



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 10.11.2006  
KOM(2006)674 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**Sprawozdanie roczne dotyczące Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej  
(ISPA) 2005**

SEK(2006)1430

## SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Budżet ISPA.....	3
3.	Finansowanie projektów .....	3
3.1.	Nowe projekty ISPA .....	3
3.2.	Projekty finansowane w latach 2000–2005.....	4
3.3.	Płatności .....	5
4.	Pomoc techniczna.....	5
4.1.	Pomoc techniczna z inicjatywy kraju beneficjenta .....	5
4.2.	Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji .....	6
5.	Zarządzanie i wdrażanie.....	7
5.1.	Monitorowanie projektów .....	7
5.2.	Zarządzanie finansami i kontrola – w tym EDIS .....	8
5.3.	Ocena ryzyka.....	9
5.4.	Ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego .....	9
5.5.	Partnerzy współfinansujący – EBI, EBOR oraz KfW .....	9
6.	Wkład do polityk wspólnotowych .....	10
6.1.	Zamówienia publiczne .....	10
6.2.	Polityka ochrony środowiska .....	10
6.3.	Polityka transportowa.....	10
7.	Koordinacja instrumentów przedakcesyjnych .....	11

## SPRAWOZDANIE KOMISJI

### Sprawozdanie roczne dotyczące Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA) 2005

Niniejsze sprawozdanie przedstawione jest zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie ISPA. Jest to szóste sprawozdanie roczne, obejmujące działania w ramach ISPA w 2005 r.

Informacje zawarte w niniejszym sprawozdaniu bardziej szczegółowo przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji (stanowiącym załącznik do niniejszego sprawozdania).

#### 1. WPROWADZENIE

W związku z zaakceptowaniem w czerwcu 2004 r. przez Radę Europejską Chorwacji jako kraju kandydującego, niniejsze sprawozdanie obejmuje – prócz Bułgarii i Rumunii – Chorwację, która od 1 stycznia 2005 r. jest uprawniona do pomocy w ramach ISPA.

#### 2. BUDŻET ISPA

Z budżetu Komisji na 2005 r. na instrument ISPA przydzielono 525,7 mln EUR. Przyznane środki pokrywały wszystkie wydatki na współfinansowanie projektów (działań) w krajach-beneficjentach w dziedzinie środowiska i transportu, a także na zapewnienie pomocy technicznej (PT), niezależnie od tego, czy działania w zakresie PT były inicjowane przez kraje-beneficjentów czy przez Komisję.

*Tabela 1: Budżet ISPA w 2005 r. – w euro*

Linia budżetowa	Środki na zobowiązania	Zrealizowane zobowiązania	Zrealizowane płatności
Funkcjonalna linia budżetowa B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Operacyjna linia budżetowa B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
<b>Razem</b>	<b>525 713 290</b>	<b>525 201 762</b>	<b>232 656 738</b>

#### 3. FINANSOWANIE PROJEKTÓW

##### 3.1. Nowe projekty ISPA

W 2005 r. Komisja zatwierdziła 24 nowe działania ISPA dotyczące 11 inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska i 4 w sektorze transportu, a także 8 projektów dotyczących PT – 7 w sektorze transportu i 1 w sektorze ochrony środowiska – oraz

jedno działanie horyzontalne PT. Całkowity wkład ISPA w 2005 r. wyniósł 493 mln EUR, co daje średni wskaźnik dotacji na poziomie 70 % całkowitych kosztów kwalifikowanych projektów, wynoszących 705 mln EUR. Zobowiązania w łącznej wysokości 521,9 mln EUR zostały wykorzystane zarówno na nowe projekty (312 mln EUR), jak też na projekty już realizowane, przyjęte w poprzednich latach.

W sektorze ochrony środowiska w ramach ISPA wspierano głównie projekty dotyczące odprowadzania i oczyszczania ścieków, prócz tego także dwa projekty w zakresie odpadów stałych. Najważniejszy projekt w sektorze transportu dotyczył kombinowanego transportu drogowo-kolejowego.

**Tabela 2: Nowe projekty zatwierdzone w 2005 r. – w euro**

Sektor	Liczba projektów	Koszty kwalifikowane	Wkład ISPA	Wskaźnik dotacji %	Zobowiązania w 2005 r.
Ochrona środowiska	12	424.710.000	299.112.500	70,4	195.489.417
Transport	11	279.886.500	193.850.755	69,3	116.681.100
Horyzontalna PT	1	20.000	20.000	100,0	10.000
<b>Razem</b>	<b>24</b>	<b>704.616.500</b>	<b>492.983.255</b>	<b>69,9</b>	<b>312.180.517</b>

### 3.2. Projekty finansowane w latach 2000–2005

Na podstawie propozycji przedłożonych przez Bułgarię, Chorwację i Rumunię, w latach 2000–2005 Komisja wsparła dotacjami 96 projektów: 65 w sektorze ochrony środowiska, 28 w sektorze transportu oraz trzy działania horyzontalne PT (dwa mające na celu realizację zdecentralizowanego systemu wdrożeniowego (*EDIS*) oraz jeden na utworzenie komitetów monitorujących). Całkowity koszt tych projektów to 4,7 mld EUR, z czego 4,3 mld EUR to koszty kwalifikujące się do finansowania w ramach ISPA. Finansowanie z ISPA stanowiło 67 %, czyli 2,9 mld EUR kwalifikowanych kosztów inwestycyjnych. Zachowano całkowitą równowagę pomiędzy obydwoma sektorami.

Do końca 2005 r. przydzielono ponad 97 % funduszy przeznaczonych dla tych trzech państw-beneficjentów na lata 2000–2006, przy czym prawie 83 % z tych przydzielonych środków zostało zaangażowanych.

**Tabela 3: Projekty zatwierdzone w latach 2000-2005 – w euro**

Sektor	Liczba decyzji dotyczących projektów	Koszty kwalifikowane	Wkład ISPA	Średni wskaźnik dotacji %	Zobowiązania
Środowisko	65	2.021.031.383	1.455.900.551	72,0	1.210.854.471
Transport	28	2.306.715.498	1.457.115.989	63,2	1.189.043.388
Horyzontalna PT	3	1.633.308	1.633.308	100,0	1.492.308
<b>Razem</b>	<b>96</b>	<b>4.329.380.189</b>	<b>2.914.649.848</b>	<b>67,3</b>	<b>2.401.390.167</b>

### 3.3. Płatności

W 2005 r. płatności ISPA wyniosły w sumie 229 mln EUR, co stanowiło wzrost aż o 73,5 % w porównaniu z płatnościami dokonanyymi w 2004 r. (132,2 mln EUR). Do końca okresu 2000–2005 wypłacono prawie 559 mln EUR, co stanowiło 23,3 % zobowiązań budżetowych zrealizowanych w tym okresie.

**Tabela 4: Płatności – w euro**

Sektor	2000-2004	2005	Razem
Środowisko	145.549.014	109.694.489	255.243.503
Transport	183.364.692	119.346.710	302.711.402
PT	924.524	58.800	983.324
<b>Razem</b>	<b>329.838.230</b>	<b>229.100.000</b>	<b>558.938.230</b>

## 4. POMOC TECHNICZNA

### 4.1. Pomoc techniczna z inicjatywy kraju beneficjenta

Działania PT w zakresie *przygotowania projektów* mają zagwarantować terminowe przedstawienie do finansowania przez kraje-beneficjentów wystarczającej liczby projektów dobrej jakości, w tym do finansowania w przyszłości z Funduszu Spójności i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Podobnie działania PT w zakresie *wzmacniania instytucjonalnego* mają na celu zwiększenie zdolności administracji beneficjenta do zarządzania realizacją inwestycji infrastrukturalnych na dużą skalę i monitorowania tej realizacji.

W 2005 r. zatwierdzono 7 wniosków dotyczących przygotowania projektów oraz/lub tworzenia instytucji w sektorze transportu oraz jeden wniosek dotyczący przygotowania projektu w sektorze środowiska.

**Tabela 5: Nowe projekty dotyczące PT zatwierdzone w 2005 r. – w euro**

Sektor	Liczba projektów	Koszty kwalifikowane	Wkład ISPA	Wskaźnik dotacji %	Zobowiązania
Środowisko	1	25.000.000	12.500 000	50,0	8.750.000
Transport	7	74.675.500	62.199.075	83,3	46.141.710
Horyzontalna PT	1	20.000	20.000	100,0	10.000
<b>Razem</b>	<b>9</b>	<b>99.695.500</b>	<b>74.719.075</b>	<b>100,0</b>	<b>54.901.710</b>

Jeśli uwzględnić cały okres 2000–2005, w ramach ISPA przyznano ponad 119 mln EUR na ponad 20 projektów dotyczących tworzenia instytucji lub przygotowania projektów.

**Tabela 6: Pomoc techniczna z inicjatywy kraju beneficjenta**

**w latach 2000–2005 – w euro**

Sektor	Liczba projektów	Koszty kwalifikowane	Wkład ISPA
Środowisko	7	67.481.000	47.448.500
Transport	11	84.461.560	70.126.620
Horyzontalna PT	3	1.633.308	1.633.308
<b>Razem</b>	<b>21</b>	<b>153.575.868</b>	<b>119.208.428</b>

#### 4.2. Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji

Działania Komisji dotyczące PT są albo działaniami *ad hoc* rozpoczętymi w poprzednich latach, albo prowadzone są w ramach *programów działań PT*:

- *Działania w zakresie pomocy technicznej podejmowane poza programami działania PT* obejmują umowy o świadczenie fachowych usług technicznych i finansowych wobec DG ds. Polityki Regionalnej mających na celu wsparcie oceniania projektów i rozwoju polityki. Pomoc w zakresie wewnętrznych działań dekoncentracyjnych dotyczących przedstawicielstw KE została zakończona w 2004 r.

- *Działania pomocy technicznej finansowane w ramach „Programu Działania PT 2001”* obejmują organizację przewidzianych przepisami komitetów monitorujących ISPA, analizę strategiczną trasy Via Baltica, promowanie lepszej jakości usług użyteczności publicznej – finansowanych w ramach ISPA – w sektorze wody i odpadów oraz doradztwo w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych.

- *Działania pomocy technicznej finansowane w ramach „Programu Działania PT 2004–2006”* stanowią kontynuację Programu Działania PT 2001, jednak koncentrują się jedynie na Bułgarii i Rumunii, i obejmują nowe umowy ramowe dotyczące oceny propozycji projektów ISPA finansowanych wcześniej poza programami działania. Poza wspomnianymi umowami, działania te obejmują zewnętrzne wsparcie zadań nadzoru wykonywanych przez przedstawicielstwa KE, poprawę jakości projektów w zakresie środowiska i transportu w całym cyklu projektowym, a także ocenę projektów i kontrolę jakości przez EBI.

- *Działania pomocy technicznej finansowane w ramach „Programu Działania PT 2005–2006 dla Chorwacji”* zapewniają przedstawicielstwu KE w Zagrzebiu możliwości wykonywania zadań nadzoru (wewnętrznych i zewnętrznych) związanych z realizacją ISPA w ramach zdekoncentrowanego zarządzania.

**Tabela 7: Pomoc techniczna z inicjatywy Komicji w latach 2000–2005 – w euro**

Działanie	Indykacyjny podział	Zobowiązania	Płatności
Działania poza programami działania	4.210.000	4.210.000	2.885.726
Program Działania 2001(*)	12.000.000	11.860.864	7.594.070
Program Działania 2004-2006	10.067.680	6.419.950	3.650.397
Program Działania 2005-2006 dla Chorwacji	1.200.000	400.000	-
<b>Razem</b>	<b>27.477.680</b>	<b>22.890.814</b>	<b>14.130.193</b>

(\*) W tym niektóre działania dotyczące państw-beneficjentów ISPA, które w 2004 r. zostały państwami członkowskimi

## 5. ZARZĄDZANIE I WDRAŻANIE

### 5.1. Monitorowanie projektów

Pomimo że pierwsze projekty ISPA zostały zatwierdzone przez Komisję w 2000 r., realizacja tych projektów rozpoczęła się w najlepszym razie w 2001 r., na ogół poprzez organizowanie przetargów dotyczących umów o świadczenie usług w zakresie nadzoru nad realizacją. Ze względu na częste opóźnienia w przetargach i zawieraniu umów, pierwsze umowy o wykonanie rzeczywistych prac zostały podpisane dopiero w 2002 r. Od tego czasu prace w terenie nabrały tempa, o czym świadczą postępy w płatnościach dokonywanych przez Komisję na rzecz władz krajowych.

Jednakże w dwóch krajach przystępujących – Bułgarii i Rumunii – słabe punkty dotyczące administracji pozostały główną trudnością przy wdrażaniu ISPA w 2005 r. Choć wizyty kontrolne przeprowadzone przez Komisję w 2005 r. wykazały pewien postęp, jeśli chodzi o agencje wdrażające ISPA, wyniki osiągnięte w kluczowych obszarach: kadr, zamówień i zarządzania finansami wymagały stałego monitorowania i muszą jeszcze zostać poprawione. W kilku przypadkach opóźnienia w realizacji projektów narosły do ponad dwóch lat w stosunku do pierwotnych planów. Kilkakrotnie Komisja naciskała na władze krajowe, żeby instytucje zamawiające oraz, w sektorze środowiska, beneficjenci końcowi przyjęli bardziej aktywne podejście, skutecznie włączyli się w różne fazy cyklu projektowego i poprawili koordynację pomiędzy stronami zaangażowanymi w projekt.

W Chorwacji, gdzie dwa pierwsze projekty zatwierdzono dopiero w grudniu 2005 r., realizacja jeszcze się nie rozpoczęła.

## **5.2. Zarządzanie finansami i kontrola – w tym EDIS**

Główne wymogi w ISPA dotyczące zarządzania finansowego i kontroli, w tym postępowania w przypadku nieprawidłowości, są zbliżone do tych, które są właściwe dla Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych. Odnoszą się one do ustanowienia systemów i procedur wewnętrznej kontroli finansowej, które zagwarantują przejrzyste i niedyskryminacyjne procedury zamówień, dokładność deklarowanych wydatków, odpowiednie zdolności przeprowadzania audytu wewnętrznego, wystarczającą ścieżkę audytu i właściwe postępowanie w przypadku nieprawidłowości.

W 2005 r. prace w zakresie kontroli dotyczącej *Bułgarii i Rumunii* obejmowały 8 wizyt kontrolnych, w trakcie których skoncentrowano się w dużej mierze na uważnym monitoringu – na miejscu – realizacji planów działania i dotrzymywania terminów, które uzgodniono z władzami krajowymi w 2004 r., oraz postępów osiągniętych w zakresie rozszerzonej decentralizacji (*EDIS*), która umożliwia zaniechanie dokonywania przez Komisję kontroli *ex ante* przetargów oraz zawierania umów.

W przypadku *Rumunii* poziom pewności istniejącego systemu wzrósł w dość znacznym stopniu w porównaniu z 2004 r. Na początku 2006 r. Komisja otrzymała wnioski o akredytację EDIS wszystkich agencji wdrażających ISPA. Po ostatniej kontroli weryfikacyjnej wszystkim agencjom przyznano w czerwcu 2006 r. EDIS dla ISPA.

Jeśli chodzi o *Bułgarię*, to dzięki sporym wysiłkom poczynionym w 2005 r. i mającym na celu usunięcie braków zauważonych w systemach zarządzania i kontroli, proces wdrażania EDIS powrócił w końcu na właściwe tory. Wniosek o akredytację EDIS wszystkich instytucji wdrażających ISPA został przedstawiony Komisji pod koniec kwietnia 2006 r. i jest obecnie poddawany ocenie przez służby Komisji. Jednakże nadal pozostają dwa główne problemy: kwestia zamówień publicznych oraz brak wykwalifikowanego i doświadczonego personelu. Pomimo ścisłego nadzoru nad zamówieniami ze strony przedstawicielstwa KE, doświadczenia ISPA w tym zakresie wiążą się z częstymi skargami, zarzutami itp.



W krajach tych przeprowadzono również szereg kontroli projektów. Główne ustalenia odzwierciedlają na ogół braki dostrzeżone w czasie kontroli systemu, mianowicie: niedostateczną jakość dokumentacji dotyczącej przetargów oraz zawierania umów, nieprawidłowe procedury w procesie zamówień, potrzebę poprawy weryfikacji deklaracji o poniesionych wydatkach, poświadczanie wydatków niekwalifikujących się, brak (odpowiednich) dokumentów uzupełniających oraz niepełne przestrzeganie wymogów dotyczących reklamy i informacji. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, powtarzający się problem braku wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz ich duża fluktuacja. Ponieważ prawdopodobne jest, że sytuacja ta może stanowić poważne ograniczenie, jeśli chodzi o efektywne korzystanie w przyszłości z Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych, zapewnione zostanie ścisłe monitorowanie postępów w tym zakresie.

Ze swojej strony władze chorwackie nasiliły starania w zakresie przygotowań do wprowadzenia zdecentralizowanego systemu wdrażania (*DIS*) dla PHARE i ISPA. Umożliwiło to Komisji przyznanie zdecentralizowanego zarządzania pomocą ISPA w lutym 2006 r. (przy czym przedstawicielstwo KE nadal dokonuje kontroli *ex ante*).

### **5.3. Ocena ryzyka**

Zgodnie z systemem zatwierdzania *ex ante* strategia kontroli w odniesieniu do krajów beneficjentów koncentruje się w dużej mierze na zapobieganiu poprzez zapewnienie ustanowienia przez każde państwo wystarczających procedur kontroli w zakresie wdrażania projektów oraz płatności. Kolejne fazy kontroli, w tym także na wszystkich etapach EDIS, mają na celu określenie niedostatków w strukturze systemów nadzoru i kontroli, a także zweryfikowanie, czy zalecenia są wdrażane, a braki usuwane.

### **5.4. Ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

*W rocznym sprawozdaniu za rok budżetowy 2004* Trybunał przedstawił ogólną opinię dotyczącą instrumentów przedakcesyjnych i była ona następująca: systemy nadzoru i kontroli były w zasadzie prawidłowe i w praktyce funkcjonowały, chociaż nadal istnieją zagrożenia na poziomie organizacji wdrażających. Opinia ta została potwierdzona w ograniczonym przeglądzie działań ISPA w 2005 r., w związku z czym Trybunał zalecił Komisji ścisłe monitorowanie odnośnych systemów.

### **5.5. Partnerzy współfinansujący – EBI, EBOR oraz KfW**

Biorąc pod uwagę kompetencje w zakresie przygotowania i realizacji projektów, posiadane przez instytucje udzielające pożyczek, Komisja spotykała się z nimi regularnie oraz, jeśli tylko było to możliwe, organizowała wspólne misje dotyczące identyfikacji i oceny projektów, na sfinansowanie których ubiegano się o pożyczkę. W 2005 r. EBI udzielił pożyczek na dwa projekty, EBOR na 6 projektów, a KfW na kolejne dwa projekty.

## **6. WKŁAD DO POLITYK WSPÓLNOTOWYCH**

### **6.1. Zamówienia publiczne**

Spełnienie wymogów prawnych dotyczących rzetelnych, obiektywnych i przejrzystych zamówień publicznych zgodnie z zapisami w Praktycznym przewodniku po procedurach zawierania umów w programach PHARE, ISPA i SAPARD (PRAG) okazało się dla przystępujących krajów-beneficjentów ogromnym wyzwaniem. Wynika to z faktu, że kwalifikacje pracowników w tych krajach nie zawsze dorównują poziomowi umiejętności wymaganemu do zarządzania złożonymi projektami infrastrukturalnymi, w szczególności jeśli chodzi o przetargi i zawieranie umów. Z powodu trudności napotkanych w tym obszarze, Komisja włożyła wiele wysiłku w przygotowanie działań pomocy technicznej, które koncentrowały się na doskonaleniu umiejętności odbiorców w zakresie przetargów oraz na ulepszaniu systemów i procedur. Między innymi kontynuowano organizowanie różnych seminariów i sesji szkoleniowych, co obejmowało także rozpowszechnianie podręczników i praktycznych przewodników.

### **6.2. Polityka ochrony środowiska**

Poprzez zapewnianie bezpośredniego wsparcia priorytetowym projektom w dziedzinie ochrony środowiska, ISPA przyspiesza wdrażanie polityki ochrony środowiska oraz osiągnięcie zgodności z normami UE w krajach-beneficjentach. W szczególności poprawiono zdolności administracyjne, jeśli chodzi o planowanie inwestycji i ustanawianie priorytetów w dziedzinie ochrony środowiska, a także uzyskano stały postęp w odpowiednim wdrażaniu dyrektywy OOS, w tym także aspektów dotyczących konsultacji publicznych. Jednakże kraje te muszą w dalszym ciągu szukać rozwiązań problemów związanych z trudnościami napotykanymi przez organy właściwe do spraw środowiska w uzyskaniu odpowiedniego finansowania oraz znalezieniu odpowiednich kadr, a także problemów dotyczących braku koordynacji pomiędzy obszarami polityk oraz brakiem planowania strategicznego.

### **6.3. Polityka transportowa**

Sieci transportowe w krajach beneficjentach – chodzi tu o Bułgarię i Rumunię – zatwierdzone zgodnie z *oceną potrzeb infrastruktury transportowej (TINA)* były tworzone wokół struktury korytarzy paneuropejskich. Sieci te są wykorzystywane jako podstawa planowania krajowych strategii transportowych dla celów ISPA, tj. dotyczą one budowania lub remontowania odcinków, punktów węzłowych lub dojazdów związanych z sieciami. Sześć ze wspomnianych wcześniej korytarzy przebiega przez terytorium Bułgarii, Chorwacji i Rumunii. Zgodnie z nowymi wspólnotowymi wytycznymi dotyczącymi rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) trzy z priorytetowych projektów sieci (*oś autostradowa Igoumenitsa/Patra-Ateny-Sofia-Budapeszt, oś rzeczna Ren/Moza-Men-Dunaj* oraz *oś kolejowa Ateny-Sofia-Budapeszt-Wiedeń-Praga-Norymberga/Drezno*) dotyczą osi, które obejmują Bułgarię i Rumunię, a jeden z nich obejmuje Chorwację (*oś kolejowa Lyon-Triest-Divaca/Koper-Divaca-Lublana-Budapeszt-granica ukraińska*).

## **7. KOORDYNACJA INSTRUMENTÓW PRZEDAKCESYJNYCH**

Zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie koordynacji Komisja zapewnia ścisłą koordynację pomiędzy trzema instrumentami przedakcesyjnymi: PHARE, SAPARD i ISPA. Rozporządzenie dokładnie określa dziedziny, w których udzielana jest pomoc w ramach każdego z nich, co minimalizuje potencjalne pokrywanie się różnych instrumentów.

Komitet Zarządzający PHARE zapewnia koordynację pomiędzy tymi trzema instrumentami, podczas gdy dalsza koordynacja jest realizowana przez Wspólny Komitet Monitorujący (PHARE), międzyresortowy Komitet Koordynacyjny oraz okresowe spotkania z przedstawicielstwami KE w krajach-beneficjentach.