



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.12.2005
KOM(2005) 701 končno

POROČILO KOMISIJE

**POROČILO O PROGRAMU PHARE, PREDPRISTOPNIH IN PREHODNIH
INSTRUMENTIH ZA LETO 2004**

{SEC(2005) 1773}

POVZETEK

Namen programa Phare je skupaj z dvema drugima instrumentoma, ki ju financirajo Evropske skupnosti, to sta ISPA (Instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju) in SAPARD (Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja), pomagati državam kandidatkam in pristopnicam pri njihovih pripravah za pridružitve k Evropski uniji. Leta 2004 je po pristopu 10 novih držav članic Phare omogočil podporo preostalima državam kandidatkam, Bolgariji in Romuniji. Turčija je še naprej dobivala podporo v okviru svojega instrumenta predpristopne pomoči.

Cilji predpristopne pomoči programa Phare so pomagati državam kandidatkam in pristopnicam pri njihovih prizadevanjih za krepitev svojih javnih uprav in institucij, da bodo učinkovito delovale v Evropski uniji, pospeševati zблиževanje z zakonodajo Evropske skupnosti, zmanjšati potrebo po prehodnih obdobjih in pospeševati ekonomsko in socialno kohezijo.

Načrtovanje programov je temeljilo na smernicah Phare, revidiranih leta 2004, da bi se lahko spremljalo nadaljnje usklajevanje Uredbe *o čezmejnem sodelovanju* z INTERREG, sprejelo poseben pristop, potreben na področju jedrske varnosti, in poudarilo prehod k *razširjenemu decentraliziranemu izvajalskemu sistemu* (EDIS).

Načrtovanje programov in izvajanje predpristopne pomoči za Turčijo je v velikem obsegu odražalo postopke in vsebino pomoči Phare. Za pripravo na decentraliziran pristop k upravljanju programa, uveden v okviru strukturnih skladov, Evropska komisija vse bolj povečuje podporo Bolgariji in Romuniji, da bi zagotovila nadaljnji prenos odgovornosti za upravljanje in izvajanje programov Phare na nacionalne organe.

To poročilo vsebuje tudi podatke o prehodnem viru za nove države članice, ki je bil uveden, da bi se zagotovilo nadaljevanje podpore za vzpostavitev institucij z namenom krepiti ter utrditi institucionalno in upravno usposobljenost za izvajanje pravnega reda Skupnosti. Načrtovanje programov temelji na potrebah, ki so opredeljene v izčrpnem poročilu Komisije o spremljanju (november 2003).

1. PREGLED LETA

1.1. Glavne točke razvoja v procesu širitve leta 2004

Dne 1. maja 2004 je **Evropa 25 držav članic** postala resničnost. Pristop 10 novih držav članic k Evropski uniji je bil doslej največja širitev v zgodovini Unije.

Širitveni proces se seveda nadaljuje. Dne 6. oktobra 2004 je Komisija sprejela svoj **širitveni sveženj**, vključno z rednimi poročili za Bolgarijo, Romunijo in Turčijo, strateškim dokumentom o širitvi ter presojo vpliva o vprašanjih v zvezi z možnostmi Turčije za članstvo.

Pristopna pogajanja z **Bolgarijo in Romunijo** so bila končana, tako da je obema državama omogočena pridružitve k EU leta 2007. Evropski svet je na decembrskem zasedanju podprl konec pogajanj, da bi bila lahko čim prej v letu 2005 podpisana pristopna pogodba.

Na podlagi priporočila, ki ga je Komisija predložila dne 6. oktobra 2004, se je Evropski svet na decembrskem zasedanju tudi odločil, da se začnejo pristopna pogajanja s **Turčijo** oktobra 2005. Odločitev je bila sprejeta ob priznavanju napredka pri reformah, ki jih je Turčija dosegla, in pod pogojem, da bodo začeli veljati ključni deli zakonodaje ter bo pred začetkom pogajanj¹ podpisan Protokol o razširitvi Sporazuma iz Ankare na nove države članice.

Dne 20. aprila 2004 je Komisija predlagala začetek pristopnih pogajanj s **Hrvaško**. Na podlagi tega priporočila je Evropski svet na junijskem zasedanju sklenil, da skliče dvostransko medvladno konferenco s Hrvaško v začetku leta 2005, da bi se lahko začela pogajanja².

Glede financiranja je Komisija 29. septembra 2004 v povezavi s svojimi predlogi o finančnih perspektivah za obdobje 2007–2013 predlagala vzpostavitev instrumenta za predpristopno pomoč (IPA), ki bi nadomestil programe Phare, ISPA, Sapard in CARDS ter zajel sedanje in prihodnje prosilke. V okviru istega sklepa je bilo predlagano, da se vzpostavi sosedski program ob zunanjih mejah EU in držav kandidat, ki vključujejo financiranje čezmejnega sodelovanja Phare, programa TACIS in pobude Interreg. Za obdobje 2004–2006 je Svet določil splošen pristop za prerazporeditev sredstev, ki so še na voljo v okviru programov Sapard in ISPA. Komisija je kot del predpristopne strategije za Hrvaško predlagala, da se navedeni državi omogoči dostop do vseh treh obstoječih predpristopnih instrumentov.

1.2. Glavni sklepi zasedanj Evropskega sveta leta 2004

Evropski svet v Bruslju 17. in 18. junija 2004:

Evropski svet je poudaril, da sta **Bolgarija in Romunija** sestavni del sedanjega kroga širitve in spomnil na to, da je treba vodilna načela, ki so veljala pri pristopnih pogajanjih z desetimi

¹ Evropski svet je dne 17. decembra 2004 sprejel priporočilo Komisije in sklenil, da bo začel pogajanja s Turčijo dne 3. oktobra 2005, pod pogojem, da bo Protokol o prilagoditvi Sporazuma iz Ankare glede na sedanje države članice EU podpisan pred tem datumom. Podpisan je bil 29. julija 2005 in uradna odločitev, ki je oznanila začetek pogajanj, je bila sprejeta 3. oktobra 2005.

² Države članice EU so 3. oktobra v Luxembourg sklenile, da začnejo pristopna pogajanja s Hrvaško. Začetek pristopnih pogajanj je omogočila ocena Sveta ministrov, da je Hrvaška popolnoma sodelovala z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (MKSNJ), ki so ga ustanovili ZN.

novimi državami članicami, še naprej uporabljati za Bolgarijo in Romunijo, ki sta del istega vključevalnega in nepovratnega procesa širitve.

Evropski svet je pozdravil znatni napredek **Turčije** pri procesu reform, vključno s pomembnimi in obsežnimi ustavnimi spremembami, sprejetimi maja, ter nenehnimi prizadevanji turške vlade za izpolnitev kopenhavskih političnih meril. Unija je ponovno potrdila svojo zavezo, da bo nemudoma začela pristopna pogajanja s Turčijo, če Evropski svet decembra 2004 sklene, da Turčija izpolnjuje kopenhavska politična merila.

Evropski svet v Bruslju 4. in 5. novembra 2004:

Evropski svet je spremljal predstavitev predsednika Evropske komisije o **poročilih o napredku, strateškem dokumentu** o širitvi in **priporočilih** v zvezi z državami kandidatkami ter študiji o vprašanjih glede možnosti Turčije za članstvo, ki jo je Komisija objavila 6. oktobra 2004.

Evropski svet v Bruslju 16. in 17. decembra 2004:

Evropski svet je pozdravil ugotovitve in priporočila, ki jih je Komisija predložila 6. oktobra 2004 v svojih rednih poročilih o Bolgariji, Romuniji in Turčiji, strateškem dokumentu o širitvi in v svojem priporočilu glede Turčije ter presoji vpliva v zvezi z vprašanji glede možnosti Turčije za članstvo.

Evropski svet je opozoril, da je sposobnost Unije, da **absorbira** nove članice ob vzdrževanju hitrosti procesa evropskega povezovanja, pomemben dejavnik v splošnem interesu Unije in držav kandidatk.

Evropski svet je menil, da bo **Bolgarija** lahko prevzela vse obveznosti članstva ob predvidenem času njenega pristopa, pod pogojem, da nadaljuje s svojimi prizadevanji za doseg tega cilja in uspešno ter pravočasno konča vse potrebne reforme in obveznosti, sprejete na vseh področjih pravnega reda Skupnosti. Zaščitne klavzule bodo predvidele ukrepe za reševanje resnih težav, ki se lahko pojavijo pred pristopom ali v treh letih po pristopu.

Evropski svet je z zadovoljstvom ugotovil, da je napredek **Romunije** pri izvajanju pravnega reda Skupnosti in prevzetih obveznostih, zlasti glede pravosodja in notranjih zadev ter konkurence, omogočil, da se 14. decembra 2004 uradno zaprejo vsa nedokončana poglavja s to kandidatko, in da se v skladu s tem pričakuje, da jo bo pozdravil kot članico januarja 2007.

Evropski svet je spomnil na prejšnje sklepe glede **Turčije**, s katerimi je v Helsinkih potrdil, da je Turčija država kandidatka, ki se bo pridružila Uniji na podlagi istih meril, kakor so veljala za druge države kandidatke. Zaprošil je Svet, da potrdi pogajalski okvir, ki ga bo predstavila Komisija za začetek pogajanj dne 3. oktobra 2005.

Evropski svet je sklenil, da bodo pristopna pogajanja s posameznimi državami kandidatkami temeljila na **pogajalskem okviru**. Vsak okvir, ki ga bo določil Svet na predlog Komisije, bo upošteval izkušnje pete širitve in razvijajočega se pravnega reda Skupnosti ter bo obravnaval več elementov glede na zasluge držav kandidatk in njihovih posebnih razmer in značilnosti.

2. NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE PROGRAMOV: SPLOŠNI PREGLED

2.1. Phare in predpristopna pomoč za Turčijo ter sveženj posebne pomoči za severni del Cipra

Od leta 2004 osem držav Srednje in Vzhodne Evrope in dve sredozemski državi, ki so se pridružile EU 1. maja 2004, niso več upravičenke do predpristopne pomoči. Uveden pa je bil poseben mehanizem opuščanja programa Phare za obdobje največ 15 mesecev zaradi zagotovitve urejenega prenosa pristojnosti delegacij EU pri upravljanju programov Phare na nacionalne organe.

Bolgarija in Romunija sta bili edini prejemnici v okviru programa Phare leta 2004.

Po sedanjih smernicah Phare je približno 65 % sredstev programa Phare namenjenih vzpostavitvi institucij in povezanim naložbam (od katerih najmanj 30 % za razvoj institucij). Glavna instrumenta za vzpostavitev institucij ter prenos znanj in izkušenj sta programa *Twinning* in *Twinning Light*. Vključujeta začasno dodeljevanje strokovnjakov iz javnih uprav držav članic tistim v državah kandidatkah za pomoč pri razvoju zmogljivosti za izvajanje posebnih vidikov pravnega reda Skupnosti. Največ 35 % je dodeljenih za naložbe, katerih namen je pospeševati ekonomsko in socialno kohezijo.

Poleg nacionalnih programov in elementov čezmejnega sodelovanja, financiranih v okviru programa Phare, je bilo izvedenih več večdržavnih horizontalnih programov. Ti programi so obsegali jedrsko varnost, statistično sodelovanje in udeležbo pri agencijah, sposobnost vzpostavljanja mrež, delovanje urada TAIEX in program informiranja ter obveščanja.

Turčija ima koristi od svojega predpristopnega instrumenta in prek tega od večdržavnih horizontalnih programov. Leta 2004 se je program predpristopne finančne pomoči za Turčijo osredotočil v glavnem na upoštevanje kopenhavnskih političnih meril, na približevanje k pravnemu redu Skupnosti, na krepitev javne uprave, pravosodja in notranjih zadev ter na ekonomsko in socialno kohezijo. Program je tudi vključeval sofinanciranje prispevka Turčije za sodelovanje v šestem okvirnem programu in izobraževalnih programih Skupnosti.

Sklep Komisije o posebnem paketu pomoči leta 2003 za severni del Cipra je bil spremenjen dne 11. avgusta 2004 (Sklep Komisije C(2004)3030), da bi preusmeril program pomoči po izidu referendumov aprila 2004 s povečanimi sredstvi za pomoč uradu TAIEX in študije izvedljivosti. Pomoč v okviru tega programa centralno upravlja Komisija. Do konca leta 2004 sta bili podpisani pogodbi s Programom Združenih narodov za razvoj (UNDP) in Britanskim svetom za skupni znesek 10,3 milijona EUR.

Financiranje leta 2004 je bilo v skladu s sklepi Evropskega sveta v Københavnu, ki je potrdil revidirani načrt za Bolgarijo in Romunijo ter tudi prenos pomoči za Turčijo na postavko 7 (predpristopna pomoč).

Vse obveznosti za delovanje programa Phare znašajo 757,7 milijona EUR, od tega:

Nacionalni programi	577,8 milijona EUR
Jedrsko razgrajevanje (Kozloduy)	85,0 milijonov EUR
Čezmejno sodelovanje	64 milijonov EUR

Večdržavni/horizontalni programi 28,4 milijona EUR

(Pomni: preostala 2,5 milijona EUR zajemata obveznosti programa Phare do Evropske ustanove za usposabljanje, upravljane v okviru področja izobraževanja in kulture.)

Razdelitev nacionalnih programov:

Bolgarija	172,5 milijona EUR
Romunija	405,3 milijona EUR

Program predpristopne pomoči je bil sklenjen za Turčijo:

Turčija	245,9 milijona EUR
---------	--------------------

To vključuje nacionalni program (236,7 milijona EUR) in horizontalne ukrepe, vključno z izdatki v zvezi z uradom TAIEX in podporo.

Podrobne informacije o programu Phare v vsaki državi in predpristopni finančni pomoči za Turčijo so navedene v Prilogi – del I: oddelek Države – k temu poročilu

2.2. Prehodni vir

Deset držav, ki je včasih prejelo predpristopno finančno pomoč v okviru programa Phare (ali posebne predpristopne pomoči v primeru Cipra in Malte), je namesto tega v letu 2004 prvič zajemalo iz posebnega prehodnega vira za vzpostavitev institucij, namenjenega, da desetim novim državam članicam omogoči okrepitev in utrditev institucionalne in upravne usposobljenosti za izvajanje pravnega reda Skupnosti in s tem nadaljuje z ukrepi za vzpostavitev institucij, začeti v okviru programa Phare.

Prehodni vir je bil ustanovljen s členom 34 Akta o pristopu kakor začasen finančni instrument za obdobje po pristopu. Načrtovanje programov temelji na potrebah, opredeljenih v izčrpnem poročilu Komisije o spremljanju (november 2003). Člen navaja nepopoln seznam ključnih primerov iz pravnega reda Skupnosti, kjer lahko še obstajajo slabosti, vendar tudi izključuje vsa področja, ki so upravičena za financiranje v okviru strukturnih skladov. Ob kontinuiteti s podporo za vzpostavitev institucij, ki jo financira program Phare, je bil del vseh letnih sredstev prehodnega vira dodeljen nekaterim programom za različne upravičence (multi-beneficiary programmes).

Vse obveznosti znašajo 189,6 milijona EUR, od tega:

Nacionalni programi 166,6 milijona EUR

Horizontalni in večdržavni programi 23,0 milijonov EUR
ter drugi

Razdelitev nacionalnih programov:

Ciper	9 milijonov EUR
Češka	17,1 milijona EUR

Estonija	8,4 milijona EUR
Madžarska	18,4 milijona EUR
Malta	11,8 milijona EUR
Latvija	6,7 milijona EUR
Litva	22,4 milijona EUR
Poljska	49,9 milijona EUR
Slovenija	8,7 milijona EUR
Slovaška	14,2 milijona EUR

2.3. Usklajevanje predpristopne pomoči Skupnosti

SAPARD³ (Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja) je namenjen pomoči državam kandidatkam pri spopadanju s težavami strukturnega prilagajanja v svojih kmetijskih sektorjih in na podeželju ter izvajanju pravnega reda Skupnosti, ki zadeva skupno kmetijsko politiko in s tem povezano zakonodajo. Podrobne informacije o dejavnostih v okviru programa SAPARD so na voljo v letnem poročilu o programu SAPARD za leto 2004.

ISPA⁴ (Instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju) je namenjen predvsem usklajevanju držav prosilk z infrastrukturnimi standardi Skupnosti. Financira tudi pomembno okoljsko in prometno infrastrukturo. Podrobne informacije o dejavnostih v okviru programa ISPA so na voljo v letnem poročilu o programu ISPA za leto 2004.

Usklajevalni odbor Komisije za 3 predpristopne instrumente, ki ga sestavljajo direktorji, je bil v letu 2004 sklican enkrat.

Generalni dokument za pomoč, s pomočjo katerega je Komisija obvestila upravni odbor Phare o usklajevanju predpristopne pomoči v letu 2004, je bil državam članicam predstavljen na sestanku upravnega odbora Phare 10. junija 2004. Ta dokument je zlasti vseboval okvirno dodeljena finančna sredstva na leto za vsako državo glede na tri instrumente, informacije o usklajevanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in mednarodnimi finančnimi institucijami ter o napredku in perspektivah za decentralizirano upravljanje. Ločeno letno poročilo o usklajevanju predpristopne pomoči vsebuje podrobnejše informacije o usklajevanju med programi Phare, ISPA in SAPARD.

2.4. Sodelovanje z Evropsko investicijsko banko (EIB) in mednarodnimi finančnimi institucijami

Sodelovanje z EIB in drugimi mednarodnimi finančnimi institucijami se je tako kakor prejšnja leta nadaljevalo tudi v letu 2004 v okviru memoranduma o soglasju o sodelovanju pri predpristopni pomoči.

³ Več splošnih informacij o programu SAPARD je na voljo na spletni strani GD za kmetijstvo http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁴ Več splošnih informacij o programu ISPA je na voljo na spletni strani GD za regionalno politiko http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm

Službe Komisije redno pripravljajo sestanke z EIB in drugimi mednarodnimi finančnimi institucijami za uskladitev vprašanj, povezanih z načrtovanjem programov in izvajanjem, ter tudi vprašanj v zvezi s postopkom. Za pripravo prehoda od predpristopne pomoči k polnopravnemu članstvu EU za države, ki so pristopile maja 2004, je Komisija 26. marca 2004 tudi predsedovala delovni skupini ES/mednarodne finančne institucije in skupini na visoki ravni ES/mednarodne finančne institucije, ki vključujeta sestanke na višji vodstveni ravni med ES in mednarodnimi finančnimi institucijami.

Glede na to, da velike infrastrukturne projekte, ki so bili ponavadi sofinancirani mednarodno, zdaj financira ISPA, je bilo sofinanciranje v okviru programa Phare omejeno.

Leta 2004 je bil glavni instrument sofinanciranja spet pomoč za mala in srednje velika podjetja (SME Facility), pri kateri sodelujejo EIB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) in Razvojna banka Sveta Evrope / KfW. Cilj je nadaljevati sofinanciranje krepitev zmogljivosti finančnega sektorja za razvoj financiranja malih in srednje velikih podjetij (prek SME Facility) ter občin (prek pomoči za občine). Več podrobnosti o teh pomočeh je v delu II Priloge.

3. UPRAVLJANJE PROGRAMOV

3.1. Na poti k razširjenemu decentraliziranemu izvajalskemu sistemu (EDIS)

Koncept akreditacijskega postopka za sistem EDIS je pospešiti popolno decentralizacijo upravljanja in izvrševanja sredstev EU v upravah držav kandidatk. Ko je sistem EDIS popolnoma dokončan, Komisija ne izvaja več sistematičnega predhodnega nadzora posameznih transakcij, temveč samo naknadni nadzor in hkrati ohrani splošno in končno odgovornost za izvrševanje splošnega proračuna.

V zvezi z 10 novimi državami članicami je bila obveznost, da se sistem EDIS vzpostavi do datuma pristopa, vključena v Akt o pristopu (člen 33) in je za doseg tega cilja dala jasno spodbudo za takratne države pristopnice, da končajo sklepne priprave. Zato so bile v letu 2004 priprave za sistem EDIS končane v vseh 10 novih državah članicah. Do konca leta 2004 je bil sistem EDIS v obliki sklepa Komisije za opustitev predhodnega nadzora upravljanja predpristopnih sredstev uradno odobren 9 novim državam članicam od 10 (**Cipru, Češki, Estoniji, Madžarski, Litvi, Latviji, Malti, Slovaški in Sloveniji**). Poljska je bila edina nova država članica, ki leta 2004 ni dobila akreditacije za sistem EDIS, čeprav je bil sklep pričakovan v prvih tednih leta 2005⁵. Podrobnosti glede sklepa o sistemu EDIS v vseh 10 novih državah članicah so navedene v točki 1 v vsakem od oddelkov države.

Konec leta 2004 je bilo stanje v Bolgariji in Romuniji naslednje: **Bolgarija** in **Romunija** sta končali fazo 1 EDIS (oceno pomanjkljivosti) in napredovali do faze 2 (odprave pomanjkljivosti) s ciljem prehoda na sistem EDIS v prvi polovici leta 2006. Komisija in nacionalne uprave v teh državah so nadaljevale s spremljanjem procesa v okviru delovnih skupin na visoki ravni, ustanovljenih leta 2002 v vseh državah programa Phare za nadzor in dajanje napotkov za prehod na sistem EDIS.

Turčija je prešla na decentraliziran sistem izvajanja oktobra 2003 z okvirnim ciljem, da nadaljuje s sistemom EDIS leta 2007.

⁵ Poljska je akreditacijo za sistem EDIS dobila januarja 2005.

3.2. Spremljanje in vrednotenje

Postopek spremljanja in vrednotenja je v prvi vrsti namenjen spremljanju in vrednotenju učinkovitosti finančne podpore državam upravičenkam pri doseganju njihovih predpristopnih ciljev z ocenjevanjem izvedbe programa in pridobivanjem dobljenih izkušenj. Drugi cilj je izboljšanje zmogljivosti za spremljanje in vrednotenje na lokalni ravni kot sredstvo za okrepitev zmogljivosti držav pri upravljanju in nadzoru predpristopne pomoči.

3.2.1. Predhodno vrednotenje

Leta 2004 so se razprave o notranjem predhodnem vrednotenju mehanizmov programiranja iz leta 2003 za program Phare v letu 2004 in pozneje nadaljevale in se osredotočile na edini sklop še neoblikovanih priporočil, na uvedbo mehanizma kakovostnega nadzora, ki je bolj sistematičen.

3.2.2. Spremljanje in vmesno vrednotenje

Leta 2004 so sheme zunanjega vmesnega vrednotenja zagotovile okoli 45 posameznih državnih, sektorskih, ad-hoc ali tematskih poročil o oceni, ki se nanašajo na program Phare in druge ukrepe predpristopnih finančnih instrumentov, ter konsolidirano zbirno poročilo o pomoči Phare, dodeljeni v letih 1999 do 2002 ter izvedeni do novembra 2003.

Dejanski ukrepi na tem področju so vključevali: dokončanje delavnic za načrtovanje programov/projektov v večini držav kandidatk za odpravljanje slabosti načrtovanja in poseben seminar s pomembnimi interesnimi skupinami, ki so sodelovale pri tesnem medinstitucionalnem sodelovanju za opredelitev ukrepov za nadaljnjo krepitev instrumenta tesnega medinstitucionalnega sodelovanja.

3.2.3. Naknadno vrednotenje

Enota za vrednotenje je začela razpisni postopek za večje zunanje naknadno vrednotenje nacionalnih programov Phare, dodeljenih v letih 1999 do 2001, za začetek dela vrednotenja v prvem četrtletju leta 2005. Vrednotenje bo končano konec leta 2006, in sicer po načrtovanem obdobju 20 mesecev.

3.3. Druge dejavnosti

Službe Komisije so izvedle številne druge dejavnosti za izboljšanje kakovosti programov za leto 2004 in izboljšanje zmogljivosti za spremljanje in vrednotenje na lokalni ravni. Posebni ukrepi so opisani v delu II.2.3 Priloge.