



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 24.3.2006
KOM(2006) 137 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
BENDROJI ATASKAITA APIE PASIRENGIMO NARYSTEI PARAMĄ
(PHARE – ISPA – SAPARD) 2004 m

{SEK(2006) 378}

1. SANTRAUKA

Tai penktoji ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai apie tris pasirengimo narystei priemones ir jų derinimą, remiantis Tarybos reglamento (EB) Nr. 1266/99 dėl pasirengimo narystei pagalbos derinimo¹ 13 straipsniu (toliau – derinimo reglamentas).

Phare daugiausia dėmesio skiria *acquis communautaire* perėmimui. Tai vykdoma arba stiprinant administracinius gebėjimus, arba remiant su tuo susijusias investicijas. Dalis šios programos skiriama ekonominei ir socialinei sanglaudai.

ISPA (Pasirengimo narystei struktūrinės politikos priemonė) finansuoja didžiausius aplinkosaugos ir transporto infrastruktūros projektus.

SAPARD (Specialioji žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programa) finansuoja žemės ūkio ir kaimo plėtrą.

Išsamesnę informaciją apie veiklą pagal kiekvieną iš šių pasirengimo narystei priemonių 2004 m. galima rasti metinėse PHARE, ISPA ir SAPARD ataskaitose.

Finansiniai duomenys apie pasirengimo narystei priemones pateikiami 5 skyriuje „Finansinė lentelė“.

Trijų priemonių derinimas užtikrinamas paskirstant jų atsakomybės sritis. Direktorių komitetas užtikrina atitinkamų Komisijos tarnybų darbo koordinavimą. 2005 m. birželio mėn. Phare vadybos komitetui, padedančiam Komisijai koordinuoti priemones, buvo pateiktas „Bendras paramos dokumentas“ apie visas priemones. Vietos lygiu Komisija skatino šalis kandidates sustiprinti šalių tarpžinybinį koordinavimą, kuris yra pagrindinė sėkmingo struktūrinių fondų valdymo sąlyga.

2. PASIRENGIMO NARYSTEI PRIEMONIŲ MECHANIZMŲ BENDRAS APRAŠYMAS

2.1. Įsipareigojimai ir lėšų pervedimas

Prieš pervedant ES lėšas, reikia: 1) Komisijos sprendimo dėl įsipareigojimų įtraukimo į biudžetą; 2) Bendrojo susitarimo; ir 3) metinio dvišalio finansavimo susitarimo arba memorandumo, kuriuo nustatomas Bendrijos finansinis įsipareigojimas pagal atitinkamą priemonę, skirtas pagalbą gaunančiai šaliai, t. y. nustatyti abiejų šalių teises ir pareigas. Tačiau sprendimo priėmimo ir lėšų skyrimo procedūros yra skirtingos kiekvienai priemonei. Išsamesnę informaciją apie lėšų skyrimą pagal kiekvieną priemonę galima rasti 1.1. priede.

2.2. Įgyvendinimo schemas šalyse kandidatėse

Pasirengimo narystei priemonių lėšos yra pervedamos į kiekvienoje šalyje įsteigtą Finansų ministerijos nacionalinį fondą, už kurį atsako įgaliojimus suteikiantis nacionalinis pareigūnas. Už Phare ir ISPA įgyvendinimą atsako įgyvendinančiosios institucijos (pvz., Centrinė finansų

¹ Paskelbtas OL L 161, 1999 6 21, p. 68.

ir sutarčių agentūra (CFSA)), kurios gauna lėšas iš nacionalinio fondo². Už SAPARD įgyvendinimą atsako SAPARD agentūra, gaunanti lėšas iš nacionalinio fondo.

2.3. Decentralizuotas įgyvendinimas pagal derinimo reglamento 12 straipsnį³

Decentralizacija vyksta ES lėšų valdymą perduodant šalių kandidačių administracijoms.

Bulgarijoje ir Rumunijoje 2004 m. Phare ir ISPA valdymui buvo taikoma decentralizuoto įgyvendinimo sistema (DIS). Šia sistema numatyta, kad priemonių valdymo procedūroms arba ISPA ir Phare finansuojamiems projektams taikoma *ex ante* kontrolė, t. y. susitariančioji institucija priima sprendimus dėl viešųjų pirkimų ir sutarčių sudarymo, kuriuos patvirtinti perduoda šalies gavėjos EK delegacijai. Tokiu būdu EK delegacijos atsako už viešo pirkimo dokumentų patvirtinimą prieš skelbiant viešąjį konkursą arba pasirašant sutartis.

Kita vertus, SAPARD yra įgyvendinama visiškai decentralizuotai (EDIS – išplėstinė decentralizuoto įgyvendinimo sistema). Pagal EDIS remiamas visiškas ES paramos valdymo ir įgyvendinimo decentralizavimas, t. y. numatoma, kad pasirengimo narystei ES lėšų valdymas perduodamas šalių kandidačių administracijoms, o Komisija vykdo ne sisteminę individualių sandorių *ex ante* kontrolę, bet *ex-post* kontrolę, išsaugodama galutinę atsakomybę už bendrojo biudžeto vykdymą.

Tokiu valdymo atsakomybės perdavimu kiekviena šalis įpareigojama sukurti atitinkamą valdymo ir kontrolės sistemą, kurią šalyje turi patvirtinti nacionalinis įgaliojimus suteikiantis pareigūnas. Įvykdžius šias sąlygas, Komisija, prieš priimdama sprendimą dėl ES paramos valdymo perdavimo, atlieka atitikties patikrinimą.

Komisija remia Bulgarijos ir Rumunijos pastangas pereiti prie EDIS pirmoje 2006 m. pusėje. Daugiau informacijos apie EDIS rasite 1.2.3 priede. Įsipareigojimas įdiegti EDIS iki stojimo dienos buvo įtrauktas į Stojimo aktą (27 straipsnis), ir akivaizdu, kad jis paskatino šias šalis galutinai pasirengti perėjimui prie EDIS. Tačiau procesas buvo atidėtas.

Siekiant taikyti EDIS sistemą Phare ir ISPA programoms, reikia įvykdyti 4 etapus, aprašytus Komisijos darbo dokumente „Pasiruošimas išplėstinei decentralizacijai“ ir „EDIS taikymo ISPA ir Phare programoms planas“. Plane numatomi EDIS taikymo proceso etapai. 1 ir 3 etapuose šalys kandidatės atsako už spragų įvertinimą, jų atitaisymą ir nustato jų atitikimą valdymo ir kontrolės sistemoms. Už 4 etapą, kurio metu rengiamas sprendimas, atsako Komisija. Sprendimas priimamas po nuodugnios valdymo ir kontrolės sistemų peržiūros, įskaitant audito atlikimą vietoje, kaip aprašyta EDIS prašyme, kurį Komisijai pateikė nacionalinis įgaliojimus suteikiantis pareigūnas.

3. PRIEŽIŪRA IR VERTINIMAS

3.1. PHARE

Phare programai taikoma struktūrinė priežiūra ir vertinimas. Jungtiniam priežiūros komitetui kiekvienoje šalyje padeda du kartus per metus susirenkantys sektorių priežiūros pakomitečiai.

² Nebent nacionalinis fondas yra įgyvendinančiosios institucijos mokėjimo institucija.

³ Derinimo reglamento 12 straipsnyje numatytas teisinis pagrindas, kai Komisija gali nereikalauti *ex ante* pritarimo, kai šalys kandidatės pasirenka projektus, skelbia konkursus ir sudaro sutartis.

2004 m. Jungtinis priežiūros komitetas, kurio įgaliojimai buvo peržiūrėti, pradėjo veikti naujosiose valstybėse narėse. Įvedant ataskaitą apie įgyvendinimo statusą, stiprinant Jungtinio priežiūros komiteto veiksmus bei prievolę teikti ataskaitas Komisijai, siekiama toliau stiprinti priežiūros funkciją. Ankstesni įgaliojimai toliau taikomi Bulgarijoje ir Rumunijoje. Tarpinio vertinimo funkcija kol kas valdoma centralizuotai Bulgarijoje ir Rumunijoje, o naujosiose valstybėse narėse ji jau decentralizuota.

2004 m. buvo parengtos 45 atskirų šalių, sektorių, *ad-hoc* arba teminės išorės tarpinio vertinimo ataskaitos, apimančios PHARE ir kitas pasirengimo narystei finansines priemones, bei konsoliduota suvestinė PHARE paramos, skirtos 1999–2002 m. ir įgyvendintos iki 2003 m. lapkričio mėn., ataskaita. Apskritai vertinimo rezultatai parodė, kad Phare įgyvendinama nevienodai veiksmingai. Vertinimo išvadose daugiausia dėmesio skiriama trims su įgyvendinimu susijusioms problemoms. Pirma, prastai atlikta poreikių analizė ir formavimas. Antra, programos arba projekto tikslų įgyvendinimas vertinamas tik patenkinamai. Trečia, nors įgyvendinimas ir pagerėjo, bet išliko didelių problemų dėl veiksmingumo. Tačiau atsižvelgiant į stojimo tikslų sudėtingumą ir labai ribotos trukmės įgyvendinimo laikotarpio suvaržymus, su Phare pagalba pasiekta išties daug.

3.2. ISPA

Visi ISPA projektai prižiūrimi ir vertinami pagal ISPA reglamento ir finansavimo susitarimo nuostatas. Įgyvendinimo eiga tikrinama sistemingai du kartus per metus, o Komisijos tarnybos, būtent priežiūros komitetai, ją tikrina periodiškai.

Ex-post vertinimo reikalavimai yra nustatyti finansavimo memorandumo, kurį Komisija ir ISPA pagalbos valstybė gavėja nustato kiekvienam projektui, priedo XIII skyriuje. Šiame skyriuje nurodyta, kad baigus projektą, Komisija ir paramą gavusios šalys įvertina projekto poveikį ir jo įgyvendinimo priemones. *Ex post* vertinimas kol kas nėra aktualus, nes šiuo metu nėra nei vieno užbaigto projekto.

3.3. SAPARD

Įgyvendinant SAPARD programą, ji prižiūrima ir vertinama pagal „Daugiamečių finansavimo susitarimų“ nuostatas. Nuo 2001 m. kiekvienoje pagalbą gaunančioje šalyje buvo sukurti pagal struktūrinių fondų taisykles veikiantys Sapard priežiūros komitetai, o Komisijai suteiktas stebėtojos statusas.

Nors aštuonios iš dešimties šalių gavėjų 2004 m. gegužės 1 d. tapo naujosiomis valstybėmis narėmis, jos ir toliau pasirašinėjo Sapard projektų sutartis su galutiniais pagalbos gavėjais iki tol, kol galėjo pereiti prie programavimo po stojimo. Todėl iki 2004 m. pabaigos Sapard agentūros patvirtino daugiau kaip 37 000 projektų, kuriuose Bendrijos finansinis įnašas sudaro 2,2 mlrd. eurų.

Komisija ir toliau glaudžiai bendradarbiavo su paramą gaunančiomis šalimis dėl priežiūros ir vertinimo sistemų pritaikymo ir valdymo. 2004 m. surengtų 18 Priežiūros komiteto susirinkimų suteikė galimybę aptarti ir nuspręsti dėl: i) programų įgyvendinimo priežiūros, ii) programų pakeitimų, ypač po 2003 m. atlikto tarpinio įvertinimo, patvirtinimo ir iii) metinių ataskaitų apie Sapard programų įgyvendinimo pažangą tvirtinimo, prieš oficialiai ataskaitas perduodant Komisijai.

4. KOORDINAVIMAS

4.1. Bendrosios pastabos

Kaip reikalaujama derinimo reglamente, Komisija užtikrina glaudų trijų pasirengimo narystei priemonių derinimą. Reglamente tiksliai nusakoma, kuriai sričiai kiekviena priemonė teikia paramą, taip sumažinama galimybė naudoti skirtingas priemones tose pačiose srityse.

Stojimo partnerystės nustatė bendrą paramos programą pagal tris pasirengimo narystei priemones. Nacionaliniai plėtros planai papildė Phare, o nacionalinės aplinkosaugos ir transporto strategijos – ISPA programas. SAPARD projektai atrenkami pagal 2000–2006 m. kaimo plėtros programas, rengiamas remiantis šalių kandidačių planais, kuriuos 2000 m. Komisija patvirtino kiekvienai šaliai.

Phare vadybos komitetas atlieka bendrojo derinimo funkciją. Remiantis derinimo reglamento 9 straipsniu, komitetas turėtų padėti Komisijai vykdyti bendrą minėtų trijų pasirengimo narystei priemonių derinimą, o Komisija turėtų pranešti komitetui apie orientacinius finansinius asignavimus kiekvienai šaliai ir pagal kiekvieną pasirengimo narystei priemonę, apie derinimo veiksmus, atliktus kartu su EIB, kitomis Bendrijos priemonėmis ir TFI.

4.2. Komisijos darbo koordinavimas

Už Phare programos ir priemonių derinimą atsako Plėtros GD, kuriam talkina Phare vadybos komitetas. Už ISPA atsako Regioninės politikos GD, o už SAPARD – Žemės ūkio GD.

Programavimas derinamas plačiai konsultuojantis su tarnybomis. Be to, įvairiose Komisijos tarnybose įsteigtas koordinacinis direktorių komitetas, vadovaujantis pasirengimo narystei priemonėms. Jis ypatingą dėmesį skiria EDIS taikymui Phare ir ISPA programoms.

Atsižvelgdama į derinimo reglamento nuostatas, Komisija išaiškino Phare ir SAPARD sąsajas, siekdama išvengti jų panaudojimo tais pačiais tikslais. Projekto priežiūrą koordinuoja Jungtinis priežiūros komitetas (JPK). Jungtinis priežiūros komitetas koordinuoja kiekvienos pasirengimo narystei priemonės priežiūrą ir vertina teikiamos paramos naudojimą šalyse gavėjose. Prireikus Komitetas teikia rekomendacijas ISPA komitetui arba Komisijai.

Komisijos tarnybos (Plėtros GD, Išorės santykių GD ir Regioninės politikos GD) rengė reguliarius susitikimus su Delegacijose dirbančiais ekspertais, atsakingais už PHARE ir ISPA, kuriuose buvo aptariami programavimas ir įgyvendinimo problemos, ypač susijusios su konkursų skelbimu ir sutarčių sudarymu.

4.3. Koordinavimas šalyse kandidatėse

Komisija primygtinai ragina šalis kandidatės sustiprinti tarpžinybinį koordinavimą, kuris yra pagrindinė sėkmingo ilgalaikio struktūrinių fondų valdymo sąlyga, o šiuo metu yra svarbus įgyvendinant Phare ESS (ekonominės ir socialinės sanglaudos) programas. Tarpžinybinį koordinavimą toliau reikia gerinti keliose šalyse.

Kadangi decentralizuotas valdymas (SAPARD programai) numatomas arba pradžioje, arba jis pradedamas taikyti laipsniškai (Phare ir ISPA programoms), siekiant išvengti dubliavimo, reikia atitinkamai didinti šalių kandidačių atsakomybę už pasirengimo stojimui pagalbos koordinavimą.

Todėl sėkmingam ir sklandžiam koordinavimui Komisija reikalauja šalių kandidačių imtis reikiamų priemonių. Šalims kandidatėms ir Komisijos delegacijoms perduotame kontroliniame sąraše, kuriuo galima patikrinti, ar įgyvendinančioji institucija geba racionaliai ir veiksmingai valdyti Phare ESS programą, teigiama, jog vertinime turi būti nurodyta, kad sukurti derami koordinavimo mechanizmai ir parengti tinkami metodai, užtikrinantys, kad kitos Bendrijos priemonės, t. y. Phare tarpvalstybinio bendradarbiavimo programos, SAPARD ir ISPA, nesidubliuoja.

4.4. Koordinavimas kartu su EIB ir Tarptautinėmis finansų institucijomis (TFI)

Kaip ir ankstesniais metais, 2004 m. su EIB ir kitomis tarptautinėmis finansų institucijomis buvo toliau bendradarbiaujama pagal Susitarimo memorandumą dėl bendradarbiavimo teikiant pasirengimo narystei paramą. 2000–2004 m. duomenys rodo, kad TFI sandorių suma sudaro 6,9 mlrd. eurų paskolomis, dėl kurių susitarta su Bulgarija ir Rumunija 2000–2004 m. laikotarpiu. Ši suma rodo sustiprintos nuo 2000 m. Bendrijos pasirengimo narystei pagalbos atsvaros poveikį.

Komisijos tarnybos reguliariai rengia susitikimus su EIB ir kitomis tarptautinėmis finansų institucijomis, per kuriuos koordinuojami procedūriniai bei su programavimu ir įgyvendinimu susiję klausimai. Be to, siekdamą parengti 2004 m. gegužės mėn. ES narėmis tapusių šalių perėjimą nuo pasirengimo narystei paramos prie visateisės ES narystės, 2004 m. kovo 26 d. Komisija pirmininkavo EB/TFI darbo grupei ir EB/TFI aukšto lygio grupei, kuriose vyresniosios vadovybės lygmeniu vyko EB ir visų tarptautinių finansų institucijų susitikimai.

Atsižvelgiant į tai, kad dideli infrastruktūros projektai, kuriems paprastai teikiamas tarptautinis bendras finansavimas, dabar yra finansuojami pagal ISPA, bendras finansavimas pagal PHARE buvo sumažintas. Pagrindine bendro finansavimo priemone 2004 m. vėl buvo MVI priemonė, kurioje dalyvauja EIB, ERPB ir Europos Tarybos plėtros bankas ir KfW bankas. Siekiama toliau didinti finansinio sektoriaus bendro finansavimo pajėgumus ir taip užtikrinti MVI (naudojant MVI priemonę) ir savivaldybių (naudojant savivaldybių kreditavimo priemonę) finansavimą. Išsamesnė informacija apie šias priemones pateikiama priedo II dalyje.

Kadangi dauguma transporto ir aplinkosaugos projektų yra įgyvendinami pagal ISPA programą, Regioninės politikos GD yra pagrindinis bendro finansavimo partneris, kartu su EIB ir ERPB.

Savivaldybių kreditavimo priemonė daugiausia dėmesio skiria vietinių bankų finansų ir gebėjimų didinimo priemonėms, kad jie galėtų atlikti skolinimo operacijas vietos savivaldybėms.

Nicoje posėdžiavusios Europos Vadovų Tarybos prašymu ir atsižvelgiant į Komisijos komunikatą dėl pasienio regionų (2001 m. liepos 25 d. COM(2001)437 galutinis), EIB ir Komisija parengė priemonę pasienio regionams. Projektas sutelkia dėmesį į nedidelės savivaldos infrastruktūros įgyvendinimą pasienio regionuose, siekiant skatinti integraciją į dabartinius ES regionus.

Šiuo metu vyksta diskusijos apie PHARE programos ESS dalies bendrą finansavimą.

5. FINANSINĖ LENTELĖ

2004 m. lėšų paskirstymas PHARE, ISPA ir SAPARD programoms kiekvienoje šalyje (mln. eurų)

	PHARE	SAPARD	ISPA	IŠ VISO
Bulgarija	294	68	136	497
Rumunija	433	159	317	907
Kita ⁴	31	-	-	31
IŠ VISO	758	227	453	1435

⁴ Daugiašalės programos, įskaitant TAIEX, branduolinę saugą, statistiką, dalyvavimą agentūrose, tinklų kūrimo programą, taip pat 2,5 mln. eurų PHARE įsipareigojimus Europos mokymo fondui.