicola Berloco, Cyril Messein a Alexandre Tan. Fiona Urquhart poskytla jazykovú podporu.



Zľava doprava: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Katja Mattfolk.

OBSAH

Body

Akronymy a skratky

Zhrnutie I - X

Úvod 1 - 11

Rozsah auditu a audítorský prístup 12 - 17

Pripomienky 18 - 57

Komisia koncipovala ciele IPA dobre, no stretávala sa s ťažkosťami pri podpore celoodvetvových reforiem a málo využívala podmienenosť 18 - 34

Komisia stanovila ciele IPA riadne, no niektoré základné potreby v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných neboli v praxi dostatočne riešené 19 - 26

Napriek určitým nedostatkom poskytli odvetvové posúdenia Komisie relevantné informácie na určenie oblastí, v ktorých by sa mohol vykonávať odvetvový prístup 27 - 29

Komisia málo využívala podmienenosť v rámci IPA na podporu reformného procesu v prioritných odvetviach 30 - 34

Napriek oneskoreniam vo vykonávaní projektov v rámci nástroja IPA sa dosiahli plánované výstupy, ale ich udržateľnosť je ohrozená v dôsledku chýbajúcej politickej vôle 35 - 57

Nástroj predvstupovej pomoci vo všeobecnosti priniesol plánované výstupy, ale tie sa často oneskorili 37 - 45

Plánovanie v rámci IPA sa výrazne oneskorilo 46 - 51

Udržateľnosť projektov je ohrozená v dôsledku chýbajúcej politickej vôle 52 - 57

Záver a odporúčania 58 - 65

Príloha I – Kľúčové udalosti potrebné na pochopenie vzťahov medzi EÚ a Tureckom

Príloha II – Stav prístupových rokovaní Turecka s EÚ

Príloha III – Odvetvia IPP v Turecku s pridelenými prostriedkami, podielom celkových pridelených prostriedkov a pri vybraných prioritných odvetviach, so zmluvne dohodnutými sumami

Príloha IV – Prehľad kontrolovaných projektov IPA I

Príloha V – Zoznam rozhovorov v rámci auditu vykonaných v Turecku v roku 2017

Príloha VI – Nepriame hospodárenie v rámci IPA I a IPA II

Odpovede Komisie

AKRONYMY A SKRATKY

CFCU	Centrálna finančná a kontrakčná jednotka (<i>Central Finance and Contracting Unit</i>)
IPA	Nástroj predvstupovej pomoci (<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
NIPAC	Národný koordinátor IPA (<i>National IPA Coordinator</i>)
NPÚ	Národný povoľujúci úradník
OOS	Organizácia občianskej spoločnosti
PFM	Riadenie verejných financií (<i>Public finance management</i>)
ROM	Monitorovanie zamerané na výsledky (<i>Results-oriented monitoring</i>)
UNDP	Rozvojový program OSN (<i>United Nations' Development Programme</i>)

ZHRNUTIE

- I. Finančná pomoc EÚ pre Turecko naplánovaná od roku 2007 do roku 2020 prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (IPA) predstavuje viac než 9 mld. EUR. Naším cieľom bolo posúdiť koncepciu a účinnosť IPA pre Turecko, ktorého cieľom je zosúladiť kandidátsku krajinu s *acquis* a posilniť jej administratívne kapacity. Preskúmali sme programové obdobia nástroja IPA I (2007 – 2013) a IPA II (2014 – 2020) a zamerali sa na prioritné sektory právneho štátu, správy vecí verejných a ľudských zdrojov (t. j. vzdelávanie, zamestnanosť a sociálna politika), na ktoré bol pridelený rozpočet vo výške 3,8 mld. EUR. Z dôvodu oneskoreného vykonávania IPA II sme mohli skúmať iba vykonávanie IPA I, a to najmä prostredníctvom 15 projektov IPA I, ktoré predstavovali 112 mil. EUR z 1,5 mld. EUR, ktoré boli v rámci nástroja IPA I na tieto odvetvia zmluvne dohodnuté.

- II. Dospeli sme k záveru, že Komisia navrhla ciele IPA dobre, najmä preto, že riadne identifikovala požiadavky potrebné na dosiahnutie pokroku na ceste k pristúpeniu k EÚ a uskutočnila presvedčivé odvetvové posúdenia. V praxi sa však využité prostriedky IPA nedostatočne zameriavali na niektoré základné potreby v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných, v ktorých už niektoré zásadné reformy mali byť vykonané. Projekty IPA I prispeli k zosúladieniu Turecka s *acquis* a k posilneniu jeho administratívnej kapacity v oblastiach, v ktorých existovala väčšia politická vôľa, ako sú clá, zamestnanosť a zdaňovanie. Udržateľnosť týchto výsledkov je však ohrozená z dôvodu ťažkostí s čerpaním finančných prostriedkov z IPA a zhoršenia situácie v oblasti reforiem. Domnievame sa preto, že účinnosť nástroja IPA bola len obmedzená.

- III. Pokiaľ ide o koncepciu IPA, zistili sme, že Komisia stanovila ciele nástroja IPA riadne, pretože boli konkrétne a v súlade s právnym rámcom. Konkrétnejšie, ciele nástroja IPA týkajúce sa právneho štátu, riadenia a ľudských zdrojov boli relevantné a zakladali sa na potrebách, ktoré Turecko identifikovalo, aby sa zosúladiť s *acquis* a posilnilo svoje administratívne kapacity.

- IV. V skutočnosti sa však pomocou finančných prostriedkov vynaložených v rámci cieľov IPA I riešili len niektoré základné potreby: nezávislosť a nestrannosť súdnictva, boj proti korupcii na vysokých miestach a organizovanej trestnej činnosti, sloboda tlače,

predchádzanie konfliktom záujmov a posilnenie externého auditu a občianskej spoločnosti. Komisia na základe vlastnej analýzy zistila, že pokrok v týchto oblastiach je neuspokojivý už niekoľko rokov, pretože tureckým orgánom chýba politická vôľa.

V. Komisia sa rozhodla vykonávať IPA II prostredníctvom odvetvového prístupu, v rámci ktorého sa podporujú reformy celého odvetvia, a nie samostatné projekty. Pred uplatnením tohto nového prístupu Komisia posúdila pripravenosť odvetví čerpať finančné prostriedky z IPA II. Tieto odvetvové posúdenia predstavovali relevantnú a presvedčivú analýzu na určenie oblastí, v ktorých by sa mohol nástroj IPA II realizovať prostredníctvom odvetvového prístupu. Neboli však vždy vyčerpávajúce, najmä v prípade troch z piatich použitých kritérií posudzovania: koordinácia darcov v Turecku, analýza odvetvových rozpočtov a jeho rámec posudzovania výkonnosti.

VI. Okrem financovania z EÚ môže reformnému procesu pomôcť podmienenosť nástroja IPA. Napriek pretrvávajúcemu neuspokojivému pokroku, o ktorom informuje Komisia vo svojich správach o Turecku, sme zistili, že málo využívala podmienenosť nástroja IPA na podporu reforiem v prioritných odvetviach, v ktorých bol pokrok neuspokojivý. Konkrétne Komisia zriedkavo využívala podmienky, ako napríklad možnosť opätovne centralizovať riadenie projektov IPA alebo nápravné opatrenia, ak neboli splnené podmienky projektu. Okrem toho sa v nariadeniach o nástroji IPA II výslovne neodrazila možnosť pozastaviť financovanie z IPA I, ak neboli dodržané zásady demokracie a právneho štátu.

VII. Pokiaľ ide o vykonávanie nástroja IPA, kontrolované projekty vo všeobecnosti dosiahli plánované výstupy, čo prispelo k zosúladieniu Turecka s *acquis* a posilneniu jeho administratívnej kapacity, a to aj vtedy, ak boli často oneskorené. Zistili sme, že udržateľnosť týchto pozitívnych výsledkov je ohrozená, najmä z dôvodu nedostatočnej politickej vôle, ktorú ešte zhoršili hromadné prepúšťania, suspendovanie verejných činiteľov a obmedzenia týkajúce sa občianskej spoločnosti.

VIII. V monitorovaní výkonnosti projektov sa zistili nedostatky, ako sú napríklad projekty, ktoré neboli vybrané rámcom ROM Komisie, a ukazovatele boli niekedy irelevantné alebo nespoľahlivé alebo pri nich nebola uvedená príslušná východisková hodnota.

IX. Ďalším zdrojom obáv je skutočnosť, že pre rozsiahle meškania pri programovaní a realizácii sa nástroj IPA výrazne oneskoril. To viedlo k zníženiu finančných prostriedkov a času, ktorý mali k dispozícii turecké orgány, aby vykonávali následný rozpočet a projekty IPA II a bude ďalej prispievať k oneskoreniam pri zadávaní zákaziek a uzatváraní zmlúv k projektom. Dôvody týchto oneskorení boli známe: slabá administratívna kapacita na niektorých ministerstvách pri príprave návrhov projektov, prechod k odvetvovému prístupu a nadmerná fluktuácia zamestnancov v CFCU, ktorá spravuje väčšinu finančných prostriedkov z IPA v Turecku.

X. V správe sa stanovuje päť merateľných odporúčaní s cieľom zlepšiť navrhovanie a vykonávanie predvstupovej pomoci Turecku. Okrem toho sa výsledky auditu stanú podkladom preskúmania Komisie v polovici trvania, ktoré sa bude týkať IPA II, ako aj návrhu budúcich programov predvstupovej pomoci v prospech krajín zaradených do procesu rozširovania EÚ.

ÚVOD

1. Turecká republika, ktorá sa nachádza na križovatke medzi Európou a Blízkym východom (*ilustrácia 1*), zohráva tradične vedúcu úlohu v medzinárodných vzťahoch. Je kľúčovým partnerom EÚ v oblasti obrany, zahraničnej politiky a obchodu. V kontexte utečeneckej krízy nadobudlo Turecko ešte väčší význam pre EÚ, a naopak (napr. dialóg o liberalizácii vízového režimu, nástroj pre utečencov v Turecku vo výške troch miliárd eur).

Ilustrácia 1 – Mapa Turecka, na ktorej sú vyznačené štyri mestá, v ktorých sa konali audítorské návštevy



Zdroj: EDA, Eurostat.

2. S viac ako 80 miliónmi obyvateľov je Turecko jednou z krajín s najväčším počtom moslimského obyvateľstva na svete, ďalej má veľké kurdske a rómske spoločenstvá a niekoľko náboženských menšín (kresťania, Židia).
3. Od 50. rokov minulého storočia sa Turecko pomaly, ale dôsledne posunulo smerom k EÚ; uznáva právomoc Európskeho súdu pre ľudské práva a od roku 1999 je kandidátskou krajinou na členstvo v EÚ¹. Od všeobecných volieb v roku 2002 je vládnucou stranou

¹ V *prílohe I* sú uvedené kľúčové udalosti vo vzťahoch medzi EÚ a Tureckom.

konzervatívna Strana pre spravodlivosť a rozvoj alebo AKP², ktorá krajine vládne pod vedením predsedu vlády a od roku 2014 prezidenta republiky Recepa Tayyipa Erdoğan.

4. Proces rokovaní o pristúpení k EÚ bol zatiaľ veľmi zdĺhavý a do roku 2017 bolo pre rokovania o pristúpení otvorených len 16 z 35 kapitol (a len jedna kapitola bola uzavretá). Stav procesu pristúpenia Turecka podľa kapitol zachytáva **príloha II**.

5. Predvstupová pomoc EÚ je súčasťou tohto procesu pristúpenia a pozostáva z nástroja predvstupovej pomoci (IPA), ktorého cieľom je podpora kandidátskych krajín pri postupnom zosúladowaní s normami a politikami EÚ s cieľom členstva v EÚ, ktoré sa bežne označujú ako *acquis* (pozri **rámček 1**).

Rámček 1 – Pristúpenie k EÚ

Existujúce zásady, politiky, zákony, postupy, povinnosti a ciele EÚ sú v inštitúciách EÚ často označované ako *acquis*. Jadrom prístupových rokovaní je *acquis*, ktoré tvorí 35 rôznych prístupových kapitol, o ktorých sa medzi EÚ a každou kandidátskou krajinou, vrátane Turecka, vedú rokovania. Napríklad kapitola 23 sa týka justície a základných práv a kapitola 32 finančnej kontroly, ako aj auditu. Okrem toho patria do *acquis* i kodanské kritériá, ktoré zahŕňajú stabilitu inštitúcií zaručujúcich demokraciu, právny štát a ľudské práva a ochranu menšín (pozri https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en).

6. Predvstupová pomoc sa vykonáva v spolupráci s tureckými orgánmi tak, že Európska komisia financuje projekty v rôznych oblastiach politiky, ako je právny štát, správa, poľnohospodárstvo, infraštruktúra (napr. životné prostredie či doprava) a rozvoj ľudských zdrojov prostredníctvom politiky vzdelávania, zamestnanosti a sociálnej politiky. Naplánované prostriedky na IPA I (2007 – 2013) vo výške 4,58 mld. EUR a na IPA II (2014 –

² V turečtine: Adalet ve Kalkınma Partisi.

2020) vo výške 4,49 mld. EUR (pozri **prílohu III**) robia z Turecka najväčšieho príjemcu pomoci EÚ mimo EÚ. IPA riadi Komisia s pomocou členských štátov EÚ ako členov Výboru IPA II³.

7. Zatiaľ čo Komisia nesie celkovú zodpovednosť za riadenie nástroja IPA, poverila turecké orgány zodpovednosťou za riadenie väčšej časti nástroja IPA v rámci „nepriameho hospodárenia“ v rozpočtovom riadení EÚ. Pri tomto spôsobe riadenia rozpočtu na vlastnú zodpovednosť a v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia Komisia delegovala riadenie rozpočtu tureckým orgánom⁴. Tento decentralizovaný prístup k riadeniu IPA je podobný zdieľanému hospodáreniu s väčšinou fondov EÚ, ako je Európsky fond pre regionálny rozvoj alebo Európsky sociálny fond, zo strany Komisie a členských štátov EÚ.

8. V Turecku tento prístup vyžaduje, aby turecké orgány plánovali, vykonávali, monitorovali a vykonávali audit finančných prostriedkov IPA v súlade s predpismi EÚ i vnútroštátnymi pravidlami. Zatiaľ čo za koordináciu medzi jednotlivými tureckými zainteresovanými subjektmi zodpovedá národný koordinátor IPA, 87,2 % prostriedkov IPA I a 84,2 % prostriedkov IPA II riadi Centrálna finančná a kontrakčná jednotka (CFCU) ministerstva financií⁵ pod dohľadom národných povoľujúcich úradníkov (NPÚ).

9. Komisia vykonávala nástroj IPA I tradičným projektovým spôsobom tak, že rozhodovala o financovaní konkrétnych projektov. Odvetvový prístup je strategickou voľbou Komisie na vykonávanie nástroja IPA II. Pri tomto prístupe sa o financovaní rozhoduje podľa

³ Výbor IPA, ktorému predsedá Komisia, bol zriadený článkom 13 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA II). Prevzal povinnosti Výboru pre nástroj predvstupovej pomoci (IPA I), ktorý bol zriadený článkom 14 nariadenia Rady (EÚ) č. 1085/2006 zo 17. júla 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA).

⁴ V rámci nepriameho hospodárenia zveruje Komisia úlohy plnenia rozpočtu povereným subjektom, ktoré ich potom vykonávajú (napríklad príjemca IPA II alebo ním poverený subjekt, medzinárodné organizácie). Pozri článok 188 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1) (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“). Predtým v rámci IPA I sa spôsob rozpočtového hospodárenia, ktorým boli poverené turecké orgány, nazýval „decentralizovaný implementačný systém“ alebo DIS. Nepriame hospodárenie je graficky znázornené v **prílohe VI**.

⁵ Percentuálne podiely vychádzajú z údajov Komisie (2017).

vnútroštátnych cieľov jednotlivých odvetvových politík. Cieľom je doplniť úsilie vlády v odvetví, a tým zvýšiť synergie a národnú zodpovednosť za verejné politiky a rozhodnutia týkajúce sa pridelovania zdrojov v rámci odvetvia. Financovanie z IPA sa preto zameriava na dosiahnutie vnútroštátnych odvetvových cieľov a výsledkov, ktoré sú relevantné pre prístup⁶. Odvetvový prístup sa uplatňuje podľa jednotlivých odvetví, po posúdení Komisiou.

10. Od roku 2013 sa reformy v Turecku spomalili. Najmä od pokusu o vojenský prevrat v júli 2016 vyhlásenie výnimočného stavu v Turecku a rozsiahle suspendovanie, prepúšťanie a zadržiavanie osôb oslabili pozíciu Turecka vo vzťahu k EÚ. Tieto represívne opatrenia vykonané po prevrate, ktoré turecká vláda označuje za opatrenia proti terorizmu, ovplyvnili celé spektrum tureckej spoločnosti: súdnictvo, polícia, žandárstvo, armáda, štátna služba, akademická obec, učители, právnici, médiá a obchodný sektor⁷.

11. Samotný rozsah týchto opatrení ovplyvnil administratívnu kapacitu Turecka a rovnako skomplikoval a zdržal jeho zosúladžovanie s *acquis*. **Rámček 2** obsahuje tri príklady týchto opatrení v troch odvetviach, ktorých sa týkal tento audit. V novembri 2016 v situácii zhoršujúcich sa politických vzťahov medzi EÚ a Tureckom vyzval Európsky parlament Komisiu a členské štáty EÚ, aby dali podnet na dočasné pozastavenie prebiehajúcich prístupových rokovaní s Tureckom⁸.

Rámček 2 – Príklady oznámených opatrení prijatých po pokuse o prevrat v Turecku

Súdy a verejné súdnictvo

Od pokusu o prevrat v júli 2016 bolo prepustených viac ako 4 000 sudcov a prokurátorov, čo predstavuje asi jednu tretinu celkového počtu sudcov a prokurátorov v Turecku v tom období. Asi 2 400 bolo uväznených, čo malo dosah na všetky úrovne súdnictva, od súdov prvého stupňa až

⁶ *Evaluation of Sector approach under IPA II assistance*, (Hodnotenie odvetvového prístupu v rámci pomoci z IPA II), plán postupu, Generálne riaditeľstvo pre európsku susedskú politiku a rokovania o rozšírení, november 2016, a *Mapping of Sector Strategies* (Mapovanie odvetvových stratégií), záverečná správa, 28. februára 2014.

⁷ Pozri výročnú správu Komisie o Turecku, správa, 2016, s. 9.

⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu z 24. novembra 2016 o vzťahoch medzi EÚ a Tureckom, bod 1.

po ústavný súd. Toto rozsiahle prepúšťanie a následné rozsiahle prijímanie nových sudcov bolo označené za „väzby problém pre výkonnosť a nezávislosť súdnictva“⁹.

Štátna služba: Najvyššia kontrolná inštitúcia Turecka

Turecký účtovný dvor, ktorý má okrem funkcie externého auditu aj súdnu právomoc, je kľúčovou verejnou inštitúciou v súvislosti s kapitolami 23 a 32. V decembri 2016 bol počet zamestnancov v jeho oddelení auditu znížený o 17 %, čo predstavuje 166 zamestnancov, z ktorých bolo zadržaných 96 audítorov. Počas prvého polroka 2017 bolo suspendovaných a zadržaných ďalších 41 audítorov¹⁰.

Školy a univerzity

Do apríla 2017 bolo podľa odhadov v celej krajine prepustených alebo suspendovaných 40 000 učiteľov. Týka sa to všetkých úrovní vzdelávania, od škôl a mládežníckych organizácií až po vysokoškolské inštitúcie. Toto rozsiahle prepúšťanie a suspendovanie viedlo k zatvoreniu mnohých inštitúcií, čo bude mať trvalo škodlivý dosah na vzdelávanie, zamestnanosť a sociálnu politiku v Turecku¹¹.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

12. Naším cieľom bolo posúdiť koncepciu a účinnosť vykonávania nástroja IPA v Turecku, ktorého cieľom bolo zosúladiť kandidátsku krajinu s *acquis* a posilniť jeho administratívne

⁹ Správa Komisie o Turecku z roku 2016, s. 18 a 19, a *Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000* (Turecko uvádza, že čistky v súdnictve sú po prepustení 4 000 osôb ukončené), 26. mája 2017 (pozri <https://www.ft.com>).

¹⁰ Analýza pracovných miest na tureckom účtovnom dvore od decembra 2015 do decembra 2016, ktorú vykonal EDA; správy tureckého účtovného dvora o činnosti sú dostupné v turečtine na adrese www.sayistay.gov.tr. Tlačové správy, pozri správu (v turečtine) z 11. augusta na 2016 na adrese <https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/> a *Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees over Gülen links* (Kvôli napojeniu na Gülena boli vydané príkazy na zadržanie 41 zamestnancov účtovného dvora), 4. apríla 2017 (<https://stockholmcf.org>).

¹¹ Správa Komisie o Turecku za rok 2016, s. 86, a *Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters* (Od čistiek zameraných na oponentov vlády v Turecku zmätok a chaos), 12. apríla 2017 (pozri https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1).

kapacity. Audit sa zamerail na zodpovedanie tejto otázky: „Je predvstupová pomoc EÚ Turecku dobre riadená a účinná?“ Táto otázka bola rozdelená do dvoch podotázok:

- a) Koncipovala Komisia IPA v Turecku dobre?
- b) Podporoval IPA v Turecku účinne jeho prioritné odvetvia?

13. Posledná audítorská správa EDA o predvstupovej pomoci pre Turecko bola uverejnená v roku 2009¹². Od tohto obdobia bol IPA použitý vo dvoch po sebe idúcich programových obdobiach a vzťahy medzi EÚ a Tureckom zaznamenali značný vývoj. Táto správa by mala byť podkladom preskúmania Komisie v polovici trvania týkajúceho sa IPA II, ako aj stratégie EÚ pre pridelovanie finančných prostriedkov na predvstupovú pomoc Turecku z IPA II (2014 – 2020) a nasledujúce programové obdobie.

14. Zamerali sme sa na tri prioritné odvetvia vymedzené Radou a platné pre programové obdobie IPA I (2007 – 2013), ako aj IPA II (2014 – 2020), na ktoré pripadalo spolu 3,8 mld. EUR¹³:

- a) právny štát vrátane základných práv, vnútorných vecí a spravodlivosti s celkovým financovaním vo výške 1,2 mld. EUR;
- b) správa vecí verejných, ako aj podpora občianskej spoločnosti, reforma verejnej správy a riadenie verejných financií (PFM) s celkovým financovaním vo výške 1,6 mld. EUR;
- c) ľudské zdroje vrátane vzdelávania, zamestnanosti a sociálneho začlenenia s celkovým financovaním vo výške 1 mld. EUR

¹² Vo svojej osobitnej správe č. 16/2009 „Riadenie predvstupovej pomoci Turecku Európskou komisiou“ sa EDA zaoberal programom predvstupovej pomoci pre Turecko (predchodca IPA) a preveroval vzorku projektov z vnútroštátnych programov v období 2002 – 2004.

¹³ Príloha k rozhodnutiu Rady zo dňa 18. februára 2008 o zásadách, prioritách a podmienkach prístupového partnerstva s Tureckou republikou zahŕňa tieto krátkodobé priority, pričom prierezovým cieľom je „administratívna kapacita“: Demokracia a právny štát, ľudské práva a ochrana menšín a tiež kapitoly 5 – verejné obstarávanie, 16 – dane, 19 – sociálna politika a zamestnanosť, 23 – súdnictvo a základné práva, 24 – právo, sloboda a bezpečnosť, 29 – colná únia a 32 – finančná kontrola.

15. V rámci IPA I boli v týchto odvetviach uzavreté zmluvy vo výške 1,5 mld. EUR. Z nich sme preverovali 15 projektov v celkovej hodnote 112 mil. EUR (7,5 %)¹⁴, ktoré tvorili našu vzorku. Tieto projekty sme vybrali tak, aby sme rovnomerne pokryli jednotlivé oblasti politiky a zemepisné oblasti, ktoré prijali predvstupovú pomoc v oblasti právneho štátu, správy vecí verejných a ľudských zdrojov. Zamerali sme sa na realizáciu projektov a tiež na typy realizačných partnerov (turecké organizácie alebo organizácie OSN).

16. Dôležitou súčasťou našej práce bolo posúdenie toho, čo sa programami a projektmi EÚ dosiahlo z hľadiska výsledkov¹⁵. Dôkazy pre naše posúdenie sme zhromaždili prostredníctvom previerky dokumentov a rozhovorov s rozličnými útvarmi Komisie, delegáciou EÚ v Ankare, tureckými orgánmi, medzinárodnými organizáciami a organizáciami občianskej spoločnosti (OOS)¹⁶. Súčasťou auditu bola dvojtyždňová návšteva Turecka v marci 2017. Jeho súčasťou nebola pomoc poskytovaná prostredníctvom „nástroja pre utečencov v Turecku“¹⁷.

17. Všetky odkazy na IPA sa týkajú IPA I i IPA II, pokiaľ nie je uvedené inak. Vzhľadom na rozsiahle oneskorenia pri programovaní a realizácii sme nemohli posúdiť projekty v rámci IPA II v odvetviach vybraných pre tento audit, na ktoré pripadajú finančné prostriedky vo výške 2 mld. EUR.

¹⁴ V **prílohe III** sú uvedené rozpočtové prostriedky na IPA I a IPA II. **Príloha IV** obsahuje úplný zoznam týchto kontrolovaných projektov.

¹⁵ V zmysle nariadenia (EÚ) Európskeho parlamentu a Rady č. 236/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá a postupy pre vykonávanie nástrojov Únie na financovanie vonkajšej činnosti, odôvodnenie č. 12 v preambule a článok 12 (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 95).

¹⁶ V **prílohe V** sú uvedené všetky verejné subjekty v Turecku, v ktorých sme viedli rozhovory. Okrem toho sme usporiadali tri skupinové diskusie v Turecku s viac než desiatimi rôznymi organizáciami občianskej spoločnosti.

¹⁷ Tento nástroj bude predmetom auditu výkonnosti EDA v roku 2018.

PRIPOMIENKY

Komisia koncipovala ciele IPA dobre, no stretávala sa s ťažkosťami pri podpore celoodvetvových reforiem a málo využívala podmienenosť

18. V tejto časti posudzujeme, či Komisia dobre koncipovala IPA v Turecku tak, aby bol tento nástroj schopný podporovať reformy nutné na dosiahnutie pokroku smerom k prístupu k EÚ. Konkrétne sme posúdili, či Komisia:

- a) zosúladila svoje strategické ciele pre Turecko s regulačnými cieľmi IPA a zamerala sa na potreby Turecka v kontrolovaných odvetviach;
- b) riadne uplatnila odvetvový prístup a financovanie z IPA II poskytovala na základe relevantných, presvedčivých a komplexných odvetvových posúdení na účely IPA;
- c) stanovila a uplatnila relevantné podmienky, ktoré by napomáhali nutným reformám v Turecku.

Komisia stanovila ciele IPA riadne, no niektoré základné potreby v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných neboli v praxi dostatočne riešené

19. Komisia vo svojich strategických dokumentoch vymedzila konkrétne programové ciele IPA, ktoré spočívajú v posilnení schopnosti Turecka plniť záväzky plynúce z členstva v EÚ a v podpore politických reforiem a ďalej hospodárskeho, sociálneho a územného rozvoja¹⁸. Tieto strategické ciele IPA boli ďalej rozpracované v dohodách o financovaní uzavretých medzi Komisiou a tureckými orgánmi. Všetky tieto ciele boli v súlade s právnym základom IPA, v ktorom sa v rámci IPA stanovujú právne záväzné ciele, pokiaľ ide o zosúladovanie kandidátskej krajiny s *acquis* vrátane kodanských kritérií a posilnenie jej administratívnej kapacity¹⁹.

¹⁸ Pre nástroj IPA I, viacročný plánovací dokument (2011 – 2013) a pre nástroj IPA II, orientačný strategický dokument pre Turecko (2014 – 2020).

¹⁹ Pozri nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006 zo 17. júla 2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA), články 1 a 2 (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 82); príloha k rozhodnutiu Rady 2008/157/ES z 18. februára 2008 o zásadách, prioritách a podmienkach obsiahnutých v prístupovom partnerstve s Tureckou republikou (Ú. v. EÚ L 51, 26.2.2008, s. 4); nariadenie

20. Ciele IPA pre tri prioritné oblasti, t. j. právny štát, správu vecí verejných a ľudské zdroje, boli relevantné, lebo vychádzali z potrieb, ktoré Turecko jasne označilo vo svojich národných plánoch na zosúladienie s *acquis*, vo viacročných rozvojových plánoch a vo viac než 40 národných stratégiách vypracovaných od roku 2007 na posilnenie jeho administratívnej kapacity.

21. Zamerali sme sa na finančné prostriedky, ktoré boli vynaložené z nástroja IPA I v troch vybraných prioritných odvetviach a zistili sme, že v praxi neboli dostatočne riešené niektoré zásadné reformy v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných, ktoré sú potrebné na pristúpenie Turecka,²⁰ najmä pre nedostatočnú politickú vôľu tureckých orgánov.

Nedostatočne sa riešia základné potreby v oblasti právneho štátu

22. Podpora z IPA I v oblasti právneho štátu navrhnutá tak, aby priviedla množstvo rôznych citlivých štátnych orgánov, ako sú ministerstvá, agentúry, policajné sily a justícia, bližšie k *acquis*, a to najmä prostredníctvom poradenstva a odbornej prípravy v oblastiach vymedzených v národných plánoch Turecka na zosúladienie s *acquis*, vo viacročných rozvojových plánoch a v národných stratégiách.

23. Avšak na nasledujúce oblasti, ktorých pokrok bol vo výročných správach Komisie o Turecku od roku 2014 pravidelne označovaný za neuspokojivý, bolo z celkovej zmluvne dohodnutej sumy v rámci IPA I v odvetví právneho štátu vynaložených len 4,4 %²¹:

a) nezávislosť a nestrannosť justície²² (zmluvne dohodnutá suma vo výške 7,6 mil. EUR);

Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA II), články 1 a 2 (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 11).

²⁰ Pozri **rámček 1** a COM(2012) 600 final z 10. októbra 2012 „Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2012 – 2013“, s. 2 až 4.

²¹ Tieto správy sú dostupné na webovej stránke: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

²² Nezávislosť a nestrannosť justície je neoddeliteľnou súčasťou kapitoly 23 – Súdnictvo a základné práva. Komisia v tejto súvislosti vo svojej správe o Turecku z roku 2014 uviedla (s. 63), že „právne predpisy v oblasti súdnictva vyvolávajú vážne obavy, pokiaľ ide o nezávislosť

- b) boj proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti²³ (9,5 mil. EUR);
- c) sloboda tlače²⁴ (2,7 mil. EUR; pozri **rámček 3**).

Rámček 3 – Finančné prostriedky z IPA na podporu slobody tlače (2007 – 2016)

Do konca roka 2016 boli v Turecku s finančnými prostriedkami IPA I realizované len dva projekty v oblasti slobody tlače v celkovej výške 2,7 mil. EUR. V rámci IPA II neboli doteraz v tejto oblasti realizované žiadne projekty. Okrem toho Turecko v rámci IPA II odmietlo zložený ukazovateľ Komisie pre slobodu tlače a označilo ho za „neprimeraný“. Ukazovateľ spojuje ukazovatele slobody tlače mimovládnych organizácií Freedom House a Reportéri bez hraníc a meria ročný pokrok a umiestnenie danej krajiny. V posledných rokoch, a najmä po pokuse o prevrat v júli 2016, Komisia systematicky informovala o závažných útokoch proti slobode tlače v Turecku, podobne ako Amnesty International, Freedom House a Reportéri bez hraníc.

24. Ďalší znak toho, že Komisia a turecké orgány nevenovali dostatočnú pozornosť týmto oblastiam politiky, je nedostatok ukazovateľov na meranie pokroku pri predchádzaní konfliktom záujmov²⁵ a boj proti korupcii na vysokej úrovni²⁶.

a nestrannosť súdnictva, oddelenie právomocí a právny štát“, a že „inštitucionálny rámec pre ľudské práva musí byť ešte viac posilnený a musí začať vykazovať výsledky“.

- ²³ Vo vzťahu k boju proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, ktorý sa týka aj kapitoly 23, Komisia vo svojej správe o Turecku z roku 2014 (s. 14) uviedla, že „je potrebná väčšia politická vôľa a zapojenie občianskej spoločnosti, ak sa majú dosiahnuť výsledky v teréne a majú sa začať vykazovať výsledky, pokiaľ ide o vyšetrovanie, vznesené obvinenia a odsúdenia“.
- ²⁴ Sloboda tlače je ľudským právom, ktoré je súčasťou kodanských kritérií (pozri **rámček 1**). V roku 2015, pokiaľ ide o „slobodu prejavu, médií a internetu“, Komisia vo svojej správe o Turecku (s. 22) uviedla, že „po niekoľkých rokoch pokroku bol v posledných dvoch rokoch zaznamenaný závažný negatívny trend“.
- ²⁵ Pozri správu skupiny GRECO o Turecku z októbra 2015, ktorá sa zaoberala etickými zásadami, pravidlami správania a konfliktami záujmov sudcov (pozri body 125, 160 až 163).
- ²⁶ Pozri správu Transparency International z roku 2016 o západnom Balkáne a Turecku, v ktorej sa uvádza, že pokiaľ ide o Turecko, má „veľmi slabé výsledky v prípade stíhania korupcie, najmä korupcie vysokopostavených verejných činiteľov.“

Nedostatočne sa riešia základné potreby v oblasti správy vecí verejných

25. V oblasti správy vecí verejných Komisia podporovala veľmi konkrétne potreby z hľadiska reformy verejnej správy a niekoľko zložiek rozpočtového cyklu, ako je výber daní, vnútorný audit a štatistika, najmä prostredníctvom poradenstva a odbornej prípravy.

26. Avšak napriek významu externého auditu a organizácií občianskej spoločnosti v prístupovom procese a ich úlohe v rámci boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti IPA neriešil posilňovanie externého auditu a len málo sa zaoberal schopnosťou Turecka spolupracovať s občianskou spoločnosťou²⁷. Napriek rozsahu potrieb tureckých organizácií občianskej spoločnosti, ktorých si Komisia bola vedomá, zostala pridelená suma nízka, pretože schopnosť tureckých orgánov čerpať prostriedky bola obmedzená (pozri **rámček 4**).

Rámček 4 – Finančné prostriedky z IPA na podporu tureckej občianskej spoločnosti (2007 – 2016)

Žiadna národná stratégia sa nezaoberala potrebami občianskej spoločnosti v Turecku, kde OOS zaznamenali výrazné obmedzenie slobody zhromažďovania a slobody prejavu a kde byrokratické obmedzenia týchto slobôd a tiež získavanie finančných prostriedkov oslabilo ich kapacitu²⁸. Niektoré organizácie občianskej spoločnosti uviedli, že už nie sú schopné ovplyvňovať rozhodnutia, pretože tureckí úradníci sa obávajú s nimi vyjednávať a vnútroštátne finančné prostriedky sa prideľujú organizáciám podporujúcim vládu.

²⁷ Externý audit je neoddeliteľnou súčasťou kapitoly 32 – finančná kontrola. Pokiaľ ide o OOS, „aktívna občianska spoločnosť vykazuje účinný pluralizmus, čo znamená rešpektovanie základných ľudských práv a slobôd, právneho štátu a možnosť sociálnej a politickej zmeny. Činnosť občianskej spoločnosti môže stimulovať a rozšíriť priestor pre dialóg a spoluprácu v otázkach verejného záujmu vrátane tých, ktoré sa týkajú procesu pristúpenia k EÚ. (...) Turecko potrebuje najmä inkluzívnejší prístup k tvorbe politiky a rozhodovaniu vo verejnom záujme.“ (orientačný strategický dokument pre Turecko (2014 – 2020), s. 11 a 12).

²⁸ *Thematic Evaluation of EU's Support to civil society in the Western Balkans and Turkey* (Tematické hodnotenie, ktorú EÚ poskytuje občianskej spoločnosti na západnom Balkáne a v Turecku), IBF Consulting, apríl 2012, *Civil Society Needs Assessment Report* (Správa o posúdení potrieb občianskej spoločnosti), TACSO, február 2014, Správy Komisie o Turecku z rokov 2015 a 2016 (2.4), príspevok nadácie TÜSEV pre *State of Civil Society Report* (Správa o stave občianskej spoločnosti) za rok 2015 organizácie Civicus, s. 96 – 98.

Medzi rokmi 2015 a 2016 počet členov tureckých združení presadzujúcich práva, vrátane základných práv, klesol z 200 096 na 50 598 (-75 %)²⁹. V tomto kontexte sa z nástroja IPA I financovali projekty organizácií občianskej spoločnosti v celkovej výške 36 mil. EUR (5,5 % celkového objemu zmluvne dohodnutých prostriedkov z IPA I v oblasti správy vecí verejných), z ktorých sa len málo týkalo boja proti korupcii a ochrany obetí organizovaného zločinu.

Napriek určitým nedostatkom poskytli odvetvové posúdenia Komisie relevantné informácie na určenie oblastí, v ktorých by sa mohol vykonávať odvetvový prístup

27. Hoci právny základ IPA II výslovne nevymedzuje odvetvový prístup (pozri **bod 9**) a tento prístup nie je právne záväzný pre príjemcu³⁰, Komisia ho zahrnula do svojej stratégie rozširovania³¹. Pripravenosť krajiny prijať odvetvový prístup sa určuje pomocou odvetvových posúdení, ktoré uskutočňuje Komisia v spolupráci s tureckými orgánmi. Podľa Komisie je odvetvový prístup „neustály proces, ktorý sa musí vykonávať počas celého programovacieho cyklu“³². Toto posúdenie je založené na piatich kľúčových kritériách posudzovania:

- a) jasne vymedzené národné odvetvové stratégie;
- b) inštitucionálne usporiadanie, vedenie a kapacita na vykonávanie odvetvovej stratégie;
- c) koordinácia darcov, a to aj na odvetvovej úrovni³³;

²⁹ Analýza EDA na základe údajov poskytnutých tureckým ministerstvom vnútra, 24. marca 2017.

³⁰ Článok 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci; vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 447/2014 o osobitných pravidlách pre vykonávanie nariadenia (EÚ) č. 231/2014; rámcová dohoda z 11. februára 2015 o IPA II medzi Tureckou republikou a Európskou komisiou.

³¹ COM(2013) 700 final zo 16. októbra 2013 „Stratégia rozširovania a hlavné výzvy v rokoch 2013 – 2014“, s. 3, 7 a 16.

³² *Mapping of Sector Strategies* (Mapovanie odvetvových stratégií), záverečná správa, 28. februára 2014, s. 3.

³³ Podľa Parížskej deklarácie o účinnosti pomoci (2005), ktorú podpísalo Turecko, by mala prijímajúca krajina stanoviť realistické ciele v malom počte odvetví a mala by sa vyhnúť prekrývaniu darcovskej pomoci. Tieto zásady by sa mali vzťahovať aj na IPA.

- d) vykonávanie politiky na základe analýzy odvetvových rozpočtov a realistických odvetvových prostriedkov;
- e) rámce posudzovania výkonnosti na monitorovanie výkonnosti.

28. Pokiaľ ide o kontrolované odvetvia, odvetvové posúdenia umožnili Komisii v roku 2016 dospieť k záveru, že oblasťami, ktoré sú pripravené čerpať finančné prostriedky z IPA II prostredníctvom odvetvového prístupu bola len oblasť ľudských zdrojov a v oblasti právneho štátu čiastková oblasť spravodlivosť a vnútorné veci³⁴. Napriek tomu, že odvetvové posúdenia poskytli relevantnú a jednotnú analýzu založenú na piatich kľúčových kritériách, pri našom prieskume sme našli tieto nedostatky:

- a) v oblasti právneho štátu nebolo posúdenie oblasti vnútorných vecí vykonané Komisiou jednoznačné, pokiaľ ide o skutočnú pripravenosť Turecka na odvetvový prístup;
- b) odvetvové posúdenia Komisie sa riadne nezaoberali dosahom niektorých výrazných nedostatkov v tureckej verejnej správe (pozri **rámček 5**) na tri z piatich kľúčových kritérií posudzovania (pozri **bod 27**).

³⁴ SPD (Strategický plánovací dokument) „Občianska spoločnosť“, s. 20. SPD „Justícia a základné práva“, s. 14. SPD „Základné práva“, s. 11. SPD „Vnútorné veci“, s. 23. SOP, s. 30.

Rámček 5 – Nedostatky v tureckej verejnej správe (2014 – 2017), ktoré neboli dostatočne zohľadnené v odvetvových posúdeniach Komisie

Kritérium posudzovania 3: koordinácia darcov

Posúdenia Komisie sa nezoberali ťažkosťami, ktorým čelí ministerstvo pre záležitosti EÚ zodpovedné za koordináciu darcov v rámci predvstupovej pomoci. K jeho úlohám jednoznačne patrí poskytovať podporu na zosúladenie Turecka s pravidlami EÚ v oblasti verejného obstarávania³⁵, ale aj spolufinancovanie prípravnej fázy projektov v oblasti infraštruktúry financovaných Európskou investičnou bankou³⁶. Napriek relevantnosti a dôležitosti IPA podsekretariát ministerstva financií, ktorý zodpovedá za celkovú koordináciu darcov v Turecku, nezapojil do svojich rokovaní s bankou ministerstvo pre záležitosti EÚ.

Okrem toho v čase konania nášho auditu nemalo ministerstvo pre záležitosti EÚ prístup k centrálnej databáze darcov, takže nemohlo účinne koordinovať darcov na úrovni odvetví.

Kritérium posudzovania 4: analýza odvetvových rozpočtov

Vykonávanie politiky Turecka je založené na strednodobých výdavkových plánoch vypracovaných ministerstvom financií (prevádzkové výdavky) a ministerstvom pre rozvoj (v prípade investičných výdavkov). Komisia však v posúdeniach nezohľadňovala skutočnosť, že ani jedno ministerstvo nevypracovalo výdavkové plány dostatočne podrobne na to, aby bolo možné posúdiť, či budú výdavky v správnom rozsahu a type, aby mohlo Turecko realizovať ciele odvetvových politik³⁷.

Komisia a ďalšie zainteresované strany teda nemohli mať jasnú predstavu o rozpočtových prostriedkoch Turecka na základe odvetvového hľadiska. Okrem toho hoci Turecko stanovilo náklady

³⁵ V kontexte zosúladovania Turecka s požiadavkami kapitoly 5 podľa výročnej správy Komisie o Turecku (2016, s. 20, 21 a 43 až 45) zostávajú „ešte vážne nedostatky v jeho zosúladovaní“ s pravidlami verejného obstarávania EÚ (napr. transparentnosť procesu verejného obstarávania, mnohé právne výnimky z *acquis*).

³⁶ Európska investičná banka je jedným z najväčších poskytovateľov úverov EÚ pre Turecko. Tieto úvery predstavujú viac ako trojnásobok finančnej podpory v rámci nástroja predvstupovej pomoci Turecku (pozri <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do>).

³⁷ Pozri Zákon o kontrole správy verejných financií č. 5018 z augusta 2012 (úradný preklad do angličtiny), s. 6 a 11. Ročné investičné programy v turečtine (*Yılı Yatırım Programı*) na roky 2009 – 2017.

na svoje potreby v oblasti administratívnej kapacity v priebehu IPA I³⁸; od začiatku IPA II v roku 2014 tak ešte neurobilo. Bez stanovených nákladov na pokrytie potrieb a jasných odvetvových výdavkových plánov je ťažké zabezpečiť, aby jednotlivé odvetvia IPA získali primeraný podiel z obmedzených finančných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii.

Kritérium posudzovania 5: rámec hodnotenia výkonnosti

Národný koordinátor IPA (NIPAC) zohráva ústrednú úlohu v riadnom finančnom hospodárení IPA. Posúdenia Komisie však neodrážali závažné nedostatky národného koordinátora IPA v súvislosti s monitorovaním výkonnosti. Už v roku 2015 audítori Komisie konštatovali, že národný koordinátor IPA nemá žiadne mechanizmy alebo postupy, ktoré sa využívajú v procese monitorovania výsledkov a vyhodnotili proces len ako formalitu. Ďalej sme zistili, že monitorovanie projektov IPA bolo úplne odkázané na monitorovacie návštevy delegácie EÚ a rámec Komisie v oblasti monitorovania orientovaného na výsledky (ROM). Zatiaľ čo sa monitorovacie návštevy vykonávané tureckým orgánom auditu IPA a úradom národného povoľujúceho úradníka zameriavali na zákonnosť a riadnosť výdavkov, rámec ROM, ktorý existuje len vďaka financovaniu a odborným znalostiam EÚ, môže každý rok monitorovať len zlomok projektov IPA. Navyše národný koordinátor IPA zatiaľ nemá kapacitu pri hodnotení výkonnosti projektov rámec ROM dopĺňať.

29. Okrem toho sme zistili, že Komisia vo svojich odvetvových posúdeniach ešte nemohla zohľadniť dosah, ktorý malo na administratívnu kapacitu Turecka hromadné prepúšťanie a suspendovanie, ktoré nasledovali po pokuse o štátny prevrat v júli 2016 (pozri **rámček 2**).

Komisia málo využívala podmienenosť v rámci IPA na podporu reformného procesu v prioritných odvetviach

30. Okrem financovania a strategického a politického dialógu je ďalším prostriedkom, ktorým môže Komisia podporovať reformy v prioritných odvetviach v Turecku, podmienenosť. Podmienenosť znamená stanovenie a uplatnenie podmienok pred uzatvorením zmluvy alebo vyplatením podpory. V prípade IPA sa Komisia vo svojich nasledujúcich stratégiách rozširovania opakovane odvolávala na „prísnu podmienenosť“,

³⁸ Pozri v prípade IPA I Národný plán pre prijatie *acquis* (2008), v prípade IPA II 10. národný rozvojový plán (2014 – 2018), následné Národné akčné plány pre pristúpenie k EÚ (2014 – 2019) a Predvstupový program hospodárskych reforiem (2017).

tento pojem však konkrétne nevymedzila³⁹. V rámci IPA možno podmienenosť použiť na politickej úrovni, a to najmä prostredníctvom úvodných a záverečných referenčných hodnôt, pokiaľ ide o prístupové rokovania, ako aj na úrovni projektov.

31. Preskúmali sme právny rámec IPA, aby sme zistili rôzne typy podmienenosti, ktoré sú k dispozícii. Preverovali sme, do akej miery ich Komisia skutočne v Turecku uplatnila, aby podporila reformný proces v prioritných oblastiach právneho štátu, správy vecí verejných a ľudských zdrojov.

32. Na politickej úrovni má zákonodarca ako rozpočtový orgán právomoc znížiť výšku budúcej pomoci. Okrem toho v rámci nástroja IPA I mala Rada možnosť pozastaviť pomoc z IPA, ak by neboli dodržiavané zásady demokracie a právneho štátu bez toho, aby bolo potrebné pozastaviť prístupové rokovania⁴⁰. Európsky parlament nedávno vyzval na pozastavenie vyplácania všetkých prostriedkov predvstupovej pomoci, ak budú pozastavené prístupové rokovania⁴¹. Zistili sme však, že v rámci nástroja IPA II zákonodarca EÚ výslovne nestanovil takúto možnosť⁴².

³⁹ Podľa stratégie rozširovania Komisie v rokoch 2011 – 2012 „stredobodom prístupového procesu a jeho úspešnosti sa stal záväzok, podmienenosť a dôveryhodnosť,“ (s. 2) a podmienenosť bude dôsledná a prísna (s. 18 a 23). Vo svojej stratégii rozširovania v rokoch 2012 – 2013 sa Komisia odvolávala na prísnu podmienenosť (s. 2, 3, 16 a 22), rovnako ako aj v stratégii rozširovania v roku 2014 (s. 2 a 19) a v stratégii rozširovania v roku 2015 (s. 12).

⁴⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006 článok 21 o pozastavení pomoci: „V prípade, že krajina prijímajúca pomoc nerešpektuje tieto zásady [demokracie, právneho štátu, ľudských práv a práv menšín a základných slobôd] alebo záväzky obsiahnuté v príslušnom partnerstve s EÚ, alebo ak pokrok pri plnení prístupových kritérií nie je dostatočný, môže Rada kvalifikovanou väčšinou na základe návrhu Komisie podniknúť potrebné kroky v súvislosti s akoukoľvek pomocou poskytnutou podľa tohto nariadenia“.

⁴¹ Uznesenie Európskeho parlamentu zo 6. júla 2017 o správe Komisie o Turecku v roku 2016 (bod 25).

⁴² Pozri vyhlásenie Európskeho parlamentu na s. 25 priložené k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA II) (Ú. v. EÚ L 77, 15.3.2014, s. 11).

33. Podľa nariadení o IPA Komisia môže použiť dva hlavné typy podmienenosti s cieľom podporovať reformy:

- a) Na konci roku 2017 a 2020 (IPA II) mohla rozhodnúť neposkytnúť krajine prijímajúcej podporu z IPA výkonnostnú odmenu za pokrok pri zosúlaďovaní s EÚ, účinné vykonávanie nástroja IPA a za dosahovanie dobrých výsledkov⁴³;
- b) Mohla by „opätovne centralizovať“ riadenie projektov IPA, pričom Komisia môže prakticky prevziať ich riadenie od vnútroštátnych orgánov.

V čase vykonávania auditu Komisia napriek neustálemu pokroku, na ktorý poukazujú správy o Turecku (pozri **bod 23**), ešte neprijala kroky ohľadom výkonnostnej odmeny. Následne sa však rozhodla prevziať správu 18 mil. EUR na projekty organizácií občianskej spoločnosti, ktoré mali podľa jej pôvodného plánu spravovať turecké orgány⁴⁴.

34. Na úrovni projektov môže Komisia stanoviť podmienky projektu pred uzatvorením zmluvy alebo vykonaním platby, a ak nie sú splnené, môže prijať nápravné opatrenia, ako je zrušenie projektu alebo obmedzenie rozsahu a financovania. Komisia podmienky skutočne stanovila v štyroch z 15 preverovaných projektov, pričom tieto štyri projekty sa týkali právneho štátu. Komisia nestanovila podmienky⁴⁵ v jednom projekte z tejto oblasti⁴⁶ a v žiadnom z piatich projektov správy vecí verejných a z piatich projektov ľudských zdrojov. Našli sme tri projekty, pri ktorých Komisia vo svojom rozhodnutí nestanovila podmienky pred zadáním zákazky, čo negatívne ovplyvnili ich výsledky (pozri **rámček 6**).

⁴³ Článok 14 nariadenia (EÚ) č. 231/2014 odkazuje na „osobitný pokrok v plnení kritérií členstva a/alebo účinné využívanie predvstupovej pomoci“, pričom sa dosiahnu „obzvlášť dobré výsledky“.

⁴⁴ Vykonávacie rozhodnutie Komisie z 30. novembra 2017, ktorým sa mení vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2016) 4889 final z 20. júla 2016, ktorým sa prijíma nástroj pre občiansku spoločnosť a program pre médiá na roky 2016 – 2017 v rámci IPA II.

⁴⁵ Pozri **prílohu IV**, projekt č. 4 a projekty č. 7 až 15.

⁴⁶ Projekt č. 4 s ministerstvom spravodlivosti.

Rámček 6 – Projekty, v ktorých chýbajúce podmienky projektu negatívne ovplyvnili ich výsledky

Zlepšenie efektívnosti tureckého systému trestného súdnictva (projekt č. 4)

Tento projekt, navrhnutý v roku 2009 s cieľom zlepšiť efektívnosť tureckého systému trestného súdnictva, bol zameraný na odbornú prípravu sudcov, prokurátorov, súdnych úradníkov, advokátov a úradníkov ministerstva spravodlivosti. Projekt sa vykonával od marca 2012 do decembra 2014 a jeho súčasťou bola predovšetkým realizácia plánu odbornej prípravy viac ako 300 osôb v rámci trestného práva a medzinárodnej súdnej spolupráce. Cieľom projektu bolo tiež vytvoriť veľkú skupinu školiťelov pre Súdnu akadémiu. Podmienky projektu nezahŕňali minimálne obdobie, počas ktorého príjemcovia vzdelania museli zostať vo funkcii, aby mohli uplatniť to, čo sa naučili, alebo vyškoliť svojich kolegov. Nebolo to šťastné riešenie, pretože vysoká fluktuácia zamestnancov v tureckom súdnictve je štrukturálny problém, ktorý sa v dôsledku opatrení vykonaných po pokuse o prevrat ešte prehĺbil⁴⁷.

Komisia a turecké orgány nám navyše neboli schopní poskytnúť informácie o tom, či títo vyškolení právni odborníci zostali na svojich miestach. Nevieme teda, či sú príjemcovia vzdelávania dnes stále v aktívnej službe a či môžu školiť svojich kolegov.

Posilňovanie občianskej spoločnosti v Turecku a jej dialógu s verejným sektorom (projekt č. 8)

Cieľom projektu bolo posilniť aktívnu účasť organizácií občianskej spoločnosti pri podpore pluralizmu a hodnoty európskej integrácie, ako aj spoluprácu s tureckým verejným sektorom. K tomu patrilo aj prijatie kódexu správania, ktorým sa má riadiť verejná správa vo svojom dialógu s občianskou spoločnosťou. Tento projekt s ministerstvom pre záležitosti EÚ podliehal štyrom zmluvným zmenám a predĺžil sa o 18 mesiacov. V konečnom dôsledku to len v malej miere prispelo k spolupráci medzi organizáciami občianskej spoločnosti a verejným sektorom, pretože Komisia od tureckých orgánov nevyžadovala, aby prijali vnútroštátnu stratégiu pre organizácie občianskej spoločnosti a kódex

⁴⁷ Na základe analýzy údajov z ministerstva spravodlivosti, ktorú uskutočnil EDA, bol počet presunutých sudcov a prokurátorov 2 072 v roku 2013 a postupne sa zvýšil na 2 517 (2014) a pred prevratom v júli 2016 dosiahol 3 746. Hoci ministerstvo spravodlivosti argumentovalo, že táto povinná rotácia sudcov a prokurátorov je zapríčinená zemepisnými osobitosťami danej krajiny a potrebou zabezpečiť justičné služby v odľahlých oblastiach, spôsob, akým sa táto rotácia uplatňuje, nie je založený na objektívnych kritériách. Pozri: Medzinárodné združenie sudcov, *Resolution on the Situation of the Judiciary in Turkey* (Uznesenie o situácii v oblasti súdnictva v Turecku), 8. októbra 2015; Benátska komisia, *Interim Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey* (Predbežné stanovisko k návrhu zákona o sudcoch a prokurátoroch v Turecku) (CDL-AD(2011)004), 29. marca 2011, body 47 – 49; *Turkey: the Judicial System in Peril* (Turecko: súdny systém v ohrození), Medzinárodná komisia právnikov, 2016, s. 17.

správania alebo aby zrušili niektoré byrokratické obmedzenia s dosahom na organizácie občianskej spoločnosti. Keďže za tieto obmedzenia zodpovedá úrad predsedu vlády (napr. konzultácie s organizáciami občianskej spoločnosti v súvislosti s dobrou správou vecí verejných, kontrola nadácií) a ministerstvo vnútra (napríklad protiteroristické zákony, kontrola združení, presadzovanie práva), mali by sa podmienky projektu vzťahovať i na tieto ministerstvá. Navyše vzhľadom na zložité prostredie, v ktorom organizácie občianskej spoločnosti pôsobia (pozri **rámček 4**), je pravdepodobné, že ich financovanie z IPA bude i naďalej vo veľkej miere závislé od darcov.

Podpora registrovanej zamestnanosti (projekt č. 13)

V kontexte boja Turecka proti rozsiahlej neformálnej ekonomike bolo cieľom projektu podporovať registrovanú zamestnanosť posilnením schopnosti inštitúcie sociálneho zabezpečenia poskytovať usmernenia a vykonávať inšpekcie v prostredí, v ktorom sa mzdy často vyplácajú v hotovosti. Inštitúcia sociálneho zabezpečenia obmedzuje svoje kontroly na prípady, keď reaguje na sťažnosti, namiesto toho, aby vychádzala z vyhodnotenia rizika, čo obmedzuje jej schopnosť účinne bojovať proti nelegálnej práci⁴⁸. Napriek tomu nebol prechod z modelu inšpekcií založených na sťažnostiach na model založený na riziku stanovený ako podmienka.

Napriek oneskoreniam vo vykonávaní projektov v rámci nástroja IPA sa dosiahli plánované výstupy, ale ich udržateľnosť je ohrozená v dôsledku chýbajúcej politickej vôle

35. Od roku 2007 bol nástroj IPA jediným finančným nástrojom EÚ zriadeným na účely zosúladenia Turecka s *acquis* a posilnenia jeho administratívnej kapacity. Posudzovali sme účinnosť vykonávania nástroja IPA v prioritných odvetviach, ako sú právny štát, dobrá správa vecí verejných a ľudské zdroje, a zohľadňovali sme, či Komisia a turecké orgány:

- a) vytvorili zamýšľané výstupy projektov a monitorovali výsledky;
- b) tieto výstupy vytvorili bez oneskorení alebo oneskorenia zmierňovali;
- c) vytvorili udržateľné výsledky.

⁴⁸ Pozri *Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection* (Technická pomoc na podporu registrovanej zamestnanosti prostredníctvom lepších usmernení a inšpekcií), úvodná správa pre ministerstvo práce a sociálneho zabezpečenia, február 2015, najmä s. 6.

36. Posudzovali sme 15 projektov IPA I, ktoré boli všetky vykonávané v rámci nepriameho hospodárenia a ich konečnými príjemcami boli turecké verejné organizácie⁴⁹. Z našej vzorky bolo 14 projektov realizovaných v rozsahu, ktorý umožňoval posúdiť dosiahnuté výsledky⁵⁰.

Nástroj predvstupovej pomoci vo všeobecnosti priniesol plánované výstupy, ale tie sa často oneskorili

37. Naša práca vychádzala z analýzy monitorovacích ukazovateľov, správ dodávateľov, správ z monitorovacích návštev delegácie EÚ v Ankare a tureckých orgánov, zápisníc riadiacich výborov alebo iných rovnocenných projektových riadiacich orgánov, správ o monitorovaní zameranom na výsledky⁵¹, návštev na mieste⁵², a rozhovorov s Komisiou a príjemcami podpory v rámci projektov⁵³.

38. Celkovo sme zistili, že v 13 z týchto 14 projektov IPA I Komisia a turecké orgány vytvorili zmluvne naplánované výstupy projektov. Tieto projekty tak posilnili administratívnu kapacitu krajiny v príslušných odvetviach. Osem zo 14 prebiehajúcich projektov sa však oneskorilo (pozri **prílohu IV**).

⁴⁹ Všetky zmluvné záväzky 14 projektov, okrem projektu č. 3, podpísala turecká CFCU. Tento projekt, ktorý sa týkal civilného dohľadu nad vnútornými bezpečnostnými silami, vzhľadom na jeho politickú citlivosť podpísala delegácia EÚ v Ankare, a nie CFCU.

⁵⁰ Projekt č. 7 má byť dokončený vo februári 2018.

⁵¹ Z 15 kontrolovaných projektov bolo šesť projektov predmetom ROM. Monitorovanie orientované na výsledky je nezávislé preskúmanie vonkajších zásahov financovaných z prostriedkov EÚ prostredníctvom posúdenia na mieste. Jeho metodika sa opiera o päť hodnotiacich kritérií (relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, vplyv a udržateľnosť) s hodnotením A („veľmi dobré“) až D („vážne nedostatky“), aby sa zabezpečila porovnateľnosť zozbieraných údajov o prebiehajúcich projektoch. Pozri <https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>

⁵² Pre všetky príslušné projekty s výnimkou projektu č. 1 (bezpečnostné dôvody). Pre nedostatok času boli návštevy pri projektoch č. 11 a 15 obmedzené na niekoľko lokalít.

⁵³ Pozri **prílohu V**.

39. Aj keď Komisia a turecké orgány výstupy projektov monitorovali, pri našom prieskume dostupnej monitorovacej dokumentácie sme zistili tieto nedostatky v monitorovaní výkonnosti:

- a) Rámec ROM, ako bol uplatňovaný v prípade Turecka, nezahŕňal žiadne zákazky na dodávky, ani zákazky v oblasti ľudských zdrojov⁵⁴;
- b) V šiestich z 15 kontrolovaných projektov IPA I boli ukazovatele výsledkov niekedy neurčité a nespoľahlivé. Okrem toho súvisiace východiskové hodnoty týchto ukazovateľov často chýbali, takže výsledky nebolo možné merať na základe východiskovej situácie⁵⁵. V **rámčeku 7** je uvedený príklad tohto projektu.

Rámček 7 – Podpora sociálneho začleňovania v oblastiach husto osídlených Rómami (projekt č. 15):

Príklad nedostatočného monitorovania výkonnosti

Tento projekt v hodnote 8,4 mil. EUR realizovalo v celej krajine v rokoch 2016 a 2017 turecké ministerstvo rodiny a sociálnej politiky. Jeho súčasťou bola technická pomoc, zriadenie sociálnych koordinačných útvarov a poskytovanie kancelárskeho vybavenia a vybavenia IT, hudobných nástrojov, športového vybavenia, písacích potrieb, detských hračiek a kontajnerov (pozri **fotografiu 1**).

⁵⁴ Tento nedostatok sa vzťahuje na sedem z 15 projektov, ktoré boli predmetom auditu.

⁵⁵ Bol to prípad projektov týkajúcich sa právneho štátu č. 2 a 3, projektov v oblasti správy vecí verejných č. 6, 7 a 8, ako aj projektu v oblasti ľudských zdrojov č. 15.

Zapojenie Rómov sa má vykazovať pomocou 21 ukazovateľov. Keďže však neexistujú spoľahlivé štatistiky o tureckých občanoch rómskeho pôvodu, žiaden z týchto ukazovateľov nie je špecifický pre túto vrstvu obyvateľstva. Aj napriek tomu, že niektoré ukazovatele sú relevantné, ako napríklad „miera absencií poklesla o 30 % v pilotných základných školách“ alebo „dochádzka na predškolskom stupni sa v cieľových okresoch zvýšila o 10 %“, iné ukazovatele sú nejasné, ako napríklad „vypracovanie modelu koordinácie sociálnych služieb“, „vypracovanie a aktívne používanie modulárnej príručky pre sociálne začleňovanie“ a „1 200 zamestnancov mimovládnych organizácií pôsobiach v cieľových provinciách si vďaka odbornej príprave a seminárom rozšírilo svoje znalosti o poskytovaní lepších služieb pre cieľovú skupinu.“ Okrem toho sa na začiatku projektu plánovali východiskové hodnoty len pre štyri ukazovatele výkonnosti a žiadna z týchto východiskových hodnôt nebola k dispozícii.

Fotografia 1 – Škola Cevatpaşa v mestskej časti Istanbulu Bayrampaşa vytvorila ponuku vzdelávania pre rómske deti, a to v kontajneri na svojom ihrisku (projekt č. 15)



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Projekty IPA v oblasti ľudských zdrojov

40. V záujme zosúladenia Turecka s kapitolou 19 – sociálna politika a zamestnanosť sa z nástroja IPA podporovalo vzdelávanie, projekty v oblasti zamestnanosti a sociálneho začlenenia. Boli zamerané na budovanie kapacít, ako to bolo v prípade inštitúcie sociálneho zabezpečenia a jej boja proti neregistrovanej práci (pozri projekt č. 13, **rámček 6**) alebo mali naplniť potreby osobitných cieľových skupín tureckého obyvateľstva (pozri projekty č. 11, 12,

14 a 15). V prípade týchto projektov dostali cieľové skupiny príležitosť využívať vzdelávacie vybavenie (napr. učebné plány, vybavenie IT) a tiež poradenstvo a odbornú prípravu:

- a) ženy závislé od neregistrovanej práce v regióne Trabzon, v ktorom sa pestujú lieskové orechy (projekt č. 11);
- b) mladí podnikatelia a malé podniky v regióne hlavného mesta Ankara (projekty č. 12 a 14);
- c) rómske deti v celej krajine (projekt č. 15, pozri **rámček 7**).

41. Päť kontrolovaných projektov bolo realizovaných v plnom rozsahu, hoci tri mali oneskorenia viac než dva mesiace (projekty č. 11, 13 a 15⁵⁶). Hoci tieto oneskorenia nemali dosah na výsledky projektov, boli príznačné pre slabú administratívnu kapacitu tureckého ministerstva práce a sociálneho zabezpečenia realizovať projekty IPA včas (pozri **bod 46**).

Projekty IPA v oblasti dobrej správy vecí verejných

42. V tomto odvetví sa z IPA financoval obmedzený počet osobitných projektov, v rámci ktorých boli turecké orgány ochotné využiť finančné prostriedky z nástroja IPA na zosúladenie Turecka s *acquis*⁵⁷ a posilnenie jeho administratívnej kapacity. Kontrolované projekty boli zamerané na posilnenie spolupráce medzi verejným sektorom a občianskou spoločnosťou (pozri projekt č. 8, **rámček 6**) alebo na budovanie kapacít vo verejných inštitúciách, ako:

- a) národný povoľujúci úradník pre dohľad nad riadením nástroja IPA v Turecku (projekt č. 6);

⁵⁶ Realizácia zákaziek na dodávky v prípade projektov č. 11 a 13 trvala namiesto štyroch mesiacov osem a zákazky na dodávky č. 15 trvala 12 mesiacov namiesto päť. Pozri **prílohu IV**.

⁵⁷ Splnenie kodanských politických kritérií (stabilita inštitúcií zaručujúcich demokraciu, právny štát, ľudské práva a rešpektovanie a ochrana menšín), ktoré boli ustanovené na zasadnutí Európskej rady v júni 1993 v Kodani (projekt č. 8), kapitoly 16 – dane (projekt č. 7) a kapitoly 29 – colná únia (projekt č. 10).

- b) daňová správa v súvislosti s bojom proti daňovým únikom v dôsledku nepriznaných miezd (projekt č. 7, ktorý ešte nebol v čase auditu zrealizovaný);
- c) ministerstvo vnútra v súvislosti s posilnením plánovania na miestnej úrovni (projekt č. 9);
- d) turecká colná správa (projekt č. 10, pozri **rámček 8**).

43. Projekty č. 6, 9 a 10 v oblasti správy vecí verejných boli realizované včas. Tieto projekty prispeli k dobrej správe tureckých verejných financií a k reformám v ich administratíve. Avšak v prípade projektu č. 8 (pozri **rámček 6**) bol dosah oneskorenia zmiernený len tým, že Komisia povolila zmenu projektovej koncepcie a jeho predĺženie o 18 mesiacov, čo je príznačné pre slabú administratívnu kapacitu ministerstva pre záležitosti EÚ realizovať projekty IPA včas (pozri **bod 46**).

Rámček 8 – Modernizácia tureckej colnej správy (projekt. č. 10)

Ide o posledný zo série siedmich colných projektov EÚ v Turecku v hodnote 7 mil. EUR, ktorý začal v roku 2015 a mal by byť úplne dokončený do februára 2018. Jeho cieľom je zvýšiť administratívnu, technickú kapacitu, ako aj kapacitu dohľadu tureckej colnej správy v súlade s kapitolou 29 (colná únia). Projekt na tento účel zahŕňal prípravu na harmonizáciu tureckých colných predpisov, budovanie kapacít v oblasti presadzovania práv duševného vlastníctva na hraniciach, zlepšenie noriem kvality v colných laboratóriách, organizačnú reštrukturalizáciu administratívy a dodávku mobilných inšpekčných systémov na medzinárodných hraniciach Turecka (pozri **fotografiu 2**).

V čase auditu prebiehala jedna zložka projektu (podľa plánu) a ďalších päť zložiek bolo realizovaných včas a zameraných pomocou relevantných ukazovateľov výstupov. Napríklad v prípade „prepracovania sekundárnych právnych predpisov súvisiacich s vymáhaním, vrátením a odpustením cla“ a „analýzy potrieb, pokiaľ ide o presadzovanie práv duševného vlastníctva colnými orgánmi“ orgány informovali, že hodnotenia tureckých právnych predpisov boli ukončené a odsúhlasené.

Fotografia 2 – Vozidlo pre mobilnú inšpekciu financované z IPA a prevádzkované na medzinárodnom ankarskom letisku Esenboğa pri kontrole batožiny vykladanej z lietadla (projekt č. 10)



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

Projekty IPA pre právny štát

44. So zreteľom na zosúladenie Turecka s *acquis*⁵⁸ a posilňovanie administratívnych kapacít vo vybraných oblastiach právneho štátu bolo päť kontrolovaných projektov zameraných na budovanie kapacít v týchto oblastiach:

- a) spravodlivosť: vytvorenie siete súdnych hovorcov (projekt č. 2, pozri **rámček 9**) a poskytovanie odborných znalostí a odbornej prípravy pre odborníkov v oblasti trestného súdnictva (projekt č. 4);
- b) vnútorné veci: odmiňovanie a zvyšovanie kapacity hraničného dozoru na vonkajších hraniciach Turecka (projekt č. 1), vytvorenie siete výborov civilného dohľadu (projekt č. 3) a poskytovanie vybavenia, odborných znalostí a odbornej prípravy v oblasti IT pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovanie terorizmu (projekt č. 5).

⁵⁸ Splnenie kodanských politických kritérií (projekty č. 1 až 5), kapitoly 23 – súdnictvo a základné práva (projekty č. 2 a 4) a kapitoly 24 – spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť (projekty č. 1, 3 a 5).

Rámček 9 – Zlepšené vzťahy medzi masmédiami a súdnictvom (projekt č. 2)

Tento projekt realizovaný na ministerstve spravodlivosti od roku 2013 do roku 2015 mal dva hlavné výstupy, najmä vytvoriť „spoľahlivú a fungujúcu úlohu súdnych hovorcov“ pre turecké súdy a „zdravý a fungujúci vzťah medzi súdnictvom a nezávislými médiami“. Podľa správ Komisie o monitorovaní zameranom na výsledky sa výsledky dosiahli, takže výkonnosť projektu bola celkovo hodnotená ako „dobrá“ (hodnotenie B), a to vrátane aspektu udržateľnosti. Vďaka projektu bola v piatich pilotných provinciách a po ukončení projektu v celej krajine skutočne vytvorená sieť súdnych mediálnych stredísk, vrátane vyškolených súdnych hovorcov.

Správy o monitorovaní zameranom na výsledky však nezohľadňovali zásadnú podmienku nezávislosti médií a pri hodnotení sa neprihliadalo na štrukturálnu fluktuáciu zamestnancov na ministerstve spravodlivosti a na závislosť od darcov, takže sa domnievame, že tento projekt pravdepodobne nebude udržateľný.

45. Hoci štyri z piatich kontrolovaných projektov boli zrealizované, projekt č. 1 nebol realizovaný podľa plánu a nedosiahli sa očakávané výsledky (pozri **rámček 10**). Okrem toho štyri projekty v oblasti právneho štátu mali oneskorenie viac než dva mesiace (projekty č. 1, 2, 3 a 5)⁵⁹. V jednom prípade malo toto oneskorenie závažný vplyv na výsledky projektu (projekt č. 1) a naznačovalo, že turecké orgány neboli dostatočne pripravené na realizáciu projektu. V ďalšom prípade (projekt č. 5) bol vplyv oneskorenia zmiernený tým, že sa Komisii povolilo predĺženie lehoty o päť mesiacov. Celkovo boli tieto oneskorenia znakom slabej administratívnej kapacity ministerstva vnútra a ministerstva spravodlivosti realizovať projekty IPA včas (pozri **bod 46**).

Rámček 10 – Projekt odminovania na východných hraniciach Turecka (projekt č. 1)

V decembri 2014 začala prvá fáza tohto projektu, ktorý sa vykonáva v rámci rozvojového programu Organizácie Spojených národov (UNDP) na hraniciach Turecka s Arménskom a Iránom. Išlo o rozsiahlu humanitárnu operáciu spočívajúcu v odstraňovaní mín, ktorá bola v značnom omeškaní do takej miery, že do marca 2017 bolo vyčistených menej než 15 % plánovanej plochy a druhá fáza projektu

⁵⁹ Projekt č. 1 (fáza 1) trval 30,5 namiesto 24 mesiacov a obidve jeho fázy sú stále nedokončené, projekt č. 2 trval 29,5 namiesto 21 mesiacov, projekt č. 3 trval 33 namiesto 24 mesiacov a projekt č. 5 (twinningová zložka) trval 29 namiesto 24 mesiacov. Pozri **prílohu IV**.

plánovaná na hraniciach s Iránom a Irakom, ktorá bola oneskorená o 21 mesiacov, nemohla začať. Napriek tomu, že prvá fáza projektu bola predĺžená o 7,5 mesiaca, nebude možné projekt do konečnej lehoty v rámci programu IPA na uzatvorenie zmlúv (do konca roka 2017) a na platby (do konca roka 2018) dokončiť. Do septembra 2017 bolo vyplatených viac než 43 mil. EUR.

Neúspechy projektu boli spôsobené najmä nedostatočnou administratívnou kapacitou ministerstva obrany poskytnúť spoľahlivé záznamy o mínach včas a v plnom rozsahu a vysokou fluktuáciou zamestnancov pracujúcich na projekte. Ministerstvo ďalej prispelo k ďalším prieťahom tým, že úrad na odstraňovanie mín TURMAC zriadilo s oneskorením.

Plánovanie v rámci IPA sa výrazne oneskorilo

46. Okrem oneskorení pri realizácii projektov IPA I boli výrazné a škodlivé tiež oneskorenia pri programovaní IPA I, pretože spôsobili zníženie zostávajúcich finančných prostriedkov a času, ktorý mohli turecké ministerstvá využiť na vykonávanie následného rozpočtu a projektov IPA II.

47. Napríklad v roku 2017 na základe dohody o financovaní v rámci IPA za rok 2014 mali turecké orgány ešte uzatvoriť zmluvy na viac ako 93 % (pozri **tabuľku 1**), čo svedčí o tom, že vykonávanie sa výrazne oneskorilo. Toto oneskorenie už bolo zreteľné z rozsahu zrušených záväzkov v súvislosti s dvoma predchádzajúcimi dohodami o financovaní, ktoré predstavovali viac ako 110 mil. EUR⁶⁰.

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

Tabuľka 1 – Percentuálny podiel zrušených záväzkov a finančných prostriedkov, pre ktoré budú uzavreté zmluvy na základe ročných finančných prostriedkov IPA, podľa programových rokov

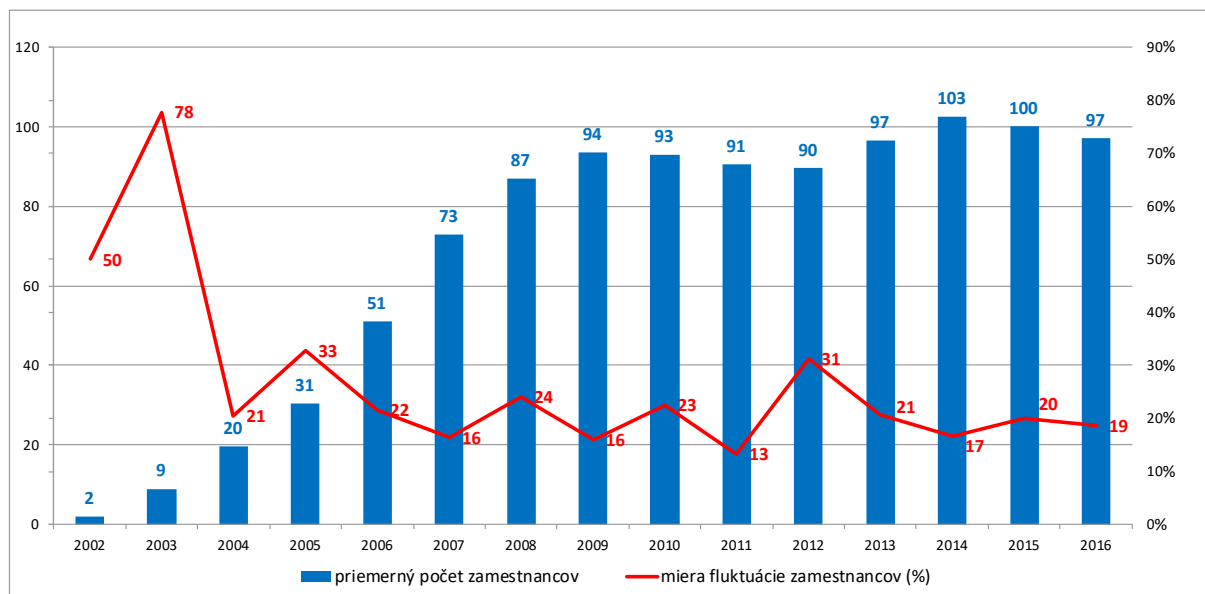
Dohoda o financovaní	Finančné prostriedky EÚ	Suma, ktorej viazanosť bola zrušená	Zrušenie viazanosti v %	Sumy, ktoré budú zmluvne dohodnuté, v %
2012	225 749 161	56 437 290	25 %	Vypršali
2013	236 750 014	53 979 003	23 %	Vypršali
2014	366 040 000	Ešte nebola stanovená	Nevzťahuje sa	93 %
2015	255 100 000	Ešte nebola stanovená	Nevzťahuje sa	92 %
2016	477 890 000	Ešte nebola stanovená	Nevzťahuje sa	100 %

Zdroj: Komisia, september 2017.

48. Dôvody tohto oneskorenia pretrvávajú a sú teda dobre známe Komisii i tureckým orgánom⁶¹. Tri hlavné dôvody v roku 2017 sú tieto:

- a) podľa CFCU i delegácie EÚ slabá administratívna kapacita na niektorých ministerstvách pri príprave návrhov projektov, najmä verejných súťaží, ktoré spôsobili značné oneskorenia;
- b) ťažkosti Turecka so zabezpečením hladkého prechodu z nástroja IPA I do nástroja IPA II, najmä pri prechode na odvetvový prístup a vykonávanie náročnejších úloh pre prevádzkové štruktúry vrcholových inštitúcií uvedené v pozri **prílohu VI**, pričom Turecko muselo riadiť projekty, ktoré boli stále zložitejšie a početnejšie;
- c) nadmerná fluktuácia zamestnancov v CFCU. Ako je znázornené na **obrázku 2**, ročná fluktuácia zamestnancov CFCU bola od roku 2002 často vyššia ako 20 %.

⁶¹ Už v roku 2009 EDA poukázal na to, že turecké orgány majú pracovníkov, ktorí sú „nedostatočne kvalifikovaní a slabo vyškolení na spracovanie takého objemu rozpočtu a projektov“. Pozri osobitnú správu EDA č. 16/2009, bod 38.

Obrázok 2 – Počet zamestnancov CFCU a ich ročná fluktuácia od jej založenia

Zdroj: Analýza EDA na základe údajov CFCU (marec 2017).

49. Pretrvávajúce problémy CFCU so zamestnancami sú zásadným nedostatkom pri vykonávaní IPA v budúcnosti: fluktuácia zamestnancov je vysoká a časté nábery nových pracovníkov znamenajú, že významnú časť pracovného času je potrebné venovať zapracovaniu a zaškoleniu nových zamestnancov.

50. Hoci národný koordinátor IPA koordinuje a monitoruje všetky programy IPA, čím uľahčuje ich vykonávanie, národný povoľujúci úradník akredituje, monitoruje a kontroluje CFCU a tiež prevádzkové štruktúry pre IPA v Turecku⁶². Hoci bolo zrejmé, že národný koordinátor IPA i národný povoľujúci úradník mohli konať, nikto z nich sa rozsiahlymi oneskoreniami pri programovaní nezačal v dostatočnom časovom predstihu zaoberať. Problémy so zamestnancami teda pretrvávali. Tieto ťažkosti pri riešení nadmernej fluktuácie

⁶² Funkcie a povinnosti národného koordinátora IPA a národného povoľujúceho úradníka sú stanovené v článkoch 22 a 25 nariadenia Komisie (ES) č. 718/2007, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (Ú. v. EÚ L 170, 29.6.2007, s. 1), ako aj v článkoch 4, 8 a 9 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 447/2014 z 2. mája 2014 o osobitných pravidlách pre vykonávanie nariadenia (EÚ) č. 231/2014 Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA) (Ú. v. EÚ L 132, 3.5.2014, s. 32).

zamestnancov CFCU v skutočnosti prispejú k oneskorenému zadávaniu zákaziek a uzatvárania zmlúv k projektom.

51. Až v druhej polovici roku 2016 začalo ministerstvo financií podrobne analyzovať objem práce a zároveň pracovať na stratégiách náboru a udržania pracovníkov pre každú z operačných štruktúr IPA s cieľom znížiť nahromadenú prácu⁶³. Preto je príliš skoro na hodnotenie výsledkov týchto opatrení.

Udržateľnosť projektov je ohrozená v dôsledku chýbajúcej politickej vôle

52. Na to, aby nástroj IPA splnil svoje ciele, a to posilniť administratívnu kapacitu Turecka a zosúladiť krajinu s *acquis*, je nutné, aby zostali zachované pozitívne príspevky projektov IPA, ako sú opísané v **bodoch 40 až 44** (napríklad budovanie kapacít, šírenie osvedčených postupov EÚ). Je to tak napríklad vtedy, keď sú zavedené a zachované legislatívne a administratívne reformy, používajú sa kódexy správania, usmernenia a príručky a vyškolení zamestnanci zostávajú v aktívnej službe v oblastiach, pre ktoré boli vyškolení.

53. Posúdili sme udržateľnosť našej vzorky 15 projektov prostredníctvom hĺbkového preskúmania projektovej dokumentácie, návštev na mieste a rozhovorov so zainteresovanými stranami. Zistili sme, že zo 14 projektov vo vzorke, ktoré boli implementované, sa Komisii a tureckým orgánom v šiestich prípadoch podarilo premeniť výstupy projektov na výsledky, ktoré by mohli byť udržateľné: ide o jeden projekt právneho štátu, tri projekty správy vecí verejných a dva projekty ľudských zdrojov⁶⁴.

54. V **rámčeku 11** je uvedený príklad kontrolovaného projektu riadenia s vysvetlením, prečo je pravdepodobné, že bude udržateľný.

Rámček 11 – Projekt „Kapacita pre plánovanie miestnych investícií“ (projekt č. 9) bude pravdepodobne udržateľný

V rokoch 2015 a 2016 sa vďaka tomuto pilotnému projektu v hodnote 2 mil. EUR zlepšilo investičné plánovanie a koordinačná schopnosť tureckej provinčnej správy tým, že sa vybudovala jej schopnosť

⁶³ Tieto úlohy boli vykonané hlavne vďaka kontrolovanému projektu IPA č. 6.

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

analyzovať a presadzovať návrhy miestnych investícií. Výsledkom projektu bola najmä príručka na plánovanie miestnych investícií a vyškolenie 231 provinčných odborníkov na plánovanie.

Pravdepodobnosť, že projekt bude udržateľný, je vysoká: v čase konania auditu (marec 2017) bola príručka na plánovanie miestnych investícií stále využívaná a väčšina provinčných odborníkov na plánovanie bola v aktívnej službe. Podľa prieskumu nezávislého konzultanta sa prevažná väčšina respondentov (85,5 %) domnievala, že ich skúsenosti by sa mohli uplatniť v celom Turecku. Pre udržateľnosť projektu bolo kľúčové, že sa opieral o silnú politickú vôľu, keďže projekt výslovne podporil minister vnútra.

55. V ôsmich zo zostávajúcich 13 realizovaných projektov sme však zistili, že ich výstupy sú ohrozené alebo je málo pravdepodobné, že budú udržateľné⁶⁵. Dôvody sú zhrnuté v **tabuľke 2**.

⁶⁵ Vzhľadom na to, že v prípade projektu č. 7 neuplynul od jeho ukončenia dostatočný čas, nebolo možné vykonať posúdenie udržateľnosti tohto projektu správy vecí verejných.

Tabuľka 2 – Realizované projekty IPA I v Turecku: príčiny ohrozenej udržateľnosti

Projekt č.	Nedostatočná politická vôľa	Vysoká fluktuácia zamestnancov	Slabá administratívna kapacita	Chýbajúca alebo nedostatočná podmienenosť
1	✗	✗	✗	–
2	✗	✗	–	–
3	✗	✗	✗	–
4	✗	✗	–	✗
8	✗	–	✗	✗
11	–	–	✗	–
13	✗	–	–	✗
15	✗	✗	–	–

Zdroj: EDA, september 2017

56. Zistili sme, že hlavným dôvodom, prečo týmto ôsmim projektom IPA I hrozí, že nebudú udržateľné, je nedostatok politickej vôle, čo sa ešte zhoršilo v súvislosti s negatívnym vývojom v Turecku (napríklad rozsiahle prepúšťanie a suspendovanie štátnych úradníkov, obmedzovanie občianskej spoločnosti). Príklad takéhoto projektu je uvedený v **rámčeku 12** a na **fotografii 3**.

Rámček 12 – „Zlepšenie civilného dohľadu“ (projekt. č. 3)

Cieľom tohto projektu právneho štátu bolo pripraviť legislatívne i organizačné zmeny (miestne bezpečnostné výbory) a vytvoriť špeciálne prispôbené vzdelávacie materiály (pozri fotografiu 3). Tento projekt vo výške 3,5 mil. EUR realizoval UNDP pre ministerstvo vnútra. Ministerstvo potrebovalo na dokončenie projektu osemmesačné predĺženie, najmä pre nedostatky vo svojej administratívnej kapacite, ako je chýbajúca jasná koncepcia civilného dohľadu, malé zapojenie žandárov, fluktuácia kľúčových zamestnancov a administratívne zmeny. Projekt pravdepodobne nebude udržateľný z dvoch hlavných dôvodov.

Miestne bezpečnostné komisie sú pre tento projekt rozhodujúce a mali by zapojiť občiansku spoločnosť s cieľom zlepšiť civilnú kontrolu vnútorných bezpečnostných síl (polícia, pobrežná stráž

a žandárstvo). Skutočnosť, že turecké vnútorné bezpečnostné sily začali nedávno využívať dočasné diskrečné právomoci bez zodpovedajúceho civilného dohľadu⁶⁶ však v skutočnosti oslabil civilný dohľad týchto síl.

Hoci účel projektu bol podporený dvoma po sebe nasledujúcimi projektmi IPA (2008 – 2010 a tento projekt v rokoch 2012 – 2015), podľa záverečnej správy o projekte sú na zabezpečenie udržateľnosti zásadne dôležité ďalšie zdroje. Zo skutočnosti, že v rámci IPA II (IPA 2014) sa plánuje jeho tretia fáza, vyplýva, že projekt je vo veľkej miere závislý od darcov.

57. Okrem toho zníženie zostávajúcich finančných prostriedkov a času, ktorý majú turecké ministerstvá na realizáciu projektov IPA (pozri **body 46 a 47**), zníži ich schopnosť uzatvárať následné zmluvy súvisiace s tým istým projektom alebo riešiť potreby, ktorými sa IPA alebo Turecko zatiaľ nezaoberali. Oneskorenie programovania v Turecku tak má tiež priamy vplyv na celkovú udržateľnosť projektov IPA.

Fotografia 3 – Kópie odborných štúdií financovaných z IPA, vypracovaných pre ministerstvo vnútra na zlepšenie civilného dohľadu nad vnútornými bezpečnostnými silami Turecka



Zdroj: Európsky dvor audítorov.

⁶⁶ Pozri správy Komisie o Turecku z roku 2015 a 2016, kapitola 24, s. 5.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

58. Dospeli sme k záveru, že Komisia navrhla ciele IPA dobre, najmä preto, že riadne identifikovala požiadavky potrebné na dosiahnutie pokroku na ceste k pristúpeniu k EÚ a uskutočnila presvedčivé odvetvové posúdenia. V praxi sa však využité prostriedky IPA nedostatočne zameriavali na niektoré základné potreby v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných, v ktorých už niektoré zásadné reformy mali byť vykonané. Projekty v rámci nástroja IPA I prispeli k zosúladieniu Turecka s *acquis* a k posilneniu jeho administratívnej kapacity v oblastiach, v ktorých existovala väčšia politická vôľa, ako sú clá, zamestnanosť a zdaňovanie. Udržateľnosť týchto výsledkov je však ohrozená z dôvodu ťažkostí s čerpaním finančných prostriedkov z IPA a zhoršenia situácie v oblasti reforiem. Domnievame sa preto, že účinnosť nástroja IPA bola len obmedzená.

59. **Pokiaľ ide o koncepciu IPA**, zistili sme, že Komisia stanovila ciele nástroja IPA riadne, pretože boli konkrétne a v súlade s právnym rámcom. Konkrétnejšie, ciele nástroja IPA týkajúce sa právneho štátu, riadenia a ľudských zdrojov boli relevantné a zakladali sa na potrebách, ktoré Turecko identifikovalo, aby sa zosúladiť s *acquis* a posilnilo svoje administratívne kapacity (**body 19 až 20**).

60. V skutočnosti sa však pomocou finančných prostriedkov vynaložených v rámci cieľov IPA I riešili len niektoré základné potreby: nezávislosť a nestrannosť súdnictva, boj proti korupcii na vysokých miestach a organizovanej trestnej činnosti, sloboda tlače, predchádzanie konfliktom záujmov a posilnenie externého auditu a občianskej spoločnosti. Komisia na základe vlastnej analýzy zistila, že pokrok v týchto oblastiach je neuspokojivý už niekoľko rokov, pretože tureckým orgánom chýba politická vôľa (**body 21 až 26**).

Odporúčanie 1 – Lepšie zamerať finančné prostriedky z nástroja IPA na stanovené ciele

Počínajúc programom IPA na rok 2018 by Komisia mala lepšie nasmerovať finančné prostriedky IPA v oblastiach, v ktorých ešte neboli vykonané reformy, ktoré sú nutné pre vierohodný pokrok smerom k pristúpeniu k EÚ, najmä pokiaľ ide o nezávislosť a nestrannosť justície, boj proti korupcii na vysokých miestach a organizovanej trestnej činnosti, zvýšenie slobody tlače, predchádzanie konfliktom záujmov a posilnenie externého auditu a občiansku spoločnosť.

Cieľový dátum vykonania: počínajúc programom IPA na rok 2018.

61. Komisia sa rozhodla vykonávať IPA II na základe vlastnej analýzy prostredníctvom odvetvového prístupu, v rámci ktorého sa prostredníctvom IPA podporujú celoodvetvové reformy, a nie samostatné projekty. Pred uplatnením tohto nového prístupu Komisia posúdila pripravenosť odvetví čerpať finančné prostriedky z IPA II. Tieto odvetvové posúdenia poskytli relevantnú a presvedčivú analýzu na určenie oblastí, v ktorých by sa mohol IPA II realizovať s využitím odvetvového prístupu. Neboli však vždy vyčerpávajúce, najmä v prípade troch z piatich použitých kritérií posudzovania: koordinácia darcov v Turecku, analýza odvetvových rozpočtov a jeho rámec posudzovania výkonnosti (**body 27 až 29**).

Odporúčanie 2 – Zlepšiť odvetvové posúdenia

Pri ďalšej aktualizácii svojich odvetvových posúdení by sa Komisia mala v plnej miere zaoberať všetkými kľúčovými prvkami koordinácie darcov v Turecku, analýzou odvetvových rozpočtov, a najmä rámcom posudzovania výkonnosti.

Cieľový dátum vykonania: 31. marca 2019.

62. Okrem financovania z EÚ môže reformnému procesu pomôcť podmienenosť nástroja IPA. Napriek pretrvávajúcemu neuspokojivému pokroku, o ktorom informuje Komisia vo svojich správach o Turecku, sme zistili, že málo využívala podmienenosť nástroja IPA na podporu reforiem v prioritných odvetviach, v ktorých bol pokrok neuspokojivý. Konkrétne Komisia zriedkavo využívala podmienky, ako je možnosť opätovne centralizovať riadenie projektov IPA alebo nápravné opatrenia, ak neboli splnené podmienky projektu. Okrem toho možnosť pozastaviť financovanie z nástroja IPA I, ak neboli dodržané zásady demokracie a právneho štátu, sa výslovne neodzrkadlila v nariadeniach o IPA II (**body 30 až 34**).

63. **Pokiaľ ide o vykonávanie IPA**, kontrolované projekty vo všeobecnosti dosiahli plánované výstupy, čo prispelo k zosúladieniu Turecka s *acquis* a posilneniu jeho administratívnej kapacity, a to aj v prípade, že boli často oneskorené. Zistili sme, že udržateľnosť týchto pozitívnych výsledkov je ohrozená, najmä z dôvodu nedostatočnej politickej vôle, čo ešte zhoršili hromadné prepúšťania, suspendovanie verejných činiteľov a obmedzenia týkajúce sa občianskej spoločnosti (**body 35 až 38, 40 až 45 a 52 až 57**).

Odporúčanie 3 – Viac využívať podmienenosť

Vzhľadom na dosah, ktorý už má zhoršujúca sa situácia v Turecku na udržateľnosť projektov, by Komisia mala viac využívať politickú a projektovú podmienenosť tým, že:

- a) Výboru IPA II navrhne upraviť celkové pridelené finančné prostriedky určené na IPA na rok N, vrátane presmerovania či zníženia prostriedkov IPA II, s cieľom riešiť prípady negatívneho vývoja v oblasti právneho štátu a správy vecí verejných uvedené vo výročnej správe Komisie o Turecku v roku N-1;
- b) do konca roku 2017 a 2020 rozhodne, či Turecku poskytnúť výkonnostnú odmenu. Toto rozhodnutie by malo presne odrážať pokrok smerom k rozšíreniu, efektívne vykonávanie IPA a dosahovanie dobrých výsledkov;
- c) bude stále viac využívať priame hospodárenie na riešenie základných potrieb, ak chýba politická vôľa, najmä pokiaľ ide o boj proti korupcii na vysokých miestach a organizovanej trestnej činnosti, zvýšenie slobody tlače, predchádzanie konfliktom záujmov a posilnenie občianskej spoločnosti.
- d) v prípade nových projektov a vo vhodných prípadoch stanoví podmienky v podobe minimálnych požiadaviek s cieľom podporiť včasné vytvorenie predpokladaných výstupov a udržateľnosť. Keď tieto podmienky nie sú splnené, malo by to viesť k nápravným opatreniam (napr. pozastavenie platby, zrušenie projektu).

Cieľový dátum vykonania: a) od 31. decembra 2018; b) 31. decembra 2018 a 31. decembra 2020; c) a d) 31. decembra 2018.

64. Zistili sa nedostatky v monitorovaní výkonnosti projektov, ako sú napríklad projekty, ktoré neboli vybrané rámcom ROM Komisie, a ukazovatele boli niekedy irelevantné alebo nespoľahlivé alebo pri nich nebola uvedená príslušná východisková hodnota (**bod 39**).

Odporúčanie 4 – Zlepšiť monitorovanie výkonnosti projektov

Komisia by mala rozšíriť rozsah svojich správ o monitorovaní zameranom na výsledky, ktoré sa týkajú činností financovaných EÚ v Turecku, a zlepšiť relevantnosť a spoľahlivosť svojich projektových ukazovateľov tým, že v príslušných prípadoch uvedie údaje o východiskových hodnotách.

Cieľový dátum vykonania: od roku 2018.

65. Ďalším zdrojom obáv je skutočnosť, že pre rozsiahle meškania pri programovaní a realizácii sa nástroj IPA výrazne oneskoril. To viedlo k zníženiu finančných prostriedkov a času, ktorý mali k dispozícii turecké orgány, aby vykonávali následný rozpočet a projekty IPA II a bude ďalej prispievať k oneskoreniam pri zadávaní zákaziek a uzatváraní zmlúv k projektom. Dôvody týchto oneskorení boli známe: niektoré ministerstvá mali slabú administratívnu kapacitu na prípravu návrhov projektov, prechod k odvetvovému prístupu a nadmerná fluktuácia zamestnancov v CFCU, ktorá spravuje väčšinu finančných prostriedkov z IPA v Turecku (**body 46 až 51**).

Odporúčanie 5 – Znížiť objem nahromadených prostriedkov výberovým uplatnením nepriameho hospodárenia

V rámci IPA II by Komisia mala výberovo používať nepriame hospodárenie a prihliadať pritom na objem súvisiacich finančných prostriedkov, zložitost' projektov, ktoré majú turecké orgány pripraviť a zadať, a na kapacitu CFCU.

Cieľový dátum vykonania: postupne, okamžitý začiatok.

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Karel PINXTEN, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 6. februára 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE
predseda

PRÍLOHA I**Kľúčové udalosti potrebné na pochopenie vzťahov medzi EÚ a Tureckom**

1950	13. apríla – Turecko sa stáva členom Rady Európy
1954	18. mája – Turecko ratifikuje Európsky dohovor o ľudských právach
1959	31. júla – Turecko žiada o uzatvorenie Dohody o pridružení do Európskeho hospodárskeho spoločenstva
1963	12. septembra – Turecko podpisuje Dohodu o pridružení do Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ktorá otvára prístup Turecka k programom Spoločenstva (a neskôr Únie)
1987	14. apríla – Turecko žiada o členstvo v Európskom hospodárskom spoločenstve
1995	31. decembra – nadobúda účinnosť dohoda o colnej únii medzi EÚ a Tureckom
1999	12. decembra – Rada potvrdila Turecko ako kandidátsku krajinu
2001	24. marca – Rada schvaľuje prvé prístupové partnerstvo s Tureckom; posledné bude schválené 18. februára 2008
2005	3. októbra – formálne začatie prístupových rokovaní s Tureckom
2006	12. júna – otvorenie prvej kapitoly o pristúpení Turecka (25 – veda a výskum)
2010	September – Turecký parlament prijíma zmenu ústavy, ktorá rozširuje povinnosť armády zodpovedať sa pred civilnými súdmi a zvyšuje právomoc zákonodarcov vymenúvať sudcov. Odporcovia referenda to kritizujú ako obmedzenie nezávislosti armády a súdnictva
2011	December – keďže od roku 2006 bolo otvorených len 13 kapitol, Rada schvaľuje pozitívny program, ktorý má dať prístupovým rokovaniam nový impulz
2013	Máj – protesty v istanbulskom parku Gezi viedli k zatknutiu mnohých tureckých občanov pre podozrenie z členstva v teroristickej organizácii
	17. a 25. decembra – štyria ministri, príbuzní členov kabinetu a rôzni verejní činitelia a podnikatelia sú obvinení z korupcie na vysokej úrovni; následne je preložených a prepustených mnoho prokurátorov, sudcov a príslušníkov polície
2014	14. decembra – pri koordinovaných zásahoch bezpečnostných zložiek sú zadržaní známi tureckí novinári a zástupcovia médií
2016	30. júna – otvorenie 16. kapitoly na prerokovanie (33 – finančné a rozpočtové ustanovenia)
	15. júla – výsledkom pokusu o vojenský prevrat je 241 mŕtvych a 2 196 zranených. Turecko pripisuje neúspešný prevrat Gülenovmu hnutiu, ktoré považuje za teroristickú organizáciu
	9. a 10. decembra 2016: Benátska komisia prijíma stanoviská, v ktorých vyjadruje vážne znepokojenie nad rozsiahlym využívaním mimoriadnych dekrétov

2017	10. a 11. marca – Benátska komisia prijíma stanoviská, v ktorých vyjadruje vážne znepokojenie nad zmenou ústavy, ktorou sa prenášajú právomoci na prezidenta republiky, a tiež nad rozsiahlym využívaním mimoriadnych dekrétov v súvislosti so slobodou médií
	16. apríla – v referende o novej ústave hlasuje väčšina obyvateľstva v prospech zmeny tureckej parlamentnej demokracie na prezidentský systém

Zdroj: EDA podľa údajov Európskej komisie.

PRÍLOHA II**Stav prístupových rokovaní Turecka s EÚ**

Kapitola	Názov	Stav prístupových rokovaní
1	Voľný pohyb tovaru	Nie je otvorená
2	Sloboda pohybu pracovníkov	Nie je otvorená
3	Právo usadiť sa a sloboda poskytovať služby	Nie je otvorená
4	Voľný pohyb kapitálu	Otvorená
5	Verejné obstarávanie	Nie je otvorená
6	Právo obchodných spoločností	Otvorená
7	Právo duševného vlastníctva	Otvorená
8	Politika hospodárskej súťaže	Nie je otvorená
9	Finančné služby	Nie je otvorená
10	Informačná spoločnosť a médiá	Otvorená
11	Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	Nie je otvorená
12	Bezpečnosť potravín, veterinárna a fytosanitárna politika	Otvorená
13	Rybárstvo	Nie je otvorená
14	Dopravná politika	Nie je otvorená
15	Energetika	Nie je otvorená
16	Daňový systém	Otvorená
17	Hospodárska a menová politika	Otvorená
18	Štatistika	Otvorená
19	Sociálna politika a zamestnanosť	Nie je otvorená
20	Politika v oblasti podnikania a priemyslu	Otvorená
21	Transeurópske siete	Otvorená
22	Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov	Otvorená
23	Súdnictvo a základné práva	Nie je otvorená
24	Spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť	Nie je otvorená
25	Veda a výskum	Uzavretá
26	Vzdelávanie a kultúra	Nie je otvorená
27	Životné prostredie a zmena klímy	Otvorená
28	Zdravie a ochrana spotrebiteľa	Otvorená
29	Colná únia	Nie je otvorená
30	Vonkajšie vzťahy	Nie je otvorená
31	Zahraničná, bezpečnostná a obranná politika	Nie je otvorená
32	Finančná kontrola	Otvorená
33	Finančné a rozpočtové ustanovenia	Otvorená
34	Inštitúcie	Nie je otvorená
35	Iné otázky	Nie je otvorená

Zdroj: Európska komisia, 2017.

PRÍLOHA III

Odvetvia IPP v Turecku s pridelenými prostriedkami, podielom celkových pridelených prostriedkov a pri vybraných prioritných odvetviach, so zmluvne dohodnutými sumami

IPA I (2007 – 2013)**(EUR)**

Zložky		Pridelené	Pridelená suma v %	Zmluvne dohodnuté
Zložka prechodná pomoc a budovanie inštitúcií (I)	Právny štát	548 702 551	11,98 %	452 341 541
	Správa vecí verejných	681 747 546	14,88 %	649 386 948
	Iné	388 179 777	8,47 %	
Regionálna a cezhraničná spolupráca (II)		7 000 000	0,15 %	
Regionálny rozvoj (III)		1 626 891 869	35,51 %	
Rozvoj ľudských zdrojov (IV)		455 055 077	9,93 %	395 641 762
Rozvoj vidieka (V)		873 890 000	19,07 %	
Spolu		4 581 466 820	100,00 %	

IPA II (2014 – 2020)**(EUR)**

Odvetvia	Pridelené	Pridelená suma v %	Zmluvne dohodnuté
Právny štát a základné práva	624 900 000	13,91 %	44 793 588
Správa a demokracia	956 500 000	21,30 %	170 771 646
Energetika	93 500 000	2,08 %	
Poľnohospodárstvo	912 200 000	20,31 %	
Doprava	442 800 000	9,86 %	
Životné prostredie	644 600 000	14,35 %	
Konkurencieschopnosť a inovácie	344 400 000	7,67 %	
Vzdelávanie, zamestnanosť a sociálne politiky	435 000 000	9,69 %	0
Územná a regionálna spolupráca	36 995 265	0,82 %	
Spolu	4 490 895 265	100,00 %	

Pozn.: Odvetvia vybrané pre tento audit sú zobrazené so zeleným pozadím.

Zdroj: Európska komisia, údaje k 30. 9. 2017.

PRÍLOHA IV**Prehľad kontrolovaných projektov IPA I**

č.	Projekt	Zmluvne dohodnutá suma	Vyplatená suma	Čerpaná suma v % (vyplatená/zmluvne dohodnutá)	Odstavie	Zložka	Začiatok projektu	Koniec projektu	Predĺžený dátum	Skutočný dátum ukončenia	Výstupy	Oneskorenia	Udržateľnosť
1	Sociálno-ekonomický rozvoj prostredníctvom odminovania a zvyšovania kapacity hraničného dozoru na vonkajších hraniciach Turecka – fáza I a II	65 481 515	43 452 609	66 %	Právny štát	Fáza I	29.05.15	29.05.17		15.12.17			
						Fáza II	10.12.15	15.03.17		31.12.18			
2	Zlepšenie vzťahy medzi masmédiami a súdnictvom	1 615 000	1 453 500	90 %	Právny štát		07.05.13	15.02.15		30.10.15			
3	Zlepšenie civilného dohľadu v Turecku – fáza II	3 800 000	3 433 935	90 %	Právny štát		27.07.12	27.07.14		27.03.15			
4	Zlepšenie efektívnosti tureckého systému trestného súdnictva	3 220 000	2 534 872	79 %	Právny štát		12.03.12	12.12.14		12.12.14			
5	Efektívnosť boja proti praniu špinavých peňazí a proti financovaniu teroristickej činnosti	2 493 879	2 341 879	94 %	Právny štát	Twinning	02.03.15	02.03.17	01.08.17	01.08.17			
						Dodávky	16.12.15	30.07.16		30.07.16			
Právny štát spolu		76 610 394	53 216 795	69 %									
6	Posilnenie inštitucionálnej kapacity úradu národného povoliujúceho úradníka v Turecku na vykonávanie jeho úloh pri realizácii IPA	220 607	192 506	87 %	Správa		21.01.16	07.09.16		07.09.16			
7	Boj proti neformálnej ekonomike a zlepšenie administratívnej kapacity tureckej daňovej správy	2 569 950	1 027 980	40 %	Správa vecí verejných		21.03.16	21.02.18					
8	Posilnenie budovania občianskej spoločnosti a spolupráca medzi občianskou spoločnosťou a verejným sektorom v Turecku (zložka I)	3 757 500	3 479 908	92 %	Správa vecí verejných		01.06.12	26.11.14	01.12.15	01.12.15			
9	Kapacita pre plánovanie miestnych investícií	1 714 500	1 714 500	100 %	Správa vecí verejných		01.11.14	03.11.16		03.11.16			
10	Modernizácia tureckej colnej správy VIII	7 083 015	4 856 998	69 %	Správa vecí verejných	Twinning 1	21.12.15	16.06.16		16.06.16			
						Twinning 2	21.12.15	20.09.17	20.11.17				
						Twinning 3	08.12.15	08.06.16		08.06.16			
						Služby 1	08.02.16	08.02.18					
						Služby 2	07.03.16	06.09.17		06.09.17			
						Dodávky	07.09.15	17.09.16		17.09.16			
Správa vecí verejných spolu		15 945 572	11 265 892	73 %									
11	Odborná príprava v odevnom priemysle a podnikateľská iniciatíva	2 517 049	1 482 684	59 %	Ľudské zdroje	Služby	20.01.16	19.09.17		19.09.17			
						Dodávky	31.05.16	27.09.16		16.01.17			
12	Rast a prosperita podnikateľského ekosystému v Ankare na zvýšenie zamestnanosti mladých ľudí	2 086 710	1 059 219	51 %	Ľudské zdroje	Služby	27.06.16	27.10.17		27.10.17			
						Dodávky	11.01.16	29.03.17		15.05.17			
13	Podpora registrovanej zamestnanosti prostredníctvom lepších usmernení a inspekcií	4 179 877	4 094 551	98 %	Ľudské zdroje	Služby	16.09.14	15.09.16		15.10.16			
						Dodávky	26.03.14	26.07.14		13.11.14			
14	Rozvoj kapacity zamestnancov a zamestnávateľov prostredníctvom informačných a komunikačných technológií	2 392 321	964 321	40 %	Ľudské zdroje	Služby	17.12.15	17.08.17	17.10.17	17.10.17			
						Dodávky	22.06.16	20.10.16		15.12.16			
15	Podpora sociálneho začleňovania v oblastiach husto osídlených rómmami	8 440 644	3 912 423	46 %	Ľudské zdroje	Služby	09.11.15	08.11.17					
						Dodávky	20.10.15	01.04.16		02.11.16			
Ľudské zdroje spolu		19 616 600	11 513 198	59 %									
Spolu		111 572 566	75 995 885	68 %									

Zdroj: analýza EDA na základe dátumov a údajov Európskej komisie k 30.9.2017.

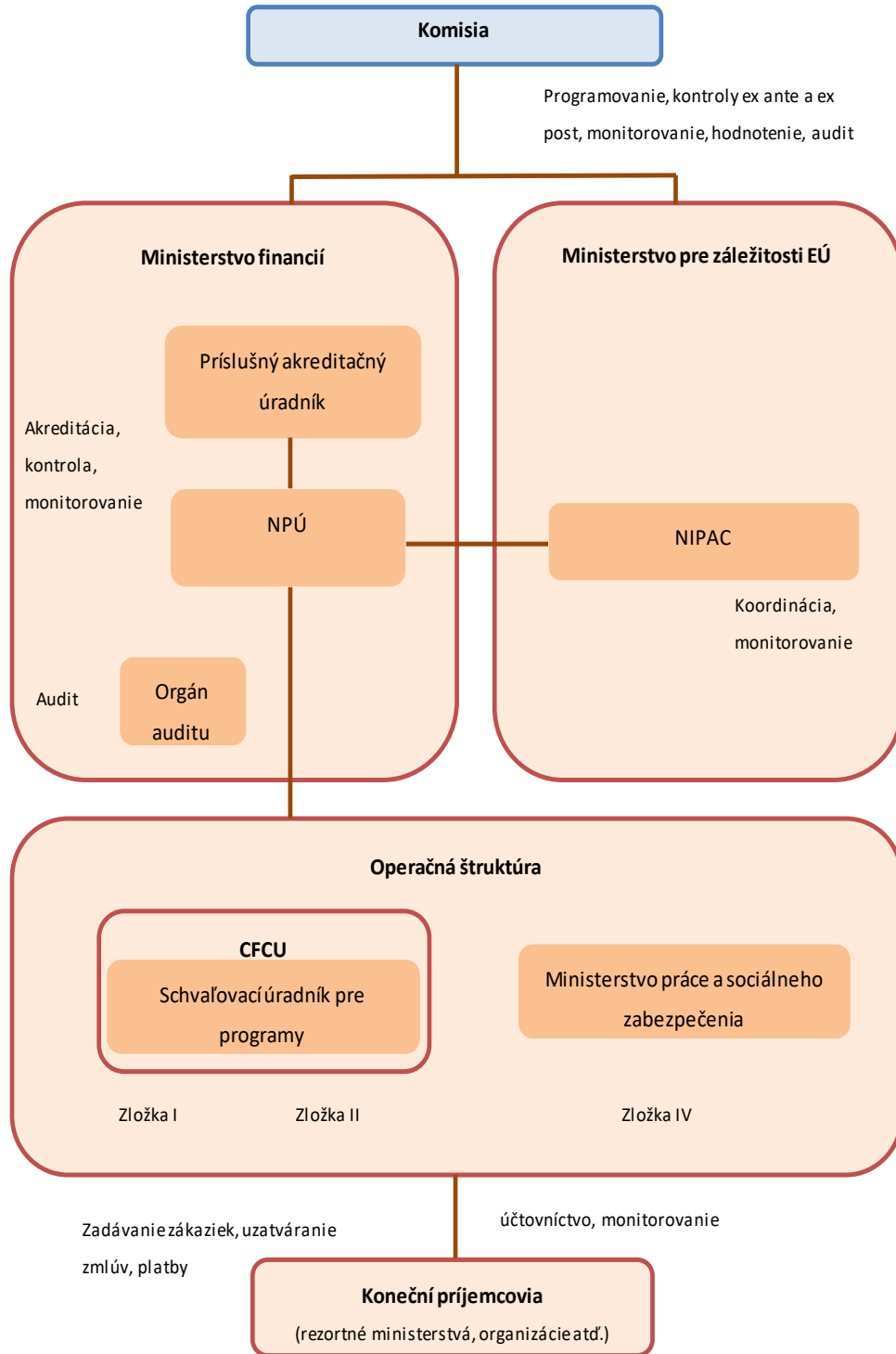
	Výstupy	Oneskorenia	Udržateľnosť
	Vytvorené	2 mesiace alebo menej	Pravdepodobná
	Čiastočne vytvorené	Viac než 2 mesiace, ale zmiernené	Ohrozená
	Nevytvorené	Viac než 2 mesiace, nezmiernené	Neppravdepodobná
	Realizačná fáza neumožnila uskutočniť posúdenie		

Skutočný dátum ukončenia: zmluvné ukončenie (dokončenie, uplynutie lehoty alebo predpokladaný dátum dokončenia).

PRÍLOHA V**Zoznam rozhovorov v rámci auditu vykonaných v Turecku v roku 2017**

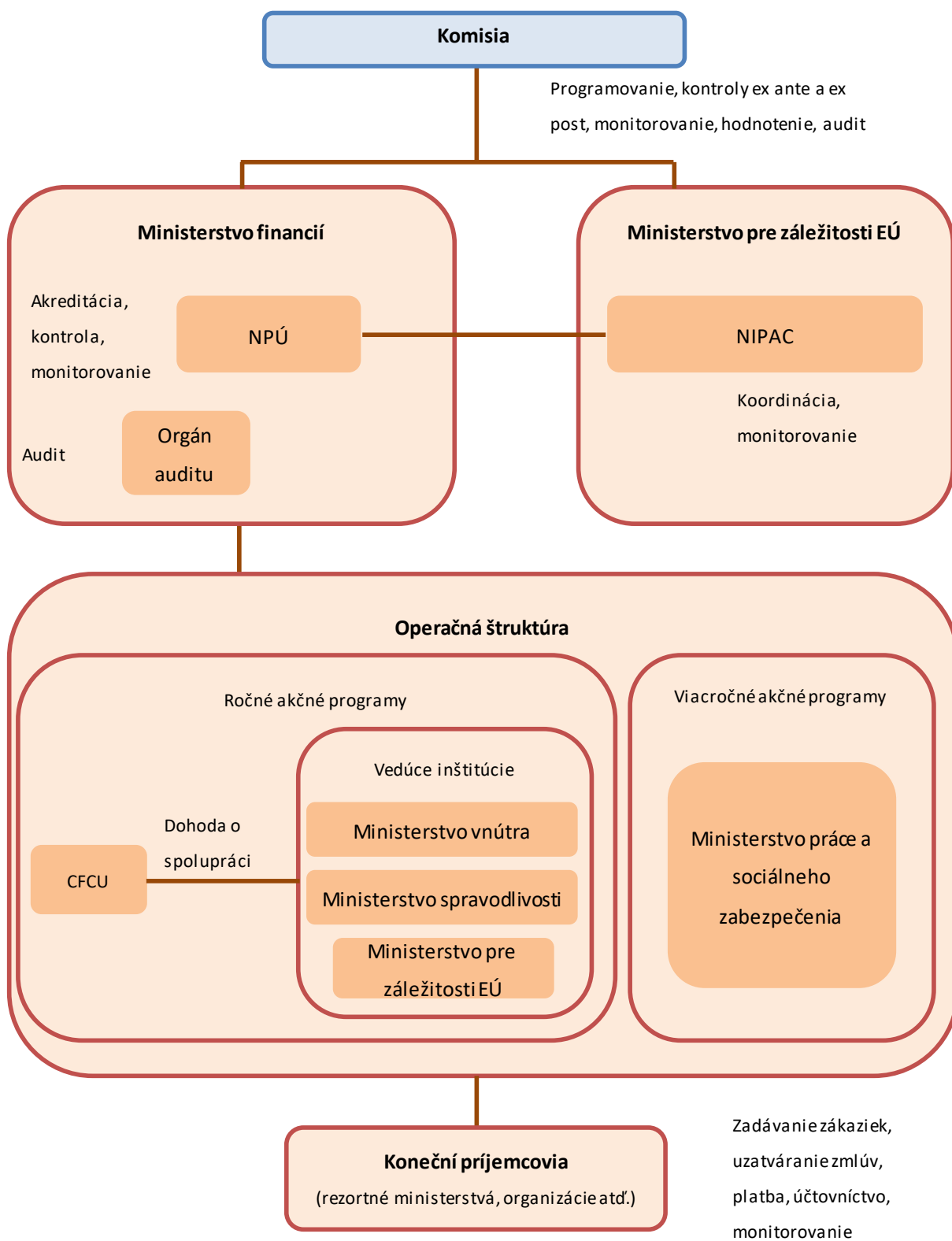
Návštevy	Názov navštíveného subjektu
13. marca	Delegácia EÚ, veľvyslanec a rôzne oddelenia
14. marca	Ministerstvo pre záležitosti EÚ, veľvyslanec/národný koordinátor IPA a riaditeľstvo pre finančnú spoluprácu
14. marca	Turecký účtovný dvor, predseda
15. marca	Ministerstvo vnútra, odbor záležitostí EU a zahraničných vzťahov
15. marca	Ministerstvo vnútra (kancelária pre riadenie hraníc, turecké centrum pre odstraňovanie mín) s delegátmi z ministerstva obrany
15. marca	UNDP (projektová kancelária)
15. marca	Ministerstvo pre záležitosti EÚ, tím pre občiansku spoločnosť
15. marca	Ministerstvo vnútra, odbor vývoja stratégií
16. marca	Ministerstvo spravodlivosti (rôzne odbory)
16. marca	Rada Európy (projektová kancelária)
16. marca	Ministerstvo financií, správa príjmov
16. marca	Výbor pre finančnú kontrolu, orgán auditu IPA
17. marca	Podsekretariát pre ministerstvo financií, Centrálna finančná a kontrakčná jednotka IPA
17. marca	Tím vedúcich poradcov z iniciatívy Podpora na zlepšenie správy a riadenia vecí verejných (SIGMA) posudzujúci Turecko
17. marca	Podsekretariát pre ministerstvo financií, národný povoľujúci úradník IPA
20. marca	Inšpekčná rada úradu predsedu vlády, služba pre koordináciu boja proti podvodom
20. marca	Ministerstvo cla a obchodu, generálne riaditeľstvo pre EÚ a vonkajšie vzťahy a generálne riaditeľstvo pre presadzovanie práv colnými orgánmi
20. marca	Ministerstvo práce a sociálnych vecí, riaditeľstvo pre EÚ a finančnú pomoc
20. marca	Ankarská agentúra pre rozvoj
21. marca	Svetová banka
21. marca	Inštitúcia sociálneho zabezpečenia
21. marca	Blízkovýchodná technická univerzita
21. marca	Ministerstvo práce a sociálnej politiky
21. marca	Ministerstvo financií (Rada pre vyšetrovanie finančných trestných činov) s delegátmi z Tureckej agentúry pre bankovú reguláciu a dohľad
22. marca	Agentúra pre rozvoj východného Čierneho mora v Trabzone
22. marca	Verejné vzdelávacie stredisko v Giresune
22. marca	Ministerstvo rozvoja
22. marca	Delegácia EÚ
23. marca	Stredisko sociálnych služieb v Istanbule

Zdroj: EDA. Všetky návštevy sa uskutočnili v Ankare, ak nie je uvedené inak.

PRÍLOHA VI**IPA I****Nepriame hospodárenie v rámci IPA I**

Nepriame hospodárenie v rámci IPA II

IPA II



**ODPOVEDE KOMISIE NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV:
„PREDVSTUPOVÁ POMOC EÚ TURECKU: DOTERAZ IBA OBMEDZENÉ
VÝSLEDKY“**

POZNÁMKY:

Rámček 3 – Financovanie IPA na podporu slobody tlače (2007 – 2016)

Komisia poznamenáva, že v rámci nástroja IPA II je 35 % orientačne pridelených prostriedkov na roky 2014 – 2020 vyčlenených na podporu demokracie a zásad právneho štátu. Základné práva vrátane slobody tlače sú jednoznačne prioritnou oblasťou. Vzhľadom na všeobecné oneskorenia na začiatku realizácie nástroja IPA II sa takéto projekty ešte nezačali. Komisia by chcela zdôrazniť, že nástroj IPA nie je jediným nástrojom na podporu slobody tlače; medzi doplnkové nástroje patria európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva a nástroj na podporu občianskej spoločnosti pre viaceré krajiny. Napríklad v rámci nástroja EIDHR bolo v rokoch 2013 – 16 sedem projektov týkajúcich sa médií zameraných na Turecko.

Rámček 9 – „Lepšie vzťahy medzi masovými médiami a súdnictvom“ (projekt č. 2)

Komisia poznamenáva, že správy o monitorovaní zameranom na výsledky poskytujú prehľad o pokroku v realizácii projektu v určitom čase.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Odporúčanie 1 – Lepšie zacieliť finančné prostriedky v rámci nástroja IPA na základe stanovených cieľov

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Komisia berie na vedomie plánovaný dátum vykonávania a zváži stanovenie nových priorít na základe programového plánovania na rok 2018, a to v medziach politických usmernení.

Komisia poznamenáva, že pokrok v takýchto citlivých oblastiach nezávisí len od finančných prostriedkov pridelených z nástroja IPA, ale čo je dôležitejšie, od politickej vôle tureckých orgánov.

Odporúčanie 2 – Zlepšiť posudzovanie využívajúce sektorový prístup

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 3 – Zvýšiť využívanie podmienenosti

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 4 – Zlepšiť monitorovanie výkonnosti projektov

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Odporúčanie 5 – Znížiť počet nevyriešených prípadov prostredníctvom selektívneho uplatňovania nepriameho riadenia

Komisia toto odporúčanie prijíma.

Udalosť	Dátum
Schválenie memoranda o plánovaní auditu/začiatok auditu	17.1.2017
Oficiálne zaslanie návrhu správy Komisii (alebo inému kontrolovanému subjektu)	7.12.2017
Schválenie konečnej správy po námietkovom konaní	6.2.2018
Prijatie oficiálnych odpovedí Komisie (alebo iného kontrolovaného subjektu) vo všetkých jazykoch	8.3.2018

Turecko je ako kľúčový zahranično-politický partner a kandidátsky štát na členstvo v EÚ najväčším príjemcom pomoci EÚ mimo EÚ. Kontrolovali sme účinnosť predvstupovej pomoci vo výške 3,8 mld. EUR určenej na oblasti právneho štátu, správy vecí verejných a ľudských zdrojov. Zistili sme, že pomoc je vo všeobecnosti navrhnutá dobre a projekty zabezpečujú výstupy. Avšak najmä z dôvodu chýbajúcej politickej vôle a preto, že Komisia málo využívala podmienky, nebola pomoc EÚ dostatočne zameraná na niektoré základné potreby a udržateľnosť výsledkov je často ohrozená. Účinnosť financovania preto považujeme len za obmedzenú a predkladáme niekoľko odporúčaní na zlepšenie vrátane lepšieho zacielenia finančných prostriedkov a častejšieho využívania podmienok.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx
Webová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.