



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.1.2004
KOM(2003) 844 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

ALLMÄN RAPPORT
OM STÖDET INFÖR ANSLUTNINGEN
(PHARE – ISPA – SAPARD)
ÅR 2002

[SEK(2003) 1477]

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Bakgrund	5
2.	Sammanfattning av Phare	6
3.	Sammanfattning av Ispa	8
4.	Sammanfattning av Sapard	11
5.	Allmän beskrivning av förfarandena för föranslutningsinstrumenten	12
5.1.	Åtaganden och överföring av medel	12
5.2.	Strukturer för genomförande i kandidatländerna	14
5.3.	Decentralisering av genomförandet enligt artikel 12 i förordningen om samordning	15
6.	Övervakning och utvärdering	16
6.1.	Phare	16
6.2.	Ispa	18
6.3.	Sapard	19
7.	Samordning	19
7.1.	Allmänt	19
7.2.	Samordning inom kommissionen	21
7.3.	Samordning i kandidatländerna	21
7.4.	Samordning med EIB och internationella finansinstitut	22

SAMMANFATTNING

Detta är kommissionens tredje rapport till Europaparlamentet och rådet om de tre föranslutningsinstrumenten och samordningen av dem i enlighet med artikel 13 i rådets förordning om samordning av föranslutningsstödet¹. I förordningen om samordning fastställs arbetsfördelningen mellan de tre föranslutningsinstrumenten.

Phare är inriktat på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, antingen genom förbättringar av den administrativa förmågan eller genom stöd till därmed sammanhängande investeringar. Detta instrument inbegriper även en komponent för stöd till ekonomisk och social sammanhållning. Genom denna komponent och Ispa kan stöd ges till åtgärder inom miljö- och transportområdet, om de utgör en underordnad men nödvändig del av integrerade program för regional utveckling eller industriell omstrukturering (1,699 miljoner euro)

Ispa finansierar stora infrastrukturprojekt på transport- och miljöområdet (1 107,4 miljoner euro).

Sapard finansierar åtgärder för att stödja jordbruks- och landsbygdsutveckling (554,5 miljoner euro).

Sapard följer en **programplaneringsstrategi** som liknar den som används i medlemsstaternas program för jordbruks- och landsbygdsutveckling, medan Ispa, med verksamhet inom miljö- och transportområdet, följer en strategi som liknar den som används för Sammanhållningsfonden. Phare-programmet har ingen direkt motsvarighet i gemenskapens strukturfonder, mot bakgrund av dess inriktning på antagandet av gemenskapens regelverk. Den komponent i Phare-programmet som avser ekonomisk och social sammanhållning är dock utformad för att stödja projekt som liknar dem som stöds genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. På motsvarande sätt speglar programmet för gränsöverskridande samarbete gemenskapens Interreg III-program.

Planeringen för samtliga tre instrument sker på basis av de partnerskap för anslutning och de nationella program för antagande av gemenskapens regelverk som utarbetats med kandidatländerna. Sapards verksamhet baserar sig på ett flerårigt program som omfattar perioden 2000–2006, medan Ispa och Phare har årliga program som godkänns av kommissionen på förslag av kandidatländerna. För Phare och Ispa godkänns också projekten av kommissionen (en delegation eller huvudkontoret) innan de genomförs.

Samtliga tre program **genomförs av kandidatländerna**. Vad gäller Phare och Ispa kontrollerar kommissionen upphandlings- och kontraktsdokumenten i förväg. Kommissionen överlåter förvaltningen av Sapard-åtgärderna på genomförandeorgan i mottagarländerna och deltar inte i förvaltningen av Sapard i dessa länder, utan projektgenomförandet kontrolleras endast i efterhand. Detta tillvägagångssätt möjliggörs genom artikel 12 i förordningen om samordning. På samma rättsliga grund håller man på att införa ett system för utvidgad decentraliserad förvaltning (EDIS, Extended Decentralised Implementation System) för Phare och Ispa, vilket innebär att kandidatländernas upphandling och kontrakt endast kommer att vara föremål för efterhandskontroller vid anslutningen.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1266/1999 av den 21 juni 1999 om samordning av stödet till kandidatländerna inom ramen för föranslutningsstrategin och om ändring av förordning (EEG) nr 3906/89, EGT L 161, 26.6.1999, s. 68.

År 2002 var det tredje verksamhetsåret för Sapard och Ispa. Alla Sapard-program godkändes redan år 2000. Ett av dem (Lettland) ändrades under år 2001, nio av dem (alla utom Slovenien) ändrades under år 2002. Bilateral fleråriga och årliga finansieringsavtal förhandlades fram och ingicks och åtaganden gjordes för årsanslagen för 2001. Väsentliga framsteg gjordes i inrättandet av genomförandeorgan för Sapard. För samtliga tio kandidatländer överlät kommissionen förvaltningen av Sapard-åtgärderna till genomförandeorganen i de länderna. Detta innebär att Sapard-medel för de länderna överfördes till dem under 2002.

I och med de finansieringsbeslut som kommissionen tagit under 2002 har man redan anslagit 75 % av de förväntade Ispa-medlen för perioden 2000–2006.

Vad gäller Phare tillhandahölls stödet till kandidatländerna i enlighet med de reviderade riktlinjer som antogs 1999 och som bevarar programmets inriktning på förberedandet inför anslutningen samtidigt som de beaktar de två andra föranslutningsinstrumenten. Ungefär 30 % av stödet är avsett för institutionell uppbyggnad, med partnersamverkan (utstationering i kandidatländerna av experter från medlemsstaternas förvaltningar) som viktigaste instrument. Ungefär 70 % gick till investeringar avsedda att förbättra lagstiftningen samt den ekonomiska och sociala sammanhållningen och därigenom underlätta antagandet av gemenskapens regelverk.

Samordningen av de tre instrumenten garanteras genom en tydlig ansvarsfördelning mellan dem, en gemensam grund för programplanering och regelbundna kontakter mellan olika berörda parter. Genom en kommitté på direktornivå tryggas samordningen mellan kommissionens berörda avdelningar. En allmän rapport om föranslutningsstödet som omfattar samtliga tre instrument lämnades i april 2002 in till Phares förvaltningskommitté, som är det organ som bistår kommissionen vid samordningen av instrumenten. På nationell nivå, och i enlighet med decentraliseringsmålet, uppmanar kommissionen starkt kandidatländerna att förbättra samordningen mellan ministerierna, vilket är av avgörande betydelse för att kandidatländerna i framtiden skall kunna förvalta strukturfonderna på ett framgångsrikt sätt.

Kommissionen hade också regelbundna kontakter med EIB och andra internationella finansinstitut, framför allt EBRD (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling), för att garantera bästa möjliga komplementaritet mellan projekt och programfinansiering. Särskilt Ispa erbjuder genom sin betoning på storskaliga infrastrukturprojekt goda möjligheter till samarbete med andra finansieringskällor.

År 2002 var det tredje år som samtliga tre föranslutningsinstrument kom i gång. I överensstämmelse med anslutningsförhandlingarna som ledde till ett positivt resultat i slutet av året har större betoning lagts på att skapa den administrativa förmåga som krävs för ett framgångsrikt genomförande av gemenskapens regelverk och deltagande i befintliga eller framtida EG-program i samband med medlemskapet år 2004. Samarbetet mellan kommissionens olika avdelningar ökade och vidareutvecklades i enlighet med förordningen om samordning. Upprättandet av strukturer för föranslutningsinstrumenten i kandidatländerna innebär också en viktig övning i institutionell uppbyggnad och var en hjälp vid kandidatländernas förberedelser för skapandet av den administrativa förmåga som krävs för att kunna införliva struktur- och sammanhållningsfonderna vid medlemskapet.

I det tekniska dokument som åtföljer denna rapport finns avsnitt om programplaneringen inom ramen för föranslutningsinstrumenten och om genomförandet av instrumenten i vart och ett av mottagarländerna.

1. BAKGRUND

Vid toppmötet i Luxemburg i december 1998 antog Europeiska rådet en ny strategi för förberedande av kandidatländerna inför utvidgningen. Betydande ytterligare medel anslogs för att stödja deras medlemskap. Vid Europeiska rådets möte i Berlin den 26 mars 1999 ingick regerings- och statscheferna en politisk överenskommelse om Agenda 2000. Målen för Agenda 2000 är att stärka gemenskapens politik och ge Europeiska unionen en ny finansieringsram för perioden 2000–2006 inför utvidgningen.

I enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Berlin har gemenskapen sedan år 2000 mer än fördubblat sitt föranslutningsstöd till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. I enlighet med Europeiska kommissionens förslag i Agenda 2000 ställs 3 174 miljoner euro (uppgifter från 2001) till förfogande årligen mellan 2000 och 2006 genom programmet Phare och de två andra föranslutningsinstrumenten, dvs. Ispa och Sapard, vilka infördes år 2000. Fördelningen av gemenskapens föranslutningsstöd under 2002 var följande: **1 699 miljoner euro för Phare**, 1 107,4 miljoner euro för Ispa och 554,5 miljoner för Sapard.

Efter toppmötet i Nice, som resulterade i att processen för anslutningsförhandlingarna påskyndades, är det av yttersta betydelse att föranslutningsstödet används optimalt i syfte att hjälpa kandidatländerna i deras ansträngningar att införliva gemenskapens hela regelverk innan de blir medlemmar i unionen. Med hänsyn till omfattningen på den uppgift som väntar är det nödvändigt att garantera att gemenskapens stöd kan användas på effektivast möjliga sätt. Det är uppenbart att samordningen mellan de tre instrumenten är en viktig del i denna process.

Anslutningsförhandlingar med de tolv länderna pågick under 2001, och vid Europeiska rådets möte i Göteborg angavs som mål att anslutningsförhandlingarna skulle slutföras till slutet av 2002 för de kandidatländer som var redo för anslutning, så att länderna skulle kunna delta i valen till Europaparlamentet 2004 som medlemmar. Detta lyckades för Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Estland, Litauen, Lettland, Malta och Cypern vid toppmötet i Köpenhamn i december 2002. Som ett resultat av detta kommer år 2003 att bli det sista programplaneringsåret för föranslutningsstödet i de länder som står i begrepp att ansluta sig 2004 (de slutliga utbetalningarna bör som längst pågå till december 2006), men de återstående kandidatländer med vilka förhandlingar pågår, dvs. Rumänien och Bulgarien, kommer att få ett ökat stöd för att förbättra de administrativa och rättsliga strukturerna och sin förmåga att genomföra gemenskapens regelverk.

Denna rapport täcker kalenderåret 2002, som även var det tredje verksamhetsåret för både Ispa och Sapard. Den tillhandahåller information om de finansiella anslagen för varje land och instrument samt mekanismerna för deras genomförande. Slutligen fokuserar den på samordningen mellan de tre föranslutningsinstrumenten. En mera djupgående beskrivning av vart och ett av föranslutningsinstrumenten finns i respektive årsrapport². Förhoppningsvis kommer den här rapporten i kombination med dess bilagor att utgöra användbar dokumentation om den väsentliga roll som föranslutningsstödet spelar när det gäller att förbereda kandidatländerna för medlemskap.

² Rapport om Phare, KOM(2003) 497 slutlig. Rapport om Ispa, KOM(2003) 655 slutlig. Rapport om Sapard, KOM(2003) 582 slutlig.

2. SAMMANFATTNING AV PHARE

Phare inrättades 1989 i syfte att bistå Polen och Ungern. Andra länder i Central- och Östeuropa kom att omfattas av Phare senare. Som ett svar på att Europeiska rådet i Luxemburg 1997 inledde den nuvarande utvidgningsprocessen inriktades Phare uteslutande på "föranslutningsperspektivet". De allmänna riktlinjerna för Phare anpassades 1999 för att beakta införandet av Sapard för jordbruks- och landsbygdsutveckling samt Ispa för transport och miljöinfrastruktur.

De totala åtagandena inom ramen för Phare för år 2002 uppgick till 1 699 miljoner euro. Följande verksamheter finansierades:

- **Nationella program: 1 168 miljoner euro**, fördelade enligt följande:
 - Bulgarien: 95 miljoner euro
 - Tjeckien: 85 miljoner euro
 - Estland: 30 miljoner euro
 - Ungern: 112 miljoner euro
 - Lettland: 32 miljoner euro
 - Litauen: 62 miljoner euro
 - Polen: 394 miljoner euro
 - Rumänien: 266 miljoner euro
 - Slovakien: 57 miljoner euro
 - Slovenien: 35 miljoner euro
- **Kärnsäkerhet: 108 miljoner euro**
- **Gränsöverskridande samarbete: 163 miljoner euro**
- **Regionala och övergripande program: 260 miljoner euro**

Europeiska kommissionen har i allt större utsträckning överfört ansvaret för förvaltningen och genomförandet av Phare-programmen till myndigheterna i kandidatländerna. Detta är ett led i processen för att hjälpa dem att förbereda sig för anslutningen till Europeiska unionen och för förvaltningen av sammanhållnings- och strukturfonderna.

Under år 2002 förvaltades projekten genom den nationella fonden och ett begränsat antal genomförandeorgan i varje land. En nyckelroll innehas av den centrala finansierings- och upphandlingsenheten (Central Finance and Contracts Unit, CFCU) i varje kandidatland som förvaltar samtliga program för institutionell uppbyggnad (i några fall har denna enhet också hand om investeringsverksamhet). Övriga genomförandeorgan, framför allt de som förvaltar investeringarna inom ramen för den ekonomiska och sociala sammanhållningen, förebådar de administrativa strukturer som kommer att behövas för att genomföra strukturfonderna efter anslutningen.

I början av år 2002 ägnades stor uppmärksamhet åt kandidatländernas upprättande av åtgärdsplaner för att ta itu med de specifika problem beträffande antagandet av gemenskapens regelverk som anges i kommissionens strategirapporter för år 2001 och 2002 samt åt att genomföra särskilda åtgärder (framför allt administrativa och rättsliga reformer) för att kunna lösa problemen och uppfylla de kriterier som krävs för anslutning till unionen. De viktigaste instrumenten var även fortsättningsvis partnersamverkan ("twinning", utstationering av experter från medlemsstaternas regeringar och organ i kandidatländerna för att hjälpa till att utveckla förmågan att genomföra särskilda delar av gemenskapens regelverk) och en mer småskalig version av partnersamverkan ("twinning light", införd 2001 i enlighet med en rekommendation i översynen av Phare-programmet från 2000³). Resten av stödet gick till investeringar avsedda att förbättra lagstiftningen (och därmed underlätta antagandet av gemenskapens regelverk) och att stödja ekonomisk och social sammanhållning.

Som ett resultat av detta fördröjdes antagandet av de nationella programmen i kandidatländerna något, men fortsatte att vara en viktig del av planeringen inför anslutningen.

Under 2002 anslogs Phare-medel inte bara till de nationella programmen utan även till åtskilliga program för flera länder eller övergripande program. En viktig del av de program som omfattar flera mottagarländer utgjordes av finansieringsinstrumenten som genomförts i samarbete med de deltagande internationella finansieringsinstituten, dvs. finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag, finansieringsinstrumentet för kommuner och infrastrukturinstrumentet för kommuner. Information om detta finns i avsnitt 7.4 "Samordning med EIB och internationella finansinstitut".

Andra exempel på områden som finansierades genom program för flera länder eller övergripande program är verksamheten inom Taiex (Byrån för tekniskt stöd och informationsutbyte), deltagandet i gemenskapsorgan, kärnsäkerhet, programmet för mindre projekt, statistiskt samordningsprojekt, miljö, omstrukturering av stålindustrin, SIGMA, bedrägeribekämpningsåtgärder, information och kommunikation och förberedelser för EDIS (se även avsnitt 5.3 "Decentralisering av genomförandet enligt artikel 12 i förordningen om samordning").

Förnyad betoning har lagts på gränsöverskridande samordningsprogram med medlemsstater vid kandidatländernas gränser och mellan kandidatländer vid gränserna. Dessa program har genomförts på basis av gemensamma programdokument som utarbetades under år 2001 av myndigheter på båda sidor om gränsen. När det gäller EU:s externa gränser har kandidatländerna (genom de reviderade Phare-riktlinjerna som antogs den 6 september 2002) uppmanats att utnyttja sina nationella Phare-medel för att stödja social och ekonomisk verksamhet av gränsöverskridande natur. För att stödja detta har det beslutats att 30 miljoner euro av Phare-medlen kommer att anslås till åtgärder för gränsöverskridande samordning vid kandidatländernas externa gränser (Initiativet om externa gränser 2003).

³ K(2000) 310382

Programplaneringen 2002 baserades på de reviderade riktlinjer för Phare som kommissionen godkände under 1999⁴. Dessa riktlinjer bygger på de ändringar som beslutades 1998 och beaktar Ispa- och Sapard-förordningarna som trädde i kraft 2000. I de nya riktlinjerna betonas också att Phare måste användas för att hjälpa kandidatländerna att förbereda sig för att kunna dra nytta av strukturfonderna efter anslutningen (ekonomisk och social sammanhållning). Under år 2002 svarade den institutionella uppbyggnaden för 40 % av åtagandena inom de nationella programmen. I kombination med de tillhörande investeringarna svarade detta för 71 % av Phare-budgeten, vilket återspeglar prioriteringarna i strategirapporterna för 2001 och 2002 om upprättandet av en adekvat nivå av administrativ och rättslig kapacitet i kandidatländerna för ett korrekt genomförande av gemenskapens regelverk och ett framgångsrikt deltagande i framtida EU-program.

Ekonomisk och social sammanhållning fortsatte att vara en viktig målsättning med Phare-stödet och precis som under tidigare år baserades det under år 2002 på preliminära nationella utvecklingsplaner. Investeringar för ekonomisk och social sammanhållning används alltmer för att utföra pilottester på de typer av verksamhet som kommer att finansieras av strukturfonderna vid anslutningen. Under år 2002 genomförde GD Regionalpolitik och GD Utvidgning vägledningarna för att övergå från de preliminära nationella utvecklingsplanerna till programdokumenten för strukturfonderna. Under år 2002 svarade investeringar för ekonomisk och social sammanhållning för 29 % av åtagandena.

Kommissionen har sett över och förstärkt delegationernas interna förfaranden för övervakning av de anbuds- och upphandlingsförfaranden som genomförs av myndigheterna i kandidatländerna. Därigenom har kommissionen genom sin delegation kunnat godkänna anbuds- och upphandlingsförfarandena för Phare i länderna. Delegationerna övervakar också projektgenomförandet i kandidatländerna där man för närvarande håller på att övergå till ett system för utvidgad decentralisering i takt med utfasningen av delegationerna i de anslutande länderna från och med anslutningsdatumet.

3. SAMMANFATTNING AV ISPA

Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet, Ispa, är EU:s finansiella gemenskapsinstrument som är avsett att hjälpa de tio mottagarländerna i Central- och Östeuropa att uppfylla kraven i gemenskapens regelverk på miljö- och transportområdet.

Ispa, med verksamhet inom miljö- och transportområdet, styrs av partnerskapen för anslutning och de nationella programmen för antagande av gemenskapens regelverk och följer en strategi som liknar den som tillämpas för Sammanhållningsfonden. Erfarenheterna från programmet för genomförandet av Ispa kan bidra till en smidig övergång till sammanhållningsfonderna och till att ge kandidatländerna kunskap om förfarandena för gemenskapens strukturella stöd.

⁴ SEK(1999)1596.

Huvudsakliga resultat under 2002

Genomförande av gemenskapens miljöpolitik och förbättring av europeiska transportförbindelser

Under 2002 användes åtagandebemyndigandena för Ispa från budgetpost B7-020 huvudsakligen för 80 nya Ispa-projekt och för delbelopp⁵ för projekt som det fattats beslut om under år 2000 och 2001 (1 107 miljoner euro). Av detta gjordes åtaganden på 4,2 miljoner euro för tekniskt stöd för EDIS och på 35,1 miljoner euro för projektförberedelser. Den totala berättigade projektkostnaden för de 80 nya projekt som kommissionen fattade beslut om uppgår till 2,4 miljarder euro. Gemenskapen bidrar med mer än 1,5 miljarder till de nya projekten. Resten finansieras av mottagarländerna (från nationella källor på central, regional och lokal nivå) och internationella finansinstitut. Den genomsnittliga andelen bidrag från gemenskapen under 2002 var 65 % av projektkostnaden.

Genom de beslut som togs mellan 2000 och 2002 godkände kommissionen sammanlagt 249 Ispa-projekt, för vilka investeringskostnaderna uppgick till 8,75 miljarder euro. EU står för 5,65 miljarder euro av detta belopp. Genom dessa beslut har kommissionen redan anslagit ca 75 % av de förväntade medlen för perioden 2000–2006.

Åtagandena under år 2002 var jämnt fördelade mellan miljö- och transportsektorn. Sedan år 2000 har 49 % anslagits till miljöprojekt och 50 % till transport (1 % görs tillgängligt till tekniskt stöd för att förbereda för EDIS och översvämningshjälp).

På **miljöområdet** är stödet från Ispa avsett att bidra till genomförandet av gemenskapens miljöpolitik. För att maximera gemenskapsstödet effekt när det gäller att uppnå målen i miljölagstiftningen koncentreras Ispa till att börja med till de investeringskrävande miljödirektiven, dvs. de direktiv som det kommer att vara mest kostsamt att genomföra. Dessa berör följande fyra sektorer:

- Dricksvattenförsörjning.
- Rening av avloppsvatten.
- Hantering av fast avfall och farligt avfall.
- Förbättring av luftkvaliteten.

Precis som tidigare år inriktades projekten huvudsakligen på avloppsnätsarbeten för utvidgning, ersättning och reparation av befintliga system i mottagarländerna. Ungefär 18 % av finansieringen var avsatt för projekt för hantering av fast avfall, huvudsakligen deponiprojekt.

Gemenskapen tillhandahåller via Ispa finansiellt stöd till sådana miljöprojekt som kräver särskilt stora investeringar i infrastruktur, såsom dricksvattenförsörjning, rening av avloppsvatten och avfallshantering. Stödet täcker hela löptiden för projektinvesteringen. Ispa har dessutom visat sig vara till stor hjälp för kandidatländerna när det gäller att förbättra deras insikter i viktig miljölagstiftning och att stärka deras administrativa förmåga att genomföra sådan lagstiftning.

⁵ Åtagandena för Ispa-åtgärderna görs i årliga delbelopp, under minst två år. Åtagandena för budgetåret 2001 omfattar alltså även delbelopp nummer två för projekt som det fattats beslut om under år 2000.

Ispas åtgärder inom **transportområdet** inriktas på att bygga det framtida transeuropeiska transportnätet (Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996), såsom det fastställs i TINA-rapporten (bedömning av transportinfrastrukturbehoven), vilket kommer att omfatta mottagarländerna i Centraleuropa. Vid sidan av TINA-nätet bör prioritet ges till en integrerad utveckling av de tio alleuropeiska transportkorridorerna, som antogs vid den tredje alleuropeiska transportkonferensen i Helsingfors i juni 1997.

De Ispa-medel som anslogs till den här sektorn under 2002 har ännu en gång inriktats på att uppgradera och utvidga TINA-nätet. En avsevärd del av transportsektormedlen, 45,7 %, anslogs till vägprojekt, såväl till nybyggen som till förbättringar i syfte att uppfylla EU:s standarder för kapacitet och säkerhet. Mer än 50 % av transportsektormedlen används dock till finansiering av projekt för rehabilitering av den befintliga järnvägsinfrastrukturen och uppgradering av denna till EU-standard, vilket visar att utvecklingen av miljövänlig transport är ett prioriterat område.

Förbättring av administrativ och institutionell förmåga till projektförvaltning och genomförande av politik

Genomförandet av transportdelen av Ispa-programmet har inneburit flera problem, i synnerhet när det gäller förseningar i fråga om landförvärv, problem med att förutse trafikflödena och att bedöma inverkan på miljön samt att förvalta anbudsförfarandena. I vissa fall har detta lett till förseningar när det gäller projektens genomförande och otillfredsställande kvalitet på anbudet. För ytterligare detaljer när det gäller dessa problem hänvisas till årsrapporten för Ispa 2002.⁶

Precis som under tidigare år gav kommissionen genom Ispa tekniskt stöd för att förbättra de nationella organens administrativa och institutionella kapacitet beträffande genomförande av miljöpolitik, där brister fortfarande förekommer, samt offentlig upphandling. Ett antal seminarier anordnades i syfte att ge tjänstemännen i mottagarländerna utbildning i att utarbeta anbudsdokument samt utvärdera anbud och kontrakt.

Kommissionen främjade en ökad medvetenhet om de möjligheter och risker som är förknippade med offentlig-privata partnerskap för leverantörer och hur sådana partnerskap kan struktureras samtidigt som bidragsfinansiering integreras. Ett omfattande multilateralt forum och flera seminarier för spridning anordnades och i mars 2003 offentliggjordes riktlinjer för detta.

⁶ Ispa-rapporten - KOM(2003 655 slutlig.

4. SAMMANFATTNING AV SAPARD

Genom Sapard ges ekonomiskt stöd från gemenskapens budget på över en halv miljard euro per år under perioden 2000–2006. De viktigaste prioriteringarna för Sapard är, enligt vad som anges i Sapard-förordningen⁷, att bidra till genomförandet av gemenskapens regelverk om den gemensamma jordbrukspolitiken och närliggande politikområden samt att lösa prioriterade och särskilda problem för en hållbar anpassning av jordbrukssektorn och landsbygdsområdena i kandidatländerna. Utöver den primära jordbruksproduktionen kommer även projekt för att förbättra produktbearbetningen, saluföringen och kvaliteten i fråga för stöd, liksom mer allmänna landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Stöd inom ramen för Sapard ges på basis av ett enstaka program för jordbruks- och landsbygdsutveckling för varje ansökande land som omfattar perioden 2000–2006. Innehållet i varje program återspeglar de prioriteringar de nationella myndigheterna fastställt, beroende på speciella omständigheter och behov i deras land, inom de gränser som anges i Sapard-förordningen.

Sapard-programmen är till stor del jämförbara med medlemsstaternas program för jordbruks- och landsbygdsutveckling. Programplaneringen var en helt ny princip för de förvaltningar i kandidatländerna som skulle utarbeta dessa program. Trots detta blev programmen för samtliga tio länder klara och godkända av kommissionen under hösten 2000. Lettlands program modifierades under år 2001 och programmen för nio av de andra länderna (alla utom Slovenien) modifierades under år 2002, i huvudsak för att beakta det arbete som hörde samman med överlåtandet av förvaltningen av Sapard-åtgärderna till genomförandeorganen i länderna. Detta blev det första resultatet av genomförandet på fältet.

En annan konsekvens av den programplaneringsstrategi som tillämpats inom ramen för Sapard är att kommissionen, till skillnad från när det gäller de andra föranslutningsinstrumenten, Phare och Ispa, där några viktiga delar kontrolleras i förhand av kommissionen, inte deltar i förvaltningen, inte ens i urvalet av projekt. För Sapard valdes en annan strategi, nämligen att de nationella myndigheterna i kandidatländerna tar på sig hela ansvaret genom en fullständigt ”decentraliserad förvaltning”. Detta gjordes för att göra det möjligt att förverkliga de bakomliggande målen för instrumentet Sapard. Ett av målen är att genomföra många småskaliga projekt i princip överallt på landsbygden i respektive land, och ett annat är att skapa strukturer som också kommer att klara av att tillämpa gemenskapens regelverk direkt efter anslutningen. Denna strategi förutsatte dock att två omfattande förändringar vidtogs innan stöd kunde beviljas.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 1268/1999 av den 21 juni 1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden (EGT L 161, 26.6.1999, s. 87).

Den första förändringen gällde främst lagstiftningen. Eftersom det rörde sig om ett nytt instrument, behövde ny gemenskapslagstiftning införas. Det var också nödvändigt att förhandla fram en lämplig uppsättning bestämmelser med kandidatländerna om alla aspekter avseende korrekt användning, kontroll och redovisning av medlen, vilka fastställdes i fleråriga finansieringsavtal med vart och ett av kandidatländerna. Vid slutet av 2001 hade förhandlingarna avslutats, bilaterala fleråriga finansieringsavtal ingåtts (med undantag av Rumänien) och åtaganden gjorts för årsanslagen för 2000. Under 2002 ingicks det fleråriga och årliga finansieringsavtalet med Rumänien. Fleråriga och ettåriga finansieringsavtal ingicks med alla länder, med undantag av Tjeckien och Estland. Kommissionsbeslutet som bemyndigar undertecknandet av det fleråriga och årliga finansieringsavtalet togs den 22 oktober 2002.

Den andra förändringen krävde att man i varje land inrättade ett organ som skulle klara av att genomföra Sapard i överensstämmelse med bestämmelserna i de fleråriga finansieringsavtalen. Vid slutet av 2002 beslutade kommissionen om en delegering av förvaltningen till de nationella myndigheterna i samtliga kandidatländer. Som ett resultat av detta överfördes, förutom de 30,5 miljoner euro som dessa länder mottagit under år 2001, ytterligare 123,8 miljoner euro till dessa länder under år 2002. 109,212 miljoner euro som a conto-betalning och 14,547 euro som interimsbetalning (restitution)⁸.

5. ALLMÄN BESKRIVNING AV FÖRFARANDENA FÖR FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTEN

5.1. Åtaganden och överföring av medel

Innan medel från de tre instrumenten kan överföras till länderna krävs

- ett beslut av kommissionen, för att ett åtagande skall kunna göras i budgeten,
- ett ramavtal (befintliga Phare-ramavtal, utvidgade till Ispa, ett nytt flerårigt finansieringsavtal för Sapard), och
- ett årligt bilateralt finansieringsavtal som fastställer gemenskapens finansiella åtagande för åtgärden i fråga gentemot mottagarlandet, dvs. fastställer båda parter rättigheter och skyldigheter.

De förfaranden som leder till beslut och ekonomiska åtaganden är dock olika för varje instrument, vilket framgår av den kortfattade beskrivningen av de olika etapperna nedan. I syfte att sörja för ett effektivt skydd av gemenskapens finansiella intressen och bekämpa bedrägeri och oegentligheter föreskrivs det i de finansieringsbeslut samt i de, avtal och kontrakt som antagits inom ramen för dessa att samtliga föranslutningsinstrument skall övervakas av och vara föremål för ekonomistyrning från kommissionen (OLAF) och av revisionsrätten, och att det även skall vara möjligt att utföra kontroller på plats.

⁸ En restitutionsbetalning på 411 153 euro till Bulgarien gjordes i februari 2002, när kommissionen fått besked om att de ändringar den begärt beträffande Sapard-organets personal hade genomförts.

PHARE

- Ramavtal mellan kommissionen och respektive land (har funnits i flera år för varje land).
- Årlig programplanering enligt prioriteringarna i de återkommande rapporterna och partnerskapen för anslutning.
- Kandidatländerna utarbetar programförslag och projektdokument för synpunkter och slutligt beslut av kommissionen.
- Finansieringsförslag för de årliga nationella programmen utarbetas av GD Utvidgning, samråd med andra kommissionsavdelningar och presentation för Phare:s förvaltningskommitté för yttrande.
- Kommissionens beslut.
- Ekonomiskt åtagande.
- Kandidatlandet i fråga och kommissionen undertecknar det årliga finansieringsavtalet, skriftväxling om projektdokument
- Första överföringen av medel (förskottsbetalning på 20 %) på begäran av den nationella fonden.

ISPA

- De befintliga ramavtalen för Phare utvidgas till Ispa.
- Nationella Ispa-strategier för transport och miljö utarbetas av länderna, samråd sker med kommissionens övriga avdelningar och strategierna godkänns av kommissionen (de uppdateras vid behov för att se till att de prioriterade projekt som finansieras av Ispa även fortsättningsvis inriktas på politiska mål)
- Länderna fastställer och förbereder projekten.
- Projektansökan på standardformulär, godtagande (dvs. kontroll av att alla dokument är bifogade) och bedömning.
- Finansieringsförslag för varje projekt utarbetas av GD Regionalpolitik, blir föremål för samråd mellan avdelningar inom kommissionen och läggs fram för Ispas förvaltningskommitté för yttrande.
- Kommissionens beslut (för varje projekt).
- Ekonomiskt åtagande (ett projekt kan erhålla medel från olika år, t.ex. Ispa-programmen 2000 och 2001).
- Undertecknande av finansieringsavtal (för varje projekt).
- Första överföringen av medel (10 %).

- Andra överföringen av förskottsbetalning (10 %) när det första arbetskontraktet har undertecknats (för investeringsprojekt) och i enlighet med de villkor som anges i finansieringsavtalet.
- Övergångsbetalning för restitution av faktisk betalning till uppdragstagare på fältet och i enlighet med villkoren i finansieringsavtalet.
- Slutbetalning vid uppfyllande av de villkor som anges i finansieringsavtalet.

SAPARD

- Varje land lämnade före slutet av 1999 in ett utkast till en plan för jordbruket och landsbygdsutvecklingen för 2000–2006 till kommissionen.
- Samråd mellan kommissionens avdelningar och med varje land.
- Enighet med landet om planen.
- Slutligt samråd mellan kommissionens avdelningar.
- Planen lämnas in till STAR-kommittén (förvaltning) som yttrar sig om den.
- Kommissionen antar formellt ett program för jordbruks- och landsbygdsutveckling.
- Kommissionens beslut att bemyndiga undertecknande av det fleråriga finansieringsavtalet och det årliga finansieringsavtalet.
- Undertecknande av det fleråriga finansieringsavtalet och det årliga finansieringsavtalet.
- Åtagande avseende det ettåriga Sapard-anslaget.
- Det fleråriga finansieringsavtalet och det årliga finansieringsavtalet ingås.
- Kommissionens formella beslut om att överlåta förvaltningen av stödet till genomförandeorganen.
- Första utbetalningen till landet (högst 49 % av det första årsanslaget).
- Restitution av de utgifter som ådragits.

5.2. Strukturer för genomförande i kandidatländerna

Medlen från vart och ett av de tre föranslutningsinstrumenten kanaliseras, under ansvar av den nationella utanordnaren, via den nationella fond som inrättats vid respektive lands finansministerium.

Det konkreta genomförandet av Phare och Ispa handhas av genomförandeorganen (exempelvis den centrala finansierings- och upphandlingsenheten), som tar emot medlen från den nationella fonden (om inte den nationella fonden fungerar som utbetalande organ). Gemenskapens delegationer ansvarar för godkännande av upphandlingsdokumenten innan ett anbudsförfarande inleds eller ett kontrakt undertecknas. För att stärka delegationernas kapacitet att utföra kontroller i förhand ställdes 1,55 miljoner euro på kommissionens initiativ till förfogande från budgetpost B7-020A till rekrytering av specialiserad personal (ALAT).

De projekt som finansieras genom Ispa är stora infrastrukturprojekt som genomförs under en period av flera år. För det faktiska genomförandet på fältet krävs, precis som i samband med alla stora investeringar i offentlig infrastruktur, mycket detaljerade förberedelser – inklusive anbudshandlingar – och förfaranden (med strikt tillämpning av gemenskapens upphandlingsregler). De första betydande utbetalningarna gjordes under 2001 (totalt ca 200 miljoner euro), eftersom det fattades beslut om de första Ispa-projekten först kort före slutet av år 2000. Utbetalningarna ökade kraftigt under år 2002 då nästan 390 miljoner euro utbetalades. Enligt förfarandena för förvaltning av åtgärder som finansieras genom Ispa och Phare krävs för närvarande kontroll i förhand, dvs. beslut rörande upphandling och tilldelning av kontrakt fattas av kontraktmyndigheten och hänskjuts till kommissionens delegation i mottagarlandet för godkännande.

Till skillnad från Phare och Ispa, som i så hög utsträckning som möjligt utnyttjar de avtal och strukturer som inrättats inom ramen för Phares system för decentraliserat genomförande (Decentralised Implementation System, DIS), genomförs Sapard redan från början på en fullständigt decentraliserad grund, förutsatt att alla nödvändiga villkor i avsnitt 4 är uppfyllda.

Denna delegering av förvaltningsansvaret kräver att varje kandidatland inrättar nödvändiga förvaltnings- och kontrollsystem, som på nationell nivå skall godkännas av den nationella utanordnaren. När dessa villkor är uppfyllda utför kommissionen en kontroll av att förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller kraven, innan den fattar beslut om överlåtelse av den finansiella förvaltningen. I kommissionens förordning (EG) nr 2222/2000⁹, ändrad genom förordning (EG) nr 2252/2001¹⁰, anges närmare finansiella bestämmelser om överlåtelsen av förvaltningen. Samtliga länder håller på att förbereda den erforderliga institutionella strukturen för förvaltningen av Sapard. För alla kandidatländer fattades det beslut om överlåtelse av förvaltningen i slutet av 2002. De besluten gäller dock inte samtliga åtgärder som omfattas av Sapard-programmen och arbetet med att fullborda processen pågår.

5.3. Decentralisering av genomförandet enligt artikel 12 i förordningen om samordning

Under år 2002 fortsatte arbetet med att genomföra Phare och Ispa genom systemet för decentraliserat genomförande (DIS) som inrättades för Phare år 1990 och som reviderades år 1998. Under år 2002 gjordes dock stora framsteg i de anslutande länderna och kandidatländerna beträffande övergången till systemet för utvidgad decentraliserad förvaltning (EDIS) på basis av förordningen om samordning. I förordningen om samordning fastställs en rättslig grund enligt vilken kommissionen kan besluta att avstå från kravet på förhandsgodkännande vad gäller kandidatländernas val av projekt, anbuds förfaranden och tecknande av kontrakt (artikel 12).

⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 2222/2000 av den 7 juni 2000 om finansiella bestämmelser för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1268/1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden.

¹⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 2252/2001 av den 20 november 2001 om ändring av förordning (EG) nr 2222/2000 om finansiella bestämmelser för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1268/1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden

Framstegen i övergången till EDIS anges i dokumentet *Preparing for the Extended Decentralised Implementation System of the Phare and Ispa programmes* (Förberedelser för Phare- och Ispa-programmens system för utvidgat decentraliserat genomförande) som sändes till kandidatländerna i december 2000 och i dokumentet *Roadmap to EDIS for Ispa and Phare* (Vägledning till EDIS för Ispa och Phare) som sändes till kandidatländerna i oktober 2001. I vägledningen anges de förfarandestadier som leder fram till ett beslut om EDIS. Kandidatländerna har ansvaret för stadierna I, II och III (Gap assessment, dvs. bedömning av brister, Gap plugging, dvs. avhjälpande av brister och Compliance assessment, dvs. bedömning av uppfyllelse). Kommissionen har ansvaret för det fjärde stadiet, förberedelserna inför kommissionens beslut. Vid ett möte som hölls i Bryssel med de nationella stödsamordnarna från alla anslutande länder och kandidatländer tog kommissionen upp nödvändigheten av att Phare-programmet övergår till EDIS före anslutningen. Tidsfristen går ut den 1 maj 2004 för de anslutande länderna och kommissionen uppmanar Bulgarien och Rumänien att ha genomfört övergången till EDIS till slutet av år 2004.

Under år 2002 inleddes bedömningen av brister i de anslutande länderna och kandidatländerna. I några länder slutfördes bedömningen.

När det gäller Phare upprättade kommissionen också arbetsgrupper på hög nivå för EDIS i alla Phare-länder för att övervaka och styra utvecklingen av EDIS för Phare-programmet. Under år 2002 anslogs 5,9 miljoner euro till ett program för flera länder på behovsbasis för att hjälpa kandidatländerna med deras förberedelser inför EDIS.

När det gäller Ispa slutförde alla länder utom ett den första bedömningen av brister under år 2002. Ett land ansökte om att få avstå från förhandskontroll, vilket bekräftade att minimikriterierna- och villkoren för att bevilja EDIS hade uppfyllts.

De nya systemrevisioner som kommissionen företog under 2002 i syfte att bedöma kandidatländernas förvaltnings- och kontrollsystem visar att avsevärda framsteg har uppnåtts när det gäller att uppfylla kraven i Ispa-förordningen.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

6.1. Phare

Kontroll

Phares system för övervakning och interimsvärdering bygger på ett förhållningssätt baserat på deltagande för att ge parterna i programförvaltningen en regelbunden, pålitlig bedömning av hur pågående åtgärder genomförs.

- Övervakningsrapporter upprättas av genomförandeorganen.
- Interimsvärderingsrapporter ger de externa utvärderarnas oberoende syn.
- De sektoriella underkommittéerna för övervakning och den gemensamma övervakningskommittén för varje kandidatland diskuterar och fattar beslut om åtgärder för att förbättra programgenomförandet som grundar sig på ovannämnda rapporter.

Den gemensamma övervakningskommittén sammanträder årligen och kan föreslå åtgärder för att förbättra programförvaltningen och utforma framtida projekt. Kommittén kan även rekommendera att medel omfördelas inom varje föranslutningsprogram om verksamheten inte genomförts på ett tillfredsställande sätt. De sektoriella underkommittéerna för övervakning möts i regel två gånger om året och behandlar specifika sektoriella frågor för ett visst kandidatland. Även dessa kommittéer har rätt att lämna rekommendationer för framtida interimsvärderingsrapporter.

Interimsutvärdering och efterhandsutvärdering

Under år 2002 utfärdades omkring 125 sektoriella och tematiska interimsvärderingsrapporter som täckte samtliga sektorer som omfattas av Phare-stödet. Av rapporterna framgår att Phare-programplaneringen på det hela taget genererar projekt i vilka prioriteringarna ligger i enlighet med prioriteringarna i anslutningspartnerskapen och i vilka återkommande rapporter och handlingsplaner beaktas. Utvärderarna är av den uppfattningen att genomförandet av Phare-programmet har varit mycket lyckat, men att mycket ännu återstår att uträtta för att förbättra projektutformningen. Utvärderarna konstaterade att avsevärda förbättringar beträffande den administrativa förmågan hade uppnåtts, men menade samtidigt att det förelåg vissa svårigheter beträffande den finansiella förvaltningen, tidsstyrningen samt rekryteringen och utbildningen av specialister.

Interimsutvärderingssystemet reviderades under 2002, i syfte att trygga en sund finansiell förvaltning av Phareåtgärderna. I revideringen ingick förbättringar av metoder och format samt ett snabbare och mer differentierat rapportsystem med tydligare inriktning på specifika mottagare. En övervakningsmall infördes också. Detta innebär att viktig översiktlig och analytisk information kan presenteras på ett mer användarvänligt sätt.

En större efterhandsutvärdering av Phare-stödet till Laeken-gruppen med föranslutningsländernas partnerstater presenterades under 2002/2003 och finns på GD Utvidgnings webbplats¹¹. Det provexempel som utvärderades var Phare-stödet som skulle avslutas i slutet av 2001, dvs. de nationella Phare-programmen som inleddes under 1997/98 för Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

Beträffande de organisatoriska aspekterna innebär efterhandsutvärderingen följande:

- Formell utnämning av en nationell utvärderare, genom den nationella stödsamordnarens försorg.
- Godkännande, genom den nationella utvärderarens försorg, av uppdragsbeskrivningen för landet.
- Utnämning av lokala ”externa” utvärderare som skall svara för utvärderingsrapportering på landsnivå under uppsikt av den utvalda utvärderingsuppdragstagaren.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_reports_2.htm

6.2. Ispa

Alla Ispa-projekt omfattas, såväl vad gäller övervakning som utvärdering, av bestämmelserna i Ispa-förordningen och i det för varje Ispa-åtgärd ingångna finansieringsavtalet. Framstegen i genomförandet av projekten kontrolleras systematiskt och regelbundet av kommissionen, särskilt via övervakningskommittéerna. Dessa organiseras två gånger per år av de nationella myndigheterna.

Statistiska uppgifter för övervakning av framstegen i det fysiska och finansiella genomförandet av projekten tjänar som användbara indikatorer med hjälp av vilka effektiviteten i genomförandet samt de vidare ekonomiska och sociala verkningarna av Ispa kan bedömas. Den nationella Ispa-samordnaren är ansvarig för organiseringen av övervakningskommittéerna.

Kommittéernas huvudsakliga åligganden omfattar följande:

- Att övervaka genomförandet på det hela taget av Ispa-projekten i det berörda landet.
- Att övervaka genomförandet av varje enskilt Ispa-projekt i mottagarlandet (bl.a. med hjälp av finansiella och fysiska indikatorer).
- Att pröva rapporter om framstegen i genomförandet och att svara för godkännandet av årsrapporter om framstegen i genomförandet.
- Att lägga fram förslag (som föreläggs kommissionen) om sådana anpassningar av belopp och villkor som, mot bakgrund av resultatet av övervakningen, förefaller vara nödvändiga.
- Att i samförstånd med kommissionen fatta beslut om eventuella ytterligare kommittéåligganden.

Två omgångar med övervakningskommittémöten organiserades under 2002 i samtliga kandidatländer. Sammanfattningar av sådana möten sänds till Ispas förvaltningskommitté.

Kraven i fråga om efterhandsutvärdering anges i avsnitt XIII i bilagan till det finansieringsavtal som för varje projekt ingås mellan kommissionen och det land som mottar Ispa-stödet. I det avsnittet anges att kommissionen och mottagarlandet efter slutförandet av projektet skall företa en utvärdering av det sätt på vilket projektet genomförts och av huruvida resurserna använts på ett effektivt sätt. Ispa-utvärderingarna gäller även, i syfte att bedöma huruvida de ursprungliga målen uppnåtts, de faktiska verkningarna av genomförandet av åtgärderna. I samband därmed görs bl.a. en bedömning av åtgärdernas bidrag till genomförandet av gemenskapens miljöpolitik, eller till utvidgningen av transeuropeiska transportnät och genomförandet av den gemensamma transportpolitiken. Det görs även en bedömning av åtgärdernas konsekvenser för miljön.

En efterhandsanalys bör som regel inte företas omedelbart efter avslutandet av ett investeringsprojekt. En tillräckligt lång inkörnings-, test- och driftsperiod är nödvändig innan en omfattande teknisk och ekonomisk efterhandsanalys utförs. Kommissionen uppskattar att det är lämpligt att företa en fullständig efterhandsanalys först två till fyra år efter det preliminära avslutandet av projektarbetena. Med tanke på att genomförandet av Ispa-projekten befinner sig i ett tidigt stadium har inga efterhandsutvärderingar inletts ännu.

6.3. Sapard

Genomförandet av Sapard-programmen omfattas av bestämmelserna i det fleråriga finansieringsavtalet vad gäller övervakning såväl som utvärdering. I enlighet med de bestämmelserna har en övervakningskommitté inrättats för varje Sapard-program. Alla övervakningskommittéer hade åtminstone ett möte under 2002, vissa hade två. I enlighet med artikel 7 i avsnitt B i det fleråriga finansieringsavtalet fattade kommittéerna inledningsvis beslut i frågor som förfaranderegler, urvals- och rangordningskriterier, indikatorer för övervakning, förberedelser för halvtidsutvärdering samt ändringar av programmen.

Kommissionen och mottagarländerna förberedde i nära samarbete övervaknings- och utvärderingssystemen. Ett seminarium avhölls i syfte att ge mottagarländerna utbildning i de övervakningsmetoder som används i medlemsstaterna. Kommissionen har utarbetat ett antal minimiindikatorer för övervakningen, vilka de länder som mottar Sapard-stödet tillråds använda. Samtliga mottagarländer inrättade på grundval av detta sina övervakningsarrangemang. Övervakningskommittéerna diskuterade och godkände dessa arrangemang. Arrangemangen omfattar ett antal övervakningsindikatorer som beskrivs i programmen och ett antal övervakningstabeller som skall ifyllas och uppdateras till mötena i övervakningskommittéerna.

Det hölls även två seminarier om utvärdering av Sapard-programmen. Företrädare för fem av kandidatländerna deltog i det första seminariet och företrädare för de fem andra kandidatländerna i det andra. Efter detta diskuterades specifika uppgifter för halvtidsutvärdering vid ett annat seminarium (som hölls i Bryssel den 17–18 juni 2002) om *Aspekter på förvaltning och genomförande av Sapard-programmen*. Vid detta seminarium ägnades särskild uppmärksamhet åt de organisatoriska och metodiska aspekterna av halvtidsutvärderingen. Ett utkast till *Riktlinjer för halvtidsutvärdering av Sapard-programmen för jordbruks- och landsbygdsutveckling* presenterades för och diskuterades med kandidatländerna och dessa påmindes om sin skyldighet att skicka utvärderingsrapporten till kommissionen senast den 31 december 2003. I augusti 2002, efter det att dokumentet reviderats, skickade kommissionen ett officiellt brev, inklusive riktlinjerna, till kandidatländerna för att inleda den första delen av halvtidsutvärderingen och för att ge vägledning om detta. I informationssyfte presenterades dessa riktlinjer även för alla medlemsstater i STAR-kommittén och finns tillgängliga på webbplatsen för kommissionens generaldirektorat för utvidgning¹².

7. SAMORDNING

7.1. Allmänt

Kommissionen garanterar en nära samordning mellan de tre föranslutningsinstrumenten enligt kraven i rådets förordning (EG) nr 1266/1999. I förordningen fastställs noggrant vilka stödområden som skall omfattas av respektive instrument, vilket minimerar potentiella överlappningar mellan de olika instrumenten:

¹² http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

- Phare är inriktat på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, både genom att förbättra den administrativa förmågan och genom att stödja därmed sammanhängande investeringar. Detta instrument innefattar även en komponent för stöd till ekonomisk och social sammanhållning. Genom denna komponent och Ispa kan stöd ges till åtgärder inom miljö- och transportområdet, om de utgör en underordnad men nödvändig del av integrerade program för regional utveckling eller industriell omstrukturering.
- Ispa finansierar stora infrastrukturprojekt inom transport- och miljösektorn.
- Sapard finansierar åtgärder för att stödja jordbruks- och landsbygdsutveckling.

Phares förvaltningskommitté spelar en nyckelroll för den allmänna samordningen. Enligt artikel 9 i förordningen om samordning skall kommittén biträda kommissionen vid samordningen av de tre instrumenten och kommissionen skall underrätta kommittén om den vägledande finansiella fördelningen för varje land och per föranslutningsinstrument och om de åtgärder den har vidtagit vad gäller samordningen med EIB, andra gemenskapsinstrument och internationella finansinstitut. Denna information tillhandahålls kommittén i den allmänna rapporten om föranslutningsstödet 2002. Vidare underrättas kommittén om de beslut genom vilka kommissionen på basis av decentraliseringen överlåter stödförvaltningen till genomförandeorgan i kandidatländerna i enlighet med artikel 12 i förordningen om samordning.

På programplaneringsnivån utgör partnerskapen för anslutning (ett för vart och ett av de tio kandidatländerna), antagna av rådet den 13 november 2001, fortfarande den allmänna ramen för stöd från de tre föranslutningsinstrumenten. De kompletteras vad gäller Phare av de nationella utvecklingsplanerna och vad gäller Ispa av de nationella miljö- och transportstrategierna. Sapard-projekten väljs ut på grundval av de program för landsbygdsutveckling 2000–2006 som utarbetats på basis av kandidatländernas planer och som för vart och ett av kandidatländerna godkändes av kommissionen år 2000.

För att undvika eventuella överlappningar mellan verksamheter som erhåller stöd från Sapard respektive Phare (särskilt Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning och program för gränsöverskridande samarbete) infogas lämpliga bestämmelser i berörda programdokument och avtal:

- För Phare anges i varje finansieringsbeslut och finansieringsförslag från och med år 2001 att den nationella stödsamordnaren och den nationella utanordnaren skall vara gemensamt ansvariga för samordningen mellan Phare (inklusive Phares program för gränsöverskridande samarbete), Ispa och Sapard.
- För Sapard föreskrivs i artikel 1 i avsnitt C i de fleråriga finansieringsavtal som undertecknats med samtliga tio kandidatländer att kommissionen och kandidatlandet skall garantera samordning av stödet från Sapard-programmet, Ispa, Phare samt från EIB och andra internationella finansieringsinstrument. Landet i fråga skall framför allt se till att när ett Sapard-projekt, på grund av sin natur, också är berättigat, helt eller delvis, till potentiellt stöd från något av de andra instrumenten, skall man undvika varje risk att stöd utbetalas mer än en gång för en utgift (särskilt genom att påföra en stämpel på fakturorna).

7.2. Samordning inom kommissionen

Generaldirektoratet för utvidgning ansvarar för Phare-programmet och handhar också, med stöd av Phares förvaltningskommitté, den övergripande samordningen mellan de tre instrumenten. Generaldirektoratet för regionalpolitik ansvarar för Ispa-programmet och generaldirektoratet för jordbruk ansvarar för Sapard-programmet.

I praktiken samordnas programplaneringen genom ett utvidgat samråd mellan avdelningarna. Dessutom har en samordningskommitté på direktörsnivå för föranslutningsinstrumenten inrättats vid kommissionens berörda avdelningar. Denna kommitté ägnar särskild uppmärksamhet åt förberedandet av den utvidgade decentraliseringen (EDIS) för Phare och Ispa. På dagordningen för mötena under år 2002 ingick till exempel inventering av utvecklingen i riktning mot EDIS och paragrafen om föranslutningsmedel i anslutningsfördraget.

Vad gäller projektövervakningen sker samordningen genom den gemensamma övervakningskommittén, om möjligt med stöd av Ispas övervakningskommittéer och Phares berörda underkommittéer.

För att undvika överlappning har kommissionen förtydligat skillnaden mellan Phare and Sapard med beaktande av bestämmelserna i förordningen om samordning. Detta behövdes särskilt för investeringar på det veterinära området. Skillnaden är att Phare kan stödja investeringar som avser offentlig verksamhet som genomförs av nationella myndigheter eller andra offentliga myndigheter till vilka de nationella myndigheterna har delegerat uppgiften. Sapard kan stödja investeringar om de avser privat verksamhet (till exempel bearbetningsanläggningars egna laboratorier eller förnyande av jordbruksutrustning). Sapard-programmen kan också innefatta investeringar för att förbättra små, lokala offentliga strukturer för kvalitetskontroll, veterinärkontroll, växtskyddskontroll, livsmedelskvalitet eller konsumentskydd. Phare kommer dessutom att fortsätta att tillhandahålla stöd för institutionell uppbyggnad, särskilt av Sapard-organ.

Vad gäller Ispa bör det påpekas att genomförbarhetsstudierna och de preliminära projektutkasterna år 2000, som var det första verksamhetsåret för detta instrument, finansierades av Phare-budgetarna 1998 och 1999. Dessutom övervakar delegationerna i kandidatländerna Phare och Ispa.

7.3. Samordning i kandidatländerna

På landsnivå och i enlighet med decentraliseringsmålet uppmanar kommissionen starkt kandidatländerna att förbättra samordningen mellan ministerierna, vilket är av avgörande betydelse för att kandidatländerna i framtiden skall kunna förvalta strukturfonderna på ett framgångsrikt sätt och för att de i ett kortare perspektiv skall kunna planera och genomföra Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning. Samordningen mellan ministerierna behöver förbättras ytterligare i flera länder.

Emedan en decentraliserad förvaltning tillämpas från början (för Sapard), eller kommer att införas stegvis genom genomförandet av EDIS (för Phare och Ispa), måste kandidatländerna börja ta ett större ansvar för att uppnå en ordentlig samordning av verksamheter som erhåller föranslutningsstöd och undvika överlappningar. Med beaktande av Sopardes decentraliserade natur är det endast länderna själva som kan garantera fullständig komplementaritet på projektnivå.

Kommissionen har därför begärt att länderna skall vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå en effektiv samordning. I den minneslista som överlämnades till kandidatländerna och kommissionens delegationer där de senare ges tillåtelse att kontrollera att implementeringsorganet klarar av att förvalta Phares system för ekonomisk och social sammanhållning på ett sunt och effektivt sätt anges att en bedömning måste genomföras för att visa att de etablerade samordningsmekanismerna är lämpliga och att lämpliga mekanismer har inrättats för att se till att ingen överlappning förekommer med andra gemenskapsinstrument, i synnerhet Phares gränsöverskridande samarbete, Sapard och Ispa.

7.4. Samordning med EIB och internationella finansinstitut

Föranslutningsstödet kan spela sin roll fullt ut endast om medel kan mobiliseras även från de internationella finansinstitut. Därför fortsatte samarbetet med EIB och andra internationella finansinstitut under 2002 inom ramen för samförståndsavtalet om samarbete avseende föranslutningsstödet¹³.

Siffrorna för åren 2000–2002 visar att de internationella finansinstitutens årliga verksamhet överskrider de 5 miljarder euro som ingår i de låneavtal som tecknats med de 10 utvidgningsländerna. Detta är ett avsevärt belopp som även visar vilken hävstångseffekt gemenskapens föranslutningsstöd haft efter att ha förstärkts sedan år 2000.

Kommissionen har goda arbetsförbindelser med alla internationella finansinstitut. På programnivå samarbetar kommissionen främst med EIB, EBRD och i mindre utsträckning med Europarådets utvecklingsbank och Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Kommissionen anordnar regelbundet möten med de internationella finansinstitut för att samordna frågor som rör programplanering, genomförande och förfaranden. I möjlig utsträckning planeras gemensamma besök i kandidatländerna, vilket är viktigt för att garantera samarbete på projektnivån till nytta för kandidatländerna.

Kommissionen och EBRD anordnade regelbundna informationsutbyten och samordningsmöten. I samband med dessa diskuterades även en fortsatt harmonisering av tillvägagångssätten i samband med prövning av projekt samt metodologiska frågor.

Kommissionens delegationer spelade också en viktig roll för samordningen av föranslutningsinstrumenten med internationella finansinstitut och bilaterala stödgivare, genom att regelbundet anordna möten på plats mellan stödgivare för informationsutbyte om planerade och pågående projekt.

¹³ Den 2 mars 1998 undertecknade Europeiska kommissionen ett samförståndsavtal med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och Världsbanken för att stärka samarbetet med dem och underlätta samfinansiering inom ramen för Phare-programmet. Fyra nya samarbetspartner anslöt sig till överenskommelsen i oktober 1998: Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), Nordiska investeringsbanken (NIB), International Financial Corporation (IFC) och Europarådets utvecklingsbank. År 2000 utvidgades samförståndsavtalet till att omfatta de två övriga föranslutningsinstrumenten, Ispa och Sapard. Även om EIB inte har undertecknat samförståndsavtalet har banken ett nära samarbete med Europeiska kommissionen för att främja målen för EU:s politik och samarbetar med internationella finansinstitut i samförståndsavtalets anda.

För de enskilda föranslutningsinstrumenten kan samarbetet under år 2002 sammanfattas på följande sätt:

- För Phare var det viktigaste samfinansieringsinstrumentet under 2002 återigen finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag (åtaganden under 2002: 50 miljoner euro) där kommissionen samarbetar med EBRD, Europarådets utvecklingsbank och Kreditanstalt für Wiederaufbau. Detta instrument tillhandahåller finansieringsåtgärder och kapacitetsfrämjande åtgärder till lokala banker och aktiefonder för att öka deras samverkan med små och medelstora företag i regionen.

Dessutom har kommissionen slutit överenskommelser med EIB, EBRD, Europarådets utvecklingsbank/Kreditanstalt für Wiederaufbau beträffande samfinansiering av ett utlåningsinstrument för kommuner (44 miljoner euro) som är inriktat på finansieringsåtgärder och kapacitetsfrämjande åtgärder till lokala banker för att öka deras låneverksamhet till lokala kommuner.

Kommissionen slutförde även diskussioner med EIB om ett infrastrukturinstrument för kommuner (35 miljoner euro) för att finansiera lokala kommuner i gränsregionerna i enlighet med kommissionens meddelande om gränsregionerna¹⁴.

- På området transport och miljö är föranslutningsinstrumentet Ispa det viktigaste instrumentet för samfinansiering av stora infrastrukturprojekt som ofta omfattas av internationell samfinansiering av de internationella finansinstituten. GD Regionalpolitik är alltså den viktigaste samarbetspartnern för samfinansiering med internationella finansinstitut.

Samarbetet mellan Ispa och de deltagande internationella finansinstituten, främst EIB och EBRD, har lett till mycket positiva resultat. På projektnivå anordnades ett informationsutbyte på ett mycket tidigt stadium i förfarandet för identifiering av projekt, i syfte att identifiera möjliga samfinansieringsprojekt. Samarbetet med EIB och EBRD ledde under 2002 till samfinansiering mellan Ispa och EIB av flera projekt.

Flera regelbundna samordningsmöten hölls för att upprätta en ram för arbetet och förbättra de operationella aspekterna på samarbetsavtalet (som undertecknades den 19 januari 2000) mellan kommissionen och EIB om gemenskapens strukturstöd, inklusive Ispa, för perioden 2000–2006). Det viktigaste målet (utöver att skapa en så stor hävstångseffekt som möjligt av bidragen från gemenskapen) var att inrikta stödet från gemenskapens budget särskilt mot sådana projekt som kräver att en större andel av projektkostnaderna finansieras med hjälp av bidrag.

¹⁴ KOM(2001) 437 slutlig, 25.7.2001.

Dessutom hölls diskussioner om samarbetet efter anslutningen, då kandidatländerna blivit berättigade till sammanhållnings- och strukturfonderna. Såväl EIB som EBRD bidrog till utarbetandet av de riktlinjer för framgångsrika offentlig-privata partnerskap som utarbetades av GD Regionalpolitik och som offentliggjordes i början av 2003.

- För Sapard består samarbetet med internationella finansinstitut huvudsakligen i allmänna samråd och informationsutbyten eftersom förvaltningen av det instrumentet fullständigt decentraliserats till kandidatländerna. Dessa äger rum i Bryssel och i kandidatländerna i samband med möten i övervakningskommittéerna. Under 2002 inledde kommissionen också diskussioner med EBRD om hur man bättre skall kunna garantera att mottagarna av Sapard-programmet (framför allt bönder) får tillgång till bankkredit.

FINANSIELL ÖVERSIKT

Anslag per land inom ramen för Phare, Ispa och Sapard år 2002

	Phare	Sapard	Ispa	TOTALT:
	Miljoner euro	Miljoner euro	Miljoner euro	Miljoner euro
Bulgarien	122,9	55,6	104,6	283,1
Tjeckien	108,2	23,5	80,5	212,2
Estland	33,4	12,9	30,4	76,7
Ungern	130,7	40,6	94,1	265,4
Lettland:	36,3	23,3	46,5	106,1
Litauen	147,6	31,8	61,2	240,6
Polen	451,7	179,9	362,8	994,4
Rumänien	278,5	160,6	256,6	695,7
Slovakien	79,1	19,5	54,1	152,7
Slovenien	41,9	6,8	16,6	65,3
Övriga ⁱ¹⁵	268,7			
Totalt	1699,0	¹⁶ 554,5	1107,4	3092,2

i

¹⁵ orisontellt, regionalt och som en del av kärnsäkerhetsprogrammen.

¹⁶ e totala åtagandena enligt det åttåriga finansieringsavtalet för 2002. Siffrorna för de enskilda mottagarländerna har avrundats.