



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 24.3.2006
COM(2006) 137 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

**VISPĀRĪGS ZIŅOJUMS
PAR PIRMSPIEVIENOŠANĀS PALĪDZĪBU
(PHARE – ISPA – SAPARD)
2004. GADĀ**

{SEC(2006) 378}

1. KOPSAVILKUMS

Eiropas Parlamenta un Padomes piektais ziņojums par trim pirmspievienošanās instrumentiem un to koordināciju saskaņā ar 13. pantu Padomes Regulā (EK) Nr. 1266/99¹ par pirmspievienošanās palīdzības koordināciju (turpmāk – „koordinācijas regula”).

Phare: nosaka prioritārus pasākumus attiecībā uz *acquis communautaire* pieņemšanu, uzlabojot administratīvo jaudu vai atbalstot saistīto ieguldījumu. Tajā arī ir sociālās un ekonomiskās kohēzijas elements.

ISPA (Pirmspievienošanās struktūrpolitikas instruments) finansē nozīmīgākos vides un transporta infrastruktūras projektus.

SAPARD (Īpašā pirmsiestāšanās programma lauksaimniecības un lauku attīstībai) finansē lauksaimniecības un lauku attīstību.

Sīkāka informācija par 2004. gada darbībām, uz kurām attiecas katrs pirmspievienošanās instruments, ir ietverta attiecīgajos PHARE, ISPA un SAPARD gada ziņojumos.

Par pirmspievienošanās instrumentu finanšu rādītājiem skatīt „Finanšu pārskata” 5. punktu.

Šo **trīs instrumentu koordināciju** nodrošina, sadalot pienākumus starp šiem instrumentiem. Direktorāta līmeņa komiteja nodrošina attiecīgo Komisijas dienestu savstarpēju koordināciju. „Vispārējās palīdzības dokuments” attiecas uz visiem instrumentiem, kas 2005. gada jūnijā iesniegti PHARE pārvaldības komitejai – iestādei, kura palīdz Komisijai koordinēt instrumentus. Komisija valsts līmenī ierosināja pieteikuma iesniedzējām valstīm pastiprināt koordināciju ministriju starpā, ko uzskata par priekšnoteikumu veiksmīgai struktūrfondu turpmākai pārvaldei.

2. PIRMSPIEVIENOŠANĀS INSTRUMENTU MEHĀNISMU VISPĀRĒJS APRAKSTS

2.1. Ieguldījumi un līdzekļu pārskaitījums

Pirms ES līdzekļu pārskaitīšanas nepieciešams: 1) Komisijas lēmums, lai tos ieguldītu budžetā; 2) pamatnolīgums; un 3) divpusējs gada finansēšanas līgums vai memorands, ar ko nosaka Kopienas finanšu ieguldījumu attiecīgajam pasākumam saņēmējvalstī, t. i., ar ko nosaka abu pušu tiesības un pienākumus. Tomēr lēmumu pieņemšanas procedūras un līdzekļu ieguldījums ir atšķirīgs katrai programmai. Sīkāka informācija par finansēšanas procedūrām, kas atbilst katram instrumentam, ir ietverta 1.1. pielikumā.

2.2. Īstenošanas struktūras kandidātvalstīs

Pirmspievienošanās instrumentu līdzekļus nosūta ar valsts fonda starpniecību, ko katrā valstī izveidojusi Finanšu ministrija un par ko atbild valsts kredītrīkotājs. PHARE un ISPA praktisku īstenošanu veic īstenošanas aģentūras (piemēram, Centrālā finanšu un līgumu

¹ Publicēta OV L 161, 21.06.1999., 68. lpp.

aģentūra (*CFCU*)), kas saņem līdzekļus no valsts fonda². SAPARD īstenošanu veic īpaša SAPARD aģentūra, kas saņem līdzekļus no valsts fonda.

2.3. Īstenošanas decentralizācija saskaņā ar koordinācijas regulas 12. pantu³

Decentralizācija ir process, ar ko ES līdzekļu pārvaldību piešķir kandidātvalstu pārvaldēm.

Bulgārijā un Rumānijā saistībā ar PHARE un ISPA 2004. gadā šo procesu pārvaldīja, izmantojot decentralizētu īstenošanas sistēmu (DIS). DIS nozīmē, ka ISPA vai PHARE finansēto pasākumu vai projektu pārvaldības procedūrām nepieciešama iepriekšēja kontrole, t. i., lēmumus par iepirkumu un līgumu piešķiršanu pieņem līgumslēdzēja iestāde un minētā EK delegācija vizēšanas saņēmējvalstī. Tādējādi EK delegācijas ir atbildīgas par iepirkuma dokumentu vizēšanu pirms konkursa sākšanas vai līgumu parakstīšanas.

No otras puses, SAPARD īsteno pilnībā decentralizēti (EDIS – paplašināta decentralizētā īstenošanas sistēma). EDIS nozīmē, ka ES atbalsta pilnīgu decentralizāciju, kas ir process, ar kuru ES pirmspievienošanās līdzekļu pārvaldību nodod kandidātvalstu pārvaldēm, kur Komisija neveic atsevišķu darījumu sistemātisku iepriekšēju kontroli, bet veic pēckontroli, uzņemoties atbildību par kopbudžeta izpildi.

Lai nodotu šādu pārvaldes atbildību, katrai valstij jāizveido atbilstoša pārvaldes un kontroles sistēma, kas valsts kredītrīkotājam jāapstiprina valsts līmenī. Kad šie nosacījumi ir izpildīti, Komisija pirms lēmuma pieņemšanas par ES atbalsta finanšu pārvaldīšanu veic atbilstības pārbaudi.

Bulgārijā un Rumānijā Komisija atbalsta valstu centienus pāriet uz EDIS 2006. gada pirmajā pusē. Sīkāku informāciju par EDIS skatīt 1.2.3 pielikumā. Attiecībā uz 10 jaunajām dalībvalstīm pienākums ieviest EDIS līdz pievienošanās dienai bija iekļauts Pievienošanās aktā (27. pants), un tas bija nepārprotams stimuls topošajām dalībvalstīm veikt pēdējos sagatavošanās darbus, lai to sasniegtu. Tomēr šajā procesā ir aizkavēšanās.

Attiecībā uz PHARE un ISPA programmām EDIS īsteno četros posmos, tā, kā aprakstīts Komisijas darba dokumentā „Sagatavošanās paplašinātai decentralizācijai” un dokumentā „EDIS vadlīnijas ISPA un PHARE instrumentiem”. Vadlīnijas nosaka procedūras posmus, kuros pieņem lēmumu saistībā ar EDIS. Par 1.–3. posmu atbild kandidātvalstis, un tajos ir ietverts vadības un kontroles sistēmas trūkumu novērtējums, trūkumu novēršana un atbilstības novērtēšana. Komisijas lēmumu sagatavo 4. posmā, un par to ir atbildīga Komisija. Šo lēmumu pieņem pēc vadības un kontroles sistēmu padziļinātas pārbaudes, ietverot revīziju klātienē, tā, kā aprakstīts EDIS pieteikumā, ko valsts kredītrīkotājs iesniedz Komisijai.

² Ja vien valsts fonds nedarbojas kā pilnvarotais maksātājs īstenošanas aģentūras vārdā

³ Koordinācijas regulas 12. pants paredz juridisko pamatu, lai „atceltu iepriekšēju Komisijas apstiprinājumu kandidātvalstu izvēlētajiem projektiem, rīkotajiem konkursiem un slēgtajiem līgumiem”

3. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

3.1. PHARE

PHARE programmu izpildei piemēro strukturētu uzraudzības un vērtēšanas procesu. Kopējo uzraudzības komiteju katrā valstī atbalsta nozaru uzraudzības apakškomitejas, kas tiekas divreiz gadā.

Jaunajās dalībvalstīs vienotās uzraudzības komitejas mandāts stājās spēkā 2004. gadā. Galvenais mērķis ir tālāk nostiprināt uzraudzības funkciju, ieviešot ziņojumu par stāvokli īstenošanā, nostiprinot vienotās uzraudzības komitejas darbību, kā arī saistīto pienākumu sniegt pārskatu Komisijai. Iepriekšējais mandāts joprojām ir spēkā attiecībā uz Bulgāriju un Rumāniju. Bulgārijai un Rumānijai iekšējās uzraudzības funkciju joprojām vada centralizēti, bet jaunajām dalībvalstīm tā ir decentralizēta.

Ārējās novērtēšanas shēmas 2004. gadā radīja 45 atsevišķus valstu, nozaru, īpašus vai tematiskus novērtēšanas ziņojumus par PHARE un citu pirmspievienotās finanšu instrumentu pasākumiem, kā arī Apvienoto kopsavilkuma ziņojumu par PHARE atbalstu, kas sniegts 1999.–2002. gadā un apgūts līdz 2003. gada novembrim. Kopumā novērtējuma rezultātos secināts, ka PHARE panākumi bija dažādi. Lielā daļā no atklātā vainojami trīs trūkumi. Pirmkārt, vajadzību analīze un plānojums bija būtiski vāji. Otrkārt, programmas/projekta mērķi sasniegti tikai apmierinoši. Treškārt, lai gan ir uzlabojumi, īstenošanai kaitēja vispārējas efektivitātes problēmas. Tomēr, ņemot vērā pirmspievienotās mērķus un ļoti īsā īstenošanas perioda ierobežojumus, tas, kas sasniegts ar PHARE atbalstu, ir tiešām ievērojams.

3.2. ISPA

Visiem ISPA projektiem piemēro ISPA regulu un finansēšanas līgumā ietvertos uzraudzības un vērtēšanas noteikumus. Komisijas dienesti, jo īpaši uzraudzības komitejas, sistemātiski un regulāri divreiz gadā pārskata īstenošanas panākumus.

Pēcnovērtējuma prasības ir noteiktas finansēšanas memoranda pielikuma XIII iedaļā, ko Komisija un ISPA saņēmējvalsts noslēdz par katru projektu. Minētajā iedaļā noteikts, ka, pabeidzot projektu, Komisija un saņēmējvalstis novērtēs projekta ietekmi un to, kā projekts tiek veikts. Pēcnovērtēšana vēl nav aktuāla, jo šajā stadijā neviens projekts nav pabeigts.

3.3. SAPARD

SAPARD programmu īstenošanai piemēro daudzgadējo finansēšanas līgumu noteikumus attiecībā gan uz uzraudzību, gan vērtēšanu. Kopš 2001. gada SAPARD uzraudzības komitejas ir izveidotas katrā saņēmējvalstī un galvenokārt darbojas atbilstoši likumiem par struktūrfondi, un Komisijai ir novērotāja statuss.

Lai gan astoņas no desmit saņēmējvalstīm 2004. gada 1. maijā kļuva par dalībvalstīm, tās turpināja slēgt līgumus par SAPARD projektiem ar faktiskajiem saņēmējiem, līdz viņi spēs pāriet uz pēcpievienotās programmām. Rezultātā līdz 2004. gada beigām SAPARD aģentūras apstiprināja vairāk nekā 37 000 projektu, kuros Kopienas ieguldījums ir EUR 2,2 miljoni.

Komisija turpināja cieši sadarboties ar saņēmējvalstīm, pieņemot un izmantojot uzraudzības un vērtēšanas sistēmas. Uzraudzības komitejas 2004. gada 18 sanāksmes deva vērtīgu iespēju

apspriest un izlemīt: (i) par programmu uzraudzību un īstenošanu (ii) programmās ietveramo izmaiņu apstiprināšanu, konkrēti to, kuras parādījās pēc 2003. gadā termiņa vidus posmā veiktajiem izvērtēšanas pasākumiem un (iii) par gada atskaišu apstiprināšanu par sasniegto progresu saistībā ar SAPARD programmu īstenošanu pirms to oficiālas iesniegšanas Komisijai.

4. KOORDINĀCIJA

4.1. Vispārēja informācija

Koordinācijas regulā noteikts, ka Komisija nodrošina triju pirmspievienošanās instrumentu ciešu koordināciju. Regulā rūpīgi precizēta joma, kurā sniedz katra instrumenta atbalstu, tādējādi mazinot dažādo instrumentu pārklāšanās iespējamību.

Pievienošanās partnerības nosaka vispārējo palīdzības pamatu, ko nodrošina trīs pirmspievienošanās instrumenti. PHARE programmu papildina valsts attīstības plāni, un ISPA programmu papildina valsts vides un transporta stratēģija. SAPARD projektus izvēlas, pamatojoties uz lauku attīstības programmām 2000.–2006. gadam, kas sagatavoti, pamatojoties uz kandidātvalstu plāniem, un ko Komisija katrai valstij apstiprinājusi 2000. gadā.

PHARE *pārvaldības komiteja* ir ļoti nozīmīga vispārējās koordinācijas procesā. Saskaņā ar koordinācijas regulas 9. pantu komitejai jāpalīdz Komisijai koordinēt darbības, uz kurām attiecas trīs instrumenti, un Komisijai jāinformē komiteja par paredzēto finansējumu katrai valstij un katram pirmspievienošanās instrumentam, par darbībām, ko tā veikusi saistībā ar koordināciju ar EIB, citām Kopienas programmām un starptautiskajām finanšu institūcijām.

4.2. Koordinācija Komisijā

Paplašināšanās ģenerāldirektorāts atbild par PHARE programmas un instrumentu koordināciju, un to atbalsta PHARE pārvaldības komiteja. Reģionālās politikas ģenerāldirektorāts atbild par ISPA, un Lauksaimniecības ģenerāldirektorāts atbild par SAPARD.

Plānošanu koordinē plašās dienestu savstarpējās apspriedēs. Turklāt dažādos iesaistītajos Komisijas dienestos ir izveidota pirmspievienošanās programmu koordinācijas komiteja direktoru līmenī. Tā pievērš īpašu uzmanību PHARE un ISPA programmu EDIS sagatavošanai.

Lai izvairītos no dublēšanās, Komisija, ņemot vērā koordinācijas regulas noteikumus, ir precizējusi saikni starp PHARE un SAPARD. Saistībā ar projektu uzraudzību koordināciju veic kopējā uzraudzības komiteja. Kopējā uzraudzības komiteja ir atbildīga par katra pirmspievienošanās instrumenta uzraudzības vispārējo koordināciju un ES finansētā atbalsta vispārējā progresa novērtējumu saņēmējvalstīs. Vajadzības gadījumā Komiteja dod ieteikumus ISPA Komitejai vai Komisijai.

Komisijas dienesti (Paplašināšanās, Ārējo sakaru un Reģionālās politikas ģenerāldirektorāti) periodiski organizēja sanāksmes ar ekspertiem delegācijās, kuri atbild par PHARE un ISPA, lai apspriestu programmu veidošanas un īstenošanas jautājumus, īpaši saistībā ar konkursiem un līgumu slēgšanu.

4.3. Koordinācija kandidātvalstīs

Komisija noteikti rosināja pieteikuma iesniedzējām valstīm pastiprināt koordināciju ministriju starpā, ko uzskata par priekšnoteikumu veiksmīgai struktūrfondu turpmākai pārvaldei un īstenošanai – PHARE ESK īstenošanai. Tomēr vairākās valstīs šāda koordinācija ministriju starpā turpmāk jāuzlabo.

Tā kā pilnīgu decentralizētu vadību vai nu nodrošina no paša sākuma (SAPARD), vai to pakāpeniski pastiprina (PHARE un ISPA), attiecīgi jāpalielina kandidātvalstu atbildība par to darbību pienācīgu koordināciju, kas saņem pirmspievienošanās atbalstu, un par izvairīšanos no atbalsta pārklāšanās.

Tādēļ Komisija pieprasa, lai valstis veiktu nepieciešamās darbības efektīvai un rezultatīvai koordinācijai. Kandidātvalstīm un Komisijas delegācijām nosūtīts pārbaudes punktu saraksts, pēc kura vēlāk varēs apstiprināt, vai īstenošanas iestāde spēj pamatoti un efektīvi vadīt PHARE ESK programmu, un tas nosaka, ka vērtējumam jāparāda, vai izveidotie koordinācijas mehānismi ir atbilstoši un vai pastāv vajadzīgie mehānismi, kas nodrošina, ka Kopienas instrumenti nepārklājas, jo īpaši PHARE pārrobežu sadarbība, SAPARD un ISPA.

4.4. Koordinācija ar EIB un starptautiskajām finanšu institūcijām (SFI)

Tāpat kā iepriekšējos gados, sadarbība ar EIB un SFI turpinājās saskaņā ar Saprāšanās memorandu par sadarbību pirmspievienošanās palīdzības jomā. Pieejamie rādītāji par 2000.–2004. gadu rāda, ka SFI gada darbības pārsniedz EUR 6,9 miljardus aizdevumos, par ko ar Bulgāriju un Rumāniju līgumi parakstīti 2000.–2004. gadā. Šī ir ievērojama summa, un tas arī norāda, ka pastāv Kopienas pirmspievienošanās palīdzības sviras efekts, kas pastiprinājies kopš 2000. gada.

Komisijas dienesti regulāri organizē tikšanās ar EIB un citām SFI, lai koordinētu jautājumus, kas saistīti ar programmu veidošanu un īstenošanu, kā arī procedūras jautājumus. Lai noorganizētu pāreju no pirmspievienošanās atbalsta uz pilnu dalību ES valstīm, kas pievienojas 2004. gada maijā, Komisija 2004. gada 26. martā vadīja EK/SFI Darba grupu un EK/SFI Augsta līmeņa grupu, kuru darbā iekļautas EK un SFI augstāko vadītāju tikšanās.

Tā kā lielos infrastruktūras objektus, kurus parasti līdzfinansē starptautiski, tagad finansē ISPA, PHARE līdzfinansējums ir ierobežots. Galvenais līdzfinansēšanas instruments 2004. gadā atkal bija MVU instruments, kurā piedalās EIB, ERAB un Eiropas Padomes Attīstības banka/KfW. Mērķis ir turpināt palielināt līdzfinansēšanas jaudu finanšu nozarē un attīstīt finansēšanas sistēmu MVU (ar „MVU instrumentu”) un pašvaldībām (ar municipalitāšu kreditēšanas instrumentu). Sīkāka informācija par šiem instrumentiem atrodama pielikuma II daļā.

Ņemot vērā, ka lielākos transporta un vides projektus īsteno ISPA ietvaros, Reģionālās politikas ģenerāldirektorāts ir lielākais līdzfinansēšanas partneris EIB un ERAB.

Pašvaldību kreditēšanas mehānisms pievērš uzmanību vietējo banku finansēšanas un jaudas palielināšanas pasākumiem, lai paplašinātu to vietējo pašvaldību kreditēšanas operācijas.

EIB un Komisija ir radījušas iespējas pierobežas rajoniem tā, kā pieprasījusi Nicas Eiropadomes sanāksme un kā noteikts Komisijas paziņojumā par pierobežas rajoniem (KOM(2001)437 galīgais (2001. gada 25. jūlijā)). Projekts vērsts uz mazu pašvaldību

infrastruktūras izveidošanu pierobežas rajonos, lai veicinātu integrāciju ar esošajiem ES reģioniem.

PHARE ESK sastāvdaļas līdzfinansējuma apspriešana turpinās.

5. FINANŠU PĀRSKATS

Piešķīrumi katrai valstij no PHARE, ISPA un SAPARD 2004. gadā (miljonos euro)

	PHARE	SAPARD	ISPA	KOPĀ
Bulgārija	294	68	136	497
Rumānija	433	159	317	907
Pārējie ⁴	31	-	-	31
Kopā	758	227	453	1435

⁴ Daudzvalstu programmas, ieskaitot TAIEX, kodoldrošību, statistiku, dalību aģentūrās un tīklu veidošanu. Ietver arī EUR 2,5 miljoni lielo PHARE ieguldījumu Eiropas Apmācības fondā