

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen – Phare, ISPA och Sapard"

(2003/C 61/17)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen – Phare, ISPA och Sapard".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2002. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 393:e plenarsession (sammanträdet den 19 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 23 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Som en del av gemenskapens strategi inför anslutningen ställer EU olika former av finansiellt stöd till kandidatländernas förfogande. De tio central- och östeuropeiska länderna erhåller direktstöd inom ramen för Phare-, ISPA- och Sapard-programmen och deltar även i projekt som till viss del finansieras av Europeiska investeringsbanken (EIB) och andra internationella finansinstitut. Övriga kandidatländer – Cypern, Malta och Turkiet – är inte berättigade till stöd från Phare, ISPA eller Sapard, men kan få ekonomiskt stöd från EIB, vilket även inbegriper 6,42 miljarder EUR från EIB inom ramen för MEDA-programmet. Kandidatländerna kan också skaffa sig viktiga erfarenheter genom att delta i andra gemenskapsprogram (t.ex. Erasmus, Sokrates och Leonardo) och samarbeta med gemenskapens decentraliserade myndigheter och dess olika kommittéer.

1.2. Phare-programmet har funnits sedan 1989 och syftar till att stödja Central- och Östeuropas institutionella uppbyggnad. Phare stärker således kandidatländernas möjligheter att tillämpa EG-rätten. Genom detta program ställs experter till förfogande för rådgivning i fråga om problem på kort sikt och för olika former av partnersamverkan. Kandidatländerna får också långsiktigt stöd från medlemsstaternas nationella ministerier, regionala förvaltningar, offentliga organ och arbetsmarknadens parter. Phare finansierar investeringar som skall hjälpa kandidatländerna att genomföra EG-rätten. Stödet till den ekonomiska och sociala sammanhållningen bidrar till att utveckla de strukturer och institutioner som varje land behöver vid ett medlemskap, framför allt när det gäller att handlägga EU:s regionalstöd. Phare-programmet omarbetades 1999 i samband med att ISPA- och Sapard-programmen inrättades, för att undvika överlappningar och få till stånd största möjliga samordning mellan de tre stödprogrammen. Phare har också beviljat stöd till vissa östeuropeiska länder som inte ansökt om EU-medlemskap. Under 2001 uppgick anslaget till 1 620 miljoner EUR (1 590 miljoner EUR i 1999 års priser).

1.3. ISPA-programmet (instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen) trädde i kraft den 1 januari 2000 och kanaliserar gemenskapsstöd till kandidatländerna på följande områden:

- Miljöåtgärder som gör det möjligt för kandidatländerna att uppfylla de krav som anges i gemenskapens lagstiftning.
- Åtgärder för förbättrad transportinfrastruktur i syfte att skapa hållbar rörlighet, särskilt projekt av gemensamt intresse i enlighet med kriterierna i rådets beslut nr 1692/96 om utbyggnad av transeuropeiska nät (TEN).

Det sistnämnda området omfattar sammankoppling av och driftskompatibilitet mellan de nationella näten och med de transeuropeiska näten. Samtliga kandidatländer har utarbetat nationella transport- och miljöpolitiska strategier som finansieras med EU-medel inom ramen för ISPA-programmet. EU anslår årligen 1 080 miljoner EUR (1999 års priser) till infrastrukturåtgärder inom detta program.

1.4. Sapard-programmet (det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruk och landsbygdsutveckling) infördes genom rådets förordning (EG) nr 1268/1999 och trädde i kraft den 1 januari 2000 med syftet att främja jordbruket och landsbygdsutvecklingen i de bidragstagande länderna. Stödet från detta program är finansiellt och dess bestämmelse liknar reglerna för delar av den gemensamma jordbrukspolitikens och strukturfonderna. Programmet avsätter 540 miljoner EUR per år (1999 års priser) till de central- och östeuropeiska länderna och delfinansierar projekt som valts ut av kandidatländerna själva, med utgångspunkt i de landsbygdsutvecklingsplaner som godkänts av EU. Handläggningen av detta program är decentraliserad och varje land har ett eget Sapard-kontor – med ansvar för förvaltning och utbetalningar – som ackrediterats och godkänts av kommissionen.

1.5. Det ekonomiska stödet inom ramen för dessa tre program beviljas med stöd av respektive associeringsavtal med det bidragsberättigade landet och med beaktande av innehållet i partnerskapen för anslutning. Kommissionen genomför förhandskontroller för Phare- och ISPA-programmen, vilket innebär att beslut om upphandling och tilldelning av kontrakt fattas av den avtalslutande myndigheten efter det att kommissionens delegation gett sitt godkännande. Åtgärder som vidtas inom Sapard-programmet kontrolleras i efterhand och Sapard-kontoret fattar sina egna beslut, utan att först hänskjuta frågan till kommissionens delegation.

1.6. Syftet med stödet inför anslutningen är dubbelt:

- Att ge ekonomiskt stöd för att kandidatländerna skall kunna nå upp till rådande standard inom EU och genomföra EG-rätten.
- Att kandidatländerna skall få värdefulla erfarenheter som kan komma till användning vid framtida åtgärder inom ramen för EU:s Sammanhållningsfond och strukturfonder.

1.7. De tre programmen för ekonomiskt stöd inför anslutningen är förelöpare till gemenskapens reguljära stödprogram, som kommer att ställas till kandidatländernas förfogande efter ett medlemskap. Kandidatländernas institutioner behöver förstärkas samtidigt som nya organisatoriska och administrativa strukturer måste inrättas. Phare-programmet är en förelöpare till strukturfonderna, ISPA-programmet till Sammanhållningsfonden och Sapard-programmet till programmen för gemenskapens jordbruksstöd<sup>(1)</sup>. Phare-programmet är gemenskapens enda program för institutionell uppbyggnad.

1.8. De tre programmen kontrolleras av tre olika generaldirektorat inom kommissionen. Phare administreras av GD Utvidgning, ISPA av GD Regionalpolitik och Sapard av GD Jordbruk. De tre programmen har också olika bestämmelser. Handläggningen av ISPA skiljer sig relativt mycket från Phare, samtidigt som Sapard handläggs på ett helt annat sätt än Phare och ISPA<sup>(1)</sup>.

1.9. EU främjar också storskaliga infrastrukturprojekt genom att bidra till finansieringen via EIB och andra internationella finansinstitut med vilka kommissionen tecknat samordningsavtal.

1.10. Vid sidan om det ekonomiska stödet inför anslutningen kommer EU också att anslå medel efter anslutningen till de nya medlemsstaterna som kompensation för deras inbetalningar till EU:s budget under perioden 2004–2006, så att de nya medlemsstaterna inte blir nettobetalare. Trots kandidatländernas låga BNP i jämförelse med genomsnittet i EU, finns det risk för att vissa länder kan komma att betala mer till EU:s budget än vad de får tillbaka i form av olika stöd om inte en dylik kompensation införs. De nya medlemsstaterna kommer att

åläggas att bidra till EU:s budget från och med medlemskapets första dag, men den bristfälliga absorptionsförmågan inom kandidatländernas förvaltningar och de minskade stödnivåer som föreslås för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att begränsa det ekonomiska stöd som faktiskt betalas ut till dem.

1.11. Kandidatländerna har nu visat att de kan handlägga det ekonomiska stödet inför anslutningen – och underförstått även det mer omfattande stödet från Sammanhållningsfonden och strukturfonderna – vilket sannolikt bör vara ett kriterium för att man avslutar förhandlingarna om kapitel 28. Både Europaparlamentet och rådet har signalerat att detta bör ses som en avgörande faktor för om ett land är redo för medlemskap eller ej.

1.12. Under arbetet med detta yttrande har kommittén besökt fyra kandidatländer (Bulgarien, Estland, Polen och Slovakien) och anordnat hearingar i dessa länder med representanter för arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer från det civila samhället. Studiegruppens medlemmar har även samtalat med vissa av kommissionens delegationer i kandidatländerna. Ett frågeformulär har skickats till representanter för det civila samhället i de kandidatländer som har inrättat gemensamma rådgivande kommittéer. Kommittén har också tagit del av olika tankar och idéer som framförs i kommissionens dokument, av tjänstemän vid de generaldirektorat som arbetar med dessa frågor och av det civila samhällets organisationer på EU-nivå.

## 2. Hur fungerar de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen?

### 2.1. Phare-programmet

2.1.1. Phare är ett mycket omfattande och synnerligen komplicerat program, som utgör en utmaning för såväl kommissionen som vart och ett av de bidragsberättigade länderna. Programmet koncentrerades ursprungligen till den offentligfinansierade sektorn, jordbruket, miljön och ländernas privatiseringsåtgärder. Stödet till regional utveckling prioriterades också och kompletterades med program för gränsöverskridande samarbete. Små och medelstora företag uppmärksammades också i hög grad. Stödåtgärderna bestod huvudsakligen av tekniskt bistånd och begränsat investeringsstöd<sup>(1)</sup>.

2.1.2. I detta skede var Phare-programmet i huvudsak efterfrågestyrt. Kandidatländernas regeringar föreslog projekt för kommissionen. Så länge som projekten låg i linje med Phares målsättningar kunde de genomföras inom vilket område eller vilken bransch som helst och till vilka belopp och syften som helst. Detta resulterade i ett stort antal små projekt, som var svåra och tidkrävande att förvalta.

<sup>(1)</sup> Referat från ett seminarium i september 1999 vid EU:s informationscentrum i Budapest. Presentationen hölls av Alain Bothorel, chef för Phare-enheten vid delegationen i Budapest.

2.1.3. När de två andra programmen för stöd inför anslutningen började planeras under 1997 fick Phare-programmet en ny inriktning och programmet blev nu en del av gemenskapens övergripande strategi inför kandidatländernas anslutning till EU. Kommissionen yttrade sig om vart och ett av kandidatländerna och angav de områden på vilka åtgärder behövde vidtas innan ett medlemskap skulle kunna komma i fråga. Dessa yttranden utgjorde grunden för ländernas respektive partnerskap för anslutning. Stödet inom ramen för Phare-programmet inriktades nu på de prioriteringar inför anslutningen som angavs i de olika partnerskapen för anslutning. Programmet blev därmed helt inriktat på kandidatländernas anslutning till EU.

2.1.4. Två olika slags stöd beviljas inom ramen för Phare: stöd till institutionell uppbyggnad och investeringsstöd. Stödet till institutionell uppbyggnad står för 30 % av de totala anslagen och kan delas upp på partnersamverkan och tekniskt bistånd. Partnersamverkan innebär att en tjänsteman i en av EU:s medlemsstater hjälper en kollega i ett kandidatland under en längre period (över ett år). Stödet kan kompletteras med särskilt tekniskt bistånd och stöd till investeringar i teknisk utrustning. Detta stöd är främst inriktat på den utrustning som krävs för den institutionella uppbyggnaden. Det finns inga miniminivåer för de institutionella uppbyggnadsprojekten, men det genomsnittliga värdet uppgår till cirka 1 miljon EUR. Investeringsstödet står för de återstående 70 % och är främst inriktat på upprustning och modernisering av kandidatländernas infrastruktur. Bidrag anslås endast till projekt som uppgår till minst 2 miljoner EUR.

2.1.5. Omarbetningen av programmet tog i stort sett två år att fullborda, vilket kritiserats av revisionsrätten<sup>(1)</sup> och representanter för de bidragsberättigade länderna. Under omarbetningen lades en tung extra arbetsbörda på de nationella förvaltningarna och kommissionens delegationer<sup>(1)</sup>. Omarbetningen gav också upphov till en successiv decentralisering, som fortfarande pågår. Enligt de tidigare bestämmelserna skulle all upphandling på mer än 500 000 EUR skickas till Phares huvudkontor i Bryssel för godkännande. Enligt de nya bestämmelserna kan delegationens chef godkänna projekt upp till 5 miljoner euro.

2.1.6. Cirka 78 % av Phare-programmets budget anslås till nationella program, som utformas bilateralt med respektive kandidatland. Återstoden går till projekt som inbegriper flera länder eller till övergripande och gränsöverskridande samarbete. Efter omarbetningen 1998 omfattar Phare inte längre miljöprojekt, som nu genomförs inom ramen för ISPA, eller jordbruksprojekt som drivs inom ramen för Sapard.

2.1.7. Phare har kritiserats av revisionsrätten<sup>(2)</sup> för bristande resultat, vilket till stor del beror på att verksamheten inte harmoniserats med Interreg i tillräcklig utsträckning. Revisionsrätten har också hävdat att det saknas ett effektivt informations- och styrsystem och att kommissionen inte lyckats visa att partnersamverkan ger valuta för pengarna<sup>(1)</sup>. Denna kritik ledde till att arbetsmetoderna sågs över.

<sup>(1)</sup> Revisionsrättens brev avseende Phare 1999.

<sup>(2)</sup> Särskild rapport om gränsöverskridande samarbete inom ramen för Phare 1994–1998.

2.1.8. I slutet av 1998 hade Phare betalat ut cirka 5,8 miljarder EUR, vilket skall jämföras med programmets åtaganden på nästan 9 miljarder EUR. Cirka 95 % av de belopp som godkänts betalas i slutändan ut. Cirka 500 partnersamverkanprojekt är för närvarande i gång.

## 2.2. ISPA-programmet

2.2.1. GD Regionalpolitik ansvarar för programplaneringen och genomförandet av ISPA-programmet. Kommissionens delegationer spelar en viktig roll under genomförandet. I likhet med de övriga stödprogrammen inför anslutningen är ISPA inriktat på kandidatländernas kommande EU-medlemskap och åtgärderna skall ligga i linje med de prioriteringar som fastställts i partnerskapen för anslutning. ISPA finansierar endast transport- och miljöprojekt och anslagen till respektive del är ungefär lika stora.

2.2.2. De bidragsberättigade länderna utarbetar nationella strategier på såväl transport- som miljöområdet. ISPA-projekt skall delfinansieras och gemenskapens stöd är begränsat till 75 % av det nationella stödet (85 % i undantagsfall). Projekten skall ha största möjliga genomslagskraft. ISPA ingår ett finansieringsavtal för varje projekt, och fattar inte ett finansieringsbeslut för ett helt program (vilket är fallet med Phare).

2.2.3. Transportprojekten måste antingen utgöra en förlängning av det transeuropeiska transportnätet (TINA, Transport Infrastructure Needs Assessment), av de transportkorridorerna som kommissionen rekommenderar eller en tillfartsväg till ett sådant transportnät. Innan kommissionen kan välja ett specifikt projekt måste man genomföra en kostnad-nyttanalys och en miljökonsekvensutredning. Projektet måste ha ekonomisk bärkraft, framför allt med avseende på det framtida kontinuerliga vägunderhållet, och passa in i kandidatlandets nationella strategi. I fråga om miljöprojekten inom ISPA prioriteras de projekt som störst antal människor kan dra nytta av. Storstadsprojekt tenderar därför att dominera. Minimnivån för en investering ligger på 5 miljoner EUR, men ett antal mindre projekt kan slås samman så att de tillsammans uppnår den nivå som berättigar till bidrag<sup>(3)</sup>.

2.2.4. ISPA bygger på ett system med förhandskontroller, precis som Phare. Kommissionen kan upphäva kravet på förhandskontroller, men gör endast detta inom ramen för det utvidgade decentraliserade genomförandesystemets bestämmelser (EDIS) enligt artikel 12 i samordningsförordningen.

<sup>(3)</sup> Europeiska kommissionens generaldirektorat för utvidgningen, februari 2002 "Utvidgningsprocessen och de tre ekonomiska stödinstrumentet inför anslutningen: Phare, ISPA och Sapard", Referat från konferens anordnad av GD Utvidgning samt Sveriges och Österrikes ständiga EU-representationer den 5 mars 2000.

2.2.5. Genomförandegraden för ISPA-projekt är relativt låg. Över 1 miljard euro har anslagits per år för perioden 2000–2002, men inga utbetalningar gjordes under 2000 och endast 200 miljoner betalades ut under 2001. Uppgifter för 2002 saknas fortfarande, men utbetalningarna är sannolikt högre än 2001.

### 2.3. Sapard-programmet

2.3.1. Sapard-programmet fungerar på samma sätt som Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) – gemenskapens system för jordbruksstöd till medlemsstaterna <sup>(1)</sup> – och fungerar endast om ett utbetalningskontor inrättas i kandidatlandet. Detta kontor kan vid ett framtida medlemskap komma att ansvara för gemenskapens jordbruksstöd. Dyliga kontor har hittills inrättats i alla utom ett av de bidragsberättigade länderna. Kommissionen godkänner ett program för varje kandidatland, med utgångspunkt i den nationella handlingsplanen. Eftersom handläggningen är helt decentraliserad är gemenskapen inte involverad i arbetet med att välja ut eller förvalta projekt, utan kommer endast in i efterhand i samband med den slutliga revisionen (i likhet med EUGFJ) när man kontrollerar att projekten genomförts i enlighet med Sapard-programmets bestämmelser. Projekten måste samfinansieras och EU kan finansiera upp till 75 % – i undantagsfall upp till 100 % – av de totala offentliga utgifterna.

2.3.2. Programmet syftar framför allt till att främja jordbruk, landsbygdsutveckling, regional turism och livsmedelstillverkning. De flesta bidragstagare återfinns inom den privata sektorn (ofta små och medelstora företag), men den offentliga sektorn kan också få bidrag, framför allt till infrastrukturprojekt. Förslag lämnas in till det lokala Sapard-kontoret, som därefter väljer ut projekt och fastställer kriterier i enlighet med de övergripande Sapard-bestämmelserna.

2.3.3. Medan stöd inom ramen för ISPA handläggs på nationell nivå och anslås till kandidatlandets ministerier, tenderar Sapard-stödet att gå till en rad olika bidragstagare, t.ex. enskilda lantbrukare – som sällan talar något främmande gemenskapsspråk – eller landets kommuner. Ett decentraliserat system var motiverat redan från början, eftersom antalet enskilda ärenden är stort och projekten skall bidra till målet om kapacitetsförbättringar i så stor utsträckning som möjligt. Mottagarländerna skall inrätta ett förvaltningssystem som möjliggör effektiva kontroller. En strikt revision genomförs och – till skillnad från Phare-programmet – kan kommissionen kräva tillbaka utbetalade pengar om projektet inte genomförts på ett korrekt sätt. Kommissionen kan också besluta att beloppen i fråga skall räknas av mot betalningar från gemenskapens övriga stödprogram.

<sup>(1)</sup> Europeiska kommissionens generaldirektorat för utvidgningen, februari 2002 "Utvidgningsprocessen och de tre ekonomiska stödinstrumentet inför anslutningen: Phare, ISPA och Sapard", Referat från konferens anordnad av GD Utvidgning samt Sveriges och Österrikes ständiga EU-representationer den 5 mars 2000.

2.3.4. Fram till slutet av 2001 hade cirka 30 miljoner EUR betalats ut i stöd, vilket skall jämföras med de 1,5 miljarder EUR som anslagits för perioden 2000–2002. Programmet kom förvisso inte i gång förrän i maj 2001 när det första beslutet om delegering av förvaltning fattades. Två tredjedelar av gemenskapens totala resurser anslås till Polen och Rumänien.

### 3. Förändringar avseende de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen

3.1. Kommissionen har fastställt <sup>(2)</sup> fem nyckelåtgärder för att förbättra de ekonomiska stödprogrammen inför anslutningen:

- De central- och östeuropeiska ländernas programplanerings- och förvaltningskompetens bör stärkas genom institutionell uppbyggnad, kompletterande investeringar samt pilotprojekt för mål 1-åtgärder.
- De nationella utvecklingsplanerna bör stärkas.
- En lämplig blandning mellan nationell och regional handläggning i kandidatlandet.
- Programplaneringsmetoden bör användas oftare och handläggningen bör kringgärdas av skärpta bestämmelser.
- Programplaneringen för gränsöverskridande samarbetsprojekt bör följa de nationella utvecklingsplanerna och närma sig Interreg, i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

3.2. Som en del av den kontinuerliga decentraliseringsprocessen kommer allt Phare-stöd att kanaliseras via ett enda organ – det nationella programkontoret – i kandidatländerna. Den nationella beslutfattande handläggaren kommer att ansvara helt för användningen av budgetmedlen inför kommissionen.

3.3. De nya arbetsmetoderna när det gäller att genomföra projekten återspeglar flera års erfarenheter av olika Phare-projekt. Man har framför allt lärt sig en läxa att inte bortse från nödvändigheten av ett begränsat antal högklassiga centra som ansvarar för förvaltningen av budgetmedlen <sup>(2)</sup>. Detta är en nödvändig förutsättning för att kommissionen skall kunna delegera ansvaret för anbudsinfordran och upphandling till kandidatlandet.

3.4. I stället för enstaka projekt är Phare nu mer programriktat. Detta torde leda till att de gränsöverskridande samarbetsprojekten inom ramen för Phare kommer att utformas i linje med strukturfondernas version av dyliga projekt (Interreg).

<sup>(2)</sup> Phare-programmet – Årsrapport 2000.

3.5. Genom att införliva riktlinjerna för Interreg III i Phare-programmet har man lagt grunden till ytterligare vägledning när det gäller att utarbeta och presentera gemensamma programplaneringsdokument för gränsöverskridande samarbetsprojekt inom Phare och Interreg mellan regioner i EU och kandidatländerna. Bestämmelserna omfattar perioden 2002–2006.

3.6. Medel har avsatts till en särskild fond för små projekt i budgeten för gränsöverskridande samarbetsprojekt inom Phare. Dessa har nu genomförts vid samtliga gränser<sup>(1)</sup>.

3.7. Verksamheten inom Taix (informationsutbyte om tekniskt bistånd) har ökat kraftigt<sup>(1)</sup>.

3.8. Man har kommit fram till att det behövs ett nytt medelfristigt stöd som fyller tomrummet mellan de långsiktiga projekten för partnersamverkan och det kortsiktiga stödet från Taix. Detta stöd har kallats "begränsad partnersamverkan" och infördes 2001. Syftet är att projekten för partnersamverkan skall bli mer flexibla<sup>(1)</sup>.

3.9. Möjligheten att bevilja små och medelstora företag bidrag har införts i Phare-programmet, som incitament för att finansinstituten skall öka – och långsiktigt upprätthålla – utlåningen till små och medelstora företag<sup>(1)</sup>.

#### 4. Hur ser man på de framsteg som gjorts hittills och på dagens situation?

##### 4.1. EU:s perspektiv

4.1.1. Kommissionen accepterar att det stöd som betalas ut i verkligheten, i jämförelse med de totala anslagen till de tre ekonomiska stödprogrammen inför anslutningen, är en besvikelse men lägger skulden för detta på de bidragsberättigade ländernas regeringar. Enligt kommissionens uppfattning riskerar det ekonomiska stöd som beviljas inom ramen för Phare-programmet att undermineras av systemfel i de nationella förvaltningarna<sup>(2)</sup>. Kommissionen anser att man inte kan betala ut några belopp innan ett land har visat sig vara redo att förvalta medlen. Kommissionen arbetar med att bygga upp denna kompetens, framför allt genom Phare-programmet, men vissa länder har gjort mycket få framsteg. Kommissionens handlingsfrihet begränsas av de villkor som fastställs i budgetförordningen.

4.1.2. Kommissionen anser att politiken bör präglas av en sammanhängande långsiktig problemformulering. En grundförutsättning för att beviljas stöd är att kandidatländerna utarbetar nationella handlingsplaner och utvecklingsstrategier.

Riktlinjerna för de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen innehåller inte några bestämmelser som gör offentlig rådfrågning obligatorisk. Tjeckien är det enda kandidatland som konsekvent genomför miljökonsekvensutredningar med anledning av föreslagna strategier och handlingsplaner.

4.1.3. Det handlar inte bara om att se till att kandidatländerna inför fungerande kontrollsystem. Det är också viktigt att de kommer fram till lämpliga arbetsmetoder för att genomföra projekten. Det är således nödvändigt att bygga upp en administrativ struktur som kan genomföra projekten, samarbeta med EU:s tjänstemän och ansvara för samordningen inom landet. En sådan struktur krävs för att få till stånd en växelverkan med den utveckling som uppstår på andra områden tack vare de ekonomiska stödprogrammen, men är också en förutsättning för att man skall kunna locka till sig utländska investeringar.

4.1.4. Kritik har framförts mot att de tre stödinstrumenten styrs av olika bestämmelser. Kommissionen anser att detta är oundvikligt, eftersom de olika programmen vänder sig till olika målgrupper. Ett av programmets mål är dessutom att förbereda kandidatländerna inför framtida projekt inom ramen för strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, vilkas bestämmelser också skiljer sig åt.

4.1.5. Små projekt med lokal anknytning kan tyckas ha en mer direkt och omedelbar inverkan på den regionala levnadsstandarden, men större projekt – framför allt projekt som syftar till att skapa en gränsöverskridande infrastruktur – har ett större makroekonomiskt genomslag och störst chans att förbättra samtliga medborgares livskvalitet på lång sikt.

4.1.6. De nationella utvecklingsplanerna utarbetas ofta under tidspress. Ansvariga ministerier och andra regeringsinstanser rådfrågas därför inte i tillräcklig utsträckning och frågorna remitteras ännu mer sällan till representanter för det civila samhället<sup>(3)</sup>. Kandidatländerna anmodas att anpassa sig till de modeller som i dag tillämpas på EU:s samtliga politikområden, även om deras EU-inträde ligger relativt långt fram i tiden och den nuvarande gemenskapspolitiken håller på att ses över. Slutresultatet blir i många fall att man inför en förlegad politik och föråldrade arbetsmetoder. De brister och misstag som kännetecknar EU:s åtgärder kopieras av kandidatländerna. Det vore otillfredsställande för både EU och kandidatländerna om alla tidigare misstag som begåtts i medlemsstaterna skall upprepas i de framtida medlemsstaterna, som därmed hamnar i en ohållbar situation. Detta är enligt Friends of the Earth särskilt påfallande när det gäller den

<sup>(1)</sup> Phare-programmet – Årsrapport 2000.

<sup>(2)</sup> Phare 2000 Review, KOM(2000) 3103/2, 27 oktober 2000.

<sup>(3)</sup> Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: "Billions for Sustainability? Second Briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications" ("Miljarderna för en hållbar utveckling? En andra redogörelse för EU:s ekonomiska stödinstrument inför anslutningen och deras miljömässiga och sociala konsekvenser").

gemensamma jordbrukspolitiken, som inte uppfyllt villkoren för en hållbar utveckling. Sapard-programmet främjar därför inte en hållbar utveckling i kandidatländerna (<sup>1</sup>).

4.1.7. De främsta problemområdena är följande:

- Underutvecklat företagsklimat.
- Bristfällig administrativ kompetens.
- Svagt rättssystem.
- Avsaknaden av en neutral förvaltning som kan ställas till svars för sina handlingar.

4.1.8. Följande redogörelse är en sammanfattning av de synpunkter som framförts under diskussionerna med representanter för kommissionens delegationer i de olika länder som studiegruppen besökt.

4.1.8.1. Projekt har ofta havererat på grund av brister i den nationella förvaltningsstrukturen. I vissa fall har projekten varit alltför ambitiösa i förhållande till den situation i vilken den nationella förvaltningen befinner sig. Man föreslår inte rätt typ av projekt och detta orsakar stopp i bidragsmaskineriet. Det är ofta svårt att inrätta kontrollorgan som håller godtagbar kvalitet. Korruption är ett annat problem, som i många fall förvärras av ett ineffektivt rättssystem.

4.1.8.2. Många ministerier saknar fortfarande en tillräckligt välfungerande institutionell standard och administrativ kompetens. Ministerierna behöver färre, men mer motiverade och bättre avlönade tjänstemän. Det finns en brist på projektkontor på regional nivå, framför allt på grund av bristerna i den regionala förvaltningen.

4.1.8.3. I de flesta kandidatländer är den sociala dialogen svag och det råder ofta obalans mellan arbetsmarknadens parter.

## 4.2. Mottagarländernas perspektiv

4.2.1. De flesta regeringsorgan anser att den administrativa strukturen utvecklats avsevärt, att man har full kompetens för att planera, föreslå och genomföra projekt och att man kan absorbera en stor del av anslagna resurserna.

4.2.2. Ministerier som inte är involverade i detta arbete tenderar att inta en ointresserad – och ibland till och med fientlig – inställning.

(<sup>1</sup>) Friends of Earth Europe/CEE Bankwatch: "Sustainable Theory – Unsustainable Practice? Third Briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications" ("En hållbar utveckling i teorin men inte i praktiken? En tredje redogörelse för EU:s ekonomiska stödinstrument inför anslutningen och deras miljömässiga och sociala konsekvenser").

4.2.2.1. Åsikterna om huruvida projekten för partnersamverkan leder till några förbättringar varierar avsevärt från land till land. Införandet av en begränsad partnersamverkan har tagits emot väl. Denna samarbetsform ses som mer flexibel, billigare, snabbare och lättare att genomföra än de konventionella projekten för partnersamverkan.

4.2.3. Målgruppens motivation måste öka, framför allt när det gäller Sapard-programmet, så att fler projekt presenteras. Ökad publicitet skulle kunna vara ett sätt att få fram fler projektansökningar och EU-stöd för detta ändamål skulle vara värdefullt. Kompetensen inom den privata sektorn bör också utvecklas.

4.2.4. Statstjänstemän anser i allmänhet att icke-statliga organisationer och andra organisationer inom det civila samhället generellt sett är väl representerade i projektarbetet och har lika stort inflytande som regeringens representanter.

4.2.5. Kravet att de anbudsgivande företagen skall ha minst två års erfarenhet inom det aktuella området, som gäller för projekt inom Phare och ISPA, inverkar negativt på de nationella företagen, om inte dessa inleder samarbete med multinationella organisationer.

4.2.6. EU tycks ibland utöva påtryckningar för att ett visst företag eller en viss konsult skall få ett uppdrag, om projektet överhuvudtaget skall godkännas. Detta gäller framför allt ISPA-projekt.

4.2.7. Regeln att ett Phare-projekt skall påbörjas, genomföras och avslutas inom en treårsperiod (N+3-regeln) är alltför restriktivt och bör luckras upp.

4.2.8. Phare-programmet bör i större utsträckning inriktas på sociala framsteg och ökad sammanhållning.

4.2.9. Det finns en tendens att EU inte alltid uppfyller sina åtaganden i tid, samtidigt som man ställer strikta krav på att regeringstjänstemännen i kandidatländerna skall respektera fastställda tidsgränser. Kommunikationen mellan EU-tjänstemännen och kandidatländernas nationella ministerier är ofta bristfällig.

4.2.10. Phare-programmet handläggs av GD Utvidgning men andra generaldirektorat kopplas ofta in. Det verkar som om samordningen och samarbetet mellan de olika generaldirektoraten ofta fallerar.

4.2.11. Kommunikationen mellan kommissionen i Bryssel och kommissionens delegationer i kandidatländerna tycks också vara bristfällig.

#### 4.3. Det civila samhällets företrädares perspektiv i mottagarländerna

4.3.1. De som besvarade enkäten uppgav att de hade avsevärda problem med att utarbeta förslag om föranslutningsstöd. Kopplingarna till rådgivningsorganen är svagast i de perifert belägna regioner som har störst stödbehov. Alltför ofta koncentrerar man sig på större nationella och gränsöverskridande projekt, samtidigt som mindre, lokalt inriktade projekt skulle kunna åstadkomma en mer omedelbar förbättring i befolkningens dagliga liv. Det brister i öppenhet och information till allmänheten om läget i förhandlingarna. Arbetsmarknadsaktörerna engageras inte i tillräcklig utsträckning i programmen för föranslutningsstöd. Man upplever att frivilligorganisationernas deltagande inte alltid uppfattas som positivt. Läget skulle kunna förbättras om man inrättar en informationsdatabas som frivilligorganisationerna och andra sammanslutningar i det civila samhället skulle ha tillgång till. Om detta inte kan genomföras nationellt bör det ske på Europainivå.

4.3.1.1. Företrädarna menade att arbetsmarknadsdialogen och medborgardialogen behöver förstärkas. Phare arbetar med kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga sektorn, men det krävs bistånd med att bygga upp kapaciteten inom de icke-statliga organisationerna och andra delar av det civila samhället för att ge dem möjlighet att delta i processen på ett mer verksamt sätt. Ministerierna erkänner inte företrädarna för det civila samhället som samarbetsparter eller medintressenter. Även i de fall där det civila samhället är representerat i styrkommittéer och andra organ kan de ha svårt att bidra i någon konkret mening. Styrkommittéer hanterar ofta enbart tekniska frågor. De tar inte itu med substansfrågor, till exempel huruvida projektmålen uppfylls eller ej. Man kallar till möten på kort varsel, och dokumentationen är ofta inte tillgänglig i tid för att rimliga förberedelser skall hinnas med. När samråd faktiskt genomförs med det civila samhället är tidsgränserna för att inkomma med texter ofta så snäva att värdet av processen undergrävs. Kriterierna för vilka organisationer i det civila samhället som skall rådfrågas är otydliga. Ofta verkar det som om "samråd" bara är en manöver för att bekräfta ett fullbordat faktum. Många företrädare för det civila samhället uppger att de bara får reda på saker och ting när allt redan har inträffat. Till och med i fall där dokumentation är offentlig enligt lag är procedurerna för att få tillgång till dem så omständliga och utdragna att de verkar utformade för att avskräcka folk från att utnyttja sina rättigheter. Det är alltför ofta fallet att statstjänstemän helt enkelt inte följer lagreglerna.

4.3.1.2. Allmänheten, och särskilt företrädarna för det civila samhället, bör göras delaktiga på ett så tidigt stadium som möjligt.

4.3.2. Det anses allmänt att stödprogrammen före anslutningen är alldeles för komplicerade. Problemet är egentligen inte brist på information utan snarare att det finns ett överflöd. Det finns massor med information samtidigt som det saknas kunskap. I virrvarret av data är det svårt att finna det som är relevant i en specifik situation. Språket är dessutom ofta alltför högtravande och mångordigt. Riktlinjerna för projekten är emellanåt otydliga, förvirrande och lätta att missförstå. Här krävs rationalisering, förenkling och nedskärning av volymen. Ofta överger man projektförslag, eller lägger över huvud taget inte fram dem, för att det krävs så mycket arbete att utarbeta dem utan att det finns någon garanti för att de skall antas.

4.3.2.1. Särskilt i samband med Sapard finns det en föreställning om att man måste anlita en av ett begränsat antal konsultföretag för att lägga upp ett projekt, om det skall godkännas. Projekten utarbetas ofta av en europeisk konsultfirma och bedöms därefter i Bryssel av en annan europeisk konsultfirma som har en avvikande uppfattning.

4.3.2.2. Under Sapard-programmet finns villkoret att mottagaren måste finansiera 50 % av projektkostnaden, vilket är ett hinder för små och medelstora företag att delta. Eftersom Sapard-anslagen ställs till förfogande först när projektet har satts igång blir stödmottagaren i praktiken tvungen att finansiera 100 % av initialkostnaderna. Det är bara större lantbruk som kan få det bankstöd som behövs eller täcka kostnaderna med egna resurser. Mindre lantbruksföretag, som har det största stödbehovet, blir således effektivt utestängda från programmet. En annan begränsning är kravet att stödmottagarna måste ha minst 50 % av sina intäkter från lantbruk för att komma i fråga. Detta får också till följd att många potentiella stödmottagare utestängs, särskilt i de länder där det finns stora mängder småjordbruk som drivs på deltidsbasis.

4.3.2.3. Under ISPA:s transportdimension finns det en uppfattning att programmets inriktning på de transeuropeiska näten medför att andra projekt, som skulle ge större omedelbara fördelar, får inskränkta möjligheter.

4.3.3. Det civila samhällets organisationer hävdar att det krävs bättre samordning mellan berörda instanser. Det är alltför vanligt att projekt läggs fram helt enkelt för att det finns tillgängliga anslag, utan att man gör någon egentlig bedömning av genomslag och effektivitet. En del vattenreningsanläggningar drivs exempelvis med bara 20 % av kapaciteten. Det behövs en djupgående analys av genomförda projekt för att ta reda på varför vissa saker fungerar, andra inte. Det krävs också regionala operationella planer, utöver den nationella strategiska planeringen. Den regionala dimensionen saknas, och det leder till bristande motivation vid de regionala myndigheterna.

4.3.3.1. I åtskilliga länder uppgavs det att det förekom korruption på alla områden, men främst i maktens korridorer. Projektentreprenader tilldelas ibland anbudsgivare som närmast väcker förvåning. I vissa fall är människor inblandade i projekturvalet som har personliga intressen i det som beslutas. Effektanalyser utarbetas av "oberoende" sakkunniga som i praktiken utses av ministerierna. Det är svårt eller omöjligt att reda ut hur dessa sakkunniga har valts eller utnämnts. Ofta verkar deras roll vara att enbart legitimeras beslut som redan har fattats. Det är inte heller alltid så lätt att förstå på vilka grunder projekten väljs ut. Den regionala spridningen av projekten verkar i vissa fall bero mer på politiskt inflytande än på en objektiv bedömning av varje projekts värde. Det civila samhällets organisationer har rapporterat påfallande missförhållanden till politiker, statstjänstemän och kommissionens delegationer, men inte fått någon reaktion.

4.3.3.2. Situationen i ett land sammanfattades med att det inte finns någon offentlig kontroll, att ingen kan ställas till svars och att det inte finns någon insyn.

4.3.3.3. I en del enkätsvar konstateras att man genomför projekt som inte är hållbara i längden för att de inte återspeglar landets behov eller särdrag.

4.3.4. Förfarandet för projekturval uppfattas som långdraget, formalistiskt och "rituellt". Att utarbeta ett projekt som kan få föranslutningsstöd är en egen konstform. Att lägga upp planer är en mycket kostsam och tidskrävande process som kräver omfattande insatser av högavlönade utländska sakkunniga och konsulter. Man verkar ägna för mycket uppmärksamhet åt projektets innehållsmässiga aspekter, i stället för den sannolika effekten på arbetslöshetsnivå eller levnadsstandard. Projekten underkänns inte sällan på grund av bagatellfel i den formella presentationen. Det finns en tendens att fokusera på större projekt eftersom dessa är lättare att administrera.

4.3.5. Det finns en föreställning om att mottagarländerna måste anpassa sin politik till de anslagsbeviljande instansernas prioriteringar. Detta leder till att folk får en känsla av att det finns en dagordning som de inte får ta del av och som inte är en funktion av deras primära intressen. Projekten bygger på procedurer snarare än behov, och det finns ingen känsla av partnerskap. Uppläggningsen är i huvudsak uppifrån-och-ned, inte nedifrån-och-upp.

4.3.6. Att det finns möjligheter till föranslutningsstöd betraktas alltför ofta som ett absolut villkor för att åtgärda erkända lokala problem, även när dessa skulle kunna lösas med tillgängliga nationella resurser.

4.3.7. Ibland har man problem som består i att dokumentation saknas på mottagarlandets språk. Detta kan också gälla strategiska planer som utarbetats inom landet.

4.3.8. Den allmänna uppfattningen är att systemen för att dela ut – eller inte dela ut, vilket är vanligare – föranslutningsstöd har grundläggande brister och att de behöver en genomgripande och total översyn. Ingreppen bör leda till ökad insyn och överskådlighet och till ett formellt krav att arbetsmarknadsparterna och andra organisationer i det civila samhället skall delta.

4.3.9. Den offentliga sektorn har inte förvaltningskapacitet att hantera alla tillgängliga anslag. Absorptionskapaciteten är ett kontinuerligt problem och kommer att förbli det i många år.

4.3.10. Projekthandläggarna har ofta problem med att dokumentation fördröjs under långa perioder av kommissionen i Bryssel eller vid den lokala delegationen. Det uppstår också långa förseningar innan utfört arbete betalas.

4.3.11. Det finns ingen formell mekanism för feedback från det civila samhället till den nationella förvaltningen om efterhandsutvärderingen av projektens genomslag och framgång.

## 5. Resultat av enkäten

5.1. Ett enkätformulär skickades till personer i nio kandidatländer.

5.2. Svaren på de fyra första frågorna varierade i hög grad:

— Uppfattningarna om uppnådda resultat varierade från "mycket positiva" via "relativt goda" till "dåliga". I flera av enkätsvaren angavs att man hade otillräcklig information för en bedömning.

— Det fanns också avsevärda variationer med avseende på enkätpersonernas koppling till stödprogrammen.

— Åsikterna gick starkt isär i fråga om hur lätt det är att få fram information. Vissa sade att det var relativt lätt, andra att det var svårt, ytterligare andra att informationen är tillgänglig men att det är besvärligt att gräva fram den.

— I vissa länder sade man att det är en stor skevhet mellan det regionala och det nationella deltagandet i processen, i andra länder bedömdes läget vara skäligen jämnt fördelat.



5.3. På basis av ett viktat genomsnitt av svaren är stödprogrammets prioriteringar för framtiden följande, i ordning efter betydelse:

- Minskade ekonomiska klyftor (infrastruktur, miljö, företagande) mellan det egna landet och EU:s medlemsstater.
- Minskade ekonomiska klyftor inom landet.
- Utbildning.
- Tillgång till ny informationsteknik.
- Minskade sociala klyftor och kamp mot marginalisering.
- Bättre förvaltning och kapacitetsuppbyggnad inom den statliga organisationen och bland aktörerna på arbetsmarknaden.
- Lindring av återverkningarna av EU:s krav på ekonomisk disciplin.
- Att leva upp till gemenskapens regelverk.
- Minoritetsfrågan.
- Att främja den sociala dialogen.

5.4. De flesta av mekanismerna för finansiellt bistånd bedömdes vara tillfredsställande, beroende på omständigheterna, men den som nämndes oftast var offentlig/privat samfinansiering.

5.5. På en skala från ett till tio blev genomsnittspoängen för hur väl stödprogrammen hade fungerat 6,25.

5.6. Svaren på de övriga frågorna har redovisats under avsnitten 4.2 och 4.3 ovan.

## 6. Kommentarer

6.1. Det råder ingen tvekan om att föranslutningsstödet har bidragit i avsevärd grad till kandidatländernas utveckling och att det till stor del ligger till grund för kommissionens påstående<sup>(1)</sup> att förhandlingarna "framskrider på ett tillfredsställande sätt och de förhandlande länderna har hittills överlag fullgjort [sina] åtaganden". I samma dokument anger man emellertid att förvaltningen av gemenskapsmedlen är ett område som kräver särskild uppmärksamhet.

6.1.1. De sammanlagda belopp som tilldelas kandidatländerna under de tre föranslutningsinstrumenten är betydande. Finansiellt bistånd av denna storleksordning kommer att medföra djupgående förändringar i de berörda samhällsekonomierna. Det får också en oåterkallelig effekt på samhällslivet i de central- och östeuropeiska länderna, där samhällsomvandlingen fortfarande pågår i en process som ibland verkar sakna både drivkraft och riktning. Det är således av största vikt – som kommissionen själv har noterat<sup>(2)</sup> – att dessa instrument fungerar i linje med principerna för hållbar utveckling.

6.2. Det finns stora skillnader i hur snabbt man gör framsteg i de olika kandidatländerna. Samtliga berörda länder befinner sig på en inlärningskurva, men deras positioner på kurvan är kraftigt spridda.

6.3. Det finns också betydande skillnader i de olika parternas perspektiv. Kommissionen påpekar fortfarande grundläggande administrativa svagheter i många kandidatländer som hämmar deras kapacitet att förvalta tilldelade anslag, men statliga instanser i samma länder ser mer optimistiskt på läget och på sin förmåga att utforma, genomföra och styra projekt under den återstående föranslutningsperioden. Det är sannolikt att denna skillnad återspeglar klyftan mellan hur långt de nationella ministerierna bedömer att de har kommit och kommissionens vetskap om hur lång väg de har kvar. Uppfattningen hos det civila samhällets organisationer i dessa länder ligger ofta i linje med kommissionens. I flera fall har de uttryckt reservationer i fråga om sin statsförvaltnings absorptionskapacitet.

6.3.1. Det är tydligt att kommissionens bedömning ligger närmare den verkliga situationen och att ministeriernas synsätt färgas av önsketänkande. Detta väcker emellertid frågan varför detta sakförhållande kvarstår. Phare är ett program som är särskilt utformat för att stödja institutionsuppbyggnad. Efter så många års verksamhet och efter att man spenderat ansevärt belopp, varför är förvaltningskapaciteten fortfarande så svag i så många kandidatländer?

6.3.2. Här ifrågasätts också experternas roll i utarbetandet av projekten och utförandet av effektanalyserna. Från alla håll uppger man att de sakkunniga är starkt engagerade i alla projektstadierna och att de ofta spelar en avgörande roll vid projekturvalet. Dessa sakkunniga hämtas i regel från konsultföretag med bas utanför mottagarlandet eller med enbart symbolisk närvaro där. Att det är en relativt hög andel av projekten som förkastas, misslyckas eller dras tillbaka väcker tvivel om värdet av deras bidrag till processen.

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 256 slutlig.

<sup>(2)</sup> EU:s "Strategi för en hållbar utveckling".

6.4. Det förekommer också stora meningsskiljaktigheter mellan ministerierna och företrädarna för det civila samhället i fråga om på vilket sätt och i vilken utsträckning det civila samhället skall involveras. Även om situationen naturligtvis varierar från land till land förefaller det som om ett deltagande i verklig mening från allmänhetens sida saknas i många kandidatländer. Tjänstemännen inom offentliga sektorn uttalar sig av diplomatiska skäl positivt om samrådsprincipen men anser den allmänt vara ett hinder för en smidig och snabb förberedelse av projekt. I sådana fall är allmänhetens deltagande en ren formalitet utan verkligt innehåll. Detta är delvis ett arv från regimer under vilka ett ifrågasättande av statstjänstemännen inte tolererades.

6.4.1. För att förbättra kvaliteten på allmänhetens deltagande måste såväl arbetsmarknadsdialogen som samhällsdialogen stärkas i många av förmänsländerna. I detta sammanhang är det oroande att de personer som svarade på enkäten gav denna inriktning i stödprogrammen lägst prioritet.

6.4.2. Förutom att arbetsmarknadsparterna och andra delar av det civila samhället deltar i mycket liten utsträckning är också de regionala myndigheternas deltagande ofta ringa. Detta anses bero på likgiltighet och svaghet hos dessa myndigheter eller på att de nationella myndigheterna vill att den aktuella frågan behandlas inom deras eget område.

6.4.3. Företrädarna för det civila samhället anser att Phare i alltför hög grad är avsett för centralregeringen och att bättre resultat skulle kunna uppnås om syftet med programmet i stället var att stödja den institutionella uppbyggnaden inom lokalförvaltningen och inom organisationer i det civila samhället. Med beaktande av de relativt små framsteg som har gjorts inom de centrala förvaltningarna kan detta dock medföra stora svårigheter i de flesta länderna.

6.5. Ministerierna och företrädarna för det civila samhället är i hög grad eniga om att förfarandena för att få tillgång till stöd är mycket invecklade i fråga om alla tre instrument. Så gott som alla anser att förfarandena är onödigt komplicerade och tidskrävande. Å andra sidan finns det i vissa länder berättigade farhågor beträffande representativiteten hos organisationerna i det civila samhället.

6.6. Såsom fallet är även på andra områden har de olika aktörerna en tendens att skylla bristerna i systemet på varandra utan att själva ta ansvar för att det skall fungera effektivt. Det förekommer också vissa populära missuppfattningar som leder till felriktad kritik. Vissa icke-statliga miljöorganisationer påstår t.ex. att kollektivtrafiken inte har fått stöd genom ISPA, vilket dock inte bestyrks av statistiken. Detta tyder på ett klart behov av att förbättra kvaliteten och kvantiteten hos den information som finns tillgänglig för allmänheten liksom hos de metoder som används för att sprida informationen.

6.6.1. I många länder är det uppenbart att organisationerna i det civila samhället, såsom icke-statliga organisationer, fackföreningar, handelskammare och arbetsgivarorganisationer, skulle kunna göra mer för att informera sina medlemmar och bistå dem även på andra sätt i samband med projektansökningar.

6.7. En oroande faktor är att små och medelstora företag inte förefaller att dra nytta av föranslutningsinstrumenten i den utsträckning man skulle önska med beaktande av deras betydelse för dessa tillväxtekonomier. De små och medelstora företagen har särskilt svårt att dra nytta av Sapard på grund av

- brist på kapacitet att uppfylla de formella kriterierna,
- avsaknad av kännedom om programmen,
- brist på medel att finansiera den egna samfinansieringsdelen.

6.8. Det viktigaste kriteriet vid bedömningen av ett projekt är inte att de mål som ställts upp uppnås utan projektets inflytande på den reala ekonomin. Syftet med projektet är dubbelt: dels att uppnå målen för projektet och dels att ge kandidatländerna erfarenhet av projektförvaltning.

6.9. Öppenhet och allmänhetens deltagande bör i fråga om alla tre instrument vara grundläggande och obligatoriska villkor för föranslutningsstöd. Med hjälp av allmänhetens deltagande bör man förbättra kvaliteten på planer och projekt och bygga upp en känsla av "äganderätt" hos medborgarna i förmänsländerna.

6.10. Ett av syftena med rådets förordning om Sapard var att upprätta ramar för gemenskapsstöd till ett hållbart jordbruk och en hållbar landsbygdsutveckling. Den gemensamma jordbrukspolitiken, som är i behov av en reform, bör emellertid inriktas mer på att uppfylla kriteriet hållbar utveckling. Man kan därför fråga sig i vilken utsträckning Sapard, som syftar till ett genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan främja hållbar utveckling i kandidatländernas landsbygdsområden.

6.11. Den relativt sett låga stödnivå som i realiteten har utnyttjats i förhållande till de summor som anslagits beror på ett antal faktorer, inklusive bristen på administrativa resurser i vissa länder och problem med att uppfylla kraven på komplementaritet. Bristen på synligt stöd underblåser dock en negativ inställning till EU i vissa kandidatländer.

6.12. I flera länder med mycket låg BNP per capita oroar man sig för att det kommer att bli svårt att få den privata sektorn att bidra till finansieringen av ISPA-projekt eftersom medborgarna inte har möjlighet att betala högre priser för energiprodukter och kollektivtrafik, vilket skulle behövas för att de privata investerarna skall få avkastning på sina investeringar. Enligt en studie som oberoende experter från en internationell konsultfirma utförde i ett land skulle nödvändiga vattenreningsverk och avloppsanläggningar förutsätta vattenavgifter som motsvarar 5 % av den genomsnittliga lönen. Detta ansågs vara hållbart men då tog man inte i beaktande att avgifterna för energi och kollektivtrafik sannolikt höjs i motsvarande grad.

## 7. Rekommendationer

7.1. Kommittén rekommenderar följande för att förbättra föranslutningsinstrumentens funktion och effektivitet (rekommendationerna är inte nödvändigtvis i betydelseordning):

- Insynen i föranslutningsinstrumenten bör bli större i alla förmånsländer.
- Anslagen bör omfördelas i syfte att främja hållbarare lösningar. Dessutom bör riktlinjerna för instrumenten, särskilt ISPA och Sapard, ses över i ljuset av EU-strategin för hållbar utveckling.
- Det bör finnas ett obligatoriskt krav på att arbetsmarknadens parter och andra delar av det civila samhället deltar aktivt. Detta deltagande bör ske på ett så tidigt stadium som möjligt.
- Arbetsmarknadsdialogen och samhällsdialogen bör stärkas i alla berörda länder. En effektiv metod för att åstadkomma detta skulle vara att inrätta ett forum för det civila samhället med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén som förebild i alla länder där ett sådant forum i dag saknas.
- Informationen sprids alltför ofta genom personliga och informella kontakter mellan ministerierna och andra organ. Det behövs därför klara och bindande riktlinjer för tillgången till information, vilka måste ställas upp av unionen.
- Det finns ett behov av effektivare informationspridning och mer omfattande publicitet i allmänhet. Om myndigheterna i de berörda länderna inte kan ombesörja detta bör EU göra det.
- Arbetsmarknadens parter, de icke-statliga organisationerna och andra organisationer i det civila samhället i kandidatländerna bör bli aktivare när det gäller att skaffa information, bistå sina medlemmar och göra sin röst hörd.
- De förfaranden som EU föreskriver rörande alla tre instrument bör ses över i syfte att rationalisera och förenkla förfarandena. Otvetydiga, bindande och genomförbara bestämmelser och riktlinjer som kan tillämpas på lång sikt bör fastställas.
- Kapaciteten och kvaliteten på de västerländska konsulterna och experternas verksamhet bör övervakas noga, både för att säkerställa kvaliteten på projekten och för att öka deras trovärdighet. Konsulter som uppvisar ett dåligt resultat bör svartlistas.
- Reglerna för stödberättigande inom ramen för Sapard bör ses över i syfte att göra det lättare för småjordbrukarna och deltidjordbrukarna att få tillgång till stöd, eftersom dessa skulle kunna dra största nyttan av Sapard. Dessutom bör antingen kraven på samfinansiering mjukas upp eller också bör man införa ett system med statliga garantier vid banklån. Rumänien har nyligen tagit positiva initiativ i denna riktning.
- Korruptionsproblem på alla områden bör åtgärdas öppet, uppriktigt och oförskräckt.
- Kommissionen bör för alla tre instrument fastställa och offentliggöra mål för omfattningen på de stöd som i praktiken årligen skall tilldelas varje förmånsland.
- Det bör införas formella förfaranden för att i efterhand erhålla feedback om projektens genomslag från organisationer i det civila samhället.
- Systemet för kommunikation och samordning mellan de berörda generaldirektoraten i Bryssel och Europeiska kommissionens delegationer i kandidatländerna bör ses över.
- De berörda aktörerna bör lära sig att ha ett närmare samarbete med varandra i stället för att beskylla varandra för bristen på resultat.
- Under ISPA:s transportdimension bör inriktningen på de transeuropeiska näten inte leda till att man utesluter utvecklingen av lokala och regionala transportinfrastrukturer.

7.2. Kommittén föreslår att ett uppföljningsyttrande utarbetas i framtiden i syfte att utröna i vilken omfattning dessa rekommendationer har tillämpats och i syfte att uppdatera utvärderingen av verksamheten inom de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen.

7.3. Kommittén anser att föranslutningsinstrumenten efter den första utvidgningsomgången 2004 bör omstruktureras så att alla kandidatländer som därefter fortfarande står utanför unionen erbjuds stöd.

## 8. Slutsatser

8.1. Föranslutningsfonderna har gett mottagarländerna ett värdefullt stöd. Det är högst osannolikt att så stora framsteg mot anslutningen skulle ha gjorts utan dessa. Deras betydelse kommer troligen att öka ytterligare. Trots detta finns det utrymme att märkbart förbättra det sätt på vilket fonderna förvaltas och sköts. Det är beklagligt att den fortsatta bristen på kapacitet i de administrativa strukturerna i mottagarländerna fortfarande utgör ett allvarligt hinder för instrumentens förmåga att även i praktiken tillhandahålla stöd. Det behövs större öppenhet och ansvarstagande. Det är inte acceptabelt att allmänhetens deltagande och tillgången till information är beroende av ministrarnas och tjänstemännens godtycke.

8.1.1. Organisationer i det civila samhället kan på många sätt bidra till processen, särskilt när det gäller att analysera projektens genomslag. Deras attityd bör dock bli mer framåtblickande. I synnerhet arbetsmarknadsparterna och andra delar av det civila samhället bör förbättra dialogen med varandra och för de nationella regeringarna lägga fram en gemensam ståndpunkt. Detta skulle underlättas av att nationella ekonomiska och sociala råd grundas enligt europeisk modell.

8.2. Fondernas roll som instrument för att stärka den hållbara utvecklingen måste betonas i högre grad. Det bör bli enklare för småjordbrukare och deltidjordbrukare att få stöd genom Sapard eftersom en förbättring av deras situation medför den största potentiella nyttan för utvecklingen av jordbruket och landsbygden i de berörda länderna.

8.3. Den allmänna uppfattningen i så gott som alla kandidatländer är att det finns grundläggande problem i samband med föranslutningsinstrumenten och att dessa problem till stor del beror på att de strukturer som EU har inrättat är alltför byråkratiska samt att det krävs att oberoende konsultfirmor deltar i projekten. Även om dessa åsikter är en missuppfattning är deras förekomst ett faktum och så länge de kvarstår kommer de att undergräva stödet för EU-anslutningen i förmånsländerna. Det vore farligt att ignorera dessa åsikter endast därför att de förefaller vara missuppfattningar. Det finns ett akut behov av att informera medborgarna i dessa länder om de verkliga förhållandena.

8.4. Eftersom den första anslutningsomgången, genom vilken unionen förväntas utökas med upp till tio medlemmar, är så nära förestående kan det förefalla onödigt att ta upp dessa frågor. Så är dock inte fallet. Det är inte bara nödvändigt att återupprätta trovärdigheten och effektiviteten rörande fördelningen av en stor del av de offentliga medlen, den är också mycket viktigt att kandidatländerna erhåller tillräcklig sakkunskap när det gäller hanteringen av fonderna och genomförandet av de aktuella projekten. Detta är för närvarande långt ifrån fallet i de flesta länderna, och om detta inte åtgärdas måste man ifrågasätta ländernas kapacitet att efter anslutningen förvalta de mycket större anslagen från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden och därmed också ifrågasätta deras kapacitet att uppfylla anslutningskraven. Att överbrygga klyftan mellan de rådande förhållandena och den standard som krävs är i de flesta fallen en utmanande uppgift och tiden för att åstadkomma detta är knapp.

8.5. Kommittén har gett ett antal specifika rekommendationer för hur nuläget kan förbättras. Förteckningen är inte uttömmande, men den måste angripas effektivt och snabbt, tiden är av avgörande betydelse. För att en handlingsplan skall leda till resultat måste kommissionen, regeringarna i förmånsländerna och det civila samhället ha en gemensam strategi. Man får hoppas att det finns en politisk vilja att åstadkomma detta.

Bryssel den 19 september 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Göke FRERICHS