

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Zvláštní zpráva č. 9

2008

ÚČELNOST PODPORY EU POSKYTOVANÉ
BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A UKRAJINĚ
V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA



CS



Zvláštní zpráva č. 9 // 2008

ÚČELNOST PODPORY EU POSKYTOVANÉ BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A UKRAJINĚ V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce, ES)

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
L – 1615 Luxembourg

Tel.: +352 4398-45410
Fax: +352 4398-46430
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 9 // 2008

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na evropském serveru (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2009

ISBN 978-92-9207-134-9
DOI 10.2865/4091

© Evropská společenství, 2009
Kopírování je povoleno pouze se souhlasem autora.

Printed in Belgium

OBSAH

Body

SEZNAM ZKRATEK

I-V SHRNUTÍ

1-7 ÚVOD

8-10 ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

11-62 ZJIŠTĚNÍ

11-52 **DO JAKÉ MÍRY BYLA PODPORA, KTEROU EU POSKYTOVALA NA PROJEKTY
V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA V BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A NA UKRAJINĚ, ÚSPĚŠNÁ?**

11-19 SPRÁVA HRANIC: USPOKOJIVÉ VÝSLEDKY

20-27 MIGRACE A AZYL: MALÝ POKROK

28-44 BOJ PROTI ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

45-52 SOUDNICTVÍ A ŘÁDNÁ SPRÁVA VĚCÍ VEŘEJNÝCH: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

53-57 **JAKÉ JSOU HLAVNÍ PŘÍČINY NEDOSTATEČNÝCH VÝSLEDKŮ?**

54 DOSAŽENÍ OMEZENÝCH VÝSLEDKŮ JE ZPRAVIDLA ZPŮSOBENO KOMBINACÍ NĚKOLIKA FAKTORŮ TÝKAJÍCÍCH SE VŠECH
HLAVNÍCH ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

55-56 NEDOSTATKY V ŘÍZENÍ PROJEKTŮ ZE STRANY KOMISE

57 NEDOSTATKY VE SPOLEČNÉM ŘÍZENÍ S MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI

58-62 **DO JAKÉ MÍRY EXISTUJE V KOMISI PROCES UČENÍ UMOŽŇUJÍCÍ ZOHLEDNIT ZÍSKANÉ POZNATKY PŘI DALŠÍ POMOCI
V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA?**

60-61 NEBYLY VYUŽITY VŠECHNY MOŽNOSTI ZÍSKAT INFORMACE

62 ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI AŽ PŘÍLIŠ ČASTO NEBYLY V NOVÝCH PROJEKTECH ZOHLEDNĚNY

63-73 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

PŘÍLOHA I – MAPA

PŘÍLOHA II – SVV – PŘEHLED PROJEKTŮ (PROSTŘEDKY PŘIDĚLENÉ V RÁMCI PROGRAMŮ V OBDOBÍ 2000–2005)

PŘÍLOHA III – PŘEHLED AUDITOVANÝCH ZAKÁZEK

PŘÍLOHA IV – OBLAST ČINNOSTI MISE EUBAM

ODPOVĚDI KOMISE

SEZNAM ZKRATEK

AENEAS: Program finanční a technické pomoci třetím zemím v oblasti migrace a azylu

BUMAD: Multisektorová pomoc a budování kapacit v oblasti boje proti drogám na Ukrajině, v Moldavsku a Bělorusku (*Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus*)

EUBAM: Mise Evropské unie pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu

GŘ: Generální ředitelství

IOM: Mezinárodní organizace pro migraci

NAP: Národní akční program

RAP: Regionální akční program

TACIS: Technická pomoc pro Společenství nezávislých států

UNDP: Rozvojový program OSN

UNHCR: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

SHRNUTÍ

I.

Po rozšíření v letech 2004 a 2007 se Evropská unie stala přímým sousedem Běloruska, Moldavska a Ukrajiny. Komise těmto státům poskytla značné finanční prostředky (166 milionů EUR v období 2000–2005) na zlepšení jejich kapacit v oblasti hraniční kontroly, řízení migrace a azylu, boji proti organizované trestné činnosti a v oblasti soudnictví a řádné správy věcí veřejných. Kvůli nerespektování demokracie a lidských práv Komise omezila pomoc Bělorusku. EU využila různé nástroje pomoci, z nichž nejvýznamnější je program TACIS. Větší část pomoci byla poskytována prostřednictvím mezinárodních organizací (viz body 1–7).

II.

Účelem auditu Účetního dvora bylo posoudit úspěšnost podpory EU, stanovit příčiny případných nedostatečných výsledků a zjistit, do jaké míry zavedla Komise proces učení umožňující zohlednit získané poznatky při další pomoci v této oblasti. Účetní dvůr provedl audit 40 zakázek v celkové hodnotě 100 milionů EUR (viz body 8–10 a *příloha III*).

III.

Výsledky podpory, která byla předmětem auditu, byly z větší části uspokojivé, a to zejména v oblasti správy hranic. V oblasti migrace a azylu byl zaznamenán převážně neuspokojivý pokrok. V boji proti organizované trestné činnosti a v oblasti soudnictví a řádné správy věcí veřejných bylo dosaženo smíšených výsledků (viz body 11–52).

IV.

Omezené výsledky byly většinou důsledkem kombinace několika faktorů, které se týkaly Komise, mezinárodních institucí a různých orgánů v uvedených třech zemích. Výsledky projektů dále snižovaly i externí faktory, jako např. politická nestabilita na Ukrajině. Delegace v Kyjevě byla navzdory velmi kompetentnímu personálu přetížená, neboť se zabývala rychle rostoucí oblastí politiky a s tím souvisejícími projekty, které zahrnovaly nejen Ukrajinu, ale také Bělorusko a Moldavsko. Delegaci v Moldavsku, otevřenou v říjnu 2005, trvalo téměř dva roky, než fakticky zahájila řízení projektů. Souběžná existence několika nástrojů financování ke stejnému účelu a chybějící propojení mezi nimi omezovaly kvalitu koncepce. Některé nedostatky byly zjištěny i ve společném řízení s mezinárodními institucemi. Koordinace podpory EU s podporou od dalších dárců vesměs nebyla dostatečně propracovaná. Komise plně nevyužila možnosti poučit se a získané zkušenosti nebyly vždy v nových projektech zohledněny (viz body 53–62).

V.

Na základě těchto připomínek Účetní dvůr předkládá podrobná doporučení, která by mohla Komisi pomoci zvýšit účelnost podpory poskytované Bělorusku, Moldavsku a Ukrajině v oblasti svobody, bezpečnosti a práva (viz body 63–73).

ÚVOD

1. Jedním ze základních cílů Evropské unie (EU) je vytvořit pro své občany prostor svobody, bezpečnosti a práva¹. Tento cíl má důležitou vnější dimenzi. Po rozšíření v letech 2004 a 2007 se Evropská unie stala přímým sousedem Běloruska, Moldavska a Ukrajiny, sdílí s nimi společnou hranici a čelí stejným výzvám v boji proti organizované trestné činnosti, terorismu a jiným protiprávním činnostem (viz mapa v **příloze I**).
2. Evropská unie podniká zvláštní opatření, aby uvedeným třem státům pomohla při zlepšování jejich kapacity v oblasti hraniční kontroly, řízení migrace a azylu, boji proti organizované trestné činnosti a v oblasti soudnictví a řádné správy věcí veřejných². V období 2000–2005 poskytla Komise celkem 165,7 milionu EUR na financování 89 projektů (viz **příloha II**).
3. Hlavním nástrojem pro poskytování podpory EU je program TACIS³. Projekty se financují z různých částí tohoto programu: národních akčních programů, regionálních akčních programů a programů přeshraniční spolupráce. Program TACIS vznikl v roce 1991 a jeho celkovým cílem bylo pomoci při přechodu na tržní hospodářství a posílit demokracii a právní stát v partnerských zemích. Program TACIS byl uzavřen v roce 2006, nicméně platby budou pokračovat minimálně až do roku 2010. Počínaje rokem 2007 je pomoc Bělorusku, Moldavsku a Ukrajině poskytována v rámci nového nástroje s názvem evropský nástroj sousedství a partnerství (ENPI)⁴.
4. Na pomoc uvedeným třem zemím v oblasti svobody, bezpečnosti a práva využila Evropská unie kromě programu TACIS i další nástroje:
 - a) přípravnou akci pro spolupráci v oblasti migrace (financovaná ze zvláštní rozpočtové položky);
 - b) program finanční a technické pomoci třetím zemím v oblastech migrace a azylu (AENEAS)⁵;
 - c) mechanismus rychlé reakce⁶;
 - d) Evropskou iniciativu pro demokracii a lidská práva⁷.

¹ Komise v minulosti používala pro tuto oblast politiky název „spravedlnost a vnitřní věci“.

² Již v roce 2003 byl zveřejněn akční plán EU pro spravedlnost a vnitřní věci pro Ukrajinu (Úř. věst. C 77, 29.3.2003). Tento akční plán byl revidován v roce 2007.

³ Program technické pomoci pro Společenství nezávislých států. V rámci programu TACIS obdrželo pomoc 12 států, a to Bělorusko, Moldavsko, Ruská federace a Ukrajina ve východní Evropě, Arménie, Ázerbajdžán a Gruzie na Kavkaze a Kazachstán, Kyrgyzstán, Tádžikistán, Turkmenistán a Uzbekistán ve Střední Asii.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1638/2006 ze dne 24. října 2006 o obecných ustanoveních o zřízení evropského nástroje sousedství a partnerství (Úř. věst. L 310, 9.11.2006, s. 1).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 491/2004 (Úř. věst. L 80, 18.3.2004, s. 1).

⁶ Nařízení Rady (ES) č. 381/2001 ze dne 26. února 2001 (Úř. věst. L 57, 27.2.2001, s. 5).

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 2242/2004 (Úř. věst. L 390, 31.12.2004, s. 21).

5. Přenesením pravomocí⁸ v roce 2003 přešla celková odpovědnost za provádění pomoci EU ve všech třech zemích na delegaci Komise v Kyjevě. V říjnu 2005 byla v Moldavsku otevřena nová delegace, která převzala odpovědnost za provádění projektu v létě 2007. Projekty mimo rámec TACIS většinou řídí ústředí Komise (Úřad pro spolupráci EuropeAid a GŘ pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost).

⁸ Přenesení odpovědnosti za řízení na delegace Komise v příslušných zemích.

6. Největší část pomoci v oblasti svobody, bezpečnosti a práva je poskytována prostřednictvím mezinárodních organizací: Rozvojového programu OSN (UNDP), Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) či Rady Evropy. Na základě standardních dohod o příspěvcích uzavřených s Komisí mají tyto mezinárodní organizace na starosti některé aspekty provádění projektů, včetně zadávání veřejných zakázek a plateb (tzv. společné řízení).

7. Situace v Bělorusku byla poněkud specifická. V roce 1996 byla mezi Běloruskem a EU podepsána dohoda o partnerství a spolupráci, ale k její ratifikaci z důvodu nerespektování demokracie a nedodržování lidských práv zatím nedošlo. Během období, na něž se vztahoval audit, se tak pomoc Bělorusku omezovala na projekty humanitární, přeshraniční a regionální spolupráce, projekty podpory reagující na potřeby obyvatelstva a dále projekty, které přímo či nepřímo podporují demokratizaci a demokratické síly (např. podpora nezávislých sdělovacích prostředků, stipendia pro mládež). U projektů v oblasti svobody, bezpečnosti a práva v Bělorusku se většinou jedná o nadnárodní projekty zahrnující Moldavsko a Ukrajinu.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

8. Cílem auditu bylo posoudit účelnost podpory, kterou EU poskytuje Bělorusku, Moldavsku a Ukrajině v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Audit se zaměřil na následující tři otázky:

- a) Do jaké míry byla podpora, kterou EU poskytovala na projekty v oblasti svobody, bezpečnosti a práva v Bělorusku, Moldavsku a na Ukrajině, úspěšná?
- b) Jaké jsou hlavní příčiny případných nedostatečných výsledků?
- c) Do jaké míry existuje v Komisi proces učení umožňující zohlednit získané poznatky při další pomoci v oblasti svobody, bezpečnosti a práva?

⁹ Projekt se provádí prostřednictvím jedné nebo více zakázek.

¹⁰ Komise pověřuje pravidelným monitorováním projektů konsorcium.

9. Účetní dvůr provedl audit 40 zakázek, vybraných na základě přiměřeného úsudku, na něž EU přispěla celkovou částkou 99,3 milionu EUR (z celkového počtu 89 projektů⁹ v hodnotě 165,7 milionu EUR v letech 2000–2005). Z toho 24 zakázek bylo dokončeno a 16 stále probíhalo (**příloha III**). Většina těchto probíhajících zakázek navazovala na dřívější projekty financované EU, což umožnilo posoudit proces učení Komise (viz výše hlavní otázka (c)). Audit prověřoval výsledky projektů a porovnával je se stanovenými cíli, dále faktory, které brání dosažení cílů, a zkoumal získané poznatky a jejich zohlednění v navazujících projektech nebo programech.

10. Zkoumaných 40 zakázek se vztahovalo k následujícím podoblastem:

- a) správa hranic;
- b) migrace a azyl;
- c) boj proti organizované trestné činnosti;
- d) soudnictví a řádná správa věcí veřejných.

Auditorský tým zkoumal dané projekty na místě od listopadu 2006 až do července 2007, přičemž uskutečnil také návštěvy prováděcích mezinárodních organizací, vnitrostátních orgánů a monitorovacích jednotek¹⁰.

PŘIPOMÍNKY

DO JAKÉ MÍRY BYLA PODPORA, KTEROU EU POSKYTOVALA NA PROJEKTY V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA V BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A NA UKRAJINĚ, ÚSPĚŠNÁ?

SPRÁVA HRANIC: USPOKOJIVÉ VÝSLEDKY

- 11.** Bělorusko a Ukrajina se potýkají se závažnými problémy při správě hranic, způsobenými jednak celkovou délkou jejich vnějších hranic (přibližně 3 000 km v případě Běloruska a 7 000 km v případě Ukrajiny) a jednak skutečností, že jejich hranice, a to zejména s Ruskem, nejsou oficiálně vytyčeny. Na rusko-běloruské hranici se neprovádějí prakticky žádné hraniční a celní kontroly. Tato propustnost hranic povzbuzuje přeshraniční trestnou činnost i nelegální migraci.
- 12.** Správu hranic mezi Moldavskem a Ukrajinou komplikuje existence samostatné Podněsterské moldavské republiky (dále také „Podněstří“), která není mezinárodně uznaná. Státní hranice mezi Moldavskem a Ukrajinou je 1 222 km dlouhá, z toho 472 km na moldavské straně je pod kontrolou podněsterských úřadů. Tyto úřady kontrolují oblast východně od řeky Dněstr a jednají v podstatě nezávisle na zbytku Moldavska (viz rámeček 1).

RÁMEČEK 1

ZÁKLADNÍ INFORMACE O KONFLIKTU V PODNĚSTŘÍ

Současně s procesem osamostatnění Moldavska od Sovětského svazu se od roku 1989 začala v regionech s převážně nemoldavskou populací objevovat protestní hnutí odmítající úsilí Moldavska o samostatnost. V reakci na moldavskou deklaraci suverenity byla v roce 1990 vyhlášena samostatná Podněsterská moldavská republika. Došlo ke střetům a boje, které kulminovaly v roce 1992, vedly ke stovkám úmrtí a útěku přibližně 100 000 uprchlíků.

O možném řešení tohoto zmrazeného konfliktu jedná Moldavsko a Podněstří od roku 1995 za asistence OBSE, Ruska a Ukrajiny jako mezinárodních prostředníků. Po nástupu vlády prezidenta Juščenka se na Ukrajině otevřela příležitost k pokroku v řešení celé situace. Od září 2005 se jako pozorovatelé účastní vyjednávacího procesu Evropská unie a Spojené státy. Od března 2005 má EU svého zvláštního zástupce pro Moldavsko.

- 13.** Komise výrazně napomohla zlepšit kapacity Běloruska, Moldavska a Ukrajiny v oblasti správy hranic. Správa hranic představuje finančně nejvýznamnější část, pokud jde o projekty v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. V rámci programů v letech 2000–2005 bylo na tuto oblast vyčleněno 63,2 % podpory EU (104,7 milionu EUR). Účetní dvůr provedl audit 10 zakázek v celkové hodnotě 51,8 milionu EUR.

¹¹ Mezinárodní hraniční terminál Kozloviči (který se nachází v blízkosti běloruského Brestu) je hlavním silničním přechodem pro nákladní vozidla na hranici mezi Běloruskem a Polskem (transevropský dopravní koridor II).

- 14.** Většina auditovaných projektů dosáhla uspokojivých výsledků (viz *příloha III*). Používání moderního vybavení a lepší technologie, spolu se školením pro pohraniční stráž, umožnily posílit hraniční kontroly a ostrahu (viz příklady v *rámečku 2*). Zejména Státní výbor pohraniční stráže Běloruska prokázal velké odhodlání a s využitím své vojenské struktury zajistil důsledný soulad se všemi smluvními požadavky. Značné problémy však byly zaznamenány u zakázek na stavební práce v souvislosti s výstavbou hraničního terminálu Kozloviči II¹¹ (viz *rámeček 3*).

RÁMEČEK 2

PŘÍKLAD USPOKOJIVÉHO VÝSLEDKU: POUŽITÍ MODERNÍHO VYBAVENÍ PRO POSÍLENÍ HRANIČNÍ KONTROLY

V rámci projektů „Zlepšení správy hranic Ukrajiny“ (příspěvek EU ve výši 4,0 milionu EUR) a „Posílení správy hranic Běloruské republiky“ (příspěvek EU ve výši 13,3 milionu EUR) byly mimo jiné dodány fotoaparáty, mikroskopy, vybavení na ověřování dokumentace, vozidla, výpočetní technika včetně automatizovaných telefonních ústředěn pro pohraniční jednotky a technického vybavení pro kontrolu online, např. nežádoucích osob či odcizených vozidel. Všechny kontrolované investiční položky byly na místě v souladu s popisem v inventární knize, byly náležitě označené a funkční a používaly se v souladu se svým účelem.

- 15.** Finančně nejvýznamnější projekt v oblasti svobody, bezpečnosti a práva – mise Evropské unie pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu¹² (EUBAM, celkový příspěvek EU ve výši 19,1 milionu EUR) – výrazně přispěl k budování kapacit moldavské a ukrajinské pohraniční stráže a celní správy (viz mapa v **příloze IV**). Projekt EUBAM například napomohl účelnému zavedení a monitorování nového celního režimu mezi Moldavskem a Ukrajinou, čímž přispěl k boji proti pašování a protiprávní přeshraniční činnosti. Díky tomu bylo odhaleno rozsáhlé pašování v souvislosti s Podněstřím. Protiprávní daňové úniky a neplacení cel se týkaly např. vozidel, ovoce a zeleniny a drůbežního masa. Jen u drůbežního masa dosáhly ztráty státního rozpočtu dle výpočtů EUBAM výše 43 milionů EUR v případě Ukrajiny a 18 milionů EUR v případě Moldavska (období říjen 2005 až květen 2006).

¹² Mise EUBAM funguje od 1. prosince 2005. Činnosti mise vycházejí z memoranda o porozumění uzavřeného mezi Evropskou komisí a vládami Ukrajiny a Moldavské republiky. Tento projekt byl motivován bezpečnostními hrozbami v podněsterském regionu a s tím spojenou předpokládanou vysokou mírou přeshraniční trestné činnosti. Prováděcím partnerem mise EUBAM je Rozvojový program OSN (UNDP). Na misi se věcně podílí 16 členských států EU vysláním odborných pracovníků (přibližně 100 celních pracovníků a pracovníků pohraniční stráže). Mise EUBAM má provozní sídlo v Oděse (Ukrajina) a kromě toho vytvořila jednu oblastní kancelář v Kišiněvě (Moldavsko), pět oblastních kanceláří podél hranice Ukrajiny, Moldavska a Podněstří a oblastní kancelář spojenou s logistickou základnou v ukrajinských přístavech Oděsa a Iličevsk.

RÁMEČEK 3

PŘÍKLAD NEUSPOKOJIVÉHO VÝSLEDKU: NIŽŠÍ ROZSAH PRACÍ A ZPOŽDĚNÍ

Na konci roku 2006, tj. k původnímu datu dokončení projektu, se hraniční terminál Kozloviči II (příspěvek EU ve výši 14,0 milionu EUR) stále podobal obrovskému staveništi – většina budov byla z poloviny nedostavěná a cesty, parkoviště a chodníky chyběly úplně. Vzhledem k problémům s daňovými úlevami a cenovému podhodnocení ve fázi zadávacího řízení byl vypracován dodatek ke smlouvě, který výrazně snížil rozsah prací (např. některé budovy budou dokončeny pouze ve formě hrubé stavby). Na dokončení mezinárodního hraničního terminálu dle původního plánu a smlouvy je potřeba dalších finančních prostředků ve značné výši.

- 16.** Dle zjištění EUBAM bývá velmi obtížné zajistit trestní stíhání v případech pašování¹³ (nedostatečná legislativa, neefektivní součinnost a nejasné role státní celní správy, pohraniční stráže, daňové policie a bezpečnostní služby, špatné vytyčení zelené hranice). Většina případů nebyla stíhána jako trestný čin, ale pouze jako správní přestupek, bez povinného zabavení příslušného zboží¹⁴. EUBAM také zjistila, že v důsledku korupce státního zastupitelství a soudních orgánů byli pašeráci propuštěni a pašované zboží jim bylo navráceno.
- 17.** Po zahájení své činnosti v listopadu 2005 byla mise EUBAM prvních šest měsíců financována prostřednictvím mechanismu rychlé reakce¹⁵. Tento mechanismus byl uplatněn s cílem rychle a pružně reagovat na příležitost urychlit řešení podněsterského konfliktu (viz rámeček 1), která se objevila v roce 2005. Projekt vychází z předpokladu, že klíčovými prvky mírového řešení tohoto konfliktu je zlepšení hraničních a celních kontrol a ostrahy po celé délce hranice. Platnost takového předpokladu lze posoudit až s velmi dlouhým časovým odstupem.
- 18.** Poté se financování EUBAM vyznačovalo využíváním několika krátkodobých smluv financovaných z různých regionálních akčních programů v rámci TACIS. V důsledku toho se pracovní či nájemní smlouvy musely vždy po několika měsících obnovovat. Při programování svých činností v daném regionu Komise nepočítala s tak velkým dlouhodobým projektem (téměř milion eur měsíčně).
- 19.** Pro doplnění podpory poskytované misí EUBAM financuje Evropská unie nákup vybavení používaného na hranicích, a to v rámci projektu „Zlepšení hraniční kontroly na moldavsko-ukrajinské hranici“ (projekt BOMMOLUK, příspěvek EU ve výši 9,9 milionu EUR). Tento doplňkový projekt s sebou nese další výzvy, které je v budoucnu potřeba vyřešit, jako například složité zadávací řízení¹⁶, výběr místa, které je s ohledem na délku hranic nejvhodnější pro umístění příslušného vybavení, a zajištění toho, aby se toto vybavení doplňovalo s vybavením financovaným ostatními dárči¹⁷. Kromě toho musejí vlády příslušných zemí poskytnout dostatek státních prostředků na provozní výdaje a údržbu.
- ¹³ Jako např. v případě pašování alkoholických výrobků vysoké hodnoty z Podněstří na Ukrajinu.
- ¹⁴ *Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine* (Důkazní břemeno, obtíže při zajišťování trestního stíhání případů pašování na Ukrajině), zvláštní zpráva EUBAM.
- ¹⁵ Tento mechanismus lze použít tehdy, „pokud v zemích, které jsou příjemci pomoci, vypukne nebo začne vznikat krize, nastane situace, kdy jsou ohroženy právo, pořádek a bezpečnost jednotlivců, nebo situace, která by mohla přerůst v ozbrojený konflikt či destabilizaci země...“
- ¹⁶ V rámci dřívějšího projektu pro Ukrajinu nebylo kvůli neúspěšné veřejné soutěži možné zakoupit a dodat radarové zařízení a radiokomunikační síť (v celkové hodnotě 5,0 milionu EUR).
- ¹⁷ Vláda USA vyčlenila na zlepšení boje proti šíření zbraní hromadného ničení na ukrajinsko-moldavské hranici 28 milionů dolarů.

MIGRACE A AZYL: MALÝ POKROK V OBTÍŽNÉM KONTEXTU

- 20.** Cílem politiky EU je podpořit úsilí třetích zemí o zlepšení jejich kapacit v oblasti řízení migrace a ochrany uprchlíků, předcházení nelegálnímu přistěhovalectví a boje proti němu, poskytování informací o zákonných způsobech migrace a řešení situace uprchlíků nabídkou lepšího přístupu k trvalým řešením.
- 21.** Bělorusko, Moldavsko a Ukrajina se nacházejí na východní hranici rozšířené EU. Všechny tři země jsou považovány za tranzitní země pro rozsáhlou nelegální migraci na západ. Zejména Ukrajina zaznamenává zvýšení (legálních i nelegálních) migračních přesunů osob, které vstupují na její území a procházejí jím. Ročně přes Ukrajinu projdou tisíce nelegálních migrantů, zejména přes hranici s Ruskem.
- 22.** Ukrajina se potýká s chronickým nedostatkem ubytování, zejména pro dlouhodobé nelegální migranty. Předpokladem pro vrácení těchto osob do vlasti je, aby ukrajinské orgány zjistily jejich totožnost a aby příslušná velvyslanectví či konzuláty spolupracovaly – ty však ne vždy projevují ke spolupráci ochotu. Jiným řešením by bylo zpětné přebírání osob, tj. převzetí zadržovaných osob zemí, ze které nelegálně vstoupily na Ukrajinu. Mezi Ukrajinou a Ruskem, odkud nelegální migranti na Ukrajině většinou přišli, však nebyla dohoda o zpětném přebírání osob podepsána.
- 23.** Potřeba vhodného ubytování pro nelegální migranty je nyní ještě naléhavější, neboť 1. ledna 2008 vstoupila v platnost dohoda o zpětném přebírání osob uzavřená s Evropským společenstvím. V roce 2010, po přechodném dvouletém období, tak Ukrajina bude muset ubytovat stovky či dokonce tisíce nelegálních migrantů z třetích zemí, kteří jsou v současné době zadržováni v sousedních členských státech EU, konkrétně v Maďarsku, na Slovensku a v Polsku, a kteří přes Ukrajinu protiprávně vstoupili na území EU.

- 24.** Příspěvek EU na projekty v podoblasti migrace a azylu z programů v období 2000–2005 činil celkem 16,8 milionu EUR (10,2 % celkové podpory). Účetní dvůr provedl audit 10 zakázek s příspěvkem EU v celkové výši 13,8 milionu EUR.
- 25.** Dosažené výsledky projektů týkajících se migrace a azylu byly neuspokojivé zejména v oblasti infrastruktury (viz **příloha III**). Hlavním cílem EU je pomoci zřídit ubytovací střediska pro nelegální migranty a žadatele o azyl odpovídající mezinárodním humanitárním standardům. Navzdory podpoře EU se na Ukrajině těchto cílů ani zdaleka nepodařilo dosáhnout:
- Podmínky zadržování a ubytování nelegálních migrantů v existujících střediscích byly často naprosto nepřijatelné. Obecně jsou nelegální migranti na Ukrajině ubytováni ve zcela přeplněných prostorách a trpí nedostatkem hygieny a vhodné stravy (viz rámeček 4).
 - Výstavba či renovace nových zařízení pro nelegální migranty nepostupovaly podle plánu (viz rámeček 5);
 - Nově postavená dočasná ubytovací střediska pro žadatele o azyl nebyla plně vytížena nebo se vůbec nevyužívala (viz rámeček 6).

RÁMEČEK 4

PODPORA EU POMOHLA ZMÍRNIT PROBLÉMY, AVŠAK ŽIVOTNÍ PODMÍNKY PRO NELEGÁLNÍ MIGRANTY V UBYTOVACÍM STŘEDISKU JSOU STÁLE NEPŘIJATELNÉ

V rámci projektu „Zřízení systému pro řízení migrace v Zakarpatsku, Ukrajina“¹⁸ (příspěvek EU ve výši 2 milionů EUR na dvě zakázky) byla migrantům v zásadě dodána základní pomoc: jednalo se o distribuci potravin a hygienických balíčků, poskytování lékařské pomoci, oblečení, příkrývek a poskytování právní pomoci. Kromě toho se z projektu financovaly naléhavé opravy, stavební práce a nejrůznější provozní výdaje. Tento projekt spočívá především v humanitární pomoci, nikoliv v budování kapacit, jak by se mohlo zdát z jeho názvu.

Delegace Komise provedla po téměř ročním provozu monitorování na místě (duben 2005). Dle jejích zpráv byly podmínky v zadržovacích střediscích Pavšino a Čop (stará část příslušné budovy) nelidské a ponižující a nesplňovaly minimální standardy stanovené Radou Evropy, Evropským soudem pro lidská práva a Výborem pro zabránění mučení a nelidskému zacházení. Dále delegace zjistila důkazy o tom, že humanitární pomoc poskytovaná prostřednictvím projektu se k migrantům, pro něž byla určena, ne vždy dostala. Na základě těchto zjištění ukrajinské orgány podnikly nápravná opatření.

¹⁸ Zakarpatská oblast hraničí s Maďarskem, Polskem, Rumunskem a Slovenskem a je ukrajinským tranzitním koridorem pro migranty do západní Evropy.

- 26.** Udržitelnost zadržovacích a ubytovacích středisek na Ukrajině ohrožuje nedostatek státních prostředků na jejich provoz a údržbu a také nejasné rozdělení odpovědností mezi státní pohraniční stráží a ministerstvem vnitra.
- 27.** Obtíže týkající se registrace projektu, daňových úlev, vlastnictví pozemků a financování se objevily rovněž v souvislosti s projektem výstavby dočasného ubytovacího střediska pro žadatele o azyl (25 osob) v Bělorusku¹⁹. Naopak v Moldavsku byla situace lepší. Dočasné ubytovací středisko v Kišiňově s kapacitou 160 míst bylo plně v provozu již v listopadu 2005.

¹⁹ Toto středisko se nachází v Gomelu, nedaleko Ukrajiny, kde žije jedna z největších komunit afghánských uprchlíků.

RÁMEČEK 4

V době auditu v listopadu 2006 byla kapacita v Pavšinu (320 míst) překročena o asi 100 osob. Místní partneři projektu uvedli, že v létě byla kapacita překročena mnohem více, a to až o 700 osob, což se příslušným způsobem negativně odrazilo na hygieně a zdraví.

Migranti dotazovaní Účetním dvorem se zdráhali mluvit otevřeně. Některé stížnosti však zazněly – zejména na nepředávání léků a na prohledávání, které prováděly maskované osoby. Bylo také zřejmé, že projekt nezajistil pokrytí základních potřeb (např. dostatečné vytápění, dostatek čisté a teplé vody, přiměřené oblečení včetně bot). V táborech bylo také málo tlumočnicků, což ztěžovalo komunikaci mezi migranty a úřady.

BOJ PROTI ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

- 28.** Postkomunistický proces přechodu v zemích střední a východní Evropy doprovázelo značné zvýšení organizované trestné činnosti, jako je obchodování s lidmi, obchod s drogami a praní špinavých peněz.
- 29.** Ukrajina a Moldavsko jsou hlavními zeměmi, jež jsou zdrojem obchodování se ženami a dětmi pro nucenou prostituci v Evropě. V posledních letech došlo rovněž k nárůstu obchodování s muži, kteří jsou nuceni pracovat například jako dělníci. Celkový rozsah tohoto obchodování není příliš znám, což je dáno jednak samotnou povahou organizované trestné činnosti a jednak tím, že jen velmi málo obětí chce nebo může informovat úřady o své situaci. Tento stav navíc zhoršují nedostatečná opatření na ochranu svědků. Bělorusko, Ukrajina a Moldavsko jsou považovány za tranzitní trasu pro obchod s drogami směřujícími do členských států EU. Na praní výnosů ze závažné trestné činnosti se stále častěji využívají bankovní systémy.
- 30.** Na boj proti organizované trestné činnosti bylo z celkových prostředků vyčleněných na oblast svobody, bezpečnosti a práva z programů na období 2000–2005 vynaloženo 19,2 milionu EUR (11,6 %). Účetní dvůr provedl audit 10 zakázek s celkovým příspěvkem EU ve výši 18,6 milionu EUR.

RÁMEČEK 5

SLABÝ POKROK PŘI ZŘÍZOVÁNÍ NELEGÁLNÍCH UBYTOVACÍCH STŘEDISEK PRO NELEGÁLNÍ MIGRANTY

Cílem projektu „Budování kapacit v oblasti řízení migrace – CBMM I, Ukrajina“ (příspěvek EU ve výši 3,8 milionu EUR) bylo renovovat dva bývalé vojenské objekty a zřídit z nich ubytovací střediska pro migranty s kapacitou 1 260 míst. V červnu 2006 se řídicí výbor projektu rozhodl financovat renovaci jen jednoho z objektů. V době provádění auditu (listopad 2006) ještě nebyly zadány žádné zakázky na stavební práce a ani po třech měsících po původním termínu dokončení projektu (1. 9. 2006) nebyly na renovaci vynaloženy žádné peníze. O základních aspektech renovace, např. způsobu vytápění či kanalizaci, se stále jednalo. Kromě toho se řídicí výbor rozhodl omezit kapacitu na 250 ubytovaných osob. To znamená, že EU by oproti původnímu plánu financovala kapacitu přibližně o 1 000 míst menší.

- 31.** I přes dílčí úspěchy je celkový pokrok v boji proti organizované trestné činnosti stále nedostačující (viz **příloha III**). Prvek kriminalizace a stíhání²⁰ v projektech týkajících se boje proti obchodování s lidmi byl nedostačující (viz body 34 a 35). Na tuto oblast ochotně přispívá řada dárců, takže často dochází k překrývání činností (viz bod 36). Pokud jde o boj proti drogám, projekty týkající se legislativy a policejních informačních systémů postupovaly pomalu (viz bod 40). Jedním z největších problémů v případě předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu je zajistit úspěšné stíhání (viz bod 44).

²⁰ Projekty v oblasti boje proti obchodování s lidmi mají standardně tři složky: ochrana a reintegrace; kriminalizace a stíhání; osvěta. Termín kriminalizace se v dokumentaci projektů běžně používá.

Boj proti obchodování s lidmi

- 32.** Vlády Ukrajiny a Moldavska vyjádřily ve svých národních politických dokumentech rozhodnutí bojovat proti obchodování s lidmi. Audit se týkal jednoho projektu na Ukrajině (příspěvek EU ve výši 1,9 milionu EUR) a tří projektů (včetně rehabilitačního střediska pro oběti obchodování s lidmi) v Moldavsku (celkový příspěvek EU ve výši 1,2 milionu EUR).

RÁMEČEK 6

NEDOSTATEČNÉ VYUŽITÍ NOVĚ POSTAVENÝCH STŘEDISEK PRO ŽADATELE O AZYL

V dočasných ubytovacích střediscích na Ukrajině mohlo být koncem roku 2006 ubytováno pouze 65 dalších osob místo plánovaných 350 (příspěvek EU ve výši 1,6 milionu EUR na projekt „Posílení azylových systémů Ukrajiny a Moldavska“). Hlavním důvodem byla skutečnost, že středisko v Oděse se kvůli nedostatku státních příspěvků na provoz využívalo jen z poloviny a středisko v Mukačevu s kapacitou 80 míst zůstalo od svého otevření v dubnu 2005 přes rok a půl zcela neobsazeno. Toto plýtvání v Mukačevu bylo důsledkem neúspěšného úsilí převést vlastnictví budovy z pohraniční stráže na instituci, která byla partnerem odpovědným za projekt. Žadatelé o azyl bez vlastních prostředků k živobytí mezitím žili ve stanech a jiných dočasných zařízeních spravovaných pohraniční stráží.

- 33.** S pomocí projektů v této oblasti byly v Moldavsku a na Ukrajině uskutečněny rozsáhlé osvětové kampaně (např. divadelní představení, řada publikací, bezplatné horké linky) a stovkám obětí obchodování s lidmi byla poskytnuta humanitární pomoc (právní a lékařská pomoc, příspěvky na bydlení, pomoc s dopravou, odborné školení, nepeněžitě granty pro založení malého podniku apod.). Prvek prevence a reintegrace byl tedy v projektech dostatečně obsažen.
- 34.** Pokud jde o kriminalizaci a stíhání, výsledky byly méně pozitivní, zejména v případě výměny informací mezi donucovacími orgány. Monitorování v rámci TACIS na Ukrajině ukázalo, že Státní výbor ochrany státních hranic nespolupracoval při iniciativách v oblasti výměny informací. Opatření na vybavení hraničních kontrolních stanovišť systémem i24/7²¹ zkrachovala po té, co bylo zrušeno zadávací řízení, neboť ukrajinské zainteresované strany trvaly na dodavateli, jehož ceny byly mnohem vyšší než tržní ceny.
- 35.** Získávání důkazů představuje zásadní výzvu, protože k trestnému činu často dochází mimo území Moldavska či Ukrajiny. Vnitrostátní orgány vytykaly ostatním zemím pomalost při reakci na žádost o vzájemnou spolupráci. Aby k těmto překážkám procesní povahy nedocházelo, byly z prostředků projektů pracovníkům pověřeným vynucováním práva hrazeny návštěvy do zemí tranzitu nebo destinace obětí. Příslušníci policie se navíc účastnili seminářů o vyšetřovacích postupech a byla přezkoumána legislativa týkající se obchodování s lidmi. V systému vzájemné pomoci přetrvávají nedostatky.
- 36.** Objevily se jisté obavy týkající se efektivnosti a hospodárnosti. Jelikož je řada dárcovských organizací připravena boj proti obchodování s lidmi financovat, bývá obtížné vyhnout se zbytečnému zdvojování činností a zajistit nákladově účelné využití zdrojů. Například v Moldavsku se musely některé projektové činnosti měnit a za pronájem prostor rehabilitačního střediska v Kišiněvě byla zaplácena zvláště vysoká částka²². Navíc nelze vždy jasně rozlišit výsledky, jichž bylo dosaženo díky podpoře EU, od výsledků, kterých se dosáhlo díky pomoci jiných organizací. V důsledku toho je nesnadné posoudit účelnost výdajů EU.

²¹ Globální policejní komunikační systém INTERPOLu, který je v provozu 24 hodin denně.

²² Rozpočtovaná částka na stravu a bydlení byla více než dvakrát vyšší než částka rozpočtovaná na srovnatelné služby rehabilitačního střediska v Kyjevě.

Boj proti drogám

- 37.** Dalším významným projektem v boji proti organizované trestné činnosti je „Multisektorová pomoc a budování kapacit v oblasti boje proti drogám na Ukrajině, v Moldavsku a Bělorusku“ (program BUMAD). BUMAD je víceletý třífázový program, který byl zahájen v roce 2003 a jeho ukončení se předpokládá na konci roku 2008 (celkový příspěvek EU ve výši 6,5 milionu EUR).
- 38.** Tento program zaměřený na Ukrajinu, Moldavsko a Bělorusko je třetím ze série regionálních programů financovaných EU, který má zabránit pašování heroinu z Afghánistánu na západ do EU²³. Celkovým cílem je omezit pašování drog z Ukrajiny, Moldavska a Běloruska, resp. přes ně, do členských států EU.
- 39.** Většina činností, s nimiž se počítalo v rámci různých podprogramů, proběhla (např. právní pomoc, kontrola námořních přístavů (Ukrajina), kontrola na pozemních hranicích, prevence ze strany policie a obcí). Obecně lze na konci druhé fáze (leden 2007) konstatovat dobrý pokrok, pokud jde o zavedení národních protidrogových struktur v uvedených třech zemích, např. národních monitorovacích středisek pro drogy, kurzů o prevenci užívání drog pořádaných na policejních akademiích nebo školení o snižování poptávky drog organizovaných pro řadu neziskových organizací.
- 40.** V souvislosti s legislativní složkou a policejními informačními systémy byl zaznamenán jen malý pokrok. V daných třech zemích zatím dostatečně nefunguje nezbytná spolupráce mezi celní správou, pohraniční stráží, policií a tajnými službami, která by umožňovala účelné trestní vyšetřování. Zřizování národních systémů na podporu vyšetřování obchodníků s drogami v rámci trestního řízení vyžaduje nejen náležité analytické nástroje, ale také vysokou míru spolupráce mezi orgány, které dosud nebyly na systematické sdílení provozních údajů zvyklé. Situaci dále komplikuje nerovnováha ve vyšetřovacích pravomocích. V Bělorusku je velkou překážkou zjevná neochota bezpečnostní služby používat cizí analytický software. Komise při plánování projektu podcenila dobu, jakou trvá změnit přístup k řízení činností a překonat soupeření mezi donucovacími orgány.

²³ První program (CADAP) byl zahájen ve Střední Asii v roce 2000, druhý program (SCAD) na jižním Kavkazu v roce 2001.

- 41.** Objem zadrženého heroínu a kokainu nebyl až do ukončení projektu BUMAD 2 (leden 2007) příliš velký. Na Ukrajině byly odhaleny (díky softwaru dodanému v rámci projektu) pouze dva mezinárodní pokusy o pašování heroínu. Ve všech třech zemích se u zadržených drog jednalo především o mák a konopí z místní produkce. Bezpečnostní služba Ukrajiny nicméně v červenci 2007 nahlásila, že ve spolupráci s americkým úřadem pro potírání drog (*U.S. Drug Enforcement Administration*) a tureckými donucovacími orgány bylo v přístavu Iličevsk zabaveno 174 kg heroínu.

²⁴ Seznam nespolupracujících zemí a území (NCCT – *Non-Cooperative Countries and Territories*) byl vytvořen mezivládním Finančním akčním výborem proti praní peněz (FATF – *Financial Action Task Force on Money Laundering*) s cílem zajistit uplatnění opatření na prevenci, odhalování a trestání praní špinavých peněz podle mezinárodně uznávaných standardů.

Projekty proti praní špinavých peněz a financování terorismu

- 42.** Celkovým cílem „Projektů proti praní špinavých peněz na Ukrajině“ (příspěvek EU ve výši 1 milion EUR) bylo zabránit zneužívání finančních systémů k praní výnosů ze závažné trestné činnosti a umožnit ukrajinským orgánům spolupracovat v boji proti praní špinavých peněz.

²⁵ Řada zemí po celém světě zřídila specializované agentury, tzv. finanční zpravodajské jednotky. V roce 1995 se tyto jednotky, spatřující přínos v rozvoji sítě zpravodajských jednotek, na jednání v paláci Egmont-Arenberg v Bruselu rozhodly založit neformální skupinu na podporu mezinárodní spolupráce. Jednotky této skupiny, nyní známé jako Egmontská skupina, se pravidelně setkávají, aby našly cestu ke spolupráci, zejména v oblastech výměny informací, školení a sdílení odborných znalostí. V současnosti má uznávané plně funkční jednotky přibližně sto států.

- 43.** Tento projekt přispěl k tomu, že Ukrajina byla v únoru 2004 vyškrtána ze seznamu nespolupracujících zemí a území²⁴, což má značný význam, a v červnu 2004 se stala členem Egmontské skupiny²⁵. Navíc k datu ukončení projektu plnil Státní výbor pro finanční monitorování Ukrajiny funkci finanční zpravodajské jednotky²⁶. Do konce roku 2006 počet případů, které tento výbor nahlásil donucovacím orgánům, skutečně výrazně stoupl (z 18 v roce 2003 na 446 v roce 2006).

- 44.** Zřízení finanční zpravodajské jednotky je v boji s praním špinavých peněz jen prvním důležitým předpokladem. Kromě toho je potřeba mít účelně fungující donucovací orgány a školené soudce. Významným problémem je málo úspěšných trestních stíhání. Do konce roku 2006 soudy vynesly pouze tři rozsudky za tuto trestnou činnost. Absence moderního režimu zadržení a zabavení majetku byla označena za závažný nedostatek systému proti praní špinavých peněz. Nicméně Ukrajina je v boji proti praní špinavých peněz a financování terorismu na lepší úrovni než Moldavsko, kde o účelnosti zavedeného systému panují vážné obavy (viz např. nedostatky v Centru pro potírání hospodářské trestné činnosti a korupce nebo nedostatečné využívání prostředků k zadržení, zmrazení a zabavení)²⁷.

²⁶ Finanční zpravodajská jednotka odpovídá za shromažďování a analýzu podezřelých transakcí a transakcí nad určitou finanční hranicí. Vyšetřovací pravomoc mají donucovací orgány.

²⁷ Třetí kolo vzájemného hodnocení, zpráva o Moldavsku, září 2007, připravená výborem MONEYVAL (Výbor expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz, funguje při Radě Evropy).

SOUDNICTVÍ A ŘÁDNÁ SPRÁVA VĚCÍ VEŘEJNÝCH: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

- 45.** Politika EU podporuje reformu soudnictví, která by zajistila jeho nezávislost, nestrannost a efektivnost. Kromě toho usiluje o posílení právní spolupráce s EU v občanských a trestních věcech. Podporuje také řádnou správu věcí veřejných, kterou se rozumí struktura, fungování a výkonnost veřejných orgánů a institucí na všech úrovních.
- 46.** Z programů na období 2000–2005 přispěla EU na projekty v podoblasti soudnictví a řádné správy věcí veřejných částkou 24,8 milionu EUR (15,0 % celkové podpory). Tato podoblast se týkala pouze Moldavska a Ukrajiny. Účetní dvůr provedl audit 10 zakázek²⁸ s celkovým příspěvkem EU ve výši 14,2 milionu EUR.
- 47.** Výsledky byly smíšené (viz *příloha III*). Některé projekty vykazovaly uspokojivé celkové výsledky, jako např. zlepšení v použití občanského a obchodního práva v Moldavsku (příspěvek EU ve výši 2,2 milionu EUR) nebo lepší mezinárodní spolupráce v trestních věcech na Ukrajině (příspěvek EU ve výši 1,5 milionu EUR). Naopak výsledky projektu „Reforma rozhodčích soudů a podpora soudní správy“ (příspěvek EU ve výši 2,5 milionu EUR) byly méně uspokojivé, zejména pokud jde o poskytnutí výpočetní techniky – v původním termínu se žádné dodávky neuskutečnily.

²⁸ Z čehož jedna zakázka nakonec nebyla zadána, viz bod 52 c).

²⁹ Moldávie obsadila 111. a Ukrajina 118. místo na indexu vnímání korupce za rok 2007, který vydává organizace Transparency International.

³⁰ Viz např. posouzení veřejné správy na Ukrajině, provedené v únoru 2007 v rámci programu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*, podpora zlepšení správy a řízení veřejného sektoru), společné iniciativy OECD a Evropské unie.

Boj proti korupci

- 48.** Výsledky projektů v oblasti boje proti korupci jsou prozatím velmi skromné. Korupce je jedním z nejnaléhavějších problémů Moldavska a Ukrajiny a ohrožuje celou podoblast soudnictví a řádné správy věcí veřejných. Obě země jsou korupcí silně zasaženy a její vliv na společnost je značný²⁹. Právní a správní systémy jsou výrazně nedostatečné (např. absence veřejné důvěry, oslabená nezávislost soudců, nízké platy, vysoká míra vnímané korupce)³⁰.

49. Již v letech 1999 a 2002 moldavská vláda přijala ambiciózní národní programy boje proti trestné činnosti a korupci. Jejich úspěšnost však byla kvůli nedostatku zdrojů a neexistenci efektivního kontrolního mechanismu velmi malá. V prosinci 2004 parlament přijal novou protikorupční strategii spolu s novým akčním plánem na její provádění. V té době se do situace vložila Komise se svým prvním protikorupčním projektem v Moldavsku.

³¹ Projekt má dvě složky, jednu zaměřenou proti korupci a druhou proti praní špinavých peněz a financování terorismu.

50. Příspěvek EU spočíval v relativně malé pilotní akci (250 000 EUR). Jelikož předběžné výsledky byly uspokojivé, Komise se rozhodla financovat navazující projekt po dobu tří let do roku 2009 (příspěvek EU ve výši 3 miliony EUR³¹). Nový projekt postupoval pomaleji, než se plánovalo, a po prvním roce byly jeho výsledky velmi omezené. V klíčových záležitostech³² a v souvislosti s dodávkou vybavení se nedosáhlo žádného pokroku. Projekt se začal plně rozvíjet až po březnu 2007.

³² Revize monitorovací struktury pro strategii a akční plán, omezení střetů pravomocí mezi hlavními donucovacími orgány při vyšetřování a stíhání, příprava analýz rizik v rámci soudů, policie, daňového inspektorátu a celní správy, zdravotnických a vzdělávacích institucí.

51. Na podporu protikorupčních iniciativ podepsaly Spojené státy a Moldavsko dohodu v hodnotě 25 milionů dolarů³³. Rovněž Světová banka hodlá podpořit protikorupční opatření. Hlavním úkolem je nyní koordinovat pomoc EU a pomoc jiných mezinárodních dárců. Již nyní existují paralelní monitorovací struktury, které oslabují koncepci jednotné národní protikorupční strategie.

³³ Dohoda o poskytnutí pomoci (*Threshold Program Agreement*) uzavřená s *Millennium Challenge Corporation*.

52. Na boji proti korupci na Ukrajině se aktivně podílí řada dárců. První významný projekt financovaný EU v této oblasti (příspěvek EU ve výši 1,5 milionu EUR) byl spuštěn v roce 2006. Po roce tohoto tříletého projektu EU byl počet provedených činností výrazně nižší, než se původně předpokládalo:

³⁴ Viz druhá zpráva o pokroku ze dne 26. června 2007.

- a) ukrajinské orgány vytvořily návrh protikorupčního akčního plánu, aniž by využily konkrétní podporu při jeho vypracování, nabízenou v rámci projektu³⁴. Ministerstvo spravedlnosti požádalo o odborný posudek návrhu teprve v pozdější fázi, v červnu 2007. Odborníci kritizovali „nedostatek transparentnosti v průběhu vypracování návrhu“ a dospěli k závěru, že návrh akčního plánu „zdaleka není uspokojivý“;

- b) v souvislosti s monitorovacím mechanismem pro budoucí provádění akčního plánu se nepodnikly žádné kroky. Není jasné, která instituce bude mít v boji proti korupci hlavní slovo. O monitorování financování politických stran a volebních kampaní se nemluvilo. Stejně tak se neprovedl průzkum veřejného mínění o korupci navzdory rozsáhlým přípravám k tomuto průzkumu (stanovení metodologie, jednání odborníků);
- c) přestože Komise jasně vyslovila potřebu podporovat zapojení veřejnosti do protikorupčního úsilí, upustila od plánu vytvořit grantový program pro nevládní organizace a jiné organizace občanské společnosti, jehož cílem by bylo toto zapojení veřejnosti podporovat. Z důvodu problémů procesní povahy se neuskutečnilo ani alternativní řešení, kterým bylo vytvoření střediska právní ochrany a právního poradenství.

JAKÉ JSOU HLAVNÍ PŘÍČINY NEDOSTATEČNÝCH VÝSLEDKŮ?

- 53.** Řada projektů přinesla uspokojivé výsledky, nicméně následující část zprávy uvádí příčiny nedostatků v případech, kdy tomu tak nebylo.

OMEZENÉ VÝSLEDKY JSOU ZPRAVIDLA ZPŮSOBENY KOMBINACÍ NĚKOLIKA FAKTORŮ TÝKAJÍCÍCH SE VŠECH HLAVNÍCH ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

- 54.** Audit ukázal, že omezené výsledky jsou většinou způsobeny kombinací několika faktorů týkajících se všech hlavních zúčastněných stran (Komise, vnitrostátních orgánů, mezinárodních institucí). Například projekt proti korupci na Ukrajině byl ovlivněn těmito faktory (viz bod 52):
- a) nedostatečné posouzení potřeb v obtížném kontextu ze strany Komise a malá koordinace s ostatními dárci: ministerstvo spravedlnosti již o řadu součástí projektu, zejména o pomoc při návrhu legislativy, nemělo zájem. Pomoc v boji proti korupci poskytují také další organizace, zejména americké;
 - b) chybějící angažovanost a spolufinancování ze strany národních orgánů: ministerstvo spravedlnosti neposkytlo projektovému týmu adekvátní kancelář, čímž nejen porušilo smluvní podmínky, ale také svůj závazek vyjádřený ve samostatném prohlášení o schválení;
 - c) nedostatečné řízení ze strany smluvního dodavatele, který měl problémy se sestavením a udržením projektového týmu;
 - d) externí faktory: složitá politická situace po prezidentském výnosu ze dne 2. dubna 2007 o předčasných volbách spolu s častou změnou vedení ministerstva spravedlnosti vedly k pozastavení veškeré legislativní činnosti týkající se návrhů protikorupčních zákonů.

NEDOSTATKY V ŘÍZENÍ PROJEKTŮ ZE STRANY KOMISE

- 55.** Problémy spojené s řízením ze strany Komise byly způsobeny dvěma faktory, které také zvyšovaly riziko neúspěchu:
- většina projektů je v gesci delegace v Kyjevě. Tato delegace odpovídá za řízení projektů nejen na Ukrajině, ale také v Bělorusku a Moldavsku. Její zaměstnanci zabývající se oblastí svobody, bezpečnosti a práva jsou velmi kompetentní, ale počet projektových manažerů byl příliš malý na to, aby umožnil zvládnout rychle se rozšiřující oblast politiky a rostoucí počet projektů. V říjnu 2005 byla sice v Moldavsku otevřena nová delegace, ale řízení projektů fakticky zahájila až v létě 2007;
 - souběžná existence různých zdrojů financování pro oblast svobody, bezpečnosti a práva (viz body 3 a 4). Nástroj TACIS se ukázal pro splnění rostoucí poptávky po financování projektů jako nedostatečný. V rámci jedné intervence se někdy využívaly různé nástroje a postupy a podílely se na ní různé útvary Komise, což vedlo k neefektivnímu řízení smluv (viz rámeček 7).

RÁMEČEK 7

PŘÍKLAD NEEFektivního ŘÍZENÍ SMLUV

Podpora fáze III v přeshraniční spolupráci mezi západními novými nezávislými státy a EU (tzv. söderköpingský proces) byla uměle rozdělena mezi dvě smlouvy souběžně uzavřené se stejným smluvním dodavatelem. Jedna smlouva je financována prostřednictvím programu TACIS a řízena delegací v Kyjevě, druhá prostřednictvím programu AENEAS a je řízena ústředím Komise v Bruselu (Úřadem pro spolupráci EuropeAid). Generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost, které za řízení odpovídalo dříve, již nijak zapojeno není.

Souběžně existující dva právní základy s různými pravidly pro stejnou akci nezajišťují vzájemné propojení. Např. smlouva uzavřená v rámci AENEAS stanovila maximální povolenou míru spolufinancování na 80 %, zatímco podle smlouvy v rámci TACIS tato míra činí 90 % celkových způsobilých nákladů. Tato smlouva navíc podléhá externí kontrole, zatímco smlouva v rámci AENEAS nikoliv. Externí kontrola, kteří upozornili na řadu nedostatků v logice intervence (např. nedostatek měřitelných ukazatelů), tak nemohou poskytnout úplný obraz této akce.

Umělé rozdělení do dvou projektů je navíc neefektivní. Administrativní zátěž je při každé prováděcí etapě u Komise i smluvního dodavatele dvojnásobná (souběžné postupy pro výběr projektu, udílení zakázek, ověřování nákladů, žádostí o platbu, platby, vypracování zpráv). Potřeba koordinace činností, aby nedocházelo k dvojímu financování, je vysoká.

- 56.** Tyto dva strukturální problémy vedly k chybným postupům Komise při plánování a provádění. Požadavky nebyly vždy posouzeny dostatečně důkladně (viz příklad v bodě 52 a)), jindy byla rozhodnutí o financování přijímána bez hloubkové analýzy splnění základních předpokladů. Například v souvislosti se dvěma ubytovacími středisky pro žadatele o azyl nebyla vyřešena otázka přidělení nebo vlastnictví pozemků (viz rámeček 6 a bod 27). Dohled Komise nad požadavky v oblasti vypracování projektových zpráv nebyl dostatečný (viz bod 60). Velkým problémem je skutečnost, že nedochází k výměně informací o plánovaných projektech s ostatními dárcovskými organizacemi, která by umožnila vyhnout se zbytečnému zdvojování ve fázi programování a následně v provádění projektů. Pokud jde o prodlužování projektů, přesvědčivá analýza toho, proč je potřeba prodloužit lhůtu a v jednom případě také poskytnout dodatečné finanční prostředky, nebyla vždy vypracována.

NEDOSTATKY V ŘÍZENÍ PROJEKTŮ MEZINÁRODNÍMI ORGANIZACEMI

- 57.** U většiny zakázek se Komise rozhodla udělit granty přímo mezinárodním organizacím s ohledem na jejich konkrétní pravomoci v oblasti svobody, bezpečnosti a práva a jejich přítomnost v daných zemích. Tyto mezinárodní organizace tak mají na starosti každodenní provádění projektů (tzv. společné řízení, viz bod 6), ačkoliv celkovou odpovědnost za řádné řízení i nadále nese Komise. Celkově byla činnost mezinárodních organizací uspokojivá, nicméně v souvislosti s touto formou řízení byly zjištěny následující nedostatky:
- a) po podpisu smlouvy měly mezinárodní organizace často problémy se sestavením fungujícího projektového týmu, což o několik měsíců zpožďovalo zahájení projektu;
 - b) v jiných případech došlo ke zpožděním v důsledku zdlouhavých procesů zadávání veřejných zakázek. Smlouvy s mezinárodními institucemi většinou stanoví, že při nákupu zboží, práce nebo služeb se organizace řídí svými vlastními pravidly a postupy. V jednom případě smlouva stanovila, že postupy uplatňované mezinárodními organizacemi by neměly být méně přísné než pravidla EU. Toto ustanovení vedlo ke zdlouhavému procesu vyjasňování, což omezilo efektivitu procesu zadání zakázky;

- c) v jedné mezinárodní organizaci vedly zdlouhavé administrativní postupy při zpracování mnoha smluv ke zpožděním v platbách místním dodavatelům;
- d) možnost podrobné kontroly výdajů projektů, které provádí mezinárodní organizace, není definována dostatečně jasně. V jednom případě bylo ustanovení o ověřování ve finanční a administrativní rámcové dohodě uzavřené s OSN jinak vykládané Komisí a jejími partnery, což bránilo kontrolám a včasnému uzavření smlouvy;
- e) při některých projektech řízených mezinárodními organizacemi v Moldavsku se nepodařilo zviditelnit EU. Příjemci ne vždy vědí, že projekty jsou financovány z prostředků EU. Projekty jsou pak vnímány jako projekty mezinárodních organizací, které je řídí. Je tomu tak v důsledku jejich přímé prováděcí úlohy a také skutečnosti, že stránky projektu lze většinou nalézt pouze na jejich internetové adrese.

DO JAKÉ MÍRY EXISTUJE V KOMISI PROCES UČENÍ UMOŽNUJÍCÍ ZOHLEDNIT ZÍSKANÉ POZNATKY PŘI DALŠÍ POMOCI V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA?

- 58.** Proces učení Komise má v oblasti svobody, bezpečnosti a práva zásadní význam, neboť udržitelné změny nejsou bez dlouhodobého postupného přístupu možné. Nový projekt musí vycházet z výsledků a zkušeností předcházejících projektů, aby nedocházelo k opakování chyb. Několik příkladů ukázalo, že Komise si ze získaných poznatků skutečně vzala ponaučení: např. v novém projektu „Zvýšení nezávislosti, transparentnosti a efektivnosti soudního systému v Moldavsku“ (příspěvek EU ve výši 3 milionů EUR) se zaměřila na menší počet vzájemně propojených cílů projektu, a vyhnula se tak rozptylu, který charakterizoval projekt předcházející.

- 59.** V souladu s potřebou postupného přístupu Komise financovala projekty postupně, např. tři po sobě jdoucí projekty v oblasti boje proti drogám. Projektové fiše připravené Komisí v rámci nových programů většinou obsahují oddíl s názvem „Získané poznatky“, který čerpá informace ze zpráv o pokroku, hodnocení a monitorování.

³⁵ Předmětem monitorování většinou nebyly projekty pod hranicí 1 milionu EUR.

NEBYLY VYUŽITY VŠECHNY MOŽNOSTI SHROMÁŽDIT INFORMACE

- 60.** V některých případech však nebyl oddíl „Získané poznatky“ příliš obsažný. Komise plně nevyužila možnost shromáždit informace pro proces učení, protože zprávy o pokroku byly vypracovány pozdě nebo ve špatné kvalitě, popř. nebyla provedena plánovaná hodnocení. Tyto nedostatky ukazují, že chybí dohled Komise nad plněním příslušných smluvních ustanovení ze strany smluvních dodavatelů.
- 61.** Skutečnost, že Komise uzavřela smlouvu s externími konzultanty na monitorování projektů, včetně návštěv na místě a pohovorů s různými zainteresovanými stranami, je pozitivní. Obecně externí kontrolaři odváděli dobrou práci a na základě jejich zjištění byla často podniknuta nápravná opatření v oblasti každodenního řízení. Účetní dvůr nicméně zaznamenal dva nedostatky:
- a) u některých projektů externí monitorování neproběhlo. Šlo především o projekty, jejichž součástí byly zakázky na stavební práce nebo dodávky, a projekty mimo rámec TACIS řízené z Bruselu³⁵. Již samo řízení projektů na dálku omezuje možnost důkladného dohledu. Absence monitorování celý problém zhoršila. Výsledný nedostatek aktuálních informací v jednom případě vedl k tomu, že Komise zpětně odsouhlasila významnou rozpočtovou změnu a prodloužení smlouvy měsíc po uplynutí platnosti původní grantové dohody;
 - b) u některých auditovaných projektů bylo celkové bodování na základě monitorování příliš pozitivní.

ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI NEBYLY VŽDY V NOVÝCH PROJEKTECH ZOHLEDNĚNY

- 62.** V některých případech nebyly zkušenosti z předcházejících projektů dostatečně zohledněny v nových projektech. Docházelo k tomu zejména tehdy, když řízení projektu přešlo z jednoho útvaru Komise na druhý. V nových projektech se proto někdy objevovaly stejné problémy jako v projektech z předchozích programů, opakovaly se stejné chyby nebo mezi fázemi projektu chyběla návaznost (viz rámeček 8):

RÁMEČEK 8

ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI NEBYLY DOSTATEČNĚ PŘENESENY DO NOVÝCH PROJEKTŮ

- a) Pokud jde o projekt „Zřízení systému pro řízení migrace v Zakarpatsku, Ukrajina“, specifická zkušenost z prvního projektu nebyla pro Komisi při jejím hodnocení návrhu druhého projektu rozhodující. Přestože návrh stručně vysvětloval, jak by měla tato akce navazovat na výsledky předcházející akce, Komise jej hodnotila, jako by se jednalo o akci novou. Neuposuzovala, zda plánovací dokumentace zohlednila rizika, která se objevila v předcházejícím projektu. Například úloha, činnost ani rozpočtové problémy pohraniční stráže při správě středisek nebyly vzaty v úvahu. Otázka, jak by měl projekt lépe přispět k posílení kapacity, se měla prozkoumat podrobněji.
- b) Projekt „Budování kapacit v oblasti řízení migrace – CBMM II, Ukrajina“ byl připraven, aniž by se dostatečně přihlídklo ke zkušenostem z předcházejícího projektu. Přestože se v prvním projektu objevily výrazné problémy s jeho prováděním, Komise v rané fázi podepsala grantovou dohodu pro navazující projekt. V podstatě zopakovat projekt, který se potýkal s velkými prováděcími problémy, navíc při napjatém časovém rozvrhu pro jeho dokončení, postrádalo logiku.
- c) U projektu hraničního terminálu Kozloviči II (viz rámeček 3) se ukázalo jako obtížné získat ve veřejné soutěži nabídku nepřekračující požadovaný rozpočet a dále osvobození od DPH. Na tyto dva problémy upozornila zvláštní zpráva Účetního dvora zveřejněná v listopadu 2001³⁶, týkající se programu přeshraniční spolupráce TACIS.

³⁶ Zvláštní zpráva č. 11/2001 o programu přeshraniční spolupráce TACIS spolu s odpověďmi Komise (Úř. věst. C 329, 23.11.2001).

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

DO JAKÉ MÍRY BYLA PODPORA, KTEROU EU POSKYTOVALA NA PROJEKTY V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA V BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A NA UKRAJINĚ, ÚSPĚŠNÁ?

- 63.** Většina auditovaných projektů v Bělorusku³⁷, Moldavsku a na Ukrajině dosáhla uspokojivých výsledků (viz *příloha III*). Nicméně ve srovnání s problémy, které se musely v rámci projektů řešit, byly tyto výsledky omezené, přičemž míra úspěšnosti se lišila, a to dokonce i mezi různými složkami jednoho projektu. Obecně byl pokrok pomalejší, než Komise očekávala, a valná většina projektů byla o několik měsíců prodloužena, některé dokonce i více než o rok.
- 64.** Nejlepší výsledky byla zaznamenány v oblasti správy hranic. Kapacity správy hranic v Bělorusku, v Moldavsku a na Ukrajině byly díky podpoře EU výrazně posíleny. Nicméně dlouhodobý cíl, tj. vytvořit moderní systém správy hranic na základě sblížení s osvědčenými evropskými postupy, nebyl ani zdaleka dosažen. Hlavním úkolem je nyní přeměnit prvotní úspěch v udržitelné provozní zlepšení (viz body 11–19).
- 65.** Výsledky hlavního evropského projektu v oblasti pohraniční pomoci – mise EUBAM – byly dobré. Mírové řešení podněsterského konfliktu je však dlouhodobým úkolem, který vyžaduje politická opatření jdoucí na rámec lepších pohraničních a celních kontrol a ostrahy hranic (viz rámeček 1).
- 66.** V oblasti migrace a azylu byla výkonnost neuspokojivá, zejména v souvislosti s infrastrukturou. Pokrok při poskytování adekvátního přístřeší pro nelegální migranty a žadatele o azyl v souladu s mezinárodními humanitárními standardy byl pomalý především na Ukrajině. Rozdělení odpovědností na národní úrovni je stále nejasné a vláda nepřidělila dostatečné prostředky na pokrytí nákladů na infrastrukturu a provoz (viz body 20–27).
- 67.** V oblasti boje proti organizované trestné činnosti byly výsledky smíšené. Přes některé úspěchy byly dosaženy výsledky, pokud jde o účelné stíhání a lepší spolupráci mezi celní správou, pohraniční stráží, policií a tajnou službou, které by umožnily účelné vyšetřování v rámci trestního řízení, nedostatečné (viz body 28–44).

³⁷ Kvůli nedodržování demokracie a lidských práv byla pomoc Bělorusku omezena na humanitární, přeshraniční a regionální projekty (viz bod 7).

- 68.** Také v oblasti soudnictví a řádné správy věcí veřejných jsou výsledky smíšené. Navzdory demokratickým reformám a zlepšením, které přinesla podpora EU, se Moldavsko a Ukrajina stále potýká s rozsáhlou korupcí (viz poznámky pod čarou 31 a 32). Účetní dvůr se domnívá, že významné snížení vysoké míry korupce není možné bez zásadní, dlouhodobé změny politické vůle, mentality, chování a postojů (viz body 45–52).

DOPORUČENÍ

Komise by měla učinit následující kroky:

- a) požádat o radu Evropskou agenturu pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států (FRONTEX) s cílem dosáhnout udržitelného provozního zlepšení v oblasti správy hranic; s ohledem na další podporu v této oblasti zajistit, aby se vybavení používané na hranicích doplňovalo s vybavením poskytnutým ostatními dárci;
- b) před uvolněním dalších zdrojů pro střediska nelegálních migrantů a žadatelů o azyl se ujistit, že se přijímající vláda zavázala pokrýt alespoň náklady na provoz, což zajistí udržitelnost;
- c) v projektech v oblasti boje proti organizované trestné činnosti se více zaměřit na účelné stíhání (včetně moderního systému zadržení a zabavení majetku) a podporu systematictějšího sdílení informací mezi donucovacími orgány;
- d) nadále zkoumat možnosti, jak posílit zapojení veřejnosti do protikorupční politiky podporou organizací občanské společnosti a poradenských center.

JAKÉ JSOU HLAVNÍ PŘÍČINY NEDOSTATEČNÝCH VÝSLEDKŮ?

- 69.** Komise sice nese konečnou odpovědnost za projekty, ale audit ukázal, že většinu zjištěných omezených výsledků lze zpravidla přičíst krokům nebo opominutím všech hlavních zúčastněných stran: Komise, vnitrostátních orgánů přijímajících zemí a smluvních dodavatelů (jimiž byly v této oblasti často mezinárodní organizace). Na výsledcích projektů se mnohdy negativně podepsaly i vnější faktory jako například politická nestabilita (viz bod 54).

- 70.** Komise nepřidělila delegaci v Kyjevě dostatečný počet pracovníků, který by umožnil řešit rychle rostoucí a náročnou oblast politiky v daných třech zemích. Delegaci v Moldavsku (zřízené v roce 2005) navíc trvalo téměř dva roky, než fakticky zahájila řízení projektů. Souběžná existence několika nástrojů financování EU pro stejné účely a nejednotnost mezi nimi omezily kvalitu koncepce. Navíc pokud vyšlo najevo, že kvalita pomoci EU se kvůli nedostatkům v řízení projektů ze strany příjemců grantů snížila, Komise nepřistoupila k přísným opatřením (viz body 55–57).
- 71.** Přijímající vlády a Komise nedostatečně koordinovaly činnosti EU s rozsáhlou podporou ostatních dárců. Nekoordinovaný přísun prostředků z různých zdrojů vedl ke zbytečnému zdvojování činností, nejednotnosti koncepcí a snížení motivace omezit náklady (viz body 36, 51 a 54 a)).
- 72.** Nedostatek angažovanosti na úrovni projektů byl v přijímajících zemích zaznamenán zejména v podoblasti migrace/azylu a soudnictví/řádné správy věcí veřejných. Komise také podcenila rozsah, v jakém externí faktory, např. křehká politická rovnováha, diskontinuita politických struktur a případně také absence výhledu na přistoupení k EU, mohou zabránit v plnění projektových cílů. Tyto faktory jdou sice nad rámec přímé odpovědnosti Komise, ale nebyly přiměřeně a realisticky zhodnoceny v posouzení rizik (viz body 54 b), d)).

DOPORUČENÍ

Komise by měla:

- a) posílit personál zabývající se oblastí svobody, bezpečnosti a práva v delegacích v Moldavsku a na Ukrajině a disponovat dostatečnými odbornými znalostmi pro zadávání veřejných zakázek a řízení stavebních prací;
- b) usilovat o používání nového nástroje evropské politiky sousedství jako jediného, pružného nástroje na podporu daného sektoru;
- c) provádět přísnější kontrolu mezinárodních institucí, které jsou smluvním dodavatelem při řízení projektu (mobilizace personálu, zadávání veřejných zakázek, platby, vypracování zpráv, kontrola výdajů a požadavky na zviditelnění EU);
- d) podniknout náležité kroky na podporu a pomoc přijímajícím zemím při zavedení a zajištění účelné koordinace dárců;
- e) podpořit projekty, o které přijímající země jednoznačně projevila zájem a prokazuje jej mimo jiné poskytnutím státních finančních prostředků; zároveň být realističtější, pokud jde o cíle, a zvážit delší prováděcí období jednotlivých projektů.

DO JAKÉ MÍRY EXISTUJE V KOMISI PROCES UČENÍ UMOŽŇUJÍCÍ ZOHLEDNIT ZÍSKANÉ POZNATKY PŘI DALŠÍ POMOCI V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA?

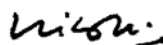
- 73.** Komise plně nevyužila možnosti poučit se a získané zkušenosti nebyly vždy zohledněny v nových projektech, což v některých případech vedlo k opakování stejných chyb (viz body 60–62).

DOPORUČENÍ

Při přípravě nových projektů by Komise měla systematictěji zohledňovat zkušenosti z předcházejících projektů. Oddíl „Získané poznatky“ by měl být v přípravných dokumentech podrobnější. Měl by se rovněž stát standardní součástí žádostí mezinárodních organizací o grant.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 19. listopadu 2008.

Za Účetní dvůr



Vítor Manuel da Silva Caldeira
předseda



Zdroj: Evropská komise.

SVV – PŘEHLED PROJEKTŮ (PROSTŘEDKY PŘIDĚLENÉ V RÁMCI PROGRAMŮ V OBDOBÍ 2000–2005)

	Bělorusko		Moldavsko		Ukrajina		Pro více zemí		Celkem		
	Počet projektů	Mil. EUR	Počet projektů	Mil. EUR	Počet projektů	Mil. EUR	Počet projektů	Mil. EUR	Počet projektů	Mil. EUR	%
Správa hranic (včetně cel)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	104 687 020	63,2
Migrace a azyl	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	16 836 518	10,2
Boj proti organizované trestné činnosti (terorismus, drogy, praní špinavých peněz, obchodování s lidmi)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	19 197 420	11,6
Soudnictví a řádná správa věcí veřejných (včetně boje proti korupci)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	24 802 433	14,9
Jiné					1	172 000			1	172 000	0,1
CELKEM	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	165 695 391	100,0

Zdroj: Evropská komise.

PŘEHLED AUDITOVANÝCH ZAKÁZEK

Č.	Název	Příspěvek EU	Země	Stav (červenec 2007) ¹	Smluvní strana / Zdroj financování	Celkové posouzení výsledků ²
SPRÁVA HRANIC						
1	Mise EU pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu EUBAM I	4 000 000,00	UA, MD	dokončeno 21. 5. 2006	UNDP / Mechanismus rychlé reakce	Uspokojivé
2	Mise EU pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu EUBAM II	4 000 000,00	UA, MD	dokončeno 31. 10. 2006	UNDP / RAP 2004	
3	Mise EU pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu EUBAM III	2 200 000,00	UA, MD	dokončeno 31. 1. 2007	UNDP / RAP 2003	
4	Mise EU pro pomoc na hranicích pro Moldavsko a Ukrajinu EUBAM IV	8 885 000,00	UA, MD	probíhá od 1. 2. 2007	UNDP / RAP 2006	
5	Posílení správy hranic Běloruské republiky – BOMBEL I	4 500 000,00	BY	dokončeno 31. 12. 2006	UNDP / RAP 2001	Uspokojivé
6	Posílení správy hranic Běloruské republiky – BOMBEL II	8 800 000,00	BY	probíhá od 1. 9. 2006	UNDP / RAP 2003	
7	Hraniční terminál Kozloviči II – stavební práce	14 000 000,00	BY	probíhá od 30. 12. 2004	Zakázka na stavební práce / CBC 2000; CBC 2002	Neuspokojivé
8	Zlepšení správy hranic, Ukrajina – část 1,2	2 223 738,00	UA	dokončeno 17. 7. 2005	Smlouvy na dodávky / TACIS NAP 2001	Uspokojivé
9	Zlepšení správy hranic, Ukrajina – část 5	1 770 555,00	UA	dokončeno 17. 7. 2005		
10	Reforma modernizace celní správy Ukrajiny	1 372 500,00	UA	dokončeno 15. 1. 2005	Smlouva o provedení služeb / NAP 2001 (Small Projects Programmes)	Uspokojivé , ale nedostatečné výsledky v části projektu „Nový počítačový tranzitní systém“
MIGRACE A AZYL						
11	Zřízení systému pro řízení migrace v Zakarpatsku	1 278 186,41	UA	dokončeno 31. 12. 2006	Grantová dohoda / Rozpočtová položka B7-667	Neuspokojivé v oblasti budování kapacit (akce humanitární pomoci)
12	Posílení kapacit v oblasti ochrany uprchlíků a žadatelů o azyl (a zacházení s nimi) v Zakarpatsku	699 942,43	UA	probíhá od 1. 1. 2007	Grantová dohoda / AENEAS	
13	Budování kapacit v oblasti řízení migrace – CBMM I	3 781 505,00	UA	probíhá od 1. 3. 2005	IOM / TACIS NAP 2003	Neuspokojivé , pokud jde o základní činnost (ubytovací střediska pro migranty); po kontrolních návštěvách podniknuta nápravná opatření
14	Budování kapacit v oblasti řízení migrace (fáze II) – CBMM II	2 767 000,00	UA	probíhá od 22. 7. 2006		
15	Posílení azylových systémů Ukrajiny a Moldavska	1 635 000,00	UA, MD	dokončeno 31. 12. 2006	UNHCR / TACIS RAP 2002	Neuspokojivé , pokud jde o základní činnost (dočasná ubytovací střediska) na Ukrajině a v Bělorusku, uspokojivé v Moldavsku
16	Posílení azylového systému Běloruské republiky	365 000,00	BY	dokončeno 31. 12. 2006		
17	Proces přeshraniční spolupráce (söderköpingský proces) – sekretariát	147 479,00	BY, UA, MD	dokončeno 3. 5. 2004	UNHCR / ATA	Uspokojivé , ale došlo ke zpožděním. Je třeba vypracovat strategii ukončení.
18	Proces přeshraniční spolupráce (söderköpingský proces) – Söderköping I	762 488,00	BY, UA, MD	dokončeno 28. 2. 2006	Švédský migrační úřad/ rozpočtová položka B7-667	
19	Proces přeshraniční spolupráce (söderköpingský proces) – Söderköping II a	1 307 898,00	BY, UA, MD	probíhá od 1. 3. 2006	UNHCR (subdodavatelé IOM a Švédský migrační úřad) / AENEAS	
20	Proces přeshraniční spolupráce (söderköpingský proces) – Söderköping II b	1 026 000,00	BY, UA, MD	probíhá od 1. 3. 2006	UNHCR (subdodavatelé IOM a Švédský migrační úřad) / RAP 2004	

¹ Poslední kontrolní návštěva na místě se konala v červenci 2007.

² Neuspokojivé: značná část specifických cílů nebyla dosažena (dokončené zakázky) nebo pokrok zdaleka nedosahuje očekávání (probíhající zakázky).

Č.	Název	Příspěvek EU	Země	Stav (červenec 2007) ¹	Smluvní strana / Zdroj financování	Celkové posouzení výsledků ²
BOJ PROTI ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI						
21	Multisektorová pomoc a budování kapacit v oblasti boje proti drogám na Ukrajině, v Moldavsku a Bělorusku – BUMAD 1	2 000 000,00	BY, UA, MD	dokončeno 30. 4. 2005	UNDP/ RAP 2001	Uspokojivé při zřizování nových protidrogových struktur, neuspokojivé v oblasti legislativy a policejních informačních systémů
22	Multisektorová pomoc a budování kapacit v oblasti boje proti drogám na Ukrajině, v Moldavsku a Bělorusku – BUMAD 2	2 500 000,00	BY, UA, MD	dokončeno 21. 1. 2007	UNDP/ RAP 2002	
23	Multisektorová pomoc a budování kapacit v oblasti boje proti drogám na Ukrajině, v Moldavsku a Bělorusku – BUMAD 3	2 000 000,00	BY, UA, MD	probíhá od 1. 1. 2007	UNDP/ RAP 2004	
24	Boj proti obchodování se ženami v Moldavsku	599 408,00	MD	dokončeno 23. 6. 2004	IOM / RAP 2000	Uspokojivé , ale vyskytly se obavy, pokud jde o efektivnost (překrývání činností s ostatními dárci)
25	Boj proti obchodování s lidmi v Moldavské republice	300 000,00	MD	dokončeno 18. 12. 2006	IOM / TACIS RAP 2002	
26	Rehabilitační středisko IOM pro oběti obchodování s lidmi v Kišiněvě, Moldavsko: základní pomoc, rehabilitace a reintegrace prostřednictvím komplexní péče	308 000,00	MD	dokončeno 3. 3. 2006	IOM / TACIS RAP 2002	Uspokojivé , ale vyskytly se obavy, pokud jde o hospodárnost (vysoký nájem)
27	Boj proti obchodování s lidmi na Ukrajině	1 892 000,00	UA	dokončeno 18. 6. 2006	IOM / TACIS RAP 2002	Uspokojivé , pokud jde o ochranu / reintegraci a osvětu, neuspokojivé v oblasti kriminalizace stíhání
28	Projekt proti praní špinavých peněz, financování terorismu a korupci v Moldavsku	3 000 000,00	MD	probíhá od 2. 8. 2006	Rada Evropy/ NAP 2005	Neuspokojivý začátek, ale zlepšení u protikorupční složky
29	Projekt proti praní špinavých peněz na Ukrajině – MOLI-UA-1	974 502,00	UA	dokončeno 1. 7. 2005	Rada Evropy / RAP 1999	Uspokojivé
30	Navazující projekt proti praní špinavých peněz a financování terorismu na Ukrajině – MOLI-UA-2	5 000 000,00	UA	probíhá od 1. 5. 2006	Rada Evropy / NAP 2005	

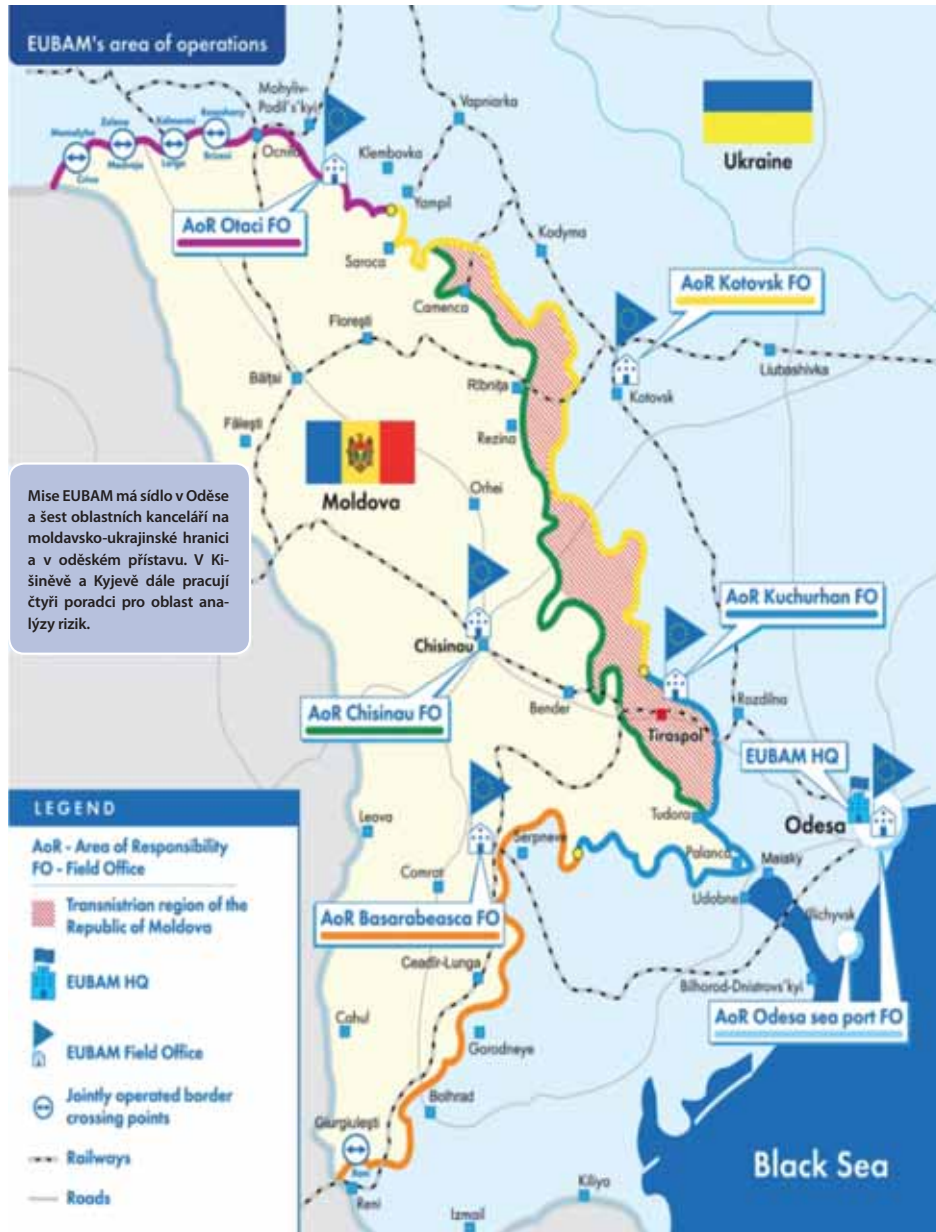
¹ Poslední kontrolní návštěva na místě se konala v červenci 2007.

² Neuspokojivé: značná část specifických cílů nebyla dosažena (dokončené zakázky) nebo pokrok zdaleka nedosahuje očekávání (probíhající zakázky).

Č.	Název	Příspěvek EU	Země	Stav (červenec 2007) ¹	Smluvní strana / Zdroj financování	Celkové posouzení výsledků ²
SODNICTVÍ A ŘÁDNÁ SPRÁVA VĚCÍ VEŘEJNÝCH						
31	Projekt NIS v oblasti soudnictví v občanských a obchodních věcech, Moldavsko	2 194 015,00	MD	dokončeno 29. 7. 2005	GTZ/ NAP 2001	Uspokojivé
32	Podpora pro národní protikorupční strategii Moldavska (PACO Moldavsko)	250 000,00	MD	dokončeno 14. 1. 2006	Rada Evropy/ NAP 2003	Uspokojivé (pilotní akce)
33	Společný program Evropské komise a Rady Evropy pro Moldavsko: podpora pokračujícím demokratickým reformám 2004 – 2006	800 000,00	MD	dokončeno 15. 12. 2006	Rada Evropy/ NAP 2003	Uspokojivé , ale neefektivní koncepce
34	Zvýšení nezávislosti, transparentnosti a efektivnosti soudního systému Moldavské republiky	3 000 000,00	MD	probíhá od 1. 10. 2006	Rada Evropy/ NAP 2005	Uspokojivé , ale možnost poučít se nevyužita
35	Reforma rozhodčích soudů a podpora soudní správy	2 476 000,00	UA	dokončeno 31. 12. 2005	UNDP/ NAP 2000	Neuspokojivé
36	Mezinárodní spolupráce Ukrajiny v trestních věcech (UPIC)	1 500 000,00	UA	probíhá od 1. 12. 2005	Rada Evropy/NAP 2004	Uspokojivé
37	Ukrajina – Postup při výběru a jmenování soudců, školení, disciplinární odpovědnost, systém řízení případů a metody alternativního řešení sporů	2 000 000,00	UA	probíhá od 31. 5. 2006	Rada Evropy/NAP 2003	Neuspokojivý začátek; uspokojivější výsledek od roku 2007
38	Podpora řádné správy věcí veřejných: projekt proti korupci na Ukrajině (UPAC)	1 500 000,00	UA	probíhá od 9. 6. 2006	Rada Evropy/NAP 2004	Neuspokojivé
39	Pomoc Interpolu v rámci mezinárodní spolupráce v trestních věcech s ukrajinskými donucovacími orgány	989 788,00	UA	probíhá od 15. 1. 2007	INTERPOL/NAP 2004	Neuspokojivý začátek; uspokojivější výsledek od června 2007
40	Centrum protikorupční právní ochrany a právního poradenství (ALAC)	500 000,00	UA	Projekt byl připraven, ale k podpisu smlouvy nedošlo	NAP 2004	Neuspokojivé , činnost zrušena
Příspěvek EU celkem		99 306 004,84				

¹ Poslední kontrolní návštěva na místě se konala v červenci 2007.

² Neuspokojivé: značná část specifických cílů nebyla dosažena (dokončené zakázky) nebo pokrok zdaleka nedosahuje očekávání (probíhající zakázky).



Zdroj: Evropská komise.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

I.

Pomoc Komise musela působit ve složité politické a institucionální situaci vyznačující se sovětským stylem administrativy, která potřebuje rozsáhlé reformy.

Kvůli nerespektování demokracie, lidských práv a právního státu je pomoc Komise Bělorusku v letech 2007–2010 omezena na 5 milionů EUR ročně. Následné závěry Rady konstatují, že pomoc EU v Bělorusku bude přispívat na potřeby obyvatelstva a demokratizace, zejména prostřednictvím humanitární, přeshraniční a regionální spolupráce a projektů zaměřených na přímou i nepřímou podporu demokratizace a demokratických sil.

III.

Komise vítá kladné ocenění, kterého se ze strany Účetního dvora dostalo projektům v oblasti správy hranic, představujícím téměř dvě třetiny finanční váhy projektů. V oblasti migrace a azylu projekty narazily na obtíže tam, kde byly jejich součástí zakázky na stavební práce nebo dodávky, zejména na Ukrajině, zatímco projekty na budování kapacit dosáhly uspokojivých výsledků.

IV.

Jednou z překážek pokroku byla politická nestabilita v regionu. Některé projekty však dosáhly omezených úspěchů.

Pokud jde o koordinaci s ostatními dárci, delegace na Ukrajině je jednomyslně řazena na přední místo v tomto úsilí. Míra koordinace je velice závislá na ochotě zúčastněných stran do takového procesu vstupovat (někteří dárci, zejména mimoevropští, jsou méně ochotní než jiní).

Komise se zavázala systematicky vést a posilovat snahy o koordinaci dárců v těchto zemích a v lednu 2008 pořádala konferenci věnovanou koordinaci dárců v celém regionu, která měla tento proces nastartovat.

Při uvážení možností porovnání technických specifik projektů byly získané poznatky zohledněny v návrhu dalších operací.

Delegace EK v Moldavsku nyní plně převzala odpovědnost za řízení programu od delegace v Kyjevě.

V.

Komise oceňuje práci Účetního dvora a jeho příspěvek ke zvýšení účelnosti projektů.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

13.

Komise oceňuje pozitivní hodnocení Účetního dvora ohledně finančně nejvýznamnější části auditu.

Rámeček 3 – Příklad neuspokojivého

výsledku: snížení rozsah prací a zpoždění

Přes uvedené obtíže Komise přijala řadu opatření, aby zajistila dokončení projektu. Postup prací byl až do dokončení důkladně a trvale monitorován. Nakonec byla zakázka na stavební práce splněna a fondy ES plně využity. V březnu 2008 podepsala běloruská celní správa dočasný převíjecí protokol k zakázce na výstavbu hraničního terminálu Kozloviči II financované z fondů ES. Běloruská celní správa přijala rozhodnutí o dokončení těch prvků infrastruktury, které byly z projektu vyřazeny, po projednání se státními finančními zdroji (např. parkovací plochy a některá skladovací zařízení). Příslušné stavební práce právě probíhají. Zprovoznění nového hraničního terminálu se tak očekává na

počátku roku 2009. Stavební práce byly naplánovány tak, že starý hraniční terminál zůstane v provozu po dobu výstavby nového terminálu a poté bude dále používán jako součást celého komplexu v Kozloviči.

17.

Mechanismus rychlé reakce umožňuje shromáždění a rychlé nasazení zvláštních finančních prostředků, aby bylo možno rychle reagovat, a pomoci tak znovu nastolit nebo udržet normální podmínky pro uplatňování zvolených politik, čímž bude zachována jejich účinnost. Článek 2 nařízení Rady (ES) 381/2001 jasně stanoví, že pomocí mechanismu rychlé reakce lze financovat opatření, která za obvyklých podmínek spadají do působnosti standardních programů pomoci. Hlavním účelem mechanismu rychlé reakce bylo umožnit Společenství pohotově reagovat na krizové situace, a tím podpořit vnější politiku Společenství. Mechanismus rychlé reakce otevírá cestu pro standardní programy, které budou využity pro dosažení celkových cílů intervence. Jak je uvedeno v zadání mise EUBAM, od úplného počátku se předpokládalo, že konkrétní výsledky lze očekávat až ve střednědobém nebo dlouhodobém horizontu. Tento předpoklad je zcela v souladu se záměrem nařízení Rady ustavujícího mechanismus rychlé reakce.

18.

Program Tacis nebyl dost pružný, aby umožnil rychlé shromáždění větších peněžních prostředků na delší prováděcí období. Příležitost pro takový projekt přišla v červnu 2005, kdy prezident Moldavska a Ukrajiny podepsali společný dopis Radě a Komisi se žádostí o pomoc. Komise považovala za důležité na tuto žádost rychle zareagovat. Avšak kvůli politické nestabilitě v regionu v té době („oranžová revoluce“ na Ukrajině) se nedalo vyhnout uzavření krátkodobých dohod, které umožnily využít dostupné finanční prostředky. Mezitím byl mandát mise prodloužen (až do konce roku 2009). Do hry vstoupil faktor předvídatelnosti, když nabyl účinnost evropský nástroj sousedství a partnerství (ENPI) v rámci orientačního programu pro východní region na roky 2007–2010. Roční příděl finančních prostředků pro misi EUBAM je plánován do konce roku 2009.

19.

Projekty BOMMOLUK vycházejí ze zprávy „Vyhodnocení potřeb a doporučení pro misi EUBAM“, která rozebírala nedostatky a potřeby národních pohraničních stráží na moldavsko-ukrajinské státní hranici. Nespornou výhodou je, že lze zohlednit poznatky získané ze zadávacích řízení v předchozích projektech. Pokud jde o ostatní dárce, evropské úsilí bylo doplněno příspěvkem Spojených států, které se zaměřují na pomoc v boji proti terorismu. Než bude zadána zakázka na nějaké vybavení, příjemci pomocí musejí zajistit, že budou schopni toto vybavení provozovat a nést náklady na jeho provoz a údržbu. Mise EUBAM pečlivě zkoumá schopnost partnerských útvarů dostát svým závazkům.

25.**a)**

Na základě žádosti ukrajinské vlády se Komise rozhodla ukrajinskou vládu podpořit. Tato vláda v roce 2004 projevila silné odhodlání zlepšit podmínky nelegálních migrantů a souhlasila, že finančně podpoří Státní výbor pro národnosti a migraci, aby mohl vytvořit dvě zadržovací střediska pro migranty, která budou splňovat standardy podle Evropské úmluvy o lidských právech a doporučení Evropského výboru pro prevenci mučení (CPT).

Rámeček 4 – Přes jisté zlepšení díky podpoře EU jsou životní podmínky pro nelegální migranty ve stávajících ubytovacích střediscích stále nepřijatelné

Kvůli velmi špatným podmínkám v dočasných zadržovacích zařízeních Pavšino a Čop tento projekt nakonec přinesl spíše humanitární pomoc než budování kapacit.

Po návštěvě delegace EK byla vedena vážná rozprava se zástupci Státního výboru ochrany státních hranic (SBGS), kteří přijali okamžitá opatření a iniciovali nápravné kroky. Po návštěvě Účetního dvora Komise doporučila vládě Ukrajiny uzavřít objekt Pavšino kvůli nízkým standardům dodržování lidských práv. Mezitím kabinet ministrů rozhodl Pavšino uzavřít, jakmile budou k dispozici jiná zařízení.

Rámeček 5 – Slabý pokrok při zřizování nových ubytovacích středisek pro nelegální migranty

Renovace vybraných ubytovacích středisek pro migranty v obcích Žuraviči (Volyňská oblast) a Rozsudiv (Černihivská oblast) nabrala zpoždění kvůli politické nestabilitě (tzv. „oranžová revoluce“), změně na příslušném ministerstvu v období 2004–2005 a nedostatečnému přísunu slíbených finančních prostředků.

Rozhodnutí snížit počet ubytovacích míst z původních 1 260 na 250 vycházelo z evropské praxe a poznání, že vyšší kapacita negativně ovlivňuje provoz střediska. V roce 2007 došlo k významnému pokroku při renovačních pracích. Mezitím obě ubytovací střediska pro migranty zahájila provoz v souladu s evropskými postupy.

Rámeček 6 – Nedostatečné využití nově vybudovaných středisek pro žadatele o azyl

Na konci roku 2006 bylo k dispozici 250 ubytovacích míst pro žadatele o azyl v dočasném ubytovacím středisku v Oděse díky projektu Posílení azylových systémů Moldavska a Ukrajiny. Je pravdou, že v době konání auditu byla využívána pouze polovina dočasného ubytovacího střediska kvůli nedostatku státních finančních prostředků. Pokud jde o dočasné ubytovací středisko v Mukačevu, to začalo být funkční v listopadu 2007 poté, co Komise přesvědčila ukrajinskou vládu, aby převedla vlastnictví pozemků a budovy ze Státního výboru ochrany státních hranic na Státní výbor pro národnosti a náboženství a aby poskytla státní finanční zdroje pro jeho provoz.

26.

Komise na svých setkáních s ukrajinskou vládou na finanční aspekty poukazuje. Rozdělení odpovědností mezi Státním výborem ochrany státních hranic a Ministerstvem vnitra je právně stanovené a jasné: odpovědnost Státního výboru ochrany státních hranic končí po deseti dnech (krátkodobé zadržení), poté musí být nelegální migranti předáni ministerstvu vnitra. Protože však ministerstvo donedávna neprovozovalo žádné zadržovací středisko, zákon se neuplatňoval a státní výbor ochrany státních hranic zadržoval migranty až po dobu 6 měsíců, což je maximální doba povolená ukrajinskou legislativou.

27.

Projekt na posílení národního azylového systému Běloruska čelil administrativním a právním problémům, které delegace EK řešila a vyřešila prostřednictvím kontaktů se státní správou. Dočasné ubytovací středisko pro žadatele o azyl v Gomelu v Bělorusku bylo oficiálně otevřeno dne 16. ledna 2008 a nyní je provozováno a využíváno.

34.

Se snahou pomoci zlepšit výměnu informací mezi ukrajinskými donucovacími orgány Komise ve spolupráci s Interpolem od té doby zkoumala možnosti rozšíření systému i24/7 na Státní výbor ochrany státních hranic Ukrajiny. Avšak z důvodů souvisejících s národní suverenitou se toto rozšíření ukázalo jako neproveditelné.

35.

Ukrajina dosud neratifikovala Úmluvu Rady Evropy o ochraně údajů, což je podmínkou, pokud dochází k předávání osobních údajů. Komise na Ukrajinu naléhá, aby úmluvu ratifikovala, a umožnila tak vzájemnou spolupráci donucovacích orgánů. Neratifikování Úmluvy o ochraně údajů je i důvodem toho, proč nebyla zatím podepsána žádná strategická dohoda s Evroplem.

36.

Komise se angažovala v boji proti obchodování s lidmi v regionu již v roce 2000. S tím, jak se do těchto aktivit zapojovali ostatní dárce, Komise přestala takové projekty programovat v rámci bilaterálního programu Tacis. Poslední projekt byl připraven pro Bělorusko v rámci Národního akčního programu na rok 2005.

40.

Legislativní proces byl, alespoň na Ukrajině, brzděn častými změnami ve vládě po oranžové revoluci. Obecně vzato jsou legislativní procesy v tomto regionu pomalé.

41.

V době návštěvy Účetního dvora skutečně nebyl objem zadržených drog příliš velký. Od té doby se však výsledky výrazně zlepšily. V roce 2007 Ukrajina zadržela celkem 415 kg heroinu a 19 kg kokainu a v prvních pěti měsících roku 2008 to bylo 214 kg heroinu a 41 kg kokainu. V Moldavsku se v únoru 2008 podařilo zadržet 200 kg heroinu. Projekt ES určitě přispěl k úspěšnému zadržování drog díky svým činnostem při budování kapacit.

47.

Projekt „Reforma rozhodčích soudů a podpora soudní správy“ přinesl konkrétní výsledky, neboť to byl vůbec první projekt pomoci soudnictví na Ukrajině takového rozsahu a významu a působil v institucionálních souvislostech stále nastavených podle správního profilu sovětského stylu. Některé významné provozní změny navržené projektem byly státní soudní správou zavedeny.

Zajišťování toho, aby veškeré nákupy zařízení byly prováděny transparentním způsobem, vyústilo v některých případech ve zrušení zadávacího řízení, což nakonec vedlo ke zpoždění.

50.

Navazující projekt byl zahájen v srpnu 2006 a jeho rozjezd byl pomalý kvůli rezignaci protikorupčního poradce krátce po zahajovací konferenci a nutnosti vyhlásit nové výběrové řízení.

52.

Politická krize v letech 2006–2007 ovlivnila tempo reformy i činností okolo přijetí nové protikorupční legislativy a protikorupčního akčního plánu. Projektu se dostalo „nového impulsu“ na konci roku 2007, kdy předčasné parlamentní volby vynesly k moci proprezidentské politické síly. Na jednání řídicí skupiny, které se konalo dne 29. 11. 2007, byl přepracován pracovní plán projektu a schválen seznam přednostních úkolů na období prosinec 2007 – březen 2008. Byl pozměněn i časový plán pro část činností souvisejících s návrhem a přijímáním protikorupční legislativy na roky 2008 a 2009.

a)

Protikorupční akční plán byl zahájen za asistence projektu. Později se však ministerstvo spravedlnosti rozhodlo připravit návrh protikorupčního akčního plánu samo. Jako návazné opatření zaměřené na podporu implementace protikorupčního akčního plánu se projekt podílel na návrhu „protikorupčního balíčku“. Na protikorupční balíček obsahující tři návrhy zákonů se soustředil odborný posudek předložený Radou Evropy. Ve svém posudku předseda Skupiny států proti korupci (GRECO) zmínil vysokou kvalitu přepracovaných návrhů zákonů.

Odborníci získali přístup k protikorupčnímu akčnímu plánu pouze krátce před jeho schválením. Proto neměli žádnou možnost navrhnout změny tohoto dokumentu. Navíc se návrhy zákonů měly přijmout zároveň s akčním plánem, aby poskytly právní základ pro boj s korupcí na Ukrajině. Využití projektu a přistoupení Ukrajiny do skupiny GRECO zapůsobily jako „katalyzátor“ přijetí akčního plánu. Nicméně to bylo vnímáno tak, že přijetím akčního plánu vláda zamýšlí „podat včasnou zprávu“ o přijatých opatřeních, spíše než vytvořit sladěný, komplexní a snadno realizovatelný dokument.

b)

Protikorupční akční plán byl přijat až v srpnu 2007. Proto v době konání auditu nemohly probíhat žádné činnosti související s jeho monitorováním.

Podpora projektu je v současné době poskytována prostřednictvím interinstitucionální pracovní skupiny pro boj s korupcí, do níž byl jako člen jmenován i zástupce projektového týmu. Jedním z cílů skupiny je dohled nad prováděním protikorupčního akčního plánu. Na jednání řídicí skupiny projektu dne 6. března 2007 bylo poprvé nadneseno téma financování politických stran, ale ministerstvo spravedlnosti jej zlehčovalo.

Pokud jde o průzkum veřejného mínění o korupci, ukrajinské úřady poslaly souběžné žádosti několika mezinárodním dárcům, aniž by zajistily nezbytnou koordinaci a předávání informací.

54.**a), b), c)**

Hlavním problémem skutečně byla složitá politická situace od dubna 2007 do konce roku. Pohled Účetního dvora na posouzení potřeb v oblasti spravedlnosti/soudnictví / boje proti korupci na Ukrajině je v zásadě důsledkem zvláště obtížných a specifických podmínek, které se vyznačují vysokým stupněm fragmentace a rozdrobení odpovědností mezi různé výkonné subjekty a nedostatkem jakékoli formy koordinace mezi jednotlivými sektory.

Projekt byl navržen a rozvíjen spolu s předpokládanými příjemci pomoci (mezi nimi i s ministerstvem spravedlnosti). Tak byla místní zodpovědnost od samého počátku zajištěna a potvrzena současnou vládou jmenovanou po volbách 2007.

Projektový tým iniciativně zavedl pravidelnou koordinaci dárců s cílem sdílet informace, zajistit spojitost mezi různými intervencemi a zabránit překrývání činností. Počáteční problémy s personálním vybavením byly překonány a otázka kancelářských prostor je nyní řešena s novou vládou.

Je třeba zdůraznit, že spolufinancování není povinností přijímající země.

55.**a)**

Delegace EK v Moldavsku nyní plně převzala odpovědnost za řízení programu od delegace v Kyjevě. Obecně Komise souhlasí s Účetním dvorem, že nábor vhodných pracovníků, ať již z hlediska jejich počtu nebo kvalifikace, představuje náročný úkol.

b)

Přestože tato smíšená struktura financování vytváří administrativní komplikovanost, nepřekážela tomu, aby söderköpingský projekt dosáhl uspokojivých výsledků, které Účetní dvůr ocenil.

Rámeček 7 – Příklad neefektivního řízení smluv

K rozdělení fáze 3 söderköpingského projektu mezi program AENEAS a Tacis došlo proto, že ani jeden z programů neměl k dispozici dostatečné prostředky, aby umožnil zachování uceleného projektu, zvláště důležitého po rozšíření EU v roce 2004, kdy bylo třeba podpořit přeshraniční spolupráci v oblasti azylové politiky, migrace a správy hranic a zabránit dojmu, že EU vytváří novou oponu podél svých nových vnějších hranic.

56.

Je pravdou, že partneři Komise při zavádění projektů nevěnovali dostatečnou pozornost otázce přidělování a vlastnictví pozemků. Avšak jakmile se Komise o těchto problémech dozvěděla, okamžitě iniciovala nápravná opatření.

Koordinace s ostatními dárci probíhala často, a to jak před programováním projektů, tak v jeho průběhu i po něm. Po přijetí Pařížské deklarace byla institucionalizována. Mezitím se konaly společné programovací mise.

57.

Přes několik případů zaznamenaných nedostatků mají mezinárodní organizace obvykle vysokou úroveň praktických znalostí, pokud jde – mimo jiné – o mobilizaci odborných znalostí, řízení zahraničních finančních zdrojů a efektivní zadávání veřejných zakázek v těžko řešitelných oborech. Budou formulovány lepší definice způsobů ověřování v kontextu finanční a administrativní rámcové dohody rozpracováním společného zadání a o lepší zviditelnění se postará vydání „Příručky pro zviditelnění a komunikaci v rámci zahraničních aktivit EU“ (duben 2008), která se nyní vztahuje i na mezinárodní organizace.

d)

„V tomto konkrétním případě bylo rozhodnuto provést ověření u některých rozvojových programů OSN (UNDP) a na základě těchto zjištění je dále sledovat“.

60.

Komise se svědomitě řídí postupem pro předkládání zpráv, který svazuje vypracování zprávy s platbami smluvním partnerům. Občas nastane případ, kdy se v zájmu kontinuity činnosti vyžaduje uzavření nových smluv a ještě nebyl zcela dokončen proces předložení zprávy o stávající činnosti, čímž dochází nevyhnutelně k situaci, kdy nebyly využity všechny informační možnosti.

61.**a)**

Od doby konání auditu Účetního dvora Komise rozšířila pokrytí projektů systémem ROM (monitoring zaměřený na výsledky).

b)

Dvoustránková souhrnná zpráva o systému ROM, doprovázená podrobným přehledem kritérií analýzy, zahrnuje nejen bodové hodnocení pěti hlavních monitorovacích kritérií: důležitosti, účelnosti, efektivity, dopadu a udržitelnosti, ale také celkem 21 subkritérií, která budou analyzována, obodována a zpřístupněna pro účely statistiky a dalších srovnání. Databáze MONIS (monitorovací informační systém) umožňuje podrobnou a strategickou statistickou analýzu, přesto s jednoduchým vyhledáváním a použitím, pro všechny manažery zúčastněné na dohledu nad projekty, na jejich zavádění a monitorování.

Rámeček 8 – Získané zkušenosti nebyly dostatečně přeneseny do nových projektů**a)**

Zvoleným navazujícím projektem byl nejlepší návrh získaný na základě výzvy k předkládání návrhů v rámci programu AENEAS 2005, který vyhovoval aktuálním potřebám záchytných středisek v karpatské oblasti.

b)

Pokud se týká načasování navazujícího projektu, projekt CBMM 2 byl podepsán tak, aby podpořil kladné rozhodnutí při jednáních mezi ES a Ukrajinou o dohodě o zpětném přebírání osob. Byly zohledněny poznatky získané z projektu CBMM 1, zejména pokud jde o zaměření na dočasná zadržovací zařízení a otázky okolo přidělování pozemků a vlastnictví předem vyjasněné se zodpovědnými subjekty a o dodatečné finanční prostředky potřebné pro Volyňské záchytné středisko pro migranty, poskytnuté ve fázi II tohoto projektu.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

63.

Komise oceňuje celkově kladné hodnocení ze strany Účetního dvora ohledně auditovaných projektů. Jejich záběr byl přirozeně omezen, aby nedošlo k rozdrobení činností a snížilo se riziko nízké efektivity z hlediska dosažených výsledků, uvážíme-li rozsah problémů, s nimiž je třeba se v těchto transformujících se zemích vypořádat. Zatímco projekty zaměřené na budování kapacit dosáhly celkově uspokojivých výsledků, tam, kde byly součástí projektů zakázky na stavební práce nebo dodávky, byl postup pomalejší kvůli použitým postupům veřejných soutěží a potřebě zajištění odpovídající logistiky ze strany vlády přijímající země.

64.

Klíčová otázka udržitelnosti je řešena dvojím způsobem. Na jedné straně jsou projekty správy hranic silně směřovány k posílení technických a institucionálních kapacit přijímajících zemí. Na druhé straně byla hodnocení a doporučení mise EUBAM v Moldavsku a na Ukrajině dále přenesena na národní úroveň a obdržela další podporu ES s ohledem na zajištění přiměřené dlouhodobé udržitelnosti.

65.

Mírové řešení konfliktu v Podněstří je prakticky hledáno primárně na politické úrovni.

67.

Konečná odpovědnost za dosažené výsledky v oblasti stíhání a zlepšené spolupráce mezi složkami při trestním vyšetřování spočívá na národních úřadech, a to z důvodů souvisejících s národní suverenitou, včetně bezpečnosti.

68.

Komise má za to, že v oblasti boje proti korupci se postupně dostavuje pokrok. Skupina států proti korupci GRECO Rady Evropy, jejímž členem se Ukrajina stala v roce 2006, přijala svou nezávislou rovnocennou zprávu v březnu 2007 (publikována v říjnu 2007). Ukrajina musí zaslat skupině GRECO reakci do podzimu 2008. Řadu doporučení od skupiny GRECO má za cíl řešit výše zmíněný protikorupční akční plán. Témata, kterých bude třeba se dotknout, jsou následující:

- zřízení vyčleněného útvaru, který se bude zabývat korupčními případy;
- zrušení nepřiměřené imunity a zjednodušení procedur pro udělování imunity;
- průhlednější zadávání veřejných zakázek;
- kriminalizace deliktů souvisejících s korupcí, z nichž mnoho stále nespadá do působnosti trestních soudů.

Doporučení

a)

Nařízení o agentuře FRONTEX v zásadě dává této agentuře mandát k usnadnění operativní spolupráce mezi členskými státy a třetími zeměmi. Komise však souhlasí s tím, že se na ni obrátí o radu. Bylo a bude i nadále zabezpečováno, aby se vybavení používané na hranicích doplňovalo s vybavením poskytnutým ostatními dárci.

b)

Komise souhlasí s doporučením Účetního dvora a chtěla by zdůraznit, že v souvislosti s programem pomoci vztahujícímu se k zpětnému přebírání osob (2007) již byl takový závazek potvrzen ministerstvem vnitra Ukrajiny.

c) Komise souhlasí s doporučením Účetního dvora. Toto doporučení je zajišťováno v rámci společného projektu ES – Rady Evropy: Mezinárodní spolupráce Ukrajiny v trestních záležitostech (UPIC) od roku 2006 až do současnosti.

d) Komise zkoumala a bude i nadále zkoumat možnosti, jak posílit zapojení nestátních subjektů do protikorupční politiky.

69. Hlavním problémem byla složitá politická situace od dubna 2007 do konce roku. Přes tyto události byla místní gesce zajištěna. Počáteční problémy s personálním obsazením byly překonány a pracovník Rady Evropy na plný úvazek se sídlem na Ukrajině převzal přímý dohled nad záležitostmi souvisejícími s projekty a jejich vedením.

70. Delegace EK v Moldavsku nyní plně převzala odpovědnost za řízení programu od delegace v Kyjevě, což by mělo vyřešit problém se zdroji.

Co se týká souběžné existence několika finančních nástrojů EU pro stejný účel, použití dvou finančních nástrojů pro podporu söderköpingského projektu bylo v dané době řešením, jak adekvátně reagovat na šíří problému.

71. Komise se zavázala systematicky vést a posilovat úsilí o koordinaci dárců na Ukrajině a v lednu 2008 uspořádala konferenci věnovanou koordinaci dárců v celém regionu, která měla tento proces nastartovat.

Kromě toho jsou aktivně vyhledávány možnosti společného programování projektů a jedna společná programovací mise se švédskou agenturou pro mezinárodní rozvojovou pomoc (SIDA) byla dokončena na Ukrajině.

72. Komise upozorňuje na význam externích faktorů.

Doporučení

Komise by měla učinit následující kroky:

a) Nábor vhodných pracovníků, ať již z hlediska jejich počtu nebo kvalifikace, představuje náročný úkol. Avšak delegace EK v Moldavsku nyní plně převzala odpovědnost za řízení programu od delegace v Kyjevě. Vedle toho, pokud jde o delegaci na Ukrajině, ke dni 1. 9. 2008 došlo k vnitřní reorganizaci provozního personálu zaměřené na přerozdělení pracovní zátěže, zejména v oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti.

b) Přestože evropský nástroj sousedství a partnerství (ENPI) skutečně představuje pružnější nástroj, než byl jeho předchůdce, stále existuje zřejmý důvod pro rozdělení práce mezi různé nástroje financování, v závislosti na jejich výhodách a specifikách. Zaměření programů evropského nástroje sousedství a partnerství na Ukrajině a v Moldavsku je spíše např. na rozsáhlé programy podpory celého odvětví než na menší projekty. To je v souladu s potřebou zlepšit zaměření a strategický dopad financování pomocí evropského nástroje sousedství a partnerství. Jiné nástroje, jako například tematický program pro azyl a migraci, však mají schopnost shromáždit menší objem finančních prostředků rychlejším a pružnějším způsobem než rozsáhlé programy zaměřené na reformy celých odvětví.

c)

Standardní dohoda o příspěvcích odráží požadavky FR a zahrnuje široké požadavky ohledně povinností mezinárodní organizace, pokud jde o zviditelnění, informace o smluvních ustanoveních k zakázkám, o zadávání veřejných zakázek, udělování grantů, dodržování kritérií pro vylučování, přiměřenou následnou publicitu smluv o grantech a veřejných zakázkách financovaných ES, které organizace přiděluje.

d)

Komise spolupracuje s partnerskými vládami, členskými zeměmi a dalšími dárci při povzbuzování a podpoře národních mechanismů koordinace dárců a bude v úsilí zaměřeném tímto směrem pokračovat.

e)

Komise souhlasí, že přijímající země by měla jasně vyjádřit své zájmy a přání, a zdůrazňuje, že tato vyjádření jsou formulována v dohodách o partnerství a spolupráci a v akčních plánech evropské politiky sousedství (ENP). Tyto zájmy a tato přání jsou brána v úvahu i ve fázi identifikace projektů na základě zjištěných priorit ve strategickém dokumentu země a ve vnitrostátních orientačních programech v souladu s akčními plány evropské politiky sousedství. Národní spoluúčast je předpokládána a zaváděna podle povahy projektu.

V rámci pravidelného provádění monitoringu zaměřeného na výsledky (ROM) bude zvláštní pozornost dále věnována definici cílů podle politické a institucionální kapacity přijímajících zemí. Pokud jde o délku prováděcího období, ta je definována s ohledem na schopnost absorpce přijímajících zemí, měřeno časem potřebným k provedení odvětvových reforem.

73.

Doporučení

Komise tuto starost sdílí a ráda by zdůraznila, že již do stádia přípravy projektů zařazuje relevantní informace ze získaných poznatků. Identifikační fiše pro plánování projektu je použita při prověření skupinou pro podporu kvality, poté je převedena na akční fiši, která je součástí rozhodnutí o financování, a ta obsahuje oddíl týkající se „získaných poznatků“ (oddíl 2.2).

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 9/2008

Účelnost podpory EU poskytované Bělorusku, Moldavsku a Ukrajině v oblasti svobody, bezpečnosti a práva

Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství

2009 – 50 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-134-9

DOI 10.2865/4091

Jak získat publikace EU

Publikace vydávané Úřadem pro úřední tisky, jež jsou určeny k prodeji, lze objednat na stránkách EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu> u prodejce, kterého si zvolíte.

Můžete také zažádat o seznam prodejců z celosvětové sítě prostřednictvím faxu: +352 2929-42758.

VE ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVĚ „ÚČELNOST PODPORY EU POSKYTOVANÉ BĚLORUSKU, MOLDAVSKU A UKRAJINĚ V OBLASTI SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA“ SE ZKOUMAJÍ VÝSLEDKY, KTERÝCH DOSÁHLA POMOC EU, A ROZEBÍRAJÍ SE PŘÍČINY NEDOSTATEČNÉ VÝKONNOSTI. ZPRÁVA SE ROVNĚŽ ZABÝVÁ TÍM, DO JAKÉ MÍRY ZAVEDLA KOMISE POSTUP UMOŽŇUJÍCÍ ZOHLEDNIT ZÍSKANÉ POZNATKY A ZKUŠENOSTI PŘI DALŠÍ POMOCI V TÉTO OBLASTI. ZPRÁVA OBSAHUJE PODROBNÁ DOPORUČENÍ, KTERÁ BY MOHLA KOMISI POMOCI ZVÝŠIT ÚČELNOST PODPORY POSKYTOVANÉ UVEDENÝM TŘEM ZEMÍM.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro úřední tisky
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-134-9



9 789292 071349