

Úradný vestník

Európskej únie

C 119

Zväzok 49

Slovenské vydanie

Informácie a oznámenia

19. mája 2006

Číslo oznamu	Obsah	Strana
	I <i>Informácie</i>	
	Dvor audítorov	
2006/C 119/01	Osobitná správa č. 2/2006 týkajúca sa vykonávania projektov financovaných v rámci programu TACIS v Ruskej federácii spolu s odpoveďami Komisie	1
2006/C 119/02	Správa Dvora audítorov o audite prevádzkovej efektívnosti hospodárenia Európskej centrálnej banky za rozpočtový rok 2004 spolu s odpoveďami Európskej centrálnej banky	17

I

(Informácie)

DVOR AUDÍTOROV

OSOBITNÁ SPRÁVA č. 2/2006

**týkajúca sa vykonávania projektov financovaných v rámci programu
TACIS v Ruskej federácii spolu s odpoveďami Komisie**

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

(2006/C 119/01)

OBSAH

	Odsek	Strana
ZOZNAM SKRATIEK		2
ZHRNUTIE	I – VII	3
ÚVOD	1 – 16	4
Program TACIS	1 – 8	4
TACIS v Ruskej federácii	9	4
EÚ a Ruská federácia	10 – 11	4
Rozsah auditu a audítorský prístup	12 – 16	5
PRIPOMIENKY	17 – 53	5
Nedosiahnuté alebo iba čiastočne dosiahnuté ciele	18 – 19	5
Programovací rámec	20 – 22	6
Identifikácia a plánovanie projektu	23 – 34	6
Nedostatočná aplikácia systému riadenia projektového cyklu	23 – 24	6
Dlhé plánovanie projektu	25	6
Nereálne východiskové predpoklady a ciele	26 – 28	7
Nepresné alebo chýbajúce ciele	29 – 31	7
Neúspešný výber a zaangažovanosť prijímateľov	32 – 34	7
Financovanie projektu	35 – 38	8
Problémy súvisiace s určovaním veľkosti projektu	35 – 36	8
Zriedkavé národné spolufinancovanie	37 – 38	8
Realizácia projektu	39 – 49	8
Oneskorenia v realizácii	39 – 40	8
Výkony zmluvných strán boli celkovo akceptovateľné	41	9
Neefektívne riadiace výbory	42	9
Zariadenia nepoužívané na účely projektu	43 – 46	9
Nákupy bez DPH od domácich dodávateľov neboli možné	47	9

	Odsek	Strana
Výkony monitorujúcich boli dobré	48 – 49	9
Diseminácia, udržateľnosť a hodnotenie	50 – 53	10
Nedostatočná diseminácia	50 – 51	10
Nedostatočná udržateľnosť	52	10
Nedostatočné hodnotenie	53	10
ZÁVERY A ODPORÚČANIA	54 – 56	10
Závery	54 – 55	10
Odporúčania	56	11
Odpovede Komisie		12

ZOZNAM SKRATIEK

AP	Akčný program
CHS	Cezhraničná spolupráca
SNS	Spoločenstvo nezávislých štátov
GR	Generálne riaditeľstvo
EuropeAid	Úrad pre spoluprácu
VIP	Viacročný indikatívny program
DPS	Dohoda o partnerstve a spolupráci
RPC	Riadenie projektového cyklu
ÚKRF	Účtovná komora Ruskej federácie
RELEX	GR pre vonkajšie vzťahy
SME	Malý a stredný podnik
SD	Strategický dokument
TACIS	Strategický dokument
ZP	Zadávacie podmienky

ZHRNUTIE

I. Od roku 1991 do roku 2006 vyčlenila Európska únia na program TACIS ⁽¹⁾ venovaný pomoci novovytvorenému Spoločenstvu nezávislých štátov (SNŠ) po rozpade Sovietskeho zväzu viac ako 7 mld. EUR. Cieľom tohto programu bolo a stále je podporovať prechod na trhové hospodárstvo a posilňovať demokraciu a právny štát v prijímateľských krajinách. Oddelenia Európskej komisie v súčasnosti pripravujú návrh novej koncepcie a právneho základu pre pomoc od roku 2007 (pozri odseky 1 až 8).

II. Ruská federácia je najväčším prijímateľom pomoci v rámci programu TACIS. V rámci tohto programu zatiaľ dostala asi 40 % všetkých finančných prostriedkov. Celkové finančné prostriedky pridelené cez TACIS Ruskej federácii predstavujú približne 200 mil. EUR ročne. Cieľom TACIS je pomôcť vytvoriť podmienky pre zdravý ekonomický rast a rozvoj skutočnej partnerskej spolupráce medzi Ruskou federáciou a EÚ (pozri odseky 9 až 11).

III. Cieľom auditu Dvora audítorov bolo posúdiť, či Komisia riadila projekty TACIS v Ruskej federácii takým spôsobom, aby tieto projekty boli efektívne. Dvor audítorov preskúmal 29 zmlúv (projektov) z celkového počtu 275, ktoré boli uzavreté v zmluvnom roku 2000 alebo neskôr a s dátumom ukončenia najneskôr koncom roku 2003, t. j. najnovšie projekty, v prípade ktorých sa mohla hodnotiť udržateľnosť. Tieto projekty boli financované v rámci akčných programov na obdobie 1997 – 2000 a realizované najmä v rokoch 2002 a 2003. Celková hodnota kontrolovaných zmlúv bola viac ako 56 mil. EUR z celkovej sumy 109 mil. EUR (pozri odseky 12 až 16).

IV. Dvor audítorov dospel k celkovému záveru, že deväť z kontrolovaných projektov dosiahlo svoje ciele. V ôsmich prípadoch boli ciele splnené čiastočne a v dvanástich prípadoch sa nedosiahli vôbec. Výsledky piatich projektov boli udržateľné. Vzhľadom na vyššie uvedené výsledky auditu, ktoré preukazujú nízku efektívnosť použitia finančných prostriedkov TACIS, nemôže Dvor audítorov hodnotiť výkonnosť projektov TACIS v Ruskej federácii pozitívne. Audit však odhalil, že výkony zmluvných strán a monitorujúcich spĺňali požiadavky príslušných zmlúv (pozri odsek 55).

V. Dvor audítorov zistil, že Komisia mala dôkladné programovacie systémy. Programovací proces však trval dlho a napriek snahám Komisie sa vecný dialóg medzi Komisiou a ruskými orgánmi a prijímateľmi neuskutočňoval v dostatočnej miere. V dôsledku toho sa vyskytlo niekoľko prípadov, v ktorých ruské orgány akceptovali pomoc, ktorú koneční príjemcovia v skutočnosti nechceli. To malo negatívny dosah na efektívnosť projektov (pozri odseky 20 až 22).

VI. Ďalšie pripomienky sa týkali toho, že ciele projektov boli niekedy nepresné alebo nemerateľné alebo niekedy chýbali a v niektorých prípadoch boli východiskové predpoklady nereálne (pozri odseky 26 až 31). Pri výbere a zaangažovanosti prijímateľov sa v niektorých prípadoch nedosiahli úspechy (pozri odseky 32 až 34). Vyskytli sa problémy súvisiace s určovaním veľkosti projektu. V niektorých prípadoch boli jednotlivé projekty začlenené do jedného súboru ZP s nejasnou spojitosťou. Spolufinancovanie sa takmer nepoužívalo (pozri odseky 37 a 38). V dvanástich prípadoch (z 29) sa vyskytli výrazné oneskorenia v realizácii, ale prenesenie právomocí na delegáciu viedlo k efektívnejším postupom riadenia projektov (pozri odseky 39 a 40). Riadiace výbory riadne nepracovali. Zariadenie sa často nepoužívalo na účely projektu (pozri odseky 43 až 46). Následné posúdenie (hodnotenia) dosahov projektu sa neuskutočňovalo (pozri odseky 48 a 53).

VII. Hlavné odporúčania Dvora audítorov sú nasledujúce (pozri odsek 56):

- Celé plánovanie externých akčných programov by malo byť založené na vecnom dialógu medzi Komisiou a prijímateľmi. Mali by byť financované iba také projekty, v prípade ktorých existujú jasné ciele, ktoré zdieľa Komisia a aj prijímatelia.
- Pre zlepšenie fungovania svojich systémov by mala Komisia, vždy keď je to potrebné, použiť riadenie projektového cyklu (RPC) vrátane logického rámca a mala by sa vyhýbať zlučovaniu malých projektov s rozdielnymi cieľmi a prijímateľmi.
- Komisia by mala počas plánovacej fázy projektov reálne posúdiť potenciál udržateľnosti; zabezpečiť následné posúdenie alebo hodnotenie ukončených projektov, aby sa poučila zo správnych a nesprávnych postupov, a mala by poskytovať informácie o projektoch a ich výsledkoch na účely ich diseminácie.

⁽¹⁾ TACIS: Technická pomoc Spoločenstvu nezávislých štátov.

ÚVOD

Program TACIS

1. Po rozpade Sovietskeho zväzu navrhla Európska únia program technickej pomoci pre krajiny novovytvoreného Spoločenstva nezávislých štátov (SNŠ). Cieľom tohto programu, ktorý má názov TACIS, bolo podporovať prechod na trhové hospodárstvo a posilniť demokraciu a právny štát v prijímateľských krajinách.

2. Dve nariadenia Rady ⁽¹⁾ vzťahujúce sa obdobie 1991 – 1999 poskytli približne 4,221 mld. EUR na pomoc partnerským krajinám – Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Kazachstan, Kirgizsko, Moldavsko, Mongolsko, Ruská federácia, Tadžikistan, Turkménsko, Ukrajina a Uzbekistan. Súčasné nariadenie Rady [(ES, Euratom) č. 99/2000 z 29. decembra 1999 ⁽²⁾] vyčleňuje 3,138 mld. EUR na pomoc v rámci TACIS na obdobie 2000 až 2006. Oddelenia Komisie v súčasnosti pripravujú návrh novej koncepcie a právny základ pre pomoc týmto krajinám od roku 2007.

3. TACIS si kladie za cieľ presunúť know-how prostredníctvom technickej pomoci vrátane uskutočnenia štúdií, prípravy plánov a poskytovania poradenstva a školení. Konzultanti z krajín EÚ pracujú s prijímateľmi s cieľom presunúť know-how a zručnosti, ktoré sú určené na to, aby sa zopakovali v iných projektoch a organizáciách prijímateľskej krajiny. Pomoc je financovaná prostredníctvom platieb z rozpočtu Spoločenstva poskytovaným priamo európskym zmluvným stranám poskytujúcim technickú pomoc.

4. Okrem nariadenia Rady (pozri odsek 2) sú vzťahy Európskej únie a krajín TACIS založené na dohodách o partnerstve a spolupráci (DPS) podpísaných medzi EÚ, členskými štátmi a jednotlivými partnerskými krajinami. Generálne riaditeľstvo pre vonkajšie vzťahy (RELEX) je zodpovedné za programovanie TACIS v spolupráci s partnerskými krajinami. Implementácia programu TACIS je následne definovaná vo viacročných strategických dokumentoch krajiny a/alebo regiónu (SD) a viacročných indikatívnych programoch (pre národný program, ako aj programy viacerých krajín alebo regionálne programy) (VIP). Pred zavedením VIP Komisia musí prediskutovať priority s Výborom pre pomoc krajinám nových nezávislých štátov (výbor TACIS) ⁽³⁾.

5. Úrad pre spoluprácu EuropAid (EuropAid) v súčasnosti prostredníctvom dialógu s národnými koordinátormi TACIS, príslušnými ministerstvami a inými organizáciami prijímateľských krajín a po vnútorných konzultáciách v rámci Komisie transformuje VIP na ročné alebo dvojročné akčné programy (AP). Od výboru TACIS sa požaduje, aby vyjadril svoje stanovisko k obsahu

AP, vrátane zoznamu projektov. Tieto dokumenty sú doplnené finančnými memorandami (dohodami medzi EÚ a prijímateľskými krajinami o projektoch, ktoré majú byť financované) a plánovacími dokumentmi týkajúcimi sa jednotlivých projektov (Zadávacie podmienky, ZP). Program cezhraničnej spolupráce (CHS) TACIS a aktivity TACIS týkajúce sa jadrovej bezpečnosti majú svoje vlastné strategické dokumenty a indikatívne a akčné programy.

6. Plánovanie pomoci v rámci TACIS má byť vedené formou dialógu. To znamená, že na všetkých úrovniach programovania a identifikačných fáz projektov by sa Komisia a prijímateľské krajiny mali dohodnúť na prioritách a projektoch. Preto sa všetky vyššie uvedené dokumenty, počnúc VIP až po ZP, musia prediskutovať a musia ich podpísať predstavitelia Komisie a prijímateľských krajín.

7. Za riadenie projektového cyklu celkovo zodpovedá EuropAid, a to od identifikácie projektu až po jeho schválenie, financovanie, realizáciu a hodnotenie.

8. V roku 2000 Komisia spustila významnú reformu riadenia svojich programov vonkajšej pomoci ⁽⁴⁾. Hlavným cieľom bolo výrazne zlepšiť rýchlosť a kvalitu vonkajšej pomoci ES. Kľúčovou zložkou tejto reformy bolo rozsiahle prenesenie úloh a zodpovednosti za riadenie pomoci na delegácie Komisie. V dôsledku tejto reformy sa delegácie stali zodpovednými za prípravu projektu, uzatváranie zmlúv a finančnú a technickú realizáciu. Úloha ústredných oddelení v Bruseli sa presunula z priameho riadenia projektov na monitorovanie a podporu delegácií.

TACIS v Ruskej federácii

9. Ruská federácia je najväčším prijímateľom v rámci programu TACIS, zatiaľ dostala približne 40 % všetkých finančných prostriedkov v rámci tohto programu. Finančné prostriedky pridelené Ruskej federácii predstavujú ročne celkovo okolo 200 mil. EUR.

EÚ a Ruská federácia

10. Politika Európskej únie voči Ruskej federácii je zameraná na: prispievanie k posilneniu právneho štátu prostredníctvom rozvoja funkčných inštitúcií, ako aj funkčného právneho poriadku, výkonných a súdnych systémov; zlepšenie podmienok pre investovanie; zlepšenie harmonizácie právneho poriadku s EÚ a spoluprácu v oblastiach justície a vnútorných záležitostí, životného prostredia a jadrovej bezpečnosti. Tieto opatrenia by mali pomôcť vytvoriť podmienky pre zdravý ekonomický rast v Ruskej federácii a rozvoj skutočnej partnerskej spolupráce s EÚ.

⁽¹⁾ 1991 – 1995: (EES, Euratom) č. 2157/91 z 15. júla 1991, 1996 – 1999: (Euratom, ES) č. 1279/96 z 25. júna 1996.
Ú. v. EÚ L 12, 18.1.2000.

⁽³⁾ Výbor je zložený z predstaviteľov členských štátov a predsedá mu zástupca Komisie.

⁽⁴⁾ Oznámenie Komisie o reforme riadenia vonkajšej pomoci, 16. máj 2000 SEK(2000) 814/5.

11. DPS medzi Európskou úniou a Ruskou federáciou usmerňuje politické, ekonomické a kultúrne vzťahy medzi EÚ a Ruskou federáciou. Bola podpísaná v roku 1994 a nadobudla účinnosť 1. decembra 1997 s platnosťou na počiatočné obdobie desiatich rokov. Komisia a ruské úrady v súčasnosti pripravujú návrh nového nástroja pre obdobie po skončení platnosti súčasnej DPS.

Rozsah auditu a auditorský prístup

12. Cieľom auditu bolo posúdiť, či Komisia riadila projekty TACIS v Ruskej federácii takým spôsobom, aby tieto projekty boli efektívne. Na tieto účely Dvor audítorov uskutočnil audit vzorky projektov, aby určil i) mieru, v akej sa dosiahli ciele projektov, a ii) do akej miery boli projekty udržateľné. Vo svojom audite Dvor audítorov postupoval podľa fáz systému Komisie pre riadenie projektového cyklu (RPC): programovanie; identifikácia projektu a plánovanie; financovanie projektu; realizácia projektu a hodnotenie.

13. Pretože sa audit sústreďoval na úroveň projektov, hodnotenie procesu programovania bolo obmedzené na aspekty, ktoré mali priamy dosah na plánovanie kontrolovaných projektov. Audit nepokrýval iné všeobecné nemerateľné politické ciele projektov.

14. V rámci tohto auditu Dvor audítorov spolupracoval s Účtovnou komorou Ruskej federácie (ÚKRF). ÚKRF vykonala paralelný audit projektov TACIS na strane príslušných ruských úradov. Správa ÚKRF bude uverejnená začiatkom roku 2006.

15. Dvor audítorov preskúmal 29 zmlúv (projektov) z celkového počtu 275, ktoré boli uzavreté v zmluvnom roku 2000 alebo neskôr a s dátumom ukončenia najneskôr koncom roka 2003, čo boli najnovšie projekty, ktorých udržateľnosť sa dala posudzovať. Tieto projekty boli financované v rámci akčných programov na obdobie 1997 – 2000 a realizované najmä v rokoch 2002 a 2003. Celková hodnota kontrolovaných zmlúv bola viac ako 56 mil. EUR z celkovej sumy 109 mil. EUR ⁽¹⁾. Projekty jadrovej bezpečnosti, ako aj CHS TACIS boli zo vzorky vylúčené, pretože Dvor audítorov uverejnil osobitné správy založené na auditoch týchto oblastí v roku 1998 ⁽²⁾ (s následnou kontrolou uverejnenou vo Výročnej správe za rok 2000) a 2001 ⁽³⁾.

16. Vzorka pokrývala rôzne druhy aktivít a oblastí pomoci. Okrem veľkých projektov TACIS s rozpočtom minimálne 2 mil. EUR zahŕňala tri menšie projekty Bistro ⁽⁴⁾, tri menšie rozšírenia skorších projektov a jednu zmluvu o realizačnej štúdii.

PRIPOMIENKY

17. Väčšina projektov čelila problémom počas jednej alebo niekoľkých fáz projektového cyklu. Tieto problémy sú rozvedené nižšie. V *tabuľke 1* je uvedený počet projektov, v ktorých sa vyskytovali hlavné problémy odhalené auditom.

Tabuľka 1

Počet projektov, v ktorých sa vyskytli hlavné problémy odhalené pri audite

	Počet projektov s problémami	Počet projektov bez problémov
Celkový počet kontrolovaných projektov = 29		
Identifikácia a plánovanie projektu		
Dlhé plánovanie projektu	8	21
Nereálne predpoklady	12	17
Nereálne ciele	9	20
Nepresné alebo chýbajúce ciele	16	13
Neúspešný výber a zaangažovanosť prijímateľov	11	18
Financovanie projektu		
Nejasné určenie veľkosti projektu	8	21
Realizácia projektu		
Oneskorenia v realizácii	12	17
Problémy s výkonomi zmluvných partnerov	6	23
Monitorovanie bolo neefektívne	3	26
Ciele neboli/boli iba čiastočne splnené	12/8	9
Nestanovená alebo nerešpektovaná podmienenosť	8	21
Diseminácia a udržateľnosť		
Nedostatočná diseminácia	17	12
Nedostatočná udržateľnosť	24	5
Nedostatočné hodnotenie	27	2

Nedosiahnuté alebo iba čiastočne dosiahnuté ciele

18. Ciele boli úplne dosiahnuté v deviatich projektoch. V ôsmich prípadoch sa ciele dosiahli čiastočne a v dvanástich prípadoch sa ciele nedosiahli.

⁽¹⁾ Kontrolované zmluvy boli vybrané pomocou metódy výberu vzoriek peňažných jednotiek (Monetary Unit Sampling). Následkom toho výber zahŕňa viac zmlúv s veľkými finančnými položkami než s malými.

⁽²⁾ Osobitná správa č. 25/1998 týkajúca sa akcií, ktoré podnikla Európska únia v oblasti jadrovej bezpečnosti v strednej a východnej Európe (SVE) a v nových nezávislých štátoch (NNŠ) (1990 až 1997). Následná kontrola v roku 2000, výročná správa Dvora audítorov, odseky 5.45. – 5.76.

⁽³⁾ Osobitná správa č. 11/2001 o programe cezhraničnej spolupráce TACIS.

⁽⁴⁾ Bistro je inštitúcia TACIS navrhnutá na tie účely, aby rýchlo reagovala na žiadosti o podporu malých projektov (spravidla do 100 000 EUR).

Rámček 1

Jeden projekt mal niekoľko konkrétnych cieľov. Jedným z nich bolo zabezpečiť harmonizáciu právnych noriem týkajúcich sa ciest medzi EÚ a Ruskou federáciou. Tento cieľ nemohol byť dosiahnutý, pretože v EÚ takáto norma neexistuje. Druhým bolo umožniť komparatívne testy cestných materiálov poskytnutím testovacieho zariadenia jednej ruskej agentúre. Zariadenie bolo dodané, ale takmer dva roky po ukončení projektu ešte stále nebolo použité. Tretí cieľ, školenie zamestnancov prijímateľa, bol zrušený uprostred projektu.

19. Vo všeobecnosti najúspešnejšími projektmi z hľadiska plnenia svojich cieľov boli malé projekty, v prípade ktorých boli ciele dobre a jasne identifikované. Takisto projekty, ktoré sa realizovali v regiónoch, celkovo fungovali lepšie ako projekty zamerané na ministerstvá na centrálnej úrovni kvôli väčšej zaangažovanosti a pocitu zodpovednosti prijímateľa a väčšej motivácii zamestnancov.

Programovací rámec

20. V priebehu rokov Komisia vyvinula systém na programovanie vonkajších opatrení. Systém je, pokiaľ ide o jeho teoretickú stránku, dôkladný a logický. Je stabilný už mnoho rokov. V súlade s externými akčnými programami bolo na rôznych úrovniach programovania a realizácie TACIS vypracovaných veľa dokumentov (pozri odseky 4 a 5).

21. Proces programovania vrátane interných a externých konzultácií však trvá dlho. To vytváralo tlak na identifikáciu projektu a prípravu plánovacích dokumentov pre jednotlivé projekty a nakoniec, keď sa blížili termíny na odovzdanie projektov, to malo za následok nedostatočnú kvalitu ZP (pozri odsek 26).

22. Výsledky kontrolovaných projektov a analýza problémov, ktorým čelili, ukazujú, že napriek zjavným snahám Komisie počas oficiálnych konzultácií programovanie a následná identifikácia projektu, vrátane prípravy finančných memoránd a jednotlivých ZP, sa realizovali bez príslušného dialógu (pozri odsek 6) na rôznych úrovniach, t. j. s ruskými úradmi spravujúcimi program TACIS a prijímateľmi (ministerstvá a iné organizácie). V niektorých oblastiach intervencie proces reforiem v Ruskej federácii nepokračoval, ako sa predpokladalo, alebo politické prostredie na strane prijímateľa nebolo dostatočne zrelé pre konštruktívny dialóg s Komisiou. V dôsledku toho sa vyskytli niektoré prípady, v ktorých ruské orgány prijali pomoc, ktorú koneční príjemcovia v skutočnosti nechceli. Nedostatok dialógu a dĺžka plánovacieho procesu (pozri odsek 21) mali negatívny dosah na efektívnosť projektov.

Identifikácia a plánovanie projektu**Nedostatočná aplikácia systému riadenia projektového cyklu**

23. V roku 1992 Komisia prijala metodológiu RPC, ktorá stanovuje formu a obsah finančných návrhov a zahŕňa požiadavku na vypracovanie logického rámca ⁽¹⁾ s cieľom zdokonaľiť svoje projektové riadenie. Komisia je však povinná používať metodológiu RPC a logické rámce iba od roku 2001.

24. V roku 2001 Dvor audítorov publikoval Osobitnú správu č. 21/2000 o riadení programov Komisie pre vonkajšiu pomoc. Jedným zo zistení v tejto správe bolo, že logické rámce ako súčasť RPC často nie sú dobre pripravené ⁽²⁾. Tento audit programu TACIS ukázal, že Komisia ešte stále systematicky nepoužíva RPC vrátane logických rámcov. Audit tiež ukázal, že vo väčšine prípadov, v ktorých boli efektívne použité logické rámce, dosiahli projekty lepšie výsledky. Použitie rámca RPC viedlo k dôkladnejšiemu plánovaniu.

Dlhé plánovanie projektu

25. Časové rozpätie od pôvodnej myšlienky alebo požiadavky na financovanie projektu po začatie skutočného projektu bolo veľmi dlhé. Môže trvať až tri roky, kým sa začne nejaký konzultačný projekt. Táto lehota je príliš dlhá, pretože potreby a okolnosti prijímateľov sa menia. Keď sa projekty konečne začali, hlavne tie, ktoré súviseli s politickým rozvojom alebo krízovým manažmentom, kvôli omeškaniam boli už zastarané. Keďže sa časom pôvodné problémy vyriešili, zmluvné strany museli zmeniť projektové prístupy, čo ešte viac oddialilo ich realizáciu.

Rámček 2

Pred poskytnutím pomoci v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí Komisia trvala na vypracovaní realizačnej štúdie. Začiatok tohto samotného prípravného projektu bol odložený o dva roky, a to najmä kvôli vnútorným koordinačným ťažkostiam medzi oddeleniami Komisie a takisto preto, že prijímateľskej organizácii trvalo neprimerane dlho, kým svoje ZP schválila. Nakoniec to spôsobilo oneskorenie projektu technickej pomoci, ktorý bol politicky i ekonomicky dôležitý a pre Ruskú federáciu aj naliehavý, a to o päť rokov.

(1) Logický rámec je nástroj, ktorý jasne stanovuje základnú logiku navrhovania projektov, napr. ako majú konkrétne vstupy priniesť určité výstupy, ktoré pomôžu splniť ciele, ktoré prispievajú k širším cieľom.

(2) Ú. v. ES C 57, 22.2.2001, odsek 37.

Nereálne východiskové predpoklady a ciele

26. Dlhé plánovacie obdobie nie vždy vyústilo do kvalitných ZP. V deviatich prípadoch viedlo nedostatočné preskúmanie východísk vo fáze navrhovania projektu k nereálnym cieľom. Návrhy projektov často pri realizácii projektu nezohľadnili zákonné obmedzenia, alebo ciele boli mimo kompetencie prijímateľa, alebo boli príliš rozsiahle a abstraktné na to, aby sa dali dosiahnuť na základe jediného projektu. Napríklad väčšina projektov s cieľmi alebo úlohami, ktoré súviseli s tvorbou politiky, vrátane schvaľovania právneho poriadku, bola neúspešná.

Rámček 3

Zavedol sa pilotný projekt na testovanie nového modelu na uľahčenie štartu nových podnikov. Podobný model bol však už zavedený v Ruskej federácii s technickou podporou Kanady, a to v polovici deväťdesiatych rokov.

27. Účasť ruských partnerov, ako aj príslušných generálnych riaditeľstiev Komisie v procesoch navrhovania a schvaľovania plánovacích dokumentov bola rôzna a v niektorých prípadoch sa môže pokladať za nedostatočnú na zabezpečenie reálneho plánovania.

Rámček 4

V jednom prípade bolo do oblastného teplárensko-elektrárenského projektu zapojené mesto, ale nebolo nominované za hlavného prijímateľa. Neschvaľovalo ZP a v dôsledku toho sa projekt oneskoril a čelil iným riadiacim problémom zapríčineným nedostatkom zaangažovanosti predstaviteľov mesta.

28. K príkladom nereálnych predpokladov a cieľov patria: inštitucionálny rámec prijímateľa nebol vhodný alebo neexistoval, cieľová skupina nemala o poskytované služby záujem, potenciál spolupráce miestnej správy bol nadhodnotený alebo prijímateľovi právna úprava neumožňovala poskytovať služby alebo informácie predpokladané v projekte.

Rámček 5

Vzdialený a výhradne miestny projekt správy ciest mal neprimeraný globálny cieľ „uľahčenie obchodu medzi EÚ a Ruskou federáciou“.

Ďalší príklad nereálneho cieľa sa uvádza v rámciku odseku 18, ktorý sa týka harmonizácie noriem týkajúcich sa ciest.

Nepresné alebo chýbajúce ciele

29. Trinásť kontrolovaných projektov malo jasné ciele. Ale v šiestnástich kontrolovaných projektoch počiatočné projektové ciele v ZP namiesto stanovenia jasných a merateľných cieľov buď iba opisovali plánované činnosti alebo vstupy, alebo boli formulované rovnakým všeobecným spôsobom ako politické programové dokumenty, nútiac zmluvné strany definovať skutočný zmysel projektov počas realizácie. Projekty nemali ciele identifikujúce problémy, ktoré sa majú riešiť, a nemali také ciele, vo vzťahu ku ktorým by sa mohli merať výsledky projektov.

30. V prípade väčšiny kontrolovaných projektov neboli definované objektívne preukázateľné indikátory. V ďalších prípadoch, kde ciele boli jasné a pochopiteľné, sa vyskytovali rozdiely medzi skutočnými činnosťami v projekte a pôvodnými cieľmi projektu opísanými v ZP. V jednom prípade bol projekt vykonaný bez konkrétnych cieľov a objektívne preukázateľných indikátorov. Namiesto toho bol zameraný na poskytovanie služieb *ad hoc* ministerstvu bez toho, aby bolo jasné, čo je presným cieľom tejto práce. V prípade ďalšieho projektu bola prijímateľom v súkromnom sektore poskytnutá pomoc v rozvoji ich obchodných aktivít, čo bolo v skutočnosti mimo rámca globálneho cieľa tohto projektu.

31. V prípade niektorých projektov bol návrh veľmi zložitý a zahŕňal príliš veľa rôznych a vzájomne neprepojených úloh a cieľov.

Rámček 6

Jeden projekt mal 23 rôznych hlavných výstupov alebo cieľov integrovaných do 8 odlišných častí. Týkali sa tém ako ochrana životného prostredia pri výrobe ropy, úsporné energetické opatrenia a štúdie o chove rýb. V dôsledku tejto zložitosti sa niektoré plánované ciele, vrátane dvoch najdôležitejších, nedosiahli úplne.

Neúspešný výber a zaangažovanosť prijímateľov

32. Výber vhodných prijímateľov ako projektových partnerov bol veľmi problematický, pretože projektové ciele boli niekedy mimo kompetencie projektových partnerov alebo prijímateľ nebol pripravený na to, aby podporu prijal alebo mohol z nej mať úžitok. V jednom prípade Komisia chcela z politických dôvodov s ohľadom na nadchádzajúce rokovania o spolupráci medzi EÚ a Ruskou federáciou podporiť federálnu agentúru. Táto agentúra sa však do vlastných rokovaní nakoniec nezapojila.

33. Ak mal nejaký projekt viac prijímateľov, realizácia čelila mnohým problémom. Nedostatok spolupráce medzi federálnymi a regionálnymi úradmi alebo nedostatok spolupráce medzi rôznymi federálnymi a medzi rôznymi regionálnymi úradmi bol bežný. Tento nedostatok, hoci bol zjavný, sa počas plánovania nezohľadnil.

Rámček 7

V jednom prípade iniciujúci prijímateľ pracoval iba na úrovni regiónu. Aby boli splnené minimálne požiadavky na veľkosť rozpočtu projektu, musel byť rozšírený tak, aby pokrýval niekoľko regiónov. Aby sa tento problém vyriešil, bol vytvorený ďalší prijímateľ, ale iba na papieri. Ten nemal právnu subjektivitu, ani iným spôsobom mimo plánovacích dokumentov projektu neexistoval.

34. V piatich prípadoch kontrolovaní prijímateľa neboli zapojení do projektového plánovania alebo neboli zapojení dostatočne skoro, aby mali vplyv na návrh projektu.

Financovanie projektu

Problémy súvisiace s určovaním veľkosti projektu

35. Podľa programových smerníc by na účely dosiahnutia dostatočného vplyvu a zviditeľnenia mala minimálna výška rozpočtu projektov TACIS v Ruskej federácii dosahovať 2 mil. EUR. Program však môže financovať aj množstvo malých iniciatív, vrátane projektov Bistro. Väčšina projektov z kontrolovanej vzorky mala rozpočet medzi 2 a 3 mil. EUR (pozri odsek 16). V ôsmich prípadoch nebolo z projektovej dokumentácie jasné, ako sa dospelo k rozpočtom projektov. Ak ciele projektov nie sú jasné, je zložité definovať odôvodnený rozpočet.

36. V niektorých prípadoch táto minimálna výška spôsobila problémy. Namiesto toho, aby sa začali niektoré dobre definované a zamerané projekty, boli do jedného súboru ZP začlenené viaceré úlohy s nejasným spojením alebo bez akejkoľvek synergie (pozri odsek 31). Výsledky auditu ukazujú, že v prípade takéhoto prístupu riadeného rozpočtom, ktorý umelo vytvára väčšie projekty, je nepravdepodobné, že sa zlepší dosah a zviditeľnenie projektu.

Rámček 8

V prípade projektu priemyselnej reštrukturalizácie bolo naplánovaných 30 čiastkových projektov. Rozpočet bol stanovený skôr tak, aby dosiahol minimálnu výšku, než aby naplnil potrebu čiastkových projektov.

Zriedkavé národné spolufinancovanie

37. Podľa nariadenia o TACIS mala Komisia aktívne podporovať národné spolufinancovanie projektov. Požiadavky na spolufinancovanie sú však v prípade projektov TACIS v Ruskej federácii zriedkavé, aj keď sú určené na to, aby mali pozitívny vplyv na zaangažovanosť prijímateľov a zmluvných strán na dosiahnutí očakávaných výsledkov. Spomedzi kontrolovaných projektov iba v dvoch prípadoch prijímateľ spolufinancoval dané aktivity. Spolufinancovanie malo pozitívny vplyv na osvojenie projektov prijímateľmi, čo viedlo k dosiahnutiu cieľov projektov.

38. Väčšina projektov zahŕňala nepeňažné príspevky prijímateľov, ako napríklad záväzky zabezpečiť personál miestneho partnera alebo poskytnúť zmluvnej strane priestory. V ôsmich prípadoch sa vyskytli problémy týkajúce sa tohto nepriameho spolufinancovania, pretože sa tieto záväzky nedodržali, hlavne v prípade projektov v Moskve. Ministerstvá v Ruskej federácii nie sú vo všeobecnosti oprávnené poskytovať zmluvným stranám kancelárske priestory vo svojich priestoroch. Hoci si Komisia bola vedomá tohto problému, naďalej stanovovala takéto podmienky do ZP.

Realizácia projektu

Oneskorenia v realizácii

39. Sedemnást projektov bolo realizovaných v rámci stanoveného času. Vo zvyšných dvanástich prípadoch nastali v realizácii veľké oneskorenia. Po tejto stránke bola najkritickejšou časťou počiatočná fáza, ktorá zvyčajne zaberala viac času, ako sa plánovalo. Tieto oneskorenia boli väčšinou spojené s nedostatočnou kvalitou prípravy projektov. Kvôli zlým ZP si projekty počas počiatočnej fázy a realizácie vyžadovali schválenie mnohých zmien. Postup na zmenu projektového prístupu formou dodatkov je časovo náročný. Dokonca aj zmena personálu si vyžaduje rovnaký postup ako zmeny samotnej podstaty projektu.

40. Prenesenie právomocí týkajúcich sa riadenia projektov z ústredia Komisie na delegáciu prinieslo efektívnejšie riadiace postupy prostredníctvom priamejších kontaktov medzi projektovými manažermi a osobami zainteresovanými do projektu. V skutočnosti aktívnejšie riadenie prostredníctvom delegácie dokonca ochránilo niekoľko projektov pred vážnymi ťažkosťami. Tieto pripomienky sú v súlade s tými, ktoré audit Dvora audítorov týkajúci sa postúpenia riadenia vonkajšej pomoci na delegácie Komisie uverejnil v Osobitnej správe č. 10/2004⁽¹⁾. Realizácia projektov, ktorá bola naprogramovaná a pripravená centrálnu v Bruseli a ktorá sa v rokoch 2002/2003 presunula na delegáciu EK v Moskve (asi polovica všetkých kontrolovaných projektov), však narazila na jednorazové oneskorenia a zrejme riadiace nedostatky zapríčinené týmto procesom presunu.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 72, 22.3.2005.

Výkony zmluvných strán boli celkovo akceptovateľné

41. Hoci sa ciele často nedosiahli alebo sa dosiahli iba čiastočne (pozri odsek 18), vo väčšine prípadov zmluvné strany dodali výstupy (predmety plnenia) tak, ako to bolo naplánované buď v pôvodných ZP, alebo v ZP, ktoré boli doplnené o dodatok. Typickým problémom pre zmluvné strany bolo nájsť a udržať vhodných zamestnancov pre vzdialenejšie miesta projektov, keď pôvodne pridelený personál nebol dostupný. Iba v jednom malom projekte došlo k zlyhaniu kvôli chýbajúcim výstupom od zmluvnej strany. Ďalší zmluvný partner čelil počas realizácie projektu finančným problémom, čo viedlo k značným oneskoreniam v realizácii.

Neefektívne riadiace výbory

42. Riadiace výbory, ak boli zriadené, zvyčajne nepracovali efektívne ani účinne. To brzdilo realizáciu projektov. Právomoci týchto výborov boli obmedzené Komisiou, takže ruskí členovia nevedeli, aký druh vplyvu by riadiace výbory mohli mať, a preto sa na stretnutiach aktívne nezúčastňovali. Projektoví manažéri zmluvných partnerov museli prevziať (časť) úloh riadiacich výborov.

Zariadenia nepoužívané na účely projektu

43. Podľa nariadenia o TACIS (Euratom, ES) č. 1279/96 má program pokrývať primerané náklady na dodávky potrebné na podporu realizácie technickej pomoci ⁽¹⁾. Nariadenie o TACIS (ES, Euratom) č. 99/2000 stanovuje, že maximálne 20 % ročného rozpočtu môže byť pridelených na investície ⁽²⁾. V skutočnosti zmluvy o poskytovaní služieb obsahovali časti o dodávke, ktoré zaväzovali zmluvných partnerov na technickú pomoc, aby v spolupráci s prijímateľmi definovali technické špecifikácie dodávok a riadili proces obstarávania v súlade s pravidlami TACIS pre obstarávanie.

44. Medzi technickou pomocou a zariadením poskytnutým v rámci projektov nebola vždy žiadna jasná synergia. Ani neexistoval žiadny dôkaz o tom, že časti zariadení boli určené na presne stanovené oblasti opísané ⁽³⁾ v nariadení alebo v usmerneniach. Prijímatelia považovali časti zariadení (väčšinou kancelárske a IT zariadenia) skôr za dodatočný bonus poskytnutý za akceptovanie poradenskej služby.

45. Kvôli dlhému procesu obstarávania bolo v mnohých prípadoch zariadenie dodané na konci projektu, a preto sa nemohlo použiť na projektové činnosti.

46. Zariadenie si po ukončení projektu vyžaduje údržbu (vrátane dodávok spotrebného materiálu). Táto údržba sa však nevykonávala vždy.

Rámček 9

V jednom prípade colné úrady nemali žiadny rozpočet na nákup spotrebného materiálu pre laboratórium. Ďalšie laboratórium zostalo prevažne nevyužitú, pretože prijímateľ pomoci nemal vhodné priestory, v ktorých by používal dané zariadenie.

Jeden z federálnych prijímateľov odmietol prijať zariadenie IT kvôli vlastným byrokratickým príčinám (pretože za zariadenie nezaplatili, nevedeli, ako ho majú vykazovať v súvahe).

V ďalšom prípade prijímateľ predal časť zariadenia, pretože nevedel, ako ho má využívať. Časť zariadenia sa nedala používať, pretože potrebné internetové pripojenie nebolo dostupné. Časť náradia na posilňovanie nebola vhodná pre cieľovú skupinu – deti, ale využívali ju vojaci z miestnej vojenskej akadémie.

Nákupy bez DPH od domácich dodávateľov neboli možné

47. Zmluvní partneri poukázali na problémy pri obstarávaní zariadení a rovnako aj služieb na domácom trhu. Podľa nariadenia o TACIS ⁽⁴⁾ nie sú dane a clá oprávneným výdavkom. Nákupy bez DPH od domácich dodávateľov neboli v Ruskej federácii možné, pretože ruská sekundárna legislatíva to neumožňuje. To nie je v súlade s dohodou medzi EÚ a Ruskou federáciou ⁽⁵⁾.

Výkony monitorujúcich boli dobré

48. Jedna externá konzultačná spoločnosť bola poverená monitorovaním projektov počas ich trvania. Konzultanti (monitorujúci) si vytvárajú názor na návrh, hospodárnosť, efektívnosť, dosah a udržiateľnosť projektov. Finančná stránka projektu je vyúčtovaná. Posudzovanie dosahu projektov po ukončení projektových činností takisto nebolo a nie je súčasťou zmluvy medzi Komisiou a monitorujúcimi. Absencia tohto posudzovania nebola v hodnoteniach kompenzovaná.

⁽¹⁾ Článok 3.

⁽²⁾ Článok 6.

⁽³⁾ Cezhraničná spolupráca, podpora malých a stredných podnikov (MSP), environmentálna infraštruktúra a siete strategicky významné pre Spoločenstvo.

⁽⁴⁾ Článok 9 nariadenia (ES, Euratom) č. 99/2000.

⁽⁵⁾ Všeobecné pravidlá k technickej pomoci Európskych spoločenstiev podpísané Európskou Komisiou a vládou Ruskej federácie dňa 18. júla 1997.

49. Vo všeobecnosti monitorujúci konali podľa požiadaviek uvedených v zmluvách. V niektorých prípadoch sa však v správach monitorujúcich opakovali vyhlásenia vyjadrujúce budúce zámery, ako keby boli podstatou projektov. Takéto správy neodhaľovali dosť jasne problémy pri realizácii, čo môže čiastočne vysvetľovať nedostatok nápravných akcií.

Diseminácia, udržateľnosť a hodnotenie

Nedostatočná diseminácia

50. Typickými diseminačnými aktivitami boli semináre, internetové stránky a brožúry. I keď v niektorých projektoch sa počas realizácie projektu určité diseminačné aktivity konali, po skončení projektových činností sa s ich vykonávaním prestalo. Napríklad internetové stránky vytvorené ako súčasť činností šiestich projektov prijímateľ po ukončení projektu neudržiaval. Do určitej miery to tiež demonštruje vnímanú hodnotu dosiahnutých výsledkov, pretože Komisia a ruská strana nevenovali na disemináciu výsledkov dostatočné finančné prostriedky.

51. Ani Komisia nedisponovala náležitými systémami a pokynmi pre efektívnu disemináciu výsledkov a ponaučení získaných z projektov TACIS. Napríklad neexistuje žiadna konsolidovaná verejná databáza TACIS projektov. Ani ruské úrady nie sú plne oboznámené s výsledkami projektov TACIS.

Nedostatočná udržateľnosť

52. Ako je uvedené vyššie, pri dosahovaní výsledkov projektov a šírení informácií o dosiahnutých výsledkoch sa vyskytlo niekoľko problémov. Navyše prijímatelia iba zriedka používali alebo ďalej rozvíjali výsledky takýchto správ a modelov. Udržateľné boli iba výsledky piatich kontrolovaných projektov.

Nedostatočné hodnotenie

53. Komisia vykonáva sektorové alebo celoštátne hodnotenia, ale dosť zriedkavo sa zameriava na jednotlivé projekty. Vyhodnotili sa iba dva z 29 kontrolovaných projektov. Je to nedostačujúce vzhľadom na to, že mnohé projekty mali pilotný charakter, a aj na množstvo investovaných peňazí a nedosahuje sa úroveň, ktorá sa požaduje pre zdokonalenie návrhov budúcich projektov.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Závery

54. Ruská federácia je dôležitým obchodným a politickým partnerom EÚ. Účinná pomoc EÚ zameraná na vytváranie podmienok pre demokraciu, právny štát a riadny ekonomický rast v Ruskej federácii a na rozvoj skutočnej partnerskej spolupráce

medzi EÚ a Ruskou federáciou môže byť dôležitým a zmysuplným nástrojom.

55. Približne jedna tretina kontrolovaných projektov plne dosiahla svoje ciele. V ôsmich prípadoch boli ciele dosiahnuté čiastočne a v dvanástich prípadoch neboli dosiahnuté (pozri odsek 18). Výsledky piatich kontrolovaných projektov boli udržateľné (pozri odsek 52). Vzhľadom na vyššie uvedené výsledky auditu, ktoré preukazujú nízku efektívnosť použitia finančných prostriedkov TACIS, nemôže Dvor audítorov hodnotiť výkonnosť projektov TACIS v Ruskej federácii pozitívne. Avšak audit odhalil, že výkony zmluvných partnerov a monitorujúcich spĺňali požiadavky príslušných zmlúv. Hlavnými nedostatkami boli:

- a) Na účely plánovania a riadenia TACIS a ďalších podobných programov vytvorila Komisia systémy programovania a riadenia projektového cyklu. Tento systémový rámec je zameraný na zabezpečenie efektívneho využívania finančných prostriedkov pridelených na určitú aktivitu, hoci potreba pripraviť a odsúhlasiť programovacie dokumenty a súvisiace konzultácie predlžovala programovací proces. Napriek dôkladným programovacím systémom a snahám Komisie sa často skutočný dialóg s ruskými úradmi a prijímateľmi neuskutočnil, výsledkom čoho v niektorých prípadoch bolo, že ruské orgány prijali pomoc, ktorú v skutočnosti koneční príjemcovia nechceli. Za týchto okolností museli byť dokumenty navrhnuté na veľmi všeobecnej úrovni a nezohľadňovali skutočné potreby prijímateľov (pozri odseky 20 až 22).
- b) To sa odrazilo v návrhoch mnohých projektov. Ciele boli niekedy nepresné a nemerateľné a predpoklady, z ktorých sa vychádzalo, boli v niektorých prípadoch nereálne. Výsledkom toho boli nepodložené rozpočty projektov. Niektoré zjavne väčšie projekty v skutočnosti pozostávali z viacerých rozdielnych malých projektov s mnohými rozdielnymi cieľmi a niekoľkými prijímateľmi. Výber prijímateľov a spolupráca medzi rôznymi prijímateľmi boli problematické. Počas realizácie prijímatelia často zlyhali pri plnení svojich povinností prispievať v nepeňažných plneniach (zamestnanci zmluvnej strany, kancelárske priestory). Špecifickým aspektom ilustrujúcim nedostatočný dialóg medzi Komisiou a ruskými úradmi je nemožnosť nákupov od domácich dodávateľov bez DPH (pozri odseky 25 až 34).
- c) Pri plánovaní projektov Komisia nevenovala dostatočnú pozornosť prípadnej udržateľnosti a ďalej, keď projekt dosiahol svoje výsledky, tieto výsledky neboli efektívne rozširované. Teda opakovanie aktivít a poučenie sa z výsledkov bolo limitované (pozri odsek 52). Spolufinancovanie na účely väčšej zaangažovanosti sa prakticky nevyužívalo (pozri odsek 37).

- d) Posúdenie dosahu projektov po ukončení projektových činností nebolo súčasťou povinností monitorujúcich a v hodnoteniach to nebolo kompenzované. Komisia preto nemohla systematicky získať ponaučenie z realizovaných projektov, aby v budúcnosti dokázala vypracovať efektívnejšie intervencie (pozri odseky 48 až 53).

Odporúčania

56. Na uľahčenie zvyšovania efektívnosti budúcej pomoci Ruskej federácii Dvor audítorov vydáva tieto odporúčania.

- a) Komisia by mala nájsť spôsoby na skrátenie programovacieho procesu a založiť všetko plánovanie externých akčných programov na skutočnom dialógu medzi Komisiou a prijímateľom, ktorý povedie k jeho skutočnej zaangažovanosti.
- b) Projekty by sa mali financovať iba v prípade, ak sú všetky ciele konkrétne, merateľné, reálne, načasované a dosiahnuteľné a sú skutočne zdieľané Komisiou a adresátom/prijímateľom a v ktorých sa riadiace výbory v prípade potreby pretvoria na dôležitý riadiaci nástroj tým, že sa im poskytnú náležité právomoci a zastúpenie na rozhodovacej úrovni, a investičné časti (ak existujú) by boli spolufinancované prijímateľom; a vykonali sa reálne opatrenia týkajúce sa oslobodenia od DPH
- a nepriameho spolufinancovania vo forme nepeňažného plnenia.
- c) Dvor audítorov zdôrazňuje potrebu stabilnej organizácie a ráznych a prísnych krokov v súlade so zavedenými pravidlami a usmerneniami: RPC vrátane logického rámca by sa malo použiť vždy, keď je to vhodné; Komisia by sa mala vyhnúť spájaniu malých projektov do jedného väčšieho projektu s mnohými cieľmi a rôznymi prijímateľmi; Komisia by mala pružne reagovať na nedostatky v realizácii projektov a Komisia by mala stanoviť štandardy pre urýchlenie svojich administratívnych postupov schvaľovania a iných odoziev na programovacie a zmluvné dokumenty a správy.
- d) Pre získanie lepšieho prehľadu o udržateľnosti projektov by Komisia mala reálne odhadnúť potenciál udržateľnosti počas plánovacej fázy projektov; zabezpečiť následné posúdenie alebo zhodnotenie ukončených projektov s cieľom zdokonaľiť budúce projekty a zabezpečiť, aby boli informácie o projektoch dostupné verejnosti a aktívne vyhľadávať najlepšie postupy, ktoré boli použité v jej alebo iných projektoch darcov.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 9. marca 2006.

Za dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

ODPOVEDE KOMISIE**ZHRNUTIE**

I. V Rade a Európskom parlamente sa v súčasnosti posudzuje v septembri 2004 Komisiou navrhnutý nástroj európskeho susedstva a partnerstva, ktorým sa bude riadiť budúca spolupráca s Ruskom. Vo vhodnom čase dostanú členské štáty na posúdenie dokument o stratégii krajiny a národný indikatívny program na obdobie rokov 2007 – 2010.

Stratégia bude slúžiť ako usmernenie pre Európsku komisiu pri realizácii finančnej spolupráce na úrovniach, o ktorých rozhodla Rada.

II. Financovanie pre Rusko malo klesajúci trend. V posledných rokoch bol v Rusku zaznamenaný veľký hospodársky pokrok a významne vzrástla schopnosť ruských orgánov samostatne financovať reformné opatrenia v čase, keď má krajina rozpočtový prebytok a spláca svoje medzinárodné dlhy. Celková úroveň financovania, vrátane horizontálnych tematických rozpočtových položiek, poklesla na 150 miliónov EUR v roku 2005 a očakáva sa, že bude ďalej klesať asi na 120 – 130 miliónov EUR v roku 2006.

IV. Komisia uznala tieto nedostatky, ktoré sčasti vznikli v dôsledku nedostatkov v riadení projektov, ale taktiež v dôsledku nedostatku zaangažovanosti a spoluzodpovednosti zo strany ruských príjemcov. Navyše v niektorých prípadoch bol dosah projektov ovplyvnený rôznorodosťou záujmov v rámci ruskej spoločnosti, ktorá sa prejavila v rozchádzajúcich sa záujmoch rôznych orgánov.

Väčšina projektov úplne alebo sčasti splnila svoje ciele a napriek nízkej efektívnosti niektorých projektov je Komisia presvedčená, že jej programy pomoci vo všeobecnom meradle pomohli rozšíriť spoluprácu medzi EÚ a ruskou vládou.

Pri príprave novej stratégie krajiny však bude Komisia čerpať z týchto skúseností a vychádzať z novej hospodárskej situácie v Rusku.

V. Konštruktívne politické prostredie je rozhodujúce pre úspešnú implementáciu finančnej spolupráce. V súvislosti s pomocou Rusku občasné nedostatky takéhoto prostredia mal z času na čas negatívny dosah na programovanie a implementáciu. Navyše programovanie bolo ovplyvnené finančnou krízou v Rusku na konci deväťdesiatych rokov, keď všeobecná dezintegrácia sťažila dialóg, a tým sa znížilo vlastníctvo na miestnej úrovni.

Komisia riešila niektoré nedostatky v oblasti riadenia programov v minulosti zavedením reformy vonkajšej pomoci (tzv. RELEX reforma), konkrétne prostredníctvom decentralizácie riadenia vonkajšej pomoci ES na delegácie Komisie. Decentralizácia zabezpečuje väčšiu zaangažovanosť partnerskej krajiny, a to od prípravnej fázy až po záverečnú realizáciu, a tiež posilňuje zapojenie Komisie do koordinácie darčovstva priamo na mieste.

VI. Od navrhnutia týchto projektov v rokoch 1997 – 2000 boli zavedené významné zlepšenia vrátane stanovenia jasných a merateľných cieľov pre predpokladané opatrenia. Pripomienky Dvora audítorov sa taktiež týkajú vtedajšieho zložitého politického prostredia. Monitorovacia správa projektov TACIS z roku 2005 odhalila významné zvýšenie kvality projektov, pokiaľ ide o relevantnosť, efektívnosť, pôsobnosť, dosah a udržateľnosť. Komisia systematicky vykonáva sektorové a celoštátne hodnotenia.

Aj keď Komisia súhlasí s analýzou Dvora audítorov, že projekty väčšieho rozsahu by nemali byť vytvárané zlučovaním rôznych malých projektov s viacerými cieľmi a mnohými odlišnými príjemcami, Komisia má v úmysle pokračovať smerom k projektom väčšieho rozsahu v regióne TACIS ako celku. Komisia taktiež mieni preskúmať realizovateľnosť nových implementačných nástrojov na zlepšenie spolupráce s Ruskom, keď skončí platnosť nariadenia TACIS a bude zavedený nový nástroj.

Cieľom budovania spoločného priestoru pre politický dialóg s Ruskom je maximalizovať vlastníctvo zo strany partnerskej krajiny.

VII.

(prvá zarážka) Komisia má v úmysle založiť budúcu spoluprácu na spoločných priestoroch dohodnutých medzi Ruskom a Európskou úniou a bude podporovať iniciatívy vychádzajúce z plánov postupu; ciele, ktoré už boli dohodnuté medzi týmito dvomi stranami, by sa mali splniť v rámci finančnej spolupráce.

Avšak napriek všeobecnému zlepšeniu politického prostredia na základe dohody o jednotnej politike spoločných priestorov v posledných rokoch zapojenie veľkej ruskej byrokracie do pretrvávajúceho dialógu o stratégii pre budúcu finančnú spoluprácu nie je jednoduché. Navyše ruské orgány naďalej váhajú, pokiaľ ide o formu budúcej spolupráce. Z toho dôvodu sa bude v budúcnosti ešte väčší dôraz klásť na opatrenia financovania, na ktorých sa dohodnú obidve strany. Komisia bude pripravená využiť finančnú spoluprácu na to, aby mohla pokročiť v politickom programe EÚ a Ruska.

(druhá zarážka) Cyklus riadenia projektov a používanie logického rámca stanovila Komisia od roku 2001 za povinný. Vďaka reforme vonkajšej pomoci sa medzi iným posilnila aj kvalita projektov tým, že sa zaviedlo systematické prehodnocovanie projektov/programov vo fázach identifikácie a vypracovania, vykonávané skupinami na podporu kvality, ako aj systematickým využívaním monitorovania založeného na výsledku. Na úrovni projektu sa zavádza systematické využívanie logického rámca s objektívne overiteľnými ukazovateľmi.

(tretia zarážka) Komisia systematicky vykonáva sektorové a celoštátne hodnotenia. Zváži zvýšenie počtu hodnotení založených na projektoch. V osvedčených postupoch sa uverejnia všetky hodnotenia vrátane hodnotení projektu.

Už v súčasnosti existuje databáza monitorovania založeného na výsledkoch prebiehajúcich projektov, ktorá sa používa v rámci Komisie ako nástroj riadenia, a táto taktiež umožňuje čerpať skúsenosti zo správnych a nesprávnych postupov. S výsledkami je vo všeobecnosti oboznámený aj štát prijímajúci pomoc.

ÚVOD

2. V Rade a Európskom parlamente sa v súčasnosti posudzuje v septembri 2004 Komisiou navrhnutý nástroj európskeho susedstva a partnerstva, ktorým sa bude riadiť budúca spolupráca s Ruskom. Vo vhodnom čase dostanú členské štáty na posúdenie dokument o stratégii krajiny a národný indikatívny program na obdobie rokov 2007 – 2010.

9. Finančná spolupráca s Ruskom mala klesajúcu tendenciu, keďže pretrvávajúce vysoké ceny komodít zásadne zlepšili finančnú pozíciu Ruska. Celková úroveň financovania poklesla na 150 miliónov EUR v roku 2005 a očakáva sa, že bude ďalej klesať asi na 120 – 130 miliónov EUR v roku 2006.

10. Politika EÚ smerom k Rusku je teraz vyjadrená štyrmi spoločnými priestormi (spoločný hospodársky priestor, spoločný priestor spravodlivosti, slobody a bezpečnosti, spoločný priestor vonkajšej bezpečnosti a spoločný priestor výskumu a vzdelávania, vrátane kultúry) – s podrobnými záväzkami politiky stanovenými v priložených plánoch postupu (odsúhlasenými v máji 2005).

PRIPOMIENKY

17. V posudzovaných projektoch sa neodrážajú zlepšenia postupov navrhovania projektov zavedené po reforme vonkajšej pomoci ES, ktorá sa uskutočnila počas obdobia rokov 2002 – 2005, najmä prenesenie zodpovedností na delegácie. Toto

zlepšuje a bude naďalej zlepšovať implemetáciu a monitorovanie bilaterálnych projektov v tejto oblasti.

18. Komisia konštatuje určité nedostatky pri vtedajšej implemetácii projektov. Tieto sa riešili v rámci reformy vonkajšej pomoci.

Rámček 1 – pozri odpoveď na odsek 18.

21. Mali by sa rozlišovať dva druhy konzultácií: interné konzultácie v rámci Komisie berú do úvahy potrebu konzultovať, v prípade takého dôležitého partnera, akým je Rusko, s väčšinou, ak nie so všetkými generálnymi riaditeľstvami a útvarmi. Konzultačná procedúra s členskými štátmi si síce vyžaduje čas, ale je to regulačná povinnosť. Externé konzultácie s ruskou stranou sú dôležité na zabezpečenie dialógu a skutočnej spoluzodpovednosti. Interné a externé konzultácie v každom prípade paralelne pokračujú v najväčšom možnom rozsahu.

V niektorých prípadoch ruské orgány následne oddialili podpísanie akčných programov, a tým oddialili implementáciu samotných projektov.

22. Cieľom reformy vonkajšej pomoci (tzv. RELEX reforma), konkrétne prostredníctvom decentralizácie riadenia vonkajšej pomoci ES na delegácie Komisie, je zabezpečiť väčšiu zaangažovanosť partnerskej krajiny od prípravnej fázy až po záverečnú realizáciu a tiež posilniť zapojenie Komisie do koordinácie darcovstva priamo na mieste.

Počas nedávnych misií programovania (október 2005) predovšetkým delegácie, ale aj ústredia RELEX-u vyvinuli úsilie zaangažovať ruskú vládu do dialógu týkajúceho sa budúcej stratégie, ktorá sa výrazne zakladá na spoločných priestoroch, a Komisia má aspoň formálny súhlas ruskej strany (od mája 2005).

Dialóg s ruskými orgánmi sa od decentralizácie zlepšil. Pravidelná komunikácia sa udržiava s národnou koordinačnou jednotkou (NCU). Kontakty by však mohli byť viac rozvinuté; v súčasnosti sú obmedzené nedostatkami v stanovovaní priorít ruskými orgánmi, čo je dokumentované aj tým, že programu TACIS sa v rámci NCU venujú len 4 pracovníci. Ruské orgány naďalej vyhávajú, pokiaľ ide o formu budúcej spolupráce.

24. Od reformy vonkajšej pomoci ES sú všetky aspekty riadenia projektového cyklu (PCM), vrátane využívania logických rámcov, plne inštitucionalizované. Používanie prístupu logického rámca poskytuje objektívne overiteľné ukazovatele a vopred definované prostriedky na posúdenie efektívnosti výdavkov. Nezávislé a systematické monitorovanie na základe výsledkov, ako aj povinné strednodobé a záverečné hodnotenia sa potom využívajú na účely overenia. Navyše s cieľom zlepšiť navrhovanie jednotlivých operácií, skupiny na podporu kvality úradu EuropeAid (oQSGs) posudzujú projekty a programy dvakrát predtým, ako sa prijme rozhodnutie o financovaní – konkrétne vo fázach identifikácie a vypracovania. Kvalita projektov/programov sa posudzuje pomocou kontrolných zoznamov založených na rámci kvality, ktorý je v súlade s kritériami OECD/DAC (rámec kvality je založený na troch atribútoch kvality – relevantnosti, realizovateľnosti a efektívnosti a dobrom riadení – a 12 kritériách naznačujúcich kľúčové body, ktoré je potrebné zhodnotiť, aby mohla byť posúdená kvalita). Navyše delegácia v Rusku zaviedla systém „peer group perusal“ na posudzovanie náčrtov projektov a vymedzenia ich oblasti pôsobnosti predtým, ako sa schvália.

25. V dôsledku tejto reformy, vrátane zriadenia EuropeAid (január 2001) a prenesenia riadenia pomoci na delegácie Komisie, ako aj nového nariadenia o rozpočtových pravidlách (január 2003), sa omeškania projektov obmedzia a udržia pod kontrolou.

Politika programu pomoci sa zaviedla s cieľom zabezpečiť promptnú reakciu na požiadavky ruskej strany o konzultáciu v oblasti tejto politiky. Navyše boli zavedené nové nástroje (napr. nástroj všeobecnej technickej pomoci, sprievodné opatrenia atď.), ktoré by mali v prípade naliehavej potreby umožniť promptnú odpoveď.

26. Decentralizácia súčasne viedla k významnému nárastu zamestnancov delegácií, čo by malo zjednotiť vykonávanie podporných analýz, ako aj prieskumov v oblasti súčasného (hoci rýchlo sa meniaceho) politického prostredia. Rastúca úloha delegácie by mala prispieť k tomu, aby sa predišlo problémom, ako sa uvádza v rámcových 3, 4 a 5.

27. Od roku 2000 boli vypracované harmonizované programové usmernenia a programové dokumenty sa teraz systematicky kontrolujú, pokiaľ ide o kvalitu a konzistentosť. Pokiaľ ide o dokument o stratégii krajiny na obdobie rokov 2007 – 2013, v októbri 2005 sa uskutočnila konzultačná misia s cieľom zabezpečiť účasť ruských orgánov v procese programovania. Pozri aj odpoveď na odsek 21.

28. Pozri odpoveď na odsek 26.

29. Od roku 2000 Komisia vyvinula značné úsilie v oblasti rozpracovania jasných a merateľných cieľov pre plánované opatrenia. Novozaložený interný postup na podporu kvality v ústredí sa medzi iným sústreďuje na primeranosť cieľov.

30. – 31. Navrhovanie projektov sa značne zlepšilo prostredníctvom reformy vonkajšej pomoci ES, ako sa uvádza v odpovedi Komisie na odsek 24.

Rámček 6 – Komisia potvrdzuje, že projekt bol komplexný. Avšak výsledky projektu podnietili opatrenia v oblasti udržateľného využívania zdrojov a využívania zdrojov rešpektujúcich životné prostredie.

32. Prijemcov navrhujú ruské orgány. Tento postup je niekedy komplikovaný kvôli ťažkostiam v oblasti ruskej internej koordinácie a zmenám vo vládných štruktúrach.

33. Nedostatok spolupráce medzi federálnymi a regionálnymi orgánmi alebo nedostatok spolupráce medzi rôznymi federálnymi a medzi rôznymi regionálnymi orgánmi je stálou črtou ruského politického prostredia. Napriek tomu delegácia vyvinula všetko úsilie na zabezpečenie efektívnej implementácie plánovaných projektov.

34. Vo všetkých prípadoch musia príjemcovia podpísať vyhlásenia o potvrdení vymedzenia pôsobnosti, aby mali vždy možnosť navrhnúť zmeny k návrhu projektu.

35. Na obdobie od roku 2007 bude potrebné dosiahnuť dohodu, aby došlo ku koncentrácii finančnej spolupráce na obmedzené množstvo činností a jej udržaniu v takejto podobe.

36. Kvalita vypracovania projektov sa značne zlepšila, ako sa uvádza v odseku 24. Novozaložený interný postup na podporu kvality v ústredí sa medzi iným sústreďuje na primeranosť cieľov.

37. Spolufinancovanie je zahrnuté v súčasnom dialógu s ruskými orgánmi. Je to komplikovaná otázka a je možné ju vyriešiť len postupne.

38. K zahrnutiu kancelárskych priestorov do vymedzenia pôsobnosti dôjde len na základe diskusií s ruským príjemcom pomoci. Požiadavka určená príjemcovi preukázať materiálnu zaangažovanosť na projekte je súčasťou diskusie. Za normálnych okolností sa príjemcovia pomoci (vrátane ministerstiev) zaviazujú k poskytnutiu priestorov (bez ohľadu na to, či sú súčasťou alebo nie konkrétneho ministerstva). Do budúcnosti má Komisia v úmysle predložiť niekoľko konkrétnych návrhov týkajúcich sa spôsobov, ako môže ruská strana preukázať svoj záväzok. Napríklad orgány by mali podporiť implementáciu finančne podporovaných opatrení. Záväzok ruskej strany by mohol byť ďalej prehĺbený prostredníctvom požiadavky na poskytnutie spolufinancovania alebo vecného plnenia, v prípade potreby.

39. Kvalita navrhovania projektov sa značne zlepšila v súvislosti s reformou vonkajšej pomoci ES, ako sa uvádza v odseku 24.

Pokiaľ ide o tempo implementácie, dochádza k závažným oneskoreniam, pokiaľ ide o uzatváranie zmlúv kvôli zdĺhavým podpisovým postupom zo strany ruských orgánov. Pokiaľ ide o časové obdobie medzi uzatváraním zmlúv a ich finalizáciou, projekty sú vo všeobecnosti realizované, ako je plánované.

40. V „kvalitatívnom hodnotení reformy vonkajšej pomoci“ z júla 2005 ⁽¹⁾ sa potvrdzuje, že poskytovaná pomoc má oveľa väčší účinok a je riadená oveľa efektívnejšie. Sú však potrebné ďalšie zlepšenia, v ktorých sa bude pokračovať.

41. Komisia venuje značnú pozornosť postupu výberu (a riadenia) najlepších konzultantov.

42. Komisia je presvedčená, že riadiace výbory sú dôležitým nástrojom v procese usmerňovania projektov. Je možné, že vystanú nejaké nedostatky vo fungovaní riadiacich výborov, berúc do úvahy skutočnosť, že záujmy jednotlivých členov sa môžu líšiť. Avšak celkovo výhody prevyšujú nevýhody.

43. Od zavedenia nového finančného nariadenia sa celé uzatváranie zmlúv pre zásobovanie uskutočnilo interne v rámci delegácie ES.

44. Delegácia ES sa snaží, kde je to možné, minimalizovať zahrnutie nákupu vybavenia do projektov. Avšak v prípadoch, kde by bola výrazná potreba vyjadrená príjemcom, o nej bude Komisia rokovať.

45. Komisia musí vyvinúť všetko úsilie na zabezpečenie transparentnosti a regulárnosti v aplikovaní postupov obstarávania. Navyše postupy na ruskej strane týkajúce sa DPH a cla tiež spôsobujú ďalšie oneskorenia.

46. Kancelárske a počítačové vybavenie (pozri odsek 44) je štandardné a očakáva sa od príjemcov pomoci, že ho budú udržiavať.

47. Právne predpisy už vstúpili do platnosti na federálnej úrovni (všeobecné pravidlá sú povinné, daňové zákony platia pre humanitárnu pomoc/technickú pomoc), existuje ale nedostatok implementačných mechanizmov (a ochoty) na miestnej úrovni. Regionálne útvary daňového oddelenia nemajú potrebné vnútorné inštrukcie na aplikovanie medzinárodných dohôd a na priznanie oslobodenia od dane.

Vzhľadom na toto, aj keď existuje potrebný právny základ a o všetkých projektoch sa podávajú správy príslušnej komisii ⁽²⁾, nie je technicky možné získať oslobodenie od dane priamo pri poskytovaní pomoci, ani vrátenie DPH z tovarov alebo služieb obstaraných v Rusku.

Tento problém sa pravidelne nastoľuje na politickej úrovni, doteraz však neúspešne.

48. Program monitorovania kontroly založený na výsledkoch sa pokladá za dôležitý príspevok k riadeniu projektov a bol rozšírený aj na iné oblasti (mimo TACIS). Pozri aj odsek 53.

49. Monitorovacia správa projektov TACIS z roku 2005 odhalila významné zvýšenie kvality všetkých štyroch komponentov monitorovaných v prípade projektov (relevantnosti, efektívnosti, dosahu a udržateľnosti), ktoré už boli monitorované v roku 2004. Toto dokazuje, že bolo prijaté nápravné opatrenie.

51. V rámci Komisie sa nadobudnuté skúsenosti berú systematicky do úvahy pri zriaďovaní každého projektu pre projekty TACIS. Ustanovenie generálneho riaditeľstva „na podporu kvality“ taktiež podporuje rozširovanie inštitucionálnych znalostí o výsledkoch o predchádzajúcich projektoch.

52. Monitorovanie a hodnotenie projektov sa zlepšilo povinným používaním nástroja logického rámca. Prispeje to k ďalšiemu posilneniu udržateľnosti.

53. Komisia zväží rastúci počet hodnotení založených na projektoch.

ZÁVERY A ODPORÚČANIA

54. Komisia zamýšľa v budúcnosti zdôrazňovať potenciál úspešnej finančnej spolupráce v procese pomoci konsolidácie partnerstva medzi EÚ a Ruskom založeného na spoločných priestoroch dohodnutých v roku 2003.

55. Komisia sama skonštatovala tieto nedostatky, ktoré sčasti vznikli, ako naznačuje Dvor audítorov, v dôsledku nedostatkov v rôznych fázach cyklu riadenia projektov a sčasti v dôsledku nedostatku zaangažovanosti a vlastníctva zo strany ruských príjemcov. Navyše v niektorých prípadoch bol účinok projektov

⁽¹⁾ Pracovný dokument zamestnancov Komisie „Kvalitatívne hodnotenie reformy vonkajšej pomoci“ SEK(2005) 963 z 11. júla 2005.

⁽²⁾ „Komisia pre medzinárodnú humanitárnu a technickú pomoc“ ustanovená rozhodnutím vlády Ruskej federácie v júli 2004.

spomalený rôznorodosťou záujmov v rámci ruskej spoločnosti, ktorá sa prejavila v rozchádzajúcich sa záujmoch medzi rôznymi orgánmi.

Väčšina projektov úplne alebo sčasti splnila svoje ciele a napriek nízkej efektívnosti niektorých projektov je Komisia presvedčená, že jej programy pomoci vo všeobecnom meradle pomohli rozšíriť spoluprácu medzi EÚ a ruskou vládou.

Pri príprave novej stratégie krajiny Komisia však bude čerpať z týchto skúseností a vychádzať z novej hospodárskej situácie v Rusku.

- a) Komisia má v úmysle použiť novú verziu dokumentu stratégie krajiny na roky 2007 – 2013 a sprievodného národného indikatívneho programu na roky 2007 – 2010 s cieľom stanoviť tri výrazné prioritné oblasti pre finančnú spoluprácu, vo veľkej miere založené na plánoch postupu smerom k vytvoreniu štyroch spoločných priestorov, oficiálne dohodnuté s Ruskou federáciou v máji 2005. Prioritné oblasti spolu prinášajú niekoľko možných konkrétnych cieľov a niekoľko príkladov možných opatrení vyplývajúcich z plánov postupu je tiež uvedených v prílohe k novému národnému indikatívnemu programu. Nový dokument o stratégii krajiny a národný indikatívny program by mali preto poskytnúť podrobné usmernenia a zároveň nechať miesto pre dialóg.
- b) Všetky aspekty riadenia projektového cyklu sa od roku 2001 zlepšili v súvislosti s reformou vonkajšej pomoci ES. Ďalej, ako časť reformy, decentralizácia riadenia pomoci na delegácie Komisie zabezpečuje väčšiu zaangažovanosť príjemcov pri príprave a plánovaní projektov.

Dialóg s ruskými orgánmi bol v minulosti občas komplikovaný. Prebehol taktiež intenzívny dialóg o otázke DPH. Ruská vláda však dosiaľ nenašla žiadne účinné riešenie.

- c) Vzhľadom na to, že monitorovanie a hodnotenie projektov sa rozšírilo o povinné používanie nástroja logického rámca, udržateľnosť projektov by sa mala zlepšiť. V súčasnom dialógu s ruskými orgánmi je zahrnuté spolufinancovanie a jeho dôležitosť je zdôraznená jeho uvedením v dokumente stratégie krajiny pre Rusko na roky 2007 – 2013.
- d) Komisia systematicky vykonáva sektorové a celoštátne hodnotenia (pozri odsek 53). Nadobudnuté skúsenosti sa berú systematicky do úvahy pri zriaďovaní každého projektu pre projekty TACIS. Nakoniec ustanovenie generálneho riaditeľstva „na podporu kvality“ taktiež podporuje

rozširovanie inštitucionálnych znalostí o výsledkoch o predchádzajúcich projektoch.

56.

- a) Komisia by chcela skrátiť proces programovania, ale bez toho, aby narušila vonkajší dialóg a zmysel spoluzodpovednosti. Dialóg je dôležitý a zahrnutie veľkej ruskej byrokracie do pretrvávajúceho dialógu nie je jednoznačné napriek tomu, že sa všeobecne zlepšilo politické prostredie na základe dohody o spoločnej politike pre spoločné priestory.

V októbri 2005 sa konala misia programovania a medzi delegáciou a ruskými partnermi prebieha neustály dialóg.

Regulačná povinnosť konzultovať členské štáty si vyžaduje čas. Komisia sa vynasnaží dokončiť národný indikatívny program na roky 2007 – 2010 dostatočne skoro, aby vytvorila priestor pre časovo náročnú prípravu projektu pre akčný program na rok 2007.

- b) Komisia je toho názoru, že projekty by mali byť financované len vtedy, ak sú ich ciele „rozumné“ (konkrétne, merateľné, dosiahnuteľné, realistické, dobre časovo rozvrhnuté) a existuje vlastníctvo na strane príjemcu. Spolufinancovanie je pre ruské orgány dôležité.
- c) Reforma externej pomoci medzi iným posilnila aj kvalitu projektov tým, že zaviedla systematické prehodnocovanie projektov/programov vo fázach identifikácie a vypracovania vykonávané skupinami na podporu kvality, ako aj systematickým využívaním monitorovania založeného na výsledku. Na úrovni projektu sa zavádza systematické využívanie logických rámcov s objektívne overiteľnými ukazovateľmi. V rámci Komisie sa od roku 2001 systematicky uplatňovalo riadenie projektového cyklu a logický rámec.
- Od decentralizácie, vďaka prítomnosti Komisie priamo na mieste, monitorovanie a následne reagovanie na nedostatky v implementácii projektu je možné vykonávať oveľa ľahšie a účinnejšie v porovnaní s obdobím, ktoré bolo posudzované Dvorom audítorom.
- d) Pokiaľ ide o udržateľnosť, pozri vyššie uvedenú odpoveď c). Do tohto dátumu Komisia systematicky vykonáva sektorové a celoštátne hodnotenia. Zväži zvýšenie počtu hodnotení založených na projektoch (odsek 53). Delegácia v Moskve vyvíja taktiež značné úsilie v oblasti koordinácie darcovstva a v súvislosti s tým sa snaží implementovať osvedčené postupy, kdekoľvek je to vhodné a možné.

Správa Dvora audítorov o audite prevádzkovej efektívnosti hospodárenia Európskej centrálnej banky za rozpočtový rok 2004 spolu s odpoveďami Európskej centrálnej banky

(2006/C 119/02)

1. Audit prevádzkovej efektívnosti Európskej centrálnej banky (ECB) vykonáva Dvor audítorov na základe povinnosti vyplývajúcej z článku 27 ods. 2 Protokolu o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a Európskej centrálnej banky ⁽¹⁾. Na rozpočtový rok 2004 bola ako predmet auditu zvolená efektívnosť politiky riadenia ľudských zdrojov v ECB. Dvor audítorov vykonal audit prijatia následných opatrení zameraný na kontrolu projektov a na obstarávanie a riadenie externých služieb.

POLITIKA ĽUDSKÝCH ZDROJOV

2. Rozpočet ECB na rok 2004 predstavoval 376,4 mil. EUR, pričom mzdové náklady dosiahli výšku 145,9 mil. EUR (39 %) ⁽²⁾.

3. ECB prešla od svojho založenia v roku 1999 obdobím rýchleho rastu, keď v roku 1999 zamestnávala 518 zamestnancov a na konci roka 2004 mala 1 309 zamestnancov. V počiatočnej fáze sa riaditeľstvo ľudských zdrojov (Directorate Human Resources – D-HR) zaoberalo predovšetkým prijímaním zamestnancov, každodennými administratívnymi úlohami a riešením krátkodobých problémov súvisiacich s politikou ľudských zdrojov. V súčasnej konsolidačnej fáze ECB určila ⁽³⁾ niektoré oblasti, ktoré je potrebné vylepšiť, a konkrétne opatrenia v oblasti ľudských zdrojov.

4. Cieľom auditu Dvora audítorov bolo zhodnotiť prevádzkovú efektívnosť politiky ľudských zdrojov ECB z hľadiska prijímania zamestnancov a pracovnej mobility, odmien a náhrad, ako aj riadenia absencií. Dvor audítorov hodnotil, či ECB:

- vypracovala komplexnú a jasnú politiku ľudských zdrojov, ktorá zodpovedá organizačným potrebám,
- vytvorila vhodné mechanizmy na ústrednej úrovni na monitorovanie realizácie politiky ľudských zdrojov,
- riadne implementovala politiku ľudských zdrojov na všetkých úrovniach.

⁽¹⁾ V článku 27 ods. 2 je uvedené: „Ustanovenia článku 248 Zmluvy sa budú uplatňovať len na preskúmanie prevádzkovej efektívnosti hospodárenia ECB“. Inštitucionálne opatrenia týkajúce sa Európskej centrálnej banky sú stanovené v článku 110 Zmluvy o ES.

⁽²⁾ Zahŕňajú 133,2 mil. EUR priamych mzdových nákladov a 12,7 mil. EUR nepriamych nákladov na ľudské zdroje, ako príspevky spojené s prijímaním zamestnancov a príspevky na sťahovanie.

⁽³⁾ V rámci programu organizačných zmien s názvom „ECB v pohybe“ výkonná rada uskutočnila medzi zamestnancami celý rad prieskumov s cieľom zlepšiť efektívnosť a účinnosť ECB.

5. Komplexnosť politiky ľudských zdrojov ECB sa vo vybraných oblastiach porovnala s ostatnými medzinárodnými organizáciami, ako sú Európska investičná banka (EIB), Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR) a inštitúcie EÚ. Dvor audítorov ďalej preskúmal manažérske informácie, ku ktorým majú prístup ústredné oddelenia ECB, aby mohli kontrolovať realizáciu politiky ľudských zdrojov. Dvor audítorov na vzorke obchodných jednotiek ⁽⁴⁾ preveril, ako bola implementovaná politika ľudských zdrojov vo vybraných oblastiach.

6. ECB si v priebehu rokov vytvorila jasnú politiku ľudských zdrojov, ktorá zohľadňuje jej hlavné organizačné potreby. Stále však existuje priestor na zlepšenie najmä v oblasti prijímania zamestnancov, zaraďovania do platových tried, disciplinárneho konania a prevencie proti zastrašovaniu a obťažovaniu na pracovisku. Niektoré oblasti ešte nie sú úplne zosúladené so smernicami Rady.

7. Na ústrednej úrovni síce boli zavedené mechanizmy na monitorovanie realizácie politiky ľudských zdrojov, ale kontrolná úloha D-HR je stále nedostatočná predovšetkým v oblasti prijímania zamestnancov, školení organizovaných obchodnými jednotkami a riadenia dovolení a absencií.

8. Celkovo ECB implementovala väčšiu časť svojej politiky ľudských zdrojov na všetkých úrovniach podľa postupov, ktoré zaviedla. Napriek tomu boli odhalené nedostatky súvisiace s uplatňovaním nekonzistentných a nejednotných pravidiel pre výpočet miezd, pridelovanie prémie, prijímanie zamestnancov a odbornú prípravu. Najvýznamnejším nedostatkom bola nízka miera dodržiavania pravidiel pre čerpanie dovolení a absencií.

9. Dvor audítorov ECB odporúča:

- viac sa zamerať na komplexnosť svojej politiky ľudských zdrojov a pravidelnejšie ju revidovať a aktualizovať s ohľadom na vývoj v porovnateľných medzinárodných organizáciách,
- posilniť funkciu kontroly na ústrednej úrovni v oblasti ľudských zdrojov, aby sa zabezpečilo rovnaké uplatňovanie politiky ľudských zdrojov v celej ECB, a zaviesť systém hodnotenia výkonnosti v oblasti ľudských zdrojov prostredníctvom kľúčových ukazovateľov výkonnosti a rozhodujúcich ukazovateľov úspechu,

⁽⁴⁾ Výraz „obchodné jednotky“ sa v texte používa na označenie „generálnych riaditeľstiev“ a „riaditeľstiev“ ECB.

- vyriešiť problémy súvisiace s dovolenkami a absenciami pomocou zvýšenej kontroly, jasnejšej komunikácie a lepšieho definovania zodpovednosti.

KONTROLA PRIJATIA OPATRENÍ NA ZÁKLADE PREDCHÁDZAJÚCICH PRIPOMIENOK

10. Dvor audítorov vykonal audit následných opatrení zameraný na kontrolu projektov ⁽¹⁾ a obstarávanie a riadenie externých služieb ⁽²⁾.

11. Kontrola na ústrednej úrovni sa vykonáva len pri IT projektoch a týka sa len zdrojov IT. Kontrolu ostatných projektov vykonávajú príslušné obchodné jednotky len na miestnej úrovni,

a to bez nezávislého druhého stupňa kontroly týchto činností v štádiu určovania priorít, schvaľovania a monitorovania. V roku 2004 predstavoval percentuálny podiel omeškaní pri takmer polovici projektov kontrolovaných na centrálnej úrovni viac než 20 % v porovnaní s pôvodným časovým plánom.

12. Nový administratívny obežník týkajúci sa pravidiel ECB pre obstarávanie bol vydaný v septembri 2003. Ďalej bol vypracovaný prototyp databázy, ktorý umožňuje zaznamenať všetky výnimky z pravidiel pre obstarávanie pri obstarávaní v hodnote nad 10 000 EUR a pri všetkých veľkých nákupoch (v hodnote nad 250 000 EUR). ECB ešte stále neuskutočnila kontrolu kvality práce konzultantov a dodávateľov na centrálnom monitorovacom stupni ani na decentralizovanom stupni.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 5. apríla 2006.

Za Dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 286, 23.11.2004, a Ú. v. ES C 341, 4.12.2001.

⁽²⁾ Ú. v. C 45, 20.2.2004.

ODPOVEĎ EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

Európska centrálna banka (ECB) víta správu Európskeho dvora audítorov za rozpočtový rok 2004 a oceňuje jeho vyjadrenie, podľa ktorého si ECB vytvorila jasnú politiku ľudských zdrojov, ktorá zodpovedá jej hlavným organizačným potrebám.

ECB berie na vedomie zistenia a odporúčania dvora. V tejto súvislosti si ECB za prioritu stanovila zdokonalenie politiky diverzity a rámca na prevenciu zastrašovania a obťažovania, pričom práce súvisiace s týmito iniciatívami sú už v konečnej fáze. Aj keď praktiky ECB splňajú podstatu smerníc Európskej únie, ECB bude svoje pravidlá a predpisy ďalej zdokonaľovať, aby ich s týmito smernicami zosúladiť v plnej miere. ECB vo všetkých projektoch zameraných na tvorbu politiky berie do úvahy vývoj nielen v porovnateľných medzinárodných organizáciách, ale aj v národných

centrálnych bankách Európskeho systému centrálnych bánk. Pokiaľ ide o dodržiavanie pravidiel v oblasti pracovného voľna a absencií, v blízkej budúcnosti sa bude venovať osobitná pozornosť zlepšeniu monitorovania v rámci riadenia absencií. Čo sa týka hodnotenia činnosti v oblasti ľudských zdrojov, ECB sa rozhodla pre proces postupného zavedenia základných výkonnostných ukazovateľov.

Hlavné projekty v oblasti IT a v ďalších oblastiach vždy centrálna monitoruje Výbor pre riadenie projektov ECB. Od tretieho štvrtého roka 2005 sa rozsah centrálného monitorovania Výboru pre riadenie projektov rozšíril na všetky projekty v oblasti IT. To znamená, že centrálnemu monitorovaniu v súčasnosti podlieha prevažná väčšina všetkých projektov ECB. Za kontrolu kvality práce konzultantov a externých dodávateľov zodpovedá manažment príslušného útvaru.