



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 1.3.2005
COM(2005) 64 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**ROCZNE SPRAWOZDANIE DOTYCZĄCE PROGRAMU PHARE I
INSTRUMENTÓW PRZEDAKCESYJNYCH DLA CYPRU, MALTY I TURCJI W
2003 R.**

{SEC(2005) 273}

WSTĘP

Niniejszy dokument jest rocznym sprawozdaniem Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, oceniającym przebieg programu Phare w dziesięciu krajach-beneficjentach, a także dokumentem dotyczącym instrumentów przedakcesyjnych dla Cypru, Malty i Turcji.

Dokument techniczny przedstawiony w Załączniku do niniejszego sprawozdania zawiera części na temat programowania i wdrażania programu Phare w każdym z 13 krajów-beneficjentów.

1. ROK OBJĘTY PRZEGLĄDEM

1.1. Najważniejsze wydarzenia procesu rozszerzenia w 2003 r.

W następstwie podjętej w 2002 r. na szczycie w Kopenhadze decyzji o przystąpieniu 10 nowych Państw Członkowskich (**Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia**) dnia 1 maja 2004 r., 16 kwietnia 2003 r. podpisano w Atenach Traktat o Przystąpieniu oraz Akt Przystąpienia, a następnie skierowano je do ratyfikacji przez aktualne i przystępujące Państwa Członkowskie zgodnie z procedurą ratyfikacyjną każdego z tych Państw.

Od chwili podpisania Traktatu o Przystąpieniu, państwa przystępujące uczestniczą jako „aktywni obserwatorzy” w pracach organów Rady, a także komitetów, którym przewodzi Komisja Europejska.

W celu dostarczenia zrównoważonych informacji na temat procesu rozszerzenia, Komisja przyjęła *Strategię Komunikatów o Rozszerzeniu* skierowaną do obywateli UE, a także do społeczności nowych państw członkowskich.

W odniesieniu do pozostałych państw kandydujących, w raporcie okresowym przyjętym w dniu 5 listopada 2003 r. Komisja uznała, że **Bulgaria i Rumunia** w dalszym ciągu spełniały kryteria polityczne, natomiast nie spełniły jeszcze całkowicie kryteriów gospodarczych. Oba państwa czynią znaczne postępy i znajdują się na drodze wymaganego dostosowania prawnego, mimo to oczekuje się, że podejmą stały wysiłek w kierunku rozwinięcia wystarczającej zdolności administracyjno-prawnej w celu zapewnienia właściwego wdrożenia *acquis*. Aby wesprzeć wymienione państwa w ich staraniach, 14 kwietnia Rada przyjęła zrewidowane Partnerstwa dla Członkostwa, w oparciu o wnioski przedstawione przez Komisję. Ponadto pomoc przedakcesyjna została znacznie zwiększona.¹

Jeżeli chodzi o **Turcję**, rząd przyspieszył wprowadzanie reform oraz poczynił znaczące starania w kierunku osiągnięcia zgodności z politycznymi kryteriami z Kopenhagi, a także znaczny postęp w dążeniu do spełnienia kryteriów gospodarczych. W raporcie wskazano jednak także na potrzebę dalszych starań w niektórych dziedzinach, takich jak sprawowanie cywilnej kontroli nad wojskiem oraz zagwarantowanie podstawowych wolności, w tym wolności religii. Zrewidowane *Partnerstwo dla Członkostwa* dostarczające szczegółowych

¹ Wzrost średnio o 30% w okresie 2004-2006, stanowiący średni budżet roczny w wysokości 400 mln EUR dla Bulgarii oraz do 1 mld EUR dla Rumunii.

wytycznych w sprawie obszarów wymagających dalszych reform przyjęto w kwietniu 2003 r. Zawierało ono wniosek o zwiększenie wsparcia finansowego w celu osiągnięcia całkowitego budżetu 1050 mln EUR w ciągu trzech lat.

W tym kontekście należy również wspomnieć, że **Chorwacja** wystąpiła o członkostwo w lutym 2003 r. i otrzymała status państwa kandydującego w dniu 18 czerwca 2004 r.

1.2. Najważniejsze konkluzje Rad Europejskich w 2003 r.

W odniesieniu do **Bułgarii i Rumunii**, *Rada Europejska* obradująca w *Brukseli* przyjęła w dniu 12 grudnia ustalenia i zalecenia pochodzące ze sprawozdań monitorujących Komisji, dokumentu strategicznego i raportów okresowych przyjętych przez Komisję w listopadzie. Rada wezwała Komisję do przedstawienia na początku 2004 r. wniosku w sprawie ram finansowych dla Bułgarii i Rumunii, na podstawie którego możliwe byłoby sporządzenie na wiosnę 2004 r. poprawionych projektów wspólnych stanowisk w rozdziałach, które pozostają otwarte. Rada odnotowała, iż Komisja zamierza oprzeć wspomniany wniosek na zasadach i metodach stosowanych w negocjacjach z dziesięcioma przystępującymi krajami. O ile Phare przygotowuje państwa kandydujące do przystąpienia do UE, jego celem jest również łączenie wsparcia przedakcesyjnego z funduszami strukturalnymi. Dodatkowe informacje znajdują się w Załączniku, część II.1.

W stosunku do **Cypru**, podczas szczytu *Rady Europejskiej w Salonikach* przyjęto komunikat Komisji zatytułowany „*Sposoby promowania rozwoju gospodarczego północnej części Cypru oraz zbliżania go do Unii*”. Komisja wnioskowała o aktywność w udzielaniu wsparcia finansowego na rzecz rozwoju gospodarczego tureckim, północnym częściom Cypru, tak aby promować wymianę handlową z północnym Cyprzem i zbliżać go do Unii.

2. WDRAŻANIE PROGRAMÓW: ZARYS OGÓLNY

2.1. Wdrażanie wytycznych Phare

Rok 2003 był ostatnim rokiem programowania wsparcia przedakcesyjnego dla 10 nowych Państw Członkowskich. Od 2004 r. programowanie wsparcia przedakcesyjnego obejmuje wyłącznie Bułgarię i Rumunię.

Programowanie to zostało oparte na Wytycznych Phare², poddanych przeglądowi 6 września 2002 r.³ wraz z przyjęciem przez Komisję strategii doraźnego stopniowego wycofywania Phare, tak aby podolać trudom bezprecedensowego przejścia ze wsparcia przedakcesyjnego na pomoc z funduszy strukturalnych, a także aby towarzyszyć zmianom wprowadzanym do rozporządzenia (WE) nr 2760/98 o *współpracy transgranicznej* (CBC) w celu wypracowania jednolitego podejścia wymaganego w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego oraz w celu położenia nacisku na przejście na system EDIS (zob. także punkt 3.1.).

22 grudnia wytyczne zostały poddane dalszemu przeglądowi, w związku z komunikatem⁴ definiującym na nowo pojęcie „rozwoju instytucjonalnego”⁵ oraz podkreślającym potrzebę

² (SEC (1999) 1596), przyjęte przez Komisję dnia 13 października 1999 r.

³ C(2002) 3303-2

⁴ C (2003) 4906

⁵ Orientacyjnie, 65% środków Phare jest obecnie przeznaczanych na „rozwój instytucjonalny” (obejmujący w 30% środki „miękkie”, np. know-how, a w 35% środki „twarde”, np. inwestycje w

przyspieszenia decentralizacji odpowiedzialności finansowej i odpowiedzialności związanej z zarządzaniem funduszami na kraje-beneficjentów.

Strategia stopniowego wycofywania Phare była w dalszym ciągu wdrażana w celu umożliwienia sprawnego przejścia państwom przystępującym 1 maja 2004 r.

Oprócz poprawki do rozporządzenia o współpracy transgranicznej, poddane przeglądowi Wytyczne Phare przekazują dwa istotne przesłania związane z ponadnarodową i międzyregionalną współpracą oraz współpracą z państwami spoza UE i państwami niekandydującymi: 10 państw korzystających z Phare zachęcano do korzystania z funduszy z Narodowych Programów Phare do wspierania działań o charakterze transgranicznym na swoich granicach zewnętrznych tak, aby przeciwdziałać powstawaniu ewentualnych linii podziału na przyszłych granicach Unii. Ponadto zezwolono Bułgarii i Rumunii na dalsze korzystanie z funduszy z Narodowych Programów Phare przy finansowaniu współpracy w programach Interreg III B (ponadnarodowy) lub Interreg III C (międzyregionalny).

Pomimo, iż wsparcie przedakcesyjne dla Malty, Cypru i Turcji regulują odrębne przepisy,⁶ programy tych państw na rok 2003 w szerokim zakresie wykorzystują metodologię i komitologię Phare.

2.2. Całkowita kwota zobowiązań Phare⁷

Całość zobowiązań na kwotę 1 699 mln EUR, obejmujących:

programy krajowe	1 223 mln EUR
współpraca transgraniczna	161 mln EUR
programy regionalne i horyzontalne	187 mln EUR
bezpieczeństwo jądrowe	128 mln EUR

Programy narodowe zostały podzielone następująco:

Bułgaria	99 mln EUR	Litwa	67 mln EUR
Czechy	95 mln EUR	Polska	403 mln EUR
Estonia	40 mln EUR	Rumunia	272 mln EUR
Węgry	107 mln EUR	Słowacja	57 mln EUR
Łotwa	46 milionów EUR	Słowenia	38 milionów EUR

sprzęt). Taki podział kontrastuje z poprzednim podziałem, gdzie 30% przeznaczonych było na rozwój instytucjonalny (wyłącznie środki „miękkie”), a 70% na inwestycje (składające się w 35% z inwestycji w spójność społeczno-gospodarczą oraz w 35% z inwestycji w rozwój instytucjonalny).

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 555/2000, przyjęte dnia 13 marca 2000 r. dla Cypru i Malty, rozporządzenie (WE) nr 2500/2001, przyjęte dnia 30 grudnia 2001 r. dla Turcji.

⁷ Dodatkowe informacje finansowe na temat PHARE znajdują się w Załączniku, część III.

Ponadto przyznano wsparcie z programów przedakcesyjnych dla **Malty, Cypru i Turcji** oraz specjalny pakiet pomocowy dla **północnej części Cypru**:

Cypr	12 mln EUR	Cypr Północny	12 mln EUR
Malta	13 mln EUR	Turcja	145 mln EUR

Szczegółowe informacje na temat Phare w każdym z tych państw znajdują się w Załączniku do niniejszego sprawozdania, część I - poświęcona poszczególnym państwom.

2.3. Pomoc finansowa i techniczna

Aktualne Wytyczne Phare stanowią, że około 65% środków Phare przeznacza się na rozwój instytucjonalny. Głównym instrumentem rozwoju instytucjonalnego i przekazywania know-how są programy *Twinning* lub *Twinning Light* (oddelegowywanie ekspertów z Państw Członkowskich do państw kandydujących mające wspomóc zdolność wdrażania specyficznych aspektów *acquis*). Pozostały wskaźnik 35% środków Phare jest zarezerwowanych na inwestycje, których przeznaczeniem jest promowanie spójności gospodarczej i społecznej (SGS).

W następstwie starań ukierunkowanych w 2002 r. na ustanowienie **planów działań** dla podjęcia priorytetowych działań w związku z potrzebą osiągnięcia zdolności administracyjno-prawnej przed przystąpieniem, a także po wdrożeniu specyficznych środków zmierzających do ich wykonania, w 2003 r. skoncentrowano się na wspieraniu spójności gospodarczej i społecznej oraz na przygotowaniach do korzystania z poakcesyjnych funduszy UE.

Aby sprostać pojawiającym się wysoko priorytetowym problemom związanym z przystąpieniem, którym można by stawić czoło dzięki korzyściom skali programów wielonarodowych lub horyzontalnych, wprowadzono szereg takich programów. Programy te obejmowały rozwój MŚP, infrastrukturę gmin, finanse gmin, operacje TAIEX-u, współpracę w Komitetach wspólnotowych, bezpieczeństwo jądrowe, program małych projektów, współpracę statystyczną, ochronę środowiska oraz program informacyjno-komunikacyjny. W celu uzyskania szczegółowych informacji o tych działaniach, zob. Załącznik, części II.2.2.2. i II.2.2.3.

2.4. Koordynacja wspólnotowej pomocy przedakcesyjnej

SAPARD⁸ (Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) ma na celu wspomóc państwa kandydujące w rozwiązywaniu problemów strukturalnego dostosowania ich sektorów rolniczych i obszarów wiejskich, a także we wdrażaniu *acquis communautaire* w zakresie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej i związanego z nią prawodawstwa. Szczegółowe informacje na temat działań SAPARD-u można znaleźć w rocznym sprawozdaniu z działalności SAPARD-u za 2003 r.

ISPA⁹ (Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej) zwrócony jest głównie w kierunku dostosowania państw ubiegających się o członkostwo do standardów infrastruktury Wspólnoty. Finansuje on także w dużym stopniu infrastrukturę ochrony środowiska i

⁸ W celu uzyskania ogólnych informacji, zob. także stronę internetową DG ds. Rolnictwa http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁹ W celu uzyskania ogólnych informacji, zob. także stronę internetową DG ds. Polityki Regionalnej http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm

transportową. Szczegółowe informacje na temat ISPA można znaleźć w rocznym sprawozdaniu z działalności ISPA za 2003 r.

Oddzielne sprawozdanie roczne z koordynacji pomocy przedakcesyjnej zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat koordynacji pomiędzy programami Phare, ISPA i SAPARD. Działający w obrębie Komisji, na szczeblu Dyrektorów, *Komitet Koordynacyjny* dla 3 instrumentów przedakcesyjnych, zebrał się trzykrotnie.

„Ogólny dokument o wsparciu”, w którym Komisja informuje o koordynacji pomocy przedakcesyjnej, a w szczególności o indykatorywnych danych finansowych dla każdego państwa w odniesieniu do tych trzech instrumentów, mówiący także o koordynacji współpracy z EBI i MIF oraz o postępie i perspektywach zdecentralizowanego zarządzania, został przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Zarządzającego Programem Phare w dniu 9 kwietnia.

2.5. Współpraca z EBI oraz z Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi

Współpraca z EIB oraz z innymi MIF była kontynuowana w ramach „Protokołu ustaleń w sprawie współpracy w pomocy przedakcesyjnej”.

Służby Komisji organizują okresowo spotkania z EBI oraz z innymi MIF, aby koordynować kwestie związane z programowaniem i wdrażaniem, jak również kwestie proceduralne. Aby przygotować przejście od wsparcia przedakcesyjnego do pełnego członkostwa w UE dla państw przystępujących w maju 2004 r., 26 marca 2004 r. Komisja przewodniczyła także grupie roboczej WE/MIF oraz grupie wysokiego szczebla WE/MIF, których prace odbywają się w formie spotkań pracowników wyższego szczebla zarządzania WE i wszystkich MIF.

Dla PHARE podstawowym instrumentem współfinansowania był ponownie Program finansowania małych i średnich przedsiębiorstw (SME Facility), w którym mają udział EBI, EBOiR i Bank Rozwoju Rady Europy/KfW. Celem jest dalsze finansowanie poprawy zdolności sektora finansowego w celu rozszerzenia finansowania małych i średnich przedsiębiorstw (poprzez instrument pożyczkowy MŚP) oraz finansowania gmin (poprzez instrument pożyczkowy dla gmin). 5 grudnia Komisja zatwierdziła dwa programy PHARE dotyczące finansowania MŚP na rok 2003 zawierające po raz pierwszy element „Rural Sub-Window” pozwalający na specyficzne ukierunkowanie rozwoju wiejskiego sektora kredytów wśród lokalnych pośredników finansowych. Zaangażowanymi MIF są EBOiR oraz BRRE/KfW. W celu uzyskania szczegółowych informacji na temat tych instrumentów, zob. Załącznik, część II.2.2.3.

3. ZARZĄDZANIE PROGRAMEM

3.1. W kierunku Poszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania (EDIS)

EDIS służy całkowitej decentralizacji pomocy UE oznaczającej proces, dzięki któremu zarządzanie przedakcesyjnymi funduszami UE jest przekazywane administracjom państw kandydujących, gdzie Komisja nie przeprowadza systematycznych kontroli ex-ante pojedynczych transakcji, ale ogranicza się do kontroli ex-post, zachowując ostateczną odpowiedzialność za ogólne wykonanie budżetu.

W 2003 r. przyspieszono przygotowania państw kandydujących do uczestnictwa w EDIS.¹⁰ Przejście na EDIS to proces złożony z 4 etapów, opisanych w dokumencie roboczym Komisji „Przygotowanie do rozszerzonej decentralizacji” (przesłanym państwom kandydującym w 2000 r.) oraz w dokumencie „EDIS - mapa drogowa dla ISPA i Phare” (przesłanym państwom kandydującym w 2001 r.).

Komisja i administracje krajowe w państwach kandydujących i przystępujących w dalszym ciągu monitorowały ten proces poprzez grupy robocze wysokiego szczebla (HLWG) ustanowione w 2002 r. we wszystkich państwach objętych Phare, aby nadzorować przejście na EDIS oraz dostarczyć konkretne wytyczne w szczegółowych kwestiach dotyczących przejścia na EDIS.

W marcu zorganizowano w Brukseli seminarium dotyczące zamówień publicznych dla właściwych kadr administracji krajowych w państwach kandydujących i przystępujących. Obejmowało ono zagadnienia związane ze zmianami spowodowanymi wprowadzeniem nowego rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹¹ oraz ich wpływ na projekty przedakcesyjne, a także przejście od stosowania reguł udzielania zamówień publicznych dotyczących pomocy zewnętrznej do stosowania dyrektyw UE w zakresie zamówień publicznych od 1 maja 2004 r.

Komisja kontynuowała tę inicjatywę w postaci wewnątrz krajowych szkoleń dla kadr organizowanych w jednostkach zamawiających Phare oraz poprzez opracowanie i upowszechnienie studium porównawczego (dzięki wsparciu SIGMA) zasad pomocy zewnętrznej i dyrektyw UE.

Obowiązek wprowadzenia EDIS przed datą przystąpienia został zawarty w Akcie Przystąpienia (art. 33) i stanowił wyraźny impuls w końcowych przygotowaniach do przejścia na EDIS.

Dla 12 zainteresowanych państw stan zaawansowania prac nad EDIS pod koniec 2003 r. był następujący:

- **Bulgaria i Rumunia** poczyniły dalsze postępy na etapie 1 (ocena luk).
- **Polska i Estonia** zakończyły etap 3 (ocena spełnienia wymogów), ale nie złożyły jeszcze do Komisji wniosków o akredytację EDIS wymaganych do rozpoczęcia końcowego, 4 etapu mapy drogowej. Obydwa wnioski zostały złożone na początku 2004 r.
- **Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry** złożyły do Komisji wymagane wnioski o akredytację EDIS, co spowodowało rozpoczęcie ostatniego etapu i przystąpienie do audytu sprawdzającego przez służby Komisji ds. audytu. Uzyskanie oceny pozytywnej doprowadziłoby do przyznania akredytacji EDIS w postaci decyzji Komisji, z nakazem przeprowadzenia kontroli ex-ante z zarządzania funduszami przedakcesyjnymi. W listopadzie i grudniu audytorzy z DG ds. Rozszerzenia rozpoczęli wykonywanie audytów sprawdzających na **Węgrzech** i w **Słowenii**. Wyniki tych audytów nie doprowadziły jednak do

¹⁰ Z wyjątkiem Turcji, która przeszła na zdecentralizowany system wdrażania w 2003 r.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1605/2002 z czerwca 2002 r. - Dz.U. L 248 z 16.9.2002.

wszczęcia procedury zmierzającej do przyjęcia przez Komisję decyzji o przyznaniu akredytacji EDIS przed datą przystąpienia.

- Na **Malcie** i **Cyprze** kontynuowano kontrole z audytów za rok 2002. Wyniki tych audytów nie doprowadziły jednak do wszczęcia procedury zmierzającej do przyjęcia przez Komisję decyzji o przyznaniu akredytacji EDIS przed datą przystąpienia.

3.2. Monitorowanie i ocena

Funkcje monitorowania i oceny mają na celu przede wszystkim monitorowanie i ocenę pomocy finansowej udzielanej krajom-beneficjentom dla osiągnięcia celów przedakcesyjnych poprzez ocenę wykonywania programów oraz korzystanie ze zdobytego w ten sposób doświadczenia. Drugim celem jest wspieranie rozwoju lokalnej zdolności do monitorowania i oceny jako środków mających wzmocnić zdolność państw do zarządzania pomocą przedakcesyjną i kontroli nad nią.

3.2.1. Ocena ex-ante

Sprawozdanie z oceny ex-ante mechanizmów programowania dla Phare na rok 2004 i dalsze lata wykazało potrzebę bardziej strategicznego podejścia do programowania, zwiększenia środków na opracowanie projektów i wprowadzenie bardziej systematycznej kontroli jakości. W celu wykonania zaleceń sprawozdania opracowano plan działań i środki następcze¹².

3.2.2. Monitorowanie i ocena realizacji

Plan *monitorowania i oceny realizacji* Phare przyniósł około 123 krajowych, sektorowych i tematycznych sprawozdań z realizacji projektów Phare. Ponadto, na początku 2003 r. zlecono wykonanie oceny realizacji (OR) przedakcesyjnego programu pomocowego dla Turcji, wprowadzono także plan OR dla Malty i Cypru.

Wyniki oceny realizacji wykazały ogólnie, że wyniki programu Phare były zadowalające. Priorytety projektów odpowiadały priorytetom zawartym w Partnerstwach dla Członkostwa, raportach okresowych i planach działań. Ocena realizacji sama w sobie jest obecnie szeroko stosowana jako część integralna cyklu zarządzania projektem. Wdrożenie ustaleń i zaleceń oceny wywołało lawinę dobroczynnych skutków oraz doprowadziło do rozpowszechnienia się kultury oceniania. Szczegółowe informacje dotyczące OR w nowych Państwach Członkowskich znajdują się w Załączniku, część II.3.

3.2.3. Ocena ex-post

Przeprowadzona w 2003 r. *ocena ex-post* programów krajowych Phare za lata 1997-98 wykazała ogromne znaczenie Phare dla rozwiązania problemów stanowiących „bardzo poważne lub raczej poważne przeszkody na drodze do przystąpienia”, najwyższy wpływ w dziedzinach polityki związanych z *acquis* (trzecie kryterium z Kopenhagi) oraz silną dominację służb Komisji w procesie programowania, odzwierciedlającą częściowo słabości państw kandydujących w tym zakresie. Zob. także Załącznik, część II.3.

¹² Włączając wytyczne wieloletniego programowania, udoskonalenie kart projektowych oraz wprowadzenie tablic Logframe.

3.3. Inne działania

Służby Komisji podjęły także szereg innych działań mających na celu poprawę jakości programów na rok 2004 oraz wspomaganie rozwoju lokalnej zdolności monitorowania i oceny. Opis szczegółowych działań znajduje się w Załączniku, część II.3.3.