



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 1.12.2005
KOM(2005) 612 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE
VÝROČNÍ ZPRÁVA NÁSTROJE PŘEDVSTUPNÍCH STRUKTURÁLNÍCH
POLITIK (ISPA)
2004

{SEC(2005) 1552}

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Rozpočet ISPA	3
3.	Financování projektu.....	4
3.1.	Nové projekty ISPA	4
3.2.	Projekty financované během období 2000-2004.....	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	7
5.3.	EDIS	8
6.	Hodnocení rizik.....	8
6.1.	Zjištění Evropského účetního dvora.....	8
6.2.	Spolufinancující partneři – Evropská investiční banka (EIB) a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)	9
7.	Přínos pro politiky Společenství	9
7.1.	Veřejné zakázky	9
7.2.	Politika životního prostředí.....	9
7.3.	Dopravní politika: od TINA směrem k novým pokynům TEN-T	9
8.	Koordinace mezi předvstupními nástroji	10

Předmluva

Tato výroční zpráva o činnostech nástroje předvstupních strukturálních politik (ISPA) se týká kalendářního roku 2004.

Zpráva obsahuje informace o pátém roce provádění ISPA.

Formát zprávy odpovídá požadavkům článku 12 nařízení o ISPA¹. Byl přijat tak, aby byly zohledněny připomínky Evropského parlamentu, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů.

Předpokládá se, že zpráva bude také sloužit jako užitečný referenční dokument pro kohokoli, kdo má před přistoupením zájem o podporu hospodářské a sociální soudržnosti v kandidátských zemích EU.

1. ÚVOD

Výsledkem přistoupení se počet zemí přijímajících pomoc z ISPA snížil z deseti na dvě; pouze Bulharsko a Rumunsko přijímá v roce 2004 novou finanční pomoc z ISPA. Z tohoto důvodu se zpráva omezuje na činnosti ISPA ve dvou výše zmíněných zemích, zatímco prováděním bývalých projektů ISPA v nových členských státech se zabývá výroční zpráva Fondu soudržnosti 2004.

2. ROZPOČET ISPA

V roce 2004 bylo nástroji ISPA z rozpočtu Komise přiděleno 453,3 mil. EUR. Položky pokryly veškeré výdaje na spolufinancování projektů (opatření) v přijímacích zemích v oblasti životního prostředí a dopravy, stejně jako na poskytování technické pomoci, bez ohledu na to, zda opatření technické pomoci byla zahájena přijímající zemí nebo Komisí.

Tabulka 1: Rozpočet ISPA v roce 2004 – v eurech

Rozpočtová linie	Položky závazků	Provedené závazky	Provedené platby
Dílčí rozpočtová linie B 13.01.04.02	2 100 000	1 890 000	1 696 088
Provozní rozpočtová linie B 13.05.01.01	451 200 000	449 469 968	132 162 924
Celkem	453 300 000	451 359 968	133 859 012

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1267/1999 ze dne 21. června 1999.

3. FINANCOVÁNÍ PROJEKTU

3.1. Nové projekty ISPA

V roce 2004 schválila Komise 11 nových opatření ISPA, která se týkají 9 investic v oblasti životního prostředí a 2 investic v odvětví dopravy, včetně jednoho opatření technické pomoci. Celkový příspěvek ISPA v uvedeném roce činil 452 mil. EUR, což představuje průměrnou grantovou sazbu 58,3 % celkových způsobilých projektových nákladů ve výši 775 mil. EUR. Závazky v celkové výši 449 mil. EUR byly použity na nové projekty (303 mil. EUR) a na probíhající projekty, které byly přijaty již v minulých letech.

Přibližně 56,5 % příspěvku ISPA bylo přiděleno projektům v oblasti ochrany životního prostředí, zejména projektům na sběr a úpravu odpadních vod, ale také na zařízení na odsířování. V odvětví dopravy stojí za zmínku grant poskytnutý pro kombinovaný železniční a silniční most přes řeku Dunaj.

Tabulka 2: Nové projekty schválené v roce 2004 – v eurech

Odvětví	Projekty počet	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA	Grantová sazba %	Závazky
Životní prostředí	9	397 780 000	268 246 300	67,4	178 311 258
Doprava	2	377 452 452	183 734 500	48,7	124 960 302
Celkem	11	775 232 452	451 980 800	58,3	303 271 560

3.2. Projekty financované během období 2000-2004

Během období 2000 až 2004 pomohl grant Komise 72 projektům na základě návrhů podaných Bulharskem a Rumunskem: 53 v oblasti životního prostředí, 17 v odvětví dopravy a jednomu opatření technické pomoci, které má oběma zemím pomoci dosáhnout decentralizovaného provádění (EDIS). Tyto projekty představovaly celkové způsobilé investiční náklady ve výši 3,74 mld. EUR, z nichž 2, 51 mld. neboli 67 % bylo financováno ISPA. Od zahájení ISPA bylo dvěma přijímajícím zemím přiděleno pro období 2000 až 2006 zhruba 84 % vyčleněných prostředků ISPA, z těchto prostředků 75 % již bylo vázaných.

Tabulka 3: Projekty schválené v roce 2000-2004 – v eurech

Odvětví	Rozhodnutí o projektu počet	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA	Průměrná grantová sazba %	Závazky
Životní prostředí	53	1 631 154 563	1 182 478 353	72,5	921 558 749
Doprava	17	2 112 247 242	1 326 144 338	62,8	956 777 621
EDIS	2	1 482 308	1 482 308	100,0	1 303 797
Celkem	72	3 744 884 113	2 510 104 999	67,0	1 879 640 167

Závazky byly rozděleny rovnoměrným způsobem mezi oblast životního prostředí a dopravy, podíl mezi těmito dvěma oblastmi dosáhl výše 49,1 až 50,9.

3.3. Platby

Celkové platby ISPA (včetně těch za decentralizaci) dosáhly výše 132,2 mil. EUR, což představuje zvýšení o nejméně 280 % v porovnání s platbami provedenými v roce 2003 (45,9 mil. EUR).

Koncem období 2000-2004 bylo vyplaceno 329,8 mil. EUR, což představuje 17,5 % rozpočtových závazků provedených v tomto období.

Tabulka 4: Platby – v eurech

Odvětví	2000-2003	2004	Celkem
Životní prostředí	77 964 300	67 584 714	145 549 014
Doprava	119 173 044	64 191 648	183 364 692
EDIS	537 962	386 562	924 524
Celkem	197 675 306	132 162 924	329 838 230

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 z ISPA. Podobně je posílení správní kapacity přijímajících zemí v oblasti řízení a monitorování provádění rozsáhlých investic do infrastruktury cílem opatření technické pomoci pro *posílení institucí*.

V roce 2004 byla schválena jedna žádost, která spojila přípravu projektů s posilováním institucí v oblasti životního prostředí.

Tabulka 5: Technická pomoc z podnětu přijímající země v roce 2000-2004 (v eurech)

Odvětví	Počet projektů	Způsobilé náklady	Příspěvek ISPA
Životní prostředí	6	42 481 000	34 948 500
Doprava	4	9 786 060	7 927 545
EDIS	2	1 482 308	1 482 308
Celkem	12	53 749 368	44 358 353

4.2. Technická pomoc z podnětu Komise

Činnosti technické pomoci z podnětu nebo v zastoupení Komise se soustředily na posilování schopností přijímajících zemí pro přípravu, oceňování a provádění ISPA projektů v souladu se standardy pro řízení fondů Společenství.

A. Činnosti technické pomoci financované podle „Akčního programu technické pomoci 2001“

V rámci tohoto programu, který původně zahrnoval činnosti technické pomoci pro 10 zemí přijímajících pomoc ISPA během období 2001-2003, se v roce 2004 smluvně pokračovalo jen v těch činnostech, které nadále probíhaly i v roce 2004, tj. až do konce dubna v případě 8 přístupujících zemí a až do konce roku 2004 v případě Bulharska a Rumunska. Obecně byly činnosti financovány z vázaných prostředků přidělených během období 2001-2003, které činily 11 860 864 EUR a které koncem roku 2003 nebyly zcela vyčerpány. Týkaly se ustanovení o podpoře monitorovacích výborů, stejně jako poskytování poradních služeb ohledně veřejno-soukromých partnerství.

B. Činnosti technické pomoci financované podle „Akčního programu technické pomoci 2004-2006“

Tento program je pokračováním výše zmíněného *Akčního programu technické pomoci 2001*, třebaže se soustřeďuje pouze na Bulharsko a Rumunsko, a většina jeho oblastí činnosti je podobného rázu jako v programu 2001. V roce 2004 se program zabýval zejména podporou zlepšování kvality projektů v průběhu celého cyklu projektu a pomocí pro oceňování a kontrolu kvality projektových žádostí.

C. Činnosti technické pomoci prováděné mimo „Akční program technické pomoci 2001“ a „Akční program technické pomoci 2004-2006“

V roce 2004 oblasti dotčené činnosti zahrnovaly platby mezd a režijní náklady zaměstnanců ISPA (místní pracovníci) zaměstnaných delegacemi – do konce 30. dubna 2004 včetně 8 přístupujících zemí -, a pomoc pro oceňování a kontrolu kvality projektových žádostí.

Tabulka 6: Technická pomoc z podnětu Komise 2000-2004 – v eurech

Činnost	Orientační rozdělení	Závazky	Platby
Akční program 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Akční program 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Činnosti mimo akční programy	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Celkem	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) Včetně ISPA-10

5. ŘÍZENÍ A PROVÁDĚNÍ

5.1. Monitorování projektů

Pokud jde o účinné provádění projektů ISPA během roku 2004, přijímající země dále zlepšovaly své praktické schopnosti. Má se však nadále za to, že země mají stále možnosti výrazně si osvojit různé etapy cyklu projektu a dále zlepšit koordinaci mezi různými zúčastněnými stranami projektu. Souvztažnou dotčenou oblastí je nedostatek přiměřených finančních a lidských zdrojů na plánování, přípravu a řízení opatření ISPA, zejména v oblasti životního prostředí, stejně jako přetrvávající vysoká fluktuace zaměstnanců.

5.2. Finanční správa a kontrola

Během roku 2004 provedla Komise čtvrté kolo auditu systémů v přijímajících zemích, aby zhodnotila přiměřenost těchto systémů a postupů stanovených pro správu a kontrolu fondů ISPA a jejich soulad s požadavky, které jsou blízké požadavkům použitelným pro Fond soudržnosti a strukturální fondy. Závěry těchto auditů naznačují, že bylo dosaženo pokroku, ale v základních oblastech, jako je vnitřní kontrola, vnitřní audit a soulad s pravidly o zadávání veřejných zakázek, jsou nadále zapotřebí zlepšení.

V případě Rumunska odhalily audity systémů materiální nedostatky takového rozsahu a povahy, že Komise okamžitě v prosinci 2003 a únoru 2004 přerušila platby pro CFR (železniční agentura) a v prosinci 2004 pro všechny prováděcí agentury. Ve výroční zprávě o činnosti GŘ pro regionální politiku za rok 2004 byla představena výhrada týkající se řízení a kontrolního systému ISPA v Rumunsku. V důsledku toho byly rumunské orgány požádány, aby v určených lhůtách provedly opravná opatření.

Současně probíhající audity projektů v přijímajících zemích potvrdily, že veřejné zakázky v celém cyklu projektu nadále představují velmi rizikový krok, což je zřejmé z vysokého procenta zamítnutí hlavních dokumentů nabídkových řízení a ze zdlouhavého postupu uzavírání smluv.

5.3. EDIS

Průběhu stanovování uspokojivého finančního řízení a kontroly systémů pro ISPA byl dán v roce 2001 další rozměr, a to postupem, kterým se přijímající země přibližovaly směrem k *rozšířenému systému decentralizovaného provádění* (EDIS) pro ISPA. Směrování k EDIS a tedy upuštění od předběžného schválení nabídkových řízení a zadávání smluv Komisí, podléhá orientačnímu srovnávání, které se skládá ze 4 etap – první z nich je *posouzení nedostatků*.

Pokrok, kterého dosáhly přijímající země v tomto procesu ke květnu 2005, způsobil znepokojení. V případě Rumunska byl názor externích auditorů na etapu 3 (*ověření shody*) takový, že neshledali, že by kterýkoli ze subjektů zapojených do provádění ISPA splňoval požadavky EDIS. Pokud jde o Bulharsko, závažné problémy v nabídkovém řízení zabránily zahájit etapu 2 (*odstranění nedostatků*) až do poloviny roku 2005.

Za těchto okolností je velmi nepravděpodobné, že by Bulharsko a Rumunsko předložilo žádost o schválení EDIS pro ISPA před polovinou roku 2006, což Komisi před přistoupením neposkytuje mnoho času pro její rozhodnutí o etapě 4 (*schválení*).

6. HODNOCENÍ RIZIK

Podle systému předběžného schválení se strategie auditu s ohledem na přijímající země široce zaměřuje na prevenci, aby bylo zajištěno, že každá země disponuje dostatečnými kontrolními postupy provádění a plateb. Následující kola auditů ve všech etapách EDIS se zaměřují na určení nedostatků ve struktuře systému, a na ověřování, zda doporučení jsou prováděna a nedostatky odstraňovány. Na základě zjištění auditů je však provádění ISPA vystaveno celé řadě rizik, které je třeba v rámci auditu omezit a napravit.

6.1. Zjištění Evropského účetního dvora

Ve své výroční zprávě týkající se finančního roku 2003 vyjádřil Účetní dvůr názor, že Komise v minulosti nepodnikla dostatečná opatření ke stanovení systémů v přijímajících zemích, která by splňovala požadavky ISPA a která by mohla urychlit odstranění předběžných kontrol Komise. Z tohoto důvodu Komise provedla další audity systémů a projektů a dohodla se na akčním plánu s těmi zeměmi, pro které

jsou určena příslušná doporučení Komise v souladu s konkrétním časovým rozvrhem týkajícím se určení systémových nedostatků.

V roce 2004 hodnotil Účetní dvůr také účinnost pomoci ISPA v několika přijímajících zemích, které se staly členskými státy. Z důvodu rozšíření jsou zjištění těchto auditů relevantní také pro země, které v současnosti přijímají pomoc ISPA. Podle názoru Komise většina nedostatků, na které poukázal Účetní dvůr, neměla finanční dopad a byla pouze formální povahy.

6.2. Spolufinancující partneři – Evropská investiční banka (EIB) a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)

Evropská investiční banka a Evropská banka pro obnovu a rozvoj zůstaly privilegovanými partnery při poskytování půjčky na financování projektů ISPA v roce 2004. Odborné vědomosti bank v oblasti rozvrhování kombinace financování formou grantů či půjček, včetně dohod o veřejno-soukromých partnerstvích, byly nadále úspěšné při zlepšování kvality projektů financovaných z ISPA.

7. PŘÍNOS PRO POLITIKY SPOLEČENSTVÍ

7.1. Veřejné zakázky

Ukázalo se, že hlavním úkolem pro přijímající země je splnění právních požadavků na řádné, spravedlivé a transparentní zadávání veřejných zakázek dle PRAG (*Practical Guide to Phare, Ispa and Sapard contract procedures*). Školení o specifických otázkách zadávání veřejných zakázek, stejně jako praktické nástroje (pokyny) jsou zárukou, že zadávání veřejných zakázek a uzavírání smluv probíhá v souladu s vnitrostátními právními předpisy, které jsou harmonizované s normami EU.

7.2. Politika životního prostředí

Poskytováním přímé pomoci prioritním projektům v oblasti životního prostředí urychluje ISPA provádění politiky životního prostředí a soulad 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. Problémy, které způsobují obtíže orgánům odpovědným za životní prostředí při získávání přiměřených prostředků a zaměstnanců, a také nedostatek koordinace jednotlivých oblastí politik a strategického plánování však potřebují být těmito zeměmi shledány jako prioritní záležitost.

7.3. Dopravní politika: od TINA směrem k novým pokynům TEN-T

Dopravní síť v přijímajících zemích, dohodnuté v souladu s TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment – hodnocení potřeb dopravní infrastruktury), byly stavěny v rámci celoevropských dopravních koridorů. Tyto sítě jsou používány jako základ pro plánování národních strategií pro dopravu pro účely ISPA, tj. týkají se budování a obnovy úseku, uzlového bodu nebo přístupu vztahujícímu se k sítím. Čtyři z dříve zmiňovaných koridorů probíhají přes území Bulharska a Rumunska.

Podle nových pokynů Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (TEN-T) se tři z prioritních projektů sítě (PP7: *Silnice v ose Igoumenitsa/Patra-Athény-Sofie-Budapešť*, PP18: *Rýn/Mosele-Mohan-Dunaj* a PP22: *Železnice v ose Athény-Sofie-Budapešť-Vídeň-Praha-Norimberk/Drážďany*) dotýkají os, které zahrnují Bulharsko a Rumunsko.

8. KOORDINACE MEZI PŘEDVSTUPNÍMI NÁSTROJI

Řídící výbor PHARE zajišťuje úzkou koordinaci mezi třemi předvstupními nástroji, PHARE, SAPARD a ISPA. Další koordinace se provádí prostřednictvím Společného monitorovacího výboru (PHARE), Výboru pro koordinaci mezi útvary a pomocí pravidelných setkání s delegacemi ES v přijímajících zemích.