



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 1.3.2005  
KOM(2005) 64 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE**

**2003. AASTA ARUANNE PHARE PROGRAMMI NING KÜPROSELE, TÜRGILE JA  
MALTALE ERALDATUD ÜHINEMISEELSETE VAHENDITE KOHTA**

{SEC(2005) 273}

## SISSEJUHATUS

Käesolev on Euroopa Komisjoni iga-aastane aruanne Euroopa Parlamendile, Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, milles hinnatakse PHARE programmi tulemusi kümnes abi saavas riigis ning Küprosele, Maltale ja Türgile eraldatud ühinemiseelsete vahendite kasutamist.

Käesoleva aruande lisana esitatavas tehnilises dokumendis antakse ülevaade PHARE programmi kavandamisest ja rakendamisest kõigis 13 abisaajas riigis.

### 1. AASTAÜLEVAADE

#### 1.1. Laienemisprotsessi peamised arengud 2003. aastal

Pärast Euroopa Ülemkogu poolt 2002. aasta Kopenhaageni kohtumisel langetatud otsust võtta 1. mail 2004. aastal Euroopa Liitu vastu 10 uut liikmesriiki (**Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Poola, Slovakkia ja Sloveenia**) kirjutati 16. mail 2003. aastal Ateenas alla ühinemislepingule ja ühinemisaktile ning anti need vastavalt igas riigis kehtivale ratifitseerimismenetlusele praegustele ja tulevastele liikmesriikidele ratifitseerimiseks.

Ühinemislepingu allakirjutamisest alates osalevad ühinejariigid "aktiivsete vaatlejatena" nõukogu organites ja Euroopa Komisjoni eesistumisel tegutsevates komisjonides.

Laienemisprotsessi kohta tasakaalustatud teabe andmiseks võttis komisjon vastu ELi kodanikele ja uute liikmesriikide elanikele suunatud *laienemisest teavitamise strateegia*.

Ülejäänud kandidaatriikide kohta märkis komisjon oma 5. novembril 2003. aastal vastu võetud *korralistes aruannetes*, et **Bulgaaria** ja **Rumeenia** vastavad jätkuvalt poliitilistele kriteeriumitele, kuid ei täida veel täiel määral majanduslikke kriteeriume. Mõlemad riigid edenesid jõudsalt ja olid võimelised nõutava õigusaktide vastavusse viimise õigeaegselt lõpule viima; samas tuli neil jätkuvalt pingutada *acquis'* nõuetekohase rakendamise tagamiseks küllaldase haldus- ja kohtuorganite suutlikkuse saavutamiseks. Nende riikide abistamiseks võttis nõukogu 14. aprillil vastu komisjoni ettepanekutel põhinevad uuendatud ühinemispartnerlused. Sellele lisaks suurendati märgatavalt neile antavat ühinemiseelset abi<sup>1</sup>.

**Türgi** valitsus on reformide tempot kiirendanud, teinud märkimisväärseid pingutusi Kopenhaageni poliitiliste kriteeriumite täitmiseks ja saavutanud märgatavat edu majanduslike kriteeriumite täitmisel. Aruandest nähtub siiski, et mitmes valdkonnas, näiteks sõjaväe tsiviil kontrollile allutamise osas ja põhivabaduste, sealhulgas usuvabaduse tagamisel esineb veel vajakajäämisi. 2003. aasta aprillis võeti vastu uuendatud *ühinemispartnerlus*, milles anti põhjalikud juhised valdkondade kohta, mis vajavad edasist reformimist. Samas sisaldas ka ettepanek suurendada finantsabi nii, et selle kolme aasta kogumaht oleks 1050 miljonit eurot.

Eeltooduga seoses tuleb ka märkida, et **Horvaatia** esitas 2003. aasta veebruaris avalduse liidu liikmeks saamiseks ja sai 18. juunil 2004. aastal kandidaatriigi staatuse.

---

<sup>1</sup> Aastatel 2004–2006 antavat abi suurendati keskmiselt 30% võrra. Bulgaariale antava abi suurus on keskmiselt 400 miljonit eurot aastas ja Rumeenia puhul kuni 1 miljard eurot aastas.

## 1.2. 2003. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumiste peamised järeldused

**Bulgaaria ja Rumeenia** osas tervitati 12. detsembril *Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel* komisjoni kontrollaruannetes, strateegiadokumendis ja korraldustes aruannetes esitatud ning komisjoni poolt novembris heaks kiidetud järeldusi ja soovitusi. 2004. aasta algul kutsus nõukogu komisjoni esitama Bulgaaria ja Rumeenia finantsraamistiku kohta oma ettepanekud, mille põhjal saaks 2004. aasta kevadel esitada läbivaadatud ühiseisukohtade eelnõud seni lahtiseks jäänud peatükkide osas. Nõukogu pööras tähelepanu komisjoni avaldusele kavatsusest võtta oma ettepaneku aluseks kümne ühineva riigiga peetud läbirääkimistel rakendatud meetodid ja põhimõtted. Kandidaatriikide ELiga ühinemiseks ette valmistamisega samaaegselt püüab PHARE siduda ühinemiselset abi ka struktuurifondidega. Täpsem teave on toodud lisa osas II.1.

**Küprose** osas tervitati juunis *Thessalonikis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel* komisjoni teatist "*Küprose põhjaosa majanduse arendamise ja selle piirkonna liidule lähendamise abinõudest*". Komisjon tegi ettepaneku ilmutada aktiivsust Küprose türklastega asustatud põhjaosa majanduse arendamiseks finantsabi andmisel, et arendada kaubavahetust saare põhjaosaga ja tuua seda Euroopa Liidule lähemale.

## 2. PROGRAMMIDE RAKENDAMISE ÜLEVAADE

### 2.1. PHARE suuniste rakendamine

Kümne uue liikmesriigi jaoks oli 2003. aasta viimane, mil koostati ühinemiseelseid programme. 2004. aastast alates koostatakse neid üksnes Bulgaariale ja Rumeeniale.

Programmide koostamise aluseks olid PHARE suunised,<sup>2</sup> mis hiljem 6. septembril 2002. aastal<sup>3</sup> läbi vaadati seoses PHARE abi järkjärgulise kaotamise *ad hoc* strateegia vastuvõtmisega komisjoni poolt, mille eesmärgiks oli teostada seninägematu ulatusega üleminek ühinemiseelselt abilt struktuuriabile, toetada *piiriülese koostöö* määruses (EÜ) nr 2760/98 tehtud muudatusi, kasutada tuumaohutuse vallas nõutavat ühtset lähenemisviisi ning rõhutada üleminekut laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemile (EDIS) (vt ka punkt 3.1).

22. detsembril vaadati suunised veel kord läbi ja avaldati teatis,<sup>4</sup> milles anti uus määratlus "institutsioonide väljaarendamise" kontseptsioonile<sup>5</sup> ja toonitati vajadust kiirendada rahalise ning korraldusliku vastutuse uutele liikmesriikidele delegerimist.

1. mail 2004. aastal ELiga ühinevatele riikidele sujuva ülemineku võimaldamiseks jätkus PHARE abi järkjärgulise kaotamise strateegia elluviimine.

Koos PHARE piiriülese koostöö määruses tehtud muudatusega kannavad läbivaadatud PHARE suunised rahvusvahelise ja regioonidevahelise ning ELi liikmete ja kandidaatriikide

---

<sup>2</sup> (SEK (1999) 1596), komisjoni poolt heaks kiidetud 13. oktoobril 1999.

<sup>3</sup> K (2002) 3303-2.

<sup>4</sup> K (2003) 4906.

<sup>5</sup> Praegu eraldatakse ligikaudu 65% PHARE vahenditest institutsioonide väljaarendamisele (millest 30% moodustavad nn pehmed meetmed, nt oskusteave, ja 35% nn kõvad meetmed, nt investeeringud seadmetesse). See erineb varasemast jaotusest, mille puhul institutsioonide väljaarendamise osa oli 30% (üksnes nn pehmed meetmed) ja investeeringute osa 70% (millest 35% moodustasid investeeringud sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse tugevdamise ning 35% investeeringud institutsioonide väljaarendamisse).

hulka mittekuuluvate riikidega tehtava koostööga seoses kaht olulist sõnumit. Kümme PHARE abi saavat riiki julgustati kasutama vastavate PHARE riiklike programmide vahendeid oma välispiiridel teostatavate piiriülese iseloomuga meetmete toetamiseks ja seega liidu tulevase välispiire märkivatel eraldusjoontel esinevate probleemide lahendamiseks. Peale selle soovitati Bulgaarial ja Rumeenial jätkuvalt finantseerida riiklike programmide vahenditest oma osalemist rahvusvahelises programmis Interreg III B või regioonidevahelises programmis Interreg III C.

Ehkki ühinemiseelse abi andmist Maltale, Küprosele ja Türgile reguleerivad erinevad määrused<sup>6</sup>, järgivad nende riikide 2003. aasta programmid üldjoontes PHARE metoodika ja komitoloogia tunnusjooni.

## 2.2. PHARE programmi summaarsed kulukohustused<sup>7</sup>

Kulukohustuste kogusumma oli 1 699 miljonit eurot, mis jagunes järgmiselt:

riiklikud programmid	1 223 miljonit €
piiriülene koostöö	161 miljonit €
regionaal- ja horisontaalprogrammid	187 miljonit €
tuumaohutus	128 miljonit €

Riiklikud programmid jagunesid järgmiselt:

Bulgaaria	€ 99 miljonit	Leedu	€ 67 miljonit
Tšehhi	€ 95 miljonit	Poola	€ 403 miljonit
Vabariik			
Eesti	€ 40 miljonit	Rumeenia	€ 272 miljonit
Ungari	€ 107 miljonit	Slovakkia	€ 57 miljonit
Läti	€ 46 miljonit	Sloveenia	€ 38 miljonit

Lisaks lepiti kokku **Maltale, Küprosele ja Türgile** antava ühinemiseelse abi programmides ja **Küprose põhjaosale** antavas spetsiaalses abipaketis:

Küpro- ros	€ 12 miljonit	Küprose põhjaosa	€ 12 miljonit
Malta	€ 13 miljonit	Türgi	€ 145 miljonit

Täpsemad andmed iga riigi PHARE programmi kohta on esitatud käesoleva aruande lisa riike käsitlevas I osas.

<sup>6</sup> 13. märtsil 2000. aastal vastu võetud määrus (EÜ) nr 555/2000 Küprose ja Malta kohta ja 30. detsembril 2001. aastal vastu võetud määrus (EÜ) nr 2500/2001 Türgi kohta.

<sup>7</sup> Täiendavad rahalised andmed PHARE programmi kohta on toodud lisa III osas.

### 2.3. Tehniline ja finantsabi

Kehtivate PHARE suuniste kohaselt kasutatakse ligikaudu 65% PHARE vahenditest institutsioonide väljaarendamiseks. Peamine institutsioonide väljaarendamise ja oskusteabe edastamise vahend on *mestimine* või *kergmestimine* (liikmesriikide asjatundjate lähetamine kandidaatriikidesse, et nad aitaksid seal arendada teatavate konkreetsete *acquis*' aspektide täitmise suutlikkust). Ülejäänud ligikaudu 35% PHARE vahenditest kasutatakse majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust soodustavate investeeringute tegemiseks.

Kui 2002. aastal koondati põhitähelepanu *tegevuskavade* koostamisele, milles nähti ette ühinemiseelselt nõutava haldus- ja kohtuorganite suutlikkusega seonduvad prioriteetsed meetmed, samuti kavade täitmisele suunatud konkreetsete meetmete rakendamisele, siis 2003. aastal oli põhirõhk majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamisel ja ühinemisjärgsete ELi vahendite kasutamise ettevalmistustel.

Tegelemaks selliste ühinemisega seotud esmatähtsate küsimustega, mille lahendamiseks pakub paremaid võimalusi vastavatest programmidest tulenev mastaabisääst, käivitati mitmed rohkem kui üht riiki katvad ehk horisontaalsed programmid. Nimetatud programmid hõlmasid VKEde arengut, kohalike omavalitsuste rahandust ja infrastruktuuri, TAIEXi tegevust, ühenduse komisjonides osalemist, tuumaohutust, väikeprojektide programmi, statistika-alast koostööd, keskkonnakaitset ning informatsiooni ja teabevahetuse programmi. Kõiki neid kirjeldatakse lähemalt lisa osades II.2.2.2 ja II.2.2.3.

### 2.4. Ühenduse ühinemiseelse abi kooskõlastamine

**SAPARDi**<sup>8</sup> (põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelse programmi) eesmärk on aidata kandidaatriikidel lahendada oma põllumajandussektorite ja maapiirkondade struktuurilisel kohandusel tekkivaid probleeme ning täita *acquis communautaire*'i ühtse põllumajanduspoliitika ja sellega seotud õigusaktide osas. SAPARDi tegevuse kohta saab põhjalikumat teavet SAPARDi 2003. aasta aruandest.

**ISPA**<sup>9</sup> (ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend) suund on eelkõige kandidaatriikide lähendamine ühenduse infrastruktuuri suhtes kehtivatele nõuetele. Selle kaudu rahastatakse ka suuremaid keskkonna ja transpordi infrastruktuuri projekte. ISPA tegevuse kohta saab põhjalikumat teavet ISPA 2003. aasta aruandest.

Täpsemad andmed PHARE, ISPA ja SAPARDi tegevuse kooskõlastamise kohta on toodud ühinemiseelse abi kooskõlastamist käsitlevas eraldi aastaaruandes. Komisjoni poolt direktorite tasandil moodustatud nimetatud kolme ühinemiseelse vahendi *kooskõlastuskomitee* koosolekuid on peetud kolmel korral.

Abi käsitlev ülddokument, milles komisjon annab teavet ühinemiseelse abi kooskõlastamise kohta ja pöörab peatähelepanu nimetatud kolme vahendiga seonduvatele riikide soovituslikele finantsnäitajatele, tegevuse kooskõlastamisele Euroopa Investeerimispanka (EIP) ja rahvusvaheliste finantsasutustega ja vahendite detsentraliseeritud haldamise osas saavutatud edule ning väljavaadetele, esitati PHARE korralduskomiteele 9. aprillil.

---

<sup>8</sup> Üldteavet saab ka põllumajanduse peadirektoraadi koduleheküljelt [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm)

<sup>9</sup> Üldteavet saab ka regionaalpoliitika peadirektoraadi koduleheküljelt [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/ispa/ispa\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm)

## **2.5. Koostöö Euroopa Investeerimispanga ja rahvusvaheliste finantsasutustega**

Koostöö EIP ja teiste rahvusvaheliste finantsasutustega jätkus vastavalt koostöö ja ühinemisele abi alasele vastastikuse mõistmise memorandumile.

Komisjoni talitused korraldavad programmide koostamise ja rakendamise seonduvate, samuti menetluslike küsimuste kooskõlastamiseks regulaarselt kohtumisi EIP ja teiste rahvusvaheliste finantsasutustega. 2004. aasta mais ELiga ühinevate riikide ühinemisele abilt ELi täisliikmelisusele ülemineku organiseerimiseks korraldas komisjon 26. märtsil 2004. aastal ka EÜ ja rahvusvaheliste finantsasutuste töörühma ning EÜ ja rahvusvaheliste finantsasutuste tippjuhtidest koosneva EÜ ja rahvusvaheliste finantsasutuste kõrgetasemelise töörühma nõupidamise.

PHARE jaoks oli peamiseks kaasfinantseerimise vahendiks jällegi VKE rahastamisvahend, milles osalevad EIP, EBRD ja Euroopa Nõukogu Arengupank/KfW. Eesmärk on jätkata rahandussektori võimekuse arendamise kaasfinantseerimist, et arendada VKEde ja omavalitsuste rahastamist (vastavalt VKE rahastamisvahendi omavalitsuste laenurahastu kaudu). 5. detsembril kiitis komisjon heaks kaks VKE rahastamisvahendit puudutavat PHARE 2003. aasta programmi, mis sisaldasid esmakordselt maaelu alaosa, mille abil saab läbi kohalike finantsvahendajate konkreetset suunata krediidisektori arengut maapiirkondades. Nende programmidega on seotud EBRD ja Euroopa Nõukogu Arengupank/KfW. Täpsemad andmed nende rahastamisvahendite kohta on toodud lisa osas II.2.2.3.

## **3. PROGRAMMIJUHTIMINE**

### **3.1. Lähemine laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemile (EDIS)**

EDIS tähendab ELi toetuse täielikku detsentraliseerimist, protsessi, millega ELi ühinemisele vahendite haldamine antakse üle kandidaatriikide valitsustele ja mille puhul komisjon ei korralda üksikute tehingute süstemaatilist eelkontrolli, piirdudes vaid järelkontrolliga, kuid vastutab lõppkokkuvõttes siiski uldeelarve täitmise eest.

2003. aastal kiirendati kõigis kandidaatriikides EDISE ettevalmistusi<sup>10</sup>. Üleminek EDISEle koosneb neljast etapist, mida kirjeldatakse komisjoni töödokumendis "Laiendatud detsentraliseerimise eeltööd" (mis saadeti kandidaatriikidele 2000. aastal) ja dokumendis "ISPA ja PHARE EDISEle ülemineku teedekaart" (saadeti kandidaatriikidele 2001. aastal).

Komisjon ja kandidaatriikide ning läbirääkijariikide valitsused jälgisid jätkuvalt nimetatud protsessi kulgu kõrgetasemeliste töörühmade (KTT) kaudu, mis moodustati 2002. aastal kõigis PHARE programmi riikides, et omada ülevaadet DHKle üleminekust ja anda ülemineku seotud küsimustes konkreetseid juhiseid.

Märtsis korraldati Brüsselis kandidaatriikide ja läbirääkijariikide vastavatele ametiisikutele riigihangete alane seminar. Sellel käsitleti Euroopa Ühenduste uldeelarve suhtes kohaldatava uue finantsmääruse<sup>11</sup> vastuvõtmisest tulenevate muutustega seotud küsimusi ja nende mõju ühinemisele projektidele, samuti 1. maist 2004. toimuvat üleminekut välisabi puhul kohaldatavatelt hanke-eeskirjadelt ELi riigihangete direktiividele.

<sup>10</sup> Erandiks oli Türgi, kus detsentraliseeritud rakendussüsteemile mindi üle 2003. aastal.

<sup>11</sup> Nõukogu 2002. aasta juuni määrus (EÜ) nr 1605/2002 – EÜT L248, 16.9.2002.

Kõnealuse algatuse järelmeetmena korraldas komisjon PHARE projektide tellijate töötajate kohapealset koolitamist ning koostas ja saatis laiali (SIGMA abiprogrammi kaudu) välisabi eeskirju ja ELi direktiive käsitleva võrdlusuuringu.

Kohustus kehtestada EDIS ühinemistähtjaks lisati ühinemisakti artiklisse 33 ja see andis EDISele ülemineku viimaste ettevalmistustööde läbiviimisele märgatava impulsi.

2003. aasta lõpuks oli olukord EDISele üleminekul 12 asjaosalises riigis järgmine:

- **Bulgaarias ja Rumeenias** oli toimunud edasimineku 1. etapi osas (vajakajäämistehindamine)
- **Poola ja Eesti** olid jõudnud lõpule 3. etapiga (nõuete täitmise hindamine), ei olnud aga teedekaardi 4. ja viimase etapi alustamiseks vajalikku taotlust veel komisjonile esitanud. Mõlemad riigid esitasid taotlused 2004. aasta alguses.
- **Tšehhi Vabariik, Ungari, Leedu, Läti, Slovakkia ja Sloveenia** olid esitanud komisjonile EDISe taotlused. Sellega käivitus nende jaoks viimane etapp ja algas komisjoni auditeerimistalituste korraldatav kontrollaudit. Auditi positiivsete tulemuste korral antakse vastavatele riikidele komisjoni otsusega luba EDISe kohaldamiseks, mis tähendab ühinemiseelsete vahendite haldamise eelkontrolli kaotamist. Novembris ja detsembris teostasid Laienemise peadirektoraadi audiitorid kohapealse kontrollauditi **Ungaris ja Sloveenias**. Nende auditite tulemused ei võimaldanud aga alustada menetlust komisjoni otsuse vastuvõtmiseks, millega kehtestataks EDIS enne ühinemistähtaega.
- **Maltal ja Küprosel** viidi läbi 2002. aasta auditite järelkontroll. Nende järelduste tulemused ei võimaldanud alustada menetlust komisjoni otsuse vastuvõtmiseks, millega kehtestataks EDIS enne ühinemistähtaega.

### 3.2. Kontroll ja hindamine

Kontrolli- ja hindamisfunktsiooni esimene eesmärk on kontrollida ja hinnata abisaajatele riikidele ühinemiseelsete eesmärkide täitmiseks antavat finantsabi, milleks hinnatakse programmide tulemuslikkust ja tehakse saadud kogemustest järeldused. Teine eesmärk on arendada kohapealset kontrollimis- ja hindamissuutlikkust kui üht vahendit riikide ühinemiseelse abi kasutamise haldamis- ja kontrollimisvõime tugevdamiseks.

#### 3.2.1. Eelhindamine

2004. aasta ja järgnevate PHARE programmide programmeerimismehhanismide eelhindamise aruandest ilmneb vajadus rakendada programmeerimisel strateegilisemat lähenemisviisi, eraldada projektide kavandamisele senisest rohkem ressursse ja teostada süstemaatilisemat kvaliteedikontrolli. Aruande tulemuseks oli tegevuskava koostamine ja aruandes toodud soovitude täitmisele suunatud järelmeetmete kavandamine<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sealhulgas mitmeaastaste programmide koostamise juhised, projektitoimikute täiustamine ja loogiliste raammatriksrite kasutamine.

### 3.2.2. Järelevalve ja vahehindamine

PHARE *järelevalve ja vahehindamise* programmi põhjal koostati erinevate riikide, valdkondade ja teemade lõikes umbes 123 PHARE programmide üksikaruannet. Lisaks sõlmiti 2003. aasta alguses Türgile antava ühinemiseelse abi vahehindamise leping ja viidi sisse vahehindamise programm ka Maltal ning Küprosel.

Vahehindamise tulemused näitasid, et üldjoontes on PHARE programmi tulemuslikkus rahuldav. Projektide prioriteetid olid ühinemispartnerluste, korraliste aruannete ja tegevuskavade prioriteetidega kooskõlas. Vahehindamist ennast loetakse nüüd kõikjal projektijuhtimistsükli lahutamatuks osaks. Hindamise käigus tehtud järelduste ja soovitude järgimine tõi kaasa hulganisti kasulikke tulemeid ja hindamiskultuuri laialdase levimise. Täpsemalt kirjeldatakse uutes liikmesriikides korraldatud vahehindamist lisa osas II.3.

### 3.2.3. Järelhindamine

2003. aastal läbi viidud PHARE 1997/98. aasta riiklike programmide *järelhindamine* näitas PHARE väga suurt aktuaalsust, kuna selle raames tegeldi probleemidega, mis “kujutasid endast ühinemise jaoks üli- või üsnagi olulisi takistusi”, suurimat mõju *acquis’le* orienteeritud poliitikavaldkondadele (kolmas Kopenhageni kriteerium) ja komisjoni talituste tugevat domineerimist programmide koostamise protsessis, milles osaliselt kajastub kandidaatriikide nõrkus programmide koostamise vallas. Vt ka lisa, osa II.3.

## 3.3. Muu tegevus

2004. aasta programmide kvaliteedi tõstmiseks ja kohapealse järelevalve- ning hindamissuutlikkuse parandamise toetamiseks astusid komisjoni talitused veel mitmeid muid samme. Konkreetsed tegevused on ära toodud lisa osas II.3.3.