

Úradný vestník

Európskej únie

C 200

Slovenské vydanie

Informácie a oznámenia

Zväzok 49

24. augusta 2006

Číslo oznamu

Obsah

Strana

I *Informácie***Dvor audítorov**

2006/C 200/01

Osobitná správa č. 5/2006 týkajúca sa programu MEDA spolu s odpoveďami Komisie 1

SK

I

(Informácie)

DVOR AUDÍTOROV

OSOBITNÁ SPRÁVA č. 5/2006

týkajúca sa programu MEDA spolu s odpoveďami Komisie

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

(2006/C 200/01)

OBSAH

	Odsek	Strana
ZOZNAM SKRATIEK		2
ZHRNUTIE	I – VII	3
ÚVOD	1 – 11	4
Základné informácie	1 – 5	4
Rozsah auditu a audítorský prístup	6 – 11	4
PRIPOMIENKY	12 – 49	5
Podporuje program MEDA ekonomické reformy a sociálny rozvoj v účastníckych stredomorských krajinách?	12 – 31	5
Projekty sa týkajú cieľov programu MEDA a cieľov krajín, ale nie vždy sú dostatočne koncentrované	12 – 16	5
Vlastnícka zodpovednosť pomáha dosahovať lepšie výsledky a je podporovaná priamou rozpočtovou podporou	17 – 23	5
Budovanie kapacít je dôležitým prvkom programu MEDA	24 – 26	7
Výsledky pomoci sú zatiaľ obmedzené	27 – 31	7
Spravuje Komisia program MEDA zodpovedajúcim spôsobom?	32 – 49	8
Programovanie, príprava a realizácia sa zlepšili	32 – 41	8
Systematickejšie monitorovanie a hodnotenie	42 – 47	10
Intenzívnejšia snaha o koordináciu s investormi	48 – 49	10
ZÁVERY	50 – 57	10
Prínos programu MEDA	50 – 52	10
Spravovanie programu Komisiou	53 – 57	11
ODPORÚČANIA	58	11
PRÍLOHA I – Závazky/výplaty v rámci MEDA v období rokov 1995 – 2005		12
PRÍLOHA II – Projekty/programy zahrnuté v audite		13
Odpovede Komisie		16

ZOZNAM SKRATIEK

CSP	Národný strategický dokument (Country Strategy Paper)
ECU	európska menová jednotka
EIB	Európska investičná banka
ENP	Európska susedská politika (European Neighbourhood Policy)
ES	Európske spoločenstvo
EuropeAid	Úrad pre spoluprácu EuropeAid
HDP	hrubý domáci produkt
MED-Committee	Poradný výbor členských štátov pre stredomorský región
MEDA	opatrenia sprevádzajúce reformu hospodárskych a sociálnych štruktúr v stredomorských nečlenských krajinách
NIP	Národný indikatívny program
SAF	nástroj na štrukturálne úpravy (Structural Adjustment Facility)
TA	Technická pomoc

ZHRNUTIE

I. V roku 1995 sa EÚ a dvanásť stredomorských krajín dohodli na začiatku novej etapy vzájomných vzťahov, nazývanej „Barcelonský proces“ alebo „euro-stredomorské partnerstvo“. Hlavným cieľom je rozvinúť rôzne hľadiská partnerstva vrátane politických, hospodárskych a finančných a sociálnych a kultúrnych rozmerov (pozri odseky 1 – 2).

II. Program MEDA je hlavným finančným nástrojom ES na implementáciu euro-stredomorského partnerstva, ktorý v období rokov 1995 – 2006 hospodáril s viac než 8 mld. EUR. Do konca roka 2005 boli na rôzne projekty a programy vyčlenené prostriedky vo výške približne 7 mld. EUR a finančné prostriedky vo výške asi 4 mld. EUR boli vyčerpané (pozri odseky 3 – 5).

III. Dvor audítorov vykonal audit programu MEDA, aby mohol určiť, či má skutočný podiel na napredovaní partnerských krajín v oblasti ekonomickej reformy a sociálneho rozvoja, ako aj to, či Komisia spravuje tento program zodpovedajúcim spôsobom (pozri odseky 6 – 11).

IV. **Čo sa týka prínosu programu MEDA**, podpora ES:

- zodpovedala potrebám príslušných krajín,
- bola zameraná na úzky okruh odvetví v dvoch z troch kontrolovaných krajín,
- podporila vlastnícku zodpovednosť zvýšeným využívaním rozpočtovej podpory,
- systematicky zahŕňala opatrenia na budovanie kapacít (pozri odseky 12 – 26).

V. Konkrétne výsledky po viac než desiatich rokoch fungovania programu MEDA sú naďalej pomerne obmedzené vzhľadom na to, že mnohé projekty ešte neboli dokončené. Pre väčšinu krajín MEDA dosah podpory ES netkvie ani tak vo finančnom význame ako skôr v snahe riešiť citlivé otázky politických reforiem a podporiť chudobnejšie vrstvy obyvateľstva (pozri odseky 27 – 31).

VI. **Komisia urobila v spravovaní programu MEDA** jasný pokrok v porovnaní so začiatkom a vzhľadom na to, že výsledkom programovacieho úsilia je postupné rovnomernejšie pridelovanie zdrojov, skracovanie prípravných období a značné zvýšenie objemu celkových vyplatených finančných prostriedkov, možno hovoriť o uspokojivom riadení. K dosiahnutiu týchto zlepšení prispel nárast počtu projektov a programov, väčší podiel rozpočtovej podpory v rámci celého programu a všeobecný pozitívny vplyv, ktorý malo prenesenie právomocí na prípravu a realizáciu projektov delegáciami. K ďalším zlepšeniam patrí systematickejšie monitorovanie a hodnotenie a intenzívnejší dialóg a koordinácia s miestnymi úradmi a ostatnými investormi. Problémy s verejnými zákazkami sú naďalej najčastejšou príčinou oneskorenia realizácie (pozri odseky 32 – 49).

VII. V roku 2006 sa skončí účinnosť nariadenia o MEDA a v roku 2007 začne platiť nový nástroj – Európske susedstvo a partnerstvo. Komisia by preto mala:

- zabezpečiť hladký a rýchly prechod na nové národné programy, a tým sa vyhnúť negatívnym dôsledkom pri ďalších realizáciách; jasnejšie vymedziť svoje strategické ciele v nových národných programových dokumentoch a stanoviť príslušné ukazovatele, aby bolo možné lepšie monitorovanie a hodnotenie vplyvu,
- naďalej sústrediť svoju podporu na úzky okruh oblastí pomoci, aby bola zaistená súdržnosť a programy mali zvládnuteľný rozsah,
- naďalej hľadať osvedčené postupy projektového riadenia, aby nedochádzalo k oneskoreniam.

ÚVOD

Základné informácie

1. Po približne 20 rokoch intenzívnej spolupráce medzi EÚ, jej členskými štátmi a príslušnými 12 krajinami Stredomoria, ktorá bola zameraná predovšetkým na oblasť obchodu a rozvoja, Európska únia a ministri zahraničných vecí Stredomoria na konferencii v Barcelone (v novembri 1995) rozhodli o začiatku novej etapy partnerstva, nazývanej aj „Barcelonský proces“ alebo „euro-stredomorské partnerstvo“⁽¹⁾.

2. Deklarácia, ktorá bola prijatá na Barcelonskej konferencii, sa týkala týchto troch oblastí partnerstva a súvisiacich hlavných cieľov:

- politické a bezpečnostné partnerstvo na vytvorenie spoločnej oblasti mieru a stability založenej na základných princípoch vrátane dodržiavania ľudských práv a demokracie,
- hospodárske a finančné partnerstvo na vytvorenie priestoru spoločnej prosperity prostredníctvom postupného vytvorenia zóny voľného obchodu, sprevádzané významnou finančnou podporou ES určenou na preklopenie prechodu hospodárstva partnerských krajín a negatívnych sociálnych a ekonomických dôsledkov reformy,
- sociálne, kultúrne a ľudské partnerstvo na rozvoj ľudských zdrojov, šírenie porozumenia medzi kultúrami a rozvoj slobodných a prekvitajúcich občianskych spoločností.

3. Program MEDA je hlavným finančným nástrojom ES na implementáciu euro-stredomorského partnerstva, ktorého právny základ tvorí nariadenie Rady (ES) č. 1488/96 z 23. júla 1996⁽²⁾. V nariadení je uvedený celý rad podporných opatrení slúžiacich na podporu úsilia stredomorských partnerov

(1) Partnerskými krajinami v roku 1995 boli: Maroko, Alžírsko, Tunisko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Palestínsky samosprávny orgán, Libanon, Sýria, Turecko, Cyprus a Malta. Cyprus, Malta a Turecko už nedostávajú bilaterálnu pomoc z programu MEDA, pretože Cyprus a Malta sa stali členskými štátmi EÚ a Turecko je príjemcom osobitnej predvstupovej pomoci. Izrael sa považuje za krajinu s príliš vysokým národným dôchodkom, a tak nespĺňa podmienky na získanie dvojstrannej pomoci. Všetky štyri krajiny však môžu využívať regionálny program MEDA.

(2) Nariadenie Rady (ES) č. 1488/96 z 23. júla 1996 o finančných a technických opatreniach sprevádzajúcich reformu hospodárskych a sociálnych štruktúr v rámci Euro-stredomorského partnerstva (Ú. v. ES L 189, 30.7.1996, s. 1). Výraz „MEDA“ v skutočnosti pochádza z francúzskeho označenia „mesures d'accompagnement“, ale v praxi sa program ako celok nazýva „MEDA“, rovnako ako v tejto správe. Vzhľadom na to, že nariadenie (ES) č. 1488/96, ktoré sa vzťahovalo na obdobie rokov 1995 – 1999, bolo zmenené a doplnené nariadením (ES) č. 2698/2000 vzťahujúcim sa na obdobie rokov 2000 – 2006, obidve obdobia a zodpovedajúce programy sa označujú aj ako MEDA I a MEDA II.

reformovať hospodárske a sociálne štruktúry a na zmiernenie prírodných negatívnych dôsledkov vyplývajúcich z hospodárskeho rozvoja. Na obdobie rokov 1995 až 1999 bola v nariadení stanovená referenčná suma vo výške 3,4245 mld. ECU.

4. Nariadenie bolo po revízii v roku 1999 zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 2698/2000⁽³⁾, ktoré sa vo všeobecnosti označuje ako nariadenie MEDA II. V tomto nariadení sa na obdobie rokov 2000 – 2006 počíta s referenčnou sumou 5,35 mld. EUR. Touto novelizáciou sa rozsah pomoci rozšíril o ďalšie aktivity („Zlepšovanie podmienok sociálne slabých vrstiev“) a zefektívnil sa niektoré rozhodovacie postupy.

5. Celkové skutočné záväzky na roky 1995 – 2005 predstavujú približne 6,9 mld. EUR a skutočné vyplatené prostriedky na rovnaké obdobie sú približne vo výške 4 mld. EUR. Príloha I obsahuje podrobnejší prehľad záväzkov a vyplatených prostriedkov podľa krajín za obdobie rokov 1995 – 2005.

Rozsah auditu a audítorský prístup

6. Dvor audítorov vykonal audit programu MEDA v období od augusta do decembra 2005 na základe nasledujúcich otázok:

- a) Má program MEDA skutočný podiel na ekonomickej reforme a sociálnom rozvoji účastníckych stredomorských krajín?
- b) Spravuje Komisia program MEDA zodpovedajúcim spôsobom?

7. Hlavnými preskúmanými aspektmi v rámci prvej otázky sú význam programu a jeho zameranie, stupeň vlastnickej zodpovednosti, budovanie kapacít a dosiahnuté výsledky.

8. Hlavnými aspektmi, ktoré boli zohľadnené v rámci druhej otázky, sú rýchlosť a efektívnosť programovania, príprava a realizácia, monitorovanie a hodnotenie a koordinácia s investormi.

9. Súčasťou ekonomickej reformy a sociálneho rozvoja je podpora určená na preklopenie prechodu hospodárstva a vytvorenie euro-stredomorskej zóny voľného obchodu (napr. trhové zlepšenia, vytváranie pracovných miest a rozvoj súkromného sektora), operácie na podporu programov reformy (napr. v oblasti finančných služieb a verejnej správy), zlepšenia hospodárskych infraštruktúr, predovšetkým v odvetviach dopravy, energie, miestneho a mestského rozvoja, a zlepšenia sociálnych služieb, najmä v oblastiach zdravia, rodinného plánovania, zásobovania vodou, hygienických zariadení a bývania.

(3) Ú. v. ES L 311, 12.12.2000, s. 1.

10. Audity sa uskutočnili aj v Egypte a Maroku a týkali sa vybraných projektov a programov. Rozhovory prebiehali so zamestnancami delegácií, s miestnymi orgánmi, projektovými manažermi, odbornými asistentmi a ostatnými investormi. Okrem toho sa vykonala dokladová kontrola projektov a programov v Jordánsku. Audit bol zameraný na projekty financované v rámci MEDA I a II. Audit nezahŕňal projekty, ktoré boli financované podľa starých protokolov ⁽¹⁾, prostredníctvom regionálnej zložky programu MEDA alebo prostredníctvom horizontálnych a tematických rozpočtových riadkov. Kompletný zoznam projektov a programov, ktoré sa v rámci auditu preskúmali, je uvedený v prílohe II.

11. Napokon sa v rámci auditu preskúmali aj príslušné hodnotiace správy, ktoré boli vypracované v mene Komisie, vrátane hodnotenia programu MEDA II v polovici obdobia, ktorý sa skončil v roku 2005. Pri hodnotení sa brali do úvahy dve hlavné otázky, t. j. aký významný je program MEDA II a aká efektívna/účinná je správa a opatrenia na vykonávanie programu MEDA II. Tieto otázky boli rozdelené na niekoľko podotázok a pre každú z nich bol vypracovaný príslušný hodnotiaci prístup, ktorý zahŕňal rozsiahlu kontrolu dokumentov a množstvo rozhovorov na ústredí Komisie a v dvoch navštívených krajinách (Tunisko a Egypt). Dvor audítorov na základe analýzy tohto hodnotenia vo vzťahu k vlastnému auditu dospel k záveru, že hodnotenie je dostatočným základom a jeho výsledky možno použiť ako doplňujúci auditorský dôkaz pre kontrolné zistenia (pozri tiež odseky 46 a 47). V príslušných prípadoch sa preto na toto hodnotenie v polovici obdobia odkazuje.

PRIPOMIENKY

Podporuje program MEDA ekonomické reformy a sociálny rozvoj v účastníckych stredomorských krajinách?

Projekty sa týkajú cieľov programu MEDA a cieľov krajín, ale nie vždy sú dostatočne koncentrované

12. Všetky preskúmané projekty v troch krajinách, v ktorých sa uskutočnil audit, sa týkali cieľov programu MEDA ⁽²⁾ a boli v súlade s národnými rozvojovými cieľmi príslušnej krajiny. Túto pripomienku môže potvrdiť hodnotenie programu MEDA II v polovici obdobia, ktoré vypracovala Komisia a dospela k záveru, že významnosť programu je uspokojivá.

⁽¹⁾ Finančná a technická spolupráca so stredomorskými krajinami v rokoch 1979 až 1995 bola upravená jednotlivými dvojstrannými finančnými protokolmi.

⁽²⁾ V prvom nariadení MEDA sa uvádza, že Spoločenstvo podporí úsilie stredomorských partnerov reformovať hospodárske a sociálne štruktúry a zmierni prípadné negatívne dôsledky vyplývajúce z hospodárskeho rozvoja. Nariadením MEDA II bola k týmto oblastiam pripojená ešte tretia oblasť, a to zlepšovanie podmienok sociálne slabých vrstiev. Podrobnejší zoznam možných podporných opatrení sa nachádza v prílohe II k nariadeniu MEDA.

13. Celková podpora ES pre všetky tri krajiny pozostávala z množstva pomocných opatrení v prospech ekonomických reforiem a sociálneho rozvoja. V Egypte a Maroku sú tieto rozličné oblasti primerane vyvážené, zatiaľ čo v prípade Jordánska sa väčší dôraz kladie na ekonomické reformy.

14. Ciele a možné podporné opatrenia pre program MEDA sú v nariadeniach MEDA charakterizované celkom obsérne, preto je otázkou, či Komisia v praxi svoju podporu zamerala, čo mohlo zvýšiť súdržnosť podpory.

15. Z troch kontrolovaných krajín existovala v prípade dvoch krajín (Egypta a Jordánska) jasná tendencia upriamiť podporu na užší počet odvetví a využívať obmedzený počet pomocných opatrení. Táto tendencia nebola príznačná pre tretiu krajinu, Maroko, pretože podpora ES v podobe veľkého množstva pomocných opatrení sa týkala rozličných odvetví, predovšetkým v rámci MEDA I. Mierne zlepšenie nastalo v rámci MEDA II ⁽³⁾.

16. Komisia medzitým vypracovala novú politiku vonkajších vzťahov so susednými krajinami s názvom Európska susedská politika (ďalej len „ENP“). V rámci tejto politiky by mal v roku 2007 nadobudnúť účinnosť nový finančný nástroj (nástroj Európske susedstvo a partnerstvo), ktorý nahradí niektoré iné nástroje vrátane programu MEDA. Prvým krokom k realizácii ENP je práve prebiehajúca príprava špecifických akčných plánov pre všetky partnerské krajiny. Vzhľadom na to, že v týchto akčných plánoch je stanovený celý súbor priorit pre všetky oblasti spolupráce ⁽⁴⁾, v ďalšej sérii národných strategických dokumentov (na obdobie rokov 2007 – 2013) sa pravdepodobne bude kladť väčší dôraz na užší okruh oblastí, v ktorých sa vykonávajú pomocné opatrenia.

Vlastnícka zodpovednosť pomáha dosahovať lepšie výsledky a je podporovaná priamou rozpočtovou podporou

17. Jedným zo všeobecne uznávaných princípov efektívnej pomoci je podpora vlastníckej zodpovednosti (t. j. aby určení príjemcovia mali zodpovednosť za projekty a programy a kontrolu nad nimi vo všetkých fázach) ⁽⁵⁾. Pri rozhodovaní o tom, či program MEDA má skutočný podiel na ekonomickej reforme a sociálnom rozvoji účastníckych stredomorských krajín, bola druhou oblasťou záujmu pri audite otázka, či Komisia podporila vlády prijímateľských krajín, aby prebrali vlastnícku zodpovednosť za jej programy.

⁽³⁾ Na ilustráciu, v Egypte bol počet projektov/programov, ktoré boli schválené v rámci programu MEDA I (okrem podpory pre pomocné opatrenia EIB), pre Egypt 4, pre Jordánsko 6 a pre Maroko 26. V rámci programu MEDA II sú súčty do roku 2005 takéto: 14 pre Egypt, 8 pre Jordánsko a 19 pre Maroko.

⁽⁴⁾ Akčné plány pre Maroko a Jordánsko, ktoré už boli schválené, obsahujú v prvom prípade 85 rôznych opatrení a v druhom prípade 68 rôznych opatrení, ktoré sa majú realizovať.

⁽⁵⁾ Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, princípy efektívnej pomoci DAC (DAC Principles for Effective Aid), 1992.

18. Jedným zo spôsobov, ako to dosiahnuť, je nahradiť tradičnú podporu projektov všeobecnou rozpočtovou podporou, pri ktorej sa vláda prijímateľskej krajiny a investor dohodnú na výkone určitých činností (často opatrenia politickej reformy), ale namiesto toho, aby sa finančné prostriedky investora použili na pokrytie konkrétnych výdavkov, sú vyplatené priamo do štátnej pokladnice. Rozhodnutie o použití rozpočtovej podpory závisí samozrejme aj od splnenia určitých podmienok, ako je napríklad existencia určitého štandardu správy verejných financií⁽¹⁾. Touto metódou poskytovania pomoci sa vo všeobecnosti podporuje vlastnícka zodpovednosť na úrovni vlády prijímateľskej krajiny, ale nedá sa to zaručiť (príklad programu rozpočtovej podpory a druh príslušných podmienok je uvedený v rámečku 1).

Rámček 1

Príklad rozpočtovej podpory

Program na oživenie obchodu v Egypte (40 mil. EUR)

Ciele programu

- skrátenie konečných termínov a zníženie nákladov spojených s colnými formalitami pri dovoze a vývoze a s ďalšími kontrolami a normami,
- posilnenie vývozných stimulov.

Realizačný mechanizmus

V dohode o financovaní boli na základe týchto cieľov stanovené viaceré opatrenia pre egyptské orgány. Okrem opatrení v konkrétnych odvetviach môže program rozpočtovej podpory obsahovať aj niektoré podmienky týkajúce sa makroekonomickej politiky alebo výkonnosti správy verejných financií. Pri každom opatrení dohoda špecifikuje jeho ďalšie podrobnosti, ako aj ukazovatele, dokumenty a iné zdroje informácií, pomocou ktorých sa overí, či všetky opatrenia boli skutočne dokončené. Výplata finančných prostriedkov ES v dvoch splátkach závisí od kladného posúdenia toho, či sú opatrenia dokončené.

Vykonané činnosti

Predtým než bola v auguste 2005 uvoľnená prvá splátka vo výške 20 mil. EUR, vykonali sa a dokončili tieto opatrenia:

- dodržiavala sa uvážlivá makroekonomická politika na zaistenie vnútornej a vonkajšej rovnováhy podľa plánovaných cieľov na roky 2005 – 2007,
- bol dosiahnutý značný pokrok vo fiškálnej konsolidácii a v rozpočtovom účtovníctve,
- bol zavedený elektronický systém colného konania pre colníctvo,
- bolo umožnené colné vybavovanie 24 hodín denne,
- bol vydaný konsolidovaný prehľad všetkých colných predpisov a postupov,
- na colných úradoch bolo otvorené samostatné kontaktné miesto na príjem sťažností.

19. Audit ukázal, že vo všetkých troch krajinách sa zreteľne zvýšilo využívanie nástrojov rozpočtovej podpory, a štatistické údaje v hodnotení v polovici obdobia takisto potvrdili, že to platilo pre všetky krajiny MEDA spolu⁽²⁾. Na druhej strane v Maroku sa realizuje veľa tradičných projektov vrátane projektov zaisťujúcich infraštruktúru a vybavenie, ktoré svojou podstatou vlastne nepovzbudzujú vlastnícku zodpovednosť na rozdiel od projektov, ktoré sa viac zameriavajú na odbornú prípravu a budovanie inštitúcií.

20. Pokiaľ ide dokončené operácie v oblasti rozpočtovej podpory, opatrenia sa správne implementovali a výplaty prebiehali bez zásadných oneskorení či ťažkostí. Z toho vyplýva, že v týchto prípadoch miestne orgány skutočne „prevzali vlastnícku zodpovednosť“ za programy reformy.

21. Rozpočtová podpora však nie je jediným nástrojom poskytovania podpory. Politické reformy často potrebujú doplnkové akcie, ako je odborná príprava alebo určitý typ vybavenia. Tomu viac vyhovuje tradičný projektový prístup, ktorý sa uplatňuje aj vtedy, keď sa poskytne cieľná podpora určitej skupine obyvateľstva alebo regiónu, napr. prostredníctvom rozvoja vidieka.

22. Aj v takejto projektovej situácii možno podporiť vlastnícku zodpovednosť, a to nielen vlastnícku zodpovednosť miestnych orgánov, ale aj ľudí, ktorí sú príjemcami pomoci určenej na podporu aktivít. Pozitívny príklad sa objavil v Maroku v prípade projektu rozvoja vidieka v pohorí Stredný Atlas. Vo vzťahu k miestnemu obyvateľstvu sa uplatnil účastnícky prístup, čo znamenalo, že všetci miestni partneri sa v plnej miere podieľali na celom procese prípravy a implementácie plánov miestneho rozvoja. Bolo zrejmé, že takýto prístup prispel k úspechu projektových aktivít (pozri rámeček 2).

Rámček 2

Príklad projektovej podpory

Rozvoj vidieka v pohorí Stredný Atlas v Maroku

(Projekt Khénifra, 15 mil. EUR)

Ciele projektu

- prispieť k zníženiu regionálnych rozdielov v Maroku v oblasti sociálneho a hospodárskeho rozvoja,
- prispieť k posilneniu úlohy žien na vidieku,
- prispieť k udržateľnému hospodáreniu s prírodnými zdrojmi, boju proti erózii a zníženiu vplyvov sucha.

⁽¹⁾ Pozri tiež Osobitnú správu č. 2/2005 týkajúcu sa rozpočtovej podpory z ERF pre krajiny AKT: riadenie komponentu „reforma verejných financií“ Komisiou (Ú. v. EÚ C 249, 7.10.2005).

⁽²⁾ V tabuľke 2.3 hodnotiacej správy v polovici obdobia sa uvádza, že pri porovnaní období MEDA I a II pomer rozpočtovej podpory vzrástol z 29 % na 40 %, zatiaľ čo pomer projektovej podpory klesol z 53 % na 35 %. Zostatok predstavujú regionálne projekty a podpora pre aktivity EIB.

Realizačný mechanizmus

Po podpísaní dohody o financovaní projektu projektový manažment pripraví podrobný plán práce. Po jeho schválení delegácia vyplatí zálohu na projekt a môže sa začať realizácia. Projektové účtovníctvo sa pravidelne zostavuje, kontroluje a predkladá delegácii. Po dodržaní tohto postupu môže byť uvoľnená nová záloha na projekt.

Príklady činností

Hlavné aktivity v prvom polroku 2005:

- oddelenie projektového manažmentu dostalo počítačové a kancelárske vybavenie,
- boli podpísané zmluvy s miestnymi riadiacimi združeniami. Z týchto združení bolo 33 funkčných,
- bolo rozdelených viac než 250 000 ovocných stromov,
- bolo dodané vybavenie pre šesť včelárskych jednotiek a poskytnutá odborná príprava,
- na podporu chovu hydiny ženami bolo poskytnutých 10 000 kusov kurčiat,
- začali sa zavlazovacie práce na ploche 468 hektárov,
- boli dokončené práce na ôsmich cestách spájajúcich dediny v dĺžke 52,6 km a prebiehali práce na ďalších piatich cestách,
- bolo znovu zalesnených 271 hektárov,
- bol zaočkovaný dobytok 200 vlastníkov,
- pri zriaďovaní napájacích stredísk pre hospodárske zvieratá na projekte spolupracovali dve miestne riadiace združenia.

23. Rozhodujúci faktor zvyšovania vlastníckej zodpovednosti napokon nespočíva v spôsobe poskytovania pomoci, ale v tom, ako sú miestne orgány naklonené myšlienke a procesu reformy. Ukázalo sa to aj v niektorých kontrolovaných projektoch/programoch, ktoré napredovali omnoho rýchlejšie po tom, čo sa prijímateľská inštitúcia v plnej miere zapojila do projektu alebo sa o určitý program začal viac zaujímať nový minister.

Budovanie kapacít je dôležitým prvkom programu MEDA

24. Ďalším dôležitým faktorom ovplyvňujúcim to, či program MEDA má skutočný podiel na ekonomickej reforme a sociálnom rozvoji účastníckych stredomorských krajín, je schopnosť miestnych inštitúcií plánovať a realizovať programy reformy a ostatné rozvojové aktivity. Audit preskúmaval, či Komisia prispieva k budovaniu týchto kapacít.

25. Takmer všetky kontrolované projekty/programy v troch krajinách zahŕňali opatrenia alebo komponenty na budovanie

kapacít. V mnohých prípadoch je budovanie kapacít v účastníckych inštitúciách dokonca hlavným cieľom pomoci (1).

26. Špecifickou oblasťou administratívnej povahy, ktorá si vyžaduje zefektívnenie miestnej inštitucionálnej kapacity, je zadávanie verejných zákaziek štátnymi orgánmi, avšak podľa postupov ES. Problémy s verejnými zákazkami boli hlavnou príčinou omeškaní realizácie projektov, ako sa ďalej uvádza v odseku 39.

Výsledky pomoci sú zatiaľ obmedzené

27. V rámci auditu sa preskúmala vzorka projektov z troch krajín (pozri prílohu II), aby bolo možné posúdiť, či sa dosahujú plánované výsledky uvedené v jednotlivých dohodách o financovaní.

28. Celkové výsledky po viac než desiatich rokoch fungovania programu MEDA sú zatiaľ pomerne obmedzené, pretože v čase auditu mnohé projekty/programy, vrátane značného množstva projektov/programov MEDA I, stále prebiehali a nebolo ešte možné stanoviť ich konečné výsledky (2).

29. Plánované výsledky pri projektoch a programoch, ktoré sa začali v rámci MEDA I (1995 – 1999) a boli dokončené alebo takmer dokončené, sa spravidla dosahujú, avšak nie na 100 % vo všetkých prípadoch. Väčšina projektov/programov v rámci MEDA I sa začala s výrazným oneskorením. Čiastočne to zapríčinilo to, že právny rámec pre MEDA I bol k dispozícii až v neskorom štádiu a viaceré projekty sa v priebehu začiatkovej fázy zdržali v dôsledku zdĺhavých postupov verejnej súťaže. Následne uplynula lehota, ktorú mali vymedzenú, a v záujme dokončenia (väčšiny) plánovaných aktivít bolo potrebné, aby sa pôvodná dĺžka trvania projektu jedenkrát či viackrát predĺžila (pri 10 z 11 kontrolovaných projektov/programov). Desať z 11 kontrolovaných projektov/programov MEDA I bolo v čase auditu v štádiu realizácie (koncom roka 2005).

30. Pre väčšinu projektov/programov MEDA II bolo v čase auditu ešte priskoro na vlastné posúdenie ich výsledkov. Operácie v oblasti rozpočtovej podpory zvyčajne prebiehali podľa plánu, avšak projekty, pri ktorých bolo treba zadať služby technickej podpory a niekedy aj dodávku vybavenia a prác, boli ľahko náchylné na oneskorenia. Pri niektorých skúmaných projektoch sa dali očakávať problémy s dodržaním časového harmonogramu v dôsledku tzv. pravidla D + 3, ktorým sa znižuje obdobie, v priebehu ktorého možno podpísať zmluvy (viac informácií je uvedených v odseku 41).

(1) Ako príklad možno uviesť projekt odborného vzdelávania v Maroku, program oživenia obchodu v Egypte, inštitucionálnu podporu pre Úrad špeciálnej hospodárskej zóny v Aqaba v Jordánsku a podporu plnenia dohody o pridružení vo všetkých troch krajinách.

(2) Napríklad v Egypte zo štyroch programov MEDA I boli tri v štádiu realizácie (v oblasti zdravotníctva, vzdelávania a priemyselnej modernizácie) a dĺžka trvania projektov sa v čase auditu predĺžila.

31. Pri väčšine krajín MEDA nemožno dosah podpory ES pripísať jej finančnému významu, pretože celková podpora ES je v porovnaní s HDP týchto krajín mizivá a zvyčajne predstavuje menej než 1 % štátneho rozpočtu. Určite to platí v prípade dvoch z troch krajín, v ktorých sa uskutočnil audit ⁽¹⁾. Význam podpory ES spočíva skôr v tom, že sa usiluje riešiť a podporovať reformy (napr. financovanie zdravotníctva, modernizáciu priemyslu, reformu bankového sektora, zlepšenie colného systému) a motivovať vlády, aby sa týmito otázkami zaoberali, ako aj v ochote podporovať chudobnejšie, sociálne slabé vrstvy populácie. Podpora ES má preto často skôr kvalitatívny a inovačný charakter a jej dosah sa nedá kvantitatívne určiť.

Spravuje Komisia program MEDA zodpovedajúcim spôsobom?

Programovanie, príprava a realizácia sa zlepšili

Programovanie

32. Programovanie a projektová príprava na obdobie MEDA I sa začali neskoro. Samotné nariadenie MEDA bolo prijaté až v roku 1996 a prvé indikatívne programy sa vzťahovali na

obdobie rokov 1996 – 1998. Následkom toho sa záväzky sústreďovali len do niekoľkých rokov a v niektorých prípadoch len do málo počtu veľkých projektov alebo programov, napr. štyri záväzky pre Egypt v rámci MEDA I sa pohybovali vo výške od 100 do 250 mil. EUR, záväzky pre Jordánsko zahŕňali dva nástroje na štrukturálne úpravy (ďalej len „SAF“), jedna v sume 100 mil. EUR a druhá v sume 80 mil. EUR, a záväzky pre Maroko zahŕňali SAF vo výške 120 mil. EUR a cestný projekt vo výške 80 mil. EUR.

33. Nariadením MEDA II, ktoré nadobudlo účinnosť v roku 2001, boli zavedené nové programovacie pravidlá. Zmyslom týchto pravidiel bolo urýchliť proces programovania tým, že navrhované záväzky na príslušný rok sa môžu predkladať výboru MED jedenkrát ročne v ročnom finančnom pláne s priloženými krátkymi zhrnutiami projektov (namiesto jednotlivých projektových návrhov predkladaných v rôznych časových okamihoch).

34. Okrem toho bol v roku 2001 vypracovaný nový súbor národných strategických dokumentov (ďalej len „CSP“) na roky 2002 – 2006 a nové národné indikatívne programy (ďalej len „NIP“) na roky 2002 – 2004. Od roku 2002 boli skutočné záväzky v tesnom súlade s týmito programovými dokumentmi. Najmä od NIP na obdobie 2002 – 2004 sa projektové návrhy formulujú omnoho plynulejším spôsobom, ako to vyplýva z údajov v *tabulke*. Celkové záväzky pre všetky krajiny spoločne vykazujú od roku 2000 rovnomernejšie rozdelenie.

Tabuľka

Záväzky a vyplatené prostriedky pre Egypt, Jordánsko, Maroko a všetky krajiny (vrátane regionálnych programov), 1995 – 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Spolu
(v mil. EUR)												
Egypt												
Záväzky	—	75	203	397	11	13	—	78	104	159	110	1 150
Vyplatené prostriedky	—	—	2	88	67	64	62	26	57	151	133	650
Jordánsko												
Záväzky	7	100	10	8	129	15	20	92	42	35	58	516
Vyplatené prostriedky	—	60	45	2	2	84	11	50	47	51	43	393
Maroko												
Záväzky	30	—	236	219	176	141	120	122	143	152	135	1 472
Vyplatené prostriedky	—	1	31	42	54	40	41	102	102	158	213	783
Všetky krajiny												
Záväzky	173	370	911	809	797	569	603	612	615	698	735	6 888
Vyplatené prostriedky	50	155	213	217	240	318	318	454	498	801	781	4 043

Zdroj: EuropeAid a údaje z delegácií (menšie rozdiely sú spôsobené zaokrúhľovaním).

⁽¹⁾ Pozri odsek 2.3 zväzku 1 záverečnej správy z februára 2004 „Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt“ a odsek 4.1 záverečnej správy z júla 2003 „valuation de la Stratégie de la Commission européenne pour le Maroc“.

Príprava

35. Celý proces prípravy projektov je rozdelený na viaceré kroky, od prvej identifikácie cez podrobnú prípravu, prezentáciu poradnému výboru členských štátov (výbor MED) až po rozhodnutie Komisie o financovaní a podpísaní dohody o financovaní Komisiou a prijímateľskými orgánmi. Z preverky projektov/programov, ktoré sa v rámci auditu preskúmali (pozri prílohu II), vyplýva, že pokiaľ ide o MEDA II, tento proces bol spravidla dokončený rýchlejšie, než bolo zvykom predtým⁽¹⁾. Prispela k tomu skutočnosť, že Komisia preniesla právomoci z ústredia v Bruseli na svoje delegácie, čo nesporne zvýšilo ich účasť na procese prípravy. Ďalej k tomu prispelo zjednodušenie programovacieho procesu, ako je uvedené v odsekoch 33 a 34, ako aj množstvo zmien v riadení, ktoré boli súčasťou celkovej reformy vonkajšej pomoci⁽²⁾.

36. Ako vyplýva z auditu, zadávanie verejných zákaziek na služby na začiatku projektu – obvykle ide o technickú pomoc – trvá minimálne osem mesiacov od vydania výzvy na predloženie ponuky až po podpis zmluvy, ale v niektorých prípadoch môže trvať až dva alebo tri roky⁽³⁾. Sú to prípady, keď je výberové konanie neúspešné napríklad pre nedostatočný počet platných ponúk a musí sa zopakovať. Začiatková fáza projektov týkajúcich sa technickej pomoci preto zostáva i naďalej časovo náročným procesom, ktorý charakterizuje veľa oneskorení. V tomto ohľade sa medzi MEDA I a MEDA II nevyskytuje veľa rozdielov.

Realizácia

37. Od roku 2000 a ešte výraznejšie od roku 2002 došlo k celkovému zlepšeniu vyplácania finančných prostriedkov v rámci programu MEDA (pozri *tabuľku*). Priemerné ročné výplaty za obdobie MEDA I (1995 – 1999) dosiahli 175 mil. EUR. Toto číslo sa počas šesťročného obdobia 2000 – 2005 strojnásobilo na priemernú čiastku 528 mil. EUR. V rokoch 2004 a 2005 bol objem výplat vyšší než celkové nové záväzky prijaté v týchto rokoch, čo znamená, že celkový súčet neuhradených záväzkov⁽⁴⁾

sa znížil. Pokiaľ ide o program MEDA I, po šiestich rokoch (1995 – 2000) dosiahol celkový súčet výplat 38 % celkového súčtu záväzkov, zatiaľ čo pri programe MEDA II sa toto percento zvýšilo na 46 % taktiež po šiestich rokoch (2000 – 2005). To naznačuje, že rýchlosť realizácie počas programu MEDA II sa zlepšila. V hodnotení MEDA II v polovici obdobia sa uvádza podobný záver, podľa ktorého „program dosahuje zrelosť, pokiaľ ide o úroveň operácií“⁽⁵⁾.

38. Zlepšenie realizácie možno vysvetliť takto:

- a) celkové portfólio projektov/programov MEDA v štádiu realizácie sa postupne zvyšuje;
- b) mnohé projekty/programy MEDA I mali pomalý začiatok a prostriedky sa začali skutočne vyplácať až od roku 2000. V rokoch 2004 a 2005 sa približne 40 % (2004) a 30 % (2005) celkových prostriedkov vyplácalo na základe projektov/programov, ktoré sa začali v rámci MEDA I. Proces prenesenia právomocí nesporne prispel k tomu, že sa realizácia týchto projektov zrýchlila a objem celkových vyplatených prostriedkov sa zvýšil. Je tu preto aj určitý prvok „doháňania“;
- c) ako sa uvádza v odseku 19, pokiaľ ide o program MEDA II, nástroj rozpočtovej podpory sa používa pri väčšom percente nových projektov/programov, čo vo všeobecnosti umožňuje, aby prvá výplata prostriedkov prebehla rýchlejšie a aby boli vyplatené vyššie sumy finančných prostriedkov než pri tradičných projektoch.

39. Toto celkové pozitívne hodnotenie neznamená, že realizácia prebieha vždy bez problémov. Hlavnou príčinou oneskorení pri realizácii sú problémy s verejnými zákazkami. Z projektov/programov, ktoré sa v rámci auditu preskúmali, sa v podstate pri všetkých, ktoré obsahujú prvok verejnej zákazky (na práce, služby alebo dodávky), v tomto ohľade vyskytli problémy a často oneskorenia, a to z rozličných dôvodov. Mnohé výzvy na predloženie ponuky museli byť pre nedostatok technicky platných ponúk zrušené alebo ich bolo potrebné zopakovať. Zadávacie konania sa vo všeobecnosti považujú za zložité a miestne oddelenia projektového manažmentu a uchádzači s nimi vždy nie sú úplne oboznámení. Napríklad v Egypte mali malí miestni investori problémy s dodržiavaním správnych požiadaviek verejnej súťaže, pretože všetky podklady verejnej súťaže boli v angličtine. Pravidlo, podľa ktorého musia byť dodávky európskeho alebo stredomorského pôvodu, spôsobuje často ďalší problém súvisiaci s dodržiavaním správnych podmienok. Toto pravidlo sa nedodržiava, najmä ak projekt zahŕňa počítačové alebo elektro-nické vybavenie.

40. Pri audite sa preukázalo, že v dôsledku prenesenia právomocí delegácie, ktoré majú na mieste zamestnancov špecializujúcich sa na financovanie a zákazky, môžu zohrávať a tiež zohrávajú dôležitú úlohu pri pomáhaní projektovým manažérom a miestnym správnym orgánom s procedurálnymi aspektmi verejných zákaziek. Zistilo sa napríklad, že delegácia v Maroku

(1) V hodnotení MEDA II v polovici obdobia sa prezentujú údaje, ktoré zostavil EuropeAid, z ktorých vyplýva, že jeden krok v celom prípravnom procese, t. j. lehota medzi rozhodnutím o financovaní a podpísaním finančnej dohody, sa skrátil približne z desiatich mesiacov (priemer v období 1995 – 1999) asi na šesť mesiacov v období rokov 2000 – 2004.

(2) Patrí sem napríklad zriadenie EuropeAid, vytvorenie skupín na podporu kvality v rámci EuropeAid, vypracovanie usmernení a vzorov projektových dokumentov.

(3) Napríklad pri programe oživenia obchodu, v časti A, v Egypte to trvalo asi dva roky a pri projekte podpory reformy právneho rámca a privatizácie v Jordánsku, v prípade ktorého od podpisu dohody o financovaní po podpis zmluvy o technickej pomoci uplynuli tri roky.

(4) Tzv. RAL = reste à liquider (nesplatené záväzky na úhradu).

(5) Pozri odsek 6.2 hodnotenia v polovici obdobia.

teraz pred uverejnením výzvy na predloženie ponuky organizuje informačné stretnutia a poskytuje podporu rôznym zúčastneným subjektom v rozličných štádiách postupu. Delegácia v Egypte takisto pomáhala viesť a dohliadať na zadávacie konanie na dôležitú stavebnú zložku, ktorá by inak musela byť zrušená, pretože do konca projektu zostávalo málo času. Okrem toho delegácia v Egypte skúmala možnosť prekladu podkladov verejnej súťaže do arabčiny.

41. Na väčšinu projektov MEDA II sa vzťahuje tzv. pravidlo D + 3, podľa ktorého musia byť uzatvorené zmluvy na práce, dodávky alebo služby najneskôr do troch rokov odo dňa rozpočtového záväzku⁽¹⁾. V dôsledku tohto pravidla sa zdá, že niektorým novým projektom, ktoré sa v čase auditu začínali realizovať a ktoré zahŕňali významné zložky verejných zákaziek a/alebo výzvy na predloženie ponuky, zostáva do dokončenia týchto činností len málo času.

Systematickejšie monitorovanie a hodnotenie

42. Systematické vyhodnocovanie na všeobecnej úrovni vykonávajú delegácie ES (napr. štvrtročné makroekonomické správy, pravidelné obchodné správy, hodnotenia programov rozpočtovej podpory) a ďalšie subjekty (Svetová banka, MMF) na základe štandardných makroekonomických ukazovateľov. Na tejto úrovni je však zložité posúdiť dosah vlastnej podpory Komisie.

43. Takisto je veľmi zložité posúdiť vplyv Komisie na úrovni strategických cieľov EÚ definovaných v jednotlivých národných strategických dokumentoch, predovšetkým vtedy, ak sú tieto ciele opísané vo všeobecných pojmoch, ako napríklad podpora procesu prechodu hospodárstva a podpora udržateľného a vyváženého spoločensko-ekonomického rozvoja, alebo ak neboli stanovené žiadne konkrétne ukazovatele úspešnosti.

44. Hlavné monitorovanie Komisie sa odohráva na úrovni jednotlivých projektov/programov, ktoré systematicky sleduje a hodnotí a pri ktorých sa ukazovatele často používajú v logických rámcoch. Systém externých kontrolných návštev sa teraz vzťahuje na väčšinu projektov/programov a prináša pravidelné externé hodnotenie projektových návrhov, výsledkov, vplyvu a možností udržateľnosti projektu. Hodnotenia v polovici obdobia a po dokončení projektu sa pri väčšine projektov/programov takisto vykonávajú systematicky.

45. Dobrou iniciatívou bolo vyhodnotiť stratégie pre jednotlivé krajiny, ako to bolo v prípade Maroka v roku 2003 a v prípade Egypta v roku 2004. Získali sa tak užitočné informácie, ktoré možno zohľadniť pri príprave ďalších národných strategických dokumentov a indikatívnych plánov. Hodnotenia však boli zatiaľ vypracované len pre tieto dve krajiny.

46. V súlade s nariadením o MEDA Komisia musí vyhodnotiť program každé tri roky. Hodnotenie v polovici programu MEDA II bolo teda zadané začiatkom roka 2004 a záverečná správa bola vypracovaná v júli 2005⁽²⁾. Záverečné vyhodnotenie programu MEDA je teraz naplánované na druhý polrok 2007.

47. Hlavnými závermi štúdie, ktoré sa vo väčšine hľadísk zhodujú s vlastnými zisteniami Dvora auditorov, sú:

- a) význam programu MEDA ako nástroja pomoci Spoločenstva na podporu Barcelonského procesu a dvojstranných dohôd o pridružení sa hodnotí ako uspokojivý. Medzi obdobím MEDA I a MEDA II došlo k zlepšeniu;
- b) efektívnosť a účinnosť riadenia programu MEDA a opatrenia na jeho vykonávanie sa zlepšujú, ale stále nie sú úplne uspokojivé.

Intenzívnejšia snaha o koordináciu s investormi

48. Auditom bolo preukázané, že delegácie v príslušných troch krajinách sú v procese koordinácie s ostatnými investormi a prijímateľskými orgánmi pomerne aktívne. Nepochybne je to vďaka zvýšeniu zamestnaneckých stavov, ktoré bolo súčasťou procesu prenesenia právomocí. Vo všetkých príslušných krajinách sa pravidelne konajú schôdze medzi Komisiou a členskými štátmi EÚ. Navyše v týchto krajinách existujú podobné systémy stretnutí investorských skupín s tematicky zameranými podskupinami, v ktorých často hrajú aktívnu úlohu delegácie Komisie, ktoré predsedajú jednej alebo viacerým podobným skupinám investorov v závislosti od konkrétnych odvetví.

49. Mnoho koordinačných činností zatiaľ spočíva najmä vo výmene a zbere informácií o jednotlivých pomocných opatreniach investorov. V oblastiach, akou je programovanie, realizácia, monitorovanie a hodnotenie, jestvuje značný priestor pre ďalšiu koordináciu. Delegácie predsa len podnikli rôzne iniciatívy v záujme ďalšieho rozvoja koordinácie s investormi a harmonizácie činností.

ZÁVERY

Prínos programu MEDA

50. Podpora, ktorú ES poskytuje prostredníctvom programu MEDA a ktorá je zameraná na ekonomickú reformu a sociálny rozvoj stredomorských partnerských krajín, zodpovedala konkrétnym potrebám týchto krajín a cieľom stanoveným pre eurostredomorské partnerstvo. V dvoch krajinách, v Egypte aj Jordánsku, bola podpora viazaná na užší okruh odvetví, čo však nebol

⁽¹⁾ Pozri článok 166 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s. 1).

⁽²⁾ Hodnotenie v polovici programu MEDA II. Záverečná správa. Rotterdam 18. júla 2005.

prípád Maroka. Vzhľadom na to, že nové akčné plány európskej susedskej politiky sa vzťahujú na všetky oblasti spolupráce, je ďalej potrebné sústrediť sa na programové dokumenty jednotlivých krajín. Komisia vo zvýšenej miere využívala rozpočtovú podporu, a tým podporovala vlastnícku zodpovednosť, avšak projektová podpora bude i naďalej potrebná pri konkrétnejšom ciele druhu pomoci. Opatrenia na budovanie kapacít sú v programoch systematicky zahrnuté (pozri odseky 12 – 26).

51. Celkové výsledky po viac než desiatich rokoch fungovania programu MEDA sú zatiaľ pomerne obmedzené vzhľadom na to, že mnohé z počiatočných projektov mali pomalý začiatok, museli sa predlžovať a nie sú doteraz dokončené, zatiaľ čo v prípade väčšiny projektov v rámci MEDA II je ešte predčasné hodnotiť ich potenciálne výsledky (pozri odseky 27 – 30).

52. Aj keď celkové finančné prostriedky v rámci programu MEDA sú značné, význam podpory ES netkvie ani tak vo finančnej dôležitosti ako skôr v snahe riešiť citlivé otázky politických reforiem a v podpore chudobnejších vrstiev obyvateľstva, pri ktorej sa nedá kvantitatívne určiť jej dosah (pozri odseky 31 a 43).

Spravovanie programu Komisiou

53. V porovnaní so začiatkom Komisia urobila v spravovaní programu MEDA jasný pokrok. V súčasnosti možno hovoriť o uspokojivej správe tiež s prihliadnutím na procedurálne a vonkajšie obmedzenia. Výsledkom programovacieho úsilia bolo postupné rovnomernejšie pridelovanie zdrojov, prípravné obdobia sa skrátili a celkové vyplatené finančné prostriedky sa dostali na omnoho vyššiu úroveň v porovnaní s úvodným obdobím MEDA (pozri odseky 32 – 37).

54. K dosiahnutiu zlepšení prispel celkový nárast počtu projektov/programov v štádiu realizácie, väčší podiel rozpočtovej podpory v rámci celého programu a vo všeobecnosti pozitívny vplyv prenesenia právomocí na prípravu a realizáciu projektov delegáciami (pozri odsek 38).

55. Najčastejšou príčinou oneskorení pri realizácii zostávajú problémy s verejnými zákazkami, a to aj napriek tomu, že delegácie sa aktívne snažili nájsť spôsob, ako tieto problémy vyriešiť (pozri odseky 39 a 40).

56. Vzhľadom na to, že spôsob, akým Komisia spravovala program MEDA, sa vyznačoval trpezlivosťou a flexibilitou v tom, že umožňoval predlžovať dĺžku trvania projektov a meniť podľa potreby ich koncepciu, projekty a programy v rámci MEDA I vo všeobecnosti dosiahli alebo nakoniec dosiahnu uspokojivé výsledky. Takzvané pravidlo D + 3, ktoré platí pre projekty od roku 2003, môže takýto dlhodobý záväzok a flexibilitu znemožniť a tak znížiť pravdepodobnosť, že ekonomická reforma a sociálny rozvoj prinesú udržateľné výsledky (pozri odseky 29, 30 a 41).

57. Ďalším pokrokom Komisie v celkovej správe projektu je systematickejšie monitorovanie a hodnotenie a intenzívnejší dialóg a koordinácia medzi delegáciami a miestnymi orgánmi a ostatnými investormi (pozri odseky 42 – 49).

ODPORÚČANIA

58. V roku 2006 sa skončí účinnosť nariadenia MEDA a od roku 2007 začne platiť nový nástroj Európske susedstvo a partnerstvo. Komisia by preto mala:

- zabezpečiť hladký a rýchly prechod na nové národné programy, vyhnúť sa negatívnym dôsledkom pri ďalších realizáciách; v nových národných programových dokumentoch jasnejšie vymedziť strategické ciele a stanoviť príslušné ukazovatele, aby bolo možné lepšie monitorovanie a hodnotenie vplyvu,
- naďalej sústrediť svoju podporu na úzky okruh oblastí pomoci, aby sa zaistila súdržnosť a programy mali zvládnuteľný rozsah,
- naďalej hľadať osvedčené postupy projektového riadenia, aby nedochádzalo k oneskoreniam, napr. tak, že bude ďalej budovať kapacity v oblasti verejných zákaziek, zjednoduší výberové konania tam, kde je to možné, a umožní, aby vnútroštátne orgány spravovali viac projektov na decentralizovanej báze.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí 31. mája 2006.

Za Dvor audítorov
Hubert WEBER
predseda

PRÍLOHA I

ZÁVÄZKY/VÝPLATY V RÁMCI MEDA V OBDOBÍ ROKOV 1995 – 2005

(v mil. EUR)

	1995 – 1999		2000 – 2005		1995 – 2005	
	Závazky	Výplaty	Závazky	Výplaty	Závazky	Výplaty
<i>Dvojstranné</i>						
Alžírsko	164	30	273	114	437	144
Západný breh/Gaza	111	59	430	421	541	480
Egypt	686	157	463	493	1 150	650
Jordánsko	254	108	262	285	516	393
Libanon	182	1	101	131	283	132
Maroko	660	128	812	656	1 472	783
Sýria	101	0	158	64	259	64
Tunisko	428	168	447	400	875	568
<i>Dvojstranné spolu</i>	2 586	651	2 946	2 564	5 533	3 214
<i>Regionálne</i>	471	223	884	606	1 355	829
Spolu	3 057	874	3 831	3 169	6 888	4 043

Celková suma k dispozícii v rámci MEDA I + II = 3 424 + 5 350 = 8 774 mil. EUR. Z tejto sumy bolo v období rokov 1996 – 2002 približne 852 mil. vyčlenených pre Turecko (menšie rozdiely sú spôsobené zaokrúhľovaním).

Zdroj: EuropeAid.

PRÍLOHA II

PROJEKTY/PROGRAMY ZAHRNUTÉ V AUDITE

EGYPT

Názov	Druh pomoci	Stav ku koncu roka 2005	Finančné rozhodnutie z roku	Pridelená suma (v mil. EUR)	Vyplatená suma (!) (v mil. EUR)
MEDA I					
(záväzky spolu: 686 mil. EUR)					
Education Enhancement Programme (EEP)	zmiešaná	prebieha	1997	100	85
Industrial Modernisation Programme (IMP)	zmiešaná	prebieha	1998	250	220
Health Sector Reform Programme (HSRP)	zmiešaná	prebieha	1998	110	56
MEDA I spolu				460	361
MEDA II					
(celkové záväzky k 2005: 463 mil. EUR)					
Trade Enhancement Programme – A (TEP-A)	projekt	prebieha	2002	20	7
Trade Enhancement Programme – B (TEP-B)	rozpočtová podpora	prebieha	2003	40	20
Trade Enhancement Programme – C (TEP-C)	projekt	prebieha	2003	6	1
Financial and Investment Sector Cooperation – agricultural component (FISC Rural)	projekt	prebieha	2003	18	0
Social Development and Civil Society: Children at Risk	projekt	prebieha	2003	20	1
South Sinai Regional Development Programme	projekt	prebieha	2004	64	0
Spinning and Weaving Sector Support Programme	rozpočtová podpora	prebieha	2004	80	20
MEDA II spolu				248	49

(!) Vrátane výplát do konca roka 2005.

JORDÁNSKO

Názov	Druh pomoci	Stav ku koncu roka 2005	Finančné rozhodnutie z roku	Pridelená suma (v mil. EUR)	Vyplatená suma ⁽¹⁾ (v mil. EUR)
MEDA I					
(záväzky spolu: 254 mil. EUR)					
Industrial Modernisation Programme (IMP) (dodatocný záväzok vzniknutý v roku 2003; 5 mil. EUR)	projekt	prebieha	1999	40	34
Project Management Unit (PMU) for the Greater Amman Water Sector Improvement Programme (dodatocný záväzok vzniknutý v roku 2003; 2 mil. EUR)	projekt	prebieha	1999	5	5
Protection and Promotion of Cultural Heritage in the Hashemite Kingdom of Jordan	projekt	prebieha	1999	4	1
Vybrané projekty v rámci MEDA I spolu				49	40
MEDA II					
(celkové záväzky k 2005: 262 mil. EUR)					
Support for Regulatory Reform and Privatisation (SRRP)	projekt	prebieha	2001	20	5
Support to the implementation of the association agreement (SAAP I)	projekt	prebieha	2002	20	13
Institutional Support to Aqaba Special Economic Zone Authority (AZESA)	projekt	prebieha	2002	10	3
Structural Adjustment Facility III – SAF III	rozpočtová podpora	prebieha	2002	60	60
Support to Poverty Reduction through Local Development – Jordan	rozpočtová podpora	prebieha	2004	30	6
Vybrané projekty v rámci MEDA II spolu				140	87

(¹) Vráťane výplát do konca roka 2005.

MAROKO

Názov	Druh pomoci	Stav ku koncu roka 2005	Finančné rozhodnutie z roku	Pridelená suma (v mil. EUR)	Vyplatená suma ⁽¹⁾ (v mil. EUR)
MEDA I					
(záväzky spolu: 660 mil. EUR)					
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Maroc	projekt	prebieha	1998	38	30
Appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS)	projekt	prebieha	1998	20	10
Appui aux institutions financières de garantie aux PME (PAIGAM)	projekt	prebieha	1998	30	27
Eau et assainissement en milieu rural – PAGER	projekt	prebieha	1997	40	25
Routes et pistes rurales au Nord du Maroc	projekt	ukončený	1997	30	27
MEDA I spolu				158	119
MEDA II					
(celkové záväzky k 2005: 812 mil. EUR)					
Développement rural et participatif dans le Moyen Atlas Central – KHENIFRA	projekt	prebieha	2000 2005	9 6	5
Programme d'appui Budgétaire à la réforme du secteur des Transports au Maroc (PAB Transports)	rozpočtová podpora	prebieha	2003	96	76
Programme d'appui à la réforme de l'Administration Publique au Maroc	rozpočtová podpora	prebieha	2004	79	60
Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association	projekt	prebieha	2002	5	0,3
MEDA II spolu				195	144

(¹) Vráťane výplat do konca roka 2005.

ODPOVEDE KOMISIE

ZHRNUTIE

V. Napriek omeškaniu na začiatku programu, ktoré vzniklo čiastočne preto, že právny rámec pre MEDA I bol pripravený až v neskoršom štádiu, sa od roku 2000 situácia pri MEDA II podstatne zlepšila. Z toho vyplýva, že konkrétne výsledky sa nemôžu ešte úplne zmerať, pretože mnohé projekty ešte neboli dokončené. Hoci finančná podpora ES pre partnerské stredomorské krajiny je vo vzťahu k celkovému vládnomu rozpočtu obmedzená, často je však veľmi významná z pohľadu rozpočtu určeného na splnenie základných potrieb reforiem sociálnej politiky.

VI. Oneskorenia pri uskutočňovaní programu, ktoré sa občas zistili, boli často spôsobené dodržiavaním postupov verejného obstarávania. Oneskorenia sa pohybujú podľa charakteru postupov priemerne v dĺžke 6 – 8 mesiacov. Tento čas je následkom prísneho rešpektovania zásad rovnosti a nediskriminácie. Komisia nedávno vyvinula významné úsilie na zjednodušenie, ktoré vyjadřila vypracovaním praktickej príručky pre zmluvné postupy v oblasti vonkajšej pomoci, ktorá vstúpila do platnosti 1. februára 2006.

VII.

(1. zarážka) Komisia súhlasí s odporúčaním Dvora audítorov. V rámci programovania nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) budú strategické ciele, tak ako sú definované v strategických dokumentoch krajín, v súlade s akčnými plánmi.

Vo fáze programovania ukazovatele spravidla nadväzujú na program vládnej reformy. Ukazovatele špecifických výsledkov sú definované počas identifikačnej fázy a sú základom monitorovania a hodnotenia.

(2. zarážka) Vymedzenie priorit v rámci nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) bude založené na cieľoch európskej politiky susedstva (ENP) a prioritách akčného plánu ENP. Koherencia sa zabezpečí prostredníctvom sústreďovania sa na reformy politik, právnej úpravy a predpisov vo vybraných oblastiach politickej, hospodárskej a sociálnej sféry v partnerských krajinách. Podpora bude zabezpečená prostredníctvom obmedzeného počtu programov.

(3. zarážka) Prioritou Komisie zostáva hľadanie najlepších postupov pri riadení projektov. Komisia bude naďalej podporovať rastúcu úlohu partnerských krajín pri výbere najvhodnejších činností a nástrojov spolupráce. V implementačnej fáze bude Komisia naďalej prechádzať, a keď to bude možné, aj urýchľovať prechod z tradičných projektov na opatrenia na podporu sektorov, ako aj zvyšovať spoluprácu s občianskou spoločnosťou.

KOMENTÁR

15. Komisia priznáva, že Maroku pridelená podpora väčšiemu počtu projektov ako v prípade Egypta a Jordánska. Napriek tomu bol program MEDA aj v Maroku zameraný na dané ciele, hoci sa hľadal spôsob, ako uspokojiť širší rozsah zistených a schválených potrieb. Nové programovanie založené na skúsenostiach a výsledkoch z minulosti sa výslovne zameria na sociálny a hospodársky rozmer, na ktorý sa jasne odkazuje v akčnom pláne.

16. Komisia berie na vedomie návrh Dvora audítorov týkajúci sa pripravovanej tvorby strategických dokumentov krajín. Vymedzenie priorit v rámci nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) bude založené na cieľoch európskej politiky susedstva (ENP) a prioritách akčného plánu ENP. Koherencia sa zabezpečí prostredníctvom sústreďovania sa na reformy politik, právnej úpravy a predpisov vo vybraných oblastiach politickej, hospodárskej a sociálnej sféry v partnerských krajinách. Podpora bude zabezpečená prostredníctvom obmedzeného počtu programov.

26. Pozri odpoveď v odseku 39.

28. Napriek omeškaniu na začiatku programu, ktoré vzniklo čiastočne preto, lebo právny rámec MEDA I bol pripravený až v neskoršom období, sa od roku 2000 situácia pri MEDA II podstatne zlepšila. Z toho vyplýva, že konkrétne výsledky sa nemôžu ešte úplne zmerať, pretože mnohé projekty ešte neboli dokončené.

30. Pravidlo d + 3 uvedené v článku 166 nariadenia o rozpočtových pravidlách v skutočnosti zaviedlo časové obmedzenie pri riadení vonkajšej pomoci, pokiaľ ide o jednotlivé zmluvy a dohovory (okrem auditu a hodnotenia), a zaviedlo, že dohody o financovaní sa musia uzatvoriť najneskôr do troch rokov od dátumu rozpočtového záväzku (lehota nazvaná n + 1 je zahrnutá v lehote d + 3). Výsledky tohto pravidla budú viditeľné prvýkrát tento rok vzhľadom na to, že nariadenie vstúpilo do platnosti 1. januára 2003.

31. Vo všeobecnosti je finančná podpora ES partnerským stredomorským krajinám obmedzená vo vzťahu k celkovému vládnomu rozpočtu, často je však veľmi významná z pohľadu rozpočtu určeného na splnenie základných potrieb reforiem sociálnej politiky.

39. Postupy verejného obstarávania v rámci vonkajšej pomoci sa môžu ukončiť do 6 až 7 mesiacov, pokiaľ ide o služby a dočasnú prácu, a do 7 do 8 mesiacov, pokiaľ ide o prácu. Pokiaľ ide o postupy verejnej súťaže, ktoré sa spravujú prísnymi pravidlami vyplývajúcimi z nariadenia o rozpočtových pravidlách, ich

vykonávacími pravidlami a judikatúrou Súdneho dvora, tieto postupy sú závislé od formálnych opatrení zaručujúcich uplatňovanie zásady rovnosti a nediskriminácie. Komisia vyvinula značné úsilie na zjednodušenie ich porozumenia. Na tento účel útvary Komisie vypracovali praktickú príručku pre zmluvné postupy v oblasti vonkajšej pomoci, ktorá vstúpila do platnosti 1. februára 2006. Táto príručka obsahuje zhrnutie všetkých uplatňovaných pravidiel a objasňuje ich rozsah: napríklad za platnú ponuku sa musí odteraz považovať tá, ktorá príde v určenej lehote a rešpektuje formálne požiadavky podania. Pokiaľ ide o pravidlá pôvodu, je potrebné spresniť, že aj keď sa zachovala zásada, že pôvod podmieňuje oprávnenosť trhu, sú možné výnimky, najmä ak výrobky a materiály nie sú na danom trhu k dispozícii.

41. Je pravda, že pravidlo d + 3 sa často vníma tak, že spôsobuje isté prekážky pri riadení vonkajšej pomoci. Zmena tohto pravidla by však vyžadovala aj zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách, teda dokumentu Rady. Túto problematiku preskúmajú v tejto súvislosti príslušné útvary Komisie.

43. V rámci programovania nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) budú strategické ciele, ktoré sú vymedzené v strategických dokumentoch krajín, v súlade s akčnými plánmi.

Vo fáze programovania ukazovatele spravidla nadväzujú na program vládnej reformy. Ukazovatele špecifických výsledkov sú definované počas identifikačnej fázy a sú základom monitorovania a hodnotenia, tak ako to opísal Dvor audítorov v odseku 44.

47. b) Nezávislí experti, ktorí v roku 2005 pripravili strednodobé hodnotenie programu MEDA, vyhodnotili dôležité aspekty programu pozitívne, predovšetkým politický význam, smerovanie politiky, finančné výsledky počas posledných piatich rokov, nástroje preorientované na sektorové opatrenia, úspešný proces decentralizácie a novelizáciu predpisov programu MEDA v roku 2000. Napriek tomu si Komisia uvedomuje, že niektoré aspekty si vyžadujú pozornosť. Toto sa týka najmä relatívne nízkej úrovne finančných zdrojov, rozdelenia úloh v programovacom cykle, zabezpečenia vhodného profilu zamestnancov a spätnej väzby zo skúseností z minulosti. Tieto potrebné zlepšenia musia byť zahrnuté v hlavnej rámcovej štruktúre prechodu na nový nástroj ENPI, ktorý nahradí program MEDA od roku 2007.

ZÁVERY

50. Program MEDA sa aj v Maroku zameriaval na dané ciele, hoci sa hľadal spôsob uspokojenia širšieho rozsahu zistených a schválených potrieb. Nové programovanie založené na skúsenostiach a výsledkoch z minulosti sa výslovne zameria na sociálny a hospodársky rozmer, na ktorý sa jasne odkazuje v akčnom pláne.

51. Napriek omeškaniu na začiatku programu, ktoré vzniklo čiastočne preto, lebo právny rámec MEDA I bol pripravený až v neskoršom období, sa od roku 2000 situácia pri MEDA II podstatne zlepšila. Z toho vyplýva, že konkrétne výsledky sa nemôžu ešte úplne zmerať, pretože mnohé projekty ešte neboli dokončené.

55. Oneskorenia pri uskutočňovaní programu, ktoré sa občas zistili, boli často spôsobené dodržiavaním postupov verejného obstarávania. Oneskorenia sa pohybujú podľa charakteru postupov priemerne od 6 do 8 mesiacov. Tento čas je následkom prísneho rešpektovania zásad rovnosti a nediskriminácie. Komisia nedávno vyvinula významné úsilie pri zjednodušovaní, ktoré vyjadrila vypracovaním praktickej príručky pre zmluvné postupy v oblasti vonkajšej pomoci, ktorá vstúpila do platnosti 1. februára 2006.

56. Pravidlo d + 3 uvedené v článku 166 nariadenia o rozpočtových pravidlách v skutočnosti zaviedlo časové obmedzenie pri riadení vonkajšej pomoci, pokiaľ ide o jednotlivé zmluvy a dohody (okrem auditu a hodnotenia), a zaviedlo, že dohody o financovaní sa musia uzatvoriť najneskôr do troch rokov od dátumu rozpočtového záväzku (lehota nazvaná n + 1 je zahrnutá v lehote d + 3). Výsledky tohto pravidla budú viditeľné prvýkrát tento rok vzhľadom na to, že nariadenie vstúpilo do platnosti 1. januára 2003.

Je pravda, že pravidlo d + 3 sa často vníma tak, že spôsobuje isté prekážky pri riadení vonkajšej pomoci. Zmena tohto pravidla však zahŕňa aj zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách, teda dokumentu Rady. Túto problematiku preskúmajú v tejto súvislosti príslušné útvary Komisie.

Platí, že pravidlo d + 3 sa často vníma tak, že kladie isté množstvo ťažkostí pri riadení vonkajšej pomoci. Zmena tohto pravidla by však predpokladala aj zmenu nariadenia o rozpočtových pravidlách, teda dokumentu Rady. Príslušné útvary Komisie preskúmajú túto problematiku v tejto súvislosti.

ODPORÚČANIA

58.

(1. zarážka) Komisia súhlasí s odporúčaním Dvora audítorov. V rámci programovania nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) budú strategické ciele v súlade s akčnými plánmi.

Vo fáze programovania ukazovatele spravidla nadväzujú na program vládnej reformy. Ukazovatele špecifických výsledkov sú definované počas identifikačnej fázy a sú základom monitorovania a hodnotenia.

(2. zarážka) Vymedzenie priorít v rámci nástroja európskeho susedstva a partnerstva (ENPI) bude založené na cieľoch európskej politiky susedstva (ENP) a prioritách akčného plánu ENP. Koherencia sa zabezpečí prostredníctvom sústredujú sa na reformy politik, právnej úpravy a predpisov vo vybraných oblastiach politickej, hospodárskej a sociálnej sféry v partnerských krajinách. Podpora bude zabezpečená prostredníctvom obmedzeného počtu programov.

(3. zarážka) Komisia nedávno vyvinula významné úsilie pri zjednodušovaní, ktoré vyjadřila vypracovaním praktickej príručky pre zmluvné postupy v oblasti vonkajšej pomoci, ktorá vstúpila do platnosti 1. februára 2006.

Prioritou Komisie naďalej zostáva hľadanie najlepších postupov pri riadení projektov. Analýza osvedčených postupov poskytla tieto nahliadnutia do úspešnosti projektu: projekt zabezpečuje

komplexný prístup, má veľmi spoľahlivú funkčnú spoluprácu a je dobre riadený. Zabezpečuje tiež sledovanie *ex post* s cieľom zabezpečiť udržateľnosť a poskytnúť prostriedky na obhajobu záujmov. Na dosiahnutie týchto cieľov bude Komisia naďalej podporovať rastúcu úlohu partnerských krajín pri výbere najvhodnejších činností a nástrojov spolupráce. V implementačnej fáze bude Komisia naďalej pokračovať, a keď to bude možné, aj urýchľovať prechod z tradičných projektov na opatrenia na podporu sektorov, ako aj zvyšovať spoluprácu s občianskou spoločnosťou.