



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 02.05.2005
KOM(2005) 178 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**ALMINDELIG BERETNING OM FØRTILTRÆDELSSESSTØTTE
(PHARE - ISPA - SAPARD) I 2003**

{SEK(2005)558}

1. RESUMÉ

Dette er den fjerde beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om de tre førtiltrædelsesinstrumenter og koordinationen af dem i overensstemmelse med artikel 13 i Rådets forordning om samordning af førtiltrædelsesstøtten (EF) nr. 1266/1999¹ (herefter kaldet ”samordningsforordningen”). I overensstemmelse med de positive tiltrædelsesforhandlinger i København i 2002 blev der i 2003 lagt større vægt på at skabe den nødvendige administrative kapacitet, der er nødvendig for en vellykket implementering af den gældende EU-ret og deltagelse i nuværende og fremtidige EF-programmer, så snart medlemskabet er en realitet.

Phare beskæftiger sig med prioriterede foranstaltninger vedrørende overtagelsen af den gældende EU-ret gennem forbedring af den administrative kapacitet eller støtte til dermed forbundne investeringer. Dette instrument omfatter også et element af økonomisk og social samhørighed.

Ispa (det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument) finansierer større miljø- og transportinfrastrukturprojekter.

Sapard (det særlige tiltrædelsesprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter) finansierer foranstaltninger til støtte for landbruget og udviklingen af landdistrikter.

Der kan findes nærmere oplysninger om aktiviteterne i 2003 inden for rammerne af hvert enkelt førtiltrædelsesinstrument i de relevante årsrapporter for Phare², Ispa³ og Sapard⁴.

De finansielle tal for førtiltrædelsesinstrumenterne kan findes i finansieringsoversigten under punkt 5.

Koordinationen af de tre instrumenter sikres gennem en fordeling af ansvarsområder mellem instrumenterne. Et udvalg på direktoratniveau varetager koordinationen mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen. Phare-forvaltningsudvalget, som bistår Kommissionen med koordinationen af instrumenterne, fik i april 2003 forelagt et generelt bistandsdokument, der omfatter alle instrumenterne. På landeplan har Kommissionen tilskyndet ansøgerlandene til at styrke den tværministerielle koordination, som anses for at være en afgørende betingelse for, at der senere kan opnås en vellykket forvaltning af strukturfondene.

2. GENEREL BESKRIVELSE AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNES MEKANISMER

2.1. Forpligtelser og overførsel af midler

Før der kan overføres EU-midler, kræves der: 1) en kommissionsafgørelse, således at der kan disponeres over budgetmidler; 2) en rammeaftale; og 3) en årlig bilateral finansieringsaftale eller et memorandum med bestemmelser om Fællesskabets finansielle forpligtelse i forbindelse med den pågældende foranstaltning over for modtagerlandet, dvs. vedrørende

¹ Offentliggjort i EFT L 161 af 21.06.1999, s. 68.

² COM(2005) 64 final

³ COM(2004) 735 final

⁴ COM(2004) 851 final

begge parter rettigheder og forpligtelser. Procedurene for afgørelser og indgåelse af finansielle forpligtelser er imidlertid forskellige fra instrument til instrument. Bilag 1.1 indeholder mere detaljerede oplysninger om procedurene for finansiering under de enkelte instrumenter.

2.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene

Midlerne fra førtiltrædelsesinstrumenterne kanaliseres via den nationale fond, der er oprettet i hvert lands finansministerium, under den nationale anvisningsberettigedes ansvar. Den konkrete gennemførelse af Phare og Ispa varetages af gennemførelsesinstanser (f.eks. den centrale finans- og kontraktenhed (CFCU)), som modtager midlerne fra den nationale fond⁵. For Sapards vedkommende varetages gennemførelsen af den udpegede Sapard-instans, som modtager midler fra den nationale fond.

2.3. Decentralisering af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen⁶

Decentraliseringen er den proces, hvorved forvaltningen af EU-midler overdrages til kandidatlandenes administrationer.

For Phare og Ispa foregik denne proces i 2003 inden for rammerne af det decentrale gennemførelsessystem (DIS). DIS betyder, at der i procedurene for forvaltning af foranstaltninger eller projekter, som finansieres med Ispa- og Phare-midler, kræves en forudgående kontrol, dvs. at afgørelser vedrørende indkøb og tildeling af kontrakter træffes af ordregiveren og forelægges Europa-Kommissionens delegation i modtagerlandet til godkendelse. Europa-Kommissionens delegerationer har således ansvaret for at godkende indkøbsdokumentation, inden der iværksættes udbud og indgås kontrakter.

På den anden side gennemføres Sapard fuldstændigt decentralt (EDIS = Extended Decentralisation Implementation System – det udvidede decentrale implementeringssystem). EDIS står for fuld decentralisering af EU-støtten, dvs. den proces, hvorved forvaltningen af EU-førtiltrædelsesmidler overdrages til kandidatlandenes forvaltninger, hvorefter Kommissionen ikke foretager nogen systematisk forudgående kontrol med de individuelle transaktioner, men kun gennemfører en efterfølgende kontrol, samtidig med at den fortsat har det endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget.

En sådan uddelegering af forvaltningsansvaret forudsætter, at hvert land opretter passende forvaltnings- og kontrolsystemer, som skal godkendes på nationalt plan af den nationale anvisningsberettigede. Når disse betingelser er opfyldt, foretager Kommissionen en efterprøvning, inden den træffer afgørelse om overdragelse af finansforvaltningen.

Phare og Ispa blev i 2003 fortsat gennemført på grundlag af DIS, men der blev konstateret betydelige fremskridt i de tiltrædende landes og kandidatlandenes bestræbelser på at gå over til EDIS på grundlag af samordningsforordningen. EDIS-forberedelserne blev fremskyndet i alle kandidatlande. For Phare og Ispa foregår overgangen til EDIS i 4 faser, som er beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument "Preparing for Extended Decentralisation" og dokumentet "Roadmap to EDIS for ISPA and Phare". Denne køreplan beskriver de forskellige faser i

⁵ Medmindre den nationale fond optræder som udbetalende organ for gennemførelsesinstansen.

⁶ Artikel 12 i samordningsforordningen udgør retsgrundlaget for, at Kommissionen fraviger kravet om forudgående godkendelse af ansøgerlandenes projektudvælgelse, udbud og kontraktindgåelse.

proceduren, der fører til en EDIS-afgørelse. Det er kandidatlandenes ansvar at gennemføre fase 1 til 3, som omfatter en vurdering af mangler, en afhjælpning af mangler og en vurdering af overensstemmelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne. Fase 4 er forberedelserne til Kommissionens afgørelse, som Kommissionen har ansvaret for. Denne afgørelse træffes efter en grundig undersøgelse, som omfatter kontrol på stedet af de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er beskrevet i den nationale anvisningsberettigedes EDIS-ansøgning til Kommissionen.

I 2002 blev det meddelt, at de tiltrædende lande havde forpligtelse til at indføre EDIS fra tiltrædelsesdatoen, og dette indgik derefter som et retligt krav i tiltrædelsesakten, der blev undertegnet i 2003. Hvad angår Bulgarien og Rumænien, ansporer Kommissionen disse lande til at gå over til EDIS i slutningen af 2005/begyndelsen af 2006. Bilag 1.2. indeholder yderligere oplysninger om EDIS.

3. OVERVÅGNING OG EVALUERING

3.1. Phare

Gennemførelsen af Phare-programmer er underlagt en struktureret overvågnings- og evalueringsproces. Hvert land har et fælles tilsynsudvalg, der bistås af sektorspecifikke tilsynsunderudvalg, som træder sammen to gange om året.

Hvad angår evalueringen, blev der i 2003 udarbejdet en rapport om den forudgående evaluering, og den viste, at der var behov for en mere strategisk programmering, en forøgelse af ressourcerne til projektudformning og indførelse af mere systematisk kvalitetskontrol.

I 2003 fremgik det af de 123 *interimevalueringsrapporter*, der blev udarbejdet sammen med den omfattende rapport om den forudgående evaluering, at Phare-programmeringen generelt resulterede i projekter, hvis prioriteringer var i overensstemmelse med prioriteterne i tiltrædelseshensligningerne.

Ud fra evalueringerne blev det konkluderet, at Phare-resultaterne generelt var tilfredsstillende. Der var gjort gode fremskridt for at opfylde målene for grænseoverskridende samarbejde, miljø, retlige og indre anliggender, offentlig forvaltning og offentlige finanser, transport og det sociale område. Resultaterne var mere blandede inden for landbrug, økonomisk og social samhørighed og regionalpolitik. For SMV-sektoren og det indre marked har resultaterne været svingende, men under bedring.

3.2. Ispa

For alle Ispa-projekter gælder bestemmelserne i Ispa-forordningen og finansieringsaftalen, hvad angår både overvågning og evaluering. Fremskridtene med gennemførelsen undersøges systematisk to gange om året og periodisk af Kommissionens tjenestegrene, særlig gennem tilsynsudvalgene.

Kravet om efterfølgende evaluering fremgår af afsnit XIII i bilaget til finansieringsmemorandummet, som indgås for hvert projekt mellem Kommissionen og Ispa-modtagerstaten. Her hedder det, at Kommissionen og modtagerlandene efter afslutningen af et projekt skal evaluere projektets virkninger og den måde, hvorpå projektet er gennemført. Da gennemførelsen af Ispa stadig befandt sig på et tidligt stadium, blev der ikke foretaget nogen efterfølgende evaluering i 2003.

3.3. Sapard

Sapard-programmerne gennemføres på basis af bestemmelserne i ”flerårige finansieringsaftaler”, både hvad angår tilsyn og evaluering. I 2003 blev der holdt mindst ét møde i hvert tilsynsudvalg. Bilag 1.5. indeholder en liste over de emner, der er blevet behandlet på udvalgsmøderne.

Kommissionen fortsatte med at arbejde tæt sammen med modtagerlandene om at tilpasse og gennemføre tilsyns- og evalueringssystemerne. Der blev afholdt en række møder, som var en nyttig anledning til at styrke Kommissionens retningslinjer for midtvejsevalueringerne, sikre, at evalueringerne blev iværksat i tide og på et bredt grundlag, og tage fat om specifikke spørgsmål, som evaluatorene ønskede at rejse tidligt i arbejdsforløbet.

Kommissionen afholdt også et seminar om emnet “Developing and promoting local initiatives in the Candidate Countries” (Pardubice, Tjekkiet, 8.-11. maj) med sigte på at skabe et forum for udveksling af synspunkter om gennemførelsen af Sapard-programmet.

4. KOORDINATION

4.1. Generelt

Som krævet i samordningsforordningen sikrer Kommissionen en tæt samordning af de tre førtiltrædelsesinstrumenter. I forordningen specificeres det nøje, hvilket område der ydes støtte til under hvert enkelt instrument, således at risikoen for potentielle overlapninger mellem de forskellige instrumenter reduceres mest muligt.

Tiltrædelsesparterskaberne er fortsat de generelle rammer for støtte under de tre førtiltrædelsesinstrumenter. De suppleres i Phares tilfælde med de nationale udviklingsplaner og i Ispas tilfælde med de nationale strategier for miljø og transport. Sapard-projekter udvælges på basis af programmerne for udvikling af landdistrikter for 2000-2006, som blev udarbejdet på grundlag af kandidatlandenes planer og godkendt af Kommissionen for hvert af disse lande i 2000.

Phare-forvaltningsudvalget spiller en central rolle i den generelle koordination. I henhold til artikel 9 i samordningsforordningen skal udvalget bistå Kommissionen i koordinationen af foranstaltningerne under de tre instrumenter, og Kommissionen skal underrette udvalget om de vejledende finansielle tildelinger til hvert land og for hvert førtiltrædelsesinstrument og om tiltag til koordination med EIB, andre EF-instrumenter og de internationale finansieringsinstitutioner.

4.2. Koordination i Kommissionen

Phare-programmet og koordinationen af instrumenterne henhører under GD Udvidelses ansvarsområde og støttes af Phare-forvaltningsudvalget. Ispa henhører under GD Regionalpolitik ansvarsområde, og Sapard hører under GD Landbrug.

Programmeringen koordineres gennem udvidede tværtjenstlige høringer. Desuden er der i de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen nedsat et koordinationsudvalg på direktorniveau for førtiltrædelsesinstrumenterne. Det udviser særlig opmærksomhed om forberedelserne til EDIS inden for rammerne af Phare og Ispa.

For at undgå overlapninger har Kommissionen tydeliggjort grænsefladen mellem Phare og Sapard under hensyntagen til bestemmelserne i samordningsforordningen. Hvad angår projektovervågningen, foregår koordinationen i det fælles tilsynsudvalg. Det fælles tilsynsudvalg støttes, når det er muligt, af Ispa-tilsynsudvalget og de relevante Phare-underudvalg.

4.3. Koordination i kandidatlandene

I overensstemmelse med målet om decentralisering tilskynder Kommissionen kandidatlandene til at styrke koordinationen mellem ministerierne, idet dette anses for at være en afgørende forudsætning for en fremtidig vellykket forvaltning af strukturfondene og på kort sigt for programmeringen og implementeringen af Phares ordning for økonomisk og social samhørighed. I flere lande er det imidlertid nødvendigt, at en sådan tværministeriel koordination forbedres yderligere.

Da det fra begyndelsen af har været fastlagt, at Sapard skulle forvaltes fuldstændigt decentralt, eller den decentrale forvaltning er blevet styrket gradvis gennem fremskridtene hen imod EDIS (for Phare og Ispa), må kandidatlandenes ansvar for at sikre en korrekt koordination af de foranstaltninger, hvortil der modtages førtiltrædelsesstøtte, og undgå overlapninger udvikles tilsvarende. Det er kun landene selv, som vil kunne sikre en fuldstændig implementering på projektniveau. Kommissionen har derfor anmodet om, at de tager de nødvendige skridt til at sikre en effektiv og virkningsfuld koordination.

4.4. Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner (IFI)

Førtiltrædelsesstøtten kan spille sin fulde rolle, når den bidrager til at mobilisere midler fra de internationale finansieringsinstitutioner. Samarbejdet med EIB og andre internationale finansieringsinstitutioner fortsatte derfor i 2003 inden for rammerne af aftalememorandummet om samarbejde om førtiltrædelsesbistand⁷.

Tallene for 2000 til 2003 viser, at de internationale finansieringsinstitutioner årligt havde transaktioner for over 22,8 mia. EUR i lån til de 10 kandidatlande. Dette beløb viser også, at løftestangeffekten af Fællesskabets førtiltrædelsesstøtte er blevet større siden 2000.

I betragtning af at store infrastrukturprojekter, som normalt er genstand for international samfinansiering, finansieres under Ispa, var der i praksis meget lidt samfinansiering under Phare.

Kommissionens har afholdt møder med disse internationale finansieringsinstitutioner til at koordinere spørgsmål vedrørende programmering og gennemførelse samt procedurespørgsmål. Hvor det er muligt, planlægges der fælles missioner, som er vigtige for at sikre, at samarbejdet på projektplan er til fordel for kandidatlandene. Kommissionen har sammen med EBGU organiseret regelmæssige udvekslinger af information, koordination af møder og detaljerede drøftelser om metodespørgsmål til videreførelse af harmoniseringen af tilgangene til projektvurdering.

⁷ I september undertegnede Kommissionen et revideret aftalememorandum med EIB, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Nordic Environmental Finance Corporation, Den Nordiske Investeringsbank, Europarådets Udviklingsbank, Black sea Trade Development Bank og Verdensbankgruppen med henblik på at styrke samarbejdet og lette samfinansieringen inden for rammerne af Phare, Ispa og Sapard.

For de enkelte førtiltrædelsesinstrumenter kan samarbejdet sammenfattes således:

- For Phares vedkommende var det primære samfinansieringsinstrument i 2003 SMV-faciliteten, som EIB, EBGU og Europarådets Udviklingsbank (CEB)/KfW deltager i. Målet er at fortsætte med at samfinansiere kapacitetsopbygningen i den finansielle sektor for at udvikle finansieringsmuligheder for SMV'er og kommuner. I december godkendte Kommissionen to Phare-programmer vedrørende SMV-finansieringsfaciliteten for 2003, som for første gang omfattede en underkomponent for landdistrikter, der specifikt fokuserede på udvikling af kreditsektoren for landdistrikter blandt de lokale finansielle formidlere. Dermed sikres det, at Sapard-støttemodtagerne får bedre adgang til bankkredit i landdistrikterne. De to internationale finansieringsinstitutioner, der er involveret, er EBGU og CEB/KfW.
- Ispa er det vigtigste redskab til samfinansiering af store infrastrukturprojekter, som normalt er genstand for international samfinansiering med de internationale finansieringsinstitutioner. GD Regionalpolitik er således den vigtigste partner i samfinansieringen med de internationale finansieringsinstitutioner.
- Resultaterne af samarbejdet mellem Ispa og de deltagende internationale finansieringsinstitutioner (navnlig EIB og EBGU) er yderst positive. På projektniveau blev der udvekslet informationer på et meget tidligt stadium i projektidentifikationsproceduren for at finde frem til mulige forslag til samfinansiering. Samarbejdet med EIB og EBGU resulterede i fælles samfinansiering af adskillige projekter i 2003.
- Der blev afholdt flere periodiske koordinationsmøder for at udarbejde et arbejdsgrundlag og foretage operationelle forbedringer i samarbejdsaftalen mellem Kommissionen og EIB om Fællesskabets strukturstøtte, herunder Ispa, for perioden 2000-2006. Hovedformålet var at maksimere EF-støttens løftestangseffekt og specifikt fokusere EF-budgetmidlerne på projekter, som kræver større støttebidrag. Der blev også ført drøftelser om samarbejdet efter tiltrædelsen, når kandidatlandene kan opnå støtte fra samhørigheds- og strukturfondene. EIB og EBGU bidrog til udformningen af retningslinjerne for vellykkede partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor, som GD Regionalpolitik havde udarbejdet og offentliggjorde i begyndelsen af 2003.
- Med hensyn til gennemførelsen af Sapard var et af de største problemer, der blev identificeret, de vanskeligheder, landbrugerne og erhvervslivet i landdistrikterne har med at få adgang til kreditfaciliteter til samfinansiering af deres projekter. Kommissionen videreførte i 2003 konsultationerne og informationsudvekslingerne med de internationale finansieringsinstitutioner for at finde frem til samarbejds muligheder på dette område, hvilket resulterede i ovennævnte Phare-underkomponent for landdistrikter.

5. FINANSIERIGSOVERSIGT

Tildelingerne pr. land fra Phare, Ispa og Sapard i 2003 (mio. EUR)

	Phare	Sapard	Ispa	I ALT
Bulgarien	99	56	113	268
Tjekkiet	95	24	76	195
Estland	40	13	31	84
Ungarn	107	41	96	244
Letland	46	24	54	124
Litauen	67	32	53	152
Polen	403	182	378	963
Rumænien	272	162	261	695
Slovakiet	57	20	51	128
Slovenien	38	7	15	60
Andet ⁸	476	-	-	476
I alt	1699,0	561	1128	3389

⁸ Horisontale og regionale programmer og en del af programmet for nuklear sikkerhed.