



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 1.3.2005

KOM(2005) 64 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE

**SPRÁVA ZA ROK 2003 O PROGRAME PHARE A PREDVSTUPOVÝCH
NÁSTROJOCH PRE CYPRUS, MALTU A TURECKO**

{SEC(2005) 273}

ÚVOD

Toto je výročná správa Európskej Komisie Európskemu parlamentu, Rade Európskej únie a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, ktorá hodnotí pokrok programu PHARE v desiatich prijímajúcich krajinách, a o predvstupových nástrojoch pre Cyprus, Maltu a Turecko.

Technický dokument, ktorý sa uvádza v prílohe k tejto správe obsahuje časti o programovaní a implementácii programu Phare v každej z 13 prijímajúcich krajín.

1. ROK PRIESKUMU

1.1. Hlavný vývoj v procese rozširovania v roku 2003

Po rozhodnutí Rady na zasadnutí v Kodani v roku 2002 o prijatí 10 nových členských štátov (**Cyprus, Česká republika, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Slovensko a Slovinsko**) k 1. máju 2004 boli 16. mája 2003 podpísané Zmluva o pristúpení a Akt o pristúpení a predložené na ratifikáciu súčasným a prístupujúcim členským štátom, v súlade s vnútroštátnymi ratifikačnými postupmi každého štátu.

Odo dňa podpísania Zmluvy o pristúpení sa prístupujúce krajiny zúčastňujú ako „aktívni pozorovatelia“ v orgánoch Rady, ako aj vo výboroch, ktorým predsedá Európska komisia.

V záujme zabezpečiť pravdivé informácie o procese rozširovania prijala Komisia *Komunikačnú stratégiu pre rozširovanie*, ktorá je adresovaná občanom EÚ, ako aj obyvateľom nových členských štátov.

Čo sa týka zostávajúcich kandidátskych krajín, vo svojich *Pravidelných správach* prijatých 5. novembra 2003 Komisia naznačila, že **Bulharsko** a **Rumunsko** pokračujú v plnení politických kritérií, avšak doteraz sa im nepodarilo splniť všetky ekonomické kritériá. Obe krajiny urobili veľký pokrok a sú na ceste k dosiahnutiu požadovaného legislatívneho zosúladenia; avšak na rozvinutie postačujúcej administratívnej a justičnej kapacity s cieľom zabezpečiť správnu implementáciu *acquis* je nevyhnutné trvalé úsilie. V záujme pomôcť týmto krajinám v ich úsilí prijala Rada 14. apríla zrevidované prístupové partnerstvo, založené na návrhoch predložených Komisiou. Okrem toho, predvstupová pomoc sa značne zvýšila¹.

Pokiaľ ide o **Turecko**, jeho vláda urýchlila reformy a urobila významný pokrok k splneniu kodaňských kritérií, ako aj značný pokrok k naplneniu politických kritérií. Správa však zároveň naznačila, že je potrebné ďalšie úsilie v oblastiach ako je občianska kontrola nad vojskom a uplatňovanie základných slobôd, vrátane slobody náboženstva. Zrevidované *prístupové partnerstvo* poskytujúce podrobné usmernenia v oblastiach, ktoré potrebujú ďalšie reformy bolo prijaté v apríli 2003. Zahŕňalo návrh na zvýšenie finančnej podpory v snahe dosiahnuť celkový rozpočet 1, 05 miliardy eur na tri roky.

¹ Zvýšenie v priemere o 30% v období 2004-2006, čo predstavuje priemerný ročný rozpočet 400 miliónov eur pre Bulharsko a až 1 bilión eur pre Rumunsko.

V tejto súvislosti treba pripomenúť, že vo februári 2003 predložilo svoju žiadosť o členstvo **Chorvátsko** a 18. júna 2004 dostalo status kandidátskej krajiny.

1.2. Hlavné závery zasadnutí Európskej rady v roku 2003

Pokiaľ ide o **Bulharsko a Rumunsko**, *Európska rada na svojom zasadnutí v Bruseli dňa 12. decembra* uvítala zistenia a odporúčania monitorovacích správ Komisie, strategických dokumentov a pravidelných správ prijatých Komisiou v novembri. Začiatkom roka 2004 Rada vyzvala Komisiu, aby predstavila svoj návrh finančného rámca pre Bulharsko a Rumunsko, na základe ktorého by bol na jar 2004 predložený zrevidovaný návrh spoločnej pozície k zostávajúcim otvoreným kapitolám. Rada zobrala do úvahy konštatovanie Komisie, že svoj návrh postavila na princípoch a metódach, ktoré sa uplatňovali vo vyjednávacích procesoch s desiatimi prístupovými krajinami. Zatiaľ čo program Phare pripravuje kandidátske krajiny na vstup do EÚ, jeho cieľom je zároveň prepojiť predvstupovú pomoc so štrukturálnymi fondmi. Bližšie informácie sú uvedené v prílohe, časť II.1.

Pokiaľ ide o **Cyprus**, *júnové zasadnutie Európskej rady v Solúne* privítalo oznámenie Komisie o „*Spôsobe podporovania ekonomického rozvoja severnej časti Cypru a jeho približovanie k Únii*“. Komisia navrhla, že sa bude aktívne zúčastňovať na poskytovaní finančnej pomoci na podporu ekonomického rozvoja turecko-cyperskej severnej časti a tým podporovať obchod so severnou časťou a priblížiť ju viac k Únii.

2. IMPLEMENTÁCIA PROGRAMOV: VŠEOBECNÝ PREHEAD

2.1. Implementovanie usmernení programu Phare

Rok 2003 bol posledným rokom pre predvstupové programovanie pre 10 nových členských krajín. Od roku 2004 sa predvstupové programovanie vzťahuje iba na Bulharsko a Rumunsko.

Programovanie sa zakladalo na usmerneniach programu Phare², ktoré boli následne revidované 6. septembra 2002³ s tým, že Komisia prijala ad-hoc stratégiu postupného ukončovania programu Phare s cieľom riešiť nezvyčajnú otázku prechodu od predvstupovej pomoci k štrukturálnej podpore a realizovať zmeny týkajúce sa nariadenia (ES) č. 2760/98 o cezhraničnej spolupráci (CBC), prispôbiť jedinečný prístup požadovaný v oblasti jadrovej bezpečnosti a zároveň zdôraznila prechod na Rozšírený decentralizačný implementačný systém EDIS (pozri taktiež oddiel 3.1).

Dňa 22. decembra boli usmernenia znovu zrevidované, pričom bolo vydané oznámenie⁴, ktoré opätovne definovalo koncepciu „budovania inštitúcií“⁵ s dôrazom na urýchlenú decentralizáciu finančných a riadiacich zodpovedností prijímajúcich krajín.

Implementácia stratégie ukončovania programu Phare pokračovala, s cieľom zabezpečiť plynulý prechod na krajiny, ktoré pristúpili 1. mája 2004.

² (SEC (1999) 1596), Komisiou schválený 13. októbra 1999.

³ K (2002) 3303-2

⁴ K (2003) 4906

⁵ Indikatívne, 65% z prostriedkov z programu Phare ide v súčasnosti na budovanie inštitúcií (zahŕňa 30% „mäkkých“ opatrení, napr. know how a 35% „tvrdých“ opatrení, napr. investovanie do zariadení). Toto je rozdiel v porovnaní s predchádzajúcim rozdelením, ktoré predstavovalo 30% na budovanie inštitúcií (iba „mäkké“ opatrenia) a 70% na investície (pozostávajúce z 35% investícií na sociálnu a ekonomickú súdržnosť a 35% investícií na budovanie inštitúcií).

Okrem zmenenia a doplnenia nariadenia o cezhraničnej spolupráci v rámci programu Phare, predstavujú zrevidované usmernenia programu Phare dve dôležité myšlienky týkajúce sa nadnárodnej a medziregionálnej spolupráce a spolupráce s krajinami mimo EÚ a nekandidátskymi krajinami: 10 krajín v rámci programu Phare bolo vyzvaných k tomu, aby použili svoje finančné prostriedky z národného programu na podporu činností cezhraničného charakteru na svojich vonkajších hraniciach a tak riešili potenciálne deliace čiary budúcej hranice Únie. Okrem toho, Bulharsko a Rumunsko boli vyzvané k tomu, aby aj naďalej využívali svoje finančné prostriedky národného programu na financovanie svojej účasti v programoch Interreg III B (nadnárodné programy) alebo Interreg III C (medziregionálne programy).

Napriek tomu, že predvstupová pomoc Malte, Cypru a Turecku sa riadi osobitnými nariadeniami⁶, ich programy na rok 2003 sa pridŕžavajú metodiky a postupu vo výboroch, ktoré boli stanovené pre program Phare.

2.2. Celkové záväzky programu Phare⁷

Celkové záväzky predstavovali 1, 699 miliardy eur a zahŕňali:

národné programy	1, 223 miliardy eur
cezhraničná spolupráca	161 miliónov eur
regionálne a horizontálne programy	187 miliónov eur
jadrová bezpečnosť	128 miliónov eur

Národné programy boli rozdelené takto:

Bulharsko	99 miliónov eur	Litva	67 miliónov eur
Česká republika	95 miliónov eur	Poľsko	403 miliónov eur
Estónsko	40 miliónov eur	Rumunsko	272 miliónov eur
Maďarsko	107 miliónov eur	Slovensko	57 miliónov eur
Lotyšsko	46 miliónov eur	Slovinsko	38 miliónov eur

⁶ Nariadenie (ES) č. 555/2000, prijaté 13. marca 2000 pre Cyprus a Maltu, (ES č. 2500/2001), prijaté 30. decembra 2001 pre Turecko.

⁷ Dodatočné informácie týkajúce sa financií v rámci programu Phare sú uvedené v prílohe časť III.

Okrem toho, programy predvstupovej pomoci boli schválené pre **Maltu, Cyprus a Turecko** a osobitný balík pomoci pre **severnú časť Cypru**:

Cyprus	12 miliónov eur	severný Cyprus	12 miliónov eur
Malta	13 miliónov eur	Turecko	145 miliónov eur

Podrobné informácie o programe Phare v každej krajine sa nachádzajú v prílohe - časť I: oddiel Krajina – k tejto správe.

2.3. Finančná a technická pomoc

Súčasnú usmernenia programu Phare uvádzajú, že približne 65% z prostriedkov Phare je vyčlenených na budovanie inštitúcií. Hlavný nástroj pri budovaní inštitúcií a prenos know-how je *Twinning* alebo *Twinning light* (dočasné preloženie expertov z členských krajín do kandidátskych krajín, aby pomohli vybudovať kapacitu pre implementáciu špecifických aspektov *acquis*). Zvyšných 35% z prostriedkov Phare je určených na investície pre podporu hospodárskej a sociálnej súdržnosti (ESC).

Po zámere z roku 2002 vytvoriť *akčné plány* na riešenie prioritných činností súvisiacich s administratívnymi a súdnymi kapacitami potrebnými pred vstupom a implementáciu špecifických opatrení pri ich riešení, sa pozornosť v roku 2003 sústredila na podporu hospodárskej a sociálnej súdržnosti a na prípravu spolufinancovania z fondov EÚ po pristúpení.

V záujme riešiť urgentné otázky súvisiace s pristúpením, ktoré by sa dali lepšie riešiť prostredníctvom úspor z takýchto programov, boli zavedené mnohé viacnárodné alebo horizontálne programy. Tieto programy pokrývajú rozvoj malého a stredného podnikania, komunálnu infraštruktúru, komunálne financie, činnosti TAIEX-u, účasť vo výboroch Spoločenstva, jadrovú bezpečnosť, spoluprácu v oblasti štatistiky, ochranu životného prostredia a informačný a komunikačný program. Podrobnejšie informácie o týchto činnostiach sú uvedené v prílohe, časť II.2.2.2 a II.2.2.3.

2.4. Koordinácia predvstupovej pomoci Spoločenstva

SAPARD⁸ (špeciálny predvstupový program pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka) sa zameriava na pomoc kandidátskym krajinám pri riešení problémov súvisiacich so štrukturálnym prispôbovaním sa v poľnohospodárskom a vidieckom sektore, ako aj v oblasti zavádzania *acquis communautaire* pokiaľ ide o spoločnú poľnohospodársku politiku a súvisiacu legislatívu. Podrobné informácie o činnostiach SAPARD sa nachádzajú vo výročnej správe programu SAPARD za rok 2003.

ISPA⁹ (nástroj štrukturálnych politík pre predvstupové obdobie) sa priamo zameriava na zosúladienie uchádzajúcich sa krajín so štandardami pre infraštruktúru Spoločenstva. Takisto financuje hlavnú infraštruktúru v oblasti životného prostredia a dopravy. Podrobné informácie o činnostiach ISPA sa nachádzajú vo výročnej správe programu ISPA za rok 2003.

⁸ Pre všeobecné informácie pozri webovú stránku GR pre poľnohospodárstvo http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁹ Pre všeobecné informácie pozri webovú stránku GR pre regionálnu politiku http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

Osobitná výročná správa o koordinácii predvstupovej pomoci poskytuje podrobné informácie o koordinácii medzi Phare, ISPA a SAPARD. *Koordinačný výbor* Komisie pre 3 predvstupové nástroje, ktorý bol zriadený na úrovni riaditeľov, zasadal tri krát.

Dokument o všeobecnej pomoci, v ktorom Komisia informuje o koordinácii predvstupovej pomoci, predovšetkým o indikatívnych finančných údajoch o každej krajine vo vzťahu k trom nástrojom, o koordinácii medzi EIB a medzinárodnými finančnými inštitúciami a o pokroku a perspektívach decentralizovaného riadenia bol predstavený v Riadiacom výbore programu Phare 9. apríla.

2.5. Spolupráca s Európskou investičnou bankou (EIB) a medzinárodnými finančnými inštitúciami.

Spolupráca s EIB a ostatnými medzinárodnými finančnými inštitúciami pokračovala v rámci Memoranda o porozumení o spolupráci v predvstupovej pomoci.

Útvary Komisie pravidelne organizujú zasadnutia s EIB a inými medzinárodnými finančnými inštitúciami s cieľom koordinovať otázky, ktoré súvisia s programovaním a implementáciou, ako aj procedurálne otázky. V záujme prechodu z predvstupovej pomoci k úplnému členstvu v EÚ pre krajiny prístupujúce v máji 2004 Komisia takisto predsedala 26. marca 2004 Pracovnej skupine ES/MFI a Skupine na vysokej úrovni ES/MFI na zasadnutí vrcholových pracovníkov ES a všetkých medzinárodných finančných inštitúcií.

Pre program Phare bola hlavným nástrojom spolufinancovania úverová schéma pre malé a stredné podnikanie, ktorého sa zúčastňujú Európska investičná banka, Európska banka pre obnovu a rozvoj a Rada Európskej rozvojovej banky/KfW. Cieľom je pokračovať v spolufinancovaní pri budovaní kapacít vo finančnom sektore v záujme podporovať financovanie malého a stredného podnikania (prostredníctvom úverovej schémy pre malé a stredné podniky) a obcí (prostredníctvom úverovej schémy pre financovanie obcí). Dňa 5. decembra schválila Komisia v rámci úverovej schémy pre financovanie malých a stredných podnikov dva programy, ktoré po prvý krát zahŕňali podpoložku pre oblasť vidieka, umožňujúca miestnym finančným sprostredkovateľom sa zamerať na špeciálne ciele v oblasti poskytovania úverov pre oblasť vidieka. Dvoma zúčastnenými medzinárodnými finančnými inštitúciami sú Európska banka pre obnovu a rozvoj a Rada európskej rozvojovej banky/KfW. Pre bližšie informácie o týchto úverových schémach pozri prílohu, časť II.2.2.3.

3. RIADENIE PROGRAMOV

3.1. Prechod na Rozšírený decentralizačný implementačný systém (EDIS)

EDIS predstavuje úplnú decentralizáciu podpory EÚ, čo znamená proces, prostredníctvom ktorého sa riadenie predvstupových fondov EÚ presúva na štátnu správu kandidátskych krajín, kde komisia nevykonáva žiadnu systematickú predbežnú kontrolu jednotlivých transakcií, ale sa obmedzuje na dodatočnú kontrolu, pričom si ponecháva záverečnú zodpovednosť za vykonanie všeobecného rozpočtu.

V roku 2003 boli prípravy na EDIS urýchléné vo všetkých kandidátskych krajinách¹⁰. Prechod na EDIS pozostáva zo 4 fáz, ktoré sú opísané v pracovnom dokumente Komisie pod názvom

¹⁰ S výnimkou Turecka, ktoré prešlo na decentralizačný implementačný systém v roku 2003.

„Príprava na rozšírenú decentralizáciu“, (zaslanom kandidátskym krajinám v roku 2000) a v dokumente „Mapa k EDIS pre programy Ispa a Phare“, (zaslanom kandidátskym krajinám v roku 2001).

Komisia a vnútroštátne orgány v kandidátskych a pristupujúcich krajinách pokračovali v monitorovaní procesu prostredníctvom Pracovných skupín na vysokej úrovni (HLWG), ktoré boli zriadené vo všetkých krajinách, ktoré sa zúčastňujú programu Phare a ktoré dohliadali na prechod na systém EDIS a zabezpečovali konkrétnu poradenskú pomoc pri otázkach súvisiacich s prechodom na EDIS.

V marci bol v Bruseli pre príslušných pracovníkov vnútroštátnej správy v kandidátskych a pristupujúcich krajinách zorganizovaný seminár o verejnom obstarávaní. Bol zameraný na otázky súvisiace so zmenami po zavedení nového finančného nariadenia vzťahujúceho sa na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev¹¹ a s dopadmi na predstupové projekty, ako aj na prechod od pravidiel verejného obstarávania v rámci externej pomoci ku smerniciam EÚ o verejnom obstarávaní od 1. mája 2004.

Komisia nadväzovala na túto iniciatívu so školeniami pre pracovníkov zmluvných orgánov pre Phare v jednotlivých krajinách a takisto vypracovala a distribuovala porovnávacie štúdie (s pomocou programu SIGMA) o pravidlách externej pomoci a smerniciach EÚ.

Závazok zaviesť systém EDIS k dátumu pristúpenia bol zahrnutý v Akte o pristúpení (článok 33) a obsahoval jasný stimul ku záverečným prípravám k prechodu na EDIS.

Pokiaľ ide o 12 dotknutých štátov, stav na konci roku 2003 čo sa týka systému EDIS bol takýto:

- **Bulharsko a Rumunsko** postúpili ďalej vo fáze 1 (hodnotenie nedostatkov)
- **Poľsko a Estónsko** ukončili fázu 3 (hodnotenie súladu), avšak nepredložili Komisii žiadosti o EDIS, potrebné k začatiu záverečnej 4 fázy Mapy. Obidve žiadosti boli predložené začiatkom roka 2004.
- **Česká republika, Maďarsko, Litva, Slovensko a Slovinsko** predložili Komisii požadované žiadosti o EDIS. Týmto bola začatá záverečná fáza ako aj kontrolný audit, ktorý vykonávali príslušné kontrolné útvary Komisie. Kladné hodnotenie by viedlo k zavedeniu systému EDIS vo forme rozhodnutia Komisie, bez predbežnej kontroly riadenia predstupových fondov. V novembri a decembri audítori z GR pre rozširovanie vykonali kontrolný audit priamo v **Maďarsku a Slovinsku**. Avšak výsledky týchto kontrol neboli natoľko priaznivé, aby sa proces prijatia rozhodnutia Komisie o zavedení programu EDIS pred dátumom vstupu mohol začať.
- Následne boli v roku 2002 vykonané kontrolné audity na **Malte a Cypre**. Avšak výsledky týchto kontrol neboli natoľko priaznivé, aby sa proces prijatia rozhodnutia Komisie o zavedení programu EDIS pred dátumom vstupu mohol začať.

¹¹ Nariadenie Rady (ES) č. 1605/2002 z júna 2002 – Ú. v. ES L 248, 16.9.2002.

3.2. Monitorovanie a hodnotenie

Cieľom monitorovania a hodnotenia je v prvom rade monitorovať a hodnotiť finančnú podporu prijímajúcim krajinám pri plnení ich predvstupových cieľov a to tak, že sa hodnotí plnenie programov a využívajú sa získané poznatky. Druhým cieľom je podpora miestnych kapacít na monitorovanie a hodnotenie ako prostriedkov na posilnenie kapacít štátu na riadenie a kontrolu predvstupovej pomoci.

3.2.1. *Predbežné hodnotenie*

Predbežná hodnotiaca správa programových mechanizmov pre Phare v roku 2004 a po tomto roku vyzdvihla potrebu viac strategického programovacieho prístupu, zvýšenie zdrojov pre tvorbu projektov a zavedenie systematickejšej kontroly kvality. Výsledkom bol akčný plán a následné opatrenia¹², ktoré sa snažili riešiť odporúčania uvedené v správe.

3.2.2. *Monitorovanie a priebežné hodnotenie*

Phare schéma pre *monitorovanie a priebežné hodnotenie* priniesla okolo 123 správ o jednotlivých krajinách, sektoroch a sférach programu Phare. Okrem toho, začiatkom roka 2003 bolo zmluvne uzatvorené priebežné hodnotenie programu predvstupovej pomoci pre Turecko a schéma priebežného hodnotenia bola zavedená aj na Malte a Cypre.

Vo všeobecnosti, výsledky priebežného hodnotenia preukázali, že plnenie programu Phare prebehlo úspešne. Priority projektov sa zhodovali s prioritami v prístupových partnerstvách, pravidelných správach a akčných plánoch. Priebežné hodnotenie ako také je chápané ako neoddeliteľná súčasť cyklu riadenia projektov. Výsledkami následnej kontroly zistení a odporúčaní z hodnotenia bolo množstvo pozitívnych dopadov a viedli k šíreniu kultúry v rámci hodnotenia. Podrobné informácie o priebežnom hodnotení v nových členských krajinách sú uvedené v prílohe, časť II.3.

3.2.3. *Následné hodnotenie*

Následné hodnotenie vnútroštátnych programov v rámci programu Phare za obdobie 1997-98, ktoré bolo vykonané v roku 2003, preukázalo značnú dôležitosť programu Phare pokiaľ ide o problémy „rozhodujúceho charakteru alebo dôležité prekážky na ceste k pristúpeniu“, najväčší dopad na oblasť politiky zameranej na *acquis* (tretie kodaňské kritérium) a silné postavenie útvarov Komisie v procese programovania, ktoré čiastočne odráža slabé stránky programovania v kandidátskych krajinách. Pozri prílohu časť II.3.

3.3. Ostatné činnosti

Útvary Komisie vykonali takisto množstvo iných činností s cieľom zlepšiť kvalitu programovania na rok 2004 ako aj podporiť rozvoj miestnych kapacít na monitorovanie a hodnotenie. Špecifické činnosti sú uvedené v prílohe, časť II.3.3.

¹² Patria sem usmernenia pre viacročné programovanie, zlepšenie projektových hárkov a uplatňovanie Logframes (skrátka pre „Logical Framework“, t.j. nástroj pre správnu koncepciu projektu s dôrazom na cieľ, stratégiu a výsledok projektu).