



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.11.2006
KOM(2006)674 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

Výroční zpráva nástroje předvstupních strukturálních politik (ISPA) 2005

SEK(2006)1430

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Rozpočet ISPA	3
3.	Financování projektu.....	3
3.1.	Nové projekty ISPA	3
3.2.	Projekty financované během období 2000-2005.....	4
3.3.	Platby.....	5
4.	Technická pomoc	5
4.1.	Technická pomoc z podnětu přijímající země	5
4.2.	Technická pomoc z podnětu Komise	6
5.	Řízení a provádění.....	7
5.1.	Monitorování projektů	7
5.2.	Finanční správa a kontrola – včetně EDIS	8
5.3.	Hodnocení rizik.....	9
5.4.	Zjištění Evropského účetního dvora.....	9
5.5.	Spolufinancující partneři – Evropská investiční banka (EIB), Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) a KfW	9
6.	Přínos pro politiky Společenství	9
6.1.	Veřejné zakázky	9
6.2.	Politika životního prostředí	10
6.3.	Dopravní politika:	10
7.	Koordinace mezi předvstupními nástroji	10

ZPRÁVA KOMISE

Výroční zpráva o nástroji předvstupních strukturálních politik (ISPA) 2005

Tato zpráva se předkládá v souladu s článkem 12 nařízení o ISPA. Jde o 6. výroční zprávu týkající se činnosti ISPA v roce 2005.

Informace uvedené v této zprávě jsou podrobněji rozpracovány v pracovním dokumentu útvarů Komise (příloha této zprávy).

1. ÚVOD

Na základě zasedání Evropské rady v červnu 2004, které přijalo jako kandidátskou zemi Chorvatsko, nyní zpráva vedle Bulharska a Rumunska zahrnuje i Chorvatsko, které má nárok na pomoc z ISPA od 1. ledna 2005.

2. ROZPOČET ISPA

V roce 2005 bylo nástroji ISPA z rozpočtu Komise přiděleno 525,7 mil. EUR. Položky pokryly veškeré výdaje na spolufinancování projektů (opatření) v přijímajících zemích v oblasti životního prostředí a dopravy, stejně jako na poskytování technické pomoci, bez ohledu na to, zda opatření technické pomoci byla zahájena přijímajícími zeměmi nebo Komisí.

Tabulka 1: Rozpočet ISPA v roce 2005 – v eurech

Rozpočtová linie	Položky závazků	Provedené závazky	Provedené platby
Funkční rozpočtová linie B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Provozní rozpočtová linie B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Celkem	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANCOVÁNÍ PROJEKTU

3.1. Nové projekty ISPA

V roce 2005 Komise schválila 24 nových opatření ISPA, která se týkají 11 investic v oblasti životního prostředí a 4 investic v odvětví dopravy, a rovněž 8 projektů technické pomoci – 7 v odvětví dopravy a 1 v oblasti životního prostředí – a jedno horizontální opatření technické pomoci. Celkový příspěvek ISPA v uvedeném roce činil 493 mil. EUR, což představuje průměrnou grantovou sazbu 70 % celkových způsobilých projektových nákladů ve výši 705 mil. EUR. Závazky v celkové výši

521,9 mil. EUR byly použity na nové projekty (312 mil. EUR) a rovněž na probíhající projekty, které byly přijaty již v minulých letech.

V oblasti životního prostředí zahrnovala podpora ISPA zejména projekty na sběr a úpravu odpadních vod, ale i dva projekty týkající se pevného odpadu. Nejvýznamnějším projektem v odvětví dopravy byl kombinovaný železniční a silniční projekt.

Tabulka 2: Nové projekty schválené v roce 2005 – v eurech

Odvětví	Projekty počet	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA	Grantová sazba %	Závazky v roce 2005
Životní prostředí	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Doprava	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horizontální technická pomoc	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Celkem	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Projekty financované během období 2000-2005

Během období 2000 až 2005 podpořil grant Komise 96 projektů na základě návrhů podaných Bulharskem, Chorvatskem a Rumunskem: 65 návrhů se týkalo oblasti životního prostředí, 28 odvětví dopravy a tři případy se týkaly horizontálních opatření technické pomoci (z toho dva směřovaly k zavedení rozšířeného systému decentralizovaného provádění (EDIS) a jeden se týkal organizace monitorovacích výborů). Tyto projekty představují celkové projektové náklady ve výši 4,7 mld. EUR, z nichž 4,3 mld. jsou způsobilé pro financování ISPA. Fondy ISPA přispěly na tyto způsobilé investiční náklady 67 %, neboli 2,9 mld. EUR. Mezi oběma těmito odvětvími byla zachována přísná rovnováha.

Na konci roku 2005 bylo již přiděleno přes 97 % prostředků vyčleněných pro tři přijímající země pro období 2000 až 2006, a z těchto prostředků bylo téměř 83 % již vázaných.

Tabulka 3: Projekty schválené v roce 2000-2005 – v eurech

Odvětví	Rozhodnutí o projektu počet	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA	Průměrná grantová sazba %	Závazky
Životní prostředí	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Doprava	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horizontální technická pomoc	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Celkem	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Platby

Celkové platby ISPA v roce 2005 dosáhly výše 229 mil. EUR, což představuje zvýšení o nejméně 73,5 % v porovnání s platbami provedenými v roce 2004 (132,2 mil. EUR). Koncem období 2000-2005 bylo vyplaceno téměř 559 mil. EUR, což představuje 23,3 % rozpočtových závazků provedených v tomto období.

Tabulka 4: Platby – v eurech

Odvětví	2000-2004	2005	Celkem
Životní prostředí	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Doprava	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Technická pomoc	924 524	58 800	983 324
Celkem	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TECHNICKÁ POMOC**4.1. Technická pomoc z podnětu přijímající země**

Opatření technické pomoci pro *přípravu projektů* mají zajistit, aby přijímající země mohly Komisi včas předložit dostatečný počet kvalitních projektů určených pro financování včetně budoucího financování z Fondu soudržnosti a z nástroje předvstupní pomoci IPA. Obdobně cílem opatření technické pomoci pro *posílení institucí* je posílit správní kapacitu přijímajících zemí v oblasti řízení a monitorování rozsáhlých investic do infrastruktury.

V roce 2005 bylo schváleno 7 žádostí týkajících se přípravy projektů a / nebo budování institucí v oblasti dopravy a jedna žádost týkající se přípravy projektů v oblasti životního prostředí.

Tabulka 5: Nové projekty technické pomoci schválené v roce 2005 – v eurech

Odvětví	Počet projektů	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA	Grantová sazba %	Závazky
Životní prostředí	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Doprava	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horizontální technická pomoc	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Celkem	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

Pokud jde o období 2000-2005, bylo z ISPA přiděleno přes 119 mil. EUR na více než 20 projektů týkajících se budování institucí nebo přípravy projektů.

Tabulka 6: Technická pomoc z podnětu přijímající země v roce 2000-2005 (v eurech)

Odvětví	Počet projektů	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA
Životní prostředí	7	67 481 000	47 448 500
Doprava	11	84 461 560	70 126 620
Horizontální technická pomoc	3	1 633 308	1 633 308
Celkem	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Technická pomoc z podnětu Komise

Komise provádí tyto činnosti technické pomoci buď formou opatření přijímaných *ad hoc*, která byla zahájena v předchozích letech, nebo v rámci *akčních programů technické pomoci*:

- *Činnosti technické pomoci prováděné mimo akční programy technické pomoci* zahrnují smlouvy o službách na poskytování technické a finanční odbornosti GR pro regionální politiku s cílem napomáhat schvalování projektů a rozvoji politiky. Pomoc při interním převádění činností na delegace ES byla ukončena v roce 2004.

- *Činnosti technické pomoci financované podle „Akčního programu technické pomoci 2001“* zahrnují organizaci statutárních monitorovacích výborů ISPA, strategickou analýzu Via Baltica, podporu zvyšování kvality veřejných služeb financovaných ISPA v odvětví vodního hospodářství a odpadů a poradenství v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru.

- Činnosti technické pomoci financované podle „Akčního programu technické pomoci 2004-2006“ jsou pokračováním Akčního programu technické pomoci 2001, třebaže se soustřeďují pouze na Bulharsko a Rumunsko, a zahrnují nové rámcové smlouvy pro hodnocení navrhovaných projektů ISPA, které byly dříve financovány mimo akční programy. Vedle těchto smluv zahrnují činnosti externí podporu úkolů dohledu delegací ES, zlepšování kvality projektů v oblasti životního prostředí a dopravy v průběhu celého cyklu projektu a oceňování a kontrolu kvality projektů ze strany EIB.

- Činnosti technické pomoci financované podle „Akčního programu technické pomoci 2005-2006 pro Chorvatsko“ poskytují delegaci ES v Záhřebu zdroje na provádění úkolů dohledu (interně i externě), které se vztahují k zavádění ISPA v rámci převádění řídicích pravomocí.

Tabulka 7: Technická pomoc z podnětu Komise 2000-2005 – v eurech

Činnost	Orientační rozdělení	Závazky	Platby
Činnosti mimo akční programy	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Akční program 2001(*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Akční program 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Akční program 2005-2006 pro Chorvatsko	1 200 000	400 000	-
Celkem	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(*) včetně některých činností vztahujících se k zemím přijímajícím pomoc z ISPA, které se staly členskými státy v roce 2004

5. ŘÍZENÍ A PROVÁDĚNÍ

5.1. Monitorování projektů

Zatímco první projekty ISPA schválila Komise v roce 2000, bylo provádění těchto projektů zahájeno nejdříve v roce 2001, a to převážně prostřednictvím nabídkového řízení na smlouvy o službách týkajících se dohledu nad prováděním. Vzhledem k pravidelným zpožděním při nabídkových řízeních a zadávání smluv byly první skutečné smlouvy na zadávání zakázek uzavřeny až v roce 2002. Od té doby získala praxe v této oblasti na dynamice, o čemž svědčí pokrok v platbách Komise vnitrostátním orgánům.

V případě dvou přístupujících zemí Bulharska a Rumunska však zůstalo hlavním úkolem zavádění ISPA v roce 2005 i nadále řešení správních nedostatků. Přestože audit, který Komise provedla v roce 2005, vykazoval určitý pokrok v oblasti implementačních agentur ISPA, vyžadovaly výsledky dosažené v klíčových oblastech personální politiky, zadávání veřejných zakázek a finančního řízení

nepřetržité monitorování a je nutno je dále podporovat. V několika případech došlo při realizaci projektů k více než dvouletému zpoždění oproti původním plánům. V několika případech trvala Komise spolu s vnitrostátními orgány na tom, aby veřejní zadavatelé a v odvětví životního prostředí i koneční příjemci zaujali aktivní přístup, účinně si osvojili různé etapy cyklu projektu a posílili koordinaci mezi subjekty, kterých se projekt týká.

V Chorvatsku, kde byly první dva projekty schváleny až v prosinci 2005, zavádění dosud nezačalo.

5.2. Finanční správa a kontrola – včetně EDIS

Hlavní požadavky na finanční správu a kontrolu v rámci ISPA, včetně řešení nesrovnalostí, se podobají požadavkům použitelným pro Fond soudržnosti a strukturální fondy. Vztahují se k vytvoření interních systémů finanční kontroly a průhledných a nediskriminačních postupů zadávání zakázek, k přesnosti hlášených výdajů, ke schopnosti provádět přiměřený interní audit a k odpovídajícímu řešení nesrovnalostí.

V roce 2005 zahrnovala auditní činnost ve vztahu k *Bulharsku a Rumunsku* 8 auditů, které se do značné míry zaměřily na pozorné sledování zavádění akčních plánů a dodržování lhůt dohodnutých s vnitrostátními orgány v roce 2004, prováděné přímo na místě, a na sledování pokroku při zavádění systému rozšířené decentralizace (*EDIS*), který umožní upustit od předběžného schvalování nabídkových řízení a zadávání smluv Komisí.

V případě *Rumunska* se úroveň věrohodnosti zavedených systémů v porovnání s rokem 2004 dosti radikálně zvýšila. Na počátku roku 2006 obdržela Komise žádost o schválení systému EDIS pro všechny implementační agentury ISPA. Po dokončení konečného ověřovacího auditu bylo v červnu 2006 schváleno používání systému EDIS ve všech agenturách ISPA.

V případě *Bulharska* byl vzhledem ke značnému úsilí, které bylo v roce 2005 vynaloženo na odstranění nedostatků zjištěných v oblasti řízení a kontrolních systémů, nakonec znovu obnoven proces zavádění systému EDIS. Žádost o schválení systému EDIS pro všechny subjekty zapojené do provádění nástroje ISPA byla předložena Komisi koncem dubna 2006 a v současné době ji posuzují útvary Komise. Přetrvávají však dva zvláště významné problémy: otázka zadávání veřejných zakázek a nedostatek zkušených pracovníků s odpovídající kvalifikací. Navzdory přísnému dohledu delegace ES nad zadáváním veřejných zakázek jsou zkušenosti ISPA v této oblasti charakterizovány častými stížnostmi, obviněními apod.

V těchto zemích byla také provedena řada auditů projektů, jejichž hlavní zjištění zpravidla odrážela nedostatky zjištěné při auditech systémů, zejména nedostatečnou kvalitou dokumentace nabídkových řízení a zadávání smluv, nesprávné postupy při procesu zadávání veřejných zakázek, nutnost zkvalitnit ověřování prohlášení o výdajích, osvědčování nezpůsobilých výdajů, nedostatek (přiměřených) podkladů a nedostatečné dodržování požadavků na propagaci a informace. Jak bylo uvedeno výše, neustále se opakuje problém nedostatku zkušených pracovníků s odpovídající kvalifikací a jejich vysoká fluktuace. Vzhledem k tomu, že tato situace bude

pravděpodobně hlavním omezením efektivního využití budoucího Fondu soudržnosti a strukturálních fondů, bude zajištěno pečlivé sledování pokroku v tomto ohledu.

Chorvatské orgány ze své strany znásobily úsilí při přípravách na zavedení systému decentralizovaného provádění (*DIS*) pro PHARE a ISPA. Díky tomu jim mohla Komise v únoru 2006 svěřit decentralizovanou správu pomoci poskytované v rámci ISPA (přičemž delegace ES stále provádí předběžné kontroly).

5.3. Hodnocení rizik

Podle systému předběžného schvalování se strategie auditu pro přijímající země do značné míry zaměřuje na prevenci, aby bylo zajištěno, že každá země disponuje dostatečnými kontrolními postupy provádění projektů a plateb. Následující kola auditů včetně všech etap EDIS se zaměřují na určení nedostatků ve struktuře systémů dohledu a kontroly a na ověřování, zda jsou doporučení prováděna a nedostatky odstraňovány.

5.4. Zjištění Evropského účetního dvora

Ve své *výroční zprávě týkající se rozpočtového roku 2004* vyjádřil Účetní dvůr obecné stanovisko týkající se nástrojů předvstupní pomoci v tom smyslu, že hlavní systémy dohledu a kontroly jsou celkově uspokojivé a v praxi fungují, přestože na úrovni implementačních agentur nadále existují určitá rizika. Toto stanovisko bylo potvrzeno při přezkumu činností ISPA v roce 2005, na jehož základě Účetní dvůr doporučil Komisi dotčené systémy pečlivě monitorovat.

5.5. Spolufinancující partneři – Evropská investiční banka (EIB), Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) a KfW

Komise byla s těmito úvěrovými institucemi v pravidelném kontaktu vzhledem k jejich odborným znalostem v oblasti přípravy a provádění projektů a tam, kde to bylo možné, organizovala společné mise v oblasti identifikace a schvalování projektů, na které bylo třeba získat financování prostřednictvím úvěru. V roce 2005 poskytla EIB úvěr na dva projekty, EBRD na šest projektů a KfW na dva projekty.

6. PŘÍNOS PRO POLITIKY SPOLEČENSTVÍ

6.1. Veřejné zakázky

Ukázalo se, že hlavním problémem přistupujících přijímajících zemí je splnění právních požadavků na řádné, spravedlivé a transparentní zadávání veřejných zakázek podle návodu PRAG (*Practical Guide to Phare, Ispa and Sapard contract procedures*). To vyplývá ze skutečnosti, že kvalifikace zaměstnanců v těchto zemích není vždy na úrovni nezbytné pro řízení komplexních projektů infrastruktury, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek a uzavírání smluv. Vzhledem k obtížím v této oblasti vynaložila Komise značné úsilí na rozvoj činností v oblasti technické pomoci, které se zaměřily na posilování znalostí přijímajících zemí v oblasti zadávání veřejných zakázek, systémů a postupů. Mimo jiné pořádala i nadále různé semináře a vzdělávací akce včetně šíření manuálů a praktických příruček.

6.2. Politika životního prostředí

Poskytováním přímé pomoci prioritním projektům v oblasti životního prostředí urychluje ISPA provádění politiky životního prostředí a dosahování souladu s normami EU v přijímajících zemích. Zejména byly posíleny správní schopnosti s ohledem na plánování investic a stanovení priorit v oblasti životního prostředí a bylo také dosaženo stálého pokroku v řádném provádění směrnice o posuzování dopadů na životní prostředí, včetně hledisek souvisejících s veřejným projednáváním. Je však nutno, aby se tyto země i nadále zabývaly problémy, které způsobují obtíže orgánům odpovědným za životní prostředí při získávání přiměřených prostředků a zaměstnanců, a také nedostatkem koordinace jednotlivých oblastí politik a strategického plánování.

6.3. Dopravní politika:

Dopravní síť v přijímajících zemích, které byly v případě Bulharska a Rumunska dohodnuty v souladu s TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment –* hodnocení potřeb dopravní infrastruktury), byly navrženy v návaznosti na celoevropské dopravní koridory. Tyto síť jsou používány jako základ pro plánování národních strategií pro dopravu pro účely ISPA, tj. týkají se budování a obnovy úseku, uzlového bodu nebo přístupu k sítím. Šest z výše zmiňovaných koridorů prochází přes území Bulharska, Chorvatska a Rumunska. Podle nových pokynů Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (TEN-T), se tři z prioritních projektů sítě (*silnice v ose Igoumenitsa/Patra-Athény-Sofie-Budapešť, vnitrozemská vodní cesta Rýn/Mása-Mohan-Dunaj a železnice v ose Athény-Sofie-Budapešť-Vídeň-Praha-Norimberk/Drážďany*) dotýkají os, které zahrnují Bulharsko a Rumunsko, a jedné osy, která zahrnuje Chorvatsko (*železnice v ose Lyon-Terst-Divaca/Koper-Divaca-Lublaň-Budapešť-hranice s Ukrajinou*).

7. KOORDINACE MEZI PŘEDVSTUPNÍMI NÁSTROJI

Podle nařízení o koordinaci zajišťuje Komise úzkou spolupráci mezi třemi předvstupními nástroji - PHARE, SAPARD a ISPA. Nařízení pečlivě určuje oblast, kam směřuje pomoc každého nástroje, čímž zmenšuje případné překrývání jednotlivých nástrojů.

Koordinaci mezi těmito třemi nástroji zajišťuje řídicí výbor PHARE, zatímco další koordinace se provádí prostřednictvím Společného monitorovacího výboru (PHARE), Výboru pro koordinaci mezi útvary a pomocí pravidelných setkání s delegacemi ES v přijímajících zemích.