



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.12.2005
KOM(2005) 701 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**2004 ÅRS RAPPORT OM PHAREPROGRAMMET OCH
FÖRANSLUTNINGS- OCH ÖVERGÅNGSINSTRUMENTEN**

{SEK(2005) 1773}

SAMMANFATTNING

Tillsammans med två andra instrument som finansieras av Europeiska gemenskaperna, nämligen det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet, Ispa (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) och det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygdens utveckling, Sapard (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) syftar Phareprogrammet till att stödja kandidatländer och anslutande länder i deras förberedelser inför anslutningen till Europeiska unionen. Efter de tio nya medlemsstaternas anslutning 2004 har de kvarvarande kandidatländerna Bulgarien och Rumänien fått stöd genom Phareprogrammet. Turkiet har fortsatt att få stöd genom sitt eget föranslutningsinstrument.

Syftet med föranslutningsstödet genom Phare är att hjälpa kandidatländer och anslutande länder i deras ansträngningar att stärka sina offentliga förvaltningar och institutioner och få dem att fungera på ett effektivt sätt inom Europeiska unionen, att främja konvergens med Europeiska gemenskapens lagstiftning, att minska behovet av övergångsperioder och att främja ekonomisk och social sammanhållning.

Programplaneringen baserades på Phareriktlinjerna, vilka reviderades under 2004 för att bidra till anpassningen av förordningen om gränsöverskridande samarbete till Interreg-initiativet, för att beakta det enhetliga upplägg som behövs på kärnsäkerhetsområdet och för att betona övergången till systemet för utvidgat decentraliserat genomförande, Edis (*Extended Decentralisation Implementation System*).

Programplaneringen och genomförandet av föranslutningsstödet för Turkiet återspeglade i stort sett Pharestödets förfaranden och innehåll. I syfte att förbereda för den decentraliserade strategin för programförvaltning som infördes under strukturfonderna fortsatte Europeiska kommissionen att öka stödet till Bulgarien och Rumänien, så att ansvaret för förvaltningen och genomförandet av Phareprogrammet skall kunna överföras till de nationella myndigheterna.

Denna rapport innehåller även upplysningar om den övergångsmekanism för nya medlemsstater som infördes för att fortsätta att stödja institutionsbyggandet, i syfte att stärka och konsolidera deras institutionella och administrativa kapacitet att genomföra gemenskapens regelverk. Programplaneringen utgår ifrån de behov som identifierades i kommissionens övergripande samlade uppföljningsrapport från november 2003.

1. ÖVERBLICK ÖVER ÅRET

1.1. De viktigaste förändringarna i utvidgningsprocessen under 2004

Den 1 maj 2004 blev **EU25** en verklighet. Tio nya medlemsstater anslöt sig till Europeiska unionen, vilket gjorde det till den största utvidgningen i unionens historia.

Utvidgningsprocessen fortsätter naturligtvis. Den 6 oktober 2004 antog kommissionen sitt **utvidgningspaket** som omfattar återkommande rapporter för Bulgarien, Rumänien och Turkiet, ett strategidokument om utvidgningen och en konsekvensanalys av frågorna kring utsikterna för Turkiets medlemskap.

Anslutningsförhandlingarna med **Bulgarien och Rumänien** avslutades, vilket innebär att båda länderna kan ansluta sig till EU under 2007. Under Europeiska rådets möte i december godkände man att förhandlingarna avslutades så att anslutningsfördraget skulle kunna undertecknas så snart som möjligt under 2005.

Utifrån en rekommendation från kommissionen den 6 oktober 2004 beslutade man under Europeiska rådets möte i december även att förhandlingar med **Turkiet** skulle inledas i oktober 2005. Beslutet fattades mot bakgrund av de reformer som Turkiet hade åstadkommit och under förutsättning att viktiga delar i lagstiftningen skulle träda i kraft, samt att det protokoll genom vilket Ankaraavtalet utökades till de nya medlemsstaterna skulle undertecknas innan förhandlingar inleddes¹.

Den 20 april 2004 rekommenderade kommissionen att förhandlingar skulle inledas med **Kroatien**. Mot bakgrund av denna rekommendation beslutade Europeiska rådet vid sitt möte i juni att kalla samman en bilateral regeringskonferens med Kroatien i början av 2005 för att inleda förhandlingarna².

När det gäller finansieringen föreslog kommissionen den 29 september 2004 i samband med sina förslag angående budgetplanen för 2007–2013 att ett instrument för föranslutningsstöd skulle inrättas för att ersätta Phare, Ispa, Sapard och Cards, och gälla nuvarande och framtida ansökande länder. I samma beslut föreslog man att ett grannskapsprogram för EU:s och kandidatländernas yttre gränser skulle inrättas, vilket skulle omfatta stöd genom det gränsöverskridande samarbetet inom ramen för Phare, Tacis och Interreg. För perioden 2004–2006 antog rådet en allmän strategi för att omfördela de resurser som fortfarande finns tillgängliga från Sapard och Ispa. Som en del i föranslutningsstrategin för Kroatien föreslog kommissionen att landet skulle få tillgång till alla tre föranslutningsinstrument.

¹ Europeiska rådet godtog vid sitt möte i Bryssel den 17 december 2004 kommissionens rekommendation och beslutade att inleda förhandlingar med Turkiet den 3 oktober 2005, förutsatt att det protokoll genom vilket Ankaraavtalet anpassas till EU:s nuvarande medlemmar hade undertecknats före den dagen. Undertecknandet ägde rum den 29 juli 2005 och ett formellt beslut om inledande av förhandlingar fattades den 3 oktober 2005.

² EU:s medlemsstater beslutade den 3 oktober i Luxemburg att inleda anslutningsförhandlingar med Kroatien. Anslutningsförhandlingarna kunde inledas tack vare att ministerrådet gjorde bedömningen att Kroatien till fullo samarbetade med den internationella krigsförbrytartribunal för f.d. Jugoslavien som inrättats av FN.

1.2. Slutsatser från mötena under 2004 i Europeiska rådet

Europeiska rådets möte i Bryssel den 17–18 juni 2004:

Europeiska rådet underströk att **Bulgarien och Rumänien** var en integrerad del av den pågående utvidgningsomgången och erinrade om att de vägledande principer som gällde för anslutningsförhandlingarna med de tio nya medlemsstaterna skulle fortsätta att gälla för Bulgarien och Rumänien, som deltog i samma allomfattande och oåterkalleliga utvidgningsprocess.

Europeiska rådet välkomnade de betydande framsteg som Turkiet hittills hade gjort i reformprocessen, inklusive de viktiga och långtgående författningsändringar som antogs i maj. Unionen bekräftade sitt åtagande att snarast inleda anslutningsförhandlingar med Turkiet om Europeiska rådet i december 2004 beslutade att Turkiet uppfyller de politiska Köpenhamnskriterierna.

Europeiska rådets möte i Bryssel den 4–5 november 2004:

Europeiska rådet hörde en framställning av Europeiska kommissionens ordförande om **framstegsrapporterna, strategidokumentet om utvidgningen och rekommendationer** angående kandidatstaterna samt den undersökning om frågor kring utsikterna för Turkiets medlemskap som offentliggjordes av kommissionen den 6 oktober 2004.

Europeiska rådets möte i Bryssel den 16–17 december 2004:

Europeiska rådet välkomnade de resultat och rekommendationer som kommissionen lade fram den 6 oktober 2004 i sina återkommande rapporter om Bulgarien, Rumänien och Turkiet, i strategidokumentet om utvidgningen, i rekommendationen avseende Turkiet samt i konsekvensanalysen av frågorna kring utsikterna för Turkiets medlemskap.

Europeiska rådet erinrade om att unionens förmåga att **ta emot** nya medlemmar utan att den europeiska integrationen förlorar i kraft är en viktig faktor av allmänt intresse för såväl unionen som kandidatländerna.

Europeiska rådet ansåg att **Bulgarien** kommer att kunna uppfylla alla skyldigheter som följer av ett medlemskap vid den planerade tidpunkten för landets anslutning, förutsatt att det fortsätter sina ansträngningar i detta syfte och framgångsrikt och i tid fullföljer alla nödvändiga reformer och åtaganden på regelverkets alla områden. Åtgärder för att bemöta allvarliga problem som kan uppstå före anslutningen eller under de tre första åren efter anslutningen kommer att föreskrivas i skyddsklausuler.

Europeiska rådet noterade med tillfredsställelse att de framsteg som **Rumänien** gjort för att genomföra regelverket och uppfylla sina åtaganden, särskilt när det gäller rättsliga och inrikes frågor samt konkurrens, gjorde det möjligt att den 14 december 2004 formellt avsluta alla kvarstående kapitel med detta kandidatland och Europeiska rådet såg därför fram emot att välkomna landet som medlem från och med januari 2007.

Europeiska rådet erinrade om sina tidigare slutsatser angående **Turkiet**, nämligen att det vid sitt möte i Helsingfors var enigt om att Turkiet var en kandidatstat som borde ansluta sig till unionen på grundval av samma kriterier som tillämpas för de övriga kandidatstaterna. Det begärde att rådet skulle enas om en förhandlingsram som skulle föreläggas kommissionen, i syfte att inleda förhandlingar den 3 oktober 2005.

Europeiska rådet enades om att anslutningsförhandlingarna med enskilda kandidatstater skall ske inom en **förhandlingsram**. Varje ram, som skall fastställas av rådet på förslag av kommissionen, kommer att ta hänsyn till erfarenheterna från den femte utvidgningsprocessen och regelverkets utveckling, och ta upp aspekter med beaktande av varje enskild kandidatstats egna meriter, särskilda situation och särdrag.

2. PROGRAMPLANERING OCH GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMEN: ALLMÄN ÖVERSIKT

2.1. Stöd genom Phareprogrammet, föranslutningsstöd för Turkiet och ett särskilt stödpaket för norra delen av Cypern

Från och med 2004 har de åtta central- och östeuropeiska länder och de två Medelhavsländer som anslöt sig till EU den 1 maj 2004 inte längre varit berättigade till föranslutningsstöd. Det inrättades dock en särskild utfasningsstrategi för Phare på högst 15 månader så att EU-delegationernas roll i förvaltningen av Phareprogrammen skulle kunna överföras till de nationella myndigheterna på ett välordnat sätt.

Bulgarien och Rumänien var de enda mottagarna av stöd genom Phareprogrammet under 2004.

Enligt de nuvarande Phareriktlinjerna skall ca 65 % av Pharemedlen avsättas för institutionsuppbyggnad och därmed förbundna investeringar (av vilka minst 30 % för institutionsuppbyggnad). De viktigaste instrumenten för institutionsuppbyggnad och överföring av know-how är s.k. partnersamverkan på lång och medellångsikt (***Twinning*** och ***Twinning Light***). Dessa går ut på att sakkunniga från medlemsstaterna sänds till kandidatländerna för att hjälpa till med att utveckla ländernas förmåga att genomföra särskilda delar av gemenskapens regelverk. Högst 35 % ges till investeringar som är avsedda att främja ekonomisk och social sammanhållning.

Utöver de nationella programmen och program inom det gränsöverskridande samarbetet som finansernas genom Phare genomfördes ett antal övergripande program och program för flera länder. Programmen gällde kärnsäkerhet, statistiksamarbete och byråsamarbete, nätverksamarbete, Taiex-insatser samt ett informations- och kommunikationsprogram.

Turkiet får stöd genom sitt eget föranslutningsinstrument och genom detta från övergripande program för flera länder. I 2004 års program för finansiellt stöd inför Turkiets anslutning diskuterades framförallt de politiska Köpenhamnskriterierna, tillnärmningen till gemenskapens regelverk, stärkandet av den offentliga förvaltningen, rättsliga och inrikes frågor samt ekonomisk och social sammanhållning. Programmet omfattade även samfinansiering för Turkiets bidrag för deltagande i det sjätte ramprogrammet och gemenskapens utbildningsprogram.

Kommissionens beslut om 2003 års särskilda stödpaket för norra delen av Cypern ändrades den 11 augusti 2004 (kommissionens beslut C(2004)3030), i syfte att omprioritera stödprogrammet efter resultatet av folkomröstningen i april 2004 och öka finansieringen för Taiexstöd och genomförbarhetsstudier. Stöd inom ramen för detta program förvaltas centralt av kommissionen. Fram till slutet av 2004 undertecknades kontrakt med FN:s utvecklingsprogram och British Council till ett sammanlagt belopp på 10,3 miljoner euro.

Stödet under 2004 följde slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köpenhamn, under vilket den reviderade färdplanen för Bulgarien och Rumänien godkändes och stöd till Turkiet överfördes till budgetrubrik 7 (föranslutning).

De totala åtagandena inom ramen för Phareprogrammet uppgick till 757,7 miljoner euro, fördelat på följande:

Nationella program	577,8 miljoner euro
Avveckling av kärnkraftverk (Kozloduy)	85,0 miljoner euro
Gränsöverskridande samarbete	64 miljoner euro
Övergripande program/program för flera länder	28,4 miljoner euro

(Notera att resterande 2,5 miljoner euro utgörs av Phareåtaganden till Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen under politikområdet utbildning och kultur.)

Åtagandena för de nationella programmen fördelades enligt följande:

Bulgarien	172,5 miljoner euro
Rumänien	405,3 miljoner euro

Föranslutningsstöd för Turkiet:

Turkiet	245,9 miljoner euro
---------	---------------------

Detta omfattar både det nationella programmet (236,7 miljoner euro) och horisontella åtgärder såsom Taix och stödutgifter.

Närmare uppgifter om Phareprogrammen i de enskilda länderna och det finansiella föranslutningsstödet för Turkiet finns i del 1 (*Part I: Country section*) i bilagan till den här rapporten.

2.2. Övergångsmekanismen

De tio länder som brukade få finansiellt föranslutningsstöd genom Phare (eller genom särskilda föranslutningsinstrument för Cyperns och Maltas del) kunde under 2004 för första gången utnyttja en särskild övergångsmekanism för institutionsbyggande, vilken syftade till att möjliggöra för de då nya medlemsstaterna att stärka och konsolidera sin institutionella och administrativa kapacitet att genomföra gemenskapens regelverk och således fortsätta med de institutionsbyggande åtgärder som inleddes inom ramen för Phareprogrammet.

Övergångsmekanismen inrättades genom artikel 34 i anslutningsakten som ett tillfälligt finansiellt instrument efter anslutningen. Programplaneringen grundades på de behov som identifierades i kommissionens övergripande samlade uppföljningsrapport från november 2003. Artikeln innehåller en icke uttömmande lista över exempel på viktiga områden i regelverket där det fortfarande förekommer brister, men utesluter även alla områden som är berättigade till stöd genom strukturfonderna. För att ge kontinuitet åt stödet för

institutionsbyggande genom Phare har en del av varje årligt anslag inom ramen för övergångsmekanismen tilldelats vissa program med flera stödmottagare.

De totala åtagandena uppgick till 189,6 miljoner euro, fördelade på följande:

Nationella program	166,6 miljoner euro
Övergripande program, program för flera länder och andra	23,0 miljoner euro

Åtagandena för de nationella programmen fördelades enligt följande:

Cypern	9 miljoner euro
Tjeckien	17,1 miljoner euro
Estland	8,4 miljoner euro
Ungern	18,4 miljoner euro
Malta	11,8 miljoner euro
Lettland	6,7 miljoner euro
Litauen	22,4 miljoner euro
Polen	49,9 miljoner euro
Slovenien	8,7 miljoner euro
Slovakien	14,2 miljoner euro

2.3. Samordning av gemenskapens föranslutningsstöd

Syftet med Sapard³ är att hjälpa kandidatländerna att hantera de problem som strukturanpassningen i deras jordbrukssektorer och landsbygdsområden för med sig och att hjälpa dem att genomföra gemenskapens regelverk för den gemensamma jordbrukspolitiken och rättsakter som hänför sig till detta. Mer utförlig information om verksamheten inom ramen för Sapard finns i årsrapporten för 2004 om det programmet.

Det huvudsakliga syftet med Ispa⁴ är att anpassa kandidatländerna till gemenskapens standarder i fråga om infrastrukturer. Betydande infrastrukturprojekt på miljö- och transportområdet finansieras också via Ispa. Mer utförlig information om verksamheten inom ramen för Ispa finns i årsrapporten för 2004 om det instrumentet.

³ För allmän information om Sapard se även GD Jordbruks webbplats http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁴ För allmän information om Ispa se även GD Regionalpolitik webbplats http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm

Kommissionens *samordningskommitté* för de tre föranslutningsinstrumenten sammanträdde en gång under 2004.

En allmän rapport om föranslutningsstöd, i vilket kommissionen informerar om samordningen av föranslutningsstödet för 2004, lades fram för förvaltningskommittén för Phare den 10 juni 2004. Denna rapport innehöll uppgifter bl.a. om de vägledande finansiella anslagen från de tre instrumenten till vart och ett av de berörda länderna, om samordningen med Europeiska investeringsbanken (EIB) och andra internationella finansiella institut och om framstegen och utsikterna i fråga om decentraliserad förvaltning. I en separat årsrapport om samordningen av föranslutningsstödet ges mer utförlig information om samordningen mellan Phare, Ispa och Sapard.

2.4. Samarbete med EIB och internationella finansiella institut

Liksom under tidigare år fortsatte samarbetet under 2004 med EIB och andra internationella finansiella institut inom ramen för samförståndsavtalet om samarbete när det gäller föranslutningsstöd.

Kommissionen anordnar regelbundet möten med EIB och andra internationella finansiella institut för att samordna frågor som har att göra med programplanering och genomförande samt frågor som gäller förfaranden. I syfte att organisera övergången från föranslutningsstöd till fullt EU-medlemskap för de länder som anslöt sig i maj 2004 var kommissionen dessutom ordförande vid möten den 26 mars 2004 i arbetsgruppen för Europeiska gemenskapen och internationella finansiella institut och i högnivågruppen för dessa parter.

Eftersom de stora infrastrukturprojekt som vanligen är föremål för internationell samfinansiering nu finansieras genom Ispa, var samfinansieringen genom Phare begränsad.

Phareprogrammets viktigaste instrument för samfinansiering var under 2004 återigen finansieringsinstrument för små och medelstora företag (*SME Finance Facility*), i vilken EIB, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) samt Europarådets utvecklingsbank (CEB) och Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) deltar. Syftet med samfinansieringsinstrumenten är att hjälpa till att förbättra kapaciteten i den finansiella sektorn i kandidatländerna att ta fram finansieringslösningar för små och medelstora företag (med hjälp av finansieringsinstrument för små och medelstora företag) och kommuner (med hjälp av utlåningsinstrument för kommuner, *Municipal Finance Facility*). Närmare uppgifter om dessa finansieringsinstrument finns i del II i bilagan.

3. PROGRAMFÖRVALTNING

3.1. Övergången till systemet för utvidgat decentraliserat genomförande (Edis)

Tanken med Edis-ackrediteringsförfarandet är att förvaltningen och användandet av EU-medel helt och hållet skall decentraliseras till kandidatländerna. När Edis har genomförts fullt ut kommer kommissionen inte att göra någon systematisk förhandskontroll av enskilda transaktioner utan enbart efterhandskontroll, samtidigt som den behåller det slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten.

De tio nya medlemsstaterna var enligt artikel 33 i anslutningsakten skyldiga att ha Edis driftsklart vid anslutningsdagen, och hade således ett tydligt incitament att avsluta de slutliga förberedelserna för att kunna uppnå detta. Därmed avslutades förberedelserna för övergången

till Edis i alla 10 nya medlemsstater under 2004. Fram till slutet av 2004 infördes Edis formellt i nio av de tio nya medlemsstaterna (**Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Slovakien och Slovenien**), genom ett kommissionsbeslut i vilket kommissionen avstod från sin förhandskontroll av förvaltningen av de medel som anslagits inom ramen för föranslutningsstödet. Polen var den enda nya medlemsstaten som inte fick Edis-ackreditering under 2004, men ett beslut om detta väntades under de första veckorna 2005⁵. Närmare upplysningar om Edis-beslutet i vart och ett av de tio nya medlemsstaterna finns under punkt 1 i varje lands del i bilagan.

Vid slutet av 2004 var läget för **Bulgariens och Rumäniens** övergång till Edis så att båda länderna hade avslutat steg 1, Gap assessment (bedömning av brister) och fortsatt till steg 2, Gap plugging (åtgärdande av brister). Målet är att övergå till Edis under det första halvåret 2006. Kommissionen och de nationella förvaltningarna i dessa länder fortsätter att övervaka processen via de högnivåarbetsgrupper (HLWG) som inrättades i alla Phareländer under 2002 i syfte att överse övergången till Edis.

Turkiet gick över till ett system för decentraliserat genomförande i oktober 2003, med ett vägledande mål att fortsätta med Edis under 2007.

3.2. Uppföljning och utvärdering

Syftet med uppföljnings- och utvärderingsfunktionen är för det första att följa upp och utvärdera hur effektivt det finansiella stöd som mottagarländerna beviljas är för att de skall kunna uppnå målen inför anslutningen, genom att bedöma programresultatet och dra lärdom av detta. Det andra syftet är att stödja utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingskapaciteten på lokal nivå för att stärka de berörda ländernas förmåga att förvalta och kontrollera stödet inför anslutningen.

3.2.1. Förhandsutvärdering

Under 2004 fortsatte diskussionerna om 2003 års interna förhandsutvärdering av programplaneringsmekanismerna för Phare under 2004 och åren därefter och inriktades på de rekommendationer som fortfarande inte har följts, dvs. inrättandet av en mer systematisk och formell kvalitetskontroll.

3.2.2. Uppföljning och interimsutvärdering

Under 2004 bidrog de externa systemen för interimsutvärdering med omkring 45 enskilda lands-, sektors-, ad-hoc- och temarapporter om Phare och andra åtgärder för finansiella föranslutningsinstrument, samt en konsoliderad sammanfattande rapport om stöd genom Phare som fördelats mellan 1999–2002 och genomförts fram till och med november 2003.

Konkreta åtgärder på detta område omfattar bl.a. workshopar om program- och projektutformning i de flesta av kandidatländerna för att ta itu med svagheter på detta område, och ett särskilt seminarium med berörda parter som deltar i partnersamverkan för att identifiera åtgärder för att ytterligare stärka instrumentet för partnersamverkan.

⁵ Polen fick Edis-ackreditering i januari 2005.

3.2.3. Efterhandsutvärdering

Utvärderingsenheten inledde anbudsförfarandet för en större extern efterhandsutvärdering av de nationella Phareprogram som finansierats under 1999–2001 som skulle påbörjas under det första kvartalet 2005. Utvärderingen kommer att avslutas vid slutet av 2006 efter en planerad längd på 20 månader.

3.3. Andra åtgärder

Kommissionen vidtog ett antal åtgärder för att förbättra kvaliteten på programmen för 2004 och stödja utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingskapaciteten på lokal nivå. Specifika åtgärder redovisas i del II.2.3 i bilagan.