



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel 10.11.2006
KOM(2006)674 konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE

Výročná správa o nástroji štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie (ISPA) 2005

SEK(2006)1430

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Rozpočet ISPA.....	3
3.	Financovanie projektov.....	3
3.1.	Nové projekty ISPA.....	3
3.2.	Projekty financované v období 2000-2005.....	4
3.3.	Platby.....	5
4.	Technická pomoc.....	5
4.1.	Technická pomoc na základe iniciatívy prijímajúcej krajiny.....	5
4.2.	Technická pomoc na základe iniciatívy Komisie.....	6
5.	Riadenie a implementácia.....	7
5.1.	Monitorovanie projektov.....	7
5.2.	Finančné riadenie a kontrola – vrátane EDIS.....	8
5.3.	Posudzovanie rizík.....	9
5.4.	Nálezy Európskeho dvora audítorov.....	9
5.5.	Spolufinancujúci partneri – EIB, EBOR a KfW.....	9
6.	Prínos pre politiky Spoločenstva.....	10
6.1.	Verejné obstarávanie.....	10
6.2.	Politika životného prostredia.....	10
6.3.	Politika dopravy.....	10
7.	Koordinácia predvstupových nástrojov.....	11

SPRÁVA KOMISIE

Výročná správa o nástroji štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie (ISPA) 2005

Táto správa sa predkladá v súlade s článkom 12 nariadenia o ISPA. Je to šiesta výročná správa o aktivitách ISPA počas roka 2005.

Informácie uvedené v tejto správe sú podrobnejšie rozpracované v pracovnom dokumente útvarov Komisie (ktorý tvorí prílohu tejto správy).

1. ÚVOD

Keďže rozhodnutím Európskej rady z júna 2004 bolo Chorvátsko prijaté za kandidátsku krajinu, táto správa zahŕňa okrem Bulharska a Rumunska aj Chorvátsko, ktoré má od 1. januára 2005 nárok na pomoc poskytovanú v rámci ISPA.

2. ROZPOČET ISPA

V rozpočte Komisie na rok 2005 sa pre nástroj ISPA vyčlenilo 525,7 milióna EUR. Bez ohľadu na to, či opatrenia technickej pomoci vyšli z iniciatívy prijímajúcej krajiny alebo Komisie, z týchto viazaných prostriedkov sa hradili všetky výdavky v prijímajúcich krajinách na spolufinancované projekty (opatrenia) v oblastiach životného prostredia a dopravy, ako aj na poskytovanie technickej pomoci (TP).

Tabuľka 1: Rozpočet ISPA v roku 2005 (v eurách)

Rozpočtová položka	Viazané rozpočtové prostriedky	Uskutočnené záväzky	Uskutočnené platby
Administratívna rozpočtová položka B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Operačná rozpočtová položka B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Spolu	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. FINANCOVANIE PROJEKTOV

3.1. Nové projekty ISPA

V roku 2005 schválila Komisia dvadsaťštyri nových opatrení ISPA, ktoré sa týkali jedenástich investícií v oblasti životného prostredia a štyroch v sektore dopravy, ako aj osem projektov technickej pomoci – sedem v sektore dopravy a jeden v sektore životného prostredia – a jedno horizontálne opatrenie technickej pomoci. Celkový príspevok ISPA v uvedenom roku predstavoval 493 miliónov EUR, čo znamená

priemerný podiel grantu vo výške 70 % z celkových oprávnených nákladov projektov vo výške 705 miliónov EUR. Na nové projekty (312 miliónov EUR), ako aj na práve prebiehajúce projekty schválené počas predchádzajúcich rokov, sa použili záväzky v celkovom objeme 521,9 milióna EUR.

V sektore životného prostredia boli príspevky ISPA určené hlavne na podporu projektov na odvádzanie a čistenie odpadových vôd, ale aj na dva projekty týkajúce sa pevného odpadu. V sektore dopravy bol najvýznamnejším projektom projekt výstavby kombinovaného cestného a železničného spojenia.

Tabuľka 2: Nové projekty schválené v roku 2005 (v eurách)

Sektor	Počet projektov	Oprávnené náklady	Príspevok ISPA	Podiel grantu (%)	Záväzky v roku 2005
Životné prostredie	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Doprava	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horizontálna technická pomoc	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Spolu	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Projekty financované v období 2000-2005

Na základe návrhov, ktoré predložili Bulharsko, Chorvátsko a Rumunsko, sa v období rokov 2000 až 2005 z grantov Komisie podporilo 96 projektov: 65 v sektore životného prostredia, 28 v sektore dopravy a tri horizontálne opatrenia technickej pomoci (dve na uskutočnenie decentralizovanej implementácie (*EDIS*) a jedno na organizáciu monitorovacích výborov). Tieto projekty predstavujú celkové projektové náklady vo výške 4,7 miliardy EUR, z ktorých 4,3 miliardy EUR spĺňajú podmienky na financovanie z ISPA. Príspevok z prostriedkov ISPA na tieto oprávnené investičné náklady predstavoval 67 %, resp. 2,9 miliardy EUR. Zachovala sa prísna rovnováha medzi týmito dvoma sektormi.

Na konci roka 2005 bolo pridelených viac ako 97 % z prostriedkov vyčlenených pre tieto tri prijímajúce krajiny na obdobie 2000–2006 a takmer 83 % z nich bolo viazaných.

Tabuľka 3: Projekty schválené v období 2000–2005 (v eurách)

Sektor	Počet rozhodnutí o projektoch	Oprávnené náklady	Príspevok ISPA	Priemerný podiel grantu (%)	Závazky
Životné prostredie	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Doprava	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horizontálna technická pomoc	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Spolu	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Platby

Celkové platby ISPA v roku 2005 dosiahli celkovú výšku 229 miliónov EUR, v porovnaní s platbami realizovanými v roku 2004 (132,2 milióna EUR) to znamená zvýšenie až o 73,5 %. Do konca obdobia 2000-2005 bolo vyplatených takmer 559 miliónov EUR, čo predstavuje 23,3 % z rozpočtových záväzkov uskutočnených v uvedenom období.

Tabuľka 4: Platby (v eurách)

Sektor	2000-2004	2005	Spolu
Životné prostredie	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Doprava	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Technická pomoc	924 524	58 800	983 324
Spolu	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TECHNICKÁ POMOC

4.1. Technická pomoc na základe iniciatívy prijímajúcej krajiny

Opatrenia technickej pomoci na *prípravu projektu* musia zaistiť, aby prijímajúce krajiny včas predkladali dostatočné množstvo kvalitných projektov na financovanie, vrátane projektov na budúce financovanie z kohézneho fondu a IPA. Podobne sa to týka aj zlepšenia kapacít správy prijímajúcej krajiny v oblasti riadenia a monitorovania implementácie rozsiahlych investícií do infraštruktúry s cieľom zaistenia opatrení technickej pomoci na *posilnenie inštitúcií*.

V roku 2005 bolo schválených sedem žiadostí, ktoré sa týkali prípravy projektu aj budovania inštitúcií v sektore dopravy, a jedna žiadosť, ktorá sa týkala prípravy projektu v sektore životného prostredia.

Tabuľka 5: Nová technická pomoc – projekty schválené v roku 2005 (v eurách)

Sektor	Počet projektov	Oprávnené náklady	Príspevok ISPA	Podiel grantu (%)	Závazky
Životné prostredie	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Doprava	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horizontálna technická pomoc	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Spolu	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

Pokiaľ ide o posúdenie obdobia 2000-2005, z prostriedkov ISPA sa poskytlo vyše 119 miliónov EUR na viac ako dvadsať projektov, ktoré sa týkali budovania inštitúcií alebo prípravy projektov.

Tabuľka 6: Technická pomoc na základe iniciatívy prijímajúcej krajiny v období 2000-2005 (v eurách)

Sektor	Počet projektov	Oprávnené náklady	Príspevok ISPA
Životné prostredie	7	67 481 000	47 448 500
Doprava	11	84 461 560	70 126 620
Horizontálna technická pomoc	3	1 633 308	1 633 308
Spolu	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Technická pomoc na základe iniciatívy Komisie

Komisia vykonáva tieto činnosti technickej pomoci buď prostredníctvom postupov *ad hoc*, ktoré boli začaté v predchádzajúcich rokoch, alebo v rámci *Akčných programov technickej pomoci*:

- *činnosti technickej pomoci vykonávané mimo Akčných programov technickej pomoci* zahŕňajú zmluvy o poskytovaní služieb v oblasti technického a finančného poradenstva Generálnemu riaditeľstvu pre regionálnu politiku na pomoc pri posudzovaní projektov a rozvoji politík. Pomoc pre interné dekoncentračné činnosti v delegáciách EK bola ukončená v roku 2004.

- *činnosti technickej pomoci financované v rámci „Akčného programu technickej pomoci 2001“* zahŕňajú organizáciu štatutárnych monitorovacích výborov ISPA, strategickú analýzu trasy Via Baltica, zvyšovanie kvality verejných zariadení v oblasti vodného a odpadového hospodárstva financovaných z ISPA a poradenstvo pre partnerstvá verejnoprávnych a súkromnoprávných subjektov.

- činnosti technickej pomoci financované v rámci „Akčného programu technickej pomoci 2004 – 2006“ sú pokračovaním Akčného programu technickej pomoci 2001, aj keď sa zameriava iba na Bulharsko a Rumunsko, ktorý zahŕňa nové rámcové zmluvy na posudzovanie návrhov projektov ISPA, ktoré sa predtým financovali mimo akčných programov. Okrem týchto zmlúv zahŕňajú tieto činnosti externú podporu pre činnosti delegácií EK v oblasti dozoru, zvýšenie kvality projektov v oblasti životného prostredia a dopravy počas celého projektového cyklu a posudzovanie projektov a kontrolu kvality vykonávanú Európskou investičnou bankou (EIB).

- činnosti technickej pomoci financované v rámci „Akčného programu technickej pomoci 2005-2006 pre Chorvátsko“ poskytujú zdroje pre delegáciu EK v Záhrebe na vykonávanie (interných a externých) úloh v oblasti dozoru, ktoré sa týkajú implementácie ISPA v rámci dekoncentrovaného riadenia.

Tabuľka 7: Technická pomoc na základe iniciatívy Komisie v období 2000-2005 (v eurách)

Činnosť	Orientačné pridelené prostriedky	Závazky	Platby
Činnosti mimo akčných programov	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Akčný program 2001 (*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Akčný program 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Akčný program 2005-2006 pre Chorvátsko	1 200 000	400 000	-
Spolu	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(*) Vrátane niektorých činností týkajúcich sa prijímajúcich krajín ISPA, ktoré sa stali členskými štátmi v roku 2004

5. RIADENIE A IMPLEMENTÁCIA

5.1. Monitorovanie projektov

Kým prvé projekty ISPA Komisia schválila v roku 2000, implementácia týchto projektov vo všeobecnosti sa začala najsôr v roku 2001 vyhlásením verejnej súťaže na zmluvy o poskytovaní služieb pre dozor nad implementáciou. V dôsledku bežných oneskorení pri vyhlasovaní verejnej súťaže a výbere dodávateľa sa prvé zmluvy o výkone prác podpísali až v roku 2002. Odvtedy sa dosiahol pokrok v ich realizácii, o čom svedčí pokrok v platbách, ktoré uskutočnila Komisia vnútroštátnym orgánom.

V dvoch prístupujúcich krajinách, v Bulharsku a Rumunsku, boli však administratívne nedostatky naďalej hlavným problémom pri implementácii ISPA v roku 2005. Napriek tomu, že kontrolné misie, ktoré podnikla Komisia v roku 2005, poukázali na určitý pokrok v implementačných agentúrach ISPA, dosiahnuté výsledky v kľúčových oblastiach personálu, verejného obstarávania a finančného riadenia si vyžadovali stály monitoring a musia sa ďalej vylepšovať. V niekoľkých prípadoch meškania vo vykonávaní projektov dosiahli viac ako dva roky v porovnaní s pôvodnými plánmi. Komisia niekoľkokrát apelovala na vnútroštátne orgány, aby dodávateľské subjekty, a v sektore životného prostredia koneční príjemcovia, prijali aktívny prístup, účinne realizovali rôzne fázy projektového cyklu a zlepšili koordináciu medzi subjektmi zúčastnenými na projekte.

Keďže v prípade Chorvátska boli prvé dva projekty schválené iba v decembri 2005, implementácia sa ešte nezačala.

5.2. Finančné riadenie a kontrola – vrátane EDIS

Základné požiadavky na finančné riadenie a kontrolu podľa ISPA, vrátane riešenia nezrovnalostí, sú príbuzné požiadavkám, ktoré sa vzťahujú na kohézne a štrukturálne fondy. Týkajú sa zriadenia interných finančných kontrolných systémov a postupov, ktoré môžu zabezpečiť transparentné a nediskriminačné postupy verejného obstarávania, presnosť deklarováných výdavkov, primeranú internú kontrolnú schopnosť, dostatočný kontrolný záznam a primerané riešenie nezrovnalostí.

Počas roka 2005 kontrolná činnosť týkajúca sa *Bulharska a Rumunska* zahŕňala osem kontrolných misií, ktoré sa do veľkej miery zameriavali na podrobný, na mieste vykonávaný monitoring implementácie akčných plánov a termínov, ktoré boli dohodnuté s vnútroštátnymi orgánmi v roku 2004, a na sledovanie pokroku v dosiahnutí rozšírenej decentralizácie (*EDIS*), ktorá po jej dosiahnutí umožní upustenie od predbežnej kontroly vyhlasovania verejných súťaží a výberu dodávateľa, ktorú vykonáva Komisia.

V prípade *Rumunska* sa úroveň spoľahlivosti používaných systémov v porovnaní s rokom 2004 pomerne značne zvýšila. Začiatkom roka 2006 bola Komisii doručená žiadosť o akreditáciu EDIS všetkých implementačných agentúr ISPA. Po konečnom overovaní audite bol v júni 2006 všetkým agentúram udelený štatút EDIS pre ISPA.

V prípade *Bulharska* vďaka značným snahám, ku ktorým došlo v roku 2005, o odstránení nedostatkov, ktoré boli zistené v riadiacich a kontrolných systémoch, bol proces EDIS nakoniec obnovený. Komisii bola koncom apríla 2006 predložená žiadosť o akreditáciu EDIS všetkých implementačných agentúr ISPA a momentálne ju posudzujú útvary Komisie. Naďalej však existujú dve konkrétne obavy: otázka verejného obstarávania a nedostatok kvalifikovaného a skúseného personálu. Napriek podrobnému dozoru nad verejným obstarávaním, ktorý vykonáva delegácia EK, skúsenosti s ISPA v tomto smere svedčia o častých sťažnostiach, námietkach atď.

Uskutočnil sa aj veľký počet projektových auditov v týchto krajinách, pričom hlavné zistenia týchto auditov vo všeobecnosti poukázali na nedostatky zistené počas systémových auditov, konkrétne na nedostatočnú kvalitu podkladov na vyhlasovanie verejných súťaží a výber dodávateľa, na neregulárne postupy počas procesu verejného obstarávania, na potrebu zlepšiť overovanie vyhlásení o výdavkoch, na osvedčovanie neoprávnených výdavkov, na nedostatok (primeraných) podkladových dokumentov a na neúplné dodržiavanie požiadaviek týkajúcich sa uverejňovania a informovania. Ako už bolo uvedené, opakujúcim sa problémom je nedostatok kvalifikovaného a skúseného personálu, vrátane vysokej miery striedania sa personálu. Keďže je pravdepodobné, že táto situácia bude značnou prekážkou efektívneho využívania budúcich kohéznych, ako aj štrukturálnych fondov, zabezpečí sa podrobný monitoring pokroku v tejto oblasti.

Chorvátske orgány zo svojej strany vynaložili väčšie snahy pri príprave na zavedenie Decentralizovaného implementačného systému (*DIS*) pre PHARE a ISPA. Táto skutočnosť umožnila Komisii, aby vo februári 2006 udelila decentralizované riadenie pomoci ISPA (pričom delegácia EK stále vykonáva predbežné kontroly).

5.3. Posudzovanie rizík

V rámci systému predbežného súhlasu sa kontrolná stratégia vo vzťahu k prijímajúcim krajinám zameriava najmä na prevenciu, aby sa zabezpečilo, že každá krajina zavedie v súvislosti s implementáciou projektov a platbami vyhovujúce postupy v oblasti kontroly. Cieľom opakovaných fáz auditov, vrátane auditov vo všetkých stupňoch systému EDIS, je identifikovanie nedostatkov pri vytváraní systémov dozoru a kontroly a overenie toho, či sa odporúčania implementujú a či sa tieto nedostatky odstraňujú.

5.4. Nálezy Európskeho dvora audítorov

Vo svojej *Výročnej správe o finančnom roku 2004* Dvor audítorov vo všeobecnosti vyjadril názor o predvstupových nástrojoch, že systémy dozoru a kontroly sú v zásade kvalitné a osvedčujú sa v praxi, aj keď ešte pretrvávajú riziká na úrovni implementačných organizácií. Tento názor bol potvrdený v rámci obmedzeného prieskumu činností ISPA v roku 2005, v dôsledku čoho Dvor audítorov odporučil, aby Komisia podrobne monitorovala predmetné systémy.

5.5. Spolufinancujúci partneri – EIB, EBOR a KfW

Vzhľadom na ich skúsenosti v oblasti prípravy a implementácie projektov sa Komisia pravidelne stretávala s týmito úverovými inštitúciami, a ak to bolo možné, organizovala spoločné misie na identifikáciu a posudzovanie projektov, pre ktoré bola podaná žiadosť o úverové financovanie. V roku 2005 EIB poskytla úvery pre dva projekty, EBOR pre šesť projektov a KfW takisto pre dva projekty.

6. PRÍNOS PRE POLITIKY SPOLOČENSTVA

6.1. Verejné obstarávanie

Najväčšiu výzvu pre prístupujúce prijímajúce krajiny predstavovalo splnenie právnych požiadaviek regulárneho, korektného a transparentného verejného obstarávania, ktoré sú zakotvené v Praktickej príručke o postupoch výberu dodávateľov pre Phare, Ispa a Sapard (PRAG). Vyplýva to zo skutočnosti, že kvalifikácia personálu v týchto krajinách nie je vždy na úrovni znalostí potrebných na riadenie zložitých infraštrukturálnych projektov, najmä pokiaľ ide o vyhlasovanie verejných súťaží a výber dodávateľov. Kvôli ťažkostiam, ku ktorým dochádza v tejto oblasti, Komisia vynaložila značné úsilie na rozvíjanie činností technickej pomoci, ktoré sa zameriavali na posilnenie schopností, systémov a postupov príjemcov, ktoré sa týkajú verejného obstarávania. Okrem iných činností pokračovala v organizovaní rôznych seminárov a školení, vrátane distribúcie manuálov a praktických príručiek.

6.2. Politika životného prostredia

Poskytovaním priamej podpory prioritným projektom v oblasti životného prostredia ISPA zlepšuje implementáciu politiky životného prostredia a dodržiavanie noriem EÚ v prijímajúcich krajinách. Posilnili sa najmä administratívne kapacity na plánovanie investícií a stanovenie priorít v oblasti životného prostredia a bol zaznamenaný stály pokrok pri správnej implementácii smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, vrátane aspektov týkajúcich sa konzultovania s verejnosťou. Tieto krajiny sa však musia ďalej zaoberať problémami v súvislosti s ťažkosťami, s ktorými sa stretávajú orgány z oblasti životného prostredia pri získavaní primeraných finančných prostriedkov a vhodného personálu, a takisto riešiť otázky spojené s nedostatočnou koordináciou jednotlivých oblastí politik a chýbajúcim strategickým plánovaním.

6.3. Politika dopravy

Dopravné siete v prijímajúcich krajinách, ktoré boli v prípade Bulharska a Rumunska dohodnuté v súlade s hodnotením potrieb dopravnej infraštruktúry (*Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA*), boli vytvorené podľa rámca celoeurópskych koridorov. Tieto siete sa používajú ako základ pre plánovanie vnútroštátnych dopravných stratégií na účely ISPA, t. j. týkajú sa výstavby alebo obnovy dopravného úseku, uzla alebo napojenia na tieto siete. Šesť z uvedených koridorov prechádza cez územie Bulharska, Chorvátska a Rumunska. Podľa nových Usmernení Spoločenstva pre rozvoj transeurópskej dopravnej siete (TEN-T) sa tri prioritné projekty siete (*diaľničná os Igoumenitsa/Patra-Atény-Sofia-Budapešť*, *vnútrozemská riečna os Rýn/Meuse-Mohan-Dunaj* a *železničná os Atény-Sofia-Budapešť-Viedeň-Praha-Norimberg/Drážďany*) týkajú osí, ktoré zahŕňajú Bulharsko a Rumunsko, a jednej, ktorá zahŕňa Chorvátsko (*železničná os Lyon-Terst-Divaca/Koper-Divaca-Lublana-Budapešť-ukrajinská hranica*).

7. KOORDINÁCIA PREDVSTUPOVÝCH NÁSTROJOV

Ako vyplýva z požiadaviek nariadenia o koordinácii, Komisia zabezpečuje úzko prepojenú koordináciu troch predvstupových nástrojov PHARE, SAPARD a ISPA. Toto nariadenie podrobne stanovuje oblasti, v ktorých každý nástroj poskytuje pomoc, čím minimalizuje potenciálne prekryvanie rôznych nástrojov.

Riadiaci výbor pre PHARE zabezpečuje koordináciu týchto troch nástrojov, kým ďalšia koordinácia sa uskutočňuje prostredníctvom Spoločného monitorovacieho výboru (pre PHARE), Výboru pre koordináciu útvarov a pravidelných stretnutí s delegáciami EK v prijímajúcich krajinách.