

IV

(Informácie)

INFORMÁCIE INŠTITÚCIÍ A ORGÁNOV EURÓPSKEJ ÚNIE

DVOR AUDÍTOROV

OSOBITNÁ SPRÁVA Č. 5/2007

o riadení programu CARDS Komisiou spolu s odpoveďami Komisie

(podľa článku 248 ods. 4 druhého pododseku Zmluvy o ES)

(2007/C 285/01)

OBSAH

| | <i>Bod</i> | <i>Strana</i> |
|--|------------|---------------|
| ZOZNAM SKRATIEK | | 3 |
| ZHRNUTIE | I – VIII | 4 |
| ÚVOD | 1 – 7 | 5 |
| ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP | 8 – 10 | 5 |
| PRIPOMIENKY | 11 – 60 | 6 |
| Nedostatky strategického usmernenia v procese programovania | 11 – 27 | 6 |
| Príliš všeobecná formulácia národných strategických dokumentov, nedostatok jasných priorit vo viacročných indikatívnych programoch, chýbajúce účinné usmernenie pomoci | 11 – 19 | 6 |
| Nedostatky strategického usmernenia zapríčiňujú problémy pri implementácii | 20 | 7 |
| Presmerovanie pomoci z investičnej podpory na budovanie inštitúcií | 21 – 27 | 7 |
| Účinnými riadiacimi štruktúrami sa zabezpečilo rýchle poskytnutie pomoci, národné administratívne kapacity však boli spochybnené | 28 – 41 | 9 |
| Riadiace štruktúry neboli vždy primerané | 28 – 37 | 9 |
| Pomoc sa poskytla rýchlo avšak bez dostatočného zohľadnenia schopnosti prijímateľskej krajiny čerpať finančné prostriedky | 38 – 41 | 11 |
| Riadiaci prístup Komisie nenapomáhal zvýšeniu zodpovednosti prijímateľskej krajiny | 42 – 54 | 12 |
| Obmedzené zodpovednosti prijímateľskej krajiny vo fázach identifikácie projektov a verejnej súťaže | 45 – 52 | 12 |
| Chýbajúca vlastnícka zodpovednosť krajiny za koordináciu investorov | 53 – 54 | 14 |
| Nejednotný prístup k monitorovaniu a hodnoteniu | 55 – 60 | 14 |

| | <i>Bod</i> | <i>Strana</i> |
|---|------------|---------------|
| ZÁVERY A ODPORÚČANIA | 61 – 70 | 15 |
| Nakoľko bolo riadenie programu CARDS Komisiou účinné? | 61 | 15 |
| Nakoľko bolo strategické usmernenie, pomocou ktorého sa programy riadili, primerané a logické? | 62 – 64 | 15 |
| Nakoľko boli stanovené a uplatňované riadiace prístupy Komisie vhodné a účinné? | 65 – 67 | 15 |
| Do akej miery sa pomocou financovaných projektov podporila vlastnícka zodpovednosť prijímateľskej krajiny? | 68 – 69 | 16 |
| Nakoľko sa prostredníctvom monitorovania a hodnotenia účinne zistili nedostatky a šírili informácie? Prijala Komisia následné opatrenia včas? | 70 | 16 |
| Odpovede Komisie | | 19 |

ZOZNAM SKRATIEK

| | |
|----------|--|
| ARF | Albánsky rozvojový fond |
| CARDS | Pomoc Spoločenstva pre rekonštrukciu, rozvoj a stabilizáciu (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) |
| CFCU | Centrálne finančná a kontrakčná jednotka (Central Finance and Contracting Unit) |
| CSP | Národný strategický dokument (Country Strategy Paper) |
| EAR | Európska agentúra pre obnovu (European Agency for Reconstruction) |
| ECPA | Misia policajnej pomoci Európskej komisie v Albánsku (EC Police Assistance mission in Albania) |
| EÚ | Európska únia |
| EURALIUS | Európska misia pre podporu súdneho systému v Albánsku |
| GR ELARG | Generálne riaditeľstvo pre rozšírenie |
| GR RELEX | Generálne riaditeľstvo pre vonkajšie vzťahy |
| KFOR | Mierové jednotky v Kosove vedené NATO (NATO led Kosovo Force) |
| NKI | Najvyššia kontrolná inštitúcia |
| OBSE | Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe |
| OSN | Organizácia spojených národov |
| UNMIK | Misia dočasnej civilnej správy OSN v Kosove (United Nations Mission in Kosovo) |

ZHRNUTIE

I. Hlavnými cieľmi programu pomoci Spoločenstva pre rekonštrukciu, rozvoj a stabilizáciu (CARDS) je prispievať k účasti príjemcov na stabilizačnom a asociačnom procese a zvýšiť zodpovednosť krajín a subjektov západného Balkánu v tomto procese. Program CARDS bol navrhnutý tak, aby sa prostredníctvom neho podporovala udržateľná reforma, ktorá by bola v súlade s EÚ, upevnila stabilita a aby sa región priblížil Európskej únii. Pridelené rozpočtové prostriedky na tento program na obdobie rokov 2000 – 2006 predstavovali viac než 5 000 mil. EUR (pozri body 1 až 7).

II. Dvor audítorov uskutočnil audit programu CARDS s cieľom dospieť k záveru, pokiaľ ide o účinnosť riadenia Komisie, pričom sa posudzovalo (pozri bod 8):

- a) či strategické usmernenie, pomocou ktorého sa program riadil, bolo primerané a logické;
- b) či boli stanovené a uplatňované riadiace prístupy Komisie vhodné a účinné;
- c) či sa prostredníctvom projektov financovaných v rámci tohto programu podporila vlastnícka zodpovednosť krajiny a
- d) či sa prostredníctvom monitorovania a hodnotenia účinne zistili nedostatky a informovalo o zisteniach a či Komisia prijala následné opatrenia včas.

III. Strategické usmernenie Komisie bolo príliš všeobecné. Bolo primerané pre fázu obnovy, nie však pri náročnejších cieľoch týkajúcich sa budovania inštitúcií. V národnom strategickom dokumente nebola naznačená dostatočná orientácia, najmä preto, že nebol podložený vhodne načasovanými odvetvovými stratégiami. Vo viacročných indikatívnych programoch neboli stanovené priority medzi rôznymi oblasťami pomoci ani v rámci nich. Na skvalitnenie usmernenia pri výbere akcií sa nevyužili európske partnerstvá zavedené v roku 2004 (pozri body 11 až 27).

IV. Poskytovanie pomoci EÚ krajinám západného Balkánu v minulosti komplikovalo uplatňovanie troch rôznych právnych základov, pomalá implementácia programov a prílišná centralizácia. Nariadením o programe CARDS sa právne základy zjednotili. Komisia tiež úspešne zabezpečila, že sa pomoc poskytovala rýchlo, hoci niekedy za cenu schopnosti prijímateľskej krajiny profitovať z pomoci. Komisia uplatňovala štyri rozličné prístupy k riadeniu. Dva hlavné prístupy – právomoci prenesené na delegácie a Európska agentúra pre obnovu (EAR) – boli prevažne účinné a primerané (pozri body 28 až 41).

V. Hoci Komisia považovala vlastnícku zodpovednosť prijímateľských krajín za prioritu, neuplatňoval sa žiaden dôsledný prístup na dosiahnutie tohto cieľa a použitými prístupmi k riadeniu sa táto zodpovednosť nepodporila (pozri body 42 až 54).

VI. Monitorovanie a hodnotenie boli čiastočne uspokojivé, avšak medzi delegáciami a EAR existujú rozdiely. V dôsledku chýbajúcich primeraných projektových ukazovateľov sa znížila účinnosť monitorovania (pozri body 55 až 60).

VII. Dvor audítorov dospel k záveru, že riadenie programu CARDS Komisiou zväčša úspešne prispievalo k stabilizácii a obnove prijímateľských krajín. Pomoc však bola menej účinná v zlepšovaní administratívnych kapacít, a to v dôsledku menšieho zamerania sa na budovanie inštitúcií v prvotných fázach a nedostatočnej schopnosti prijímateľských krajín čerpať poskytovanú pomoc (pozri body 61 až 70).

VIII. Platnosť nariadenia o programe CARDS uplynula na konci roku 2006 a v roku 2007 nadobudol účinnosť nový nástroj predstupovej pomoci. Dvor audítorov odporúča, aby Komisia: zlepšila svoje strategické usmernenie; zabezpečila, aby sa pri rýchlosti implementácie plne zohľadňovala schopnosť príjemcov čerpať pomoc; stanovila účinnú stratégiu na zabezpečenie vlastníckej zodpovednosti prijímateľských krajín; a rozšírila uplatňovanie osvedčených postupov aj na monitorovanie a hodnotenie (pozri body 61 až 70).

ÚVOD

1. CARDS je akronym vytvorený z názvu programu pomoci Spoločenstva pre rekonštrukciu, rozvoj a stabilizáciu (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation). Program CARDS ⁽¹⁾ sa týka týchto krajín západného Balkánu: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Chorvátsko, Federatívna republika Juhoslávia a Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko. Pokiaľ ide o pomoc Federatívnej republike Juhoslávia a nástupníckemu Štátnemu spoločenstvu Srbska a Čiernej Hory ⁽²⁾, program CARDS bol rozdelený na tri ročné programy: Srbsko ⁽³⁾, Kosovo a Čierna Hora.

2. Program CARDS je súčasťou stabilizačnej a asociačnej stratégie Európskej únie vo vzťahu ku krajinám západného Balkánu, ktorá bola vytvorená v reakcii na vojny v bývalej Juhoslávii v 90. rokoch. Stabilizačná a asociačná stratégia určila koniec vojenského konfliktu, začiatok fyzickej obnovy a opätovné naštartovanie ekonomiky krajín (t. j. stabilizácia) a čoraz užšie vzťahy s Európskou úniou (t. j. asociácia). Európska rada sa na svojom zasadnutí v júni 2000 otvorene vyjadrila, že táto integrácia môže v konečnom dôsledku viesť k členstvu v Európskej únii.

3. V odôvodneniach nariadenia o programe CARDS sa definuje hlavný cieľ pomoci: „Existujúca pomoc Spoločenstva by sa mala rozšíriť a presmerovať na jej prispôbenie politickým cieľom Európskej únie pre túto oblasť, a najmä na prispenie k procesu stabilizácie a pričlenenia a zvýšenie zodpovednosti prijímajúcich krajín a subjektov vo vzťahu k tomuto procesu.“ V súlade s uvedeným nariadením by sa mala okrem toho venovať osobitná pozornosť regionálnemu rozmeru pomoci Spoločenstva.

4. Stabilizačný a asociačný proces je progresívnym partnerstvom, v ktorom EÚ ponúka kombináciu obchodných výhod (autonómne obchodné opatrenia), hospodárskej a finančnej pomoci (program CARDS) a zmluvných vzťahov (stabilizačné a asociačné dohody).

⁽¹⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 2666/2000 (Ú. v. ES L 306, 7.12.2000, s. 1).

⁽²⁾ Štruktúra Federatívnej republiky Juhoslávia sa vo februári 2003 zmenila a vytvorilo sa štátne spoločenstvo dvoch republík – Srbska a Čiernej Hory. Ústavná charta umožnila obom republikám po troch rokoch vyhlásiť referendum o nezávislosti. Referendum o nezávislosti sa v Čiernej Hore konalo na jar roku 2006 a splnilo všetky medzinárodné štandardy. Počet hlasov za ukončenie zväzku so Srbskom presiahol 55 % hranicu, čo Čiernej Hore umožnilo 3. júna 2006 formálne vyhlásiť nezávislosť. O dva dni neskôr Srbsko vyhlásilo, že je nástupníckym štátom spoločenstva Srbska a Čiernej Hory.

⁽³⁾ V celej správe preto zmienka o Srbsku nezahŕňa kraj Kosovo.

5. Celkový rozpočet na program CARDS bol v období rokov 2000 až 2006 vyše 5 000 mil. EUR a bol určený najmä na investičnú podporu a budovanie inštitúcií. Celkový počet obyvateľov regiónu západného Balkánu je približne 24 miliónov. Rozpočtové prostriedky pridelené na program CARDS teda predstavujú ročnú podporu vo výške 30 EUR na obyvateľa, čo dokazuje politickú dôležitosť tohto regiónu pre EÚ ⁽⁴⁾.

6. Hlavnými oblasťami pomoci v rámci programu CARDS sú:

- a) obnova, stabilizácia demokracie, zmierenie a návrat utečencov;
- b) inštitucionálny a legislatívny rozvoj vrátane harmonizácie s normami a prístupmi Európskej únie, posilnenie demokracie a právneho štátu, ľudských práv, občianskej spoločnosti a médií a fungovanie trhového hospodárstva;
- c) udržateľný hospodársky a sociálny rozvoj vrátane štrukturálnej reformy;
- d) podpora užších vzťahov a regionálnej spolupráce medzi jednotlivými krajinami navzájom a medzi týmito krajinami, EÚ a (v tom čase) kandidátskymi krajinami strednej Európy.

7. V Európskej komisii za riadenie programu CARDS do začiatku roku 2005 spoločne zodpovedali generálne riaditeľstvo pre vonkajšie vzťahy (GR RELEX) a Úrad pre spoluprácu EuropeAid. GR RELEX zodpovedalo za politické vzťahy a strategický rozvoj, napríklad za prípravu národných strategických dokumentov a viacročných indikatívnych programov. Zodpovednosťou Úradu pre spoluprácu EuropeAid bolo riadenie ročných programov. Začiatkom roku 2005 prevzalo generálne riaditeľstvo pre rozšírenie (GR ELARG) zodpovednosť za celý projektový cyklus od vypracovania postupu a programovania až po realizáciu.

ROZSAH AUDITU A AUDÍTORSKÝ PRÍSTUP

8. Účelom auditu Európskeho dvora audítorov bolo posúdiť účinnosť riadenia programu CARDS Komisiou. Hlavnými cieľmi auditu bolo zistiť, do akej miery:

- a) bolo strategické usmernenie, pomocou ktorého sa program riadil, primerané a logické;
- b) boli stanovené a uplatňované riadiace prístupy Komisie vhodné a účinné;

⁽⁴⁾ Pre porovnanie – v nariadení o programe TACIS, ktorý sa týka rovnakého obdobia ako CARDS, sa vyčlenili rozpočtové prostriedky vo výške menej než 2 EUR na obyvateľa za rok.

- c) sa prostredníctvom projektov financovaných v rámci tohto programu podporila vlastnícka zodpovednosť krajiny;
- d) sa prostredníctvom monitorovania a hodnotenia účinne zistili nedostatky a informovalo o zisteniach a či Komisia prijala následné opatrenia včas.

9. Audit zahŕňal preskúmanie strategických a plánovacích dokumentov, usmernení a správ. Okrem toho sa preskúmala reprezentatívna vzorka projektov programu CARDS (príloha) za obdobie rokov 2002 – 2005.

10. V rámci auditu sa preskúmali aj príslušné hodnotiace správy, ktoré boli vypracované v mene Komisie, vrátane hodnotenia programu CARDS v polovici obdobia ⁽¹⁾, ktoré sa skončilo v júni 2004, ako aj následné opatrenia prijaté Komisiou. Dvor audítorov dospel k záveru, že správy sú dostatočným základom na to, aby sa ich výsledky použili ako doplňujúce dôkazy ku kontrolným zisteniam Dvora audítorov ⁽²⁾.

PRIPOMIENKY

Nedostatky strategického usmernenia v procese programovania

Príliš všeobecná formulácia národných strategických dokumentov, nedostatok jasných priorít vo viacročných indikatívnych programoch, chýbajúce účinné usmernenie pomoci

11. Nariadenie o programe CARDS tvorí právny základ hlavných strategických dokumentov, ktoré sa používajú pri pomoci v rámci programu CARDS: „Pomoc Spoločenstva by sa mala riadiť strategickým systémom a ročným a viacročným plánovaním, ktoré sa predložia na posúdenie riadiacej komisii zriadenej týmto nariadením.“

⁽¹⁾ V článku 13 nariadenia o programe CARDS sa stanovuje, že „Komisia predloží Rade najneskôr do 30. júna 2004 hodnotiacu správu spolu s návrhmi pre budúcnosť tohto nariadenia a pre všetky zmeny a doplnenia, ktoré je potrebné prijať“.

⁽²⁾ Hlavnými závermi hodnotenia pomoci poskytnutej balkánskym krajinám v súlade s nariadením o programe CARDS (ES) č. 2666/2000 (zmluva č.: B7 – 6510/2002/005) boli:

- program CARDS bol veľmi dôležitý pri zabezpečovaní finančnej a technickej podpory stabilizačného a asociačného procesu;
- centralizovaný charakter a prístup by sa mohli stať prekážkami vlastnickej zodpovednosti a účinnosti programu;
- hlavnou výzvou bolo dosiahnutie rovnováhy medzi podporou budovania inštitúcií a investíciami do rozvoja;
- regionálny rozmer programu nebol dostatočný.

12. Dvor audítorov posudzoval, do akej miery sa program CARDS riadil náležitým strategickým usmernením a zameriaval sa na konkrétne potreby zainteresovaných krajín a či sa zároveň dodržali ciele programu stanovené v právnych predpisoch a proces stabilizácie a pričlenenia v širšom zmysle.

13. Komisia v súlade s nariadením o programe CARDS definovala strategický rámec pre krajiny západného Balkánu spolu s národnými strategickými dokumentmi pre jednotlivé krajiny a regionálnym strategickým dokumentom, v ktorom sa zohľadnili všetky prijímateľské krajiny. Komisia vypracovala v súlade s požiadavkami stanovenými v právnom rámci dva viacročné indikatívne programy, jeden za každú krajinu a jeden za regionálny medzištátny program na obdobia rokov 2002 – 2004 a 2005 – 2006.

14. Európska rada schválila na konci prvého obdobia viacročného indikatívneho programu v roku 2004 dokumenty o európskom partnerstve týkajúce sa Albánska, Bosny a Hercegoviny, Bývalej juhoslovskej republiky Macedónsko a Srbska a Čiernej Hory vrátane Kosova ⁽³⁾ s cieľom zintenzívniť stabilizačný a asociačný proces ⁽⁴⁾. Partnerstvá sa vypracovali pre všetky krajiny v regióne a určili sa v nich oblasti, pre ktoré je potrebné prijať opatrenia, ako aj povinnosti, ktoré musia partnerské krajiny splniť, aby sa priblížili Európskej únii. Pomoc EÚ sa mala zamerať na priority stanovené v partnerstvách.

15. Počas auditu sa zistili nedostatky v strategickom usmernení mechanizmov programovania CARDS. Hoci boli stratégie opísané v národných strategických dokumentoch formálne v súlade s usmerneniami Komisie k národným strategickým dokumentom, boli príliš všeobecne formulované na to, aby sa dali použiť pri programovaní. Národné strategické dokumenty sa neaktualizovali tak, aby sa v nich odrážali hlavné zmeny, ako napríklad dokumenty Rady o európskom partnerstve.

16. Vo viacročných indikatívnych programoch neboli stanovené priority medzi rôznymi odvetvami a v rámci nich, tak ako sa požaduje v usmerneniach Komisie ⁽⁵⁾, a nenaznačil sa ani časový rozvrh plánovaných akcií. Prvé európske partnerstvo v roku 2004 bolo pre Komisiu možnosťou, aby presnejšie zamerala svoje akcie v rámci viacročného indikatívneho programu na obdobie rokov 2005 – 2006 ⁽⁶⁾. Hoci sa viacročné indikatívne programy na obdobie rokov 2005 – 2006 odvolávali na priority európskeho partnerstva, neposkytovali dostatočné usmernenie pri výbere akcií, ktoré sa mali financovať.

⁽³⁾ Na základe nariadenia Rady (ES) č. 533/2004 (Ú. v. EÚ L 86, 24.3.2004, s. 1).

⁽⁴⁾ Európske partnerstvo s Chorvátskom bolo schválené rozhodnutím Rady 2004/648/ES (Ú. v. EÚ L 297, 22.9.2004, s. 19).

⁽⁵⁾ Pozri bod 3.1.4 usmernení na implementáciu spoločného rámca pre národné strategické dokumenty.

⁽⁶⁾ Od roku 2004, keď sa Chorvátsko stalo kandidátskou krajinou, čerpaloby výhody z predstupových nástrojov. Revízia viacročného indikatívneho programu CARDS na obdobie rokov 2005 – 2006 preto nebola nevyhnutná.

17. Podľa nariadenia o programe CARDS je riadiaci výbor CARDS ⁽¹⁾ povinný predložiť stanovisko k usmerneniam k programovaniu CARDS, k viacročným indikatívnym programom a k ročným programom so zámerom zlepšiť strategické usmernenie v procese programovania. V skutočnosti však nič nepotvrďuje, že práca výboru prispela k zlepšeniu kvality navrhovaných dokumentov.

18. Podrobné odvetvové analýzy Komisie a/alebo národné stratégie prijímateľských krajín väčšinou neboli k dispozícii alebo boli vypracované príliš neskoro na to, aby sa prostredníctvom nich zlepšilo strategické usmernenie. V dôsledku toho sa projekty nevyberali na základe objektívnych kritérií a v niektorých prípadoch sa vyberali v reakcii na *ad hoc* žiadosti príjemcov.

19. Napriek tomu, že proces identifikácie bol komplexný, nepoužila sa jasná metodika na optimalizáciu výberu projektov. Nevykonala sa napríklad analýza nákladov a prínosov ⁽²⁾ ani iná komparatívna analýza možných alternatívnych projektov pred ich výberom. Niektoré projekty boli jednoducho pokračovaním podpory z predchádzajúceho obdobia. Neexistovali žiadne usmernenia, ktoré by pomohli pri rozhodovaní o pomoci, ktorá by najlepšie podporila stabilizačný a asociačný proces.

Nedostatky strategického usmernenia zapríčínajú problémy pri implementácii

20. Pri audite sa zistili rozdiely medzi plánovanými a realizovanými projektmi. Pre nesúhlas prijímateľských krajín sa ne-realizovali niektoré zásadne dôležité projekty alebo projekty, pri ktorých sa ignorovali počiatočné plány (pozri rámček 1).

Rámček 1

Príklady nerealizovaných projektov

Prípád 1: Chýbajúca politická podpora srbskej najvyššej kontrolnej inštitúcie (NKI)

EAR už v roku 2001 určila nevyhnutné základné prvky dôležitej inštitucionálnej reformy vlády v Srbsku, vrátane podpory štátnej pokladnice, útvaru vnútorného auditu, ako aj projektu na vytvorenie najvyššej kontrolnej inštitúcie. Srbský parlament však nepodporil NKI a projekt bol pozastavený až do programu v roku 2006.

Prípád 2: Misia policajnej pomoci Európskej komisie v Albánsku

V projektovom formulári odvetvia spravodlivosti a vnútra Albánska na programový rok 2002 sa uvádza, že úlohou zložky polície a verejného poriadku bude „prispieť k budovaniu právneho štátu a fungujúceho policajného zboru“. Stanovilo sa v ňom, že „projekt sa bude realizovať prostredníctvom podpory misie policajnej pomoci Európskej Komisie (ECPA), vzdelávania a súvisiacej investičnej podpory“. Z 8 mil. EUR pridelených zložke polície a verejného poriadku sa podľa plánu mali 4 mil. EUR použiť na podporu budovania inštitúcií (financovanie misie ECPA), 2,5 mil. EUR na vzdelávanie a podpornú zložku a 1,5 mil. EUR na investičnú zložku.

V skutočnosti sa projektový formulár úplne ignoroval. Na financovanie misie ECPA sa nevynaložili žiadne finančné prostriedky. 4,7 mil. EUR sa použilo na informačnú komunikačnú sieť, 1,9 mil. EUR na napájacie zariadenie a 1 mil. EUR na grant Organizácii Spojených národov na podporu programu reformy odvetvia bezpečnosti.

Presmerovanie pomoci z investičnej podpory na budovanie inštitúcií

21. Pretože prijímateľské krajiny sa v prvých rokoch zotavovali z vojny, program CARDS sa zameriaval skôr na obnovu (prostredníctvom investičných projektov) ako budovanie inštitúcií. Avšak ako program napredoval, bolo potrebné klásť väčší dôraz na budovanie inštitúcií.

22. O presmerovanie pomoci sa zasadzoval orgán udeľujúci absolútorium. Európsky parlament vo svojej správe o Európskej agentúre pre obnovu (EAR) uverejnenej v máji 2002 vyjadril názor, že EAR by mala výrazne zvýšiť vyplácanie pomoci EÚ v dvoch krajinách (Federatívnej republike Juhoslávia a Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko) v prospech budovania inštitúcií.

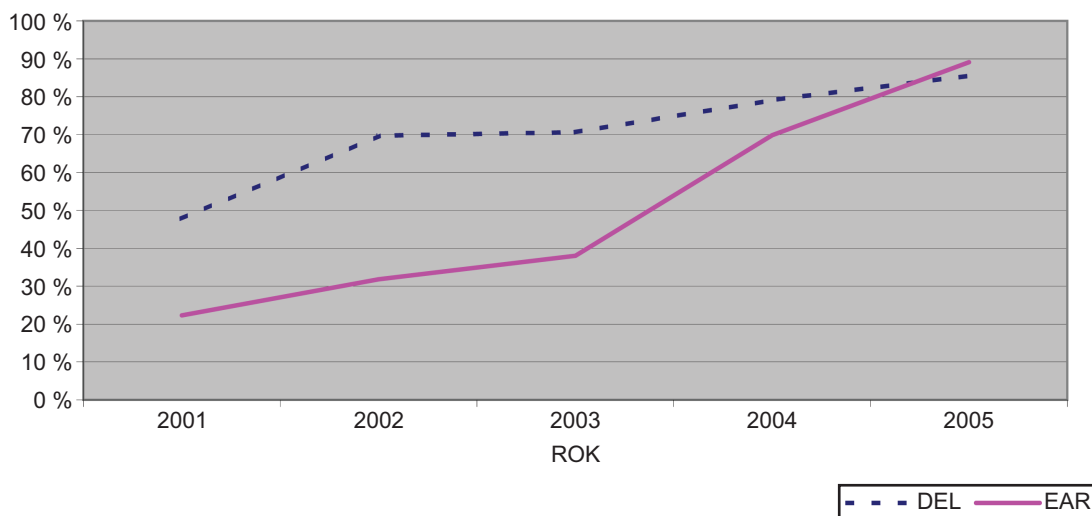
23. Dvor audítorov analyzoval projekty CARDS s cieľom zistiť a posúdiť pomer projektov budovania inštitúcií a investičných projektov (pozri graf 1).

⁽¹⁾ Riadiaci výbor CARDS tvoria zástupcovia členských štátov a predšedá mu Komisia.

⁽²⁾ Analýza nákladov a prínosov umožňuje zmerať hospodársku efektívnosť programu alebo projektu a slúži tiež ako základ na porovnanie alternatív.

Graf 1

Pomer projektov budovania inštitúcií v delegáciách a EAR podľa programovacieho roka ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Projekty jednotlivých programovacích rokov n sa realizujú v roku n a v nasledujúcich rokoch.

24. V rokoch 2001 až 2005 sa v zásade zvýšil dôraz na projekty budovania inštitúcií. Zo začiatku dôraz na budovanie inštitúcií presadzovali skôr krajiny, kde pomoc riadili delegácie ⁽¹⁾, ako krajiny, kde ju riadila EAR ⁽²⁾.

25. Pri posilňovaní administratívnej kapacity krajiny sa twinning ukázal ako dôležitý nástroj ⁽³⁾. Twinning sa však v krajinách západného Balkánu na začiatku zavádzal pomaly, najmä v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko, kde EAR začala používať twinning až v roku 2005. V hodnotení EAR týkajúcom sa twinningu ⁽⁴⁾ sa uvádza, že programoví manažéri agentúry niekedy podporovali twinning len v obmedzenej miere a zamestnanci EAR nemali vždy dostatočné znalosti na to, aby mohli tento nástroj používať.

⁽¹⁾ Delegácie Komisie implementujú programy CARDS v Albánsku, Bosne a Hercegovine a v Chorvátsku.

⁽²⁾ EAR má prevádzkové strediská v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko, v Kosove, Čiernej Hore a Srbsku.

⁽³⁾ Komisia zaviedla twinning ako hlavný nástroj predstupovej pomoci pri budovaní inštitúcií už v máji 1998. Na solúnskom summite v júni 2003 sa zdôraznil význam twinningu v krajinách západného Balkánu.

⁽⁴⁾ Pozri hodnotenie EAR EU/13/040/05 z novembra 2005.

26. Po tom, ako sa krajiny západného Balkánu zotavili z vojny, sa v návrhoch programov a súvisiacich projektových formulároch ⁽⁵⁾, ako aj v projektoch, ktorých realizácia práve prebiehala, zohľadnila žiadosť Parlamentu o zvýšenie pomoci EÚ na budovanie inštitúcií na úkor investičnej podpory. V niektorých prípadoch však zmeny plánovaných projektov viedli k zníženiu dôrazu na budovanie inštitúcií (pozri rámček 2).

Rámček 2

Presmerovanie projektu budovania inštitúcií – Integrovaná správa hraníc v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko

V ročnom programe CARDS na rok 2003 v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko bol okrem iného zahrnutý zámer posilniť kontrolu zelenej hranice a na tento účel sa určila pomoc vo výške 2,8 mil. EUR. Podľa ročného programu bolo v tejto oblasti potrebné prijať niekoľko krátkodobých opatrení: 1) zriadiť špecializovanú pohraničnú stráž; 2) zlepšiť postupy nábory zamestnancov; 3) poskytnúť základnú odbornú prípravu a podrobný kurz o hraničnej kontrole a 4) dodať zariadenia na odhaľovanie nepravých a falšovaných dokumentov a na pátranie pomocou vozidiel s vyspelou technológiou spolu s príslušnými nástrojmi odbornej prípravy.

⁽⁵⁾ Projektový formulár obsahuje krátky opis (v priemere 4 – 5 strán) bez konkrétnych zadávacích podmienok. Počiatočný opis zahŕňa plánovanú logiku pomoci projektu, ciele projektu, výsledky a činnosti. Obsahuje posúdenie rizík projektu a definíciu objektívne overiteľných ukazovateľov a prostriedkov na overenie týchto ukazovateľov.

Ciele tejto iniciatívy boli na dvoch úrovniach: 1) zlepšiť kooperačnú kapacitu vládnych hraničných služieb v rámci existujúceho organizačného rámca, splniť momentálne požiadavky a 2) vytvoriť novú organizačnú štruktúru pre hraničnú políciu a prevádzkové kapacity v súlade so štandardmi Európskej únie.

Namiesto toho, aby sa dôsledne naplňovali tieto potreby, ciele a priority, EAR použila celú sumu na nákup vozidiel.

27. Dvor audítorov nezískal dôkaz o prebiehajúcom monitorovaní projektov riadiacim výborom po fáze schválenia. Inými slovami, riadiaci výbor sa po začatí realizácie už neznepokojoval nad zmenami v projektoch.

Účinnými riadiacimi štruktúrami sa zabezpečilo rýchle poskytnutie pomoci, národné administratívne kapacity však boli spochybnené

Riadiace štruktúry neboli vždy primerané

28. Dvor audítorov uverejnil v júli 1998 osobitnú správu č. 5/98 o obnove v bývalej Juhoslávii (obdobie rokov 1996 – 1997). Audit sa týkal dvoch krajín – Bosny a Hercegoviny a v menšej miere Chorvátska. Správa obsahovala kritiku, že napriek jasným vyhláseniam EÚ o jej zámeroch, Komisia nedokázala zabezpečiť dostatočné ľudské zdroje na úlohu obnovy bývalej Juhoslávie, ani v ústredí ani v oblastiach, v ktorých prebiehala obnova. Dvor audítorov dospel k týmto záverom:

- plnenie rozpočtových prostriedkov, ktoré EÚ pridela na obnovu, sa spomalilo pre chýbajúci program realizácie, nedostatok zamestnancov, prílišnú centralizáciu ústredia a inštitucionálne nedostatky na úrovni miestnych orgánov;
- miera vyplácania prostriedkov na program EÚ týkajúci sa obnovy bola v roku 1997 (29 %) pomerne nízka v porovnaní s priemerom ostatných investorov (52 %);
- existencia troch rôznych nariadení, ktorými sa riadia články rozpočtu, z ktorých sa financujú opatrenia na obnovu, obmedzovala riadenie Komisie.

29. S cieľom vyriešiť nedostatky pri poskytovaní pomoci EÚ Dvor audítorov Komissii odporučil, aby preniesla právomoci týkajúce sa riadenia pomoci na delegácie a zamerala sa na menší počet odvetví.

30. Dvor audítorov pri tomto audite posudzoval, do akej miery boli riadiace štruktúry CARDS účinné a či bola pomoc poskytnutá dostatočne rýchlo, pričom zohľadnil uvedené nedostatky.

31. Pri audite sa zistilo výrazné zlepšenie efektívnosti operácií EÚ v krajinách západného Balkánu od roku 1998 a urobili sa významné zmeny. V prvom rade sa nariadením o programe CARDS zjednotil právny základ pre podobné operácie. Ďalej sa na zlepšenie rýchlosti a kvality poskytovania vonkajšej pomoci Komisie zaviedol proces prenesenia právomocí⁽¹⁾. Po tretie Komisia preniesla právomoc za časť implementácie pomoci na novú organizáciu, ktorá sa zriadila na tento konkrétny účel, – Európsku agentúru pre obnovu. Všetky tieto opatrenia urýchlili poskytovanie pomoci a zlepšili jej efektívnosť (pozri rámček 3).

Rámček 3

Príklad vysokej miery uzatvárania zmlúv v rámci programu CARDS

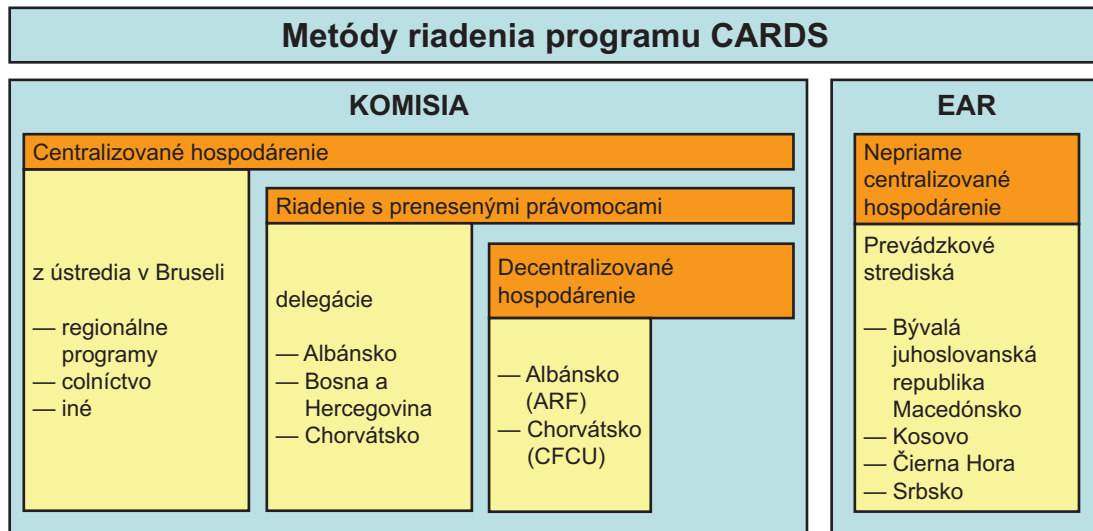
EAR sa zriadila v odozve na potrebu rýchlo a efektívne reagovať na naliehavé povojnové potreby obyvateľstva Kosova bezprostredne po kríze v roku 1999. Dvor audítorov pri svojich predchádzajúcich auditoch dospel k záveru, že EAR svojimi opatreniami v Kosove bezprostredne po kríze splnila ambiciózne ciele v oblasti základných služieb. Počas celého trvania programu CARDS sa v Kosove udržala vysoká miera uzatvárania zmlúv. EAR do novembra 2006 hospodárila v Kosove v mene Komisie s vyše 1 100 mil. EUR, z ktorých sa približne 91 % použilo a asi 86 % vyplatilo. Spolu s jednotkami KFOR pomoc EÚ prispela k normalizácii života v Kosove.

32. Pri implementácii programu CARDS sa použili spolu štyri rozličné metódy a štruktúry riadenia (pozri graf 2). Pri väčšine z nich však prijímateľské štáty nemali dostatok priestoru na vlastné uplatnenie. Dôvodom bola potreba zabezpečiť rýchle poskytnutie pomoci a odrážalo to nedostatky administratívnej prijímateľských krajín.

⁽¹⁾ V dôsledku prenesenia právomocí sa delegácie Komisie stali zodpovednými za prípravu projektu, uzatváranie zmlúv a finančnú a technickú realizáciu. Následne sa úloha ústredných oddelení v Bruseli presunula z priameho riadenia projektov na monitorovanie a podporu delegácií.

Graf 2

Riadiace štruktúry programu CARDS



33. Hlavné charakteristické črty jednotlivých riadiacich štruktúr:

- a) Centralizované hospodárenie GR pre rozšírenie (predtým úradu EuropeAid): GR ELARG riadi regionálne programy priamo z ústredia. Regionálne programy sú zamerané na posilnenie administratívnej kapacity, napr. v colníctve, boji proti organizovanému zločinu a v oblasti podpory občianskej spoločnosti.
- b) Riadenie s prenesenými právomocami: právomoci boli prenesené na delegácie Komisie v Albánsku, Bosne a Hercegovine a Chorvátsku ⁽¹⁾. V dôsledku prenesenia právomocí sa delegácie Komisie stali zodpovednými za prípravu projektu, uzatváranie zmlúv a finančnú a technickú realizáciu.
- c) Decentralizované hospodárenie: Komisia preniesla právomoci týkajúce sa implementácie niektorých programov na vlády prijímateľských štátov v Albánsku a Chorvátsku.
- d) Nepriame centralizované hospodárenie: Európska agentúra pre obnovu (EAR) ⁽²⁾, nezávislá agentúra EÚ, riadi program v Kosove ⁽³⁾, Srbsku, Čiernej Hore a v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko. EAR sa administratívne zodpovedá Európskej rade a Európskemu parlamentu, nie však Európskej komisii.

⁽¹⁾ Proces prenesenia právomocí sa začal v Bosne a Hercegovine v roku 1998 už predtým, ako Komisia v máji 2000 informovala o hlavnej forme riadenia programu vonkajšej pomoci. Prenesenie právomocí na delegáciu v Chorvátsku prebehlo v roku 2001 a na delegáciu v Albánsku v roku 2003.

⁽²⁾ EAR sa zriadila vo februári 2000 a jej predchodca, pracovná skupina pre Kosovo, začala svoju činnosť v roku 1999. V roku 2001 sa mandát agentúry rozšíril na Srbsko a Čiernu Horu a v roku 2002 na Bývalú juhoslovanskú republiku Macedónsko.

⁽³⁾ Kosovo momentálne spravuje UNMIK v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1244.

34. Dvor audítorov zistil, že pri riadení s prenesenými právomocami a pri nepriamom centralizovanom hospodárení (EAR) bolo zabezpečené efektívne poskytovanie pomoci, zistili sa však nedostatky pri zvyšných dvoch riadiacich štruktúrach (t. j. centralizované a decentralizované hospodárenie) ⁽⁴⁾.

35. V delegáciách aj v EAR zvýšená kapacita prevádzkových útvarov delegácií a prítomnosť zamestnancov finančnej a kontraktnej jednotky priamo na mieste prispievajú k rýchlemu riadeniu projektov. Zvýšenými kontaktmi s príjemcami a ostatnými zúčastnenými stranami a lepším pochopením miestnych podmienok, rizík a príležitostí sa zvýšila výkonnosť a zároveň znížil čas potrebný na riešenie problémov ⁽⁵⁾.

36. Ďalšie dve štruktúry implementácie – hoci z finančného hľadiska nie natolko významné – boli menej účinné. V prípade centralizovaného hospodárenia – centrálnne riadeného regionálneho medzištátneho programu – sa zistilo niekoľko nedostatkov:

- a) finančné prostriedky pridelené na regionálnu spoluprácu predstavovali veľmi malý podiel na celkových výdavkoch (približne 5 %). Časť z nich sa riadila na úrovni štátu, a nie regiónu, napr. integrovaná správa hraníc;
- b) väčšina programov zameraných na návrat utečencov, ktoré majú prirodzene cezhraničný charakter, sa rovnako riadili v každej krajine samostatne;

⁽⁴⁾ Tieto nedostatky boli potvrdené aj v hodnotení programu CARDS v polovici obdobia.

⁽⁵⁾ Pozri osobitnú správu č. 10/2004 týkajúcu sa prenesenia právomocí v oblasti riadenia vonkajšej pomoci ES na delegácie Komisie (Ú. v. EÚ C 72, 22.3.2005).

c) hoci sa v roku 2003 prijali opatrenia zamerané na väčšiu účasť prijímateľských krajín na programovaní regionálnych príspevkov v rámci programu CARDS, krajiny vo všeobecnosti nedostali dostatočné informácie o regionálnych projektoch.

37. Problémy sa vyskytli aj v decentralizovaných štruktúrach implementácie v Albánsku a Chorvátsku:

a) v Albánsku pokračovali programy s účasťou Albánskeho rozvojového fondu (ARF) bez toho, aby Komisia posúdila, či ARF dokáže splniť svoje záväzky stanovené v ustanoveniach nariadenia o rozpočtových pravidlách uplatňovaného v roku 2003. V dôsledku problémov súvisiacich s ARF sa Komisia rozhodla výrazne znížiť decentralizovanú časť albánskeho programu CARDS a preniesla právomoci na delegáciu;

b) v roku 2002 sa v Chorvátsku prijali konkrétne kroky smerom k formálnej decentralizácii. Pri rýchlosti postupu decentralizácie, ktorú úrad EuropeAid považoval za primeranú, sa

však nezohľadnili praktické prevádzkové skutočnosti na Ministerstve financií Chorvátska. V dôsledku toho bol proces decentralizácie v rokoch 2003 až 2005 pozastavený. Po tom, ako sa na začiatku roku 2005 preniesla zodpovednosť za program CARDS z úradu EuropeAid na GR ELARG, Komisia prehodnotila situáciu a vo februári 2006 rozhodla o opätovnom začatí procesu decentralizácie v Chorvátsku ⁽¹⁾.

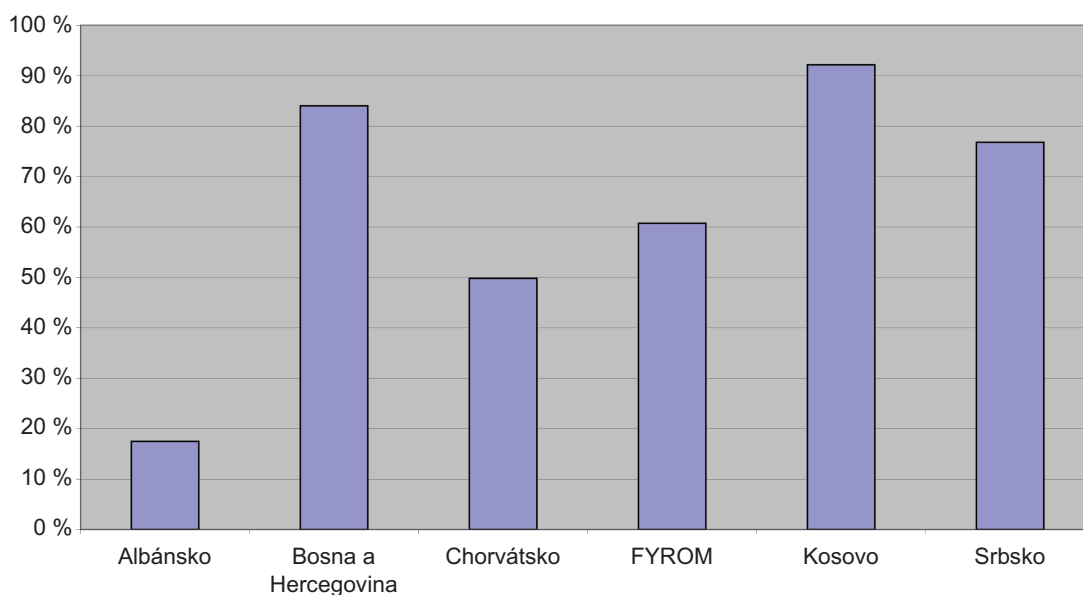
Pomoc sa poskytla rýchlo avšak bez dostatočného zohľadnenia schopnosti prijímateľskej krajiny čerpať finančné prostriedky

38. Európsky dvor audítorov vo svojich správach týkajúcich sa vonkajšej pomoci [napríklad v osobitnej správe č. 6/2006 týkajúcej sa environmentálnych aspektov rozvojovej spolupráce Komisie ⁽²⁾] opakovane kritizoval Komisiu za oneskorenia pri uzatváraní zmlúv a realizácii projektov. Na druhej strane rýchlosť uzatvárania zmlúv v rámci programu CARDS bola veľmi vysoká v Kosove, Bosne a Hercegovine a v Srbsku (pozri graf 3), program však začínal pomaly v Albánsku a Chorvátsku v dôsledku nedokončených programov z predchádzajúceho obdobia.

Graf 3

Miera uzatvorených zmlúv v krajinách CARDS

Záväzky za obdobie 2002 – 2004 uzatvorené v priebehu jedného roka



⁽¹⁾ V článku 2 rozhodnutia Komisie K(2006) 264 (E/148/2006) sa uvádza, že „v prípade programu CARDS sa rozhodnutie uplatňuje pri niekoľkých projektoch, na ktorých sa zhodnú Komisia a Chorvátsko v dohode o financovaní CARDS na rok 2003 (podpísanej 2. septembra 2003) a v dohode o financovaní CARDS na rok 2004 (podpísanej 29. novembra 2004)“.

⁽²⁾ Ú. v. C 235, 29.9.2006.

39. Potreba dohnať toto oneskorenie viedla neskôr v Albánsku k veľmi vysokej koncentrácii podpísaných zmlúv: 63 % zmlúv v rámci programu CARDS podpísaných v období od roku 2001 do roku 2005 sa podpísalo v roku 2004, čo viedlo k súbežnej implementácii veľkého počtu zmlúv a zvýšenému tlaku na schopnosť členských štátov čerpať finančné prostriedky⁽¹⁾ (pozri rámček 4). V dôsledku oneskorenia ročného programu na rok 2001 sa dva ročné programy v Chorvátsku implementovali súčasne.

Rámček 4

Preťaženie národných administratívnych kapacít v Albánsku

Okrem toho, že sa v Albánsku projekty koncentrovali v krátkom období, väčšina pomoci sa sústredila na odvetvie spravodlivosti a vnútra. V čase auditu sa v oblasti spravodlivosti a vnútra realizovalo súčasne 48 rôznych projektov. 13 z nich financovala EÚ a 35 iní investori.

Pri audite sa zistilo, že napríklad návrh projektu EURALIUS (Európska misia pre podporu súdneho systému v Albánsku) bol veľmi ambicióznym. V rámci projektu sa malo dosiahnuť desať konkrétnych cieľov zahŕňajúcich 15 rôznych typov projektových partnerov zároveň. Všetkých desať cieľov sa týkalo množstva rozličných projektových partnerov. V dôsledku toho sa ministerstvo spravodlivosti ako hlavný príjemca malo zaoberať 78 rôznymi plánovanými činnosťami.

40. Jedným z hlavných neplánovaných vedľajších účinkov rýchleho uzatvárania zmlúv podporovaného Komisiou bolo, že príjemcovia pravdepodobne nemohli plne profitovať z projektov, čím sa znižovala ich účinnosť a dosah.

41. Pomoc Spoločenstva v rámci stabilizačného a asociačného procesu je podmienená, aby sa zabezpečila jej účinnosť, a nedodržanie podmienok môže Komisiu viesť k prijatiu primeraných opatrení. Niektoré projekty sa však realizovali napriek tomu, že príjemca nedodržiaval podmienky, a preto priniesli nižšiu pridanú hodnotu, než sa pôvodne očakávalo. Príkladom opísaným v rámci 5 je podpora poskytnutá chorvátskemu súdnemu systému.

(1) Vrchol miery uzatvorených zmlúv v Albánsku v roku 2004 je aspoň čiastočne dôsledkom kontroly zameranej na overenie prenesenia právomocí uskutočnenej ústredím Komisie v decembri 2003. Pri kontrole sa zistilo, že konečné potvrdenie subdelegácie s prenesenými právomocami bolo podmienené dosiahnutím cieľa verejných súťaží vo výške 25 mil. EUR v lehote šiestich mesiacov.

Rámček 5

Podpora súdneho systému v Chorvátsku

Twinningový projekt financovaný v rámci programu v roku 2002 sa realizoval napriek tomu, že na začiatku realizácie nebola splnená ani jedna z podmienok stanovených v projektovom formulári. Na základe jednej z podmienok sa predpokladala existencia stratégie reformy súdneho systému. Vzhľadom na to, že projekt predstavoval pre Komisiu absolútnou prioritu, príjemca bol prinútený ho prijať. Z týchto dôvodov sa na základe odporúčaní príjemcovi, hoci ich Ministerstvo spravodlivosti Chorvátska prijalo a súhlasilo s nimi, neprijali žiadne významné opatrenia vo všetkých oblastiach.

Riadiaci prístup Komisie nenapomáhal zvýšeniu zodpovednosti prijímateľskej krajiny

42. Okrem príspevia k stabilizačnému a asociačnému procesu sa v odôvodneniach nariadenia o programe CARDS stanovuje ďalší cieľ pomoci: „Existujúca pomoc Spoločenstva by sa mala rozšíriť na ... zvýšenie zodpovednosti prijímajúcich krajín a subjektov vo vzťahu k [stabilizačnému a asociačnému] procesu.“

43. Ako sa uvádza v bode 31, hlavným dôvodom zriadenia týchto riadiacich štruktúr bolo zabezpečenie rýchleho poskytnutia pomoci. Nevýhodou tohto prístupu je znížená účasť prijímateľského štátu. Tento prístup bol primeraný vo fáze obnovy, avšak menej vhodný, keď sa pomoc začala sústreďovať na projekty budovania inštitúcií namiesto projektov týkajúcich sa infraštruktúry.

44. Z nariadenia pre prijímateľské krajiny nevyplývajú žiadne konkrétne povinnosti. Napriek zjavnej politickej vôli začleniť krajiny do Európskej únie, na tento účel sa nezvýšili riadiace zodpovednosti krajín. Dvor audítorov nezistil, že by Komisia mala vypracovanú formálnu stratégiu riadenia pomoci – všeobecnú ani konkrétnu pre jednotlivé krajiny – na postupné zvýšenie zodpovednosti príjemcov.

Obmedzené zodpovednosti prijímateľskej krajiny vo fázach identifikácie projektov a verejnej súťaže

45. Dvor audítorov posudzoval, do akej miery prispelo riadenie programu CARDS Komisiou k zvýšeniu zodpovednosti prijímateľských krajín v určitých kritických fázach riadenia projektového cyklu, a hodnotil dôsledky nedostatočnej vlastnickej zodpovednosti.

46. Usmerneniami Komisie k identifikácii projektov a následnému vypracovaniu návrhov ročných programov ⁽¹⁾ sa nepodporila účasť príjemcu na rozhodovaní. Úrad EuropeAid vo svojich usmerneniach pre ročné programovanie na roky 2001 a 2002 nestanovil žiadnu konkrétnu účasť príjemcov. V usmerneniach pre ročné programy na roky 2003 a 2004 sa stanovila istá účasť – aj keď len v obmedzenom rozsahu – v podobe požiadaviek nadviazať počiatočný kontakt s potenciálnymi príjemcami počas prípravných prác a povinnosti delegácií alebo EAR zaslať návrh projektových formulárov príjemcom minimálne dva týždne pred dokončením ročného programu. Pri audite sa prostredníctvom rozhovorov na mieste s približne 30 príjemcami posudzovala miera ich účasti.

47. Dvor audítorov našiel niekoľko príkladov, najmä v Bosne a Hercegovine, Chorvátsku a Srbsku, keď sa Komisia a EAR pokúsili zvýšiť vlastnícku zodpovednosť prijímateľskej krajiny (pozri rámček 6).

Rámček 6

Príklad osvedčených postupov pri vlastníckej zodpovednosti

Prípady 1: Posilnenie riaditeľstva pre európsku integráciu v Bosne a Hercegovine

Proces rozhodovania pri programovaní CARDS na rok 2006 v Bosne a Hercegovine je vhodným príkladom vývoja vlastníckej zodpovednosti a povinnosti zodpovedať sa. Už v ročných programoch CARDS na roky 2004 a 2005 Komisia začala budovať kapacity v tejto prijímateľskej krajine, napríklad vytváraním pracovných miest pre samostatných programových úradníkov na odvetvových ministerstvách a v agentúrach v Bosne a Hercegovine a podporou riaditeľstva pre európsku integráciu. V dôsledku vyvinutého úsilia pripravovali projektové formuláre v poslednom roku programu CARDS orgány v Bosne a Hercegovine.

Prípady 2: Projekt Nikola Tesla v Srbsku

Hoci právny rámec agentúry (t. j. nepriame centralizované hospodárenie) nie je najvhodnejší na zvýšenie vlastníckej zodpovednosti prijímateľskej krajiny, agentúra dokázala nájsť inovatívne riešenie v prípade projektu elektrárne v Srbsku (blok A5 elektrárne Nikolu Teslu).

Inovatívnym prvkom realizácie projektu bolo využitie „grantovej dohody“. Prostredníctvom tejto dohody sa zodpovednosť za plánovanie, vrátane definovania technických špecifikácií a riadenia projektu, zverila príjemcovi – Srbským elektrárňam.

Technické špecifikácie skontroloval a schválil zmluvný dozorný úradník a verejnú súťaž a kontrolu platieb vykonala agentúra. Všetky zúčastnené strany vrátane príjemcu boli s dohodou veľmi spokojné, takže je možné vyvodiť záver, že vlastnícka zodpovednosť bola natoľko úplná, ako je možné za daných podmienok očakávať.

48. Komisia však pri príprave tzv. projektových formulárov a neskôr zadávacích podmienok vo väčšine prípadov nepresadzovala zodpovednosť prijímateľskej krajiny dôsledne. Miera účasti sa v prípade jednotlivých krajín líšila na základe iniciatív prijatých delegáciami alebo EAR v závislosti od kapacít príslušných krajín. Hoci Dvor audítorov zaznamenal zvýšenú účasť prijímateľských krajín, vlastnícka zodpovednosť ostala obmedzená.

49. Spolufinancovanie projektov zo zdrojov príslušnej krajiny je jedným z ukazovateľov vlastníckej zodpovednosti a záujmu prijímateľskej krajiny. Hoci sa v usmerneniach k programu CARDS podporuje využitie spolufinancovania príslušnou krajinou, využilo sa len v minimálnej miere ⁽²⁾. Pozitívnu výnimkou z tohto hľadiska, jedinou z 31 kontrolovaných ngrantových projektov, je projekt chorvátskeho pozemkového katastra, ktorý bol vo veľkej miere spolufinancovaný a koordináciu investorov účinne riadili chorvátske orgány. Angažovanosť príjemcov grantov bola takisto veľká ⁽³⁾.

50. Jedným zo spôsobov zvýšenia vlastníckej zodpovednosti prijímateľskej krajiny je účasť národných orgánov v komisiách pre hodnotenie ponúk. V pokynoch úradu EuropeAid, ktoré sú pre delegácie záväzné a poskytujú usmernenie pre EAR, sa požaduje, aby väčšina členov hodnotiacich komisií s hlasovacím právom zastupovala Komisiu (pozri rámček 7). To je v kontraste s mnohými inými oblasťami vonkajších opatrení, kde Komisia nie je v hodnotiacich komisiách zastúpená ako hlasujúci člen, zachováva si len právo veta.

⁽¹⁾ Ročné programy obsahujú podrobný zoznam projektov – tzv. projektové formuláre –, ktoré sa majú financovať, a stanovujú sa v nich príslušné sumy. Od roku 2005 sa projektové formuláre triedia a konsolidujú v odvetvových formulároch. Projektové formuláre neboli formálnymi súčasťami rozhodnutí Komisie o financovaní, preto nie sú právne záväzné, na rozdiel od odvetvových formulárov.

⁽²⁾ Okrem grantových zmlúv, pri ktorých je spolufinancovanie povinné. Grant je priamou platbou nekomerčnej povahy poskytnutou Európskym spoločenstvom konkrétnemu príjemcovi na implementáciu opatrenia, ktoré je súčasťou politiky EÚ.

⁽³⁾ Medzi kontrolované projekty patrili napríklad turistické stredisko v pevnosti Travnik v Bosne a Hercegovine a mobilná mestská knižnica v Zadare v Chorvátsku.

Rámček 7**Zloženie komisií na hodnotenie ponúk**

Dvor audítorov posudzoval 177 komisií na hodnotenie ponúk za obdobie od roku 2002 do roku 2005. V priemere 55 % hlasujúcich členov predstavovali vedúci úloh z delegácií alebo prevádzkových stredísk EAR a 13 % hlasujúcich členov predstavovali nezávislí externí odborníci. Priemerné zastúpenie prijímateľských organizácií bolo 32 % s výnimkou Chorvátska, kde sa percentuálny podiel výrazne zvýšil na 52 %, a Bosny a Hercegoviny, kde bola tendencia zastúpenia hlasujúcich členov spomedzi príjemcov zostupná – 24 %.

51. Podľa pokynov úradu EuropeAid musia byť súčasťou hodnotiacich komisií minimálne štyria zamestnanci delegácie Komisie alebo EAR (t. j. predseda, tajomník a dvaja hodnotitelia) na jedného externého hodnotiteľa a ďalší dvaja zamestnanci Komisie alebo EAR na každého ďalšieho hodnotiteľa z prijímateľskej krajiny. Táto požiadavka je nadmernou záťažou pre ľudské zdroje delegácií a zároveň bráni zlepšeniu vlastníckej zodpovednosti krajiny.

52. Jednou z prekážok decentralizácie boli nedostatočné znalosti prijímateľských krajín o postupoch uzatvárania zmlúv Európskej komisie. V Chorvátsku delegácia sústavne požívala zástupcov národných orgánov na zasadnutia hodnotiacej komisie ako nehlasujúcich pozorovateľov. Orgánom krajiny tento osvedčený postup umožnil oboznámiť sa s podrobnými postupmi verejnej súťaže, v ostatných krajinách sa však neuplatňoval systematicky. Napríklad v Albánsku, Bývalej juhoslovenskej republike Macedónsko a Srbsku sa tento postup uplatňoval len veľmi zriedka.

Chýbajúca vlastnícka zodpovednosť krajiny za koordináciu investorov

53. Podľa usmernení k programu CARDS sa má podpora v rámci programu CARDS koordinovať s ostatnými investormi. Koordinácia investorov je mimoriadne náročná v krajinách západného Balkánu z dôvodu veľkého počtu investorov a existencie dvoch rozličných programov: program EÚ týkajúci sa pristúpenia a program Svetovej banky, OSN a niektorých agentúr členských štátov EÚ týkajúci sa rozvoja a znižovania chudoby.

54. V Parížskej deklarácii o účinnosti pomoci ⁽¹⁾ sa potvrdila zásada, že hlavnú zodpovednosť za koordináciu pomoci na všetkých úrovniach by mali prevziať samotné prijímateľské štáty, pričom investori by mali prisľúbiť, že budú rešpektovať vedúce postavenie partnerskej krajiny. Počas auditu sa v krajinách, v ktorých sa implementoval program CARDS, nenašli takmer žiadne dôkazy o vedúcom postavení prijímateľskej krajiny ani o opatreniach prijatých investormi na podporu vedúceho postavenia prijímateľských krajín. Jediná iniciatíva sa prejavila v Albánsku (pozri rámček 8).

⁽¹⁾ Parížska deklarácia o účinnosti pomoci bola podpísaná po fóre na vysokej úrovni v Paríži v marci 2005. Zúčastnila sa na nej aj Európska komisia a 91 krajín, z toho dve zastupovali oblasť programu CARDS (Albánsko a Srbsko a Čierna Hora).

Rámček 8**Koordinácia investorov v Albánsku**

S cieľom zlepšiť koordináciu investorov v Albánsku zriadili v decembri 2003 štyri zúčastnené strany (Komisia, OBSE, OSN a Svetová banka) mechanizmus odvetvovej koordinácie. Dohodli sa na rozdelení zodpovednosti medzi sebou podľa štyroch tematických oblastí. Na účely riadenia procesu koordinácie zriadili technický sekretariát investorov. Tým prispeli k účinnejšiemu vzájomnému dopĺňaniu a rozdeleniu pracovnej sily. Očakáva sa, že investori využijú vlastné komparatívne výhody na úrovni odvetví a budú delegovať právomoc týkajúcu sa implementácie programov na určených vedúcich investorov.

Komunita investorov prispela k vytvoreniu integrovaného systému plánovania, ktorý uviedla do prevádzky albánska vláda v roku 2005 a ktorý by mal pomôcť krajine riadiť vlastný proces rozvoja. Cieľom je integrovať rôzne rámce politiky do jedného strednodobého plánu rozvoja v roku 2007 a vytvoriť novú štruktúru koordinácie investorov a riadenia vonkajšej pomoci.

Nejednotný prístup k monitorovaniu a hodnoteniu

55. Delegácie a EAR používajú rôzne postupy monitorovania:

- a) ústredie Komisie a delegácie využívajú externé monitorovacie služby v súlade so štandardnou metodikou pod názvom „monitorovanie orientované na výsledky“. Používa sa pri ňom hodnotiaci stupnica výkonnosti projektov, neposkytuje však formálny záznam o prijatých následných opatreniach;
- b) EAR má v každom prevádzkovom stredisku vlastné monitorovacie tímy a koordinátora v ústredí. Tieto tímy používali od začiatku roku 2005 systém monitorovania orientovaného na výsledky. Následné opatrenia sa formálne zaznamenávajú v dokumentoch o monitorovaní.

56. Účinné monitorovanie si vyžaduje, aby boli pre projekty stanovené ciele a objektívne overiteľné ukazovatele, vo vzťahu ku ktorým sa vykonáva monitorovanie. Objektívne overiteľné ukazovatele však buď nie sú stanovené, alebo ak sú stanovené, nie sú merateľné alebo časovo ohraničené. Napríklad pri projekte policajnej akadémie bola jedným z objektívne overiteľných ukazovateľov „primeraná odborná príprava zamestnancov“ bez toho, aby sa bližšie určil plánovaný počet účastníkov alebo program kurzu. Pri inom projekte bola ukazovateľom „zvýšená prevádzková kapacita“ bez akýchkoľvek špecifických kritérií.

57. V súlade s nariadením o programe CARDS Komisia uskutočnila hodnotenie programu koncom júna 2004. Podľa zadávacích podmienok hodnotenia bolo jeho cieľom poskytnúť Komisii nezávislé a spoľahlivé posúdenie stratégie pomoci poskytovanej v rámci programu CARDS a vývoja v širších politických súvislostiach. Hodnotenie sa týkalo obdobia rokov 2001 – 2003 (pozri tiež bod 10).

58. Pre dosiahnutie zlepšenia finančného hospodárenia je kľúčovým aspektom hodnotenia kontrola prijatia následných opatrení. Komisia má v zásade jeden rok na informovanie o kontrole prijatia následných opatrení. Komisia v tomto prípade predložila správu o dva roky neskôr, čo mohlo byť čiastočne zapríčinené tým, že Komisia nebola spokojná s kvalitou niektorých odporúčaní.

59. Hoci neexistuje formálna požiadavka hodnotiť jednotlivé projekty alebo odvetvia, je to dobrý postup, ktorý by umožnil viac sa sústrediť na výsledky a odporúčania. EAR systematicky vykonávala hodnotenia na úrovni odvetví a projektov. Uskutočnili sa hodnotenia v polovici obdobia, ako aj následné hodnotenia. Zhrnutia týchto hodnotení boli uverejnené na internetovej stránke EAR, čo prispelo k šíreniu týchto zistení. Na rozdiel od EAR delegácie zriedkakedy vykonávali hodnotenia projektov alebo odvetví a tých niekoľko správ, ktoré vypracovali, nebolo uverejnených na ich internetových stránkach.

60. Informovanie o výsledkoch monitorovania a hodnotenia sa tiež medzi delegáciami a EAR líši. EAR organizuje pre vedúcich úloh a programových manažérov z rôznych prevádzkových stredísk pravidelné stretnutia a semináre zamerané na výmenu skúseností. Delegácie v prijímateľských krajinách však neinformujú o výsledkoch v rovnakej miere. Medzi zamestnancami delegácií a EAR existujú kontakty, avšak nie systematické.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Nakoľko bolo riadenie programu CARDS Komisiou účinné?

61. Dvor audítorov dospel k záveru, že riadenie programu CARDS Komisiou zväčša úspešne prispievalo k stabilizácii a obnove prijímateľských krajín. Pomoc však bola menej účinná v zlepšovaní administratívnych kapacít v dôsledku menšieho zamerania sa na budovanie inštitúcií v prvotných fázach a nedostatočnej schopnosti prijímateľských krajín čerpať poskytovanú pomoc.

Nakoľko bolo strategické usmernenie, pomocou ktorého sa programy riadili, primerané a logické?

62. Strategické usmernenie Komisie bolo príliš všeobecné a nebolo zamerané na konkrétne oblasti. Bolo primerané pre fázu obnovy, nie však pri náročnejších cieľoch týkajúcich sa budovania inštitúcií.

63. Národné strategické dokumenty boli formulované všeobecne, v dôsledku čoho neposkytovali dostatočne podrobnú orientáciu, najmä preto, že neboli podložené vhodne načasovanými odvetvovými stratégiami. Vo viacročných indikatívnych programoch – ktoré tvoria základ ročného plánovania a identifikácie projektov – neboli stanovené priority medzi rôznymi oblasťami pomoci ani v rámci nich. Neexistoval preto základ pre optimalizáciu výberu projektov, čo viedlo k niekoľkým nekoordinovaným a izolovaným projektom.

64. Na začiatku programov sa pomoc zameriavala skôr na projekty týkajúce sa obnovy ako budovania inštitúcií. S postupom projektov sa zameranie posunulo smerom k budovaniu inštitúcií, čo v súčasnosti predstavuje výraznú väčšinu výdavkov. Dvor audítorov zaznamenal, že zo začiatku dôraz na budovanie inštitúcií presadzovali skôr krajiny, kde pomoc riadili delegácie, ako krajiny, kde ju riadila EAR. V prípade krajín, kde pomoc riadila EAR, sa zavedenie twinningových projektov oneskorilo.

Odporúčanie 1

Strategickým usmernením pre implementáciu nového nástroja predvstupovej pomoci ⁽¹⁾ by sa mala zamerať dostatočná pozornosť na jednotlivé oblasti intervencie, aby sa zabezpečilo primerané zacielenie pomoci, systematický prístup ku kľúčovým oblastiam a vhodný základ pre stanovenie prioritných projektov a ich výber.

Nakoľko boli stanovené a uplatňované riadiace prístupy Komisie vhodné a účinné?

65. Riadiace prístupy, ktoré Komisia používala, boli zväčša, nie však vždy, vhodné pri zohľadnení podmienok a potrieb prijímateľských krajín. Prostredníctvom týchto prístupov sa účinne zabezpečilo rýchle poskytnutie pomoci, maximalizácia prínosu pomoci sa však nezohľadnila v dostatočnej miere.

66. Použili sa štyri rozličné prístupy k riadeniu s cieľom zohľadniť podmienky v príslušnej prijímateľskej krajine. Dva prístupy (t. j. delegácie s prenesenými právomocami a EAR), ktoré sa uplatnili pri väčšine výdavkov, boli zväčša účinné a primerané. Zvyšné dva prístupy (t. j. centralizované a decentralizované hospodárenie) boli menej efektívne a v menšej miere reagovali na konkrétne potreby.

⁽¹⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 1085/2006 (Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 82).

67. Komisia úspešne reagovala na predchádzajúcu kritiku pomalej implementácie tým, že zabezpečila rýchle poskytovanie pomoci. To bola veľká výhoda vo fáze obnovy. V prípade budovania inštitúcií však sústredenie na rýchlosť nebolo vyvážené dostatočným zvážením schopnosti prijímateľských krajín maximalizovať prínos pomoci alebo dodržať všetky podmienky.

Odporúčanie 2

Komisia by mala zachovať zameranie na rýchlu implementáciu pomoci, mala by však tiež venovať dostatočnú pozornosť aspektom účinnosti, ako je schopnosť príjemcov v plnej miere čerpať poskytnutú pomoc (najmä v kontexte projektov budovania inštitúcií).

Do akej miery sa pomocou financovaných projektov podporila vlastnícka zodpovednosť prijímateľskej krajiny?

68. Hoci Komisia považovala vlastnícku zodpovednosť prijímateľských krajín za prioritu, neuplatňoval sa žiaden dôsledný prístup na dosiahnutie tohto cieľa a použitými prístupmi k riadeniu sa táto zodpovednosť nepodporila.

69. Prijímateľské krajiny boli len v obmedzenej miere zainteresované vo fázach identifikácie projektov a verejnej súťaže. Koncom programu sa účasť prijímateľských krajín zvýšila, vlastnícka zodpovednosť však ostala nízka. Hoci sa prijímateľské krajiny zaviazali koordinovať mnohých rozličných investorov v oblasti – čo je dôležitým ukazovateľom vlastníckej zodpovednosti – pri audite sa nenašli žiadne dôkazy o tom, že to tak naozaj bolo.

Odporúčanie 3

V prípade programu nástroja predvstupovej pomoci by Komisia mala reagovať na dôležitý aspekt vlastníckej zodpovednosti prijímateľskej krajiny prostredníctvom konkrétnej stratégie vo všetkých oblastiach riadenia a implementácie, najmä v oblasti verejnej súťaže.

Nakoľko sa prostredníctvom monitorovania a hodnotenia účinne zistili nedostatky a šírili informácie? Prijala Komisia následné opatrenia včas?

70. Monitorovanie a hodnotenie boli sčasti kvalitné, avšak nie dôsledné. Delegácie a Európska agentúra pre obnovu používali rôzne postupy monitorovania, avšak od roku 2005 sa uplatňovala spoločná metodika. V dôsledku chýbajúcich primeraných projektových ukazovateľov sa znížila účinnosť monitorovania. Podľa plánu sa uskutočnilo hodnotenie programu CARDS, následné opatrenia Komisie však boli prijaté s oneskorením. Čo sa týka intenzity hodnotení projektov a odvetví a informovaní o výsledkoch monitorovania a hodnotenia, medzi delegáciami a EAR existujú nevysvetlené rozdiely.

Odporúčanie 4

Je potrebné zosúladiť postupy monitorovania a hodnotenia vrátane zavedenia postupu EAR týkajúceho sa hodnotenia jednotlivých projektov a odvetví a informovania o dosiahnutých výsledkoch a skúsenostiach aj v delegáciách.

Komisia by mala zabezpečiť rýchle prijatie následných opatrení v nadväznosti na hodnotenia.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí 28. júna 2007.

Za Dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

PRÍLOHA

KONTROLOVANÉ PROJEKTY V RÁMCI PROGRAMU CARDS (spolu 33)

| | | Ročný program | Dátum podpisu | Odvetvie | EUR |
|--|---|---------------|---------------|---------------------------|-------------------|
| ALBÁNSKO | | | | | |
| 1 | Rozvojový fond miestnej komunity | 2002 | 10/2003 | Regionálny rozvoj | 7 400 000 |
| 2 | EURALIUS – Európska misia pre podporu súdneho systému v Albánsku | 2002 | 05/2005 | Súdnictvo a polícia | 4 498 686 |
| 3 | PAMECA II – Mísia policajnej asistencie Európskeho spoločenstva v Albánsku | 2004 | 12/2004 | Súdnictvo a polícia | 3 800 000 |
| 4 | Odvolacie sudy v Korçe a Vlore | 2003 | 05/2005 | Súdnictvo a polícia | 1 630 395 |
| 5 | ASYCUDA II – Technická pomoc a vzdelávanie | 2002 | 04/2005 | Súdnictvo a polícia | 399 815 |
| Spolu | | | | | 17 751 366 |
| BOSNA A HERCEGOVINA | | | | | |
| 1 | Vybudovanie hraničného priechodu v Karakaji | 2001 | 02/2004 | Integrovaná správa hraníc | 3 427 967 |
| 2 | Technická pomoc pri zriaďovaní jednotného hospodárskeho priestoru II | 2002 | 04/2003 | Hospodársky rozvoj | 1 939 802 |
| 3 | Základný funkčný a finančný audit inštitúcií v Bosne a Hercegovine | 2001 | 04/2003 | Verejná správa | 146 513 |
| 4 | Vzdelávanie štátnych zástupcov v Bosne a Hercegovine v oblasti nového zákonníka trestného práva | 2002 | 04/2003 | Súdnictvo a polícia | 146 255 |
| 5 | Posudzovanie, návrh, dohľad v súvislosti s predchádzaním nezákonnému prechodu hraníc smerom do Chorvátska | 2001 | 04/2003 | Integrovaná správa hraníc | 144 900 |
| 6 | Prestavba časti pevnosti Travnik na účely vzdelávacieho turistického ruchu (súčasť projektu EURED) | 2002 | 12/2004 | Regionálny rozvoj | 57 433 |
| Spolu | | | | | 5 862 870 |
| CHORVÁTSKO | | | | | |
| 1 | Modernizácia sledovania štátnych hraníc | 2004 | 05/2005 | Integrovaná správa hraníc | 5 000 000 |
| 2 | Podpora reformy pozemkového katastra a registra | 2002 | 05/2003 | Hospodársky rozvoj | 5 000 000 |
| 3 | Registrácia námornej oblasti | 2003 | 02/2004 | Hospodársky rozvoj | 2 000 000 |
| 4 | Poľnohospodárstvo a potravinové výrobky | 2002 | 03/2005 | Poľnohospodárstvo | 1 749 864 |
| 5 | Podpora súdneho systému Chorvátska – pomoc pri reforme súdov | 2002 | 02/2004 | Súdnictvo a polícia | 1 000 000 |
| 6 | Dodávka pre vybavenie systému kriminálnej spravodajskej služby | 2002 | 12/2004 | Súdnictvo a polícia | 248 944 |
| 7 | Mobilná mestská knižnica v Zadare | 2002 | 07/2005 | Stabilizácia demokracie | 238 630 |
| Spolu | | | | | 15 237 438 |
| BÝVALÁ JUHOSLOVANSKÁ REPUBLIKA MACEDÓNSKO | | | | | |
| 1 | Miestna samospráva – vybudovanie miestnych ciest v deviatich samosprávnych obciach | 2004 | 11/2004 | Regionálny rozvoj | 3 474 623 |
| 2 | Poskytnutie vozidiel hraničnej polície – prvá dodávka | 2003 | 10/2004 | Integrovaná správa hraníc | 2 486 726 |
| 3 | Vytvorenie prevádzkovej kapacity na boj proti praniu špinavých peňazí | 2002 | 09/2004 | Súdnictvo a polícia | 700 000 |
| 4 | Vytvorenie administratívnej kapacity súdov | 2003 | 09/2004 | Súdnictvo a polícia | 148 495 |
| 5 | Technická pomoc na podporu implementácie integrovanej správy hraníc | 2002 | 11/2004 | Integrovaná správa hraníc | 55 540 |
| Spolu | | | | | 6 865 384 |

| KOSOVO | | | | | |
|----------------------|---|------|---------|--|--------------------|
| 1 | Reforma verejnej správy – miestny rozvoj a sociálna infraštruktúra, technická pomoc | 2003 | 12/2004 | Hospodársky rozvoj | 11 200 000 |
| 2 | Program týkajúci sa menšinových práv a návratu menšín – program reintegrácie v Prizrene (Prizren 615 000 EUR) | 2004 | 08/2004 | Utečenci a osoby nútene premiestnené v rámci štátu | 5 000 000 |
| 3 | Inštitucionálna podpora ministerstvu obchodu a priemyslu | 2003 | 04/2004 | Hospodársky rozvoj | 2 235 760 |
| Spolu | | | | | 18 435 760 |
| SRBSKO | | | | | |
| 1 | Podrobná prehliadka bloku A5 elektrárne Nikolu Teslu (dohoda o grante) | 2003 | 12/2003 | Energetika | 42 721 021 |
| 2 | Podpora národnej stratégie na zatvorenie zberných táborov v Srbsku | 2004 | 12/2004 | Utečenci a osoby nútene premiestnené v rámci štátu | 4 443 000 |
| 3 | Posilnenie riadenia kvality, kapacít a infraštruktúry v štátnom spoločenstve | 2003 | 12/2003 | Reforma verejnej správy | 3 559 520 |
| 4 | Pomoc pri zriaďovaní trhu s elektrinou v Srbsku | 2004 | 01/2005 | Energetika | 2 723 637 |
| 5 | Vnútorň audit a verejná vnútorná finančná kontrola – druhá fáza | 2003 | 04/2005 | Reforma verejnej správy | 1 870 680 |
| 6 | Pomoc Úradu pre európsku integráciu | 2002 | 04/2002 | Reforma verejnej správy | 1 500 000 |
| 7 | Podpora cezhraničných iniciatív pre nútene premiestnené osoby v Kosove | 2004 | 08/2004 | Utečenci a osoby nútene premiestnené v rámci štátu | 449 983 |
| Spolu | | | | | 57 267 841 |
| CELKOVÝ SÚČET | | | | | 121 420 659 |

ODPOVEDE KOMISIE**ZHRNUTIE****I. Úvod k odpovediam Komisie**

Krajiny západného Balkánu boli spustošené konfliktom, ktorý sa skončil koncom 90. rokov. Povojnová pomoc z Európskej únie krajinám tohto regiónu sa začala ako núdzová pomoc na základe právneho nástroja prijatého v roku 1996 a rozvinula sa do obnovy vo forme budovania inštitúcií, ako aj investovania s väčšou mierou zodpovednosti prijímajúcej krajiny v rozsahu, v akom to politické a hospodárske okolnosti umožňovali.

Proces stabilizácie a pridruženía, ktorý sa začal v roku 2000, viedol k prijatiu programu pomoci Spoločenstva na obnovu, rozvoj a stabilizáciu (CARDS) a ďalších nástrojov. Krajiny sa z konfliktu spamätali a systém sa zmenil v rôznych smeroch, čo sa, ako správa ukazuje, prejavilo na implementácii programov.

III. Viacročné indikatívne programy pre krajiny západného Balkánu zahŕňajú odkazy na priority európskeho partnerstva, ktorými sa jasne riadilo programovanie.

IV. Zjednotenie právnych základov a uplatňovanie nariadenia CARDS umožnilo podstatné zlepšenie v oblasti poskytovania pomoci krajinám západného Balkánu.

V. Nariadenie CARDS nestanovuje osobitné právomoci pre prijímajúce krajiny. Preto sa väčšina programu CARDS implementovala prostredníctvom centralizovaného riadenia zo strany Komisie alebo Európskej agentúry pre obnovu (EAR). Tam, kde to bolo možné, sa riadiace kompetencie rozvíjali tak, že príjemcom sa umožnilo, aby boli úzko zapojení do programovania činností, vyhodnocovania verejných súťaží a do monitorovania a hodnotenia.

VI. Keďže Komisia a agentúra EAR sú dva samostatné subjekty, existujú aj odlišné monitorovacie a hodnotiace postupy. V rámci nástroja predvstupovej pomoci (IPA) sa však bude uplatňovať rovnaká metodika vo všetkých krajinách.

VII. Krajiny západného Balkánu boli a stále sú na odlišnom stupni zmien a rozvoja. Zatiaľ čo v prípade Srbska, Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko a Kosova sa pomoc sústredila spočiatku na zabezpečenie núdzových potrieb, v prípade Chorvátska úsilie smerovalo k zlepšeniu administratívnych kapacít.

VIII. V rámci nástroja IPA sa strategické riadenie vylepší vďaka vypracovaniu viacročného indikatívneho plánovacieho dokumentu, v ktorom sú vymedzené hlavné oblasti intervencií pre každú prijímajúcu krajinu a pomoc v rámci rozličných komponentov nástroja IPA je koordinovaná.

Existencia jedného právneho základu a systém trojročného rámca zvolený pre finančné plánovanie v rámci nástroja IPA umožňuje väčšiu flexibilitu v porovnaní s predchádzajúcimi nástrojmi a umožňuje útvarem Komisie lepšie zohľadňovať faktor absorpčnej schopnosti.

Cieľom je, aby všetci príjemcovia mali možnosť decentralizovaného riadenia finančných prostriedkov ES, čo by vo veľkej miere posilnilo zodpovednosť prijímajúcej krajiny. Z tohto dôvodu sa bude rozvíjať stratégia decentralizovaného riadenia aj v potenciálnych kandidátskych krajinách, aby sa im umožnilo postupne prevziať zodpovednosť za implementačný proces.

PRIPOMIENKY

15. Existujúce rýchlo sa meniace prostredie západného Balkánu vyžadovalo nájdenie optimálnej rovnováhy, pokiaľ ide o strategické programovanie. Príliš špecifické dokumenty o stratégii jednotlivých krajín by mohli byť pre strategické programovanie menej vhodné.

Vykonávali sa pravidelné hodnotenia týchto dokumentov *inter alia* vzhľadom na partnerstvá s cieľom zistiť, či si zmenené pomery v krajine vyžadujú revíziu stratégie.

16. Viacročné indikatívne programy pre krajiny západného Balkánu zahŕňajú odkazy na priority európskeho partnerstva, ktorými sa jasne riadilo programovanie.

17. Pri vypracúvaní konečného znenia dokumentov sa vzali do úvahy pripomienky riadiaceho výboru CARDS.

18. Sektorové analýzy boli zahrnuté do mnohých programových dokumentov: viacročných indikatívnych programov, európskych partnerstiev, ako aj predchádzajúcich ročných programov. Programy, plánované a implementované v úzkej spolupráci s vládami prijímajúcich krajín a darcami, predovšetkým členskými štátmi EÚ, odzrkadľujú priority európskeho partnerstva, tak ako sa uvádza vo viacročných indikatívnych programoch. Ročné programy vychádzajú z predchádzajúcich fáz pomoci ES prijímajúcim krajinám.

19. Komisia súhlasí s potrebou vypracovania jednoznačnejšej metodiky, ktorá môže napomôcť v procese určovania priorít medzi alternatívnymi projektmi.

Rámček 1 – Príklady nerealizovaných projektov

Prípád 1: Chýbajúca politická podpora srbskej najvyššej kontrolnej inštitúcie (NKI)

Od vykonania auditu sa uskutočnili určité zmeny. V novembri 2005 sa prijal zákon, ktorého cieľom bolo založenie najvyššieho kontrolného úradu a v súčasnosti prebieha proces zriaďovania tejto inštitúcie.

Prípád 2: Misia policajnej pomoci Európskej komisie v Albánsku

Na pozadí rýchlych zmien v Albánsku a v súvislosti s podstatným časovým posunom medzi programovaním a implementáciou boli pôvodne plánované projekty v určitých prípadoch pozmenené tak, aby lepšie zodpovedali potrebám príjemcu a aby skoordinovali činnosti s ostatnými darcami, čo vysvetľuje, prečo v určitých prípadoch prijaté opatrenia a dosiahnuté výsledky nemôžu byť úplne v súlade s návrhom projektu.

21. Od začiatku roka 2002 podporovali národné orgány prijímajúcich krajín spolu s Komisiou vo vzťahu k projektom a programom vývoj smerom ku kladeniu väčšieho dôrazu na budovanie inštitúcií. Predsa si však určité časti regiónu stále vo veľkej miere vyžadovali investície do infraštruktúry ciest, dopravy a energie, keďže prijímajúce krajiny sa spamätávali z konfliktu a mnohoročného podinvestovania.

22. Vzhľadom na budovanie inštitúcií (zriaďovanie demokratických inštitúcií, reforma verejnej správy/štátna služba, administratívne kapacity, rozpočtové a fiškálne riadenie, reformu miestnej správy, upevnenie právneho štátu prostredníctvom súdnych a policajných reforiem atď.) bolo pridelenie prostriedkov do jednotlivých sektorov uskutočňované Komisiou na základe strategických dokumentov ako viacročné indikatívne programy. Po roku 2002 sa však programy agentúry vo zvýšenej miere zamerali na budovanie inštitúcií.

24. Práca agentúry EAR sa spočiatku zameriavala na odstránenie krízovej situácie a uvedenie základných služieb do funkčného stavu. Toto bol predovšetkým prípad situácií po konflikte v Kosove, Srbsku a do určitej miery aj v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko.

Rýchly prísun tejto pomoci podporil rozvoj smerom k neskoršiemu reformnému procesu.

25. Administratíva v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko nebola až donedávna schopná podieľať sa na twinningovej iniciatíve. V skutočnosti potrebovala agentúra EAR na účely rozbehnutia twinningových zmlúv s Bývalou juhoslovanskou republikou Macedónsko vypracovanie twinningovej dokumentácie od administratívy prijímajúcej krajiny. Z dôvodu nedostatočných administratívnych kapacít na vypracovanie potrebnej dokumentácie na príslušných ministerstvách trval prechod z tradičnej technickej pomoci na twinning dlhšie ako pri ostatných kandidátskych krajinách.

V súlade s politickým mandátom obsiahnutým v Solúnskej agende z júna 2003 boli twinningy vo zvýšenej miere zahrnuté do činnosti agentúry. Komisia zároveň programovým manažérom agentúry aktívne poskytovala know-how a odbornú prípravu.

Rámček 2 – Presmerovanie projektu budovania inštitúcií – Integrovaná správa hraníc v Bývalej juhoslovanskej republike Macedónsko

Ciele projektu zahŕňali: zriadenie služby hraničnej polície a presunutie operačných právomocí v súlade s cieľmi stratégie integrovanej správy hraníc.

Pridelené prostriedky sa použili na nákup vozidiel pre hraničnú políciu. V období medzi návrhom projektu a jeho realizáciou vývojové zmeny tlačili na prehodnotenie priorít:

- projekt reformy polície zahrnul náborové procesy,
- pomoc z OBSE sa zamerala na odbornú prípravu hraničnej polície,
- vybavenie na odhaľovanie falšovaných dokumentov, ktoré v čase implementácie nebolo v plnej miere používané, bolo dodané už skôr v rámci projektu PHARE 2000. Poskytnutie dodatočného podobného vybavenia bolo preto zbytočné.

Služba hraničnej polície (zahŕňajúca presun operačných právomocí z ministerstva obrany na ministerstvo vnútra v súlade so stratégiou integrovanej správy hraníc) bola vytvorená národnými orgánmi z národných prostriedkov. Novovytvorenej službe však úplne chýbalo operačné vybavenie a nemohla plniť svoje operačné právomoci.

Vzhľadom na uvedené sa považovalo za vhodné obstarat' vozidlá.

36.

a) Regionálny ročný akčný program na roky 2002 a 2003 obsahoval projekt integrovanej správy hraníc, ktorý bol riadený na regionálnej úrovni z ústredia Komisie v Bruseli.

b) Považovalo sa za účinnejšie riadiť väčšinu programov týkajúcich sa návratu utečencov na národnej úrovni.

c) Regionálne programy plánuje ústredie Komisie v spolupráci s delegáciami a administratívami prijímajúcich krajín.

37. a) Komisia ohodnotila pozitívne kapacitu Fondu pre rozvoj Albánska v súlade s nariadením o rozpočtových pravidlách, ktoré sa uplatňovalo v čase, keď sa akcia v roku 2002 začala.

39. Finančná dohoda vzhľadom na ročný program CARDS pre Albánsko na rok 2001 bola podpísaná v marci 2002 a potom sa začala dekoncentrácia programu CARDS. Implementácia ročných programov CARDS na roky 2001 a 2002 sa mohla začať až v roku 2003, v dôsledku čoho rýchlosť implementácie vzrástla až v roku 2004.

V Chorvátsku boli síce programy 2001 a 2002 implementované v tom istom čase, ale spravidla existuje vždy trojročné obdobie súbežnej implementácie dvoch po sebe idúcich programov.

Rámček 4 – Preťažené národné administratívne kapacity v Albánsku

Koncentrácia projektov v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí náležite zohľadnila zistené potreby a vysokú prioritu, ktorú na tento sektor kládla EÚ a ostatní darcovia.

Tento projekt bol prvý svojho druhu. Do štruktúry súdneho systému v Albánsku je tak ako v ktorejkoľvek inej krajine zapojených množstvo projektových partnerov a prijímajúcich inštitúcií. Okrem toho jeho vplyv závisí v značnej miere od politickej vôle príjemcov konať podľa odporúčaní projektového tímu. V tejto súvislosti implementáciu ovplyvnila politická nestabilita Albánska. Hodnotiaca správa uverejnená v apríli 2007 takisto potvrdila, že návrh projektu bol veľmi ambicióznym.

40. Skutočnosť, že existuje široká škála a veľké množstvo príjemcov dokonca v rámci jedného sektora síce zvyšuje náročnosť, ale neznamená automaticky nižší vplyv projektu.

Rámček 5 – Podpora súdneho systému v Chorvátsku

Projekt CARDS 2002 mal dve podmienky: i) existenciu stratégie pre reformu súdnictva a ii) implementácia projektu CARDS 2001 pre oblasť súdnictva musela byť dobre rozbehnutá.

V čase začatia projektu bol politický dialóg a návrh stratégie reformy súdnictva dostatočne rozvinutý na to, aby bolo začatie projektu opodstatnené.

44. Napriek tomu, ako deklaruje Súdny dvor, že nariadenie Rady nevymedzuje žiadne osobitné právomoci pre prijímajúce krajiny, Komisia postupne zvyšuje riadiace kompetencie krajín v najvyššej možnej miere. Riadiace kompetencie sa rozvíjajú tak, že príjemcom sa umožňuje, aby boli úzko zapojení do programovania činností, vyhodnocovania verejných súťaží a do monitorovania a hodnotenia. V Chorvátsku je v súčasnosti časť programu CARDS riadená samotnou krajinou v súlade so systémom decentralizovaného riadenia.

46. Hoci podporovanie zapojenia príjemcov je vo všeobecnosti jednoznačnou metódou na zvýšenie efektivity pomoci zo strany EÚ, zabezpečenie zapojenia príjemcov do programovania a implementácie na základe systému centralizovaného riadenia je omnoho ťažšie ako na základe systému decentralizovaného riadenia.

48. Komisia v rámci systému vymedzeného nariadením CARDS v prípade možnosti posilňovala zodpovednosti prijímajúcej krajiny, berúc do úvahy možnosti dotknutých krajín.

49. Vo väčšine prijímajúcich krajín bola situácia z hľadiska miestnych zdrojov verejných financií taká zložitá, že pre spolufinancovanie projektov nemohli byť vyčlenené žiadne prostriedky.

52. Národné orgány využili miestne školenia organizované Komisiou týkajúce sa postupov pri verejných súťažiach.

54. Parížska deklarácia o účinnosti pomoci bola podpísaná v roku 2005 a v čase auditu nemohli mať jej zásady podstatný vplyv na riadenie programu CARDS.

V Chorvátsku Komisia v roku 2000 prevzala vedúcu úlohu pri vytváraní mechanizmu koordinácie darcov z EÚ. Prevzatie zodpovednosti za koordinačný proces zo strany chorvátskych orgánov (správa NAC) bolo intenzívne podporované, ale, žiaľ, nie veľmi efektívne.

Agentúra intenzívne koordinovala svoju činnosť s ostatnými darcami prítomnými v regióne najmä v rámci pravidelných koordinovaných stretnutí uskutočňovaných v operačných centrách agentúry. Okrem toho príjemcovia hrajú na týchto stretnutiach stále výraznejšiu vedúcu úlohu.

59. Systematické hodnotenia projektov CARDS delegáciami by sa mohli vylepšiť. Zodpovednosť za vykonávanie nezávislých hodnotení má ústredie Komisie a agentúra EAR a na delegácie sa takáto požiadavka nevzťahuje.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

61. Pomoc v rámci programu CARDS v krajinách západného Balkánu, a predovšetkým v Kosove, sa musela zamerať na zabezpečenie dodávky čistej vody, kúrenia, bývania a rekonštrukcie ciest vyplývajúce z núdzových potrieb.

Napriek tomu sa pomoc od roku 2002 vo zvýšenej miere zameriavala na posilnenie reformných snáh, a teda aj na budovanie inštitúcií v rámci programu CARDS.

62. Strategické riadenie Komisie bolo formulované v dokumentoch európskeho partnerstva a založené na analýzach potrieb obsiahnutých v ročných správach o pokroku.

63. Usmernenia pre dokumenty o stratégii krajín nemohli byť vypracované inak vzhľadom na rýchlo meniacu sa situáciu na západnom Balkáne. Okrem toho sa z pohľadu partnerstva vykonávali pravidelné hodnotenia dokumentov o stratégii krajín s cieľom zistiť, či si zmenené pomery v krajine vyžadujú revíziu stratégie.

64. Krajiny, ktoré boli po roku 2000 pod záštitou agentúry EAR, sa spamätávali zo situácie spôsobenej konfliktom. V súlade s programami EÚ sa práca zameriavala na odstránenie krízovej situácie a uvedenie základných služieb do funkčného stavu.

Táto rýchlo poskytnutá pomoc umožnila rozvoj reformného procesu, ako aj prechod pomoci k budovaniu inštitúcií. Využitie twinningu však ešte nie je znakom samotného napredovania.

Pred rokom 2004 neboli všetky predpoklady pre optimálne využitie twinningu splnené, ale situácia sa odvtedy zmenila a v súčasnosti je twinning vo veľkej miere využívaný. V roku 2007 sa väčšina twinningov využíva v krajinách, kde je pomoc riadená agentúrou EAR.

Odporúčanie 1

Strategické riadenie v rámci nástroja IPA sa určuje osobitnými viacročnými indikatívnymi plánovacími dokumentmi pre jednotlivé krajiny a pre viacerých príjemcov. Dokumenty týkajúce sa

konkrétnej krajiny obsahujú konsolidované hodnotenie výziev, potrieb a relatívnu dôležitosť priorít pomoci a spôsob, akým sa tieto premietajú do strategických rozhodnutí v rámci jednotlivých komponentov nástroja IPA. Opis hlavných oblastí intervencie v rámci jednotlivých komponentov, očakávané výsledky a indikatívne pridelenie finančných prostriedkov sú takisto súčasťou viacročných indikatívnych plánovacích dokumentov. Na základe toho sa môže strategická časť implementácie nástroja IPA podstatne posilniť.

65. Možnosť kombinácie niekoľkých prístupov k riadeniu bola poskytnutá na zabezpečenie rýchlej pomoci a vyplynula z nedostatkov v rámci národnej administratívy. V tejto súvislosti sa zdalo nemožné dosiahnuť maximálne využitie pomoci za všetkých okolností.

67. V mnohých prípadoch dokázali príjemcovia dobre reagovať na rýchle zavedenie a rozvoj pomoci. Avšak nie vždy boli prítomné všetky elementy potrebné na zabezpečenie uspokojivej absorpcie pomoci.

Odporúčanie 2

V rámci IPA je cieľom poskytovať cieleňú a účinnú pomoc všetkým prijímajúcim krajinám. Toto je dôvod, prečo napriek nepretržitému zameraniu sa na rýchlu implementáciu pomoci umožňuje nariadenie Komisie o nástroji IPA postupné smerovanie k decentralizácii.

Absorpčná schopnosť je jedným z kritérií na pridelenie prostriedkov prijímajúcim krajinám v rámci viacročného indikatívneho finančného rámca.

68. Od roku 2000 sa zodpovednosť prijímajúcich krajín značne a viditeľne zvýšila – z hľadiska koordinácie, vstupov, technických možností.

Stupeň zodpovednosti v jednotlivých zainteresovaných krajinách odzrkadľoval rozdielne tradície, možnosti, špecifické historické požiadavky a potreby prijímajúcej krajiny.

69. Počas posledných šiestich rokov sa zodpovednosť prijímajúcich krajín značne a viditeľne zvýšila – z hľadiska koordinácie, vstupov a technických možností.

Tento pozitívny vývoj sa prejavoval v rôznych podobách – v programovaní prostredníctvom diskusií a debát, prostredníctvom monitorovania a hodnotenia, ale vo zvýšenej miere aj v koordinácii darcov.

Odporúčanie 3

V rámci nástroja IPA sa bude klásť zvýšený dôraz na zodpovednosť prijímajúcich krajín za celý implementačný proces.

Z tohto dôvodu je decentralizované riadenie základným cieľom, kdekoľvek je to možné. Na tento účel sa vyžadujú špecifické štruktúry a systémy, ktoré majú byť zavedené v prijímajúcich krajinách. V rámci nástroja IPA sa predpokladajú prísnejšie podmienky a požiadavky na presun riadiacich kompetencií z Komisie na prijímajúce krajiny.

Nakoniec treba dodať, že na zabezpečenie zodpovednosti národných orgánov Komisia schválila národné programy na základe návrhov projektov predložených prijímajúcimi krajinami.

70. Keďže komisia a agentúra EAR sú dva samostatné subjekty, existujú tiež odlišné monitorovacie a hodnotiace postupy. Avšak v rámci nástroja IPA sa bude uplatňovať rovnaká metodika vo všetkých krajinách, keďže agentúra EAR skončí svoju činnosť k 31. decembru 2008.

Odporúčanie 4

Komisia naplánovala kontrolu hodnotiacich postupov, a zatiaľ poskytla harmonizované postupy pre delegácie prostredníctvom Príručky pre sebahodnotenie, zahŕňajúcej aj úpravu šírenia výsledkov a získaných poznatkov. Toto vlastné hodnotenie na úrovni projektu doplní nezávislé hodnotenie na úrovni programu vykonávané zodpovedným subjektom.

Zaviedol sa systém pre systematickú následnú kontrolu hodnotenia zahŕňajúci zorganizovanie záverečného stretnutia do jedného mesiaca od vyhotovenia správ sektorového hodnotenia a následného vyhotovenia tabuľky následnej kontroly odporúčaní podľa subjektov. Okrem toho úprava poskytovania správ o následnej kontrole odporúčaní vyplývajúcich z hodnotenia zahŕňa ustanovenie, že subjekty poskytujú po jednom roku správy o tom, aké opatrenia boli prijaté. Komisia kontroluje rozsah, v akom sa vykonali následné opatrenia.