



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 30.11.2006
KOM(2006)746 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**CELKOVÁ ZPRÁVA
O PŘEDVSTUPNÍ POMOCI
(PHARE - ISPA - SAPARD)
ZA ROK 2005**

{SEK(2006)1546}

1. SHRnutí

Toto je šestá zpráva Evropskému parlamentu a Radě týkající se činností financovaných ze třech předvstupních nástrojů, a sice Phare, ISPA a SAPARD, v roce 2005. Zpráva se zaměřuje na koordinaci mezi těmito třemi nástroji v souladu s článkem 13 „nařízení Rady (ES) o koordinaci podpory kandidátským zemím v rámci předvstupní strategie“ (ES) č. 1266/99¹ (dále jen „nařízení o koordinaci“). Na základě kladných výsledků jednání o přistoupení v Kodani v roce 2002 byl větší důraz kladen na vytvoření správních kapacit vyžadovaných pro úspěšné provádění *acquis* a účast v současných či budoucích programech Evropského společenství od přistoupení.

Phare je zaměřen na prioritní opatření týkající se přijetí *acquis communautaire*, buď prostřednictvím zlepšování správních kapacit nebo podporou souvisejících investic. Obsahuje i část týkající se hospodářské a sociální soudržnosti.

ISPA (nástroj předvstupních strukturálních politik) financuje významné projekty v oblasti životního prostředí a dopravní infrastruktury.

SAPARD (zvláštní přístupový program pro zemědělství a rozvoj venkova) financuje rozvoj v oblasti zemědělství a venkova.

Pro informace o finančních částkách určených pro předvstupní nástroje viz oddíl 5 „Finanční přehled“.

Koordinace třech předvstupních nástrojů je zajištěna rozdělením oblastí jejich působnosti. Výbor na úrovni ředitelství zajišťuje koordinaci mezi příslušnými útvary Komise. V květnu 2006 byl řídicímu výboru programu Phare, který je orgánem napomáhajícím Komisi s koordinací předvstupních nástrojů, představen „Dokument o všeobecné pomoci“ týkající se všech nástrojů. Komise podpořila kandidátské země, aby na úrovni členských států posílily meziresortní spolupráci, která je pokládána za hlavní předpoklad pro budoucí úspěšné řízení strukturálních fondů.

2. CELKOVÝ POPIS MECHANISMŮ PŘEDVSTUPNÍCH NÁSTROJŮ

2.1. Závazky a převody finančních prostředků

Před převedením finančních prostředků EU se vyžaduje: 1) rámcová dohoda; 2) rozhodnutí Komise, aby finanční prostředky mohly být zahrnuty do rozpočtu; 3) roční dvoustranná finanční dohoda nebo memorandum určující finanční závazky Společenství pro opatření týkající se přijímající země, tj. stanovení práv a povinností obou stran. Postupy vedoucí k rozhodnutí a přiznání finančních prostředků jsou však pro každý nástroj různé. Podrobné informace o postupech vedoucích k financování v rámci každého nástroje lze nalézt v příloze 1.1.

¹ Zveřejněno v Úř. věst. L 161, 21.6.1999, s. 68

2.2. Struktury pro provádění pomoci v kandidátských zemích

Finanční prostředky z předvstupních nástrojů plynou prostřednictvím národního fondu zřízeného ministerstvem financí každé země, za který odpovídá národní schvalující úředník. Vlastní provádění programu Phare a ISPA uskutečňují prováděcí agentury (jako je Centrální finanční a kontraktační jednotka, dále též „CFCU“), která přijímá finanční prostředky z národního fondu². Pokud jde o program SAPARD, provádění uskutečňuje určená agentura programu SAPARD, která přijímá finanční prostředky z národního fondu.

2.3. Decentralizace provádění podle článku 12 nařízení o koordinaci³

Decentralizace je proces, kterým se řízení finančních prostředků EU svěřuje správě kandidátských zemí.

Pokud jde o programy Phare a ISPA, byl tento proces v roce 2005 s výjimkou Chorvatska řízen decentralizovaným prováděcím systémem („DIS“). Decentralizovaný prováděcí systém znamená, že postupy pro řízení opatření nebo projektů financovaných ISPA a Phare vyžadují předchozí (*ex ante*) kontrolu, tj. rozhodnutí týkající se veřejných zakázek a zadávání smluv přijímá zadavatel a pro schválení jsou sdělována delegaci ES v přijímající zemi. Delegace ES jsou proto odpovědné za schvalování dokladů týkajících se veřejných zakázek před vyhlášením veřejných soutěží či podepsáním smluv.

Chorvatsko podalo Komisi v druhém čtvrtletí roku 2005 žádost o akreditaci systému DIS pro nástroje Phare a ISPA. Následně provedly kontrolní útvary Komise (a sice GŘ Rozšíření a REGIO) hodnocení chorvatských správních kapacit národních a odvětvových programů a projektů, postupů finanční kontroly a struktur týkajících se veřejných financí. Na základě tohoto hodnocení přijala Komise v únoru 2006 rozhodnutí svěřit správu programů Phare⁴ a ISPA na částečně decentralizovaném základě určenému odboru chorvatského ministerstva financí.

Na druhou stranu je program SAPARD prováděn na zcela decentralizovaném základě (EDIS = Extended Decentralisation Implementation System (rozšířený decentralizovaný prováděcí systém)). Systém EDIS podporuje plnou decentralizaci podpory EU, to znamená proces, kterým se řízení předvstupních prostředků EU převádí na správu kandidátské země, kde Komise neprovádí žádnou systematickou předchozí kontrolu jednotlivých transakcí, omezuje se pouze na kontrolu *ex post*, zatímco si ponechává konečnou odpovědnost za realizaci celkového rozpočtu.

Převedení odpovědnosti za řízení DIS a EDIS vyžaduje, aby každá země stanovila vhodné řídicí a kontrolní systémy, které na vnitrostátní úrovni schvaluje národní schvalující úředník. Jakmile jsou tyto podmínky splněny, provede Komise před přijetím rozhodnutí, kterým se převádí finanční řízení, ověření shody.

Zatímco byly programy Phare a ISPA v roce 2005 v Bulharsku a Rumunsku dále prováděny podle DIS, byly v obou zemích zaznamenány pokroky v přípravě na EDIS podle nařízení o koordinaci, přičemž cílem byla akreditace EDIS v létě roku 2006. Přejít na rozšířený decentralizovaný prováděcí systém se u programů Phare a ISPA uskutečňuje ve čtyřech etapách popsaných v pracovním dokumentu Komise „Příprava na rozšířenou decentralizaci“ a

² Pokud národní fond nepůsobí jako plátec namísto prováděcí agentury.

³ Článek 12 nařízení o koordinaci stanoví právní základ „upuštění od předchozího souhlasu Komise pro výběr projektů, nabídkových řízení a uzavírání smluv kandidátskými zeměmi“.

⁴ Stejně jako decentralizace CFKJ většiny zbývajících projektů CARDS.

dokumentu „Plán systému EDIS pro programy ISPA a Phare“. Plán stanoví procedurální etapy vedoucí k přijetí rozhodnutí o systému EDIS. Za etapy 1 až 3 odpovídají kandidátské země, tyto etapy zahrnují posouzení nedostatků, odstranění nedostatků a ověření shody řídicích a kontrolních systémů. Etapa 4 je přípravou na rozhodnutí Komise a za tuto etapu proto odpovídá Komise. Toto rozhodnutí se přijímá po důkladném přezkoumání, včetně auditního šetření na místě, řídicích a kontrolních systémů, jak jsou popsány v žádosti o systém EDIS, kterou Komisi předkládá národní schvalující úředník.

Pro další informace o rozšířeném decentralizovaném prováděcím systému viz příloha 1.2.

3. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

3.1. PHARE

Realizace programů Phare je předmětem strukturovaných postupů monitorování a hodnocení. Společný monitorovací výbor (SMV) podporují v každé zemi odvětvové monitorovací podvýbory (OMP), které se scházejí dvakrát do roka.

V nových členských platí pro systém SMV nový mandát, který je účinný od května 2004. Jeho cílem je další posílení monitorovací funkce SMV a s ní spjatých povinností podávat Komisi hlášení. V souladu s tím nové členské státy předložily společným monitorovacím výborům v roce 2005 své zprávy o stavu provádění pomoci z programu Phare, které potvrdily závěry monitorovacích a průběžných hodnotících zpráv, jakožto i finančních zpráv. Systém SMV/OMV je v Bulharsku a Rumunsku funkční od roku 2001. V Chorvatsku byl systém SMV/OMV vyzkoušen v roce 2005, přičemž na zasedáních byly projednávány decentralizované projekty programu CARDS.

Systém monitorování a průběžného hodnocení zahrnuje postupnou decentralizaci, tj. převedení odpovědnosti za monitorování a průběžné hodnocení na kandidátské země v souladu s akreditacemi u DIS a EDIS. V roce 2005 zřídily všechny nové členské státy své decentralizované monitorovací funkce a funkce průběžného hodnocení. V Bulharsku a Rumunsku byla v roce 2005 decentralizována odpovědnost za monitorování, avšak funkce průběžného hodnocení zůstala centralizovaná. Obě země začaly v rámci přípravy na decentralizaci funkce průběžného hodnocení vytvářet v roce 2005 své akční plány pro decentralizaci monitorování a průběžného hodnocení. Chorvatsko zahájilo přípravy na decentralizaci monitorování.

V roce 2005 vypracovala centralizovaná jednotka průběžného hodnocení Generálního ředitelství pro rozšíření 27 zpráv o pomoci z programu Phare Bulharsku a Rumunsku, přičemž tyto zprávy byly vypracovány na úrovni zemí, jednotlivých odvětví, ad hoc či jednotlivých témat. Klíčová sdělení, která vyplývají z těchto zpráv, jsou následující:

- Cíle jsou příliš náročné/neurčité/nejasné a pro to, aby mohly být realizovány, je nutné je přeformulovat.
- Neexistují dostatečné kapacity pro vypracování víceletých programových či projektových listů.
- Účinnost víceletého programování je omezena kvůli častým prodloužením při realizaci.

- V důsledku omezené institucionální absorpční kapacity, jakožto i nedostatečného pokroku při reformě veřejné správy je ohrožena udržitelnost.
- Program Phare měl zatím jen omezený účinek na přípravu přijímajících zemí na strukturální fondy.
- Účinnost twinningových projektů je celkově uspokojivá.

3.2. ISPA

Monitorování a hodnocení všech projektů programu ISPA se řídí podle ustanovení nařízení o ISPA a finanční dohody. Pokrok v provádění přezkoumávají útvary Komise systematicky dvakrát ročně a pravidelně, zejména prostřednictvím monitorovacích výborů.

Požadavky na *hodnocení ex post* jsou uvedeny v oddíle XIII přílohy finančního memoranda, které se uzavírá pro každý projekt mezi Komisí a státy přijímajícími prostředky z nástroje ISPA. V tomto oddíle se uvádí, že po dokončení projektu vyhodnotí Komise a přijímající země jeho dopad a způsob, jakým byl projekt prováděn. S ohledem na to, že do konce roku 2005 nebyl dokončen žádný projekt, nebylo v tomto roce provedeno žádné hodnocení *ex post*.

3.3. SAPARD

Monitorování a hodnocení provádění programů SAPARD podléhají ustanovením „víceleté finanční dohody“. V roce 2004 zasedal každý z monitorovacích výborů alespoň jednou. Komise nadále úzce spolupracovala s přijímajícími zeměmi na přizpůsobování a provádění monitorovacích a hodnotících systémů. 14 zasedání monitorovacích výborů v roce 2005 bylo vhodnou příležitostí pro diskusi a přijetí rozhodnutí o těchto bodech: i) monitorování provádění programů, ii) schválení nezbytných změn v souvislosti s ukončením programů a pro zlepšení absorpční kapacity programů (BG, RO), stejně jako iii) schválení výročních zpráv o pokroku dosaženém při provádění programů SAPARD, předtím než budou tyto oficiálně předloženy Komisi.

4. KOORDINACE

4.1. Obecné informace

Podle nařízení o koordinaci Komise zajišťuje úzkou koordinaci mezi třemi předvstupními nástroji. Nařízení přesně určuje oblast, do které směřuje pomoc každého nástroje, čímž omezuje na minimum případné překrývání jednotlivých nástrojů.

Přístupová partnerství stanoví obecný rámec pro pomoc poskytovanou v rámci těchto tří předvstupních nástrojů. Ty jsou v případě programu Phare doplněny národními plány rozvoje a v případě programu ISPA národními strategiemi pro oblast životního prostředí a dopravy. Projekty jsou v rámci programu SAPARD vybírány na základě programů rozvoje venkova pro období 2000–2006 připravených na základě plánů kandidátských zemí a schválených Komisí pro každou zemi v roce 2000.

Při celkové koordinaci hraje klíčovou úlohu *Řídící výbor Phare*. Podle článku 9 nařízení o koordinaci pomáhá výbor Komisi při koordinaci činností probíhajících v rámci tří nástrojů a Komise informuje výbor o orientačních přidělech finančních příspěvků pro každou zemi a každý předvstupní nástroj a o činnostech, které probíhaly s ohledem na koordinaci s

Evropskou investiční bankou („EIB“), dalšími nástroji Společenství a mezinárodními finančními institucemi („MFI“).

4.2. Koordinace v rámci Komise

Za program Phare a koordinaci nástrojů odpovídá GŘ pro rozšíření podporované řídicím výborem Phare. Za program ISPA odpovídá GŘ pro regionální politiku a za program SAPARD GŘ pro zemědělství.

Programování je koordinováno prostřednictvím rozšířených konzultací mezi jednotlivými útvary. Navíc byl na úrovni ředitelství v různých zainteresovaných útvarech Komise zřízen koordinační výbor pro předvstupní nástroje. Jeho úkolem je zejména příprava rozšířeného decentralizovaného prováděcího systému programů Phare a ISPA.

Koordinační výbor Komise pro 3 předvstupní nástroje, který byl ustanoven na úrovni ředitelů, se v průběhu roku 2005 oficiálně nesešel, přesto se však uskutečnilo více zasedání, zejména v souvislosti s vytvořením nového nástroje předvstupní pomoci (NPP) a jeho příslušných součástí⁵.

Na zasedání řídicího výboru Phare dne 19. května 2005 byl členským státům předložen Dokument o všeobecné pomoci, ve kterém Komise informovala řídicí výbor Phare o koordinaci předvstupní pomoci v roce 2005 a o pomoci plánované pro rok 2006. Tento dokument obsahoval zejména údaje o orientačních finančních přidělech za rok 2005 každé zemi ve vztahu ke třem zmíněným nástrojům, informaci o spolupráci s EIB a MFI a o pokroku a perspektivách decentralizovaného managementu. Podrobnější informace o koordinaci mezi Phare, ISPA a SAPARD obsahuje zvláštní výroční zpráva o koordinaci předvstupní pomoci.

Aby se zabránilo duplicitě, ujasnila Komise, s ohledem na ustanovení nařízení o koordinaci, rozhraní mezi programy Phare a SAPARD. Koordinaci monitorování projektů provádí společný monitorovací výbor. V případech, kde je to možné, je společný monitorovací výbor podporován monitorovacími výbory ISPA a příslušnými podvýbory Phare.

⁵ Jedním z navrhovaných 6 nástrojů vnějších vztahů, které se mají uplatňovat v období 2007–2013, je nový nástroj předvstupní pomoci – NPP. Účelem NPP, jakožto pojítka mezi vnější pomoci a vnitřními politikami, je usnadnit přistoupení kandidátských zemí (Turecka, Chorvatska a bývalé Jugoslávské republiky Makedonie) a potencionálních kandidátských zemí k Unii. NPP bude nástrojem zaměřeným na přistoupení, který splňuje všechny požadavky vyplývající z procesu přistoupení, zejména s ohledem na priority, monitorování a hodnocení. NPP nahradí stávající předvstupní nástroje, zejména: Phare, který má podporovat provádění *acquis communautaire* prostřednictvím budování institucí a souvisejících investic, investic v rámci hospodářské a sociální soudržnosti a přeshraniční spolupráce; dále ISPA, který je předchůdcem Fondu soudržnosti a podporuje infrastrukturu v oblasti životního prostředí a dopravy; a SAPARD, jenž je předchůdcem plánů na rozvoj venkova a má podporovat převzetí *acquis communautaire* v oblasti společné zemědělské politiky a rozvoje venkova; dále předvstupní nástroj pro Turecko, jehož oblast působení je stejná jako u Phare; a dále CARDS, který je určen pro země západního Balkánu.

4.3. Koordinace v kandidátských zemích

Komise výrazně podporuje kandidátské země při posilování jejich meziresortní koordinace, jež je základním předpokladem pro to, aby v budoucnosti úspěšně spravovaly strukturální fondy a v krátkodobém výhledu prováděly tu část programu Phare, která se týká hospodářské a sociální soudržnosti. Ačkoliv bylo dosaženo významného pokroku, je nutné tuto meziresortní koordinaci dále zlepšit. Vzhledem k tomu, že decentralizované řízení bylo uplatňováno od počátku (pro program SAPARD), nebo bylo postupně zvyšováno (pro programy Phare a ISPA), musí se zvýšit odpovědnost kandidátských zemí za správnou koordinaci činností, na které čerpají předvstupní pomoc, a za zabránění překrývání.

Komise proto požaduje, aby země uskutečnily nezbytná opatření pro účinnou a účelnou koordinaci. Podle seznamu úkolů předaného kandidátským zemím a delegacím Komise, na jehož základě mohou delegace ověřit, jestli je příslušný vnitrostátní orgán schopen bez obtíží a efektivně spravovat tu část programu Phare, která se týká hospodářské a sociální soudržnosti, je nezbytné provést hodnocení s cílem prokázat, že stávající koordinační mechanismy jsou přiměřené a způsobilé zajistit, že nedojde k překrývání mezi nástroji Společenství, zejména Phare CBC, SAPARD a ISPA.

4.4. Koordinace s EIB a mezinárodními finančními institucemi (MFI)

Během celého programovacího cyklu Komise pravidelně konzultuje mezinárodní finanční instituce a bilaterální dárce, aby zjistila možnosti pro společné činnosti a doplňující koncepty pro realizaci priorit přistoupení.

Spolupráce a spolufinancování projektů s EIB a dalšími MFI, zejména Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj („EBRD“), Světovou bankou a Rozvojovou bankou Rady Evropy (ve spolupráci s německou Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW“)) se uskutečňuje podle pozměněného Memoranda o porozumění mezi Evropskou komisí a účastníky se MFI ve prospěch přistupujících zemí ze dne 20. května 2003.

V rámci programu Phare jsou možnosti spolufinancování investičních projektů na národní úrovni omezené, neboť časový harmonogram programovacích mechanismů u Phare a mechanismů přidělování půjček se dosti liší. Je však udržována úzká spolupráce s MFI, aby bylo zaručeno, že budou stanoveny udržitelné rámcové podmínky, které umožní úvěrové financování v případech, kdy toto bude vhodnější než financování z fondů, aby byla zaručena zásada doplňkovosti mezi oběma způsoby financování.

Co se týče horizontálních programů financovaných v rámci programu Phare, mohlo je do roku 2005, využívat deset zemí Phare. Nové programy, které byly zahájeny v roce 2005 se týkají jen čtyř zemí: Rumunska, Bulharska, Chorvatska a Turecka. Horizontální finanční facility, jež mají odbornou povahu a koncept navržený pro více zemí a které na sebe navazují, vyžadovaly účast vysoce specializovaných finančních institucí s dlouholetou zkušeností v oblasti mezinárodních financí, malých a středních podniků a obecní správě. Spíše než finanční instituce soukromého sektoru se zaměřením na komerční investice byly upřednostněny mezinárodní veřejnoprávní finanční instituce, které sdílejí hodnoty EU, zejména ve vztahu k rozšíření, a které sledují podobné cíle veřejné politiky.

První facilitita pro financování byla zřízena v roce 1999 s EBRD. Rozvojová banka Rady Evropy, která provádí programy v spolupráci s KfW, a EIB se k programům facility připojily v následujících letech. Od roku 1999 zahájila Komise 23 programů facility.

- 14 finančních facilit pro malé a střední podniky s celkovým objemem 323 milionů EUR podpory EU a 2 039,25 milionů EUR půjček od MFI. Ke konci února 2006 bylo již 267 milionů EUR podpor EU vázáno v projektech.

- 9 finančních facilit pro obce s celkem 100 miliony EUR podpor EU a 500 miliony půjček od MFI. Ke konci února 2006 bylo již 37,5 milionů EUR podpor EU vázáno v projektech.

Finanční facilitita pro malé a střední podniky je programem pro více přijímajících zemí, jehož účelem je posílit kapacity finančních zprostředkovatelů (tj. bank, leasingových společností atd.) v přijímajících zemích (nových členských státech a kandidátských zemích), aby tyto společnosti mohly rozšířit a udržet finanční operace zaměřené na malé a střední podniky.

Mechanismus finanční facility pro obce je obdobný mechanismu finanční facility pro malé a střední podniky. Úvěrové nástroje a nástroje na sdílení rizika ze zdrojů MFI jsou kombinovány s nenávratnými finančními podporami pro místní finanční zprostředkovatele. Dále je plánováno, že v rámci Phare bude financováno omezené množství technické podpory pro obce, aby byla posílena poptávka na trhu s úvěry pro obce.

EIB a Komise vytvořily facility pro příhraniční regiony, jak bylo požadováno na zasedání Evropské rady v Nice a stanoveno ve sdělení Komise k příhraničním regionům ze dne 25. července 2001. Projekt se soustředí na provádění menších projektů týkajících se komunální infrastruktury v příhraničních regionech, jež mají podpořit integraci se stávajícími regiony EU. Skládá se ze 2 programů pro komunální infrastrukturu v celkové hodnotě 50 milionů EUR podpor EU a 250 milionů EUR půjček od EIB. Tento program je uskutečňován EIB jen v příhraničních regionech a v současnosti ještě není ukončen.

5. FINANČNÍ PŘEHLED

Finanční přiděly programů PHARE, ISPA a SAPARD v roce 2005 (v milionech EUR)

	PHARE⁶	SAPARD	ISPA	CELKEM
Harmonogram pro Bulharsko/Rumunsko (a Kozloduj)	751,0	250,3	500,7	1502,0
Vyřazení jaderné elektrárny Kozloduj z provozu	50,0			50,0
Chorvatsko	80,0	NA	25,0	105,0
Celkem	881,0	250,3	525,7	1653,4

⁶ U těchto částek se jedná o celkové přiděly z každého nástroje předvstupní pomoci a tyto tedy zahrnují národní programy, programy CBC, program KIDS pro vyřazení jaderných zařízení z provozu a podpůrné výdaje, jakožto i příspěvky do programů pro více zemí, včetně programu TAIEX. Údaje představují původní přiděly a nezahrnují dodatečné prostředky, které byly poskytnuty Rumunsku a Bulharsku během tohoto roku na odstranění škod způsobených záplavami. Tyto dodatečné částky činily 12,3 milionu EUR pro Bulharsko a 24,6 milionu EUR pro Rumunsko.