



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.3.2006
KOM(2006) 137 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**ALMINDELIG BERETNING
OM FØRTILTRÆDELSSESSTØTTE
(PHARE - ISPA - SAPARD)
I 2004**

{SEK(2006) 378}

1. SAMMENDRAG

Dette er femte beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om de tre førtiltrædelsesinstrumenter og koordinationen heraf; den forelægges som fastsat i artikel 13 i Rådets forordning om samordning af førtiltrædelsesstøtten (EF) nr. 1266/1999¹ (herefter kaldet "samordningsforordningen").

Phare-programmet tager sigte på prioriterede foranstaltninger i forbindelse med overtagelsen af den gældende EU-ret, og herunder forbedring af administrativ kapacitet og støtte til dermed forbundne investeringer. Dette instrument omfatter også et element af økonomisk og social samhørighed.

ISPA-programmet (det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument) tager sigte på finansiering af større miljø- og transportinfrastrukturprojekter.

SAPARD-programmet (det særlige tiltrædelsesprogram for landbrug og udvikling af landdistrikter) tager sigte på finansiering af foranstaltninger til støtte for landbruget og udviklingen af landdistrikter.

Årsrapporterne for Phare-programmet, Ispa-programmet og Sapard-programmet indeholder nærmere oplysninger om det arbejde, som er gennemført i 2004 som led i førtiltrædelsesinstrumenterne.

Finansieringen under førtiltrædelsesinstrumenterne fremgår af tallene i oversigten i pkt. 5.

Koordinationen mellem de tre instrumenter bygger på en fordeling af ansvarsområderne. Et udvalg på direktoratniveau varetager koordinationen mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen. Phare-forvaltningsudvalget, som bistår Kommissionen i koordinationen af instrumenterne, fik i juni 2005 forelagt et generelt bistandsdokument omfattende samtlige instrumenter. På landeplan har Kommissionen tilskyndet ansøgerlandene til at styrke den tværministerielle koordination, som betragtes som en afgørende forudsætning for en vellykket forvaltning af strukturfondene fremover.

2. GENEREL BESKRIVELSE AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNE

2.1. Forpligtelser og overførsel af midler

Før der kan overføres EU-midler, kræves der: 1) en kommissionsafgørelse, således at der kan afsættes 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 parternes rettigheder og forpligtelser. Procedurerne forud for beslutningstagning og indgåelse af finansielle forpligtelser er imidlertid forskellige fra instrument til instrument. Bilag 1.1 indeholder mere detaljerede oplysninger om procedurerne for finansiering under de enkelte instrumenter.

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

2.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene

Midlerne fra førtiltrædelsesinstrumenterne kanaliseres via den nationale fond, der er oprettet i de enkelte landes finansministerier, under den nationale anvisningsberettigedes ansvar. Den konkrete gennemførelse af Phare-programmet og Ispa-programmet varetages af gennemførelsesinstanser (f.eks. den centrale finans- og kontraktenhed (CFCU)), som modtager midlerne fra den nationale fond². For Sapard-programmets vedkommende varetages gennemførelsen af den udpegede Sapard-instans, som modtager midler fra den nationale fond.

2.3. Decentraliseret gennemførelse, jf. artikel 12 i samordningsforordningen³

Ved decentraliseret gennemførelse overdrages forvaltningen af EU-midlerne til kandidatlandenes administrationer.

For Phare-programmet og Ispa-programmet i Bulgarien og Rumænien er denne proces i 2004 foregået inden for rammerne af det decentrale gennemførelsessystem (DIS). DIS indebærer, at der i procedurerne for forvaltning af foranstaltninger og 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 godkendelse af indkøbsdokumentationen, inden der kan iværksættes udbud og indgås kontrakter.

Sapard-programmet gennemføres derimod fuldstændigt decentralt (EDIS = Extended Decentralisation Implementation System – det udvidede decentrale implementeringssystem). EDIS indebærer en fuld decentralisering af forvaltning og udbetaling af EU-støtte, 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, idet den dog fortsat har det endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget.

En sådan uddelegering af forvaltningsansvaret forudsætter, at de pågældende lande opretter passende forvaltnings- og kontrolsystemer, som godkendes på nationalt plan af den nationale anvisningsberettigede. Når disse betingelser er opfyldt, foretager Kommissionen en efterprøvning, inden den træffer afgørelse om overdragelse af forvaltningen af EU's støtte.

Kommissionen støtter Bulgariens og Rumæniens bestræbelser på at indføre EDIS i løbet af første halvår af 2006. For nærmere oplysninger om EDIS henvises til bilag 1.2.3. Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 27 skal EDIS-systemet være indført inden landets tiltrædelse, hvilket klart ansporer til en hurtig afslutning af dette arbejde. Ikke desto mindre har der været forsinkelser i afviklingen af arbejdet.

Under Phare-programmet og Ispa-programmet afvikles overgangen til EDIS i 4 faser, som beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument "Preparing for Extended Decentralisation" og dokumentet "Roadmap to EDIS for ISPA and Phare". I denne køreplan beskrives de enkelte faser i en procedure, der munder ud i en afgørelse vedrørende EDIS. Det påhviler kandidatlandene at gennemføre fase 1 til 3, dvs. sørge for vurdering af mangler, afhjælpning

² Medmindre den nationale fond også fungerer som udbetalende organ for gennemførelsesinstansen.

³ I henhold til artikel 12 i samordningsforordningen kan Kommissionen fravige kravet om forudgående godkendelse af ansøgerlandenes projektudvælgelse, udbud og kontraktindgåelse.

af mangler og vurdering af, om forvaltnings- og kontrolsystemerne opfylder kravene. Kommissionen er ansvarlig for fase 4, der vedrører forarbejdet i forbindelse med Kommissionens afgørelse. Denne 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.

3. OVERVÅGNING OG EVALUERING

3.1. Phare-programmet

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

I 2004 trådte der et nyt mandat i kraft for det fælles tilsynsudvalg i de nye medlemsstater. Dette havde til formål at styrke overvågningsfunktionen; med henblik herpå indførte man en statusrapport, samtidig med at man styrkede det fælles tilsynsudvalgs arbejdsmåde og skærpede indberetningspligten til Kommissionen. For Bulgarien og Rumænien gælder det foregående mandat dog fortsat. Den nye interimsevalueringsfunktion, som blev decentraliseret i de nye medlemsstater, forvaltes således fortsat centralt for Bulgariens og Rumæniens vedkommende.

Den eksterne interimsevalueringsordning resulterede i 2004 i 45 individuelle evalueringsrapporter (lande-, sektor-, ad hoc-, og temarapporter) vedrørende Phare-foranstaltningerne og andre foranstaltninger under finansieringsordningerne for førtiltrædelsesbistand; der blev også udarbejdet et samlet sammendrag om den Phare-støtte, som er blevet bevilget i tidsrummet 1999-2002 og udbetalt frem til november 2003. Det konkluderedes, at PHARE-programmet havde givet blandede resultater. Der er tre hovedårsager hertil. For det første lod behovsanalysen og projektudformningen meget tilbage at ønske. For det andet var realiseringen af målene i programmerne og projekterne kun lige acceptabel. Og for det tredje var projektgennemførelsen præget af effektivitetsproblemer (omend dette aspekt er ved at blive bedre). På baggrund af de komplekse forhold omkring førtiltrædelsesmålsætningerne og de yderst stramme tidsfrister for gennemførelsen må det dog alligevel konkluderes, at der er opnået bemærkelsesværdige resultater ved hjælp af Phare-støtten.

3.2. Ispa-programmet

Bestemmelserne i Ispa-forordningen og finansieringsaftalen gælder for samtlige Ispa-projekter, både hvad angår overvågning og evaluering. De systematiske halvårslige undersøgelser af arbejdets afvikling suppleres med periodiske undersøgelser, som foretages af Kommissionens tjenestegrene, dvs. tilsynsudvalgene.

Kravet om *efterfølgende evaluering* er fastsat i afsnit XIII i bilaget til de finansieringsmemoranda, der indgås for de enkelte projekter mellem Kommissionen og Ispamodtagerstaten. Heri er det fastsat, at Kommissionen og modtagerlandene efter afslutningen af et projekt skal evaluere, hvilke virkninger projektet har haft, og hvordan det er gennemført. Efterfølgende evaluering er endnu ikke aktuel, da man endnu ikke har afsluttet noget projekt.

3.3. Sapard-programmet

Sapard-programmerne gennemføres på basis af bestemmelserne i de flerårige finansieringsaftaler, både hvad angår tilsyn og evaluering. De tilsynsudvalg, der siden 2001 er oprettet i modtagerlandene, fungerer efter strukturfundsreglerne, idet Kommissionen har observatørstatus.

De otte lande (ud af ti), som blev optaget i EU den 1. maj 2004, fortsatte med at indgå kontrakter om Sapard-projekter, indtil de kunne gå over til den form for programplanlægning, der skal anvendes efter optagelsen. Ved udgangen af 2004 havde Sapard-agenturerne således godkendt ikke mindre end 37 000 projekter og disponeret over 2,2 mia. EUR i EU-støtte.

Kommissionen fortsatte med at arbejde tæt sammen med modtagerlandene om tilpasning og iværksættelse af tilsyns- og evalueringssystemerne. De 18 møder, som tilsynsudvalget afholdt i 2004, var en god lejlighed til at drøfte og vedtage 1) overvågning af programgennemførelsen, 2) godkendelse af de ændringer der skal gennemføres i programmerne som følge af den midtvejsevaluering, der blev udført i 2003, og 3) godkendelse af årsrapporterne om gennemførelsen af Sapard-programmerne inden den officielle forelæggelse for Kommissionen.

4. KOORDINATION

4.1. Generelt

Som fastsat i samordningsforordningen sørger Kommissionen for god koordination mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter. I forordningen er det nøje specificeret, hvilket område der kan ydes støtte til under de enkelte instrumenter, således at risikoen for overlappning reduceres mest muligt.

Tiltrædelsespartnerskaberne er fortsat den generelle ramme for ydelse af 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 de enkelte 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 bevillinger til de enkelte lande og førtiltrædelsesinstrumenter og om foranstaltninger med sigte på koordination med EIB, andre EF-instrumenter og de internationale finansieringsinstitutioner.

4.2. Koordination i Kommissionen

Phare-programmet og koordinationen af instrumenterne henhører under generaldirektoratet for udvidelse og støttes af Phare-forvaltningsudvalget. Ispa-programmet henhører under generaldirektoratet for regionalpolitik, og Sapard-programmet hører under generaldirektoratet for landbrug.

Programplanlægningen koordineres ved hjælp af udvidede tværtjenstlige høringer. I de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen er der endvidere nedsat et koordinationsudvalg på direktørniveau for førtiltrædelsesinstrumenterne. Det fører navnlig tilsyn med forberedelserne til EDIS inden for rammerne af Phare-programmet og Ispa-programmet.

For at undgå overlappning har Kommissionen draget klarere grænser mellem Phare-programmet og Sapard-programmet på grundlag af bestemmelserne i samordningsforordningen. Hvad angår projektovervågningen, foregår koordinationen i det fælles tilsynsudvalg. Det fælles tilsynsudvalg er ansvarligt for samordning af overvågningen af førtiltrædelsesinstrumenterne og for vurdering af den generelle afvikling af EU-finansieret bistand til modtagerlandene. Ispa-udvalget og Kommissionen får i givet fald forelagt anbefalinger af udvalget.

Kommissionens tjenestegrene (generaldirektoraterne for udvidelse, forbindelser udadtil og regionalpolitik) har med mellemrum afholdt møder med Phare- og ISPA-eksperter i delegationerne vedrørende programplanlægning og gennemførelsesproblemer, bl.a. i forbindelse med udbud og kontraktindgåelse.

4.3. Koordination i kandidatlandene

Kommissionen tilskynder kandidatlandene til at styrke koordinationen mellem ministerierne, idet dette aspekt betragtes som en afgørende forudsætning både for en fremtidig korrekt forvaltning af strukturfondene og på kortere sigt for implementeringen af Phare-programmets ordning for økonomisk og social samhørighed. I flere lande er det nødvendigt med en yderligere forbedring af koordinationen mellem ministerierne.

Da Sapard-programmet allerede fra starten skal forvaltes decentralt, og forvaltningen af Phare-programmet og Ispa-programmet efterhånden overgår til decentraliseret forvaltning, får kandidatlandene et voksende ansvar for, at de foranstaltninger, hvortil der modtages førtiltrædelsesstøtte, koordineres korrekt, således at overlappning undgås.

Kommissionen har derfor anmodet landene om at tage de nødvendige skridt til sikring af en effektiv koordination. Det er fastsat i den liste, som ansøgerlandene og Kommissionens delegationer har fået tilsendt, og som sidstnævnte bruger ved kontrollen af, om de gennemførende instanser er i stand til at varetage Phares ordning for økonomisk og social samhørighed på korrekt og effektiv måde, at der skal foretages en undersøgelse af, om de oprettede samordningsmekanismer er fyldestgørende, og om der er etableret passende ordninger til undgåelse af overlappning mellem Phare-programmets grænseoverskridende komponent, Sapard-programmet og Ispa-programmet.

4.4. Koordination med Den Europæiske Investeringsbank og de internationale finansieringsinstitutioner

Som de tidligere år fortsatte samarbejdet med Den Europæiske Investeringsbank og de internationale finansieringsinstitutioner (IFI) i 2004 på grundlag af aftalememorandummet om førtiltrædelsesbistandsamarbejdet. Tallene for 2000-2004 viser, at de internationale finansieringsinstitutioner årligt har varetaget transaktioner for over 6,9 mia. EUR i lån indgået med Bulgarien og Rumænien vedrørende dette tidsrum. Dette betragtelige beløb viser, at løftestangeffekten af Fællesskabets førtiltrædelsesstøtte er blevet større siden 2000.

Kommissionen har med mellemrum afholdt møder med Den Europæiske Investeringsbank og andre internationale finansieringsinstitutioner for at koordinere spørgsmål i forbindelse med programplanlægning og -gennemførelse samt procedurespørgsmål. Med henblik på tilrettelæggelsen af omlægningen fra førtiltrædelsesstøtte til fuldt EU-medlemskab for de lande, som skulle tiltræde i maj 2004, forestod Kommissionen den 26. marts 2004 møder i EC/IFI-arbejdsgruppen og EC/IFI-højniveaugruppen, med deltagelse af førende embedsmænd fra EU og alle internationale finansieringsinstitutioner.

Der har kun været begrænset samfinansiering under Phare-programmet, da de fleste af de store infrastrukturprojekter, som normalt er genstand for international samfinansiering, nu finansieres under Ispa-programmet. Hvad gennemførelsesaspektet angår, var det vigtigste samfinansieringsinstrument i 2004 igen SMV-ordningen, hvori Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og Europarådets udviklingsbank/KfW deltager. Planen er at fortsætte med at opbygge finansieringssektorens kapacitet med det formål at udvikle finansiering for små og mellemstore virksomheder (gennem SMV-ordningen) og kommuner (via kommunelånsordningen). For nærmere oplysninger om disse ordninger henvises til del II i bilaget.

De store transport- og miljøprojekter gennemføres hovedsageligt på grundlag af Ispa-programmet, og generaldirektoratet for regionalpolitik er derfor en vigtig partner i samfinansieringen sammen med Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling.

Kommunelånsordningen tager sigte på foranstaltninger til forbedring af lokale bankers finansieringskapacitet og muligheder for at yde lån til lokale kommuner.

Den Europæiske Investeringsbank og Kommissionen har efterkommet den anmodning, der fremsattes på Det Europæiske Råd på mødet i Nice, og oprettet en finansieringsordning med sigte på grænseregionerne, jf. Kommissionens meddelelse om grænseregioner af 25. juli 2001 (KOM(2001) 437 endelig). Projektet tager sigte på at fremme integreringen med de nuværende EU-regioner ved oprettelse af kommunale infrastrukturer.

Drøftelserne vedrørende delfinansiering af PHARE-programmets ØSU-komponent fortsætter.

5. FINANSIERINGSOVERSIGT

Phare-, Ispa- og Sapard-bevillingerne pr. land i 2004 (mio. EUR)

	PHARE	SAPARD	ISPA	I ALT
Bulgarien	294	68	136	497
Rumænien	433	159	317	907
Andre ⁴	31	-	-	31
I alt	758	227	453	1 435

⁴ Flerlandeprogrammer, og herunder TAIEX, nuklear sikkerhed, statistik, deltagelse i agenturer og netfacilitet. Omfatter også PHARE-programmets bidrag på 2,5 mio. EUR til Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut.