



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 24.3.2006
KOM(2006) 137 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**ALLMÄN RAPPORT OM STÖDET INFÖR ANSLUTNINGEN
(PHARE - ISPA - SAPARD)
UNDER 2004**

{SEK(2006) 378}

1. ÖVERSIKT

Detta är kommissionens femte rapport till Europaparlamentet och rådet på grundval av artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 1266/1999¹ rörande samordning av stödet till kandidatländerna inför anslutningen (nedan kallad "förordningen om samordning"). I rapporten behandlas de tre instrumenten för stöd inför anslutningen och samordningen av dessa instrument.

Phare är inriktat på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, dvs. på att stärka förvaltningskapaciteten och understödja investeringar. Instrumentet omfattar även en komponent för främjande av ekonomisk och social sammanhållning.

Via **ISPA** (instrumentet för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen) finansieras stora infrastrukturprojekt på transport- och miljöområdet.

Via **SAPARD** (det särskilda anslutningsprogrammet för jordbruk och landsbygdsutveckling) finansieras åtgärder för att stödja jordbruk och landsbygdsutveckling.

Närmare uppgifter om verksamheten under 2004 inom ramen för de enskilda instrumenten finns i årsrapporterna för Phare, Ispa respektive Sapard.

De finansiella anslagen inom ramen för de enskilda instrumenten anges i avsnitt 5 (Finansiell översikt).

Samordningen av de tre instrumenten säkerställs genom en tydlig ansvarsfördelning mellan instrumenten. Genom en kommitté på direktörsnivå tryggas samordningen mellan de berörda avdelningarna inom kommissionen. En allmän rapport – omfattande samtliga instrument – om stödet inför anslutningen (*General Assistance Document*) lades i juni 2005 fram för Phares förvaltningskommitté, det organ som bistår kommissionen vid samordningen av instrumenten. På landsnivå uppmanade kommissionen kandidatländerna att förstärka samordningen mellan ministerierna, vilket är en grundförutsättning för att de i framtiden ska kunna förvalta strukturfonderna på ett framgångsrikt sätt.

2. ALLMÄN BESKRIVNING AV INSTRUMENTENS MEKANISMER

2.1. Anslående av medel och överföring av medel

Innan EU-medel kan överföras krävs följande: 1) ett beslut av kommissionen, så att ett anslag kan göras i budgeten, 2) ett ramavtal och 3) ett årligt bilateralt finansieringsavtal som fastställer gemenskapens finansiella åtagande för åtgärden i fråga gentemot stödmottagarlandet, dvs. fastställer båda parter rättigheter och skyldigheter. Förfarandena för beslutsfattande och anslående av medel skiljer sig dock åt i de tre instrumenten. Närmare uppgifter om förfarandena för finansiering inom ramen för de enskilda instrumenten finns i bilaga 1.1.

¹ EGT L 161, 26.6.1999, s.68.

2.2. Genomförandestrukturer i kandidatländerna

Medlen från de tre instrumenten kanaliseras under den nationella utanordnarens ansvar via den nationella fond som inrättats vid det berörda landets finansministerium. Det konkreta genomförandet av Phare och Ispa handhas av genomförandeorgan (såsom den centrala finans- och kontraktsenheten), som får medel från den nationella fonden². Genomförandet av Sapard handhas av det behöriga Sapardorganet, som får medel från den nationella fonden.

2.3. Decentralisering av genomförandet, enligt artikel 12 i förordningen om samordning³

Decentralisering är den process genom vilken förvaltningen av EU-medlen överförs till kandidatländernas förvaltningar.

I Bulgarien och Rumänien styrdes – vad beträffar Phare och Ispa – den processen under 2004 genom systemet för decentraliserat genomförande (*Decentralised Implementation System, DIS*). DIS innebär att förfarandena för förvaltning av åtgärder eller projekt som finansieras genom Ispa och Phare kräver förhandskontroll, dvs. att beslut rörande upphandling och tilldelning av kontrakt fattas av den kontraktsslutande myndigheten och hänskjuts till kommissionens delegation i stödmottagarlandet för godkännande. Kommissionens delegationer ansvarar alltså för att godkänna upphandlingsdokumenten innan anbuds förfaranden inleds eller kontrakt undertecknas.

Sapard genomförs på en fullständigt decentraliserad grund, inom ramen för systemet för utvidgat decentraliserat genomförande (*Extended Decentralised Implementation System, EDIS*). Tanken med EDIS är att förvaltningen och genomförandet av stödet från EU helt och hållet ska decentraliseras till kandidatländerna. Kommissionen kommer när systemet genomförts inte att utöva någon systematisk förhandskontroll utan enbart efterhandskontroll, samtidigt som den behåller det slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten.

En sådan delegering av förvaltningsansvaret kräver att varje kandidatland inrättar lämpliga förvaltnings- och kontrollsystem, som på nationell nivå ska godkännas av den nationella utanordnaren. När dessa villkor är uppfylla kontrollerar kommissionen att förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller kraven, innan den fattar beslut om överlåtelse av förvaltningen av stödet från EU.

Kommissionen understöder Bulgariens och Rumäniens ansträngningar att gå över till EDIS under första halvåret 2006. (Närmare uppgifter om EDIS finns i bilaga 1.2.3.) Bulgariens och Rumäniens skyldighet att tillämpa EDIS från och med anslutningen tas upp i artikel 27 i anslutningsakten och detta har en pådrivande verkan på de ländernas slutliga förberedelser för övergången till EDIS. Processen har dock drabbats av förseningar.

Vad beträffar Phare och Ispa sker övergången till EDIS i fyra steg, som beskrivs i kommissionens arbetsdokument *Preparing for Extended Decentralisation* och i dokumentet *Roadmap to EDIS for ISPA and Phare* (vägledning till EDIS för Ispa och Phare). I vägledningen redovisas de förfarandesteg som leder fram till ett beslut om EDIS.

² Såvida inte den nationella fonden fungerar som utbetalande organ på genomförandeorganets vägnar.

³ Artikel 12 i förordningen om samordning utgör en rättslig grund enligt vilken kommissionen kan besluta att avstå från kravet på förhandsgodkännande vad gäller kandidatländernas val av projekt, anbuds förfaranden och tecknande av kontrakt.

Kandidatländerna ansvarar för de första tre stegen. Dessa omfattar bedömning av brister (*Gap Assessment*), avhjälpande av brister (*Gap Plugging*) och bedömning av om förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller kraven (*Compliance Assessment*). Kommissionen har ansvaret för det fjärde steget, förberedelserna inför kommissionens beslut. Detta beslut fattas efter en grundlig genomgång (omfattande kontroller på plats) av de förvaltnings- och kontrollsystem som redovisas i den EDIS-ansökan som den nationella utanordnaren ingivit till kommissionen.

3. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

3.1. Phare

Genomförandet av Phareprogrammen sker inom ramen för en strukturerad övervaknings- och utvärderingsprocess. I varje land finns en gemensam övervakningskommitté, som bistås av sektorsspecifika underkommittéer för övervakning som sammanträder två gånger om året.

Under 2004 trädde ett reviderat mandat i kraft för de gemensamma övervakningskommittéerna i de nya medlemsstaterna. Huvudsyftet med detta är att ytterligare förstärka övervakningsfunktionen, genom införande av en genomförandestatusrapport och utbyggnad av de gemensamma övervakningskommittéernas verksamhet och de med denna förbundna rapporteringsskyldigheterna gentemot kommissionen. I Bulgarien och Rumänien gäller fortfarande det tidigare mandatet. Interimsutvärderingsfunktionen förvaltas fortfarande centralt för Bulgarien och Rumänien, men den har decentraliserats för de nya medlemsstaterna.

Under 2004 gav systemen för extern interimsutvärdering upphov till 45 lands-, sektors-, *ad hoc*- och temarapporter om åtgärder inom ramen för Phare och andra instrument för stöd inför anslutningen och till en sammanfattande rapport om det Pharestöd som anslogs under perioden 1999–2002 och genomfördes fram till november 2003. Interimsutvärderingarna visade att resultatet av Phareprogrammen på det hela taget var blandat. Detta kan till stor del föras tillbaka till tre brister. För det första uppvisade behovsanalysen och program-/projektutformningen väsentliga brister. För det andra var graden av måluppfyllelse i programmen/projekten inte mer än adekvat. För det tredje kännetecknades genomförandet trots förbättringar av stora problem i fråga om effektivitet. Med tanke på den komplexa karaktären hos målen för stödet inför anslutningen och de svårigheter som den mycket begränsade genomförandeperioden gav upphov till är det dock påfallande hur mycket som uppnåtts med hjälp av Pharestödet.

3.2. Ispa

Alla Ispaprojekt omfattas, såväl vad gäller övervakning som utvärdering, av bestämmelserna i Ispaförordningen och i det för varje Ispaprojekt ingångna finansieringsavtalet mellan kommissionen och det land som mottar Ispastödet. Framstegen i genomförandet av projekten kontrolleras systematiskt (två gånger per år) och regelbundet av kommissionen, särskilt via övervakningskommittéerna.

Fordringarna i fråga om efterhandsutvärdering anges i avsnitt XIII i bilagan till finansieringsavtalet. I det avsnittet anges att kommissionen och stödmottagarlandet efter slutförandet av projektet ska företa en utvärdering av det sätt som projektet genomförts på och av projektets verkningar. Eftersom inga projekt har slutförts än, är det inte aktuellt att göra efterhandsutvärderingar.

3.3. Sapard

Genomförandet av Sapardprogrammen omfattas, såväl vad gäller övervakning som utvärdering, av bestämmelserna i de fleråriga finansieringsavtalen. Från och med 2001 inrättades Sapardövervakningskommittéer i varje stödmottagarland. Dessa arbetade i huvudsak enligt reglerna för strukturfonderna och kommissionen hade ställning som observatör.

Åtta av de tio stödmottagarländerna blev EU-medlemsstater den 1 maj 2004, men de fortsatte att ingå kontrakt om Sapardprojekt med slutliga stödmottagare tills de kunde gå över till programmen för tiden efter anslutningen. Sapardorganen hade fram till slutet av 2004 godkänt mer än 37 000 projekt, för vilka det sammanlagda bidraget från gemenskapen uppgick till 2,2 miljarder euro.

Kommissionen fortsatte att arbeta nära samman med stödmottagarländerna för att driva och anpassa övervaknings- och utvärderingssystemen. De 18 övervakningskommittémötena under 2004 gav tillfälle att diskutera 1) övervakningen av genomförandet av Sapardprogrammen, 2) de av halvtidsutvärderingarna under 2003 följande ändringarna av programmen och 3) årsrapporterna om framstegen i genomförandet av programmen (inför det officiella framläggandet av rapporterna för kommissionen) samt att fatta erforderliga beslut i de frågorna.

4. SAMORDNING

4.1. Allmänt

I enlighet med bestämmelserna i förordningen om samordning sörjer kommissionen för en nära samordning av de tre instrumenten för stöd inför anslutningen. I förordningen anges noga inom vilka områden det kan tillhandahållas stöd från de enskilda instrumenten, vilket minimerar risken för överlappningar mellan de olika instrumenten.

Anslutningspartnerskapen utgör den allmänna ramen för stödet från de tre instrumenten. De kompletteras vad gäller Phare av de nationella utvecklingsplanerna och vad gäller Ispa av de nationella miljö- och transportstrategierna. Sapardprojekten väljs ut på grundval av landsbygdsutvecklingsprogrammen för perioden 2000–2006, som utarbetades på grundval av kandidatländernas planer och för vart och ett av kandidatländerna godkändes av kommissionen år 2000.

Phares förvaltningskommitté spelar en central roll för den allmänna samordningen. Enligt artikel 9 i förordningen om samordning ska kommittén bistå kommissionen vid samordningen av åtgärderna inom ramen för de tre instrumenten och ska kommissionen underrätta kommittén om de vägledande finansiella anslagen för varje land och instrument och om de åtgärder som den vidtagit i fråga om samordning med andra

gemenskapsfinansieringsinstrument, Europeiska investeringsbanken (EIB) och internationella finansinstitut.

4.2. Samordning inom kommissionen

Generaldirektoratet för utvidgning har ansvaret för Phareprogrammet och samordningen av instrumenten, med stöd av Phares förvaltningskommitté. Generaldirektoratet för regionalpolitik har ansvaret för Ispaprogrammet och Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling har ansvaret för Sapardprogrammet.

Programplaneringen samordnas genom omfattande samråd mellan avdelningarna. De berörda avdelningarna inom kommissionen har dessutom inrättat en samordningskommitté på direktörsnivå för instrumenten för stöd inför anslutningen. Denna kommitté ägnar särskild uppmärksamhet åt förberedelserna för övergången till EDIS inom ramen för Phare och Ispa.

För att undvika överlappningar har kommissionen med beaktande av bestämmelserna i förordningen om samordning klarlagt beröringspunkterna mellan Phare och Sapard. Vad beträffar projektövervakning sker samordningen genom den gemensamma övervakningskommittén. Denna har ansvaret för samordning av övervakningen för de enskilda instrumenten och för bedömning av framstegen på det hela taget i genomförandet av det EU-finansierade stödet i mottagarländerna. Kommittén utfärdar där så krävs rekommendationer till Ispakommittén eller kommissionen.

GD Utvidgning, GD Yttre förbindelser och GD Regionalpolitik anordnade regelbundna möten med sakkunniga vid delegationer med ansvar för Phare och Ispa för att diskutera programplanerings- och genomförandefrågor, särskilt frågor rörande anbudsförfaranden och ingående av kontrakt.

4.3. Samordning i kandidatländerna

Kommissionen uppmanar eftertryckligt kandidatländerna att förstärka samordningen mellan ministerierna, vilket är en grundförutsättning för att de i framtiden ska kunna förvalta strukturfonderna på ett framgångsrikt sätt och för att de i ett kortare perspektiv ska kunna genomföra Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning. I flera länder krävs det ytterligare förbättringar av denna samordning.

Eftersom helt decentraliserad förvaltning tillämpas redan från början vad beträffar Sapard och kommer att bli allt vanligare vad beträffar Phare och Ispa, måste kandidatländernas ansvar för korrekt samordning av åtgärder som finansieras via stödet inför anslutningen – och för undvikande av överlappningar – utvecklas i enlighet med detta.

Kommissionen begär därför att kandidatländerna ska vidta de åtgärder som krävs för verksam och effektiv samordning. Den har t.ex. skickat en checklista till kandidatländerna och sina delegationer på grundval av vilken de senare kan kontrollera att de berörda genomförandeorganen klarar av att förvalta åtgärder inom ramen för Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning på ett sunt och effektivt sätt: enligt listan ska det företas en utvärdering i syfte att visa att de samordningsmekanismer som inrättats är adekvata och att det finns lämpliga mekanismer för undvikande av överlappning med andra gemenskapsinstrument (t.ex. med Phares program för gränsöverskridande samarbete, Sapard och Ispa).

4.4. Samordning med EIB och andra internationella finansinstitut

Samarbetet med EIB och andra internationella finansinstitut inom ramen för samförståndsavtalet om samarbete i fråga om stödet inför anslutningen drevs under 2004 vidare. Enligt de uppgifter som finns tillgängliga för perioden 2000–2004 ingick de internationella finansinstituterna under den perioden överenskommelser med Bulgarien och Rumänien om lån på 6,9 miljarder euro. Detta är ett avsevärt belopp, som även visar hävstångseffekten av gemenskapens stöd inför anslutningen, vilket förstärkts sedan år 2000.

Kommissionen anordnar regelbundet möten med EIB och andra internationella finansinstitut för att samordna förfaranderelaterade frågor och frågor som har att göra med programplanering och genomförande. I syfte att organisera övergången från stöd inför anslutningen till fullt EU-medlemskap för de länder som skulle ansluta sig i maj 2004 var kommissionen dessutom ordförande vid möten den 26 mars 2004 i en arbetsgrupp för Europeiska gemenskapen och internationella finansinstitut och i en högnivågrupp för dessa parter.

Eftersom stora infrastrukturprojekt (som ofta är föremål för internationell samfinansiering) nu finansieras via Ispa, var samfinansieringen inom ramen för Phare begränsad. Det viktigaste Pharesamfinansieringsinstrumentet under 2004 i fråga om genomförande var (liksom tidigare) finansieringsfaciliteten för små och medelstora företag (*SME Finance Facility*), i vilken EIB, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) samt Europarådets utvecklingsbank och *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) deltar. Syftet med dessa samfinansieringsinstrument är att hjälpa till att bygga upp kapaciteten i den finansiella sektorn i kandidatländerna att ta fram finansieringslösningar t.ex. för små och medelstora företag (med hjälp av den ovan nämnda faciliteten) eller för kommuner (med hjälp av finansieringsfaciliteten för kommuner, *Municipal Finance Facility*). Närmare uppgifter om finansieringsfaciliteterna finns i del II i bilagan.

Eftersom stora projekt på transport- och miljöområdet huvudsakligen genomförs inom ramen för Ispa, är GD Regionalpolitik huvudpartnern i fråga om samfinansiering av sådana projekt med EIB och EBRD.

Finansieringsfaciliteten för kommuner är inriktad på åtgärder för att erbjuda finansiering till lokala banker och bygga upp kapaciteten i dessa så att de kan utöka sin utlåning till kommuner.

EIB och kommissionen har i enlighet med Europeiska rådets önskemål från mötet i Nice och kommissionens meddelande om gränsregionerna (KOM(2001) 437 slutlig, 25.7.2001) inrättat en facilitet för kommuner i gränsregionerna. Denna är inriktad på inrättande av småskalig kommunal infrastruktur i gränsregionerna, med tanke på att främja integreringen med de nuvarande EU-regionerna.

Utöver detta pågick diskussioner om samfinansiering av Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning.

5. FINANSIELL ÖVERSIKT

Anslag per land inom ramen för Phare, Ispa och Sapard år 2004 (i miljoner euro)

	PHARE	SAPARD	ISPA	TOTALT
Bulgarien	294	68	136	497
Rumänien	433	159	317	907
Annat ⁴	31	-	-	31
Totalt	758	227	453	1435

⁴ Program för flera länder, inbegripet TAIEX (Byrån för tekniskt stöd och informationsutbyte), kärnsäkerhet, statistik, deltagande i arbetet i gemenskapsorgan (*agencies*), faciliteten för nätverksbyggande (networking facility) och ett bidrag på 2,5 miljoner euro från Phare till Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen.