



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.11.2006  
KOM(2006)746 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**ALLMÄN RAPPORT  
OM STÖDET INFÖR ANSLUTNINGEN  
(PHARE – ISPA – SAPARD)  
UNDER 2005**

{SEK(2006)1546}

## 1. SAMMANFATTNING

Detta är kommissionens sjätte rapport till Europaparlamentet och rådet om den verksamhet som finansierats inom ramen för de tre föranslutningsinstrumenten Phare, Ispa och Sapard under 2005. Rapporten är inriktad på samordningen mellan dessa instrument i enlighet med artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 1266/99 om samordning av stödet till kandidatländerna inom ramen för föranslutningsstrategin (nedan kallad "samordningsförordningen")<sup>1</sup>. I överensstämmelse med de framgångsrika anslutningsförhandlingarna i Köpenhamn 2002 har man lagt större vikt vid att skapa den administrativa kapacitet som krävs för att länderna framgångsrikt skall kunna genomföra gemenskapens regelverk och delta i befintliga eller framtida gemenskapsprogram när de har blivit medlemmar.

**Phare** är inriktad på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, både i form av förbättringar av den administrativa kapaciteten och i form av stöd till därmed sammanhängande investeringar. Instrumentet omfattar även en komponent för främjande av ekonomisk och social sammanhållning.

Genom **Ispa** (det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet) finansieras stora infrastrukturprojekt inom transport- och miljösektorn.

Genom **Sapard** (det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygdens utveckling) finansieras åtgärder för att stödja jordbruks- och landsbygdsutveckling.

De finansiella uppgifterna om föranslutningsinstrumenten anges i avsnitt 5 (finansiell översikt).

**Samordningen av de tre föranslutningsinstrumenten** säkras genom en tydlig ansvarsfördelning dem emellan. En kommitté på direktoratsnivå ansvarar för samordningen mellan berörda avdelningar inom kommissionen. I maj 2006 lades ett allmänt dokument om stödet inför anslutningen fram för Phares förvaltningskommitté, som är det organ som bistår kommissionen vid samordningen av instrumenten. På landsnivå uppmanade kommissionen de ansökande länderna att förstärka samordningen mellan ministerierna, vilket är en grundförutsättning för att de i framtiden skall kunna förvalta strukturfonderna väl.

## 2. ALLMÄN BESKRIVNING AV HUR FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTEN FUNGERAR

### 2.1. Åtaganden och överföring av medel

Innan EU-medel kan överföras krävs 1) ett ramavtal, 2) ett beslut av kommissionen, så att ett åtagande kan göras i budgeten, och 3) ett årligt bilateralt finansieringsavtal som fastställer gemenskapens finansiella åtagande för åtgärden i fråga gentemot mottagarlandet, dvs. fastställer båda parter rättigheter och skyldigheter. Förfarandena för beslutsfattande och anslående av medel skiljer sig dock åt i de tre instrumenten. Närmare uppgifter om förfarandena för finansiering inom ramen för de enskilda instrumenten finns i bilaga 1.1.

---

<sup>1</sup> EGT L 161, 21.6.1999, s. 68.

## 2.2. Genomförandestrukturer i kandidatländerna

Medlen från de tre föranslutningsinstrumenten kanaliseras via den nationella fond som inrättats vid det berörda landets finansministerium och som ligger under den nationella utanordnarens ansvar. Det konkreta genomförandet av Phare och Ispa handhas av genomförandeorgan (såsom den centrala finansierings- och upphandlingsenheten), som får medel från den nationella fonden<sup>2</sup>. Genomförandet av Sapard handhas av det behöriga Sapardorganet, som får medel från den nationella fonden.

## 2.3. Decentralisering av genomförandet enligt artikel 12 i samordningsförordningen<sup>3</sup>

**Decentralisering** innebär att förvaltningen av EU-medel delegeras till kandidatländernas förvaltningar.

För Phare och Ispa reglerades detta förfarande under 2005 inom ramen för systemet för decentraliserat genomförande (DIS – *Decentralised Implementation System*), dock med undantag för Kroatien. DIS innebär att förfarandena för förvaltning av åtgärder eller projekt som finansieras genom Ispa och Phare kräver förhandskontroll, dvs. att beslut rörande upphandling och tilldelning av kontrakt fattas av den upphandlande myndigheten och hänskjuts till kommissionens delegation i mottagarlandet för godkännande. Kommissionens delegationer ansvarar således för godkännandet av upphandlingsdokumenten innan ett anbuds förfarande inleds eller ett kontrakt undertecknas.

Kroatien lämnade en ansökan till kommissionen om att få sitt DIS-system godkänt för Phare och Ispa under andra halvåret 2005. Kommissionens revisionsenheter (vid GD Utvidgning och GD Regionalpolitik) gjorde en bedömning av förmågan att förvalta nationella och sektoriella program och projekt, förfaranden för finansiell kontroll och strukturer som rör de offentliga finanserna i Kroatien. På grundval av denna bedömning beslutade kommissionen i februari 2006 att delvis decentralisera förvaltningen av Phare<sup>4</sup> och Ispa till den utsedda enheten inom finansministeriet. Sapard genomförs däremot på en fullständigt decentraliserad grund, inom ramen för systemet för utvidgat decentraliserat genomförande (EDIS – *Extended Decentralised Implementation System*). Tanken med EDIS är att förvaltningen av EU-stödet inför anslutningen helt och hållet skall decentraliseras till kandidatländerna. Kommissionen utövar, sedan EDIS införts, inte någon systematisk förhandskontroll av enskilda transaktioner utan enbart efterhandskontroll, samtidigt som den behåller det slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten.

En sådan delegering av förvaltningsansvaret för DIS och EDIS kräver att varje land inrättar lämpliga förvaltnings- och kontrollsystem, som på nationell nivå skall godkännas av den nationella utanordnaren. När dessa villkor är uppfyllda kontrollerar kommissionen att förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller kraven, innan den fattar beslut om överlåtelse av den finansiella förvaltningen.

---

<sup>2</sup> Såvida inte den nationella fonden fungerar som utbetalande organ på genomförandeorganets vägnar.

<sup>3</sup> Artikel 12 i samordningsförordningen utgör den rättsliga grund enligt vilken kommissionen kan besluta att avstå från kravet på förhandsgodkännande vad gäller de ansökande ländernas val av projekt, anbuds förfaranden och tecknande av kontrakt.

<sup>4</sup> Dessutom beslutade den att decentralisera merparten av de kvarvarande Cardsprojekten till finansierings- och upphandlingsenheten.

Även om Phare och Ispa fortfarande genomfördes inom ramen för DIS under 2005 i Bulgarien och Rumänien gjordes det ytterligare framsteg i dessa länder när det gäller en övergång till EDIS med stöd av samordningsförordningen, och målet var att de skulle godkännas för detta system sommaren 2006. Vad beträffar Phare och Ispa sker övergången till EDIS i fyra steg, som beskrivs i kommissionens arbetsdokument *Preparing for Extended Decentralisation* ("Förberedelser inför en utvidgad decentralisering") och dokumentet *Roadmap to EDIS for ISPA and Phare* ("Vägledning till EDIS för Ispa och Phare"). I vägledningen anges de olika steg i förfarandet som leder fram till ett EDIS-beslut. Kandidatländerna ansvarar för de första tre stegen. Dessa omfattar bedömning av brister, avhjälpan av brister och bedömning av om förvaltnings- och kontrollsystemen uppfyller kraven. Kommissionen har ansvaret för det fjärde steget, förberedelserna inför kommissionens beslut. Detta beslut fattas efter en grundlig genomgång (som omfattar kontroller på plats) av de förvaltnings- och kontrollsystem som redovisas i den EDIS-ansökan som den nationella utanordnaren ingivit till kommissionen.

Mer information om EDIS finns i bilaga 1.2.

### **3. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING**

#### **3.1. Phare**

Genomförandet av Phareprogrammen sker inom ramen för en strukturerad övervaknings- och utvärderingsprocess. I varje land finns en gemensam övervakningskommitté, som bistås av sektorsspecifika underkommittéer för övervakning vilka sammanträder två gånger om året.

I de nya medlemsstaterna gäller sedan maj 2004 ett reviderat mandat för de gemensamma övervakningskommittéerna som främst syftar till att ytterligare förstärka deras övervakningsfunktion och den därmed sammanhängande skyldigheten att rapportera till kommissionen. Av denna anledning lade alla nya medlemsstaterna under 2005 fram en lägesrapport om genomförandet av stödet från Phare för sin gemensamma övervakningskommitté, i vilken resultaten från övervakningsrapporterna, interimsvärderingsrapporterna och den finansiella rapporteringen konsoliderades. I Bulgarien och Rumänien är systemet med en gemensam övervakningskommitté och sektorsspecifika underkommittéer väl etablerat sedan 2001. I Kroatien gjordes en pilottest av detta system under 2005; mötena rörde decentraliserade Cardsprojekt.

Övervaknings- och interimsvärderingssystemet innebär att ansvaret för övervakningen och interimsvärderingen gradvis decentraliseras till kandidatländerna i samband med godkännandet för DIS och EDIS. Alla nya medlemsstater hade inrättat sina decentraliserade funktioner för övervakning och interimsvärdering 2005. I Bulgarien och Rumänien decentraliserades ansvaret för övervakningen 2001, under det att interimsvärderingen förblev centraliserad. För att förbereda decentraliseringen av interimsvärderingen började båda länderna utarbeta handlingsplaner för decentraliserad övervakning och interimsvärdering. Kroatien började förbereda en decentralisering av övervakningen.

Under 2005 gav DG Utvidgnings centraliserade interimsvärdering upphov till 27 separata landsrapporter, sektorsrapporter, särskilda rapporter eller tematiska rapporter om Pharestödet till Bulgarien och Rumänien. De viktigaste punkter slutsatserna av dessa rapporter var följande:

- Målen var alltför ambitiösa/vaga/otydliga och fordrade en omformulering för att kunna omsättas i praktiken.
- Det fanns inte tillräcklig kapacitet för, och hade inte gjorts tillräckliga förberedelser för, flerårig programplanering eller projektutformning.
- En allt större eftersläpning i genomförandet gör att den fleråriga programplaneringen ger sämre resultat.
- Hållbarheten hotas av en begränsad institutionell absorptionsförmåga och det faktum att det inte görs tillräckliga framsteg när det gäller reformen av den offentliga förvaltningen.
- Phare har hittills endast i begränsad omfattning bidragit till att förbereda stödmottagarna för strukturfonderna.
- Partnerskapssamverkan har på det hela taget fungerat tillfredsställande.

### **3.2. Ispa**

För alla Ispaprojekt gäller bestämmelserna i Ispaförordningen och finansieringsavtalet, både för övervakning och för utvärdering. Framstegen i genomförandet av projekten kontrolleras systematiskt (två gånger per år) och regelbundet av kommissionen, särskilt via övervakningskommittéerna.

Kraven i fråga om efterhandsutvärdering anges i avsnitt XIII i bilagan till det finansieringsavtal som ingås för varje projekt mellan kommissionen och det land som mottar Ispastödet. I det avsnittet anges att kommissionen och mottagarlandet efter slutförandet av projektet skall företa en utvärdering av det sätt som projektet genomförts på och av projektets verkningar. Eftersom inga projekt hade slutförts före utgången av 2005 inleddes inga efterhandsutvärderingar under det året.

### **3.3. Sapard**

Genomförandet av Sapardprogrammen omfattas, vad gäller såväl övervakning som utvärdering, av bestämmelserna i de fleråriga finansieringsavtalen. Under 2004 sammanträdde varje övervakningskommitté minst en gång. Kommissionen fortsatte sitt nära samarbete med mottagarländerna för att genomföra och anpassa övervaknings- och utvärderingssystemen. De 14 övervakningskommittémötena under 2005 gav tillfälle att diskutera och fatta beslut om i) övervakningen av genomförandet av Sapardprogrammen, ii) godkännande av de nödvändiga ändringarna avseende avslutande av program och förbättring av programmens absorptionsförmåga (Bulgarien och Rumänien), och iii) godkännande av årsrapporterna om framstegen i programgenomförandet innan de officiellt lades fram för kommissionen.

## **4. SAMORDNING**

### **4.1. Allmänt**

I enlighet med bestämmelserna i samordningsförordningen sörjer kommissionen för en nära samordning av de tre föranslutningsinstrumenten. I samordningsförordningen anges noga inom vilka områden stöd kan tillhandahållas från de enskilda instrumenten, vilket minimerar risken för överlappningar mellan de olika instrumenten.

Anslutningspartnerskapen utgör den allmänna ramen för stödet från de tre instrumenten. De kompletteras vad gäller Phare av de nationella utvecklingsplanerna och vad gäller Ispa av de nationella miljö- och transportstrategierna. Sapardprojekten väljs ut på grundval av landsbygdsutvecklingsprogrammen för perioden 2000–2006, som utarbetades på grundval av kandidatländernas planer och godkändes för vart och ett av länderna av kommissionen år 2000.

*Phares förvaltningskommitté* spelar en nyckelroll för den allmänna samordningen. Enligt artikel 9 i samordningsförordningen skall kommittén bistå kommissionen vid samordningen av åtgärderna inom ramen för de tre instrumenten och skall kommissionen underrätta kommittén om de vägledande finansiella anslagen för varje land och varje instrument och om de åtgärder som den vidtagit i fråga om samordning med andra gemenskapsfinansieringsinstrument, Europeiska investeringsbanken (EIB) och internationella finansinstitut.

#### **4.2. Samordning inom kommissionen**

GD Utvidgning har ansvaret för Phareprogrammet och samordningen av instrumenten, med stöd av Phares förvaltningskommitté. GD Regionalpolitik har ansvaret för Ispaprogrammet och GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har ansvaret för Sapardprogrammet.

Programplaneringen samordnas genom omfattande samråd mellan avdelningarna. De berörda avdelningarna inom kommissionen har dessutom inrättat en samordningskommitté på direktörsnivå för instrumenten för stöd inför anslutningen. Denna kommitté ägnar särskild uppmärksamhet åt förberedelserna för övergången till EDIS inom ramen för Phare och Ispa.

Kommissionens *samordningskommitté* på direktörsnivå för de tre föranslutningsinstrumenten sammankallades inte officiellt under 2005, men den höll ett flertal inofficiella möten som särskilt behandlade inrättandet av ett nytt instrument för stöd inför anslutningen och de relevanta beståndsdelarna i detta instrument<sup>5</sup>.

En allmän rapport om stödet inför anslutningen, i vilken kommissionen informerade Phares förvaltningskommitté om samordningen av stödet för 2005 och det planerade stödet för 2006, lades fram för medlemsstaterna och förvaltningskommittén den 19 maj 2005. Denna rapport innehöll uppgifter bl.a. om de vägledande finansiella anslagen från de tre instrumenten till vart och ett av de berörda länderna, om samordningen med Europeiska investeringsbanken (EIB) och internationella finansinstitut och om framstegen och utsikterna i fråga om

---

<sup>5</sup> Det nya instrumentet för stöd inför anslutningen är ett av de sex föreslagna instrument för det yttre biståndet som skall tillämpas under perioden 2007–2013. Detta instrument i skärningspunkten mellan yttre bistånd och intern politik syftar till att underlätta kandidatländernas (Turkiet, Kroatien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien) och potentiella kandidatländers inträde i EU. Instrumentet för stöd inför anslutningen är ett anslutningsorienterat instrument som är avsett att uppfylla alla krav som följer av anslutningsprocessen, särskilt i fråga om prioriteringar, uppföljning och utvärdering. Instrumentet kommer att ersätta de nuvarande föranslutningsinstrumenten, dvs. Phare (som omfattar stöd för genomförandet av gemenskapens regelverk i form av institutionell uppbyggnad och relaterade investeringar, investeringar i ekonomisk och social sammanhållning och gränsöverskridande samarbete), Ispa (som är föregångare till Sammanhållningsfonden och omfattar miljö- och transportinfrastruktur), Sapard (som är föregångare till planerna för landsbygdsutveckling och omfattar regelverket på den gemensamma jordbrukspolitikens område samt landsbygdsutveckling), föranslutningsstödet till Turkiet (som har samma omfattning som Phare) samt Cards (som omfattar länderna på västra Balkan).

decentraliserad förvaltning. I en separat årsrapport om samordningen av stödet inför anslutningen ges mer utförlig information om samordningen mellan Phare, Ispa och Sapard.

För att undvika överlappningar har kommissionen, med beaktande av bestämmelserna i samordningsförordningen, klarlagt beröringspunkterna mellan Phare och Sapard. När det gäller projektövervakning sker samordningen genom den gemensamma övervakningskommittén. Den gemensamma övervakningskommittén får, när så är möjligt, stöd av Ispas övervakningskommittéer och Phares berörda underkommittéer.

#### **4.3. Samordning i kandidatländerna**

Kommissionen uppmanar eftertryckligt kandidatländerna att förstärka samordningen mellan ministerierna, vilket är en grundförutsättning för att de i framtiden skall kunna förvalta strukturfonderna på ett framgångsrikt sätt och för att de i ett kortare perspektiv skall kunna genomföra Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning. Även om avsevärda framsteg kunnat noteras behöver samordningen mellan ministerierna förbättras ytterligare. Eftersom en decentraliserad förvaltning tillämpas redan från början (för Sapard) eller kommer att införas stegvis (för Phare och Ispa), måste kandidatländerna börja ta ett större ansvar för att uppnå en ordentlig samordning av verksamheter som erhåller stöd inför anslutningen och undvika överlappningar.

Kommissionen begär därför att kandidatländerna skall vidta de åtgärder som krävs för en verksam och effektiv samordning. Den har t.ex. skickat en checklista till kandidatländerna och sina delegationer på grundval av vilken de senare kan kontrollera att de berörda genomförandeorganen klarar av att förvalta åtgärder inom ramen för Phares komponent för ekonomisk och social sammanhållning på ett sunt och effektivt sätt. Enligt checklistan skall det företas en utvärdering i syfte att visa att de samordningsmekanismer som inrättats är adekvata och att det finns lämpliga mekanismer för undvikande av överlappning med andra gemenskapsinstrument (t.ex. med Phares program för gränsöverskridande samarbete, Sapard och Ispa).

#### **4.4. Samordning med EIB och andra internationella finansinstitut**

Kommissionen samråder regelbundet under hela programplaneringscykeln med de internationella finansinstitutet och andra bilaterala givare i syfte att identifiera möjliga områden för gemensam verksamhet och kompletterande strategier för prioriterade områden.

Samarbetet och samfinansieringen av projekt med EIB och andra internationella finansinstitut, särskilt Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Världsbanken och Europarådets utvecklingsbank (CEB) i samarbete med tyska Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), organiseras inom ramen för det reviderade samförståndsavtalet av den 20 maj 2003 mellan Europeiska kommissionen och de deltagande internationella finansinstitutet beträffande kandidatländerna.

När det gäller Phare är möjligheterna till samfinansiering med internationella finansinstitut av investeringsprojekt på nationell programnivå begränsade, eftersom programplaneringsmekanismer för Pharestödet och mekanismerna för långivning följer skilda tidsplaner. Ett nära samarbete upprätthålls dock med de internationella finansinstitutet med sikte på att inrätta en sund och hållbar ram som möjliggör lånefinansiering i de fall då detta är lämpligare än fondfinansiering, för att på så sätt garantera komplementaritet mellan de två finansieringssätten.

När det gäller övergripande program som finansierats inom ramen för Phare var de tio Phareländerna stödberättigade före 2005. De nya program som inletts sedan 2005 omfattar endast fyra länder: Rumänien, Bulgarien, Kroatien och Turkiet. De på varandra följande övergripande finansieringsinstrumentens tekniska karaktär och deras inriktning på flera länder gjorde det nödvändigt att involvera högt specialiserade finansiella institut med lång erfarenhet av internationell finansiering och utveckling av små och medelstora företag och av den kommunala sektorn. Man föredrog finansinstitut med ställning som internationella offentlighetsrättsliga organ som delar de värderingar som EU står för (särskilt beträffande utvidgningen) och som har likartade allmänpolitiska målsättningar framför finansinstitut inom den privata sektorn vars investeringar styrs av kommersiella hänsyn.

Det första programmet inom ramen för finansieringsinstrumenten startades 1999 tillsammans med EBRD. CEB, som genomför programmen i samarbete med KfW, och EIB anslöt sig till verksamheten under de följande åren. Sedan 1999 har 27 sådana program inletts av kommissionen, varav

- 14 program för finansiering av små och medelstora företag som omfattar sammanlagt 323 miljoner euro i EU-stöd och 2 039,25 miljoner euro i krediter från de internationella finansinstituterna; i slutet av februari 2006 hade ytterligare 267 miljoner euro anslagits till EU-stöd för projekt,

- 9 program för kommunal finansiering som omfattar sammanlagt 100 miljoner euro i EU-stöd och 500 miljoner euro i lån från de internationella finansinstituterna; i slutet av februari 2006 hade ytterligare 37,5 miljoner euro anslagits till EU-stöd för projekt,

Finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag är ett program med flera mottagarländer som syftar till att bygga upp kapaciteten hos finansiella intermediärer (banker, leasingföretag) i mottagarländerna (de nya medlemsstaterna och kandidatländerna) att utvidga och upprätthålla sin finansieringsverksamhet gentemot små och medelstora företag.

Instrumentet för kommunal finansiering liknar det för små och medelstora företag. De internationella finansinstitutens låne- och riskdelningsinstrument kombineras med icke-återbetalningspliktiga finansiella incitament för lokala finansiella intermediärer. Det är också meningen att tekniskt stöd i viss mån skall finansieras genom Phare i syfte att stärka efterfrågesidan på den kommunala kreditmarknaden.

EIB och kommissionen har i enlighet med Europeiska rådets önskemål från mötet i Nice och kommissionens meddelande om gränsregionerna av den 25 juli 2001 inrättat en facilitet för kommuner i gränsregionerna. Denna är inriktad på inrättande av småskalig kommunal infrastruktur i gränsregionerna, i syfte att främja integreringen med de nuvarande EU-regionerna. Till denna facilitet hör två program för kommunal infrastruktur som omfattar sammanlagt 50 miljoner euro i EU-stöd och 250 miljoner euro i lån från EIB. Dessa program för gränsregionerna genomförs endast tillsammans med EIB och är fortfarande i inledningsskedet.



## 5. FINANSIELL ÖVERSIKT

Anslag inom ramen för Phare, Ispa och Sapard år 2005 (i miljoner euro)

	<b>Phare<sup>6</sup></b>	<b>Sapard</b>	<b>Ispa</b>	<b>Totalt</b>
Bulgarien/ Rumänien: färdplan (inkl. Kozloduj)	751,0	250,3	500,7	<b>1 502,0</b>
Nedläggning av Kozloduj	50,0			<b>50,0</b>
Kroatien	80,0	n.a.	25,0	<b>105,0</b>
<b>Totalt</b>	<b>881,0</b>	<b>250,3</b>	<b>525,7</b>	<b>1 653,4</b>

<sup>6</sup> Dessa belopp utgör det totala anslaget för varje föranslutningsinstrument och inbegriper därmed nationella program, program för gränsöverskridande samarbete, Kidsprogrammet för kärnkraftsavveckling och stödutgifter samt bidrag till program för flera länder, inbegripet Taiex (byrå för tekniskt stöd och informationsutbyte). De motsvarar de ursprungliga anslagen och inbegriper alltså inte de ytterligare medel som på grund av översvämningarna tilldelades Rumänien och Bulgarien under året. Dessa ytterligare belopp uppgick till 12,3 miljoner euro för Bulgarien och 24,6 miljoner euro för Rumänien.