



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 24.3.2006
COM(2006) 137 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**ÁLTALÁNOS JELENTÉS AZ ELŐCSATLAKOZÁSI TÁMOGATÁSOKRÓL
(PHARE – ISPA – SAPARD)
2004**

{SEC(2006) 378}

1. ÖSSZEFOGLALÁS

Az előcsatlakozási támogatás koordinálásáról szóló 1266/1999/EK tanácsi rendelet¹ (a továbbiakban: a koordinációs rendelet) 13. cikkének megfelelően ez az ötödik jelentés az Európai Parlament és a Tanács felé a három előcsatlakozási eszközről és azok koordinációjáról.

A **Phare** a közösségi vívmányok bevezetésével kapcsolatos kiemelt intézkedésekkel foglalkozik, akár az igazgatási kapacitás javításán keresztül, akár az azzal kapcsolatos befektetések támogatásával. A PHARE a gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó elemet is tartalmaz.

Az **ISPA** (Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze) jelentős környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra-projektek finanszíroz.

A **SAPARD** (Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Program) a mezőgazdaság és a vidék fejlesztését finanszírozza.

A 2004-es évre vonatkozóan az egyes előcsatlakozási eszközök alá tartozó tevékenységekről a vonatkozó éves PHARE-, ISPA- és SAPARD-jelentésekben található részletes információ.

Az előcsatlakozási eszközökre vonatkozó pénzügyi mutatókat lásd az 5., „Pénzügyi áttekintés” című részben.

A **három eszköz koordinációját** a hatáskörök eszközök közötti elosztása biztosítja. A Bizottság érintett szolgálatainak koordinálása egy igazgatósági szintű bizottság feladata. 2005 júniusában az összes eszközre vonatkozó, „általános támogatási dokumentumot” mutattak be az eszközök koordinálásában a Bizottságot segítő PHARE Irányítóbizottságnak. Az országok szintjén a Bizottság a felvételt kérő országokat arra biztatta, hogy erősítsék a minisztériumok közötti koordinációt, amely a strukturális alapok jövőbeli sikeres irányításának egyik legfőbb előfeltétele.

2. AZ ELŐCSATLAKOZÁSI ESZKÖZÖK MECHANIZMUSAINAK ÁTFOGÓ LEÍRÁSA

2.1. Kötelezettségvállalások és pénzeszközök átcsoportosítása

Mielőtt az uniós pénzeszközök átcsoportosíthatóak lennének, szükség van: (1) egy bizottsági határozatra ahhoz, hogy azok a költségvetésbe kerüljenek; (2) egy keretegyezményre; és (3) egy évenkénti, kétoldalú finanszírozási megállapodásra vagy memorandumra, amely az érintett intézkedés tekintetében meghatározza a közösség pénzügyi kötelezettségvállalását a kedvezményezett ország felé, azaz rögzíti mindkét fél jogait és kötelezettségeit. A határozathozatalhoz és a források lekötéséhez vezető eljárások azonban mindegyik eszköz esetében különbözőek. Az egyes eszközök keretében történő finanszírozáshoz vezető eljárásokkal kapcsolatos részletes információ a melléklet 1.1. pontjában alatt található.

¹ Megjelent a HL L 161. 1999.6.21. 68. oldalán.

2.2. Végrehajtási struktúrák a tagjelölt országokban

Az előcsatlakozási eszközökből származó támogatást minden országban a pénzügyminisztériumon belül létrehozott Nemzeti Alapon keresztül továbbítják, és a nemzeti programengedélyező felelősségi körébe tartozik. A PHARE és az ISPA tényleges végrehajtását olyan végrehajtó szervek (mint például a Központi Pénzügyi és Szerződéskezelő Egység, CFCU) végzik, amelyek a Nemzeti Alaptól kapják a támogatást². A SAPARD tekintetében a végrehajtás kivitelezője a kijelölt SAPARD-ügynökség, amely a Nemzeti Alaptól kap támogatást.

2.3. A végrehajtás decentralizálása a koordinációs rendelet 12. cikke értelmében³

A decentralizáció az a folyamat, amelynek során az uniós pénzeszközök kezelése a tagjelölt ország igazgatásának hatáskörébe kerül.

Bulgáriában és Romániában a PHARE és az ISPA esetében 2004-ben a decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) volt az irányadó ennél a folyamatnál. DIS alatt az értendő, hogy az ISPA és a PHARE által finanszírozott intézkedések vagy projektek irányítási folyamataihoz előzetes ellenőrzés szükséges, azaz a beszerzéssel és a szerződések odaítélésével kapcsolatos döntéseket az ajánlatkérő hozza meg, és az Európai Bizottságnak a kedvezményezett országba kirendelt delegációjához kerül jóváhagyásra. Így az Európai Bizottság delegációi felelősek a beszerzési dokumentumok jóváhagyásáért a pályázatok kiírása vagy a szerződések aláírása előtt.

Ezzel ellentétben a SAPARD végrehajtása teljesen decentralizált módon történik (EDIS = kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer). Az EDIS az EU-támogatás irányításának és végrehajtásának teljes decentralizációját jelenti, vagyis azt a folyamatot, amellyel az EU által nyújtott előcsatlakozási támogatások irányítása a tagjelölt országok igazgatására hárul, ahol a Bizottság nem ellenőrzi rendszeresen előzetesen az egyedi ügyleteket, hanem csak utólagos ellenőrzést végez, jöllehet a költségvetés általános végrehajtásának végső felelőssége továbbra is az övé.

Az irányítás felelősségének efféle átruházása minden országtól olyan adekvát irányítási és ellenőrzési rendszerek felállítását igényli, amelyeket nemzeti szinten a nemzeti programengedélyező hagy jóvá. Amint az országok megfelelnek ezeknek a feltételeknek, a Bizottság, mielőtt határozná az EU-támogatás pénzügyi irányításának átruházásáról, megfelelőségi vizsgálatot végez.

Bulgária és Románia esetében a Bizottság egyaránt támogatja az országok az EDIS-hez 2006 első felében való csatlakozására irányuló erőfeszítéseit. Az EDIS-ről további információt a melléklet 1.2.3. pontja tartalmaz. Ezenfelül a csatlakozási okmány (27. cikke) tartalmazza azon kötelezettséget, hogy az EDIS a csatlakozás időpontjától álljon rendelkezésre és egyértelműen ösztönzi ezen országokat arra, hogy az ehhez szükséges végső előkészületeket megtegyék. A folyamat azonban különböző késedelmeket szenvedett.

² Kivéve, ha a Nemzeti Alap a végrehajtó szerv nevében kifizetőként jár el.

³ A koordinációs rendelet 12. cikke szolgáltatja a jogalapot arra, hogy „a csatlakozni szándékozó országokban a projektek elvégzett kiválasztása, a pályázati eljárás és a szerződés odaítélése esetében (...) a Bizottság dönthet úgy, hogy eltekint az előzetes jóváhagyás követelményétől”.

Ami a PHARE-t és az ISPA-t illeti, az EDIS-re való átállás 4 lépésben történik, amelynek leírása a Bizottság „Felkészülés a kiterjesztett decentralizációra” című munkadokumentumában és „Az ISPA és a PHARE útiterve az EDIS-hez” című dokumentumban található. Az útiterv kijelöli az EDIS-ről szóló határozathoz vezető eljárási fázisokat. Az első három fázis a tagjelölt országok felelőssége, és az irányítási és ellenőrzési rendszerek hiányosságainak értékelését, megszüntetését, valamint az előírásoknak való megfelelés értékelését tartalmazzák. A negyedik fázis a bizottsági határozat előkészítése, amely az Európai Bizottság feladata. E határozatot azt követően hozzák meg, hogy elkészül az irányítási és ellenőrzési rendszerek helyszíni ellenőrzését is tartalmazó részletes felülvizsgálat, a nemzeti programengedélyező által a Bizottsághoz benyújtott EDIS-pályázatban leírtak szerint.

3. ELLENŐRZÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

3.1. PHARE

A PHARE-programok végrehajtása strukturált felügyeleti és értékelési folyamat tárgyát képezi. A támogatásfelügyeleti vegyes bizottságot az egyes országokban ágazati támogatásfelügyeleti albizottságok segítik, amelyek évente kétszer üléseznek.

2004-ben az új tagállamokban a felülvizsgált támogatásfelügyeleti vegyes bizottsági megbízatás lépett hatályba. Ennek lényege a felügyeleti funkció további erősítése a végrehajtási állapotjelentés révén, amely megerősíti a támogatásfelügyeleti vegyes bizottság műveleteit és a Bizottság számára történő, kapcsolódó jelentéstételi kötelezettségét. Bulgária és Románia esetében a korábbi megbízatás alkalmazandó továbbra is. Míg az időközi értékelés feladata Bulgária és Románia esetében továbbra is központi irányítás alatt marad, az új tagállamok esetében decentralizálttá válik.

2004-ben a külső időközi értékelési tervezet 45, egyes országra vonatkozó, ágazati, ad hoc vagy tematikus értékelési jelentést hozott létre, amelyek a PHARE-ra és egyéb előcsatlakozási pénzügyi eszközökre vonatkozó intézkedéseket érintettek, valamint egy egységesített összefoglaló jelentést az 1999–2002 között kiutalt és 2003 novemberéig végrehajtott PHARE-támogatásról. Összességében az értékelési eredmények arra a következtetésre vezettek, hogy a PHARE teljesítménye meglehetősen vegyes. A teljesítmény három hiányossága magyarázza e megállapítások nagy részét. Először is a szükségletek elemzése és tervezése terén lényeges gyengeségeket tapasztaltak. Másodszor a program/projekt célkitűzéseinek elérése éppen csak kielégítő szinten valósult meg. Harmadszor a végrehajtás, bár javult, erős hatékonysági problémákkal küzdött. Mindazonáltal az előcsatlakozási célkitűzések összetettségére és az igen szűk időbeli korlátok közé szorított végrehajtási időszakra tekintettel a PHARE-támogatás terén elért eredmények igen figyelemreméltóak.

3.2. ISPA

Valamennyi ISPA-projektre az ISPA-rendelet és a finanszírozási megállapodás ellenőrzési és értékelési rendelkezései vonatkoznak. A végrehajtás menetét a Bizottság szolgálatai rendszeresen, évente kétszer, és időszakosan megvizsgálják, elsősorban a támogatásfelügyeleti bizottságokon keresztül.

Az utólagos értékelés követelményeit a finanszírozási megállapodás – amelyet minden, a Bizottság és az ISPA kedvezményezett ország között létrejött projekt esetében megkötnek – mellékletének XIII. szakasza határozza meg. E szakasz kimondja, hogy egy projekt teljesítését követően a Bizottság és a kedvezményezett országok értékelik a projekt hatását és kivitelezési módját. Az utólagos értékelés egyelőre nincs napirenden, mivel e szakaszban még nem fejezték be projektet.

3.3. SAPARD

A felügyelet és értékelés tekintetében a SAPARD programok végrehajtását a „Több évre szóló finanszírozási megállapodások” rendelkezései szabályozzák. 2001-től SAPARD támogatásfelügyeleti bizottságokat állítottak fel valamennyi kedvezményezett országban, amelyek főként a strukturális alapok szabályai szerint működtek, míg a Bizottság megfigyelői státuszt töltött be.

Bár a tíz kedvezményezett országból 2004. május 1-jén nyolc tagországgá vált, továbbra is kötöttek SAPARD-projektekre szerződéseket a végső kedvezményezettekkel, amíg csak át nem váltottak a csatlakozás utáni programozásra. 2004 végéig ennek következményeképpen a SAPARD-ügynökségek több mint 37 000 projekt 2,2 milliárd eurós közösségi hozzájárulását hagyták jóvá.

A Bizottság továbbra is szorosan együttműködött a kedvezményezett országokkal a felügyeleti és értékelési rendszerek alkalmazásában és működtetésében. A 18 támogatásfelügyeleti bizottság a 2004. évről tartott találkozóin megfelelő alkalomnak bizonyultak a következők megvitatására és eldöntésére: i. a programok végrehajtásának felügyelete; ii. a programokban történő módosítások jóváhagyása, nevezetesen a 2003-ban elvégzett féléves értékelési feladatokból származó módosításoké; és iii. a SAPARD-programok végrehajtásával kapcsolatban elért előrehaladásról szóló éves jelentések jóváhagyása a Bizottsághoz történő hivatalos benyújtásuk előtt.

4. KOORDINÁCIÓ

4.1. Általános koordináció

A koordinációs rendeletnek megfelelően a Bizottság szorosan összehangolja a három előcsatlakozási eszközt. A rendelet részletesen meghatározza, melyik eszköz milyen területhez nyújt segítséget, ezzel minimálisra csökkentve a különböző eszközök közötti lehetséges átfedéseket.

A csatlakozási partnerségek általános támogatási keretrendszerét állítanak fel a három előcsatlakozási eszközön keresztül. Ezek a PHARE esetében a nemzeti fejlesztési tervekkel, míg az ISPA esetében a környezetvédelem és a közlekedés nemzeti stratégiáival egészülnek ki. A SAPARD-projektek, amelyeket a tagjelölt országok tervei alapján készítettek el, és amelyeket országonként a Bizottság 2000-ben hagyott jóvá, a 2000–2006-os vidékfejlesztési programok alapján válogatják ki.

Az általános koordinációban kulcsszerepet játszik a *PHARE Irányítóbizottság*. A koordinációs rendelet 9. cikkének értelmében e bizottság segíti az Európai Bizottságot a három eszközrendszer alapján végzett támogatások összehangolásában, és az Európai Bizottság tájékoztatja a bizottságot az egyes országok részére, illetve az előcsatlakozási eszközöknél

megállapított indikatív támogatási összegekről megtett intézkedésekről, továbbá azon intézkedésekről, amelyeket az Európai Beruházási Bank (EBB), más közösségi eszközök és a nemzetközi pénzügyi intézmények (IFS) összehangolásával kapcsolatban hozott.

4.2. Koordináció a Bizottságon belül

A PHARE-program és az eszközök koordinálása a PHARE Irányítóbizottság által támogatott Bővítési Főigazgatóság hatáskörébe tartoznak. Az ISPA a Regionális Politikai Főigazgatóság, míg a SAPARD a Mezőgazdasági Főigazgatóság hatáskörébe tartozik.

A programozást szolgálatok közötti kiterjesztett konzultációkon hangolják össze. Az érintett bizottsági szolgálatoknál igazgatói szinten felállítottak továbbá egy koordinációs bizottságot az előcsatlakozási eszközök számára. Ez a bizottság különös figyelmet fordít a PHARE és az ISPA EDIS-re való felkészülésére.

A párhuzamos munkavégzés elkerülésére a Bizottság – a koordinációs rendelet rendelkezéseinek figyelembevételével mellett – tisztázta a PHARE és a SAPARD közötti együttműködési felületet. A projektellenőrzést illetően a koordináció a támogatásfelügyeleti vegyes bizottság révén valósul meg. A támogatásfelügyeleti vegyes bizottság felelős az egyes előcsatlakozási eszközök felügyeletének koordinációjáért és az EU által finanszírozott támogatás általános előrehaladásának értékeléséért a kedvezményezett országokban. A bizottság szükség esetén ajánlásokat tesz az ISPA-bizottság vagy az Európai Bizottság számára.

A Bizottság szolgálatai (a Bővítési, a Külkapcsolati és a Regionális Politikai Főigazgatóság) rendszeres találkozókat szerveztek a delegációk PHARE- és ISPA-programért felelős szakértőivel, a programozási és végrehajtási kérdések megvitatása érdekében, különösen a pályáztatás és a szerződéskötés vonatkozásában.

4.3. Koordináció a tagjelölt országokban

A Bizottság határozottan támogatja a tagjelölt országokat a minisztériumok közötti koordináció fokozásában, ami kulcsfontosságú előfeltétele a strukturális alapok tagjelölt országok általi sikeres irányításának és rövid távon a PHARE ESC (gazdasági és társadalmi kohéziót támogató) összetevője végrehajtásának. A minisztériumok közötti koordináción azonban még számos országban javítani kell.

Mivel (a SAPARD esetében) a kezdetektől biztosított a decentralizált irányítás, illetve (a PHARE és az ISPA esetében) egyre nagyobb mértékben alkalmazzák majd azt, a tagjelölt országoknak az előcsatlakozási támogatásban részesülő műveletek megfelelő koordinálására és az átfedések elkerülésére vonatkozó felelősségét ennek megfelelően kell kidolgozni.

A Bizottság ezért felkéri az országokat, hogy a hatékony koordináció érdekében tegyék meg a szükséges lépéseket. A tagjelölt országok és a Bizottság delegációi számára elküldött ellenőrzési lista, amely az utóbbiak számára lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy a végrehajtó szerv képes-e a PHARE ESC-összetevőjének helyes és hatékony irányítására, kimondja, hogy értékelést kell készíteni annak kimutatására, hogy a lefektetett koordinációs mechanizmusok megfelelőek, és hogy megfelelő mechanizmusok vannak érvényben annak biztosítása érdekében, hogy ne legyenek átfedések más közösségi eszközök, különösen a PHARE CBC-összetevőjével (átnyúló együttműködési program), a SAPARD-dal és az ISPA-val.

4.4. Koordináció az Európai Beruházási Bankkal (EBB) és a nemzetközi pénzügyi intézményekkel (IFS)

Az előző évekhez hasonlóan 2004-ben is folytatódott az együttműködés az EBB-vel és más nemzetközi pénzügyi intézményekkel az előcsatlakozási támogatások tekintetében történő együttműködésről szóló szándéknyilatkozat keretében. A 2000–2004 közötti időszak számadatai azt mutatják, hogy a nemzetközi pénzügyi intézmények műveletei keretében 6,9 milliárd euró kölcsönt utaltak ki Bulgária és Románia számára 2002 és 2004 között. Ez a jelentős összeg jól mutatja a 2000 óta megemelt közösségi előcsatlakozási támogatás kiegyenlítő hatását.

A Bizottság szolgálatai időszakosan üléseket szerveznek az EBB-vel és más nemzetközi pénzügyi intézményekkel a programozáshoz és végrehajtáshoz kapcsolódó kérdések, valamint az eljárási kérdések koordinálása érdekében. A 2004 májusában csatlakozó országok előcsatlakozási támogatásból teljes jogú EU-tagságba történő átmenetének megszervezése érdekében a Bizottság 2004. március 26-án az EK/IFS munkacsoport ülésén, valamint az EK/IFS magas szintű munkacsoport ülésén elnökölt, amely munkacsoportok az EK és valamennyi nemzetközi pénzügyi intézmény felső vezetői szintű üléseiből állnak.

Mivel a nagy infrastrukturális projekteket, amelyek általában nemzetközi társfinanszírozás tárgyát képezik, jelenleg az ISPA finanszírozza, a PHARE keretében megvalósuló társfinanszírozás korlátozott volt. A végrehajtás tekintetében 2004-ben a fő társfinanszírozó eszköz ismét a KKV-támogatási program volt, amelyben az EBB, az EBRD és az Európa Tanács Fejlesztési Bankja/KfW vesz részt. A célkitűzés a pénzügyi ágazat társfinanszírozási kapacitásfejlesztésének folytatása a KKV-k (a KKV-támogatási programmal történő) és az önkormányzatok (az önkormányzati kölcsönprogrammal történő) finanszírozásának kialakítása céljából. E támogatások részleteit lásd a melléklet II. részében.

Mivel a jelentős közlekedési és környezetvédelmi projekteket nagyrészt az ISPA keretében valósítják meg, a Regionális Politikai Főigazgatóság az EBB és az EBRD legfőbb társfinanszírozási partnere.

Az önkormányzati kölcsönprogram a helyi bankok finanszírozási és kapacitásbővítési intézkedéseire összpontosít a kölcsönműveleteknek a helyi önkormányzatokra való kiterjesztése érdekében.

Az EBB és a Bizottság létrehozott egy eszközt a határ menti régiók számára, miután arra az Európai Tanács nizzai ülése felkérte, és a határ menti régiókról szóló bizottsági közlemény (2001. július 25-i COM(2001) 437 végleges) felvázolta. A projekt középpontjában a határ menti régiók kis önkormányzati infrastruktúráinak megvalósítása áll a többi EU-régióval való integráció előmozdítása érdekében.

A PHARE ESC-összetevőjének finanszírozásáról szintén tárgyalnak.

5. PÉNZÜGYI ÁTTEKINTÉS

Országokénti PHARE-, ISPA- és SAPARD-kiutalások 2004-ben (millió euróban)

	PHARE	SAPARD	ISPA	ÖSSZESEN
Bulgária	294	68	136	497
Románia	433	159	317	907
Egyéb ⁴	31	-	-	31
Összesen	758	227	453	1435

⁴ A több országot érintő programok, beleértve a TAIEX-et, a nukleáris biztonsági, statisztikai, ügynökségekben való részvételt érintő és a kapcsolatépítést segítő eszközöket. Szintén magában foglalja az Európai Képzési Alapítványhoz történő 2,5 millió eurós PHARE-hozzájárulást is.