

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Zvláštní zpráva č. 14

2011

ISSN 1831-0788

ZLEPŠILA POMOC EU SCHOPNOST
CHORVATSKA ŘÍDIT PO SVÉM
PŘISTOUPENÍ POSKYTOVANÉ
FINANČNÍ PROSTŘEDKY?



CS



Zvláštní zpráva č. 14 // 2011

ZLEPŠILA POMOC EU SCHOPNOST CHORVATSKA ŘÍDIT PO SVÉM PŘISTOUPENÍ POSKYTOVANÉ FINANČNÍ PROSTŘEDKY?

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Fax +352 4398-46410

E-mail: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 14 // 2011

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-9237-395-5

doi: 10.2865/30993

© Evropská unie, 2011

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

BODY

ZKRATKY A ZKRATKOVÁ SLOVA

I-V SHRNUTÍ

1-7 ÚVOD

1-3 ZÁKLADNÍ INFORMACE

4-7 PŘEDVSTUPNÍ POMOC EU PRO PŘÍPRAVU NA ČLENSTVÍ

8-10 ROZSAH A METODIKA AUDITU

11-47 PŘIPOMÍNKY

11-19 KOHERENTNÍ A DOBŘE ZAMĚŘENÉ PLÁNOVÁNÍ

11-13 NA ZÁKLADĚ ZKUŠENOSTÍ Z PŘEDCHOZÍCH ROZŠÍŘENÍ BYL ZAVEDEN NOVÝ RÁMEC PRO PŘEDVSTUPNÍ POMOC

14-16 PROGRAMOVACÍ POSTUPY NPP JSOU DOBŘE KONCIPOVÁNY A JAKO PRIORITY STANOVILY POSÍLENÍ SPRÁVNÍCH KAPACIT CHORVATSKA, TŘEBAŽE POZORNOST JE JEŠTĚ TŘEBA VĚNOVAT ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

17-19 KONTROLOVANÉ PROJEKTY SE ZAMĚŘOVALY NA PRIORITY V OBLASTI BUDOVÁNÍ KAPACIT, AVŠAK POMOC DOSUD VE VELKÉ MÍŘE SMĚŘOVALA DO CENTRÁLNÍCH ORGÁNŮ SPÍŠE NEŽ NA REGIONÁLNÍ ÚROVEŇ

20-47 POMOC VÝZNAMNĚ PŘÍSPÍVÁ K BUDOVÁNÍ KAPACIT CHORVATSKA PRO ŘÍZENÍ FINANCOVÁNÍ PO PŘISTOUPENÍ, AVŠAK DOCHÁZÍ KE ZNAČNÝM ZPOŽDĚNÍM A EXISTUJÍ OBLASTI, V NICHŽ JE ZAPOTŘEBÍ DALŠÍHO POKROKU

20-25 PŘEDVSTUPNÍ POMOC NEBYLA ČASTO REALIZOVÁNA PODLE PŮVODNÍHO ČASOVÉHO PLÁNU

26-35 PROJEKTY TYPOVĚ ODPOVÍDAJÍCÍ STRUKTURÁLNÍM FONDŮM: PROMĚNLIVÉ VÝSLEDKY, AVŠAK PŘÍNOS DÍKY „UČENÍ SE PRAXÍ“

36-44 PŘÍPRAVA NA ZEMĚDĚLSKOU POLITIKU EU: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

45-47 PŘEDVSTUPNÍ POMOC POMOHLA POSÍLIT SPRÁVNÍ KAPACITY CHORVATSKA PRO BOJ PROTI KORUPCI A ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI, AVŠAK STÁLE PŘETRVÁVAJÍ VÝZNAMNÉ PROBLÉMY

48-53 **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

48-51 **ZÁVĚRY**

52-53 **DOPORUČENÍ**

PŘÍLOHA I - 35 KAPITOL ACQUIS (30. ČERVNA 2011)

**PŘÍLOHA II - POVĚŘENÍ CHORVATSKÝCH ORGÁNŮ SPRÁVOU PROSTŘEDKŮ EU ZE STRANY
KOMISE (15. ČERVNA 2011)**

PŘÍLOHA III - SEZNAM KONTROLOVANÝCH PROJEKTŮ

ODPOVĚDI KOMISE

ZKRATKY A ZKRATKOVÁ SLOVA

CARDS: Pomoc Společenství pro obnovu, rozvoj a stabilizaci

ESF: Evropský sociální fond

EZFRV: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

GŘ pro regionální politiku: Generální ředitelství pro regionální politiku

GŘ pro rozšíření: Generální ředitelství pro rozšíření

GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování: Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování

GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova: Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova

IPARD: Nástroj předvstupní pomoci na rozvoj venkova

ISPA: Nástroj předvstupních strukturálních politik

LPE: Místní partnerství pro zaměstnanost

NPP: Nástroj předvstupní pomoci

OP: Operační program

Phare: Hlavní předvstupní nástroj EU v období 1989–2006

Sapard: Zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova

SZP: Společná zemědělská politika

USKOK: Úřad pro předcházení korupci a organizované trestné činnosti

SHRNUTÍ

I.

Jedním z hlavních cílů předvstupní pomoci EU Chorvatsku (150 milionů EUR ročně od roku 2007) je přispívat k vybudování správních kapacit země, aby Chorvatsko dokázalo řídit značný objem finančních prostředků, především z evropských zemědělských fondů a strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, které po přistoupení od EU obdrží.

II.

Cílem auditu bylo posoudit účelnost pomoci EU jak z hlediska relevantnosti, tak z hlediska dosažených výsledků.

III.

Od rozšíření v letech 2004 a 2007 vytvořila Komise nové postupy, které měly zlepšit rámec pro poskytování pomoci. Programovací postupy jsou dobře koncipovány tak, aby byly zohledněny priority v oblasti budování kapacit, a projekty, které Účetní dvůr v Chorvatsku zkoumal, byly relevantní. Větší pozornost je však třeba věnovat budování kapacit v oblasti veřejných zakázek a kapacit regionálních a místních orgánů.

IV.

Pokud jde o výsledky, pomoc EU významně přispěla k budování kapacit Chorvatska řídit financování po přistoupení, včetně zkušeností získaných praxí. Provádění pomoci však bylo zpožděno a některé plánované výsledky projektů je ještě třeba upevnit. V oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti bylo obzvláště prospěšné učení se praxí, i když zaměření na velké infrastrukturní projekty bylo na úkor rozvíjení jiných projektů, zejména na regionální a místní úrovni. Opatření na rozvoj venkova trpěla nízkou mírou absorpce pomoci a pokrok při budování kapacit byl jen skromný. Byly podniknuty některé důležité kroky na posílení protikorupčního úřadu, avšak v této oblasti zůstávají významné výzvy.

V.

V závěru zprávy se konstatuje, že předvstupní pomoc EU je pro Chorvatsko významnou pomocí při přípravě na řízení prostředků z EU po přistoupení, ale že zatím dosáhla jen částečných úspěchů. Ve zprávě se předkládají doporučení, v nichž se uvádí, kde je zejména třeba další pomoci při budování kapacit pro řízení prostředků jak před přistoupením, tak po něm. Tato doporučení budou pravděpodobně relevantní i pro předvstupní pomoc EU v jiných zemích.

ÚVOD

ZÁKLADNÍ INFORMACE

1. Evropská rada na zasedání ve Feiře v červnu 2000 v rámci procesu stabilizace a přidružení Evropské unie rozhodla, že všechny západobalkánské země by měly mít výhledku na připojení k EU. Chorvatsko předložilo žádost o členství v EU v roce 2003 a v červnu 2004 mu Rada udělila status kandidátské země. V letech 2006 a 2008 byla zřízena přístupová partnerství, která stanovila, v jakých oblastech by podle Komise Chorvatsko mělo před přistoupením přednostně dosáhnout pokroku.
2. Aby Chorvatsko mohlo vstoupit do EU, musí stejně jako ostatní kandidátské země splnit kodaňská kritéria¹, přijmout celý právní rámec EU, označovaný jako *acquis communautaire*², a začlenit právo EU do své legislativy. Pro usnadnění přístupových jednání je *acquis* rozděleno do kapitol podle politik EU (viz **příloha I**). Jednání o jednotlivých kapitolách se neomezují na regulatorní a právní aspekty, ale zabývají se rovněž vytvářením potřebných správních struktur a pokrokem, jehož bylo dosaženo při budování jejich řídicích kapacit.
3. Přístupová jednání byla oficiálně zahájena 3. října 2005. Jednání s Radou EU o jednotlivých kapitolách začala v červnu 2006 a 30. června 2011 byla uzavřena přístupovou konferencí na úrovni ministrů. Na jednání Evropské rady v červnu 2011 bylo stanoveno, že smlouva o přistoupení by měla být podepsána do konce roku 2011³. Cílovým datem pro vstup Chorvatska do EU, na němž se členské státy dohodly, je 1. červenec 2013.

¹ Kodaňská kritéria stanovená Evropskou radou v červnu 1993 se skládají z:

- a) politických kritérií: institucionální stabilita, která zaručuje demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin;
- b) ekonomických kritérií: existence funkčního tržního hospodářství, stejně jako schopnost odolat konkurenčnímu tlaku a tržním silám v rámci Unie;
- c) schopnosti převzít závazky spojené s členstvím, včetně dodržování cílů politické, hospodářské a měnové unie.

² *Acquis communautaire* označuje veškeré zásady, politiky, předpisy, postupy, závazky a cíle, které byly v rámci Evropské unie dohodnuty nebo vytvořeny.

³ Evropská rada Brusel, 24.6.2011, EUCO 23/11.

PŘEDVSTUPNÍ POMOC EU PRO PŘÍPRAVU NA ČLENSTVÍ

4. Cílem předvstupní pomoci EU je podpořit přijetí a zavedení *acquis communautaire* a pomoci kandidátským zemím posílit jejich správní kapacity, aby byly připraveny řídit velké objemy financování EU, které budou mít k dispozici, jakmile se stanou členskými státy. Komise při posilování správních kapacit sleduje dva vzájemně se doplňující přístupy. Zaprvé, přímo financuje činnosti jako budování institucí, vytváření řídicích struktur a odbornou přípravu. Zadruhé, budování kapacit podporuje také prostřednictvím programů financování, které jsou podobné programům v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, aby se kandidátské země mohly „učit praxí“, když takové programy před svým vstupem realizují.
5. Od roku 2001 poskytuje Komise Chorvatsku předvstupní pomoc prostřednictvím několika nástrojů (viz **schéma 1**)⁴. Nejprve se pomoc poskytovala prostřednictvím programu pomoci Společenství pro obnovu, rozvoj a stabilizaci (CARDS). Program Phare, hlavní předvstupní nástroj Komise, byl v Chorvatsku zaveden v roce 2005. Doplnoval jej nástroj předvstupních strukturálních politik (ISPA), z něhož se financovaly infrastrukturní projekty v odvětví dopravy a životního prostředí a který byl předchůdcem Fondu soudržnosti EU, a dále zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova (Sapard), který byl zase zamýšlen jako předchůdce Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Od roku 2007 byly tyto tři nástroje nahrazeny nástrojem předvstupní pomoci (NPP), z něhož se poskytuje financování v přibližné výši 150 milionů EUR ročně prostřednictvím pěti složek (viz **tabulka 1**). Po přistoupení se prostředky poskytované Chorvatsku Evropskou unií výrazně zvýší.

⁴ Pomoc EU Chorvatsku začala v roce 1991 ihned po vypuknutí ozbrojeného konfliktu v bývalé Jugoslávii. V období 1991–2000 bylo poskytnuto 382 milionů EUR prostřednictvím Úřadu Evropské komise pro humanitární pomoc (1991–1998) a programu Obnova (1998–2000), které se zaměřovaly na návrat a opětovné začlenění uprchlíků a vysídlených osob, rekonstrukci infrastruktury, hospodářskou obnovu válkou zasažených oblastí a odminování.

TABULKA 1

POMOC CHORVATSKU Z NPP V OBDOBÍ 2007–2013 (V MILIONECH EUR)

Složka	I. Pomoc při transformaci a budování institucí	II. Přeshraniční spolupráce	III. Regionální rozvoj	IV. Rozvoj lidských zdrojů	V. Rozvoj venkova	Celkem
Celkem (2007–2013)	299	105	379	104	184	1 071

Zdroj: KOM(2009) 543 v konečném znění ze dne 14. října 2009 – Nástroj předvstupní pomoci (NPP) – víceletý orientační finanční rámec pro období 2011–2013.

SCHÉMA 1

VÝDAJE EU V CHORVATSKU PŘED VSTUPEM A PO VSTUPU

Období	Finanční nástroj	Rozpočet EU (roční průměr, v milionech EUR)
2001–2004	CARDS (nařízení Rady (ES) č. 2666/2000)	65
2005–2006	Phare (nařízení Rady (ES) č. 3906/1989)	75
2005–2006	ISPA (nařízení Rady (ES) č. 1267/1999)	30
2006	Sapard (nařízení Rady (ES) č. 1268/1999)	25
2007–2013	NPP (nařízení Rady (ES) č. 1085/2006)	150
Přidělování prostředků EU po přistoupení		
2013–2015	2013 (6 měsíců)	602
	2014	1 176
	2015	1 374
<p><i>Předběžně je přidělení prostředků založeno na návrhu Smlouvy o přistoupení Chorvatské republiky, s výjimkou přímých zemědělských plateb a plateb na rozvoj venkova (Rada Evropské unie, 14509/1/11 REV 1, 22. září 2011).</i></p> <p><i>Skutečná částka, kterou Chorvatsko obdrží, bude záviset na výsledku jednání o finančním rámci EU 2014–2020.</i></p>		

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

6. Pomoc EU Chorvatsku plánuje Komise společně s chorvatskými orgány. Hlavními prvky politického rámce pomoci jsou přístupová partnerství a národní program začlenění Chorvatska do EU. Prostředky EU se poskytují na základě priorit pomoci stanovených ve víceletých orientačních plánovacích dokumentech, které v těsné spolupráci s vnitrostátními orgány připravuje Komise. Chorvatské orgány vypracují příslušné návrhy projektů a spolu s Komisí sestaví jejich užší seznam a dopracují je do podoby projektů, které jsou připraveny k realizaci. Projekty musí být obvykle dokončeny do tří či čtyř let. Provádí se na základě grantových programů, smluv (na služby, dodávky či stavební práce) nebo twinningových smluv⁵. Pokud se jedná o pomoc v rámci nástroje předvstupní pomoci na rozvoj venkova (IPARD), projekty vybírá výhradně příslušná chorvatská agentura.
7. Pomoc EU poskytovaná Chorvatsku je řízena třemi způsoby. V rámci programu CARDS ji převážně centrálně řídila Komise. U novějších nástrojů však Komise svěřila pravomoci pro řízení financování z EU akreditovaným chorvatským orgánům⁶ poté, co delegace EU v Chorvatsku podrobila kontrolám *ex ante* postupy zadávání a udílení zakázek (decentralizované řízení s kontrolami *ex ante*). Třetí a nejpokročilejší způsob řízení spočívá v tom, že Komise dospěje k závěru, že vnitrostátní orgány mají dostatečné řídicí kapacity, aby mohly řídit podporu EU bez kontrol *ex ante* prováděných delegací EU (decentralizované řízení bez kontrol *ex ante*). Jedná se o způsob řízení, který se nejvíce blíží metodě, kterou se řídí financování EU po vstupu, avšak Komise ve většině oblastí jeho zavedení zatím neschválila⁷. Různé způsoby řízení každého nástroje a složky jsou uvedeny v **příloze II**.

⁵ Twinning je nástroj vytvořený Komisí, který umožňuje převod know-how z orgánů veřejné správy členských států EU na orgány veřejné správy přijímajících zemí. Doplnuje převod know-how, který se provádí na základě smluv o poskytování služeb technické pomoci uzavřených s poradenskými společnostmi.

⁶ Než Komise orgánům svěří řídicí pravomoci, musí je akreditovat chorvatská vláda.

⁷ Oblast rozvoje venkova je v tomto ohledu výjimkou. Decentralizované řízení bez kontrol *ex ante* se na zvláštní předvstupní program pro zemědělství a rozvoj venkova (Sapard) a na nástroj předvstupní pomoci na rozvoj venkova (IPARD) nevztahuje. Kandidátské zemi musí být řídicí pravomoci pro účely decentralizovaného řízení bez kontrol *ex ante* uděleny před tím, než se začnou opatření v rámci těchto dvou programů provádět.

ROZSAH A METODIKA AUDITU

8. Audit se prováděl od června 2010 do června 2011. Cílem bylo získat odpověď na souhrnnou otázku:

„Představovala předvstupní pomoc EU účelnou podporu Chorvatska při přípravě na řízení prostředků z EU po přistoupení?“

Audit se zaměřil na následující dvě klíčové oblasti:

- a) Plánovala Komise pomoc EU způsobem, který Chorvatsku uspokojivě pomáhá připravit se na řízení prostředků EU po přistoupení?
- b) Dosáhly projekty financované EU zamýšlených výsledků, pokud jde o posílení schopnosti Chorvatska řídit prostředky EU?

9. Účelnost pomoci EU, pokud jde o podporu Chorvatska při přijímání a zavádění *acquis communautaire*, audit nezkoumal. Cílem auditu nebylo ani celkově posoudit připravenost Chorvatska na členství v EU.

10. Auditní zjištění jsou založena na:

- a) analýze dokumentů týkajících se programování a provádění předvstupní pomoci;
- b) auditu vzorku 16 projektů financovaných ze složek NPP I, III a IV a z předchozích finančních nástrojů CARDS, Phare, ISPA a Sapard (viz **příloha III**). Celková výše pomoci EU na tyto projekty činila 96,6 milionu EUR, což představuje přibližně 11 % celkového financování za období, kterým se audit zabýval⁸. Projekty se posuzovaly na základě důkazních informací získaných z dokumentů a pohovorů a dále na základě návštěv na místě, které u osmi z nich proběhly v říjnu 2010;
- c) pohovorech s pracovníky Komise v Bruselu a Záhřebu;
- d) pohovorech se zástupci chorvatských ministerstev, agentur a regionálních a místních orgánů, které se podílely na řízení prostředků EU ve Slavanském Brodu, Splitu, Tovarniku, Vinkovcích, Zadaru a Záhřebu.

⁸ Celková pomoc, kterou EU poskytla Chorvatsku v letech 2001 až 2009, činila 860 milionů EUR (viz **tabulka 3**).

MAPA

MÍSTA KONTROLOVANÝCH PROJEKTŮ



Zdroj: Eurostat.

PŘIPOMÍNKY

KOHERENTNÍ A DOBRĚ ZAMĚŘENÉ PLÁNOVÁNÍ

NA ZÁKLADĚ ZKUŠENOSTÍ Z PŘEDCHOZÍCH ROZŠÍŘENÍ BYL ZAVEDEN NOVÝ RÁMEC PRO PŘEDVSTUPNÍ POMOC

11. Komise při koncipování rámce pro řízení předvstupního financování čerpala ze zkušeností získaných při předchozích rozšířeních. Zavedením NPP v roce 2007 se veškerá předvstupní finanční pomoc spojila do jednoho nástroje, a nebyla tudíž rozptýlena mezi třemi různými nástroji (Phare, ISPA a Sapard), jak tomu bylo předtím. Plánování pomoci EU se tak výrazně usnadnilo.

12. Před NPP byly jednotlivé nástroje koordinovány samostatnými mechanismy, avšak v rámci NPP se plánování činností v oblasti budování kapacit financovaných EU koordinuje pomocí koherentnějšího systému. V Komisi byla vedoucí role při koordinaci pomoci z NPP svěřena Generálnímu ředitelství pro rozšíření (GŘ pro rozšíření), které tak činí ve spolupráci se třemi dalšími generálními ředitelstvími: Generálním ředitelstvím pro regionální politiku (GŘ pro regionální politiku) u složky III (regionální rozvoj), Generálním ředitelstvím pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování (GŘ zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování) u složky IV (rozvoj lidských zdrojů) a Generálním ředitelstvím pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova) u složky V (rozvoj venkova). Uvedená čtyři generální ředitelství koordinují své činnosti související s programováním a prováděním pomoci a také s jednáním o kapitolách, a to jak neformálně, tak poté prostřednictvím meziútvarových konzultací.

- 13.** Komise rovněž posílila propojení mezi plánováním a prováděním předvstupní pomoci EU a procesem předvstupních jednání. Dosáhla toho tak, že do tohoto procesu začlenila srovnávací standardy, které musí být před uzavřením kapitol splněny. Tento nový přístup byl uplatněn u kapitol, kde EU poskytuje předvstupní financování, především u kapitoly 11 (zemědělství a rozvoj venkova) a kapitoly 22 (regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů), a umožnil více se zaměřit na pokrok Chorvatska při budování kapacit v těchto oblastech s přispěním předvstupní pomoci EU. Tak například jedním ze srovnávacích standardů pro kapitolu 11 byla kapacita platební agentury, na což se také jako na jednu z priorit zaměřila pomoc EU (viz též bod 37). Ovšem srovnávací standardy mohly být v Chorvatsku uplatněny mnohem širěji, než jak tomu skutečně bylo. Například u kapitoly 22 nebylo jako srovnávací standard použito vybudování dostatečných kapacit chorvatských orgánů, aby mohly řídit předvstupní pomoc bez kontrol *ex ante* prováděných delegací EU.

PROGRAMOVACÍ POSTUPY NPP JSOU DOBŘE KONCIPOVÁNY A JAKO PRIORITY STANOVILY POSÍLENÍ SPRÁVNÍCH KAPACIT CHORVATSKA, TŘEBAŽE POZORNOST JE JEŠTĚ TŘEBA VĚNOVAT ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

- 14.** Významným nedostatkem pomoci EU při přípravě kandidátských zemí na rozšíření v letech 2004 a 2007 byla skutečnost, že programy v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti financované z Phare byly pouze roční⁹. Pro Chorvatsko byla přínosem koncepce zavedená v rámci NPP, která se opírá o víceleté operační programy podobné programům používaným u strukturálních fondů. Zlepšily se tak nejen možnosti pro „učení se praxí“ tím, že byly stanoveny postupy plánování podobnější postupům uplatňovaným po přistoupení, ale umožnilo to také lépe plánovat konkrétní intervence v oblasti budování kapacit. V rámci NPP mohlo také GŘ pro regionální politiku a GŘ zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování poskytnout chorvatským orgánům své odborné znalosti při tomto procesu víceletého plánování snadněji, než jak tomu bylo u předchozích dvou rozšíření.

⁹ Viz zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 5/2004 týkající se pomoci z programu Phare pro přípravu kandidátských zemí na řízení strukturálních fondů (Úř. věst. C 15, 20.1.2005, s. 1).

15. Důležitým krokem k tomu, aby Chorvatsko po přistoupení lépe řídilo poskytnuté financování, byla skutečnost, že Komise přísněji než u předchozích kandidátských zemí dbala na schopnost Chorvatska řídit předvstupní financování¹⁰. Vycházela při tom především ze systému plánování, který vytvořila pro posouzení potřeb Chorvatska v oblasti budování kapacit a pro stanovení potřebné pomoci, která by tyto potřeby uspokojila, aby mohlo být zavedeno decentralizované řízení, nejprve s kontrolami *ex ante* prováděnými delegací a poté bez nich (viz bod 7).
16. Stále je však třeba pomoc zaměřit zejména na budování kapacit Chorvatska v oblasti zadávání veřejných zakázek. Účetní dvůr při svých finančních auditech v rámci ročního prohlášení o věrohodnosti, které se týká rozpočtu EU, soustavně zjišťuje, že v oblasti soudržnosti jsou veřejné zakázky v členských státech EU velkým zdrojem nesrovnalostí¹¹. Jak ukazuje **tabulka 2**, delegace EU v Chorvatsku v rámci kontrol *ex ante* pro decentralizované řízení musí pravidelně zamítnout předložené dokumenty, neboť nejsou v plné shodě s postupy EU. I když v období 2007–2010 míra zamítnutých dokumentů zřetelně poklesla, GR pro rozšíření ve své výroční zprávě o činnosti za rok 2010 uvedlo, že u složitějších zakázek, zejména na stavební práce, zůstala kvůli nedostatečným odborným znalostem v oblasti technické kontroly relativně vysoká¹² (viz též bod 23).

¹⁰ Před předchozími rozšířeními se decentralizované řízení s kontrolami *ex ante* používalo jako způsob řízení v kandidátských zemích bez toho, aby Komise nejprve posoudila schopnost dané země pomocí tohoto systému financování účelně řídit.

¹¹ Viz například body 4.18–4.20 výroční zprávy Účetního dvora za rozpočtový rok 2009 (Úř. věst. C 303, 9.11.2010, s. 1). Jedním ze dvou hlavních zdrojů chyb byla „závažná selhání v oblasti dodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek“.

¹² Výroční zpráva o činnosti GR pro rozšíření za rok 2010, s. 20.

TABULKA 2

ZPRÁVY O HODNOCENÍ NABÍDEK A SMLOUVY PŘEDLOŽENÉ CHORVATSKÝMI ORGÁNY, KTERÉ DELEGACE EU V CHORVATSKU ZAMÍTLA (V %)

		2007	2008	2009	2010
Zprávy o hodnocení nabídek	1. předložení	60	22	20	14
	další předložení	34	35	67	20
Smlouvy	1. předložení	60	20	21	20
	další předložení	34	37,5	33	10

Zdroj: Výroční zpráva o činnosti GR pro rozšíření za rok 2010.

KONTRLOVANÉ PROJEKTY SE ZAMĚŘOVALY NA PRIORITY V OBLASTI BUDOVÁNÍ KAPACIT, AVŠAK POMOC DOSUD VE VELKÉ MÍŘE SMĚŘOVALA DO CENTRÁLNÍCH ORGÁNŮ SPÍŠE NEŽ NA REGIONÁLNÍ ÚROVEŇ

- 17.** Komisi se ve spolupráci s chorvatskými orgány obecně dařilo klíčové potřeby v oblasti kapacit identifikovat. Potřeby Chorvatska, pokud jde o financování z Komise, jsou systematicky posuzovány a aktualizovány: směrem shora dolů prostřednictvím přístupového partnerství a směrem zespoda nahoru na základě návrhů projektů od potenciálních příjemců, převážně chorvatských ministerstev.
- 18.** Pomoc EU v podobě konkrétních projektů doplňovala vlastní úsilí chorvatských orgánů posílit kapacity ministerstev a ustavit zvláštní subjekty, které budou řídit budoucí financování z EU. Konkrétní cíle 16 kontrolovaných projektů byly zpravidla velmi těsně spjaty s prioritami v oblasti budování kapacit stanovenými v přístupovém partnerství. I v případech, kdy projekty přímé budování kapacit prostřednictvím smluv o technické pomoci a twinningových smluv neobsahovaly, ve významné míře zohledňovaly „učení se praxí“, což umožňovalo získávat cenné praktické zkušenosti s řízením financování z EU ještě před přistoupením.
- 19.** Financování poskytované Komisí se zaměřovalo téměř ve všech případech na chorvatské orgány, které budou po přistoupení odpovědné za provádění pomoci EU. Pomoc však velkou měrou směřovala do ústředních orgánů, které budou po přistoupení odpovídat za řízení poskytovaného financování, a mnohem méně na regionální úroveň, ačkoli regionální orgány hrají při provádění financování po přistoupení důležitou roli. Hrozí tak nebezpečí, že orgány na regionální úrovni nebudou mít v době přistoupení s řízením pomoci EU odpovídající zkušenosti¹³.

¹³ Při přezkumu pomoci Phare z roku 2009, který v rámci přípravy na strukturální fondy v Chorvatsku provedli konzultanti financování Komise, bylo zjištěno, že budování kapacit místních a regionálních orgánů se dostatečně neupřednostňovalo. V přezkumu se doporučovalo, aby se zohlednily zkušenosti nových členských států a aby se proces budování potřebných kapacit neponechával až na dobu, kdy bude příliš pozdě na to, aby se příslušné orgány mohly efektivně zapojit.

POMOC VÝZNAMNĚ PŘISPÍVÁ K BUDOVNÍ KAPACIT CHORVATSKA PRO ŘÍZENÍ FINANCOVÁNÍ PO PŘISTOUPENÍ, AVŠAK DOCHÁZÍ KE ZNAČNÝM ZPOŽDĚNÍM A EXISTUJÍ OBLASTI, V NICHŽ JE ZAPOTŘEBÍ DALŠÍHO POKROKU

PŘEDVSTUPNÍ POMOC NEBYLA ČASTO REALIZOVÁNA PODLE PŮVODNÍHO ČASOVÉHO PLÁNU

- 20.** *Tabulka 3* ukazuje, do jaké míry byly plánované výdaje přiděleny na závazky a vynaloženy. U programů Phare, ISPA a Sapard docházelo k potížím při využívání prostředků podle původních časových plánů. I v rámci NPP zůstává pomalé čerpání problémem, zejména u operačních programů v oblasti dopravy a životního prostředí (NPP III) a programu IPARD (NPP V). Hrozí tak, že závazky k prostředkům bude kvůli těmto zpožděním nutno zrušit¹⁴.
- 21.** Po zavedení nových nástrojů se provádění pomoci EU v Chorvatsku v počátcích několikrát zdrželo. Chorvatsko bylo způsobilé pro pomoc z nástrojů Phare, ISPA a Sapard od 1. ledna 2005. Jelikož však musely být stanoveny odvětvové cíle, které odpovídaly strategickým prioritám, trvalo tehdy přibližně 12 měsíců u programů ISPA a Sapard a 18 měsíců u programu Phare, než mohly být uzavřeny dohody o financování. V případě programů z roku 2007 spadajících pod jednotlivé složky NPP byly dohody o financování uzavřeny přibližně až 16 měsíců po vstupu prováděcího nařízení o NPP v platnost. Způsobila to především doba potřebná na předání řídicích pravomocí před tím, než mohlo provádění pomoci začít, což je nová podmínka stanovená nařízením o NPP (viz bod 7).

¹⁴ Čl. 166 odst. 3 finančního nařízení stanoví, že podle pravidla „n+3“ Komise automaticky zruší kteroukoli část rozpočtového závazku určeného pro program, jestliže nebyla vyplacena ke dni 31. prosince třetího roku od roku, ve kterém rozpočtový závazek vznikl (nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství) (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1)).

22. Několik projektů z doby před NPP, které Účetní dvůr kontroloval, nebylo po podpisu dohody o financování ještě připraveno k realizaci. Důvodem bylo, že chorvatské orgány neměly dokončena potřebná zadání nebo technické specifikace, které byly k zahájení zadávacích řízení nutné. Průměrná doba od dohody o financování k zahájení zadávacího řízení tak u kontrolovaných zakázek činila 12 měsíců. V rámci NPP došlo k určitému zlepšení – odpovídající doba se snížila na osm měsíců –, avšak v této oblasti je stále prostor k lepším výsledkům.

TABULKA 3

PROVÁDĚNÍ POMOCI EU CHORVATSKU (V MILIONECH EUR, BŘEZEN 2011)

Programy v Chorvatsku	Rozpočet	% rozpočtových prostředků, na něž byly uzavřeny smlouvy	% vyplacených rozpočtových prostředků ¹
CARDS	260	97 %	92 %
Phare	147	86 %	78 %
ISPA	59	96 %	63 %
Sapard	25	62 %	48 %
NPP I 2007	45	90 %	57 %
NPP I 2008	42	27 %	20 %
NPP I 2009	42	11 %	11 %
NPP II 2007–2009	8	64 %	36 %
NPP III 2007–2009 (z toho)	143	29 %	7 %
– operační program (OP) doprava	54	20 %	4 %
– OP životní prostředí	54	25 %	2 %
– OP regionální konkurenceschopnost	35	48 %	20 %
NPP IV 2007–2009 – OP rozvoj lidských zdrojů	38	71 %	9 %
NPP V 2007–2009 (IPARD) – opatření 101 a 103	51	12 %	0 %
Celkem	860	68 %	55 %

¹ Kromě záloh ve výši 30 % u složek III, IV, V.

Zdroj: Delegation EU v Chorvatsku.

- 23.** Také po zahájení zadávacích řízení nastávala zpoždění často kvůli tomu, že schopnost chorvatských orgánů řídit postupy EU pro zadávání veřejných zakázek byla stále omezená (viz bod 16). Delegace EU tak mnohdy musela zadávací či smluvní dokumentaci zamítat a posílat chorvatským orgánům zpět, aby v ní provedly potřebné změny (viz **tabulka 2**). K těmto zpožděním by nedocházelo, pokud by byla dokumentace vypracována podle stanovených zásad. Účetní dvůr prověřil vzorek 18 zakázek a zjistil, že byly uzavírány v průměru o deset měsíců později, než stanovil původní plán, což je vzhledem k tomu, že obvyklý časový rámec projektu je omezen na tři až čtyři roky, celkem značné zpoždění.
- 24.** Vzhledem k obtížím, s nimiž se Chorvatsko při provádění pomoci EU podle původních časových plánů potýkalo, prodloužila Komise lhůty pro dokončení projektů, na něž byla poskytována pomoc v rámci programů Phare 2005, Phare 2006 a Sapard, o jeden rok a u projektů ISPA o jeden či dva roky. Na základě těchto zkušeností stanovila Komise u složky I NPP delší lhůty. Dodržet lhůty pro vyplacení prostředků založené na pravidlu „n+3“ u složek III, IV a V NPP však nebude snadné (viz poznámka pod čarou 14).
- 25.** Jak je z následujících oddílů ve vztahu ke konkrétním projektům zřejmé (viz body 26–47), omezila zpoždění, plynoucí především z problémů s kapacitami chorvatských orgánů, pokrok, kterého bylo díky předvstupní pomoci při budování správních kapacit Chorvatska před přistoupením dosaženo. Vyplývá z toho riziko, že po přistoupení nebude Chorvatsko schopno ve lhůtách daných předpisy zvýšený objem prostředků plně absorbovat.

PROJEKTY TYPOVĚ ODPOVÍDAJÍCÍ STRUKTURÁLNÍM FONDŮM: PROMĚNLIVÉ VÝSLEDKY, AVŠAK PŘÍNOS DÍKY „UČENÍ SE PRAXÍ“

- 26.** Auditóři prověřovali osm projektů typově odpovídajících strukturálním fondům, které se týkaly čtyř klíčových oblastí (viz **schéma 2**). Projekty dosahovaly zamýšlených cílů, částečně kvůli zpožděním, v proměnlivé míře, a proměnlivá byla i jejich udržitelnost. Bylo zřejmé, že chorvatské orgány „se učí praxí“, avšak některé otázky týkající se kapacit stále vyžadují pozornost.

SCHÉMA 2

PŘÍPRAVA NA STRUKTURÁLNÍ FONDY A FOND SOUDRŽNOSTI V CHORVATSKU



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

**NĚKOLIK ASPEKTŮ MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ POMOCI BYLO STÁLE
TŘEBA ZLEPŠIT**

- 27.** Jelikož nebyly dostatečně využívány cíle splňující kritéria „SMART“¹⁵ a související ukazatele, bylo často obtížné, zejména u grantových programů, posoudit projektové výsledky. I když následné projekty NPP, které Účetní dvůr zkoumal, byly v tomto ohledu lepší než projekty z doby před NPP, ve způsobu, jakým se účelnost projektů posuzovala, bylo stále co zdokonalovat. Komise má dobře navržený monitorovací systém a chorvatské orgány jej používají, i když při auditu bylo zjištěno, že monitorovací zprávy mají občas tendenci problémy, s nimiž se projekty potýkají, podceňovat. Některé projekty nebyly podrobeny externímu posouzení, především pokud jde o financované grantové programy. Je tomu tak zčásti proto, že Komise má v úmyslu sloučit průběžné hodnocení programů NPP s hodnocením *ex ante* operačních programů spadajících pod strukturální fondy. Tím se však oddaluje zpětná vazba s návrhy, jak případně zlepšit pomoc poskytovanou v rámci NPP.

¹⁵ Konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené.

¹⁶ Dřívější projekt CARDS z roku 2002 se týkal dalších čtyř žup.

**UDRŽITELNOST VÝSLEDKŮ U KONTROLOVANÝCH PROJEKTŮ V OBLASTI
ROZVOJE LIDSKÝCH ZDROJŮ JE NEJISTÁ**

- 28.** Projekt CARDS z roku 2004 obsahoval první decentralizovaný program v Chorvatsku typově odpovídající ESF a přinesl cennou zkušenost s budováním kapacit ve čtyřech župách, jichž se týkal¹⁶. V každé župě bylo vytvořeno místní partnerství pro zaměstnanost, které provádělo řadu aktivit v oblasti rozvoje lidských zdrojů. Když však v roce 2008 financování z EU skončilo, místní partnerství pro zaměstnanost upadla z velké části do nečinnosti, což zpochybňuje jejich udržitelnost.
- 29.** Nedostatek finanční a další podpory pro existující místní partnerství pro zaměstnanost nebyl dobrou předzvěstí pro rozvoj místních partnerství pro zaměstnanost v dalších 13 chorvatských župách, což byl jeden z cílů následného projektu místního partnerství pro zaměstnanost v rámci NPP. Navíc opožděné zahájení zakázky na služby financované v rámci projektu NPP znamenalo, že konzultanti najatí na tuto zakázku neměli před zahájením grantových programů dostatek času na to, aby v těchto župách pomohli místní partnerství pro zaměstnanost ustavit. Nicméně Komise pochopila, že udržitelnost má klíčový význam, a zkoumá nyní, jak nejlépe postupovat, aby se vyhlídky místních partnerství pro zaměstnanost na udržitelnost zvýšily.

**VE VZTAHU K FINANCOVANÝM PROJEKTŮM V OBLASTI REGIONÁLNÍ
KONKURENCESCHOPNOSTI ZŮSTÁVAJÍ VÝZNAMNÉ PROBLÉMY V OBLASTI KAPACIT**

- 30.** Výsledky projektu v oblasti infrastruktury na podporu podnikání v rámci programu Phare z roku 2005 byly nevyrovnané. Prováděcí subjekty byly schopny, i když se zpožděními, vyčerpat celý rozpočet a zajistit, aby z každého vybraného grantového projektu vznikla infrastruktura. Audit grantového projektu Benkovac (jednoho ze sedmi grantů v oblasti infrastruktury na podporu podnikání v rámci programu Phare) však ukázal, že místní orgány se dostatečně nezabývají udržitelností infrastruktury financované z EU. Infrastruktura byla nedostatečně udržována a chyběla strategie, jak přitáhnout obchodní společnosti; využití infrastruktury bylo malé.
- 31.** Následný projekt v oblasti infrastruktury na podporu podnikání z roku 2007 v rámci NPP byl koncipován tak, aby zohledňoval zkušenosti s projektem z roku 2005 a vycházel z nich. Avšak podobně jako u projektu z roku 2005 docházelo při hodnocení grantového programu ke zpožděním a příjemci grantů mnohdy neměli kapacity na to, aby vypracovali úplnou technickou dokumentaci. Možný přínos, pokud jde o učení se praxí, byl omezený, neboť projekt se přímo nezaměřoval na určené subjekty odpovídající za budoucí operační program regionální konkurenceschopnosti. Také zaměření na deset nejméně rozvinutých žup v Chorvatsku znamenalo, že orgány místní správy v jiných župách nemohly využít možnosti získat před přistoupením zkušenosti s prováděním grantových programů v oblasti infrastruktury na podporu podnikání, třebaže byly taktéž způsobilé pro financování¹⁷.

**OČEKÁVANÝCH VÝSTUPŮ PROJEKTŮ V ODVĚTVĚ DOPRAVY
BYLO DOSAŽENO, AVŠAK S DLOUHÝMI ZPOŽDĚNÍMI PŘI PŘÍPRAVĚ
PROJEKTŮ A ZADÁVÁNÍ ZAKÁZEK**

- 32.** Projekt ISPA z roku 2005 na rekonstrukci 33 km železniční tratě hlavního transevropského železničního koridoru X¹⁸ byl prvním projektem dopravní infrastruktury v Chorvatsku, který byl připraven a realizován podle pravidel EU. Jeho přínos, pokud jde o „učení se praxí“, byl tedy velký. Byl zahájen s dvouletým zpožděním oproti původnímu rozvrhu, protože když měla začít realizace, nebyl ještě dostatečně připraven. Nedostatečná kapacita v oblasti zadávání veřejných zakázek způsobila prodlení v zadávacím řízení. Zadávací řízení v souvislosti s železničním projektem NPP z roku 2007 na stavení práce na hlavním nádraží v Záhřebu se rovněž zpozdilo, a to zejména kvůli neúplné zadávací dokumentaci, i když zpoždění byla menší než u předchozího projektu ISPA.

¹⁷ V průběžném hodnocení *ad hoc* z roku 2009, které se týkalo pomoci Phare na přípravu na strukturální fondy v Chorvatsku, se rovněž konstatovalo, že se klade přílišný důraz na méně rozvinuté regiony a že s výraznými problémy, pokud jde o konkurenceschopnost v rámci Evropské unie, se potýkají i všechny ostatní regiony v Chorvatsku.

¹⁸ Jedná se o koridor na trase Salcburk–Lublaň–Záhřeb–Bělehrad–Niš–Skopje–Veles–Soluň.

- 33.** Kvůli vzniklým zpožděním probíhala realizace projektu ISPA ještě v říjnu 2010, kdy Účetní dvůr prováděl audit na místě. Bylo pravděpodobné, že plánovaných výstupů projektů bude dosaženo do konce roku 2011, třebaže jejich konečný dopad závisí na realizaci dalších železničních projektů na koridoru X v Chorvatsku a v sousedních zemích.

POMOC URČENÁ NA PŘÍPRAVU „REZERVY“ PROJEKTŮ PRO STRUKTURÁLNÍ FONDY A FOND SOUDRŽNOSTI A NA ZVÝŠENÍ KAPACIT BYLA JEN ČÁSTEČNĚ ÚSPĚŠNÁ

- 34.** I když jedním z hlavních cílů projektu Phare z roku 2006 bylo vytvořit pro strukturální fondy a Fond soudržnosti systém pro vypracování „rezervy“ projektů připravených k realizaci, Komise následně rozhodla zaměřit se na vypracování omezeného počtu velkých infrastrukturních projektů¹⁹. V důsledku toho obdrželo pomoc na budování kapacit méně chorvatských orgánů, než se původně předpokládalo, a počet pracovníků, kteří měli být vyškoleni, klesl z 1 000 na 90. I když takové zaměření na přípravu velkých projektů nejspíše povede k vyšší míře absorbování prostředků na počátku čerpání ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, je s ohledem na regionální rozvoj rovněž třeba, aby byly k realizaci připraveny i jiné projekty než jen tzv. velké projekty. Obecněji lze říci, že Komise dostatečně nereagovala na potřebu motivovat regionální a místní navrhovatele a pomáhat jim připravovat projekty pro budoucí operační programy tím, že by na této úrovni poskytovala podporu. Bylo připraveno jen devět velkých infrastrukturních projektů a dokumentace některých z nich byla neúplná. Byly sice vypracovány pokyny pro téměř 50 grantových programů, avšak na předání znalostí o těchto programech z ústřední na regionální úroveň nebyl dostatek času. Odborné znalosti financované EU významně přispěly k programování národního strategického referenčního rámce a operačních programů pro pomoc v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Naopak při vytváření informačního systému pro řízení těchto fondů bylo dosaženo jen malého pokroku.

¹⁹ Podle nařízení pro strukturální fondy Komise jako tzv. velký projekt definuje projekt o hodnotě vyšší než 50 milionů EUR. Projekty o hodnotě nižší než tato hranice se označují jako „jiné než velké“. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25). Nařízení ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010 (Úř. věst. L 158, 24.6.2010, s. 1).

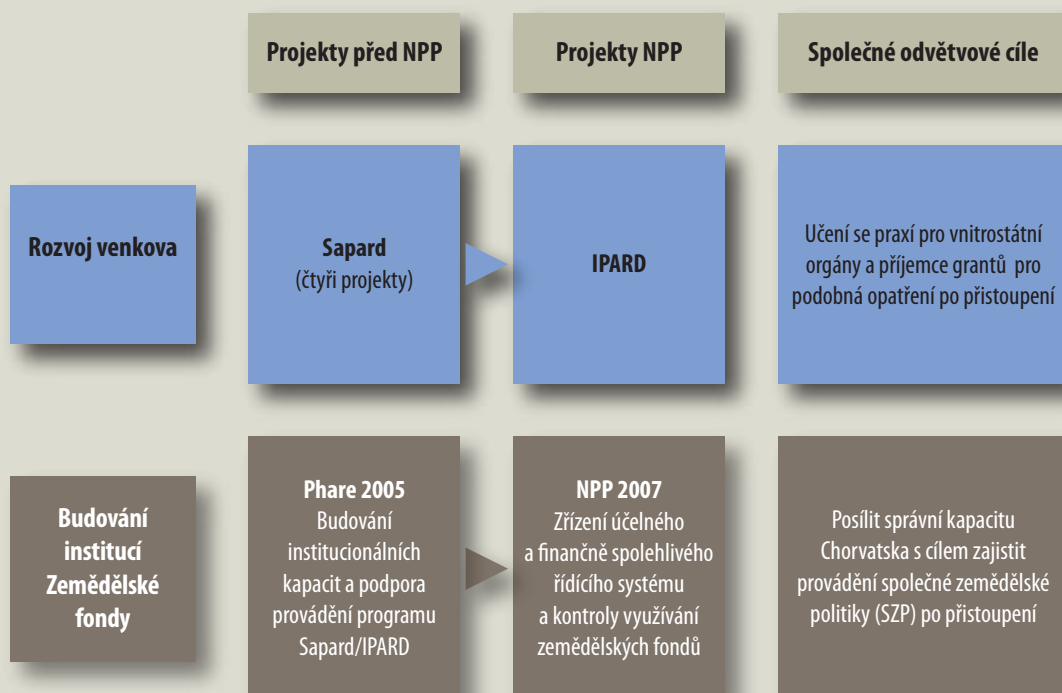
35. Výrazná zpoždění při přípravě a v zadávacích řízeních na činnosti prováděné v této souvislosti v rámci programu NPP z roku 2008 pravděpodobně povedou ke zpomalení procesu. Chorvatské orgány čelí rovněž závažným problémům, pokud jde o počet a fluktuaci pracovníků v oblasti strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

PŘÍPRAVA NA ZEMĚDĚLSKOU POLITIKU EU: SMÍŠENÉ VÝSLEDKY

36. Účelnost předvstupní pomoci EU určené pro zemědělství byla posuzována tak, že byly prověřeny dva projekty budování institucionálních kapacit spadající pod složku I v rámci programů Phare z roku 2005 a NPP z roku 2007 a programy Sapard a IPARD, včetně čtyř investičních projektů spolufinancovaných v rámci programu Sapard (viz **schéma 3**).

SCHÉMA 3

PŘÍPRAVA NA ZEMĚDĚLSKÉ FONDY EU V CHORVATSKU



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

**PŘI PŘEDÁVÁNÍ ŘÍDÍCÍCH PRAVOMOCÍ PRO OPATŘENÍ NA ROZVOJ VENKOVA
BYLO DOSAŽENO URČITÉHO POKROKU**

- 37.** Při budování kapacity chorvatské platební agentury řádně využívá financování před přistoupením a po něm bylo dosaženo nevyrovnaných výsledků. Než mohlo Chorvatsko začít provádět předvstupní opatření v oblasti rozvoje venkova, muselo vytvořit dostatečné řídicí kapacity, aby mu Komise mohla svěřit řídicí pravomoci pro decentralizované řízení bez kontrol *ex ante*. V případě programu Sapard byly řídicí pravomoci v září 2006 předány jen pro dvě opatření rozvoje venkova²⁰ namísto původně plánovaných čtyř.
- 38.** Malý posun byl zaznamenán při budování kapacit pro správu prostředků IPARD, především proto, že cíle projektu Phare z roku 2005, pokud jde o akreditaci prováděnou chorvatskými orgány²¹ a předávání řídicích pravomocí, nebyly příliš vysoké. Na druhé straně program usiloval o akreditaci pro IPARD pouze u dvou opatření, která ji získala už v rámci programu Sapard. U nových opatření IPARD nebylo naopak cílem získat akreditaci, nýbrž pouze vypracovat dokumentaci pro její možné udělení v budoucnosti. Přestože pomoc z programu IPARD byla k dispozici od rozpočtu EU na rok 2007, projekt Phare z roku 2005 neobsahoval žádné přesné cíle, pokud šlo o předání řídicích pravomocí Komisi Chorvatsku s cílem co možná nejdříve mu poskytnout přístup k financování z programu IPARD.

**PŘEDVSTUPNÍ POMOC NA ROZVOJ VENKOVA V PLNÉM ROZSAHU
NENAPODOBOVALA PRACOVNÍ PODMÍNKY PO PŘISTOUPENÍ**

- 39.** Sapard byl prvním programem EZFRV založeným na „učení se praxí“, jelikož všechny realizované projekty byly součástí procesu, který měl chorvatským orgánům pomoci vybudovat správní rámec pro provádění spolufinancovaných projektů po přistoupení. Projekty se týkaly správy žádostí (kontroly úplnosti, analýza obchodního plánu), kontrol na místě před schválením projektu, rozhodnutí o udělení prostředků z programu Sapard, uzavírání smluv, ověřování způsobilosti výdajů, plateb a podávání zpráv monitorovacímu výboru a Komisi.

²⁰ Rozhodnutí Komise 2006/658/ES ze dne 29. září 2006, kterým se prováděcí subjekty pověřují správou podpory pro předvstupní opatření v oblasti zemědělství a rozvoje venkova v Chorvatsku v předvstupním období (Úř. věst. L 271, 30.9.2006, s. 83).

²¹ Viz bod 7, poznámka pod čarou č. 7 o akreditaci.

40. U opatření, k nimž byly chorvatským orgánům svěřeny řídicí pravomoci, což jim umožňuje využívat decentralizovaného řízení bez kontrol *ex ante*, mohou být předvstupní programy v zásadě prováděny za podobných podmínek, jaké budou platit po vstupu. V praxi však provádění programů Sapard a IPARD zatím v plném rozsahu nenapodobovalo prostředí pro řízení financování z EU v době po přistoupení:

- a) program Sapard byl zcela řízen na ústřední úrovni platební agentury a v době auditu byl centrálně řízen i program IPARD. Regionální odbory platební agentury tak zatím neměly příležitost získat praktické zkušenosti s řízením předvstupních programů EU pro rozvoj venkova, přestože jim zde po přistoupení připadne zásadní úloha²²;
- b) u projektů Sapard a IPARD prováděla platební agentura pouze manuální postupy;
- c) u programu Sapard platební agentura nevyvinula ani nepoužívala systém hodnocení projektových žádostí. Místo toho byly projektové žádosti zpracovávány v pořadí, v jakém přicházely.

**NÍZKÁ MÍRA ABSORBOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ Z PROGRAMŮ SAPARD A IPARD
VZBUZUJE OBAVY O BUDOUCÍ ABSORBOVÁNÍ PROSTŘEDKŮ Z EZFRV**

41. Chorvatsko absorbovalo financování z programu Sapard pomalu, o čemž svědčí skutečnost, že vykázané výdaje na konci programu činily pouhých 48 % přidělených prostředků. Podle ukazatelů výstupů programu Sapard se předpokládalo, že v rámci dvou opatření bude financováno 161 způsobilých projektů, zatímco ve skutečnosti byly podepsány smlouvy jen na 49 projektů a pouze 37 bylo dokončeno (viz **tabulka 4**). V pěti z 21 žup nebyla v rámci programu Sapard jediná úspěšná žádost. Některá odvětví byla zvláště nedostatečně zastoupena při provádění opatření 1 (investice do zemědělských podniků), zvláště odvětví mléka, odvětví skleníkového zahradnictví a odvětví ovoce a zeleniny. To svědčí o vážných nedostatcích ve schopnosti a připravenosti těchto odvětví absorbovat prostředky z EU²³.

²² Chorvatské orgány rozhodly, že regionální odbory budou kontrolovat přijatelnost přihlášek a provádět správní kontroly a kontroly na místě.

²³ V odvětví mléka byly dokončeny dva projekty oproti 16 (12,5 %) předpokládaným projektům, v odvětví skleníkového zahradnictví byly dokončeny dva projekty oproti 14 (14,3 %) předpokládaným projektům a v odvětví ovoce a zeleniny bylo dokončeno sedm projektů oproti 42 (16,7 %) předpokládaným projektům.

- 42.** Částky, na něž byly v rámci programu IPARD uzavřeny smlouvy, potvrzují, že potíže při absorbování prostředků z EU pro programy rozvoje venkova stále pokračují. V rozpočtu na rok 2008 byly přijaty finanční závazky jak na IPARD z roku 2007 (25,5 milionu EUR), tak na IPARD z roku 2008 (25,6 milionu EUR) a Chorvatsko musí v souladu s rozpočtovými postupy EU (viz bod 20) tyto závazky vyčerpat do konce roku 2011. V květnu 2011 však byly po čtyřech výzvách k podávání žádostí schváleny investice jen na zhruba 16,9 milionu EUR (část financování náležející EU), což představuje 33 % rozpočtu IPARD na rok 2007 a 2008²⁴. Vzhledem k době, kterou vyžaduje vyhlášení a zpracování dalších výzev k podávání žádostí a realizace schválených projektů, zřetelně hrozí, že závazky k velké části rozpočtu na roky 2007–2008 bude nutno zrušit.
- 43.** V důsledku nízké míry absorbování prostředků se chorvatští zemědělci a zpracovatelé dosud v praxi neobeznámili s postupy EU pro financování v rámci programů Sapard a IPARD, jak bylo zamýšleno. To zase ztěžuje absorpci předpokládaného velkého nárůstu financování EU, až budou v Chorvatsku po přistoupení zavedena opatření na rozvoj venkova v plném rozsahu.

²⁴ Zpráva o provádění programu IPARD chorvatskou platební agenturou v odvětví zemědělství, rybolovu a rozvoje venkova v oblasti strukturální podpory, 24. května 2011.

TABULKA 4

PROJEKTY SAPARD V CHORVATSKU

Opatření	Počet				Dokončené/ předpokládané
	předpokládaných projektů	žádostí	projektů, na něž byly uzavřeny smlouvy	dokončených projektů	
1. Investice do zemědělských podniků	110	84	26	19	17 %
2. Zlepšování zpracování produktů zemědělství a rybolovu a jejich uvádění na trh	51	53	23	18	35 %
Celkem	161	137	49	37	23 %

Zdroj: Roční a závěrečná zpráva o provádění programu Sapard v Chorvatské republice (2006–2009), květen 2010.

- 44.** Teprve až v roce 2009 Komise zjistila, že klíčovým důvodem nízkého absorbování programu Sapard byl vnitrostátní program, který nabízel výhodnější podmínky a méně postupů a kontrol, a to pro stejná opatření, jaká byla financována programem Sapard. Po zásahu Komise Chorvatsko rozhodlo konkurenční vnitrostátní program v listopadu 2009 zrušit, což bylo po konci období pro uzavírání smluv v rámci programu Sapard. Pomalé zahájení programu IPARD však naznačuje, že důvody malého zájmu zemědělců o program rozvoje venkova v Chorvatsku je stále ještě třeba v plné míře vyřešit.

PŘEDVSTUPNÍ POMOC POMOHLA POSÍLIT SPRÁVNÍ KAPACITY CHORVATSKA PRO BOJ PROTI KORUPCI A ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI, AVŠAK STÁLE PŘETRVÁVAJÍ VÝZNAMNÉ PROBLÉMY

- 45.** Boj proti korupci a organizované trestné činnosti je velmi citlivou otázkou a také klíčovou součástí budování kapacity Chorvatska, která má zajistit, aby bylo financování z EU po přistoupení a rovněž vnitrostátní financování řádně využíváno. Z předvstupní pomoci EU, konkrétně z programů CARDS z roku 2002 a NPP z roku 2007, se financovaly dva projekty na budování institucionálních kapacit (viz **schéma 4**).

SCHÉMA 4

POSILOVÁNÍ KAPACIT NA BOJ PROTI KORUPCI A ORGANIZOVANÉ TRESTNÉ ČINNOSTI



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

- 46.** Projekt CARDS byl zahájen proto, aby se zlepšilo fungování Úřadu pro předcházení korupci a organizované trestné činnosti (USKOK), který byl zřízen v roce 2001. Přestože se přípravná fáze projektu výrazně zpozdila, což znamenalo, že projekt byl zahájen až v roce 2005, byly projektové činnosti dokončeny do konce roku 2006. U jednoho ukazatele účelnosti projektu – zvýšení počtu odhalených a stíhaných případů závažné organizované trestné činnosti a korupce – začaly být v roce 2009 viditelné první výsledky vyšetřovacích činností podporovaných projektem, totiž nahlášené případy korupce na vysoké úrovni. U druhého ukazatele – lepšího postavení v indexu vnímání korupce *Transparency International* – postoupilo Chorvatsko ze 70. místa v roce 2005 do roku 2010 na 62. místo a jeho hodnocení v indexu se zlepšilo z 3,4 v roce 2005 na 4,1 po většinu let od ukončení projektu.
- 47.** Činnosti v rámci projektu NPP z roku 2007, který má být dokončen v roce 2012, byly vhodně koncipovány tak, aby stavěly na předchozím projektu. Celkový počet případů vyšetřovaných úřadem USKOK stále roste a obvinění a usvědčení vysoce postavených politiků svědčí o tom, že USKOK jde v boji proti korupci na nejvyšších místech správnou cestou. Jak je však zdůrazněno ve zprávě Komise o pokroku Chorvatska z roku 2010, nedávno modernizované justiční a správní struktury musí ještě projít zatěžkávací zkouškou v praxi, přičemž výzvou je zejména schopnost úřadu USKOK řešit sofistikovanou finanční trestnou činnost.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

ZÁVĚRY

- 48.** Předvstupní pomoc EU Chorvatsku celkově významně přispívá k pokroku Chorvatska při budování jeho správních kapacit pro řízení zvýšeného financování z EU po přistoupení. Nicméně pomoc byla zatím při plnění stanovených cílů jen částečně úspěšná a v řadě klíčových oblastí je třeba podpořit další pokrok v budování kapacit jak před přistoupením, tak po něm. Ve většině oblastí předvstupní pomoci Komise dosud nepovažovala schopnost Chorvatska za dostatečnou na to, aby Chorvatsko mohlo pomoc realizovat bez kontrol *ex ante* prováděných Komisí. Přes pokrok dosažený v poslední době jsou kapacity v oblasti zadávání zakázek a boj proti korupci dvě oblasti, kde je třeba podporu chorvatských orgánů zvláště zvýšit.

- 49.** Obecně lze konstatovat, že Komise a chorvatské orgány pomoc určenou na budování kapacit v Chorvatsku plánovaly důkladně. Stavělo se na zkušenostech z předchozích rozšíření a při plánování pomoci a jejím propojení s procesem vyjednávání se uplatňovaly nové postupy. Programovací systémy byly dobře koncipovány a upřednostňovaly budování kapacit, třebaže kapacity v oblasti zadávání veřejných zakázek stále vyžadují zvláštní pozornost. Bylo zjištěno, že kontrolované projekty byly pro priority v oblasti budování kapacit velmi relevantní. Zaměřovaly se však na ústřední orgány a podpora regionálních orgánů byla pouze omezeného rozsahu, ačkoli tyto mají v provádění podpory po přistoupení taktéž důležitou úlohu.

- 50.** Pokud jde o výsledky, pomoc EU významně přispěla k budování kapacit Chorvatska pro řízení financování po přistoupení, včetně zkušeností získaných praxí. Plánované výsledky některých projektů je však ještě třeba upevnit a při auditu byla v tomto ohledu identifikována řada klíčových problémů. Projektová pomoc v Chorvatsku často zaostávala za původním časovým plánem, a to především kvůli zpožděním, která byla způsobena tím, že projekty nebyly dostatečně rozpracovány a kapacity v oblasti zadávání veřejných zakázek byly nedostatečné. Ještě lze zlepšit monitorování a hodnocení projektů v rámci strukturálních fondů. Velký důraz se kladl na přípravu velkých infrastrukturálních projektů na ústřední úrovni, ovšem jiným než tzv. velkým projektům se dostalo jen omezené pozornosti a také je ještě třeba zřídit systém pro přípravu projektových návrhů z regionální a místní úrovně. Provádění pomoci v oblasti rozvoje venkova trpělo nízkou mírou absorpce pomoci a učení se praxí na regionální úrovni a na úrovni příjemců grantů bylo omezené. Třebaže v boji proti korupci a organizované trestné činnosti bylo dosaženo určitého pokroku, zůstávají v této oblasti významné výzvy.
- 51.** Přestože existuje prostor pro další zlepšení, je zřejmé, že Komise se výrazně poučila z předchozích rozšíření, a díky tomu byla její pomoc Chorvatsku účelnější.

DOPORUČENÍ

- 52.** Komise a chorvatské orgány by měly úzce spolupracovat na uskutečnění těchto doporučení:

DOPORUČENÍ PRO POMOC EU POSKYTOVANOU CHORVATSKU

- 1.** Zvýšit význam přikládání budování kapacit v oblasti zadávání veřejných zakázek tím, že se realizují plány odborné přípravy na pracovišti i mimo pracoviště, které se zaměří především na:
 - a) vypracování zadávací dokumentace plně vyhovující normám EU;
 - b) organizaci zadávacích řízení a udílení veřejných zakázek u složitých projektů na stavební práce.
- 2.** Vyvinout větší úsilí, aby byly uspokojeny potřeby v oblasti budování kapacit na regionální a místní úrovni tím, že:
 - a) všechny příslušné subjekty na této úrovni budou mít před přistoupením možnost učit se praxí;
 - b) zlepší se mechanismy pro motivaci vytvářet projektové plány a pro pomoc při jejich rozvoji.
- 3.** Dále rozvinout posuzování účelnosti projektů tím, že:
 - a) se rozšíří používání cílů splňujících kritéria SMART;
 - b) chorvatským orgánům bude poskytnuta podpora, aby se zkvalitnily jejich monitorovací zprávy;
 - c) zajistí se provádění průběžných a následných hodnocení.
- 4.** Vytvořit portfolio k realizaci připravených projektů, aby bylo možno v plné míře po přistoupení absorbovat dostupné financování, především tím, že:
 - a) u velkých projektů, na něž se dosud zaměřovalo úsilí, se dokončí nezbytná technická dokumentace;
 - b) větší pozornost se bude věnovat sestavení doplňujícího portfolio jiných projektů než tzv. velkých projektů pro období po vstupu.

5. Podniknout opatření ve vztahu k programům rozvoje venkova tak, aby:

- a) vnitrostátní orgány vybudovaly příslušné kapacity, a mohlo se jim tak svěžit řízení všech plánovaných opatření;
- b) určily se způsoby, jak generovat více projektů v odvětví mléka, odvětví skleníkového zahradnictví a odvětví ovoce a zeleniny.

6. Posílit protikorupční opatření tím, že:

- a) modernizovaným justičním a správním strukturám se bude prostřednictvím twinningu a dalšího poradenství poskytovat stálá podpora, včetně zvláštního zaměření na pomoc při boji proti sofistikované finanční trestné činnosti;
- b) v období před přistoupením a ve vztahu k financování z EU i po přistoupení se bude i nadále důsledně monitorovat míra korupce a problémy související s korupcí.

53. Ohledně předvstupní pomoci, která se poskytuje jiným kandidátským zemím a potenciálním kandidátským zemím, by Komise měla:

**DOPORUČENÍ PRO PŘEDVSTUPNÍ POMOC EU
POSKYTOVANOU JINÝM ZEMÍM**

7. Tam, kde to bude vhodné, zohlednit zkušenosti s předvstupní pomocí Chorvatsku i pro předvstupní pomoc poskytovanou jiným zemím, a zejména:

- a) zajistit, aby byly před datem vstupu doloženy dostatečné zkušenosti s decentralizovaným řízením předvstupních prostředků bez kontrol *ex ante*;
- b) větší pozornost věnovat tomu, aby byly návrhy projektů na předvstupní pomoc dostatečně dobře připraveny k realizaci v daném časovém rámci.

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá pan Karel PINXTEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 25. října 2011.

Za Účetní dvůr



předseda
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

35 KAPITOL ACQUIS (30. ČERVNA 2011)

Č.	Kapitoly	Vyjednávání zahájeno	Vyjednávání předběžně ukončeno
1	Volný pohyb zboží	25.7.2008	19.4.2010
2	Volný pohyb pracovníků	17.6.2008	2.10.2009
3	Právo usazování a volný pohyb služeb	26.6.2007	21.12.2009
4	Volný pohyb kapitálu	2.10.2009	5.11.2010
5	Veřejné zakázky	19.12.2008	30.6.2010
6	Právo obchodních společností	26.6.2007	2.10.2009
7	Právo duševního vlastnictví	29.3.2007	19.12.2008
8	Politika hospodářské soutěže	30.6.2010	30.6.2011
9	Finanční služby	26.6.2007	27.11.2009
10	Informační společnost a média	26.6.2007	19.12.2008
11	Zemědělství a rozvoj venkova	2.10.2009	19.4.2011
12	Bezpečnost potravin, veterinární a rostlinolékařská politika	2.10.2009	27.7.2010
13	Rybolov	19.2.2010	6.6.2011
14	Dopravní politika	21.4.2008	5.11.2010
15	Energetika	21.4.2008	27.11.2009
16	Daně	2.10.2009	30.6.2010
17	Hospodářská a měnová politika	21.12.2006	19.12.2008
18	Statistika	26.6.2007	2.10.2009
19	Sociální politika a zaměstnanost	17.6.2008	21.12.2009
20	Politika podnikání a průmyslu	21.12.2006	25.7.2008
21	Transevropské sítě	19.12.2007	2.10.2009
22	Regionální politika a koordinace strukturálních nástrojů	2.10.2009	19.4.2011
23	Soudnictví a základní práva	30.6.2010	30.6.2011
24	Spravedlnost, svoboda a bezpečnost	2.10.2009	22.12.2010
25	Věda a výzkum	12.6.2006	12.6.2006
26	Vzdělávání a kultura	11.12.2006	11.12.2006
27	Životní prostředí	19.2.2010	22.12.2010
28	Ochrana spotřebitele a zdraví	12.10.2007	27.11.2009
29	Celní unie	21.12.2006	2.10.2009
30	Vnější vztahy	12.10.2007	30.10.2008
31	Zahraniční, bezpečnostní a obranná politika	30.6.2010	22.12.2010
32	Finanční kontrola	26.6.2007	27.7.2010
33	Finanční a rozpočtová ustanovení	19.12.2007	30.6.2011
34	Orgány	5.11.2010	5.11.2010
35	Jiné otázky	–	30.6.2011

POVĚŘENÍ CHORVATSKÝCH ORGÁNŮ SPRÁVOU PROSTŘEDKŮ EU ZE STRANY KOMISE (15. ČERVNA 2011)

Program	Svěření pravomocí pro decentralizované řízení	
	s kontrolami <i>ex ante</i>	bez kontrol <i>ex ante</i>
Phare	7.2.2006	Neprovedeno
ISPA	13.2.2006	Neprovedeno
NPP I	28.10.2008	Zatím neprovedeno
NPP II	14.11.2008	Zatím neprovedeno
NPP III		
– Doprava	3.11.2008	Zatím neprovedeno
– Životní prostředí	29.10.2008	Zatím neprovedeno
– Regionální konkurenceschopnost	29.10.2008	Zatím neprovedeno
NPP IV	1.12.2008	Zatím neprovedeno
Sapard		
– Opatření 1 Investice do zemědělských podniků	– ¹	29.9.2006
– Opatření 2 Zlepšování zpracování produktů zemědělství a rybolovu a jejich uvádění na trh	–	29.9.2006
NPP V (IPARD)		
– Opatření 101 Investice do zemědělských podniků	–	30.11.2009
– Opatření 103 Zlepšování zpracování produktů zemědělství a rybolovu a jejich uvádění na trh	–	30.11.2009
– Opatření 201 Přípravná opatření pro provádění agroenvironmentálních opatření	–	Zatím neprovedeno
– Opatření 202 Příprava a provádění místních strategií rozvoje venkova	–	Zatím neprovedeno
– Opatření 301 Rozvoj a zlepšování infrastruktury na venkově	–	17.3.2011
– Opatření 302 Diverzifikace a rozvoj hospodářské činnosti na venkově	–	17.3.2011
– Opatření 501 Technická pomoc	–	Zatím neprovedeno

¹ –: irelevantní. Programy Sapard a IPARD lze provádět pouze v rámci decentralizovaného řízení bez kontrol *ex ante*.

SEZNAM KONTROLOVANÝCH PROJEKTŮ

Projekty před nástrojem NPP		Částky, na něž byly uzavřeny smlouvy, v milionech EUR		
		Příspěvek EU	Národní příspěvek	Příspěvek EU + národní příspěvek
1	Opatření Sapard 2 – GLAZIR	1,019	0,339	1,358
2	Opatření Sapard 2 – CONEX Trade	1,033	0,344	1,377
3	Opatření Sapard 1 – AGROMEĐIMURJE	0,251	0,083	0,334
4	Opatření Sapard 1 – MURKOVIĆ	0,256	0,086	0,342
5	Phare 2005 Grantový program v oblasti infrastruktury na podporu podnikání	5,280	4,264	9,544
6	ISPA 2005 Rekonstrukce železniční tratě Vinkovci–Tovarnik–státní hranice	28,789	31,394	60,183
7	CARDS 2004 Místní partnerství pro zaměstnanost fáze II	1,488	–	1,488
8	CARDS 2002 Budování kapacit úřadu USKOK	0,650	–	0,650
9	Phare 2005 Budování institucionálních kapacit a podpora provádění programu Sapard/IPARD	3,822	–	3,822
10	Phare 2006 Vytvoření institucionální kapacity a rezervy projektů pro strukturální fondy	6,200	–	6,200
Projekty před nástrojem NPP celkem		48,788	36,510	85,298
Projekty NPP		Rozpočtované částky v milionech EUR		
		Příspěvek EU	Národní příspěvek	Příspěvek EU + národní příspěvek
11	NPP Složka IIIc Operační program regionální konkurenceschopnosti 2007–2009	19,823	6,608	26,431
12	NPP 2007 Složka III Signalizační a zabezpečovací systém hlavního nádraží Záhřeb	14,025	4,675	18,700
13.a	NPP 2007–2009 Složka IV Místní partnerství pro zaměstnanost fáze III	2,210	0,390	2,600
13.b	NPP 2007–2009 Složka IV Místní partnerství pro zaměstnanost fáze III	1,615	0,285	1,900
14	NPP 2007 Složka I Posilování kapacit úřadu USKOK	1,000	–	1,000
15	NPP 2007 Složka I Zřízení účelného a finančně spolehlivého řídicího systému a kontroly využívání zemědělských fondů	5,114	0,375	5,489
16	NPP 2008 Složka I Podpora pro řízení, monitorování a hodnocení strukturálních nástrojů	4,000	0,288	4,288
Projekty NPP celkem		47,787	12,621	60,408

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

III.

Komise vítá hodnocení Účetního dvora. Na přístupových jednáních se Chorvatsko jednoznačně zavázalo, že vybuduje kapacity v oblasti veřejných zakázek a kapacity regionálních a místních orgánů. Komise pozorně sleduje dodržování závazků, které Chorvatsko přijalo, a jeho další přípravy na přistoupení.

IV.

Komise se domnívá, že předvstupní pomoc významně přispěla k budování správních kapacit Chorvatska.

Zpoždění v provádění pomoci z velké části souviselo se složitým akreditačním postupem a postupně se dohání.

Počáteční důraz na velké projekty odráží zkušenosti z nových členských států, v nichž většinu zpoždění v provádění politiky soudržnosti způsobily nedostatky v přípravě a realizaci velkých projektů.

Ve srovnání se Sapardem, prvním programem pro rozvoj venkova, který byl v Chorvatsku realizován, získal současný program IPARD větší pozornost potenciálních příjemců, což zvětšuje vyhlídky na úspěšnou realizaci. V rámci této složky Komise už udělila řídicí pravomoci bez kontrol *ex ante* pro některá opatření. Jak se uvádí v bodě 7 této zprávy, jedná se o režim řízení, který nejvíce odpovídá způsobu, jak je financování EU řízeno po vstupu.

ODPOVĚDI KOMISE

V.

Komise vítá hodnocení Účetního dvora. Doporučení jsou v souladu s poznatkami získanými z vlastních hodnocení Komise a už se na ně navazuje nebo se začleňují do návrhu finanční pomoci, zejména v revidovaných dokumentech víceletého plánování na roky 2011–2013.

PŘIPOMÍNKY

5.

Pokud jde o obrázek 1 (přidělování prostředků EU po vstupu), alokované prostředky uvedené v tabulce na rok 2013 jsou stanoveny v navrhovaném znění smlouvy o přistoupení s Chorvatskem bez výdajů SZP. Po roce 2014 bude skutečná částka, kterou Chorvatsko dostane, záviset na výsledku jednání o finančním rámci EU na roky 2014–2020. Komise se proto domnívá, že na údaje na roky 2014–2015 v obrázku 1 by se mělo pohlížet jako na odhady.

13.

Komise má za to, že na Chorvatsko byly uplatněny referenční hodnoty široce a komplexně a se zahrnutím aspektů institucionálního řízení a provádění. V rámci jednání s Chorvatskem se počítalo s používáním referenčních hodnot pro otvírání a zavírání vyjednávacích kapitol. O referenčních hodnotách a jejich splnění rozhoduje Rada na základě doporučení Komise. Referenční hodnoty zvyšují kvalitu vyjednávacího procesu, protože zajišťují, že kandidátská země je dostatečně připravena na smysluplné jednání a na převzetí povinností vyplývajících z členství. Referenční hodnoty jsou pro každou vyjednávací kapitolu (např. kapitolu 11 nebo kapitolu 22) individuální a závisí na tom, kterých oblastí se týkají a který systém se má zavést. V referenčních hodnotách je zohledněna potřeba postupného budování kapacit a potřeba mít plně funkční příslušné kapacity a struktury k datu přistoupení a schopnost měřit pokrok na cestě vytváření těchto struktur. Komise pozorně sleduje plnění referenčních hodnot a využívá k tomu všechny dostupné nástroje, například výroční zprávy o pokroku a zasedání v rámci Dohody o stabilizaci a přidružení.

16.

Systematická zpětná vazba od Komise o chybách a potřebných zlepšeních pomohla Chorvatsku vytvořit a zlepšit jeho kapacitu v oblasti veřejných zakázek. Před zrušením kontrol *ex ante* musí Komise prověřit, zda přijímající země splňuje minimální požadavky stanovené v čl. 18 odst. 2 prováděcího nařízení nástroje NPP, tj. zda má účinně fungující systémy řízení a kontroly. Konají se pravidelná zasedání s Chorvatskem s cílem projednat nápravné kroky na základě podrobných plánů. Kromě toho bude EU nadále podporovat proces budování kapacity v oblasti veřejných zakázek formou finanční pomoci, odborné přípravy a seminářů.

V případě komplexních projektů v oblasti infrastruktury, které vyžadují zvláštní dovednosti a znalosti, Komise zorganizovala podporu z programu JASPERS (Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech) s cílem vybudovat kapacity všech zúčastněných stran v Chorvatsku a vytvořit zdroj zralých projektů s cílem zlepšit absorpci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v budoucnosti.

19.

Institucionální rámec Chorvatska pro politiku soudržnosti/rozvoje venkova se opírá o stávající struktury pro realizaci složek NPP II, III, IV a V (většinou na centrální úrovni). Tak bylo rozhodnuto spolu s chorvatskými orgány, zčásti z důvodu zajištění institucionální kontinuity v čase přistoupení a také proto, aby se zabránilo ztrátě investic do budování kapacit. Chorvatsko se zavázalo budovat kapacity příslušných místních a regionálních orgánů a Komise bude tento závazek monitorovat až do přistoupení.

ODPOVĚDI KOMISE

20.

Zpoždění realizace je nadále problémem, zvláště u operačních programů v oblasti dopravy a životního prostředí z důvodu opožděných akreditací řídicích systémů na celostátní úrovni a v důsledku toho opožděného přesunutí řízení ze strany Komise. Realizace nemohla začít, dokud nebyly přeneseny řídicí pravomoci. Kromě toho projekty v oblasti infrastruktury, které jsou financovány v rámci dvou operačních programů NPP III, mají komplexní charakter s požadavkem navíc, aby provádění činnosti týkající se plánování, zakázek a realizace bylo v souladu předpisy EU. Byly představeny návrhy na řešení problému (které budou dále posíleny), jako jsou pokračující technická pomoc, úzká spolupráce s delegací EU, posílené vedení, odborně zaměřená setkání a pracovní semináře. Návrhy na zrychlení a zvýšení efektivnosti NPP na základě nabytých zkušeností budou rovněž projednány v rámci příštího finančního rámce (viz bod 51).

Pokud jde o složku V, Komise v dubnu 2011 informovala chorvatské orgány o riziku zrušení prostředků na rozvoj venkova na roky 2007 a 2008 a naléhavě je vyzvala, aby přijaly vhodná nápravná opatření včetně podrobné analýzy překážek v čerpání finančních prostředků potenciálními příjemci a akčního plánu na odstranění těchto překážek v co největším rozsahu. Chorvatsko bylo také požádáno, aby v dvouměsíčních intervalech podávalo Komisi zprávy o pokroku při uzavírání smluv v rámci složky V.

21.

Nutno bezpodmínečně rozlišovat mezi projekty ISPA a programy NPP. V rámci ISPA nemohla být podepsána dohoda o financování (tj. finanční memorandum), dokud Komise nepřijala rozhodnutí o schválení projektu. V rámci NPP však dohoda o financování nemohla být podepsána hned poté, co Komise schválila rozhodnutí o operačním programu. Další podmínkou pro podpis dohody o financování bylo totiž předání řídicích pravomocí. Kvůli tomuto rozdílu je složité srovnávat ISPA přímo s NPP.

Viz rovněž odpověď na bod 20.

22.

Zrychlení veřejných zakázek je oblastí, která je intenzivně sledována, přičemž chorvatské orgány a Komise nestále zkoumají, jak vyhlášovat veřejné soutěže a uzavírat smlouvy dříve. Referenční hodnoty v tomto směru byly začleněny do podrobných plánů na upuštění od kontrol *ex ante*.

23.

Komise pomáhá budovat kapacity pro zadávání veřejných zakázek pomocí systematických pokynů, schůzek s vnitrostátními orgány o problémech zadávání veřejných zakázek a formou zpětné vazby o chybách a potřebném zlepšení. Ačkoli z toho vyplývají příležitostná opoždění, jedná se o důležitý aspekt ve vztahu k řádnému finančnímu řízení finančních prostředků po přistoupení.

Zpoždění způsobuje zejména křivka osvojování si znalostí v případě úřadů, zvláště pokud jde o projekty v oblasti infrastruktury, které jsou složité a jejich příprava trvá dlouho (viz bod 16). Otázky týkající se budování kapacit v oblasti zadávání veřejných zakázek a zkracování zpoždění v provádění jsou pravidelně nastolovány na příslušných fórech (např. v monitorovacích výborech).

ODPOVĚDI KOMISE

24.

Pravidlo n+3 je výzvou zvláště v případě programů, v nichž se vyžaduje předávání řídicích pravomocí, konkrétně pak předání bez kontrol *ex ante* ze strany Komise. Pokud jde o lhůty pro vyplacení prostředků, země má v zásadě tři roky na jejich vyčerpání (pravidlo n+3). V praxi je však toto období mnohem kratší; provádění totiž nemůže začít, dokud nedojde k předání řízení.

Komise také odkazuje na svou odpověď v bodu 20.

25.

Zkušenosti nabyté v rámci složek III–V nástroje NPP by měly usnadnit vnitrostátní akreditační proces a umožnit tím jednodušší a rychlejší rozběh.

Institucionální kontinuita mezi NPP a nástroji po přistoupení by měla pomoci oslabit riziko nízké absorpce po přistoupení. Snadnější by mělo být posouzení dodržení souladu.

Technická pomoc včetně programu JAS-PERS (viz odpověď na bod 16) je zpřístupněna v rámci NPP na podporu vnitrostátních orgánů při přípravě dokumentace zadávacích řízení tak, aby byly připraveny k okamžitému zveřejnění, jakmile budou dostupné přiděly finančních prostředků po přistoupení.

Pokud jde o program rozvoje venkova po přistoupení, tento program bude obsahovat širší škálu potenciálních příjemců/opatření než IPARD, což umožní větší absorpci finančních prostředků na rozvoj venkova.

27.

Komise plánuje systematictěji využívat cíle splňující kritéria SMART a související ukazatele ve svých programovacích a plánovacích činnostech.

Předběžná hodnocení kandidátských zemí v rámci NPP III jsou naplánována na konec roku 2011 / začátek roku 2012. V případě Chorvatska se lhůty předběžných hodnocení shodují s lhůtami hodnocení *ex ante* operačních programů strukturálních fondů (Chorvatsko se zavázalo, že předloží konečné operační programy strukturálních fondů do konce roku 2012). Budoucí operační programy strukturálních fondů budou operačními programy spadajícími pod bývalý nástroj NPP, které se rozšíří tak, aby byl zohledněn dodatečný rozpočet.

28.

Projekt, který kopíroval model LPE ve všech 21 župách, byl podporován v rámci složky IV nástroje NPP. Tento projekt opět aktivoval struktury LPE od roku 2009, které byly široce začleněny do tvorby strategií rozvoje lidských zdrojů a akčních plánů v župách a otevřely cestu pro své budoucí začlenění do projektů ESF. Probíhající programy technické pomoci v současnosti zkoumají možnosti udržitelnosti LPE (místní partnerství pro zaměstnanost).

29.

V rámci druhé fáze NPP IV (2010–2011) byl navržen projekt na vybudování správní kapacity LPE. Očekává se, že výzva na předložení nabídek bude zveřejněna do konce roku 2011 a bude zaměřena na podporu LPE a rozvíjení župní politiky, zkvalitňování akčních plánů a na přípravu a hodnocení projektů.

ODPOVĚDI KOMISE

30.

Před zahájením výstavby a předáním oblasti do užívání musí společnosti, které koupily pozemky, získat příslušná povolení. V Chorvatsku tato správní část postupu obvykle trvá dva roky. Jelikož stále probíhá proces získávání povolení, je příliš brzo soudit, zda je projekt úspěšný nebo ne. Zpoždění jen signalizuje délku správního řízení, které předchází každé stavební činnosti.

31.

Zpoždění v hodnocení grantového režimu bylo způsobeno hlavně vysokým počtem žádostí v reakci na výzvu.

Kapacita potenciálních příjemců projektů se buduje s podporou externích odborníků (smlouva o technické pomoci v rámci grantového režimu) a zkušených zaměstnanců příslušného ministerstva.

Pokud jde o určené orgány odpovědné za budoucí operační program regionální konkurenceschopnosti (RCOP), Chorvatsko nakonec rozhodlo, že RCOP se bude nadále i po přistoupení provádět prostřednictvím Centrální finanční a kontraktační agentury (CFCA). Orgány určené v době auditu Účetním dvorem (BICRO, HAMAG a ARD) už nebudou zapojeny.

Při rozhodování o zaměření na deset nejméně rozvinutých žup učinila Komise kompromis mezi potřebou koncentrace pomoci a snížením regionálních rozdílů na jedné straně a rizikem ztráty příležitostí pro ostatní župy na druhé straně.

Podle názoru Komise je tento postupný přístup nevhodnější k zajištění nejlepších výsledků a nejvyššího dopadu z omezených zdrojů NPP (pro RCOP přibližně 12 milionů EUR ročně během 2007–2011).

32.

Projekt rekonstrukce železniční tratě z roku 2005 v rámci ISPA byl první železniční investicí, kterou Chorvatsko realizovalo s pomocí EU. V té době byl v Chorvatsku celkově pochopitelný nedostatek zkušeností a kapacit na vypracování zadávací dokumentace, což způsobilo zpoždění. Přesto bylo zpoždění částečně dohnáno a očekává se, že projekt bude úspěšně dokončen do konce roku 2011.

Železniční projekt NPP 2007 na práce na hlavní železniční stanici v Záhřebu potvrzuje, že zkušenosti z projektu ISPA byly využity. Zkrácení zpoždění ve druhém kole železničních projektů zřejmě potvrzuje účinek „učení se praxí“.

33.

Dotčená zakázka ISPA je zdaleka největší zakázkou financovanou z rozpočtu EU v Chorvatsku, přestože se díky ní podařilo rekonstruovat jen malý úsek železnice ve srovnání s celou délkou trasy. Už dnes je však naplánována rekonstrukce jiných úseků na stejné trase a finanční prostředky zdroje jsou zajištěny. Trasa bude modernizována v několika fázích tak, jak budou zpřístupňovány fondy.

Viz rovněž odpověď na bod 32.

ODPOVĚDI KOMISE

34.

Zaměření na velké projekty odráží priority Chorvatska týkající se *acquis* (požadavky a krátká přechodná období pro environmentální *acquis* a zaměření se na infrastrukturu dopravních sítí TEN-T).

Komise přijala další kroky na pomoc regionálním a místním navrhovatelům v přípravě projektů pro budoucí operační programy, od seminářů o povědomí ve všech cílových regionech po cílenou technickou pomoc poskytovanou navrhovatelům při zpracování úspěšných přihlášek v rámci druhých a třetích výzev. Přípravu celé nezbytné technické dokumentace Komise a chorvatské orgány pozorně sledují.

Pokud jde o informační systém řízení těchto fondů, po auditu Účetního dvora byl hlášen pokrok. GŘ pro regionální politiku nedávno po auditu dospělo k závěru, že:

„Bylo dosaženo uspokojivého pokroku, co se týče praktického uplatnění informačního systému řízení (MIS). Některé moduly by se měly dokončit, aby se zjednodušila realizace a monitorování projektů.“

Kvůli povaze a typu příjemců se složka IV nástroje NPP skládá jen z nevelkých projektů v oblasti rozvoje lidských zdrojů.

35.

Komise uznává, že nábor a udržení kvalifikovaných zaměstnanců ve veřejné správě je a zůstane výzvou nejen v Chorvatsku nebo v kandidátských zemích, ale i v členských státech.

Komise tuto otázku stále řeší a bude pokračovat v monitorování pokroku v této oblasti, a to i během návštěv zaměřených na audit, během monitorovacích aktivit a na dvoustranných schůzkách.

Pokud jde o výzvu, které čelí chorvatské orgány, je důležité uznat úsilí, které vyvíjejí, jak se uvádí ve společném stanovisku Evropské unie ke kapitole 22 z 15. dubna 2011.

37.

Komise soudí, že vytvoření orgánů pro realizaci Sapardu a složky V nástroje NPP a předání řídicích pravomocí bez kontrol *ex ante* Komisí představují důležité úspěchy o to více, že se náležitá pozornost věnuje výzvě na vytvoření úplně nového systému realizace Sapardu, s níž se v této oblasti málo zkušené chorvatské orgány potýkají.

Přístup s referenčními veličinami k budování kapacity chorvatské platební agentury v přípravě financování po přistoupení přinesl značné výsledky. Chorvatsko zesílilo úsilí a prokázalo dostatečný pokrok směrem ke zřízení platební agentury, a tím splnilo podmínku uzavření kapitoly o zemědělství a rozvoji venkova.

Útvary Komise pozorně sledují pokrok, kterého chorvatská platební agentura dosahuje, a poskytují intenzivní pokyny pro zavedení systémů řízení a kontroly v souladu se systémy EU pro společnou zemědělskou politiku. NPP 2007 poskytuje platební agentuře dodatečnou podporu.

ODPOVĚDI KOMISE

38.

Řízení bylo předáno v případě čtyř opatření IPARD v listopadu 2009 a březnu 2011, přičemž další dvě jsou v plánu. Pro projekt technické pomoci bylo vhodné, aby neobsahoval přesné cíle na předání řídicích pravomocí s cílem ponechat vlastnictví systému a kalendář v rukou vnitrostátních orgánů, což je nezbytné pro fungování systému a jeho hladký přechod do prostředí po přistoupení.

Viz rovněž odpověď na bod 37.

40. a)

Programy Sapard a IPARD byly uspořádány tak, aby byly řízeny z ústředí s ohledem na to, že v době jejich schvalování ještě neexistovaly regionální úřady platební agentury.

Platební agentura (včetně „regionálních poboček“) byla oficiálně zřízena zákonem o platební agentuře pro zemědělství, rybolov a rozvoj venkova (únor 2009, Úřední věstník 30/2009). Regionální úřady a jejich zaměstnanci jsou v současnosti zapojeni do probíhajících projektů/smluv v rámci složky I nástroje NPP s cílem připravit platební agenturu na realizaci SZP po přistoupení.

Kromě toho monitorovací a kontrolní návštěvy Komise zaměřené na zřízení budoucí platební agentury pro EZZF/EZFRV se týkaly jak ústředí, tak regionálních úřadů. Návštěvy se uskutečnily v ústředí a v několika regionálních úřadech. Následná doporučení se soustředila na potřebná zlepšení/kroky ke splnění akreditačních kritérií a související aspekty budování kapacit na obou úrovních (tj. odborná příprava, zvyšování počtu zaměstnanců, konsolidace poboček a regionálních úřadů z 86 na 21 spolu se stěhováním kancelářského vybavení a zajištěním ostrahy).

40. b)

Z důvodu nákladové efektivity bylo shledáno nepřiměřeným zvolit počítačový systém v rámci Sapardu a složky V nástroje NPP. Kromě toho má platební agentura ještě stále téměř dva roky času do přistoupení na to, aby se seznámila s pracovními postupy, jejichž rámec se nyní tvoří v IACS (integrovaný správní a kontrolní systém) s pomocí projektu složky I nástroje NPP 2007, jež byl vybrán jako vzorek pro tento audit. Plánuje se, že v rámci projektu přejde systém do testovací fáze počátkem roku 2012. Moduly rozvoje venkova budou testovány na stávajících opatřeních Sapard a IPARD a moduly přímých plateb budou testovány na vnitrostátních opatřeních.

40. c)

Kvůli velmi krátkému času, během něhož byl Sapard realizován, bylo dohodnuto, že Chorvatsko by nemělo uplatňovat systém hodnocení projektových žádostí s pomocí *ranking* kritérií. *Ranking* se však používá pro IPARD.

41.

Situace se v rámci programu IPARD značně zlepšila. Cílem poslední úpravy programu schválené v listopadu 2010 bylo vytvořit více projektů v rámci IPARD v odvětvích mléka, hovězího masa, vepřového masa, drůbeže, obilovin, ovoce a zeleniny a skleníkového zahradnictví. Výsledky této změny jsou viditelné na počtu žádostí obdržených od potenciálních příjemců. Do 30. června 2011 získalo Chorvatsko v rámci IPARD 193 projektů a u 46 z nich byly uzavřeny smlouvy na první dvě opatření. V rámci opatření 1 jsou jednotlivá odvětví zastoupena poměrně, například odvětví mléka 17 projekty, odvětví masa 18 projekty a odvětví ovoce a zeleniny 28 projekty. Uzavírání smluv stále probíhá.

ODPOVĚDI KOMISE

42.

U části alokovaných finančních prostředků na rok 2007 a 2008 v programu IPARD existuje riziko zrušení přidělených prostředků, zejména kvůli náročným požadavkům na předání řídicích pravomocí bez kontrol *ex ante*. Komise naléhala na chorvatské orgány, aby přijaly vhodná nápravná opatření včetně podrobné analýzy překážek pro čerpání finančních prostředků potenciálními příjemci a akčního plánu na odstranění těchto překážek v co možná největším rozsahu. Rovněž žádala o podávání zpráv o zakázkách každé dva měsíce s cílem monitorovat pokrok v zadávání zakázek a vyplácení projektů IPARD.

Diskuse s chorvatskými orgány o tom, jak napravit nízkou úroveň absorpce, byly zahájeny hned poté, co byly známy výsledky prvních výzev na podání nabídek pro fondy na rozvoj venkova. Chorvatsko přijalo nápravná opatření, například přístup k výhodným úvěrům a zárukám nebo zlepšenou pomoc pro příjemce při vypracování projektové dokumentace. Změny programu, které Komise schválila v listopadu 2010, zavedly nový typ oprávněných investic/odvětví, což umožnilo, aby se o fondy ucházely nové skupiny potenciálních příjemců, a tím se zlepšila absorpce.

43.

Komise očekává, že situace se v následujících letech zlepší. Rostoucí počet žádostí v rámci IPARD signalizuje rostoucí zájem zejména u zemědělců a drobných podnikatelů na venkově. Pokračování výzev na podávání žádostí poskytne chorvatským příjemcům příležitost obeznámit se s postupy financování EU před přistoupením.

Programování pro členské státy po přistoupení poskytne přístup pro mnohem širší škálu potenciálních příjemců díky delšímu katalogu opatření navržených v rámci programu rozvoje venkova než je tomu v programu IPARD. Chorvatsko bude mít více příležitostí, aby si zvolilo nejvhodnější opatření, aby tak co nejlépe přidělilo a rozdělilo finanční prostředky EU.

44.

Programy Sapard a IPARD byly navrženy tak, aby doplňovaly vnitrostátní opatření, nikoli aby se s nimi překrývaly. Komise však zpočátku nevěděla o možných rizicích konkurenčních opatření. Až v druhé verzi zprávy o provádění Sapardu v roce 2008 Chorvatsko poprvé informovalo Komisi o možném překrývání s vnitrostátním programem¹. Komise hned předložila tuto záležitost chorvatským orgánům. Během přípravného zasedání monitorovacího výboru v listopadu 2009 informovaly Komisi, že dotčená opatření byla zrušena.

Co se týče programu IPARD, informace, které má Komise k dispozici, naznačují větší zájem ze strany potenciálních příjemců, z čehož vyplývají očekávání úspěšnějšího provádění než v případě programu Sapard. Viz rovněž odpověď na bod 41.

¹ „Je zřejmé, že existuje možné překrývání s programem Sapard, ale částky, které byly povoleny v rámci modelu, jsou podstatně nižší než částky, které se plánovaly v programu Sapard.“ Zpráva o provádění programu Sapard z roku 2008, s. 10.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

45.

Komise bude nadále poskytovat Chorvatsku pomoc v oblasti boje proti korupci a organizovanému zločinu. Tato skutečnost se promítla do Dokumentu o víceletém orientačním plánování (MIPD) na období 2011–2013 pro Chorvatsko. Například je plánována podpora v rámci vnitrostátního programu NPP 2011 na posílení státní policie v oblasti prevence korupce a organizovaného zločinu. V prvním roce po přistoupení poskytne EU Chorvatsku dočasnou finanční pomoc (přechodný nástroj) na vybudování jeho správních a soudních kapacit k provádění a vymáhání právních předpisů EU a na posílení výměn osvědčených postupů mezi partnery.

46.

Navzdory potížím, které se vyskytly v přípravě fázi tohoto projektu, Chorvatsko v současnosti dosahuje výrazné výsledky ve vyšetřování a stíhání případů organizovaného zločinu a korupce na všech úrovních. Donucovací orgány, zvláště Úřad pro předcházení korupci a organizované trestné činnosti (USKOK), byly posíleny a ukazují svou účinnost v boji proti korupci v Chorvatsku. Tento projekt je jedním z faktorů, díky nimž bylo dosaženo pokroku v této klíčové oblasti.

Jsou potřebné další úspěchy při účinném řešení případů korupce.

47.

Úřad USKOK je nadále aktivní a podal obvinění v některých velkých případech. V několika případech korupce na střední a vysoké úrovni probíhá vyšetřování nebo jsou podána obvinění, v nichž často figurují státní podniky a vysocí političtí představitelé. V podobných případech už byly vyneseny i právoplatné rozsudky, včetně případů, v nichž vystupoval bývalý náměstek ministra a bývalý ministr obrany.

48.

Komise vítá hodnocení Účetního dvora ve věci příspěvku předvstupní pomoci k budování kapacit Chorvatska na realizaci finančních prostředků po přistoupení. Po předání řídicích pravomocí Chorvatsko zavedlo řádný systém řádného finančního řízení a kontroly. Avšak v konkrétní oblasti zadávání veřejných zakázek Komise ještě sleduje pokrok pomocí kontrol *ex ante*. Očekává se, že zkušenosti získané v rámci všech složek NPP umožní absorpci finančních prostředků po přistoupení (včetně posouzení souladu).

Komise bude nadále poskytovat chorvatským orgánům podporu v budování jejich kapacit v oblasti zadávání zakázek a protikorupčních kapacit. Součástí toho je systematická zpětná vazba ze strany Komise o chybách a o potřebných zlepšeních v zakázkovém řízení. V souladu s článkem 18 prováděcího nařízení NPP a na základě podrobných plánů předložených Chorvatskem Komise neustále posuzuje pokrok přijímající země směrem k dosažení stavu, kdy bude možné upustit od kontrol *ex ante*. I když zrušení těchto kontrol si vyžádá další úsilí Chorvatska, v tomto bodě už bylo dosaženo dobrých výsledků v rámci všech složek NPP.

49.

Komise vítá hodnocení Účetního dvora. Institucionální rámec pro politiku soudržnosti / politiku rozvoje venkova je v Chorvatsku zakotven v existujících mechanismech složek II až V nástroje NPP, které se provádějí většinou na centrální úrovni. O tomto nasměrování se rozhodlo spolu s chorvatskými orgány. Chorvatsko se zavázalo budovat kapacity příslušných místních a regionálních orgánů, a Komise bude tento závazek monitorovat až do přistoupení.

ODPOVĚDI KOMISE

50.

Komise vítá hodnocení Účetního dvora. Hlavní důvody zpoždění v provádění programu spočívaly v opožděné akreditaci systémů řízení na vnitrostátní úrovni a následné předávání řídicích pravomocí Komisí, protože to byly předpoklady pro provádění. Jelikož nyní existují a jsou plně funkční všechny provozní struktury, Chorvatsko nyní dohání zaostávání v oblasti provádění.

Ve zvláštním případě infrastruktury je jednou z hlavních příčin toho, že projekty zaostávají za původním časovým plánem, že infrastrukturní projekty financované v rámci složky III nástroje NPP musí být v souladu s předpisy EU o zadávání veřejných zakázek, plánování a provádění, což si vyžádalo delší křivku osvojování si znalostí.

Důraz na velké projekty odráží priority Chorvatska týkající se *acquis* (požadavky a krátká přechodná období pro environmentální *acquis* a zaměření se na infrastrukturu dopravních sítí TEN- T).

Přístup se zaměřil na vnitrostátní instituce a subjekty, které budou odpovídat za řízení strukturálních fondů a Fondu soudržnosti po přistoupení (viz také odpověď na poznámku 19).

I když byla v rámci programu Sapard zaznamenána nízká míra absorpce, výkonnost se zvýšila v rámci složky V nástupnického nástroje NPP. Výsledky pěti publikovaných výzev na podávání žádostí ukázaly větší zájem ze strany potenciálních příjemců z různých odvětví zemědělství. O akčním plánu na lepší absorpci fondů v rámci IPARD, který se právě provádí, Komise a chorvatské orgány pravidelně diskutují. Důraz se klade na pomoc možným příjemcům s přípravou na výzvy na podávání žádostí. Některá opatření byla přijata i pro zapojení regionálních zemědělských služeb na pomoc zemědělcům a podnikatelům v zemědělství.

Doporučení 1

Komise uznává význam budování kapacit v oblasti zadávání veřejných zakázek Chorvatsku. Byla přijata praktická opatření na posílení kapacity zainteresovaných stran v oblasti zadávání veřejných zakázek včetně opatření uvedených níže.

Doporučení 1 a)

Toto doporučení se provádí. Chorvatský parlament schválil 15. července 2011 nový zákon o veřejných zakázkách, jehož cílem je plný soulad s *acquis*, a který nabude účinnost v lednu 2012. Pracovní skupina zřízená za účelem vymezení podrobnějších ustanovení pro provádění nového zákona o veřejných zakázkách vymezení standardní dokumentaci, která se bude používat ve veřejném nabídkovém řízení v případě spolufinancování z EU a návrh této standardní dokumentace předloží v posledním čtvrtletí roku 2011. Komise tento vývoj pozorně sleduje.

Doporučení 1 b)

Provádění tohoto doporučení probíhá. Na základě získaných poznatků bude cílem programu JASPERS (Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech) vybudování kapacit všech zainteresovaných stran v Chorvatsku a zpracování plánu zralých projektů s cílem zlepšit budoucí absorpci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Doporučení 2 a)

Co se týče strukturálních fondů, Komise se zaměřila především na vnitrostátní úroveň, která nese odpovědnost za celkové procesy. Třebaže za podporu místních orgánů jsou v tomto případě odpovědné ústřední orgány Chorvatska, Komise bude postupně nadále pomáhat na regionální a místní úrovni formou zvýšeného usměrňování, odborné přípravy a seminářů v oblasti budování kapacit v oblasti zadávání veřejných zakázek.

ODPOVĚDI KOMISE

Pokud jde o zemědělství, zapojení regionálních zemědělských služeb do pomoci pro příjemce z programu IPARD je jednou z priorit řídicího orgánu od roku 2010.

Regionální úřady a jejich zaměstnanci jsou v současnosti zapojeni do probíhajících projektů/smluv v rámci složky I nástroje NPP s cílem připravit platební agenturu na všech úrovních na provádění SZP po přistoupení.

Doporučení 2 b)

Komise bude nadále poskytovat pomoc na rozvoj projektových plánů. Taková pomoc byla poskytována v rámci PHARE 2006 a různých operačních programů. Poskytováním stále technické pomoci spolu se zvýšeným usměrňováním, odbornou přípravou a semináři Komise poskytne další pomoc na postupné zlepšování mechanismů ke stimulaci rozvoje projektových plánů.

Doporučení 3 a)

Od roku 2011 je součástí strategického plánování Komise odklon od projektového přístupu k odvětvovému přístupu: vyvíjí se úsilí zaměřené na určení jasných cílů SMART při formulaci dokumentů strategického plánování a v procesu programování. Komise vystupňuje systematické využívání cílů SMART a souvisejících ukazatelů v příští generaci programů NPP.

Doporučení 3 b)

Komise bude hledat způsoby, jak zlepšit kvalitu zpráv o monitorování.

Doporučení 3 c)

Průběžná a *ex post* hodnocení jsou naplánována, začnou zanedlouho a budou sloužit kromě jiného k revizi operačních programů.

Doporučení 4 a)

Komise začala tuto otázku řešit. Mezi Komisí/EIB a chorvatskými orgány byly v roce 2010 zahájeny rozhovory s cílem zpřístupnit JASPERS Chorvatsku. JASPERS se použije na přípravu plánu zralých projektů a zvýšení kvality dokumentace zadávacích řízení od roku 2011.

Doporučení 4 b)

Komise hodlá nadále věnovat pozornost doplňkovému portfoliu velkých a jiných projektů po přistoupení. Operační programy pro dopravu a životní prostředí jsou však z důvodu své povahy koncipovány tak, aby zahrnovaly především projekty, na nichž má zájem EU a dotyčný stát, a týkají se tedy velkých projektů.

Doporučení 5 a)

Komise bude nadále poskytovat Chorvatsku pomoc v budování kapacit. V plně decentralizovaném systému však toto rozhodnutí zvolit si předávání řízení v jedné nebo více „vlnách“ závisí na vnitrostátních orgánech. Komise konzistentně poskytuje Chorvatsku poradenství vždy, když je to vhodné, ohledně překážek a rizik v postupech. Souběžně s přípravou finančních a operačních prováděcích opatření rovněž spolupracuje s Chorvatskem na tom, aby mu pomohla připravit se na zřízení potřebných institucí a postupů. Tato pomoc má formu rozsáhlé pomoci (twinningové projekty, technická pomoc atd.) a neustálé výměny informací na seminářích a vyšetřovacích a poradenských návštěvách.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 5 b)

Komise se touto obavou zabývá. Cílem poslední úpravy programu schválené v listopadu 2010 bylo vytvoření většího počtu projektů v rámci IPARD prostřednictvím: 1) zvýšení horního kvantitativního stropu, pokud jde o velikost způsobilých zemědělských podniků v odvětví mléka, hovězího masa, vepřového masa, drůbeže, obilovin, ovoce a zeleniny a skleníkového zahradnictví; a 2) zavedení nového typu způsobilé investice v odvětví mléka (zemědělské podniky s ovci a kozy chovanými na mléko) a nových způsobilých investic v odvětví ovoce a zeleniny (včetně skleníkového zahradnictví). Výsledky jsou viditelné ve zvýšeném počtu žádostí obdržených od potenciálních příjemců.

Komise navíc v současnosti vyhodnocuje nový návrh revize programu. Cílem jedné změny je rozšíření rozsahu potenciálních příjemců v opatření 101 „Investice do zemědělských podniků“ tak, aby zahrnoval také výše uvedená odvětví.

Doporučení 6 a)

Toto doporučení se už provádí, což dokazuje dokument víceletého orientačního plánování (MIPD) na roky 2011–2013 pro Chorvatsko. V prvním roce po přistoupení poskytne EU Chorvatsku dočasnou finanční pomoc (přechodný nástroj) na vybudování jeho správních a soudních kapacit k provádění a vymáhání právních předpisů EU a na posílení výměn osvědčených postupů mezi partnery.

Doporučení 6 b)

Komise bude nadále pozorně sledovat tuto otázku v úzké spolupráci s úřadem OLAF.

Doporučení 7 a)

Komise souhlasí s tímto doporučením.

Doporučení 7 b)

Komise bere na vědomí toto doporučení a vyvodí ponaučení z chorvatských zkušeností.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 14/2011

Zlepšila pomoc EU schopnost Chorvatska řídit po svém přistoupení poskytované finanční prostředky?

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2011 – 49 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-395-5

doi:10.2865/30993

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

ÚČETNÍ DVŮR DOSPĚL K ZÁVĚRU, ŽE PŘEDVSTUPNÍ POMOC EU VÝZNAMNĚ PŘISPĚLA K POKROKU, KTERÉHO CHORVATSKO DOSÁHLO PŘI BUDOVÁNÍ KAPACIT PRO ŘÍZENÍ ZVÝŠENÉHO FINANCOVÁNÍ Z EU POTÉ, CO SE STANE ČLENSKÝM STÁTEM. POMOC BYLA DŮKLADNĚ NAPLÁNOVÁNA A ZOHLEDŇOVA LA ZKUŠENOSTI ZÍSKANÉ PŘI PŘEDCHOZÍCH ROZŠÍŘENÍCH. CÍLŮ POMOCI VŠAK ZATÍM NEBYLO V PLNÉM ROZSAHU DOSAŽENO A NA BUDO VÁNÍ KAPACIT JE JEŠTĚ TŘEBA DÁLE PRACOVAT. ÚČETNÍ DVŮR DOPORUČUJE KOMISI POSÍLIT POMOC VE VZTAHU K ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK, REGIONÁLNÍM ORGÁNŮM, PŘÍPRAVĚ PROJEKTŮ, PROGRAMŮM ROZVOJE VENKOVA A PROTIKORUPČNÍM OPATŘENÍM A ZOHLEDNIT ZKUŠENOSTI ZÍSKANÉ V CHORVATSKU I PŘI ŘÍZENÍ PŘEDVSTUPNÍ POMOCI V JINÝCH ZEMÍCH.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9237-395-5



9 789292 373955