



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.11.2006
KOM(2006)674 konč.

POROČILO KOMISIJE

Letno poročilo o instrumentu predpristopnih strukturnih politik (ISPA) za leto 2005

SEK(2006)1430

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Proračun ISPA.....	3
3.	Financiranje projektov	3
3.1.	Novi projekti ISPA.....	3
3.2.	Projekti, financirani v obdobju 2000–2005.....	4
3.3.	Plačila.....	5
4.	Tehnična pomoč	5
4.1.	Tehnična pomoč na pobudo države upravičenke.....	5
4.2.	Tehnična pomoč na pobudo Komisije.....	6
5.	Upravljanje in izvajanje	7
5.1.	Spremljanje projekta	7
5.2.	Finančno upravljanje in nadzor – vključno z EDIS (razširjeni decentralizirani izvajalni sistem)	8
5.3.	Ocena tveganja	9
5.4.	Ugotovitve Evropskega računskega sodišča	9
5.5.	Partnerice pri sofinanciranju – EIB, EBRD in KfW	9
6.	Prispevek k politikam Skupnosti.....	9
6.1.	Javna naročila.....	9
6.2.	Okoljska politika	10
6.3.	Prometna politika	10
7.	Usklajevanje predpristopnih instrumentov	10

POROČILO KOMISIJE

Letno poročilo o instrumentu predpristopnih strukturnih politik (ISPA) za leto 2005

To poročilo je predstavljeno v skladu s členom 12 Uredbe o ISPA. Je šesto letno poročilo, ki zajema dejavnosti ISPA v letu 2005.

Podatki iz tega poročila so podrobneje predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije (Priloga k temu poročilu).

1. UVOD

Ker je Evropski svet junija 2004 sprejel Hrvaško kot državo kandidatko, poročilo zdaj poleg Bolgarije in Romunije vključuje tudi Hrvaško, ki je od 1. januarja 2005 upravičena do pomoči ISPA.

2. PRORAČUN ISPA

Za leto 2005 je bilo iz proračuna Komisije instrumentu ISPA dodeljenih 525,7 milijona EUR. Odobritve so pokrile vse stroške za sofinanciranje projektov (ukrepov) v državah upravičenkah na področju okolja in prometa ter za zagotovitev tehnične pomoči, ne glede na to, ali so bile pobudnice ukrepov tehnične pomoči države upravičenke ali Komisija.

Preglednica 1: Proračun ISPA za leto 2005 – v eurih

Proračunska vrstica	Odobritve za prevzem obveznosti	Realizirane obveznosti	Izvedena plačila
Proračunska vrstica za upravno poslovanje B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Operativna proračunska vrstica B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Skupaj	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANCIRANJE PROJEKTOV

3.1. Novi projekti ISPA

Leta 2005 je Komisija odobrila 24 novih ukrepov ISPA v zvezi z 11 naložbami na področju okolja, 4 naložbami v prometnem sektorju in 8 projekti tehnične pomoči – 7 v prometnem in 1 v okoljskem sektorju – in enim horizontalnim ukrepom tehnične

pomoči. Tega leta je skupni prispevek ISPA znašal 493 milijonov EUR, kar predstavlja povprečno stopnjo nepovratnih sredstev v višini 70 % skupnih upravičenih stroškov projektov, ki znašajo 705 milijonov EUR. Obveznosti v višini 521,9 milijona EUR so bile porabljene za nove projekte (312 milijonov EUR) in za tekoče projekte, sprejete v preteklih letih.

V okoljskem sektorju je bila pomoč ISPA dodeljena predvsem projektom zbiranja in čiščenja odpadnih vod, pa tudi dvema projektoma na področju trdnih odpadkov. Najpomembnejši projekt v prometnem sektorju je bil kombinirani železniško-cestni projekt.

Preglednica 2: Novi projekti, odobreni leta 2004 – v eurih

Sektor	Projekti št.	Upravičeni stroški	Prispevek ISPA	Stopnja nepovratnih sredstev %	Obveznosti leta 2005
Okolje	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Promet	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horizontalna tehnična pomoč	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Skupaj	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Projekti, financirani v obdobju 2000–2005

Med letoma 2000 in 2005 se je z nepovratnimi sredstvi Komisije zagotovila pomoč pri 96 projektih na podlagi predlogov, ki so jih predložile Bolgarija, Hrvaška in Romunija: 65 v okoljskem sektorju, 28 v prometnem sektorju in pri treh ukrepih tehnične pomoči (dva za uveljavljanje decentraliziranega izvajanja (*EDIS*) in en za organizacijo nadzornih odborov). Ti projekti predstavljajo skupne stroške projektov v višini 4,7 milijarde EUR, od tega je 4,3 milijarde stroškov upravičenih do financiranja ISPA. Sredstva ISPA so k tem upravičenim stroškom naložb prispevala 67 % ali 2,9 milijarde EUR. Med obema sektorjema je bilo ohranjeno strogo ravnovesje.

Konec leta 2005 je bilo za obdobje 2000–2006 dodeljenih več kot 97 % sredstev, zagotovljenih za tri države upravičenke, od teh sredstev pa jih je bilo porabljenih skoraj 83 %.

Preglednica 3: Projekti, odobreni v obdobju 2000–2005 – v eurih

Sektor	Projektne odločbe št.	Upravičeni stroški	Prispevek ISPA	Povprečna stopnja nepovratnih sredstev %	Obveznosti
Okolje	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Promet	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horizontalna tehnična pomoč	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Skupaj	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Plačila

Leta 2005 so skupna plačila ISPA znašala 229 milijonov EUR, kar je pomenilo 73,5-odstotno povečanje v primerjavi s plačili, izvršenimi leta 2004 (132,2 milijona EUR). Do konca obdobja 2000–2005 je bilo izplačanih 559 milijonov EUR, kar pomeni 23,3% realiziranih proračunskih obveznosti v tem obdobju.

Preglednica 4: Plačila – v eurih

Sektor	2000–2004	2005	Skupaj
Okolje	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Promet	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Tehnična pomoč	924 524	58 800	983 324
Skupaj	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TEHNIČNA POMOČ

4.1. Tehnična pomoč na pobudo države upravičenke

Ukrepi tehnične pomoči za *pripravo projektov* morajo zagotoviti, da države upravičenke pravočasno predložijo zadostno število kakovostnih projektov za financiranje, vključno za prihodnje financiranje iz Kohezijskega sklada in instrumenta za predpristopno pomoč (IPA). Podobno so ukrepi tehnične pomoči za *institucionalno krepitev* namenjeni izboljšanju upravne zmogljivosti upravičenke za upravljanje in spremljanje izvajanja obsežnih naložb v infrastrukturo.

Leta 2005 je bilo odobrenih 7 vlog v zvezi s pripravo projektov in/ali institucionalno krepitvijo v prometnem sektorju ter ena prijava v zvezi s pripravo projektov v okoljskem sektorju.

Preglednica 5: Nova tehnična pomoč – projekti, odobreni leta 2005 – v eurih

Sektor	Št. projektov	Upravičeni stroški	Prispevek ISPA	Stopnja nepovratnih sredstev %	Obveznosti
Okolje	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Promet	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horizontalna tehnična pomoč	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Skupaj	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

V obdobju 2000–2005 je bilo več kot 119 milijonov EUR sredstev ISPA dodeljenih za več kot 20 projektov na področju institucionalne krepitve ali priprave projektov.

Preglednica 6: Tehnična pomoč na pobudo države upravičenke v obdobju 2000–2005 – v eurih

Sektor	Št. projektov	Upravičeni stroški	Prispevek ISPA
Okolje	7	67 481 000	47 448 500
Promet	11	84 461 560	70 126 620
Horizontalna tehnična pomoč	3	1 633 308	1 633 308
Skupaj	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Tehnična pomoč na pobudo Komisije

Komisija izvaja te dejavnosti tehnične pomoči z *ad hoc* ukrepi, ki so bili uvedeni v preteklih letih, ali v okviru *akcijskih programov tehnične pomoči*:

- *Dejavnosti tehnične pomoči, ki se niso začele v okviru akcijskih programov tehnične pomoči*, vključujejo naročila storitev za zagotavljanje tehničnega in finančnega strokovnega znanja in izkušenj, ki bodo v pomoč Generalnemu direktoratu za regionalno politiko pri ocenjevanju projektov in razvoju politik. Pomoč za notranje dejavnosti decentralizacije v okviru delegacij ES je bila zaključena leta 2004.

- *Dejavnosti tehnične pomoči, financirane v okviru „Akcijskega programa tehnične pomoči 2001“*, vključujejo organizacijo zakonsko določenih nadzornih odborov ISPA, strateško analizo Via Baltica, spodbujanje višje kakovosti komunalnih objektov v vodnem sektorju in sektorju odpadkov, ki jih financira ISPA, in svetovanje glede javno-zasebnega partnerstva.

- Dejavnosti tehnične pomoči, financirane v okviru „Akcijskega programa tehnične pomoči 2004–2006“, so nadaljevanje Akcijskega programa tehnične pomoči 2001, vendar se osredotočajo le na Bolgarijo in Romunijo in vsebujejo nove okvirne pogodbe za ocenjevanje predlogov za projekte ISPA, ki se prej niso financirali v okviru akcijskih programov, ampak drugi viri. Dejavnosti poleg teh pogodb vključujejo zunanjo podporo pri nadzornih nalogah delegacij ES, izboljšanje kakovosti okolja in projektov na področju prometa skozi celoten projektni cikel ter ocenjevanje projektov in nadzor kakovosti s strani EIB.

- Dejavnosti tehnične pomoči, financirane v okviru „Akcijskega programa tehnične pomoči 2005–2006 za Hrvaško“ delegaciji ES v Zagrebu zagotavlja vire za izvajanje nadzornih nalog (notranjih in zunanjih) v zvezi z izvajanjem ISPA v okviru decentraliziranega upravljanja.

Preglednica 7: Tehnična pomoč na pobudo Komisije za obdobje 2000–2005 – v eurih

Dejavnost	Okvirne dodelitve sredstev	Obveznosti	Plačila
Dejavnosti izven okvira akcijskih programov	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Akcijski program 2001(*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Akcijski program 2004–2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Akcijski program 2005–2006 za Hrvaško	1 200 000	400 000	-
Skupaj	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(*) Vključno z nekaterimi dejavnostmi v zvezi z državami upravičenkami do pomoči ISPA, ki so postale države članice leta 2004.

5. UPRAVLJANJE IN IZVAJANJE

5.1. Spremljanje projekta

Medtem ko je Komisija prve projekte ISPA odobrila leta 2000, so se ti projekti v najboljšem primeru začeli izvajati leta 2001, navadno z javnim razpisom za naročila storitev v zvezi z nadzorom izvajanja. Zaradi zamud pri javnih razpisih in sklepanju pogodb so bile prve pogodbe za izvedbo del podpisane šele leta 2002. Od takrat je bil dosežen napredek, kar je razvidno tudi iz poteka plačil Komisije nacionalnim organom.

Vendar so v dveh državah pristopnicah, Bolgariji in Romuniji, upravne pomanjkljivosti ostale glavni izziv pri izvajanju ISPA leta 2005. Kljub temu, da so misije za izvedbo revizij, ki jih je Komisija izvedla leta 2005, dosegle določen napredek pri agencijah za izvajanje ISPA, je bilo za rezultate, dosežene na ključnih področjih, kot so osebje, javno naročanje in finančno upravljanje, potrebno stalno spremljanje, ki ga je treba še naprej krepiti. V številnih primerih so bile zamude pri izvedbi projektov več kot dve leti od začetnih načrtov. Komisija je ob različnih priložnostih pri nacionalnih organih vztrajala, naj naročniki ter v okoljskem sektorju končni upravičenci sprejmejo proaktiven pristop, da bi bolje obvladali različne stopnje projektnega cikla, in okrepijo koordinacijo med zainteresiranimi stranmi projekta.

Na Hrvaškem se izvajanje še ni začelo, saj sta bila prva dva projekta odobrena šele decembra 2005.

5.2. Finančno upravljanje in nadzor – vključno z EDIS (razširjeni decentralizirani izvajalni sistem)

V okviru ISPA so glavne zahteve za finančno upravljanje in nadzor, vključno z obravnavo nepravilnosti, podobne tistim, ki se uporabljajo pri Kohezijskem skladu in strukturnih skladih. Te zahteve zadevajo vzpostavitev sistemov in postopkov za notranji finančni nadzor, ki zagotavljajo transparentne in nediskriminatorne postopke naročil, točnost prijavljenih odhodkov, ustrezno službo za notranjo revizijo, zadostno revizijsko sled in ustrezno obravnavo nepravilnosti.

Leta 2005 je bilo v revizijsko delo v zvezi z *Bolgarijo in Romunijo* vključenih 8 misij za izvedbo revizij, ki so predvsem na kraju samem podrobno spremljale izvajanje akcijskih načrtov in rokov, ki so bili dogovorjeni z nacionalnimi organi leta 2004, in so proučile napredek, dosežen na področju širjenja decentralizacije (*EDIS*), kar, če se decentralizacijo v celoti izvede, omogoča, da Komisija opusti predhodni nadzor javnih razpisov in sklepanja pogodb.

V primeru *Romunije* se je raven zanesljivosti vzpostavljenih sistemov močno povečala v primerjavi z letom 2004. Komisija je na začetku leta 2006 prejela zahtevek za akreditacijo EDIS za vse agencije, ki izvajajo ISPA. Po končnem revizijskem pregledu je bil junija 2006 vsem agencijam omogočen prehod na EDIS za ISPA.

V primeru *Bolgarije* je postopek EDIS ponovno stekel, saj si je leta 2005 znatno prizadevala za odpravo pomanjkljivosti pri upravljanju in nadzornih sistemih. Konec aprila 2006 je bil Komisiji predložen zahtevek za akreditacijo vseh organov za izvajanje ISPA, ki ga trenutno ocenjujejo službe Komisije. Vendar ostajata dve vprašanji: vprašanje javnih naročil in vprašanje pomanjkanja kvalificiranega in izkušenega osebja. Kljub temu, da delegacija ES podrobno nadzira javno naročanje, izkušnje z ISPA pri tem kažejo, da se pogosto pojavljajo pritožbe, obtožbe itd.

V teh državah so bile izvedene tudi številne revizije projektov, glavne ugotovitve teh revizij pa so na splošno odražale pomanjkljivosti, ki so odražale tiste, ugotovljene med revizijo sistemov, tj. nezadostna kakovost dokumentacije o javnih razpisih in sklepanju pogodb, nepravilni postopki pri javnem naročanju, potreba po izboljšanju preverjanja izjav o izdatkih, potrdilo o neupravičenih izdatkih, pomanjkanje

(ustreznih) podpornih dokumentov in pomanjkljivo izpolnjevanje zahtev glede obveščanja javnosti in informacij. Kot je bilo že omenjeno, je stalni problem tudi pomanjkanje kvalificiranega in izkušenega osebja ter pogosto izmenjavanje osebja. Ker bodo te razmere verjetno znatno ovirale tudi učinkovito uporabo prihodnjega Kohezijskega sklada in strukturnih skladov, bo zagotovljeno podrobno spremljanje napredka na tem področju.

Hrvaški organi oblasti pa se pripravljajo na uvedbo decentraliziranega sistema izvajanja (*DIS*) za PHARE in ISPA. To je Komisiji omogočilo, da je februarja 2006 prenesla decentralizirano upravljanje pomoči ISPA (pri čemer delegacija ES še vedno opravlja predhodni nadzor).

5.3. Ocena tveganja

Po sistemu predhodne odobritve se strategija revizije v zvezi z državami upravičenkami osredotoča predvsem na preprečevanje in zagotavlja, da vsaka država uvede dovolj učinkovite postopke za nadzor izvajanja projektov in plačil. Namen nadaljnjih krogov revizij, ki vključujejo vse faze EDIS, je ugotoviti pomanjkljivosti pri vzpostavitvi nadzornih sistemov in preveriti, ali se priporočila upoštevajo in ali so pomanjkljivosti odpravljene.

5.4. Ugotovitve Evropskega računskega sodišča

Sodišče je v svojem *letnem poročilu v zvezi s finančnim letom 2004* podalo splošno mnenje o predpristopnih instrumentih, ki navaja, da nadzorni sistemi v osnovi delujejo dobro in se uporabljajo v praksi, čeprav še vedno obstajajo tveganja na ravni izvajalskih organizacij. To mnenje je bilo potrjeno v okviru omejenega pregleda dejavnosti ISPA leta 2005, zato je Sodišče priporočilo Komisiji, naj podrobno spremlja zadevne sisteme.

5.5. Partnerice pri sofinanciranju – EIB, EBRD in KfW

Zaradi izkušenj teh posojilnih organizacij pri pripravi in izvajanju projektov se je Komisija z njimi redno srečevala in je, če je bilo mogoče, organizirala skupno opredelitev projektov in misije ocenjevanja projektov, za katere je bilo potrebno financiranje s posojili. Leta 2005 je EIB zagotovila posojila za dva projekta, EBRD za šest projektov in KfW za dva projekta.

6. PRISPEVEK K POLITIKAM SKUPNOSTI

6.1. Javna naročila

Izpolnitev zakonskih zahtev za izvajanje učinkovitih, poštenih in transparentnih javnih naročil, kot je določeno v PRAG, je bila največji izziv za pristopne države upravičenke. Vzrok temu je dejstvo, da osebje v teh državah ni vedno dovolj kvalificirano in nima potrebnih spretnosti in znanja za upravljanje zahtevnih infrastrukturnih projektov, zlasti na področju javnih razpisov in sklepanja pogodb. Zaradi težav na tem področju si je Komisija močno prizadevala za razvoj dejavnosti tehnične pomoči, ki so osredotočene na krepitev spretnosti in znanja, sistemov in postopkov o javnih naročilih za prejemnike pomoči. Med drugim je še naprej

organizirala različne seminarje in usposabljanja ter izdajala priročnike in praktične učbenike.

6.2. Okoljska politika

ISPA z zagotovitvijo neposredne pomoči prednostnim projektom za okolje pospešuje izvajanje okoljske politike in spodbuja doseganje skladnosti s standardi EU v državah upravičenkah. Okrepila se je predvsem upravna usposobljenost v zvezi z načrtovanjem okoljskih naložb in določanjem prednostnih nalog, dosežen pa je bil tudi stalen napredek pri ustreznem izvajanju direktive EIA (presoja vplivov na okolje), vključno z vidiki, povezanimi z javno razpravo. Vendar pa morajo te države še naprej reševati probleme, ki nastanejo zaradi težav okoljskih organov pri pridobivanju zadostnih sredstev in osebja ter zaradi pomanjkanja koordinacije med političnimi področji in strateškega načrtovanja.

6.3. Prometna politika

V primeru Bolgarije in Romunije so se prometna omrežja v državah upravičenkah, dogovorjena v skladu z oceno potreb v prometni infrastrukturi (TINA – *Transport Infrastructure Needs Assessment*), gradila skladno z okvirom vseevropskih koridorjev. Ta omrežja se uporabljajo kot podlaga za načrtovanje nacionalne prometne strategije za namene ISPA, kar pomeni, da zadevajo gradnjo ali sanacijo odseka, vozlišča ali dostopa v zvezi z omrežji. Šest od prej navedenih koridorjev poteka prek ozemlja Bolgarije, Hrvaške in Romunije. Po novih smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) se trije prednostni projekti omrežja (*avtocestna os: Igoumenitsa/Patras-Atene-Sofija-Budimpešta, os notranje vodne poti Ren/Meuse-Main-Donava in železniška os Atene-Sofija-Budimpešta-Dunaj-Praga-Nürnberg/Dresden*) nanašajo na osi, ki vključujejo Bolgarijo in Romunijo, ena pa vključuje tudi Hrvaško (*železniška os Lyon-Trst-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budimpešta-ukrajinska meja*).

7. USKLAJEVANJE PREDPRISTOPNIH INSTRUMENTOV

Komisija v skladu z uredbo o usklajevanju zagotavlja tesno sodelovanje med tremi predpristopnimi instrumenti PHARE, SAPARD in ISPA. Uredba natančno določa področja pomoči za vsak instrument in tako zmanjšuje možnost za njihovo prekrivanje.

Upravljalni odbor PHARE zagotavlja usklajevanje med temi tremi instrumenti, medtem ko se nadaljnje usklajevanje izvaja prek Skupnega nadzornega odbora (PHARE), Usklajevalnega odbora notranjih služb in rednih sestankov z delegacijami ES v državah upravičenkah.