

TECHNICKÁ PŘÍLOHA

SDĚLENÍ KOMISE

O PROVÁDĚNÍ ZÁVAZKŮ PŘIJATÝCH PŘÍSTUPJÍCÍMI ZEMĚMI V SOUVISLOSTI S JEDNÁNÍMI O PŘÍSTOUPENÍ OHLEDNĚ KAPITOLY 21 – REGIONÁLNÍ POLITIKA

1. ÚVOD

Hodnocení řídicích a kontrolních systémů v tomto sdělení vychází především z popisů, které přistupující země poskytly na základě podrobných dotazníků rozeslaných Komisí. Pro posouzení stavu přípravy řídicích systémů na použití fondů bere toto hodnocení rovněž v úvahu jiné informace dostupné zejména ze závazků přijatých v rámci kapitoly 21, z provádění předvstupních nástrojů, z provádění programování a z misí do různých přistupujících zemí. Po přijetí programů a po dokončení prováděcích opatření v souvislosti s fondem soudržnosti a strukturálními fondy ukončí Komise přezkum, zda tyto systémy splňují požadavky¹.

Bylo hodnoceno těchto šest kategorií:

- a) Legislativní rámec
- b) Institucionální rámec
- c) Administrativní kapacita
- d) Programová kapacita
- e) Finanční a rozpočtové řízení
- f) Síť projektů na základě zkušeností ISPA, Sapard a Phare Služby Komise zjistily toto:

2. LEGISLATIVNÍ RÁMEC

V souladu se závazky přijatými v souvislosti s jednáními o přistoupení sladují přistupující země stále ještě své právní předpisy s právem Evropské unie v oblastech veřejných zakázek, státních podpor/hospodářské soutěže, životního prostředí a rovných příležitostí. Harmonizace a úplné přenesení právních předpisů je předpokladem pro poskytnutí pomoci z fondu soudržnosti a strukturálních fondů.

Právní předpisy upravující veřejné zakázky ještě nejsou v plném souladu s legislativou ES. Je třeba zdůraznit, že všechny projekty spolufinancované

¹ V souladu s článkem 6 nařízení 438/2001 a s čl. 5 odst. 3 nařízení 1386/2002.

fondem soudržnosti a strukturálními fondy musí být provedeny při plném dodržení pravidel EU pro veřejné zakázky. Aby bylo možné mít plný prospěch z projektové a výdajové způsobilosti od 1. ledna 2004, jak je stanoveno ve smlouvě o přistoupení, je třeba právní předpisy upravující veřejné zakázky sladit a plně přenést do 31. prosince 2003.

Právní předpisy je stále ještě třeba sladit v oblastech finanční kontroly a rozpočtového řízení. Pokud jde o finanční kontrolu, Komise ve svém strategickém dokumentu o rozšíření ze dne 9. října 2002 objasnila, že financování Společenstvím nemůže být schváleno, dokud nebudou stanoveny všechny podmínky zajišťující řádné řízení finančních prostředků. Pokud jde o rozpočtové řízení, v řadě zemí došlo k opoždění při přípravě a přijetí právních předpisů nezbytných pro nové uspořádání rozpočtové struktury, pro podporu víceletých závazků a pro přerozdělení prostředků mezi programy a v rámci programů.

Zatímco přistupující země udělaly pokrok v přijetí právních předpisů upravujících hospodářskou soutěž/státní podpory, je třeba urychlit proces oznamování režimů podpor Komisi. Pouze režimy státních podpor, které jsou schválené do konce roku 2003, budou od 1. ledna 2004 způsobilé pro pomoc ze strukturálních fondů. Pro režimy státních podpor, pro které se předpokládá spolufinancování strukturálními fondy v sektoru dopravy, rybolovu a zemědělství, je třeba dodržet specifické požadavky na postup.

Zdá se, že právní předpisy v oblasti rovných příležitostí jsou ve většině přistupujících zemí zharmonizovány s příslušnými pravidly EU.

Pokud se týče ochrany životního prostředí, všechny přistupující země udělaly značný pokrok ve sladění právních předpisů upravujících ochranu životního prostředí s právem Evropské unie. Avšak v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody (stanovení lokalit sítě NATURA 2000) a odpadů (přijetí plánů pro nakládání s odpady) existuje ještě řada právních ustanovení a prováděcích opatření, které je třeba před přistoupením dokončit a jejichž uplatnění je předpokladem pro použití fondu soudržnosti a strukturálních fondů.

3. INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC

Koordinace mezi ministerstvy se obecně zlepšila. V mnoha přistupujících zemích však stále zůstává předmětem znepokojení. Byly sice zavedeny struktury pro zajištění koordinace mezi ministerstvy, praxe však ukazuje, že tato koordinace je často slabá. V některých případech nebyl odpovědný orgán dostatečně proaktivní ani neprojevil dostatečné nasazení při řízení tohoto procesu. V jiných případech je třeba umožnit plnou účast a spolupráci všech ministerstev daného odvětví.

3.1 Řídicí orgány a zprostředkující subjekty

Všechny přístupující země ustanovily orgány odpovědné za koordinaci řízení pomoci ze strukturálních fondů. V každé zemi budou tyto řídicí orgány RPS/JPD odpovědné i za všeobecné řízení a koordinaci operací v rámci fondu soudržnosti.

Vzalo se v úvahu doporučení Komise omezit počet operačních programů, a tedy i řídicích orgánů OP. Vyskytla se však opoždění při dokončování struktury prováděcího systému. Institucionální opatření se v řadě zemí zdají být slabá a nedostatečně definovaná, zejména pokud jde o příslušné role řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů.

Vzalo se v úvahu doporučení Komise omezit počet zprostředkujících subjektů na program. Je však důležité dokončit pokud možno co nejrychleji ustanovení zprostředkujících subjektů. Totéž platí pro rozhodnutí o pověření úkoly, které bylo v některých případech opožděno. V jiných případech je předpokládána vysoká úroveň pověření zprostředkujících subjektů úkoly předmětem znepokojení, pokud jde o skutečnou pravomoc ustanovených řídicích orgánů účinně provádět jejich povinnosti.

Ve všech přístupujících zemích je stále ještě třeba vypracovat a stanovit v písemných dohodách jasný popis pověření úkoly a podávání zpráv mezi ustanovenými řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty.

Ze zkušeností ISPA je zřejmé, že veřejné zakázky představují zvláště vysoké riziko, které je třeba řešit zavedením struktur a postupů, které zajistí soulad s platnými právními předpisy a pravidly. Zatímco v některých zemích je pokrok v Rozšířeném decentralizovaném prováděcím systému (EDIS) ukazatelem, pokud jde o přijetí opatření, obecně je zřejmé, že je na něj třeba klást další důraz, a to s ohledem na řízení jak fondu soudržnosti, tak strukturálních fondů.

Rozdíl mezi dvěma druhy kontrolních požadavků na strukturální fondy a fond soudržnosti, totiž mezi ověřovacími kontrolami², které mají být prováděny vedením, a namátkovými kontrolami³, které mají být prováděny zaměstnanci nezávislými na řídicích a platebních funkcích, je podstatným prvkem v kontrolním rámci fondů. Účelem namátkových kontrol je poskytnout ujištění o účinném fungování vnitřního kontrolního systému, včetně kontrol vedení, a proto je musí provádět nezávislí zaměstnanci.

Zdá se, že ve všech přístupujících zemích se vyskytuje obecný problém, že přinejmenším některé řídicí orgány a/nebo zprostředkující subjekty nedělají náležitý rozdíl mezi oběma druhy kontrol. Příznačné je, že kontroly vedení nebyly vůbec zmíněny nebo není zřejmé, že by tyto kontroly byly provedeny jinou službou, než je služba provádějící namátkové kontroly. Aby

² Článek 4 nařízení 438/2001 a 1386/2002.

³ Článek 10 nařízení 438/2001 a článek 9 nařízení 1386/2002.

přistupující země splnily právní požadavky, měly by být subjekty odpovědné za tyto dvě funkce pro každý program pokud možno co nejdříve ustanoveny.

Přistupující země předpokládají pro většinu řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů přiměřená opatření vnitřního auditu. V Lotyšsku, Slovinsku a Maďarsku se opatření auditu stále ještě dokončují. Pro všechny subjekty podílející se na používání strukturálních fondů a fondů soudržnosti je třeba zajistit zavedení plně funkčních opatření vnitřního auditu.

3.2 Platební orgány

Všechny přistupující země se rozhodly pro jeden platební orgán pro všechny strukturální fondy a fond soudržnosti, který se nachází na ministerstvu financí/ve státní pokladně.

Legislativní rámec⁴ vymezuje, že osoba nebo oddělení osvědčující prohlášení o výdajích pro Komisi musí být nezávislá na jakékoli službě schvalující nároky. Zdá se, že pro většinu přistupujících zemí se předpokládají vhodná opatření, která se příznačně zakládají na téže službě, která odpovídá za finanční prostředky přijaté od Komise v rámci předvstupních nástrojů.

Avšak pokud jde o Českou republiku, je třeba vyřešit otázku týkající se nezávislosti jednotek, které budou zjevně pomáhat jak platebnímu orgánu, tak řídicím orgánům. Na Slovensku neexistuje jasný rozdíl mezi funkcí platebního orgánu a zprostředkujících subjektů, čímž vyvstává otázka týkající se nezávislosti osvědčující úlohy platebního orgánu. V Lotyšsku a Maďarsku není přesně zřejmé, které oddělení nebo osoba bude v rámci platebního orgánu vykonávat osvědčující funkci.

S ohledem na důležitost úlohy platebního orgánu při zajišťování řádnosti spolufinancovaných výdajů by tyto body měly být urychleně vyřešeny, aby byla v těchto zemích zaručena plně vyhovující opatření.

Všechny přistupující země předpokládají pro platební orgány přiměřená opatření vnitřního auditu. V České republice je však ještě třeba objasnit, která jednotka vnitřního auditu bude odpovědná za provedení auditu platebních jednotek, které pomáhají platebnímu orgánu v plnění jeho úkolu.

3.3 Opatření finanční kontroly

Kromě kontrol, za které odpovídá řídicí orgán⁵, a procesu osvědčení prováděného platebním orgánem⁶ se hlavní požadavky na finanční kontrolu týkají namátkových kontrol a systémových auditů, včetně vhodného rozdělení funkcí mezi služby provádějící tyto kontroly a všechny zaměstnance zapojené do prováděcích nebo platebních postupů. Měla by se připravit i strategie auditu, aby se zajistilo včasné provedení kontrol, a také uplatnění metodiky pro výběr operací, které je třeba zkontrolovat.

⁴ Čl. 9 odst. 1 nařízení 438/2001 a článek 8 nařízení 1386/2002.

⁵ Článek 4 nařízení 438/2001 a 1386/2002.

⁶ Článek 9 nařízení 438/2001 a článek 8 nařízení 1386/2002.

Zdá se, že přístupující země jsou si vědomy těchto požadavků a že učinily vhodná opatření k jejich splnění. Stále je však nezbytné objasnit některé věci a vyřešit některé problémy.

Pokud jde o namátkové kontroly, byl zjištěn obecný problém týkající se oddělování těchto kontrol od kontrol vedení (viz výše). Co se týče Lotyšska, Estonska, Litvy a Kypru, ještě je třeba poskytnout objasnění ohledně fondu soudržnosti.

Pokud jde o systémové audity, podrobnosti informací poskytnutých přístupujícími zeměmi byly obecně omezenější. Některé země, jako například Česká republika, Lotyšsko a Malta, se nikde přímo nezmínily o systémových auditech, ale jsou zde podniky, které jsou v souladu s příslušnými ustanoveními nařízení⁷. Rovněž pokud jde o námatečné kontroly, chybí informace od těchto tří přístupujících zemí a od Estonska, Litvy a Kypru ohledně fondu soudržnosti. Je důležité, že požadavek provádět systémové audity je pochopen, ale na základě zkušeností předvstupních nástrojů a jiných informací poskytnutých o činnosti související s auditem se neočekává, že toto bude představovat značnou potíž.

Pokud jde o přiměřené oddělení funkcí, kromě obecného problému uvedeného výše v souvislosti s námatečnými kontrolami je třeba v Lotyšsku a na Slovensku objasnit přiměřené oddělení určitých kontrolních úloh od funkcí řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů. Tyto otázky musí být v těchto přístupujících zemích vyřešeny, aby tyto země splnily právní požadavky a byly připraveny na přistoupení.

Pokud jde o strategii auditu, pouze tři přístupující země, Estonsko, Malta a Kypr, uvedly, že již učinily specifická opatření. V této fázi je důležité, aby si přístupující země byly vědomy toho, že je třeba rozvíjet takovou strategii, aby byly připraveny na kontroly od počátku provádění programu. Zdá se, že toto uvědomění zde je a že bude následovat zavedení skutečných plánů.

4. ADMINISTRATIVNÍ KAPACITA

4.1 Kádrové zabezpečení a vzdělávání

Všechny přístupující země vypracovaly v souladu s přijatými závazky náborové a vzdělávací plány. Náborové plány se zabývají především požadavky na lidské zdroje pro řídicí a platební orgány⁸, zatímco požadavky na zprostředkující subjekty nejsou zahrnuty ve všech plánech. V několika zemích se nábor dalších zaměstnanců opozdil v důsledku buď rozpočtových omezení, nebo nevydání konečných rozhodnutí o administrativní organizaci. V jiných zemích jde o zvyšování počtu zaměstnanců podle plánu. Očekává se,

⁷ Článek 10 nařízení 438/2001.

⁸ Počet potřebných zaměstnanců na řídicí subjekt nebo platební orgán do značné míry závisí na národním kontextu a na stupni pověření úkoly. Počet zaměstnanců EU-15 se výrazně liší od jednoho ŘO k druhému. K vykonávání klíčových úloh OP je obvykle třeba minimálně 4-7 a maximálně 12-14 specializovaných zaměstnanců. (Studie o administrativní kapacitě, NEI, únor 2002).

že do přistoupení budou všechny řídicí a platební orgány plně obsazeny zaměstnanci. Zdá se, že řada zprostředkujících subjektů, pokud byly ustanoveny, má v současné době s ohledem na své budoucí úlohy nadbytečný počet pracovníků. Regionální správy, které budou také jako zprostředkující subjekty hrát roli hlavně ve větších přístupujících zemích, jsou často slabé. Provádění programu SAPARD⁹, který funguje na plně decentralizovaném základě, poskytuje důkazy o způsobilosti příslušných subjektů k provádění některých opatření pro rozvoj venkova, i když někde bude třeba zvýšit početní stavy zaměstnanců, aby bylo možné zvládnout větší počet programů po přistoupení. Je třeba usilovat o získání a udržení kvalifikovaných a motivovaných zaměstnanců.

Vzdělávací programy pro přípravu zaměstnanců probíhají ve všech přístupujících zemích. Programy jsou často prováděny partnerskými odborníky ze stávajících členských států nebo jiných programů financovaných prostřednictvím PHARE. Tyto vzdělávací programy budou i nadále nepřetržitě podporovat správy během prvních let provádění programů v rámci strukturálních fondů a projektů v rámci fondu soudržnosti až do roku 2006. Vzdělávací plány by měly kromě budoucích řídicích a platebních orgánů zahrnovat i zprostředkující subjekty.

4.2 Administrativní organizace a průběh uplatňování projektů

Pro většinu programů byla základní opatření pro průběh uplatňování projektů stanovena, ale je nezbytné další doladění a objasnění povinností různých účastníků zapojených do procesu výběru, aby byla před přistoupením zajištěna plná funkčnost. Rovněž z tohoto důvodu je konečné určení zprostředkujících subjektů naléhavou záležitostí. Různé úkoly týkající se přijetí, hodnocení, výběru, sjednávání, placení a sledování projektů je třeba zřetelně oddělit. Některé přístupující země jsou v určitém pokušení zavádět nové subjekty a nové struktury pro výběr projektů namísto spoléhání se na zkušené a osvědčené struktury (např. z předvstupních fondů)¹⁰. Tento přístup vede někdy k příliš složitým a/nebo nezkušeným organizačním strukturám, kde se úlohy různých účastníků překrývají. Kromě toho existuje v těchto administrativních organizacích vážné nebezpečí, že schválení projektů bude opožděno v důsledku dlouhých výběrových postupů náročných na pracovní sílu.

Posuzující úloha zprostředkujících subjektů je stanovena v průběhu uplatňování projektů, zatímco úloha zprostředkujících subjektů *propagovat* návrhy nových projektů poskytováním informací a rad potenciálním konečným příjemcům, která je více proaktivní a inovační, zůstává nedostatečně představena.

⁹ Funguje ve všech zemích kromě MT a CY, pro které nebyl SAPARD dostupný.

¹⁰ Sedm z osmi zemí provádějících program SAPARD potvrdilo, že zaměstnanci agentury SAPARD budou odpovědní za výběr projektů pro rozvoj venkova po přistoupení, čímž se omezí problémy a zpoždění při provádění opatření financovaných orientační sekcí EZOF (výjimkou je PL, kde mohou být prováděním některých opatření pověřeny jiné subjekty).

4.3 Programové pokyny, příručky nebo jiné nástroje

Všechny přístupující země jsou v počáteční fázi přípravy pokynů a programových příruček pro své programy. Tyto nástroje jsou nezbytné pro shromažďování know-how v rámci organizace a také pro menší náchylnost organizace k fluktuaci zaměstnanců. Jedním z podstatných úkolů řídicího orgánu je definovat rámec, ve kterém různé zprostředkující subjekty zajistí dodržování požadavků na veřejné zakázky, na posuzování vlivů na životní prostředí, hodnocení a sledování. V zemích s rámcem podpory Společenství by tuto ústřední roli měl hrát řídicí orgán pro RPS. Podobnou roli by měl hrát platební orgán a oddělení finanční kontroly v takových oblastech, jako je kontrola provádění auditu. Je třeba poznamenat, že v současné době se řada pokynů vypracovává v dílčí podobě, což představuje nebezpečí překrývání. Pokud možno co nejdříve je třeba zajistit dostupnost standardních formulářů žádosti, které budou obsahovat jasné pokyny pro potenciální konečné příjemce.

Členským státům se doporučuje, aby důkladně přezkoumaly možnosti spolufinancování některých dodatečných správních nákladů z budoucích rozpočtů technické pomoci¹¹.

5. PROGRAMOVÁ KAPACITA

5.1. Stav pokroku

Deset přístupujících zemí předložilo Komisi plány rozvoje, návrhy jednotných programových dokumentů (JPD) a návrhy operačních programů (OP). Data předložení jednotlivých dokumentů jsou uvedena v příložené tabulce. Na základě předběžného vyhodnocení, které provedly služby Komise, byly všechny plány, návrhy operačních programů a návrhy jednotných programových dokumentů označeny jako „přijatelné“ pro účely zahájení postupů pro jejich formální vyhodnocení.

Přístupující země vynaložily velké úsilí na snížení počtu operačních programů, priorit a opatření. Většina zemí si jako priority určila zlepšení infrastruktury, rozvoj konkurenceschopnosti svého hospodářství a rozvoj lidských zdrojů podle orientace uvedené v lisabonské strategii. Řada zemí se také rozhodla směřovat k hospodářství, které je více založeno na vědomostech, a podpořit ho výrazným rozvojem informačního a technologického sektoru.

Zdá se nicméně, že předložené plány a jednotné programové dokumenty často postrádají souvislý strategický rámec, což je způsobeno obtížemi při organizaci účinné koordinace mezi ministerstvy. Tuto skutečnost dokládají potenciálně se překrývající nebo nedostatečně zaměřené popisy priorit a opatření v mnoha předložených dokumentech. Popis prováděcích ustanovení je většinou rovněž neuspokojivý, vzhledem k tomu, že mechanismy ještě

¹¹ V souladu s pravidlem způsobilosti č. 11 připojeným k nařízení 1685/2000.

nejsou plně definované. Jsou to hlavní problémy, o nichž je třeba jednat v rámci probíhajících konzultací mezi službami Komise a přístupujícími zeměmi.

Včasná dostupnost programových doplňků i vyhodnocení ex ante má zásadní význam pro úspěšný průběh jednání, které by mělo umožnit schválení všech podpůrných rámců, operačních programů a jednotných programových dokumentů Společenství do konce roku 2003 – s výhradou jejich formálního přijetí po přistoupení.

Česká republika, Estonsko a Polsko již Komisi pro informaci předložily návrhy svých programových doplňků. Návrhy programových doplňků Kypru, Lotyšska, Litvy, Malty, Slovenska a Slovinska by měly být předloženy do června/července 2003. Maďarsko hodlá předložit návrh programového doplňku v září, v souladu s časovým plánem dohodnutým podle kapitoly 21.

5.2. „Vlastnictví“ programů a partnerství

Za povšimnutí stojí skutečnost, že přístupující země při přípravě na strukturální fondy většinou přistoupily k širokým konzultacím s regionálními a místními subjekty, ekonomickými a sociálními partnery a dalšími příslušnými institucemi.

V několika případech (Lotyšsko, Litva) byli partneři přímo zapojeni do pracovních skupin, které byly zřízeny pro přípravu programových dokumentů. Ve většině případů se konzultace uskutečnily prostřednictvím existujících struktur, jakými jsou struktury pro sociální dialog na Maltě, regionální rozvojové rady, Národní rada pro ochranu životního prostředí a nově zřízená Národní rómská rada v Maďarsku, nebo prostřednictvím nově zřízených subjektů, mezi něž patří Řídící a koordinační výbor v České republice, zřízený v roce 2001, nebo Poradní výbor pro plánování, který zřídila Plánovací kancelář na Kypru. Uskutečnilo se také velké množství seminářů a konferencí na národní i regionální úrovni.

Proces, který byl zahájen konzultací partnerů ohledně plánů rozvoje nebo jednotných programových dokumentů, v mnoha případech vyvolal širší a pokračující diskusi o strategických otázkách a budoucím rozvoji země. Je to odrazem specifické situace, za níž byla připravena první generace programových dokumentů strukturálních fondů, pro další generace programových dokumentů bude tato rodící se kultura partnerství přínosem.

5.3. Sledování

Vytváření počítačového systému pro sběr a výměnu dat, který je nezbytný pro splnění požadavků na řízení, sledování a hodnocení, má ve většině přístupujících zemí velké zpoždění. Zdá se, že zavedení systému probíhá podle časového plánu jen v České republice a na Maltě, kde už je ve fázi zkoušek a školení uživatelů a měl by začít účinně fungovat ve třetím čtvrtletí roku 2003. V Polsku se kvůli zpoždění předpokládá, že systém začne fungovat na konci února 2004. Zdá se, že časové plány ostatních

přístupujících zemí, podle nichž by systém měl – v ideálním případě – začít fungovat ode dne 1. ledna 2004 (nebo od přistoupení), jsou nerealistické, vzhledem k tomu, že tyto země jsou stále ještě ve fázi navrhování systému nebo uzavírání smluv s poskytovateli, kteří budou odpovídat za jeho zavedení. V každém případě je nutné definovat vhodné ukazatele fyzického i finančního sledování. Je také nutné, aby řídicí orgány zřídily systém na získávání potřebných informací a zajistily dostatečné vyhodnocování vlivu intervencí strukturálních fondů. Definice ukazatelů byla ve většině předložených programových dokumentů označena za slabé místo.

Aby systém sledování poskytoval spolehlivé údaje, musí být zajištěna kvalita vkládaných dat. Jedním z nejlepších způsobů získání spolehlivých údajů je elektronické propojení s jinými databázemi. Některé přístupující země, například Česká republika a Polsko, tuto otázku již řádným způsobem řeší, nicméně většina ostatních přístupujících zemí ještě neučinila kroky, které by toto propojení zajistily. Důrazně se doporučuje, aby se při provádění systému sledování takové propojení neopomenulo, protože nejenže zvyšuje spolehlivost údajů, ale šetří zdroje, které by jinak bylo nutné vynaložit na manuální zajišťování souladu mezi systémy.

Zdá se, že doba, která zbývá na zkoušení a zavedení systému i na školení uživatelů ve všech řídicích orgánech a zprostředkujících subjektech, je příliš krátká

6. ŘÍZENÍ FINANČÍ A ROZPOČTU

Vzhledem k počtu subjektů, finančních příjemců, zprostředkujících subjektů, řídicích orgánů a platebního orgánu, které se podílejí na řízení financí a rozpočtu, je vytvoření dostatečných struktur schopných zajistit zdravé finanční řízení složité a časově náročné. Přístupující země se s tím již setkaly při provádění předvstupních nástrojů, zejména akreditačních postupů EDIS a SAPARD. Ukázalo se, že při praktickém provádění často dochází ke zpožděním a nedostatkům, i když jsou struktury a postupy správně naplánované. Akreditace agentur SAPARD, které řídí fondy EU na zcela decentralizovaném základě, závisela na existenci a fungování dostatečných systémů finančního řízení a kontroly. Přístupující země by proto měly pozorně učinit kroky, které zajistí správné a včasné provádění popsanych systémů.

6.1. Finanční tok a výsledovatelnost pro účely auditu

Postupy pro platební nároky konečných příjemců se zdají být ve většině zemí dobře definované, i když v Litvě, Slovinsku a Maďarsku je ještě třeba přidělit určité odpovědnosti.

Pokud jde o výkaz výdajů, který Komisi předkládá platební orgán, je v České republice, Lotyšsku, Litvě, na Slovensku a ve Slovinsku ještě nutné vyjasnit kontroly, které má platební orgán provádět před udělením osvědčení, a/nebo vztah mezi platebním orgánem a řídicími orgány/ zprostředkujícími subjekty v tomto procesu. Jedná se o klíčový prvek pro zajištění správnosti výdajů a

v případě jakýchkoli pochyb o nezávislosti platební agentury a prováděných kontrol¹² Komise nemusí být v pozici, v níž by danému členskému státu mohla provádět platby.

Základním předpokladem zdravého systému finančního řízení je dostatečná vysledovatelnost pro účely auditu¹³. Z dodaných informací by se mohlo zdát, že většina přístupujících zemí už učinila kroky na jejich zajištění nebo právě provádí nezbytná opatření.

Mezi zásadní požadavky vysledovatelnosti pro účely auditu však patří uchovávání podpůrných dokumentů. Zdá se, že většina přístupujících zemí nezavedla řádná pravidla a postupy, které by zajistily uchovávání dokumentace po dobu tří let po poslední platbě Komise na program¹⁴. Je proto třeba změnit pravidla, tam, kde je to nutné.

Všechny přístupující země předvídají pro účely strukturálních fondů, že prohlášení o ukončení bude zajišťovat nezávislá služba. Lotyšsko, Litva a Kypr však musí dokončit vypracování mechanismů a Slovensko musí vyjasnit, jakou práci bude nezávislá služba vykonávat při přípravě prohlášení. V případě Lotyšska, Estonska a Polska stále chybí informace o mechanismech pro Fond soudržnosti. Celkový dojem je, že uspokojivé mechanismy budou zavedeny do 1. ledna 2004.

6.2. Účetní systém

Situace, která se týká poskytování vhodných a samostatných účetních systémů/kodexů pro Strukturální fondy a Fond soudržnosti, se liší. Česká republika, Malta a Polsko už připravily samostatný účetní systém pro Strukturální fondy a Fond soudržnosti, zatímco jiné země ještě na toto téma neposkytly informace (Slovensko a Maďarsko). Estonsko hodlá využít systémy, které už jsou zavedeny na každém ministerstvu, nikoli jednotný účetní systém, což může představovat riziko pro souvislý sběr dat a propojení se systémem sledování (viz výše). U Slovinska je nejasné, jak bude platební orgán používat účetní systém pro výdaje ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Litva a Lotyšsko nepřipravily propojení se systémem sledování.

Zdá se, že většina přístupujících zemí musí ještě učinit významné kroky, aby zajistila existenci uspokojivých účetních systémů pro strukturální fondy a Fond soudržnosti.

7. SÍŤ PRO BUDOUCÍ PROJEKTY

Budoucí členské státy se musejí vyrovnat s dvojí výzvou – připravit dostatečný počet zralých, kvalitních projektů, aby byly schopné absorbovat mnohem větší množství zdrojů, které bude dostupné po přistoupení, a

¹² Podle článku 9 nařízení 438/2001 a článku 8 nařízení 1386/2002.

¹³ Požadavky jsou stanovené v příloze nařízení 438/2001 a 1386/2002.

¹⁴ Čl. 38 odst. 6 nařízení 1260/1999 a čl. G odst. 3 přílohy II nařízení 1164/1994.

přijmout postupy strukturálních fondů, které se v mnoha ohledech liší od postupů, které dosud používaly.

Náročnost přípravy dostatečné sítě pro přenos projektů se liší podle typu projektů: velké projekty, které se týkají infrastruktury, vyžadují dlouhodobé plánování, často počítané v letech, před tím, než je vůbec možné schválit pomoc z fondů EU. Menší a méně složitá opatření je možné připravit do stádia, kdy mohou být zahrnuta do operačních programů strukturálních fondů, za poněkud kratší dobu než velké infrastrukturní projekty.

Předvstupní fondy byly dobrou školou do budoucna. Například ISPA byla od začátku navržena jako předchůdce Fondu soudržnosti a její pravidla a postupy v co největší možné míře sledovaly pravidla a postupy Fondu soudržnosti. Pokud jde o postupy, měl by tedy být přechod rozumně zvládnutelný. Nicméně objem nových fondů je mnohem vyšší než částky, které se budou čerpat na pokračující projekty, proto je stále nutné vynaložit okamžité a podstatné úsilí na vytvoření sítě pro nové projekty.

SAPARD byl vytvořen podle programového přístupu strukturálních fondů, provádí se na zcela decentralizované základě a využívá struktury a postupy, které jsou srovnatelné s těmi, které budou vyžadovány po přistoupení, zejména na přípravu budoucích programů strukturálních fondů. Mnohá opatření, která se v současné době provádějí v programech SAPARD budou po přistoupení převedena do strukturálních programů, včetně programů s nejvyššími přidělovanými částkami z EZOZF. Znamená to, že existuje síť pro projekty týkající se značného počtu opatření a vztahuje se na část budoucích výdajů.

PHARE podporuje od roku 2000 vytváření institucí a pilotní investice při přípravě na strukturální fondy. Vzhledem k tomu, že PHARE činí závazky na každoročním základě, nedojde k žádnému přenosu z PHARE do strukturálních fondů. Postupy PHARE se v dalších ohledech liší od postupů strukturálních fondů, bude proto nezbytné přizpůsobit se novým postupům a zajistit dostatečnou rezervu dobře připravených projektů na první měsíce po přistoupení. Kromě toho se po přistoupení zvýší odpovědnost národních správ (například za finanční kontrolu nebo veřejné zakázky), takže proces přípravy a provádění projektů bude složitější než v období před přistoupením. Přistupující zemím to ukládá povinnost dále posílit svou administrativní kapacitu.

Dalším rizikovým faktorem výdajů strukturálních fondů je navrhované spoléhání na nevyzkoušené a nezkušené agentury a struktury, zejména na regionální úrovni. V několika zemích se očekává, že nové regionální struktury, které nemají dostatek zkušeností ani nezávislých zdrojů, budou hrát hlavní roli při uskutečňování velkého počtu relativně malých projektů a opatření.

Ne všechny přistupující země si dostatečně uvědomují, že rozvoj sítě pro přenos projektů je obtížný a složitý, ale také nezbytný pro zajištění plného využití výrazně navýšených fondů. Síť pro přenos projektů vyžaduje proaktivní úsilí u podrobných návrhů. Komise je značně znepokojena

vágností mnoha návrhů na přípravu projektů, které předložily přístupující země. Většina zemí nemá adresné rozpočty nebo časové plány na budoucí přípravu projektů.

Většina přístupujících zemí uznává návaznost předvstupních fondů (zejména ISPA a SAPARD) a strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Většina z nich hodlá aktivně využívat ISPA při přípravě budoucích projektů Fondu soudržnosti. Zdá se však, že příprava na strukturální fondy obecně stojí na méně pevných základech. Jak to vypadá, mnoho zemí je ochotno spoléhat při přípravě budoucích projektů pro strukturální fondy na předchozí zkušenosti s partnerskými subjekty a zdroji PHARE, ale podrobnosti a časové plány jsou vzácné. Komise má vážné obavy, zda plánované akce, tak jak jsou dosud popsány, postačí k zajištění úplné absorpce strukturálních fondů v roce 2004.

Jedním ze způsobů zlepšení situace by mohlo být zřízení zvláštních opatření na technickou podporu přípravy projektů, zejména u rozsáhlých projektů, u nichž je příprava zralých projektů nejdelsí. Pro zajištění co nejlepšího využití nových fondů by se měly v co největším rozsahu využívat předvstupní fondy, ale velká odpovědnost za poskytnutí dodatečných zdrojů leží i na přístupujících zemích, zejména pokud jde o dostatečné školení zaměstnanců. Měly by se mobilizovat všechny zdroje dostupné pro financování přípravy projektů.

Vytvoření dostačující sítě na přenos projektů je nadto jen jedním z prvních kroků v projektovém cyklu. Zkušenosti z předvstupních fondů ukazují, že hlavním problémem je provádění projektů po schválení, a klíčové fáze projektového cyklu, jejichž slabost se v minulosti prokázala, zejména veřejné zakázky, si vyžadají zvláštní pozornost národních orgánů.