



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 7.11.2007
KOM(2007) 685 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**Sprawozdanie roczne dotyczące Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej
(ISPA) 2006**

{SEC(2007)1467}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Budżet ISPA.....	3
3.	Finansowanie projektów	4
3.1.	Nowe projekty ISPA	4
3.2.	Projekty finansowane w latach 2000-2006	4
3.3.	Płatności	5
4.	Pomoc techniczna.....	6
4.1.	Pomoc techniczna z inicjatywy kraju-beneficjenta.....	6
4.2.	Pomoc techniczna (PT) 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.	Ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	9
5.4.	Partnerzy współfinansujący - EBI, EBOR i KfW	9
6.	Wkład do polityk wspólnotowych	9
6.1.	Zamówienia publiczne	9
6.2.	Polityka ochrony środowiska naturalnego	9
6.3.	Polityka transportowa.....	10
7.	Koordinacja instrumentów przedakcesyjnych	10
8.	Siedem lat ISPA: niektóre wnioski	10

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Sprawozdanie roczne dotyczące Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA) 2006

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie przedstawione jest zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie ISPA. Jest to siódme sprawozdanie roczne, obejmujące działania w ramach ISPA w 2006 r. Niniejsze sprawozdanie dotyczy zarówno Bułgarii i Rumunii, które otrzymują pomoc w ramach ISPA od momentu uruchomienia tego instrumentu w 2000 r., jak i Chorwacji, która została krajem-beneficjentem ISPA w następstwie decyzji Rady Europejskiej z czerwca 2004 r., przyznającej jej status kraju kandydującego.

W 2006 r. wszystkie wymienione kraje stanęły przed różnymi wyzwaniami. Podczas gdy w przypadku Chorwacji głównym celem było całkowite rozdysponowanie środków przydzielonych temu krajowi w ramach ISPA, Bułgaria i Rumunia musiały przyspieszyć i usprawnić dalsze wdrażanie środków ISPA, a jednocześnie musiały rozpocząć przygotowywanie przyszłych projektów w ramach Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych, do których uzyskały dostęp z chwilą przystąpienia. W sprawozdaniu dokonano analizy postępów w zakresie finansowania, zarządzania i realizacji projektów oraz ich wkładu w polityki UE. Zgodnie z wnioskiem końcowym w 2006 r. odnotowano znaczące postępy. Z racji, iż 2006 r. był ostatnim rokiem pomocy ISPA, z wyjątkiem Chorwacji, końcowy rozdział zawiera również ocenę doświadczeń zdobytych na przestrzeni siedmiu lat realizacji.

2. BUDŻET ISPA

Z budżetu Komisji na 2006 r. na instrument ISPA przydzielono 585 mln EUR. Przyznane środki pokryły wszystkie wydatki na współfinansowanie projektów (działań) 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 2006 r. – w EUR

Pozycja w budżecie	Środki na zobowiązania	Zrealizowane zobowiązania	Zrealizowane płatności
Funkcjonalna pozycja w budżecie B13.01.04.02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Operacyjna pozycja w budżecie B13.05.01.01	580 500 000	580 350 000	175 579 778
Razem	585 000 000	582 688 712	177 734 197

3. FINANSOWANIE PROJEKTÓW

3.1. Nowe projekty ISPA

W 2006 r. Komisja zatwierdziła 11 nowych działań ISPA. Całkowity wkład ISPA w 2006 r. wyniósł 89,9 mln EUR, co daje średni wskaźnik dotacji na poziomie 82,8 % całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektów, wynoszących 134,5 mln EUR. Zobowiązania w łącznej wysokości 89,96 mln EUR zostały wykorzystane na nowe projekty, zaś 490,3 mln EUR zostało wykorzystane na projekty już realizowane.

Spośród 11 nowych projektów ISPA na 2006 r. cztery związane były z ochroną środowiska – jeden projekt dotyczący wody i ścieków, włącznie z oczyszczaniem, i jeden projekt dotyczący odpadów stałych, a także dwa działania horyzontalne w zakresie ochrony środowiska, dotyczące przygotowania przyszłych projektów w ramach Funduszu Spójności oraz instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA).

Pięć nowych projektów związanych było z sektorem transportu – jeden dotyczył usprawnienia żeglugi na rzece Dunaj, zatwierdzono również cztery projekty horyzontalne w dziedzinie transportu, dotyczące przygotowania przyszłych projektów w ramach IPA i Funduszu Spójności w sektorze transportu, obejmujących wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i zapewnienie pomocy technicznej wraz z działaniami na rzecz modernizacji kolei.

Ponadto dwa projekty w zakresie pomocy technicznej zapewniły wsparcie dla Narodowego Koordynatora ISPA w Chorwacji oraz zapewniły pomoc w organizacji spotkań Komitetu Monitorującego w Rumunii. Niemal 64,5 % łącznego wkładu ISPA przyznano na rzecz sektora środowiska naturalnego.

Tabela 2: Nowe projekty zatwierdzone w 2006 r. – w EUR

	Liczba decyzji dotyczących projektów	Koszty kwalifikowalne	Wkład ISPA	Wskaźnik dotacji %	Zobowiązania
Środowisko naturalne	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Transport	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
Horyzontalna PT	2	312 335	312 335	100	312 335
Razem	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. Projekty finansowane w latach 2000-2006

W latach 2000-2006 Komisja współfinansowała 107 projektów przedłożonych przez Bułgarię, Chorwację i Rumunię: 69 projektów w sektorze środowiska naturalnego, 33 w sektorze transportu oraz pięć działań horyzontalnych PT (jedno na rzecz realizacji zdecentralizowanego wdrażania (EDIS), a cztery na rzecz utworzenia

komitetów monitorujących i wspierania jednostek wdrażających). Całkowity koszt tych projektów wyniósł 4,81 mld EUR, z czego 4,43 mld EUR to koszty kwalifikujące się do finansowania w ramach ISPA. Finansowanie z ISPA stanowiło 67,36 %, czyli 2,98 mld EUR kwalifikowalnych kosztów inwestycyjnych. Zachowano całkowitą równowagę pomiędzy obydwoma sektorami.

Do końca 2006 r. trzem krajom-beneficjentom przydzielono ponad 2,981 mld EUR na lata 2000-2006 w ramach środków ISPA. Rozdysponowano 100 % tej kwoty.

Tabela 3: Projekty zatwierdzone w latach 2000-2006 – w EUR

Sektor	Liczba decyzji dotyczących projektów n°	Koszty kwalifikowalne	Wkład ISPA	Średni wskaźnik dotacji %	Zobowiązania
Środowisko naturalne	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Transport	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
Horyzontalna PT	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Razem	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Płatności

W okresie 2000-2006 przeznaczono 2,981 mld EUR na realizację 107 projektów w trzech krajach-beneficjentach. Płatności na koniec 2006 r. wyniosły 24,6 % (co stanowi 733 mln EUR) łącznej kwoty środków przydzielonych w ramach ISPA, w związku z czym do wypłacenia w nadchodzących latach pozostaje jeszcze 2 248 mld EUR. Postępy w dziedzinie płatności w latach 2004, 2005 i 2006 przedstawiały się następująco: 132,3 mln EUR w 2004 r. i 229,1 mln EUR w 2005 r., a w 2006 r. odnotowano obniżenie płatności do 174,3 mln EUR. Wszystkie środki na płatności, przewidziane wstępnie w budżecie Komisji na 2005 r., zostały wykorzystane, co odzwierciedla istotne przyspieszenie płatności w okresie pomiędzy 2004 a 2005 r. Skutkiem obniżenia płatności w 2006 r. były niewykorzystane środki na płatności wynoszące w przybliżeniu 46 mln EUR.

Przyczyną obniżenia płatności dla Bułgarii i Rumunii w okresie na przełomie 2005 i 2006 w porównaniu z płatnościami w okresie na przełomie 2004 i 2005 był fakt, że w dziedzinie projektów nie osiągnięto postępów w stopniu wystarczającym, aby doprowadziło to do istotnych płatności pośrednich. Płatności w okresie do przełomu 2004 i 2005 były utrzymane na wyższym poziomie dzięki pewnym dużym pierwszym ratom zaliczek. W związku z tym drugie raty są uzależnione od podpisywanych umów, natomiast pierwsze płatności pośrednie są uzależnione od rzeczywistych wydatków w terenie. W przypadku Chorwacji, która dołączyła do grupy beneficjentów ISPA w 2005 r., pierwsze płatności (pierwsze zaliczki) zostały dokonane w 2006 r.

Tabela 4: Płatności – w EUR

Sektor	2000-2005	2006	Razem
Środowisko naturalne	255 243 502,98	87 328 724 24	342 572 227,22
Transport	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
PT	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Razem	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

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 wysokiej jakości projektów, 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 do monitorowania tej realizacji.

W 2006 r. zatwierdzono cztery wnioski dotyczące przygotowania projektów w sektorze transportu oraz dwa wnioski dotyczące przygotowania projektów w sektorze środowiska naturalnego. Kolejne dwa projekty PT zatwierdzono w odniesieniu do tworzenia zdolności instytucjonalnej.

Jeśli uwzględnić okres 2000-2006, w ramach ISPA przyznano ponad 149 mln EUR na rzecz ponad 29 projektów dotyczących tworzenia instytucji lub przygotowania projektów.

Tabela 5: Pomoc techniczna z inicjatywy kraju-beneficjenta w latach 2000-2006 – w EUR

Sektor	Liczba projektów	Koszty kwalifikowalne	Wkład ISPA
Środowisko naturalne	9	87 791 848	64 434 542
Transport	15	99 493 298	82 833 250
Horyzontalna PT	5	1 945 643	1 945 643
Razem	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Pomoc techniczna (PT) z inicjatywy Komisji

PT z inicjatywy Komisji zasadniczo zapewnia środki albo służbom Komisji na przeprowadzenie istotnych kontroli oraz na funkcje zarządzania programem, albo bezpośrednio beneficjentom na niektóre niezbędne usługi horyzontalne. Działania te ujęte są w trzech kategoriach:

- lokalna techniczna pomoc wewnętrzna (na rzecz pokrycia wynagrodzeń dla personelu zatrudnionego na podstawie umów w przedstawicielstwach KE w Bułgarii, Rumunii i Chorwacji, jak również ich ogólnych kosztów).
- zewnętrzne wsparcie przedstawicielstw KE (przede wszystkim na rzecz pokrycia wiedzy specjalistycznej zapewnionej w ramach umów i niezbędnej do realizacji zadań w kontekście kontroli *ex-ante* dokumentacji dotyczącej zamówień, a także pokrycia wydatków w zakresie działalności szkoleniowej); oraz
- umowy o świadczenie usług i dotacje na wsparcie oceny projektów, rozwój polityki, analizę strategiczną, usługi doradcze, monitorowanie oraz podobne działania związane z realizacją.

Tabela 6: Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji w 2006 r. - w EUR

Działanie	Zrealizowane zobowiązania	Płatności ¹
Wsparcie wewnętrzne	1 880 800	1 478 984
Wsparcie zewnętrzne	457 912	675 435
Umowy o świadczenie usług i dotacje ²	80 000	1 278 086
Razem	2 418 712	3 432 505

1) W tym wszystkie płatności dokonane w 2006 r., których część dotyczy zobowiązań sprzed 2006 r.

2) W tym niektóre działania dotyczące krajów-beneficjentów ISPA, które w 2004 r. zostały państwami członkowskimi.

5. ZARZĄDZANIE I WDRAŻANIE

5.1. Monitorowanie projektów

Po przyznaniu latem 2006 r. akredytacji EDIS rumuńskim jednostkom wdrażającym, przedstawicielstwo nieprzerwanie monitorowało działania w zakresie przetargów i zawierania umów aż do momentu przystąpienia. Oprócz korzystania z uprawnień Komisji w celu zatwierdzania przetargów i zawieranych umów (w okresie poprzedzającym EDIS), przedstawicielstwo jest najbardziej właściwe do zapewnienia postępów w terenie oraz do utrzymywania łączności z organami krajowymi i beneficjentami końcowymi w przypadku jakichkolwiek potencjalnych problemów.

Pomimo że w Bułgarii i Rumunii Komisja zatwierdziła pierwsze projekty ISPA w 2000 r., realizację tych projektów rozpoczęto w najlepszym razie w 2001 r., na ogół poprzez organizowanie przetargów dotyczących umów o świadczenie usług w zakresie nadzoru nad realizacją. Jednakże, ze względu na opóźnienia w przetargach i zawieraniu umów, pierwsze umowy o wykonanie rzeczywistych prac podpisano dopiero w 2002 r. Od tego czasu prace w terenie nabrały tempa, o czym świadczą

postępy w płatnościach dokonywanych przez Komisję na rzecz organów krajowych obu tych krajów przystępujących.

Co się tyczy Chorwacji, do końca 2006 r. nie rozpoczęto jeszcze realizacji żadnego projektu, w styczniu 2007 r. ogłoszono natomiast pierwsze dwa przetargi na umowy o świadczenie usług.

5.2. Zarządzanie finansami i kontrola – w tym EDIS

Główne wymogi dotyczące zarządzania finansowego i kontroli, w tym postępowania w przypadku nieprawidłowości, są określone przepisami rozporządzenia w sprawie ISPA oraz załącznika III do memorandumów finansowych, które mają zastosowanie w ramach systemu kontroli *ex ante*, prowadzonych przez Komisję. Najważniejsze z nich dotyczą ustanowienia systemów i procedur wewnętrznej kontroli finansowej, będących w stanie zagwarantować przejrzyste i niedyskryminacyjne procedury udzielania zamówień, dokładność deklarowanych wydatków, odpowiednie zdolności przeprowadzania audytu wewnętrznego, wystarczającą ścieżkę audytu i właściwe postępowanie w przypadku nieprawidłowości.

W 2006 r. w Bułgarii i Rumunii przeprowadzono cztery wizyty kontrolne w kontekście procesu wdrażania EDIS, w przypadku którego ostateczny etap obejmuje kontrolę weryfikacyjną, przeprowadzoną przez kontrolerów Komisji w celu dokonania oceny gotowości krajów przystępujących do przejęcia pełnej odpowiedzialności za przetargi i zawieranie umów w następstwie zaniechania dokonywania przez przedstawicielstwa KE kontroli *ex ante*.

Jednocześnie z wprowadzaniem EDIS przeprowadzono w Rumunii szereg kontroli projektów w celu zweryfikowania legalności i prawidłowości przedłożonych Komisji deklaracji o poniesionych wydatkach oraz powiązanych płatnościach. Najważniejsze kwestie w tym zakresie dotyczyły niekwalifikujących się wydatków, które zostały poświadczone Komisji, braku dokumentów uzupełniających, weryfikacji kwalifikowalności wydatków, które zostały niedostatecznie lub niewłaściwie udokumentowane, załączników do niewłaściwie opracowanych umów oraz niecałkowicie wykonanych działań w zakresie reklamy i informacji.

W Bułgarii również przeprowadzono szereg kontroli projektów. Główne ustalenia odzwierciedlały na ogół braki dostrzeżone w trakcie kontroli systemu, mianowicie niedostateczną jakość dokumentacji dotyczącej przetargów oraz zawierania umów, szczególnie w odniesieniu do zmian w umowach, konieczność poprawy weryfikacji deklaracji o poniesionych wydatkach oraz niepełne przestrzeganie wymogów dotyczących reklamy i informacji. W związku z bardzo powolnymi postępami realizacji projektów ISPA w Chorwacji w 2006 r., prace kontrolne polegały na pracy biurowej, związanej z kwestiami nierozwiązanymi po kontrolach systemu, przeprowadzonych w drugiej połowie 2005 r., które skutecznie pomogły Komisji podjąć decyzję o przyznaniu Chorwacji Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania (DIS) w lutym 2006 r. Najpoważniejszy niedobór związany jest z rozwojem skutecznej i spójnej polityki na rzecz stabilności zatrudnienia.

5.3. Ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Trybunał Obrachunkowy przeprowadził ograniczony przegląd na szczeblu Komisji, obejmujący głównie badanie działań Komisji w dziedzinie systemów zarządzania i kontroli w jednym z krajów kandydujących (Chorwacja) oraz w krajach przystępujących (Bułgaria i Rumunia), włącznie ze zbadaniem postępów w zakresie EDIS w tych ostatnich krajach.

Wnioski Trybunału były następujące: ogólnie, uwzględniając zakres kontroli, zbadane transakcje nie były obciążone istotnymi błędami. Trybunał dostrzegł poprawę w zakresie systemów nadzoru i kontroli na szczeblu Komisji, zwrócił natomiast uwagę na istotne niedociągnięcia na poziomie krajowym. Jeśli chodzi o projekty ISPA, stosunkowo wysoka częstotliwość tych niedociągnięć została zrekompenrowana dzięki działaniom naprawczym, będącym następstwem przeprowadzonych przez przedstawicielstwo kontroli *ex-ante*.

5.4. Partnerzy współfinansujący - EBI, EBOR i KfW

Biorąc pod uwagę kompetencje instytucji udzielających pożyczek w zakresie przygotowania i realizacji projektów, Komisja spotykała się z nimi regularnie oraz, jeżeli istniała taka możliwość, organizowała wspólne wizyty dotyczące identyfikacji i oceny projektów, na sfinansowanie których ubiegano się o pożyczkę. W 2006 r. EBI udzielił pożyczki na jeden projekt.

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 kontekście zewnętrznych działań KE (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 gdy chodzi o przetargi i zawieranie umów. Z powodu trudności napotykanych 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 naturalnego

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 w odniesieniu do planowania inwestycji i ustanawiania priorytetów w dziedzinie ochrony środowiska, a także osiągnięto 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, w tym przypadku w Bułgarii i Rumunii, 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 powyżej korytarzy przebiega przez terytorium Bułgarii, Chorwacji i Rumunii. Zgodnie z nowymi wspólnotowymi wytycznymi dotyczącymi rozwoju transeuropejskiej sieci wspólnotowej (TEN-T), trzy z priorytetowych projektów sieci (*oś autostradowa Iguenica/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*). W przypadku Chorwacji, która nie została uwzględniona w badaniach przeprowadzonych w ramach TINA, potrzeby infrastruktury transportowej zostały określone zgodnie z priorytetami zidentyfikowanymi w ramach REBIS (Regionalne studium infrastruktury transportowej krajów bałtyckich). W związku z tym dodatkowa oś kolejowa (*Salzburg – Lublana – Zagrzeb – Belgrad – Nisz – Skopje – Saloniki*) została oznaczona jako projekt priorytetowy.

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.

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

8. SIEDEM LAT ISPA: NIEKTÓRE WNIOSKI

Ponieważ 2006 r. był ostatnim rokiem realizacji ISPA – przynajmniej dla przeważającej większości projektów i krajów-beneficjentów (zaledwie sześć chorwackich projektów będzie w dalszym ciągu realizowanych w ramach rozporządzenia Rady w sprawie ISPA) – należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń zebranych na przestrzeni ostatnich siedmiu lat.

Ideę ISPA opracowano w 1999 r., mając na uwadze zapewnienie finansowania modernizacji infrastruktury i przygotowanie krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej do absorpcji instrumentów pomocowych w ramach polityki spójności, a ściśle biorąc Funduszu Spójności, do której kwalifikują się słabiej rozwinięte państwa członkowskie. W rezultacie rozporządzenie Rady w sprawie ISPA zostało opracowane w oparciu o rozporządzenie w sprawie Funduszu Spójności, jeśli chodzi o dziedziny kwalifikowalności (środowisko i transport) oraz systemy zarządzania i kontroli. W przypadku tych ostatnich należy zauważyć, że różnice w zakresie systemu zarządzania są spowodowane przede wszystkim faktem, iż niektóre podstawowe przepisy dotyczące zamówień publicznych oraz kontroli finansowej muszą zachowywać zgodność z zasadami pomocy zewnętrznej.

ISPA zapewnił **finansowanie przy pomocy dotacji kluczowych elementów infrastruktury na bezprecedensową skalę**. W przypadku tylko tych trzech krajów, czyli Rumunii, Bułgarii i Chorwacji, finansowanych jest 107 projektów, wykorzystujących dotacje wspólnotowe w kwocie 3 mld EUR i uruchamiających środki w łącznej wysokości 4,8 mld EUR.

Do krajów-beneficjentów zwrócono się o przygotowanie strategii inwestycyjnych ISPA, obejmujących okres siedmiu lat. Były to dokumenty krajowe, natomiast ich zawartość i jakość musiała zostać zatwierdzona przed finansowaniem przez służby Komisji. W takiej formie w ramach ISPA wprowadzono **planowanie strategiczne** dotyczące pozyskania środków wspólnotowych w dwóch sektorach kluczowych z punktu widzenia wspierania rozwoju gospodarczego i spójności.

Planowanie strategiczne i realizacja projektów stanowią cenne doświadczenie, polegające na „**uczeniu się przez działanie**”, które pomoże krajom-beneficjentom lepiej się przygotować do absorpcji środków z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności z chwilą przystąpienia, a także – w przypadku Chorwacji – z IPA.

Na przestrzeni lat kraje-beneficjenci poprawiły na ogół jakość w zakresie przygotowania projektów, redukując czas oraz niezbędne zasoby, tak aby Komisja mogła zatwierdzić projekty do finansowania. Przy wsparciu ze strony Komisji oraz międzynarodowych konsultantów, kraje-beneficjenci nauczyły się **przestrzegania najważniejszych przepisów prawa UE**, takich jak dyrektywa OOS lub inne stosowne normy i *acquis* w zakresie ochrony środowiska lub zamówień publicznych, wypracowały zdolności w dziedzinie zarówno przygotowania projektów, takie jak analiza finansowa, badania techniczne, projektowanie, organizowanie przetargów i zawieranie umów, jak i realizacji projektów. ISPA pomógł krajom-beneficjentom w lepszym zaznajomieniu się z nowymi sposobami finansowania (np. partnerstwa publiczno-prywatne), zasadami nowoczesnego planowania (np. zrównoważony rozwój, ocena wpływu na środowisko włącznie z konsultacjami publicznymi), politykami sektorowymi (np. zintegrowane inwestycje w sektorze wodnym) lub zmienionym prawem krajowym w dziedzinach najistotniejszych z punktu widzenia realizacji projektów (np. nabycie gruntów).

W ramach ISPA kraje-beneficjenci, jak również Komisja, wypracowały **ściśle relacje z Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi (MIF)**, w szczególności z EBI. Z udziałem MIF współfinansowana jest znaczna liczba projektów ISPA. W stosownych przypadkach MIF brały również udział w wizytach związanych z programowaniem i oceną. Dostawcy finansowania w ramach stosunków

dwustronnych udzielają wsparcia, w szczególności w początkowych latach realizacji ISPA, zarówno w zakresie przygotowania projektów, jak i finansowania inwestycji. Synergia wypracowana z MIF w ramach ISPA przyczyniła się do przyjęcia przez Komisję decyzji o wprowadzeniu JASPERS jako instrumentu wspierającego nowe państwa członkowskie w przygotowaniu projektów.

ISPA zapewnił znaczące kwoty **środków na rzecz pomocy technicznej (PT) w przygotowaniu projektów**, tworzenia **zdolności administracyjnych** i badań strategicznych. PT odegrała szczególnie istotną rolę w dostarczaniu środków na rzecz przygotowania projektów w ramach Funduszu Spójności w nowych państwach członkowskich, a także, w przypadku Chorwacji, w ramach IPA.

Większość projektów ISPA w nowych państwach członkowskich zostanie zakończona zgodnie z zasadami Funduszu Spójności. Podobieństwo zasad ISPA do zasad Funduszu Spójności umożliwiło krajom-beneficjentom, które stały się państwami członkowskimi w latach 2004 i 2007, **przejście bez żadnych trudności z ISPA na Fundusz Spójności**.

Doświadczenia zdobyte w ramach ISPA zostały również uwzględnione w trakcie przygotowywania przez Komisję wniosku rozporządzenia Rady w sprawie IPA oraz związanych z nim przepisów wykonawczych. Komponent dotyczący rozwoju regionalnego IPA łączy te dziedziny finansowania, które w okresie 2000-2006 były programowane w ramach różnych instrumentów (ISPA i PHARE) oraz zarządzane przez różne Dyrekcje Generalne, a także nakłada odpowiedzialność na Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Planowanie strategiczne, metody przygotowania projektów, wsparcie w ramach PT oraz tworzenie zdolności to elementy wypracowane z powodzeniem w ramach ISPA, które obecnie wprowadzane są do IPA.

Ponadto bardzo aktywna **rola państw członkowskich** w Komitecie Zarządzającym ISPA, a także kompetencje ich ekspertów, stanowiły istotny czynnik poprawy jakości projektów ISPA. Uwydatniło to podejście oparte na współpracy, wypracowane w trakcie realizacji ISPA pomiędzy państwami członkowskimi a krajami kandydującymi.

Jeżeli chodzi o słabe punkty, rzeczywiste **postępy realizacji w terenie nie spełniają** (początkowych) oczekiwań. Biorąc pod uwagę bezprecedensową skalę i zakres ISPA, jak również niedociągnięcia administracji krajowych, nie należało oczekiwać, że ISPA będzie miał łatwy start. Faktem jest jednak, że Bułgaria i Rumunia potrzebują ponad czterech lat na wypłacenie zobowiązania finansowego z roku „n”, jak również to, że Chorwacja, po ponad dwóch latach realizacji ISPA, nie podpisała jeszcze pierwszej umowy na wykonanie prac. Do końca 2006 r. wypłacono zaledwie czwartą część środków przeznaczonych w trakcie całego okresu realizacji ISPA. W istocie rzeczy, owe opóźnienia w realizacji są skutkiem braku odpowiednich zdolności, czego dowodem były niedostatecznie przygotowane projekty, nieprzestrzeganie stosownych norm UE, na przykład dotyczących OOS lub zamówień publicznych, nieodpowiednie zarządzanie umowami, niewyjaśnione kwestie dotyczące własności ziemskiej oraz opóźnione nabycie gruntów.

Chociaż akredytację EDIS przyznano rumuńskim jednostkom wdrażającym w czerwcu 2006 r. (największe portfolio objęte EDIS przed przystąpieniem w historii),

a niektórym jednostkom w Bułgarii w listopadzie 2006 r., to **mimo wszystko EDIS wprowadzono dość późno**. W pełni zdecentralizowane zarządzanie przed przystąpieniem stanowi cenny element odniesienia w ocenie gotowości krajów-beneficjentów do absorpcji środków i przestrzegania wymogów zarządzania finansami, w szczególności w odniesieniu do zamówień publicznych.

O ile systemy oraz struktury programowania i realizacji są istotne i nieodzowne, to ich efektywne funkcjonowanie zależy od znalezienia kadr na odpowiednim poziomie i o właściwych kompetencjach. **Brak stabilności administracji publicznej**, zajmującej się sprawami ISPA przysparzał znacznych problemów licznym jednostkom wdrażającym. Odbyte szkolenia oraz zdobyte „w pracy” doświadczenie w zakresie zarządzania projektami sprawiły, że eksperci stali się atrakcyjni dla sektora prywatnego, co doprowadziło do dużej rotacji kadr i ciągłego niepokoju o wolne stanowiska pracy oraz o odpowiedni nabór pracowników (syndrom „odchodzących po przeszkoleniu”).

Przygotowanie i realizacja ISPA opierały się w ogromnej mierze na wsparciu **zewnętrznym**. Do przygotowania projektów odpowiedniej jakości niezbędni byli międzynarodowi konsultanci, do udzielenia pomocy w ocenach skomplikowanych przetargów i nadzorowaniu realizacji potrzebni byli międzynarodowi konsultanci i doradcy zewnętrzni, rola *ex-ante* przedstawicielstwa stanowiła istotne zabezpieczenie dla zapewnienia zgodności z zasadami zamówień. Korzystanie ze wsparcia oraz doradztwa zewnętrznego ogranicza poczucie identyfikacji i odpowiedzialności krajowych organów i jednostek lokalnych, które stanowią konieczny warunek wstępny uwieńczonego sukcesem programowania i realizacji.