



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 30.11.2006
COM(2006)746 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**SPLOŠNO POROČILO
O PREDPRISTOPNI POMOČI
(PHARE – ISPA – SAPARD)
V LETU 2005**

{SEC(2006)1546}

1. POVZETEK

To je šesto poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu, ki zajema dejavnosti, financirane iz treh predpristopnih instrumentov, Phare, ISPA in SAPARD, v letu 2005. Poročilo je usmerjeno na usklajevanje med temi instrumenti v skladu s členom 13 „Uredbe Sveta o usklajevanju predpristopne pomoči“ (ES) št. 1266/99¹ (v nadaljevanju „Uredba o usklajevanju“). V skladu s pozitivnim izidom pristopnih pogajanj v Kopenhagnu leta 2002 je bila posebna pozornost posvečena ustvarjanju upravnih zmogljivosti, potrebnih za uspešno izvajanje pravnega reda in sodelovanje držav kandidatk pri sedanjih ali prihodnjih programih Evropske skupnosti od pristopa dalje.

Prednostni ukrepi **Phare** so usmerjeni v sprejem pravnega reda Skupnosti, bodisi z izboljšanjem upravnih zmogljivosti bodisi s podporo s tem povezanih naložb. Obenem Phare podpira tudi gospodarsko in socialno kohezijo.

ISPA (Instrument za predpristopno strukturno politiko) financira večje projekte na področju okoljske in transportne infrastrukture.

SAPARD (Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja) je namenjen financiranju razvoja kmetijstva in podeželja.

Podatki o finančnih sredstvih v zvezi s predpristopnimi instrumenti so navedeni v delu 5 „Finančni pregled“.

Usklajevanje teh treh instrumentov je zagotovljeno z razdelitvijo pristojnosti med njimi. Usklajevanje med zadevnimi službami Komisije zagotavlja odbor na ravni direktoratom. Upravnemu odboru Phare, ki pomaga Komisiji pri usklajevanju predpristopnih instrumentov, je bil maja 2006 predložen „Dokument splošne pomoči“, ki zajema vse tri predpristopne instrumente. Na državni ravni je Komisija spodbujala države prosilke h krepitvi medresorskega usklajevanja, ki je ključni predpogoj za uspešno prihodnje upravljanje strukturnih skladov.

2. SPLOŠNI OPIS DELOVANJA PREDPRISTOPNIH INSTRUMENTOV

2.1. Prezem obveznosti in prenos sredstev

Preden se sredstva skladov EU lahko prenesejo, so potrebni: (1) okvirni sporazum, (2) sklep Komisije za razporeditev v proračun in (3) letni dvostranski finančni sporazum ali memorandum, ki določa finančno obveznost Skupnosti za zadevni ukrep v dobro države prejemnice, tj. določa pravice in obveznosti obeh strank. Vendar pa se postopki, ki vodijo do sprejetja odločitve in dodelitve sredstev za sredstva med posameznimi instrumenti razlikujejo. Podrobne informacije o postopkih financiranja za vsak instrument so na voljo v Prilogi 1.1.

2.2. Strukture izvajanja v državah kandidatkah

Sredstva iz predpristopnih instrumentov pritekajo preko Nacionalnega sklada, ki ga ustanovi ministrstvo za finance v vsaki državi in je v pristojnosti nacionalnega odredbodajalca.

¹ Objavljeno v UL L 161, 21.6.1999, str. 68.

Dejansko izvajanje Phare in ISPA poteka v izvajalskih agencijah (kot je Centralna finančna in pogodbeni enota – CFPE), ki prejemajo sredstva iz Nacionalnega sklada². SAPARD izvaja posebna agencija SAPARD, ki prejema sredstva iz Nacionalnega sklada.

2.3. Decentralizacija izvajanja v skladu s členom 12 Uredbe o usklajevanju³

Decentralizacija je postopek, v okviru katerega se upravljanje sredstev EU prenese na upravno raven držav kandidatk.

Phare in ISPA sta se leta 2005 izvajala v okviru decentraliziranega sistema izvajanja (DIS), razen v Hrvaški. DIS pomeni, da je pri postopkih za upravljanje ukrepov ali projektov, ki jih financirata ISPA ali Phare, potreben predhodni nadzor, tj., da odločitve glede razpisov in oddaje naročil sprejema naročnik in jih predloži v odobritev delegaciji ES v državi upravičenki. Tako morajo delegacije ES odobriti dokumentacijo v zvezi z oddajo naročil pred začetkom razpisnih postopkov ali podpisom pogodb.

Hrvaška je Komisiji v drugem četrtletju leta 2005 predložila zahtevek za akreditacijo svojega sistema DIS za Phare in ISPA. V skladu s tem so revizijske službe Komisije (Generalnega direktorata za širitev in Generalnega direktorata za regionalno politiko) ocenile zmogljivosti upravljanja nacionalnih in področnih programov/projektov, postopke finančnega nadzora ter strukture, ki se nanašajo na javne finance na Hrvaškem. Na podlagi te ocene se je Komisija februarja 2006 odločila prenesti upravljanje programov Phare⁴ in ISPA na delno decentralizirani osnovi na hrvaški organ, imenovan v okviru Ministrstva za finance.

Na drugi strani pa se SAPARD izvaja popolnoma decentralizirano (EDIS = razširjen decentralizirani sistem izvajanja). Namen EDIS je popolna decentralizacija podpore EU, in sicer s prenosom upravljanja predpristopnih sredstev EU na upravno raven držav kandidatk, pri čemer Komisija ne izvaja sistematičnega predhodnega nadzora nad posameznimi transakcijami, ampak samo naknadni nadzor, medtem ko ohranja glavno odgovornost za izvrševanje splošnega proračuna.

Prenos pristojnosti za upravljanje DIS in EDIS zahteva od vsake države vzpostavitev ustreznih sistemov upravljanja in nadzora, ki jih mora na nacionalni ravni odobriti nacionalni odredbodajalec. Ko so izpolnjeni ti pogoji, Komisija preveri skladnost pred sprejemom sklepa Komisije o prenosu finančnega upravljanja.

Medtem ko sta se Phare in ISPA v letu 2005 v Bolgariji in Romuniji še vedno izvajala s pomočjo DIS, je bil v teh dveh državah opazen dodaten napredek glede prehoda na EDIS na podlagi Uredbe o usklajevanju, akreditacije EDIS pa so bile načrtovane za poletje 2006. Prehod na EDIS za Phare in ISPA poteka v 4 fazah, ki so opisane v delovnem dokumentu Komisije „Priprava na razširjeno decentralizacijo“ in dokumentu „Načrt prehoda na EDIS za ISPA in Phare“. Načrt določa stopnje, ki vodijo do uvedbe EDIS. Stopnje 1 do 3 so v pristojnosti držav kandidatk in zajemajo oceno vrzeli, odpravljanje vrzeli in oceno ustreznosti sistemov upravljanja in nadzora. Stopnja 4 je priprava na sklep Komisije in je v pristojnosti Komisije. Ta sklep se sprejme po temeljitnem pregledu, ki vključuje revizijski pregled sistemov upravljanja in nadzora na kraju samem, kot so opisani v prijavi za EDIS, ki jo Komisiji predloži nacionalni odredbodajalec.

² Razen če Nacionalni sklad deluje kot plačilni posrednik v imenu izvajalske agencije.

³ Člen 12 Uredbe o usklajevanju določa pravno podlago za „opustitev zahteve po predhodni odobritvi Komisije pri izbiri projekta, javnega razpisa in sklepanja pogodb držav prosilk“.

⁴ Prav tako pa decentralizacijo večine preostalih CARDS projektov na CFPE.

Za več informacij o EDIS glej Prilogo 1.2.

3. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

3.1. PHARE

Izvajanje programov Phare se strukturirano spremlja in vrednoti. Skupni nadzorni odbor v vsaki državi podpirajo sektorski nadzorni pododbori, ki se sestajajo dvakrat na leto.

V novih državah članicah ureja sistem Skupnega nadzornega odbora (SNO) revidiran mandat SNO, ki je začel veljati maja 2004 in katerega glavna naloga je nadaljnja okrepitev spremljevalne naloge SNO, prav tako pa tudi s tem povezane obveznosti poročanja Komisiji. V skladu s tem so leta 2005 vse nove države članice SNO predstavile svoja poročila o stanju izvajanja glede pomoči Phare, ki so potrdila ugotovitve spremljevalnih poročil in poročil vmesnega vrednotenja ter finančna poročila. V Bolgariji in Romuniji je sistem Skupnega nadzornega odbora/sektorskih nadzornih pododborov (SNO/SNPO) uveljavljen že od leta 2001. Na Hrvaškem so sistem SNO/SNPO začeli testirati leta 2005, na sestankih pa so bili obravnavani decentralizirani projekti CARDS.

Sistem spremljanja in vmesnega vrednotenja vključuje postopno decentralizacijo pristojnosti spremljanja in vmesnega vrednotenja na raven držav kandidatk, skupaj z akreditacijama DIS in EDIS. Leta 2005 so vse države članice vzpostavile svoje decentralizirane strukture za spremljanje in vmesno vrednotenje. Čeprav je bila pristojnost za spremljanje v Bolgariji in Romuniji decentralizirana leta 2001, je vmesno vrednotenje ostalo centralizirano. Kot del priprave na decentralizacijo vmesnega vrednotenja sta obe državi leta 2005 začeli pripravljati osnutke akcijskih načrtov za decentralizirano spremljanje in vmesno vrednotenje. Hrvaška se je začela pripravljati na decentralizacijo spremljanja.

Centralizirano vmesno vrednotenje Generalnega direktorata za širitev je leta 2005 ustvarilo 27 posameznih državnih, področnih, ad-hoc ali tematskih poročil o pomoči Phare v Bolgariji in Romuniji. Glavna sporočila teh poročil so:

- cilji so previsoko zastavljeni/preveč nejasni/nenatančni, zato jih je treba preoblikovati, da bodo izvedljivi;
- zmogljivosti za vzpostavitev večletnega načrtovanja programov in oblikovanja projektne dokumentacije so nezadostne;
- učinkovitost večletnega načrtovanja je zmanjšana, ker se kopičijo zamude pri izvedbah;
- trajnost je v nevarnosti zaradi omejenih absorpcijskih sposobnosti ustanov in zaradi premajhnega napredka glede reforme javne uprave;
- Phare je bil do sedaj le delno učinkovit pri pripravi upravičenk na strukturne sklade;
- skupna učinkovitost programa tesnega medinstitucionalnega sodelovanja je zadovoljiva.

3.2. ISPA

Za spremljanje in vrednotenje vseh projektov v okviru ISPA se uporabljajo določbe iz Uredbe o ISPA in iz Finančnega sporazuma. Napredek pri izvajanju preverjajo službe Komisije zlasti prek nadzornih odborov sistematično dvakrat na leto in v rednih časovnih obdobjih.

Zahteve za *naknadno vrednotenje* so navedene v oddelku XIII Priloge k Finančnemu memorandumu, ki ga za vsak projekt skleneta Komisija in država upravičenka do pomoči ISPA. V tem oddelku je navedeno, da bosta Komisija in država upravičenka po končanem projektu ovrednotili učinek projekta in način izvedbe projekta. Ker v letu 2005 ni bil končan noben projekt, se v navedenem letu ni izvedlo nobeno naknadno ocenjevanje.

3.3. SAPARD

Za spremljanje in vrednotenje izvajanja programov SAPARD se uporabljajo določbe iz „večletnih finančnih sporazumov“. Leta 2004 se je vsak nadzorni odbor sestel najmanj enkrat. Komisija je z državami upravičenkami še naprej tesno sodelovala na področju prilagajanja in delovanja sistemov spremljanja in vrednotenja. Štirinajst sestankov nadzornega odbora v letu 2005 je ponudilo dobro priložnost za razpravljanje in odločanje o: (i) spremljanju izvajanja programov (ii) odobritvi sprememb, nujnih zaradi zaključka programa, in izboljšanju absorpcijske sposobnosti programov (BG, RO), ter tudi o (iii) odobritvi letnih poročil o napredku, ki je bil dosežen v zvezi z izvajanjem programov SAPARD, preden se jih uradno predloži Komisiji.

4. USKLAJEVANJE

4.1. Splošno

V skladu z zahtevo Uredbe o usklajevanju Komisija zagotavlja tesno usklajevanje med tremi predpristopnimi instrumenti. Uredba natančno določa, za katero področje je namenjena pomoč posameznega instrumenta, kar zmanjšuje možnost prekrivanja med različnimi instrumenti.

Partnerstva za pristop določajo splošni okvir pomoči v okviru treh predpristopnih instrumentov. V primeru Phare jih dopolnjujejo nacionalni razvojni načrti, v primeru ISPA pa nacionalne okoljske in transportne strategije. Projekti SAPARD se izbirajo na podlagi programov razvoja podeželja za obdobje 2000–2006, ki so bili pripravljeni na podlagi načrtov držav kandidat in jih je sprejela Komisija leta 2000.

Ključno vlogo pri splošnem usklajevanju ima *Upravni odbor Phare*. V skladu s členom 9 Uredbe o usklajevanju mora Odbor pomagati Komisiji pri usklajevanju dejavnosti v okviru treh instrumentov, Komisija pa mora obveščati Odbor o okvirnih finančnih dodelitvah za vsako državo in za vsak predpristopni instrument ter o njenih ukrepih v zvezi z usklajevanjem z EIB, drugimi instrumenti Skupnosti in mednarodnimi finančnimi ustanovami.

4.2. Usklajevanje znotraj Komisije

Program Phare in usklajevanje instrumentov sta v pristojnosti Generalnega direktorata za širitev, ki ga pri tem podpira Upravni odbor Phare. ISPA je v pristojnosti Generalnega direktorata za regionalno politiko, SAPARD pa v pristojnosti Generalnega direktorata za kmetijstvo.

Načrtovanje programov se usklajuje z razširjenimi posvetovanji med temi službami. Poleg tega je bil v različnih službah Komisije, ki jih to zadeva, na direktorski ravni ustanovljen odbor za usklajevanje predpristopnih instrumentov. Odbor posveča posebno pozornost pripravam na EDIS v programih Phare in ISPA.

Usklajevalni odbor Komisije za 3 predpristopne instrumente, ki ga sestavljajo direktorji, se leta 2005 ni uradno sestal, čeprav se je izvedlo pomembno število sestankov, predvsem glede ustanovitve novega instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) in njegovih pomembnih sestavnih delov⁵.

Splošni dokument pomoči, s katerim je Komisija obvestila upravni odbor Phare o usklajevanju predpristopne pomoči v letu 2005 in načrtovane pomoči za leto 2006, je bil državam članicam predstavljen na sestanku upravnega odbora Phare 19. maja 2005. Ta dokument je zlasti vseboval okvirne dodelitve finančnih sredstev za zadevno leto za vsako državo glede na tri instrumente, informacije o usklajevanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in mednarodnimi finančnimi ustanovami 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.

Da bi se izognila podvajanju, je Komisija ob upoštevanju določb Uredbe o usklajevanju natančno določila ločnico med Phare in SAPARD. Usklajevanje spremljanja projektov poteka pod Skupnim nadzornim odborom (SNO). Kjer je to mogoče, SNO podpirajo nadzorni odbori ISPA in ustrezni pododbori Phare.

4.3. Usklajevanje v državah kandidatkah

Komisija močno spodbuja države prosilke h krepitvi medresorskega usklajevanja, ki je ključni predpogoj za uspešno prihodnje upravljanje strukturnih skladov, kratkoročno pa tudi za izvajanje ekonomske in socialne kohezije v okviru Phare. Čeprav je opazen precejšen napredek, je treba to sodelovanje med ministrstvi še dodatno izboljšati. Ker je decentralizirano upravljanje predvideno že od samega začetka (za SAPARD) ali pa se bo uvajalo postopoma (za Phare in ISPA), je treba temu primerno povečati pristojnost države kandidatke za pravilno usklajevanje ukrepov, ki prejemajo predpristopno pomoč, in za izogibanje prekrivanju.

Zato Komisija zahteva, da države sprejmejo ukrepe, potrebne za učinkovito usklajevanje. Iz kontrolnega seznama, predloženega državam kandidatkam in delegacijam Komisije, s katerim slednje lahko preverijo, ali je izvajalska agencija usposobljena za vodenje „scheme“ ekonomske in socialne kohezije v okviru Phare na pravilen in učinkovit način, je razvidno, da

⁵ En od šestih predlaganih instrumentov zunanjih odnosov, ki se bodo izvajali v obdobju 2007–2013, je novi instrument za predpristopno pomoč, IPA. Kot stičišče zunanje pomoči in notranjih politik namerava IPA sedanjim (Turčija, Hrvaška in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija) ter morebitnim prihodnjim državam kandidatkam olajšati vstop v Unijo. Glavni cilj IPA bo širitev, izpolnjevanje vseh zahtev, ki izvirajo iz procesa širitve, še posebej glede prednostnih nalog, spremljanja in vrednotenja. IPA bo nadomestil trenutne predpristopne instrumente, še posebej: Phare, katerega naloge obsegajo podporo izvajanja pravnega reda Evropskih skupnosti v obliki gradnje ustanov in s tem povezanih vlaganj, vlaganj v gospodarsko in socialno kohezijo ter čezmejno sodelovanje; ISPA, ki je predhodnik Kohezijskega sklada ter deluje na področjih okolja in transportne infrastrukture; SAPARD, predhodnika načrtov za razvoj podeželja, ki deluje na področjih zakonodaje skupne kmetijske politike in razvoja podeželja; predpristopno pomoč za Turčijo, z istim obsegom delovanja kot Phare; CARDS, ki pokriva zahodni Balkan.

je treba izvesti oceno, ki bi pokazala, da so vzpostavljeni mehanizmi usklajevanja ustrezni in da delujejo primerni mehanizmi za zagotovitev, da ne pride do prekrivanja z drugimi instrumenti Skupnosti, zlasti s programom Phare za čezmejno sodelovanje (CBC), SAPARD in ISPA.

4.4. Usklajevanje z EIB in mednarodnimi finančnimi ustanovami (IFI)

Komisija se v postopku načrtovanja programov redno posvetuje z mednarodnimi finančnimi ustanovami in dvostranskimi donatorji, da bi določili področje skupnega delovanja in dopolnitvenih pristopov za razreševanje predpristopnih prednostnih nalog.

Sodelovanje pri projektih in njihovo sofinanciranje skupaj z EIB ter drugimi mednarodnimi finančnimi ustanovami, še posebej z Evropsko banko za obnovo in razvoj („EBOR“), Svetovno banko in Razvojno banko Sveta Evrope („CEB“; v sodelovanju z nemško Kreditanstalt für Wiederaufbau „KfW“) je organizirano v skladu s spremenjenim memorandumom o soglasju med Evropsko komisijo in sodelujočimi mednarodnimi finančnimi ustanovami za nove države članice z dne 20. maja 2003.

V sklopu programa Phare so možnosti, da mednarodne finančne ustanove sofinancirajo naložbene projekte na nacionalni ravni programov, omejene, ker mehanizmi načrtovanja za Phare in mehanizmi dodelitev sredstev časovno ne sovpadajo. Kljub temu se vzdržuje tesno sodelovanje z mednarodnimi finančnimi ustanovami, da bi zagotovili ter določili trden in trajen okvir, ki bo omogočal financiranje s posojili tam, kjer je to bolj primerno kot financiranje iz skladov, kar zagotavlja dopolnjevanje med tema dvema oblikama financiranja.

Za financiranje horizontalnih programov v okviru Phare je bilo pred letom 2005 upravičenih deset držav Phare. Novi programi, uvedeni po letu 2005, obsegajo le štiri države: Romunijo, Bolgarijo, Hrvaško in Turčijo. Tehnična narava in večdržavni pristop zaporednih horizontalnih programov pomoči sta zahtevala udeležbo visoko specializiranih finančnih ustanov z dolgoletnimi izkušnjami na področju mednarodnega bančništva, malih in srednje velikih podjetij ter razvoja občinskega sektorja. Prednost pred finančnimi ustanovami iz privatnega sektorja, ki bi zahtevale tržne pogoje poslovanja, so imele finančne ustanove s statusom mednarodnih javnopravnih organov, ki imajo iste vrednote kot EU, še posebej glede širitve, in iste cilje v javni politiki.

Prvi program pomoči je bil uveden leta 1999 z EBOR. CEB, ki program izvaja v sodelovanju s KfW, in EIB sta se programu pomoči pridružili v letih za tem. Od leta 1999 je Komisija uvedla 23 programov pomoči:

- 14 programov pomoči za mala in srednje velika podjetja, ki skupno obsegajo 323 milijonov EUR spodbud EU in 2.039,25 milijonov EUR kreditnih linij mednarodnih finančnih ustanov. Od konca februarja 2006 je za projekte predvidenih 267 milijonov EUR spodbud EU.
- 9 programov pomoči za občine, ki skupno obsegajo 100 milijonov EUR spodbud EU in 500 milijonov EUR posojil mednarodnih finančnih ustanov. Od konca februarja 2006 je za projekte predvidenih 37,5 milijonov EUR spodbud EU.

Program pomoči za mala in srednje velika podjetja je program z več upravičenci, katerega namen je okrepiti zmožnosti finančnih posrednikov (tj. bank, lizinških družb) v državah upravičenkah (nove države članice in države kandidatke), da bi s tem razširili in podprli njihovo dejavnost financiranja malih in srednje velikih podjetij.

Mehanizem programa pomoči za občine je podoben mehanizmu programa pomoči za mala in srednje velika podjetja. Instrumenti za posojila in instrumenti za porazdelitev tveganja iz virov mednarodnih finančnih ustanov se dopolnjujejo z nepovratnimi finančnimi spodbudami za lokalne finančne posrednike. Predvideva se tudi, da bo Phare podprl omejen obseg tehnične pomoči za občine, da bi okrepil povpraševanje na občinskih kreditnih trgih.

EIB in Komisija sta na zahtevo Evropskega sveta v Nici in glede na okvirna določila v Sporočilu Komisije o obmejnih regijah z dne 25. julija 2001 vzpostavili instrument pomoči za obmejne regije. Projekt se osredotoča na uvedbo majhne občinske infrastrukture v obmejnih regijah za pospeševanje povezovanja s sedanjimi regijami EU: Sestavljen je iz dveh občinskih infrastrukturnih programov, ki skupno znašata 50 milijonov EUR spodbud EU in 250 milijonov EUR posojila EIB. Ta program se z EIB izvaja samo v obmejnih regijah in je še vedno v postopku izvedbe.

5. FINANČNI PREGLED

Dodelitev sredstev za Phare, ISPA in SAPARD v letu 2005 (v milijonih EUR)

	PHARE ⁶	SAPARD	ISPA	SKUPAJ
Časovni načrt za Bolgarijo/Romunijo (skupaj s Kozloduy)	751,0	250,3	500,7	1502,0
Razgradnja jedrske elektrarne Kozloduy	50,0			50,0
Hrvaška	80,0	Ni na voljo	25,0	105,0
Skupaj	881,0	250,3	525,7	1653,4

⁶ Te vsote nakazujejo skupno dodelitev sredstev za vsak predpristopni instrument in s tem vključujejo nacionalne programe, programe za čezmejno sodelovanje, program KIDS za razgradnjo jedrskih elektrarn in izdatke za podporo te dejavnosti, prav tako pa tudi prispevke za večdržavne programe, vključno s TAIEX. To so podatki za začetne dodelitve sredstev in zato ne vključujejo dodatnih sredstev za poplave, ki so se Romuniji in Bolgariji dodelili med letom. Ta dodatna zneska sta bila 12,3 milijona EUR za Bolgarijo in 24,6 milijona EUR za Romunijo.