



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.1.2004
KOM(2003) 844 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ALMINDELIG BERETNING
OM FØRTILTRÆDELSSESSTØTTE
(PHARE – ISPA – SAPARD)
I 2002**

[SEK(2003) 1477]

INDHOLD

1.	Baggrund	5
2.	PHARE: overblik	6
3.	ISPA: overblik.....	8
4.	SAPARD: overblik	10
5.	Generel beskrivelse af førtiltrædelsesinstrumenternes mekanismer	12
5.1.	Forpligtelser og overførsel af midler.....	12
5.2.	Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene.....	14
5.3.	Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen	15
6.	Overvågning og evaluering.....	16
6.1.	PHARE-programmet.....	16
6.2.	ISPA	17
6.3.	SAPARD	18
7.	Koordination	19
7.1.	Generelt.....	19
7.2.	Koordination i Kommissionen	20
7.3.	Koordination i kandidatlandet.....	21
7.4.	Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner	21

RESUMÉ

Dette er den anden beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om de tre førtiltrædelsesinstrumenter og koordinationen af dem i overensstemmelse med artikel 13 i Rådets forordning om samordning af førtiltrædelsesstøtten¹. Denne samordningsforordning omhandler indsatsfordelingen mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter:

PHARE beskæftiger sig med prioriterede foranstaltninger vedrørende overtagelsen af den gældende EU-ret, enten gennem forbedring af den administrative kapacitet eller støtte af dermed forbundne investeringer. Dette instrument har også et element af økonomisk og social samhørighed. Det kan i denne sammenhæng sammen med ISPA støtte foranstaltninger inden for miljø og transport, hvis de udgør en sekundær men vigtig komponent i integrerede programmer for regionaludvikling eller industriomstrukturering (1 699 mio. EUR).

ISPA finansierer større infrastrukturprojekter inden for transport og miljø (1 107,4 mio. EUR).

SAPARD finansierer foranstaltninger til støtte af landbrug og udvikling af landdistrikter (554,5 mio. EUR).

SAPARD følger en **programmeringstilgang** svarende til den, der følges i medlemsstaternes programmer for udvikling af landbrug og landdistrikter, medens tilgangen i forbindelse med ISPA svarer til samhørighedsfondens inden for miljø og transport. PHARE-programmet har ikke nogen direkte modpart i Fællesskabets strukturfonde, da det fokuserer på overtagelsen af den gældende EU-ret. PHARE-programmets komponent af økonomisk og social samhørighed retter sig imidlertid mod at støtte projekter af den art, som støttes via den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond. På samme måde svarer programmet for grænseoverskridende samarbejde til Fællesskabets INTERREG III-program.

Alle tre instrumenter programmeres på grundlag af tiltrædelsespartnerskaberne og de nationale programmer for overtagelse af den gældende EU-ret, der er udarbejdet med de tiltrædende kandidatlande. SAPARD opererer på basis af et flerårigt program for perioden 2000-2006, medens ISPA og PHARE har et årligt program, som godkendes af Kommissionen på forslag af kandidatlandene. For PHARE's og ISPA's vedkommende godkendes projekter også af Kommissionen (delegationerne eller hovedkvarteret), før de iværksættes.

Alle tre programmer **gennemføres af kandidatlandene**. For PHARE og ISPA kontrollerer Kommissionen på forhånd indkøbs- og kontraktindgåelsesdokumentationen. Kommissionen overdrager forvaltningen af SAPARD-foranstaltninger til gennemførelsesinstanser i modtagerlandene og er ikke involveret i forvaltningen af SAPARD i modtagerlandene, idet projektgennemførelsen kun efterkontrolleres. Denne tilgang skyldes artikel 12 i samordningsforordningen. PHARE og ISPA er på samme retsgrundlag i færd med at introducere et udvidet decentralt gennemførelsessystem (EDIS), under hvilket kandidatlandenes indkøb og kontraktindgåelse først kontrolleres efterfølgende på tidspunktet for tiltrædelsen.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1266/1999 om samordning af støtten til ansøgerlandene som led i førtiltrædelsesstrategien og om ændring af forordning (EØF) nr. 3906/89 (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 68).

2002 var SAPARD's og ISPA's tredje operationelle år. Alle SAPARD-programmer blev godkendt i 2000; et af dem (Letland) blev ændret i 2001, ni af dem (alle undtagen Slovenien) i 2002. Der blev forhandlet om og indgået bilaterale flerårige og årlige finansieringsaftaler, og der blev disponeret over de årlige tildelinger for 2001. Oprettelsen af SAPARD-gennemførelsesinstanser skred hurtigt frem, og alle ti kandidatlandene har fået overdraget forvaltningen til deres respektive SAPARD-instans, og siden blev der overført SAPARD-midler til dem i 2002.

Kommissionen har allerede med finansieringsafgørelserne i 2002 tildelt 75 % af ISPA-midlerne for perioden mellem 2000 og 2006.

For PHARE's vedkommende blev bistanden til ansøgerlandene leveret på grundlag af de reviderede retningslinjer fra 1999, ifølge hvilke der fokuseres på programmet for forberedelse på tiltrædelse, samtidig med at der tages hensyn til de andre to førtiltrædelsesinstrumenter. Ca. 30 % af bistanden skal anvendes til opbygning af institutioner, og hovedinstrumentet i den forbindelse var parvist samarbejde (udstationering af eksperter fra medlemsstaternes administrationer i kandidatlandene), og ca. 70 % gik til investering i forbedring af forskriftsrammerne og økonomisk og social samhørighed for dermed at lette overtagelsen af den gældende EU-ret.

Koordinationen af de tre instrumenter sikres ved en klar sondring mellem de ansvarsopgaver, der tillægges instrumenterne, ved et fælles programmeringsgrundlag og regelmæssige kontakter mellem de forskellige involverede parter. Et udvalg på direktoratniveau varetager koordinationen mellem de berørte tjenestegrene i Kommissionen. PHARE-forvaltningsudvalget, som bistår Kommissionen med koordinationen af instrumenterne, fik i april 2002 forelagt et generelt bistandsdokument, der omfatter alle tre instrumenter. På landeplan arbejder Kommissionen på linje med målet om decentralisering stærkt for, at kandidatlandene forbedrer koordinationen mellem ministerier, hvilket er en forudsætning for, at kandidatlandene i fremtiden kan forvalte strukturfondene ordentligt.

Kommissionen holder også en regelmæssig kontakt med EIB og andre internationale finansieringsinstitutioner, særlig EBRD, for at garantere den størst mulige komplementaritet i projekt- og programfinansiering. Særlig ISPA byder på grund af den vægt, der lægges på større infrastrukturprojekter, gode muligheder for samarbejde med andre finansieringskilder.

2002 var det tredje år, hvor alle tre førtiltrædelsesinstrumenter kom virkelig i gang. I takt med tiltrædelsesforhandlingerne, som blev afsluttet med et positivt resultat ved årets udgang, lægges der i stigende grad vægt på at skabe den nødvendige administrative kapacitet til implementeringen af den gældende EU-ret og deltagelse i nuværende og fremtidige EF-programmer fra og med starten på medlemskab i 2004. Samarbejdet mellem de forskellige tjenestegrene i Kommissionen blev udvidet og yderligere udviklet på linje med samordningsforordningen. Arbejdet med at få strukturerne til førtiltrædelsesinstrumenterne i kandidatlandene på plads har også været en nyttig øvelse i institutionsopbygning og hjulpet til at forberede kandidatlandene med at udvikle den administrative kapacitet til at optage de fremtidige struktur- og samhørighedsmidler fra og med medlemskabet.

Som bilag til denne beretning findes der et teknisk dokument med afsnit om programmering og gennemførelse af førtiltrædelsesinstrumenterne i hvert modtagerland.

1. BAGGRUND

På topmødet i Luxembourg i december 1998 godkendte Det Europæiske Råd en ny strategi for forberedelse af ansøgerlandene på tiltrædelse. Det bevilgede betydelige ekstra finansielle ressourcer til at hjælpe på vejen til medlemskab. Den 26. marts 1999 indgik stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i Berlin en politisk aftale om Agenda 2000. Målet med Agenda 2000 var at styrke Fællesskabets politikker og give Den Europæiske Union nye finansielle rammer for perioden 2000-2006 med sigte på udvidelsen.

Fællesskabet har på linje med konklusionerne af Det Europæiske Råd i Berlin mere end fordoblet førtiltrædelsesstøtten til kandidatlandene i Central- og Østeuropa siden 2000: som foreslået af Europa-Kommissionen i Agenda 2000 bevilges der 3 174 mio. EUR (2001-tal) årligt mellem 2000 og 2006 via PHARE-programmet og de to andre førtiltrædelsesinstrumenter ISPA og SAPARD, som blev indført i 2000. Fordelingen af Fællesskabets førtiltrædelsesstøtte i 2002 er som følger: 1 699 mio. EUR til PHARE, 1 107,4 mio. EUR til ISPA og 554,5 mio. EUR til SAPARD.

Efter topmødet i Nice, som førte til en fremskyndelse af tiltrædelsesforhandlingsprocessen, er en optimal udnyttelse af førtiltrædelsesstøtten til at hjælpe kandidatlandene med deres bestræbelser for helt at overtage den gældende EU-ret fra og med tiltrædelsestidspunktet blevet af største betydning. I betragtning af den enorme opgave, der ligger forude, er det af største betydning at garantere, at Fællesskabets støtte anvendes på den mest effektive måde. Koordinationen af de tre instrumenter er klart et vigtigt element i denne proces.

I 2001 var der tiltrædelsesforhandlinger i gang med de tolv lande, og Det Europæiske Råd erklærede mål fra mødet i Göteborg var at fuldføre dem inden udgangen af 2002 med de lande, der var parat til at tiltræde, således at de kan deltage i valget til Europa-Parlamentet i 2004. Det skete for Polen, Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Slovakiet, Slovenien, Estland, Litauen, Letland, Malta og Cypern på topmødet i København i december 2002. 2003 bliver således det sidste programmeringsår for førtiltrædelsesstøtten til de lande, der skal tiltræde i 2004 (de sidste udbetalinger forventes at foregå indtil december 2006 senest), men der vil blive leveret øget bistand til de resterende kandidatlande Rumænien og Bulgarien for at forbedre administrationen og retsvæsenet og deres evne til at implementere den gældende EU-ret.

Denne beretning vedrører kalenderåret 2002, som var det tredje operationelle år for både ISPA og SAPARD. Den indeholder oplysninger om finansielle tildelinger for hvert land og pr. instrument og deres gennemførelsesmekanismer. Endelig fokuserer den på koordinationen mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter, idet der findes en mere indgående beskrivelse af hvert af førtiltrædelsesinstrumenterne i de respektive årsrapporter². Man håber, at denne beretning sammen med sine bilag vil tjene som en nyttig dokumentation for, hvilken grundlæggende rolle førtiltrædelsesstøtten spiller i kandidatlandenes forberedelser på medlemskab.

² PHARE-rapport - KOM(2003) 497 endelig, ISPA-rapport - KOM(2003) 655 endelig, SAPARD-rapport - KOM(2003) 582 endelig.

2. PHARE: OVERBLIK

PHARE blev introduceret i 1989 til at hjælpe Polen og Ungarn og senere andre lande i Central- og Østeuropa, og programmets eksklusive "førtiltrædelsesfokus" blev vedtaget i 1997 som svar på Det Europæiske Råds lancering på mødet i Luxembourg af den igangværende udvidelsesproces. De generelle retningslinjer for PHARE blev tilpasset i 1999 på baggrund af igangsættelsen af SAPARD inden for landbrug og udvikling af landdistrikter og ISPA inden for transport- og miljøinfrastruktur.

De samlede PHARE-forpligtelser for 2002 udgjorde 1 699 mio. EUR. De finansierede operationer var som følger:

- **nationale programmer:** 1 168 mio. EUR, heraf:
 - Bulgarien: 95 mio. EUR
 - Den Tjekkiske Republik: 85 mio. EUR
 - Estland: 30 mio. EUR
 - Ungarn: 112 mio. EUR
 - Letland: 32 mio. EUR
 - Litauen: 62 mio. EUR
 - Polen: 394 mio. EUR
 - Rumænien: 266 mio. EUR
 - Slovakiet: 57 mio. EUR
 - Slovenien: 35 mio. EUR
- nuklear sikkerhed: 108 mio. EUR
- grænseoverskridende samarbejde: 163 mio. EUR
- regionale og horisontale programmer: 260 mio. EUR.

Europa-Kommissionen har i stigende grad overdraget ansvaret for forvaltningen og gennemførelsen af PHARE-programmerne til myndighederne i kandidatlandene. Det er en del af processen for at hjælpe dem til at forberede sig på tiltrædelse af Den Europæiske Union og deres efterfølgende forvaltning af samhørigheds- og strukturfondene.

Projekterne forvaltedes i 2002 gennem den nationale fond og et begrænset antal gennemførelsesinstanser i hvert land. Den centrale finans- og kontraktenhed (CFCU) i hvert kandidatland spiller en nøglerolle, idet den forvalter alle programmerne for institutionsopbygning (i nogle tilfælde forvalter CFCU også investeringsaktiviteter). De andre gennemførelsesinstanser, særlig dem, som forvalter de økonomiske investeringer og investeringer i social samhørighed, er forløbere for de administrative strukturer, som skal varetage implementeringen af strukturfondene efter tiltrædelsen.

En vigtig indsats i begyndelsen af 2002 var kandidatlandenes arbejde med handlingsplaner som reaktion på de specifikke problemer med overtagelsen af EU-retten, som Kommissionen havde peget på i strategirapporter for 2001 og 2002, og gennemførelsen af specifikke foranstaltninger (hovedsagelig administrativ reform og reform af retsvæsenet) med henblik på at løse dem for således at opfylde alle tiltrædelseskriterierne. Det vigtigste virkemiddel var fortsat parvist samarbejde (udstationering af eksperter fra medlemsstaternes regeringer i organer i kandidatlandene for at hjælpe dem med at opbygge kapaciteten til at anvende specifikke dele af den gældende EU-ret) og forenklet parvist samarbejde (en korterevarende udgave af det parvise samarbejde, der blev indført i 2001, som anbefalet i PHARE-revisionen af 2000³). Resten af støtten gik til investeringer i forbedring af forskriftsrammerne for dermed at lette overtagelsen af den gældende EU-ret og til støtte af økonomisk og social samhørighed.

Vedtagelsen sammen med kandidatlandene af de nationale programmer blev følgelig en smule forsinket, men er dog fortsat et vitalt element i planlægningen med henblik på tiltrædelse.

Foruden de nationale programmer blev der afsat finansieringsmidler til flere multilande programmer og horisontale programmer i 2002. Multilande programmerne fokuserede specielt på finansieringsfaciliteter, som anvendes i samarbejde med de deltagende internationale finansieringsinstitutioner, nemlig SMV-finansieringsfaciliteten, kommunefinansieringsfaciliteten og kommuneinfrastrukturfaciliteten. Se nærmere herom i punkt 7.4 "Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner".

Blandt andre anliggender, der blev finansieret via multilande programmer eller horisontale programmer, kan nævnes Taiex-operationer, deltagelse i EF-agenturer, nuklear sikkerhed, programmet for mindre projekter, projektet for statistisk samarbejde, miljø, omstrukturering af stålindustrien, SIGMA, foranstaltninger mod bedrageri, information og kommunikation og forberedelser til EDIS (se også punkt 5.3 "Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen").

Programmerne for grænseoverskridende samarbejde på kandidatlandenes grænser til medlemsstaterne og på grænserne mellem kandidatlandene vandt igen i betydning og blev gennemført på basis af fælles programmeringsdokumenter, som myndighederne på begge sider af grænsen udarbejdede i 2001. Hvad angår EU's fremtidige ydre grænser, blev kandidatlandene opfordret til (med de reviderede PHARE-retningslinjer af 6. september 2002) at gøre brug af deres nationale PHARE-midler til at støtte social og økonomisk virksomhed, som går på tværs af grænserne. For at skabe et solidt grundlag herfor blev det besluttet, at ca. 30 mio. EUR i PHARE-midler i 2003 skulle afsættes til foranstaltninger af CBC-typen på kandidatlandenes ydre grænser (initiativet vedrørende de ydre grænser for 2003).

³ C(2000) 310382.

Programmeringen i 2002 var baseret på de reviderede PHARE-retningslinjer, som blev godkendt af Kommissionen i 1999⁴. Retningslinjerne bygger på ændringer, der blev besluttet i 1998, og tager hensyn til de nye ISPA- og SAPARD-forordninger, som trådte i kraft i 2000. I de nye retningslinjer understreges det, at PHARE skal benyttes til at hjælpe kandidatlandene med at forberede sig på at gøre brug af strukturfondene efter tiltrædelsen (økonomisk og social samhørighed). Institutionsopbygning tegnede sig i 2002 for 40 % af forpligtelserne i de nationale programmer. Når dette kombineres med beslægtede investeringer, er der tale om 71 % af PHARE-budgettet, hvilket afspejler den vægt, der i strategirapporterne for 2001 og 2002 lægges på at skabe en passende administrativ og retslig kapacitet i kandidatlandene for at sikre, at EU-retten gennemføres korrekt, og at landene deltager effektivt i fremtidige EU-programmer.

Økonomisk og social samhørighed var fortsat et vigtigt mål for PHARE-bistanden og baserede sig som i tidligere år i 2002 på foreløbige nationale udviklingsplaner. Investering i økonomisk og social samhørighed anvendes i stigende grad som en prøve på de aktiviteter, som vil blive finansieret via strukturfondene efter tiltrædelsen. I 2002 fastlagde GD for Regionalpolitik og GD for Udvidelse køreplanerne for overgangen fra foreløbige nationale udviklingsplaner til programmeringsdokumenter for strukturfondene. Investeringerne i social og økonomisk samhørighed tegnede sig i 2002 for 29 % af forpligtelserne.

Kommissionen har revideret og udbygget de interne ordninger i delegationerne for tilsyn med udbud og kontraktindgåelse, som varetages af myndighederne i kandidatlandene. Kommissionen har herved via sin delegation i landet kunne godkende PHARE-udbud og -kontrakter. Delegationerne overvåger også, hvorledes projekterne skrider frem i kandidatlandene, som i øjeblikket omstiller sig til et system med udvidet decentralisering, eftersom delegationerne vil forsvinde i de tiltrædende lande fra tiltrædelsestidspunktet.

3. ISPA: OVERBLIK

Førtiltrædelsesinstrumentet for strukturpolitik, ISPA, er Den Europæiske Unions finansielle instrument til at bistå de ti modtagerlande i Central- og Østeuropa med at opfylde kravene i den gældende EU-ret inden for miljø og transport.

ISPA orienteres af tiltrædelsespartnerskaberne og de nationale programmer for overtagelse af den gældende EU-ret og følger en tilgang svarende til Samhørighedsfondens inden for miljø og transport. De erfaringer, der indhøstes med programmeringen af ISPA-implementeringen, kan også hjælpe til en gnidningsløs overgang til Samhørighedsfonden og sætte kandidatlandene i stand til at sætte sig ind i procedureerne for Fællesskabets strukturstøtte.

⁴ SEK(1999) 1596.

Vigtigste resultater i 2002

Gennemførelse af Fællesskabets miljøpolitik og styrkelse af de europæiske transportforbindelser

I 2001 blev ISPA-forpligtelsesbevillingerne på budgetpost B7-020 hovedsagelig anvendt til 80 nye ISPA-foranstaltninger og trancher⁵ af projekter, hvorom der blev truffet afgørelse i 2000 (1 107 mio. EUR). Heraf blev 4,2 mio. EUR afsat til teknisk bistand til EDIS og 35,1 mio. EUR til projektudarbejdelse. Kommissionen traf afgørelse om i alt 80 støtteberettigede projekter til samlede projektomkostninger på 2,4 mia. EUR, og EF-finansieringen til disse nye projekter er på over 1,5 mia. EUR. Resten samfinansieres af modtagerlandene (nationale kilder på centralt, regionalt og lokalt plan) og de internationale finansieringsinstitutioner. Den gennemsnitlige EF-gavebistandssats var på 65 % af projektomkostningerne i 2002.

Med de afgørelser, der blev truffet mellem 2000 og 2002, godkendte Kommissionen i alt 249 ISPA-foranstaltninger til en investering på 8,75 mia. EUR, hvoraf EU finansierer 5,65 mia. EUR. Kommissionen har hermed allerede tildelt ca. 75 % af midlerne for hele perioden 2000-2006.

Forpligtelserne i 2002 er fordelt ligeligt mellem miljø og transport; siden 2000 er 49 % gået til miljøprojekter og 50 % til transport (idet 1 % bevilges til faglig bistand til forberedelserne til EDIS og hjælp til udbedring af oversvømmelseskader).

På **miljøområdet** skal støtten fra ISPA bidrage til at gennemføre Fællesskabets miljøpolitik. ISPA koncentrerer sig med henblik på at give Fællesskabets støtte den største gennemslagskraft, hvor det drejer sig om at realisere målene for miljøpolitikken, i første række på de investeringsintensive miljødirektiver, dvs. de direktiver, det kommer til at koste mest at gennemføre. Det drejer sig om følgende fire sektorer:

- drikkevandsforsyning
- behandling af spildevand
- forvaltning af fast affald og farligt affald og
- forbedring af luftkvaliteten.

Projekterne fokuserede som i tidligere tid i første række på kloakeringsanlæg til udvidelse, erstatning eller reparation af de aktuelle systemer i modtagerlandene. Ca. 18 % af midlerne til sektoren blev brugt til håndtering af fast affald, fortrinsvis lossepladser.

Gennem ISPA leverer Fællesskabet finansiel støtte til miljøprojekter, som kræver særlig store infrastrukturinvesteringer, nemlig vandforsyning og behandling af spildevand samt håndtering af affald, omfattende projektinvesteringernes fulde livscyklus. ISPA har desuden vist sig at være et meget velfungerende instrument til at hjælpe kandidatlandene til en bedre forståelse af de centrale dele af miljølovgivningen og til at forbedre den administrative kapacitet til at gennemføre den.

⁵ Der disponeres for ISPA-foranstaltninger i årlige trancher, dvs. at forpligtelserne spredes over mindst to år. Forpligtelserne for regnskabsåret 2001 omfatter derfor anden tranche for nogle projekter, hvorom der blev truffet afgørelse allerede i 2000.

ISPA's **transport**komponent er orienteret mod at bygge det fremtidige transeuropæiske transportnet (Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96 af 23. juli 1996) som defineret i TINA-rapporten (vurdering af transportinfrastrukturbehov), som skal dække modtagerlandene i Centraleuropa. Langs TINA-nettet skal der gives prioritet til integreret udvikling af de 10 paneuropæiske transportkorridorer, som blev fastlagt på den tredje paneuropæiske transportkonference i Helsinki i juni 1997.

ISPA-midlerne til denne sektor blev igen i 2002 afsat til modernisering og udvidelse af TINA-nettet. Med 45,7 % blev en betydelig andel af midlerne til transportsektoren afsat til vejprojekter, herunder nyanlæggelse og forbedringer til at opfylde EU's kapacitets- og sikkerhedsstandarder. Men over 50 % af midlerne til transportsektoren vedrører finansieringsprojekter for rehabilitering og modernisering af eksisterende jernbaneinfrastruktur efter EU-standarderne, hvilket illustrerer, at udvikling af miljøvenlig transport prioriteres.

Forbedring af den administrative og institutionelle kapacitet til projektförvaltning og politikimplementering

Der opstod flere problemer i forbindelse med gennemførelsen af ISPA-programmets transportdel. Det drejer sig hovedsagelig om forsinkelser med anskaffelse af jord, problemer med trafikprognoser og vurdering af indvirkningen på miljøet, samt forvaltning af udbudsprocedurerne. I nogle tilfælde resulterede det i forsinkelser i projektgennemførelsen og udbud af utilfredsstillende kvalitet. Se nærmere om disse problemer i ISPA-årsrapporten⁶.

Som i tidligere år leverede Kommissionen faglig bistand gennem ISPA til at forbedre den administrative og institutionelle kapacitet hos de nationale instanser med ansvar for miljøpolitikken, hvor der stadig forekommer svagheder, såvel som offentlige indkøb. Der blev afholdt en række seminarer for uddannelsespersonale i modtagerlandene om udarbejdelse af udbudsmateriale og udbudsevaluering og tilsyn med kontraktindgåelse.

Kommissionen bestræbte sig på at informere om mulighederne og risiciene i forbindelse med partnerskaber mellem den offentlige og private sektor om forsyningsselskabers virksomhed og om, hvordan sådanne partnerskaber kan stykkes sammen, når der også er tale om gavebistandsfinansiering. Der blev afholdt et vidtspændende multilateralt forum og flere informationsseminarer, og i marts 2003 skulle der offentliggøres retningslinjer.

4. SAPARD: OVERBLIK

Den finansielle støtte via SAPARD fra Fællesskabets budget er på over en halv milliard euro om året i perioden 2000 til 2006, og instrumentets hovedprioriteter som angivet i SAPARD-forordningen⁷ er at bidrage til gennemførelsen af den gældende EU-ret inden for den fælles landbrugspolitik og beslægtede politikker og at løse prioriterede og specifikke problemer med en bæredygtig tilpasning af landbrugssektoren og landdistrikterne i kandidatlandene. Foruden primær landbrugsproduktion er også projekter for forbedring af produktforarbejdning og -afsætning og -kvalitet støtteberettigede tillige med mere generelle tiltag til udvikling af landdistrikter.

⁶ ISPA-rapport - KOM(2003) 655 endelig.

⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 af 21. juni 1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden (EFT L 161 af 26.6.1999, s. 87).

Støtten under SAPARD ydes på basis af et enkelt program for udvikling af landbrug og landdistrikter pr. kandidatland for perioden 2000-2006. Hvert program afspejler de nationale myndigheders prioriteter og afhænger af landets særlige omstændigheder og behov med de begrænsninger, der er fastsat i SAPARD-forordningen.

SAPARD-programmerne kan i vid udstrækning sidestilles med medlemsstaternes programmer for udvikling af landbrug og landdistrikter. Programmeringsprocessen var et helt nyt begreb for kandidatlandenes administrationer, som skulle udarbejde programmerne. Dog lå programmerne for alle 10 lande klar og var godkendt af Kommissionen i efteråret 2000, et af dem (Letland) blev ændret i 2001 og ni af dem (alle undtagen Slovenien) i 2002 hovedsagelig for at tage hensyn til arbejdet i forbindelse med overdragelsen af forvaltningen til SAPARD-instansen, som dermed blev det første implementeringsresultat på stedet.

En anden følge af programtilgangen under SAPARD er, at med SAPARD er Kommissionen i modsætning til de andre førtiltrædelsesinstrumenter PHARE og ISPA, hvor Kommissionen på forhånd kontrollerer visse nøgleelementer, ikke involveret i forvaltningen, end ikke i projektudvælgelsen. For SAPARD's vedkommende blev der valgt en alternativ tilgang, hvorefter de nationale myndigheder i kandidatlandene påtager sig det fulde ansvar gennem decentral forvaltning. Dette skete for at realisere de mål, der ligger til grund for SAPARD-instrumentet. Det ene er at gennemføre mange mindre projekter, i princippet i alle landdistrikter i hvert land, og det andet er at skabe strukturer, der vil være i stand til også at anvende den gældende EU-ret straks efter tiltrædelsen. Men forud herfor skulle der løses to større opgaver, inden støtten kunne bevilges.

Den første var i hovedsagen af forskriftsmæssig karakter. Fordi der var tale om et ganske nyt instrument, skulle der vedtages EF-lovgivning. Det var også nødvendigt at forhandle med kandidatlandene om et sæt passende bestemmelser omfattende alle aspekter af relevans til forsvarlig brug af, kontrol med og ansvarlighed for midlerne, som blev nedfældet i flerårige finansieringsaftaler med hvert af landene. Ved udgangen af 2001 var disse forhandlinger afsluttet, og alle bilaterale flerårige finansieringsaftaler og årlige finansieringsaftaler var forhandlet og indgået (med undtagelse af Rumænien), og der var disponeret over de årlige tildelinger for 2000. I 2002 blev der indgået en flerårig finansieringsaftale og en årlig finansieringsaftale for 2000 med Rumænien, og der blev forhandlet om og indgået årlige finansieringsaftaler for 2001 med alle lande undtagen Den Tjekkiske Republik og Estland. Kommissionens afgørelse om undertegnelse af de årlige finansieringsaftaler for 2002 blev truffet den 22. oktober 2002.

Den anden opgave bestod i, at der for hvert kandidatland skulle oprettes en instans, der ville være i stand til at gennemføre SAPARD på en måde, der var forenelig med de juridiske bestemmelser i de flerårige finansieringsaftaler. Ved udgangen af 2002 havde Kommissionen besluttet at overdrage forvaltningen til de nationale myndigheder i alle kandidatlandene; foruden de 30,5 mio. EUR, der blev overført til disse lande i 2001, blev der overført 123,8 mio. EUR i 2002: 109,212 mio. EUR i forudbetalinger og 14,547 mio. EUR i interimsbetalinger (tilbagebetalinger)⁸.

⁸ Tilbagebetalingen for Bulgarien (411 153 EUR) skete i februar 2002 efter modtagelse af oplysninger vedrørende ændringer i SAPARD-instansens personale, som Kommissionen havde udbedt sig.

5. GENEREL BESKRIVELSE AF FØRTILTRÆDELSESINSTRUMENTERNES MEKANISMER

5.1. Forpligtelser og overførsel af midler

Inden der faktisk kan overføres midler fra alle tre instrumenter til kandidatlandene, skal der foreligge:

- en kommissionsafgørelse, således at der kan disponeres over midlerne på budgettet
- en rammeaftale (eksisterende PHARE-rammeaftaler, udvidet til også at gælde for ISPA, og en ny flerårig finansieringsaftale for SAPARD) og
- en årlig bilateral finansieringsaftale eller et memorandum med bestemmelser om Fællesskabets finansielle tilsagn i forbindelse med den pågældende foranstaltning over for modtagerlandet, dvs. vedrørende begge parters rettigheder og forpligtelser.

Procedurene for afgørelse og indgåelse af forpligtelser for midler er forskellige fra instrument til instrument, og de forskellige trin er sammenfattet nedenfor: for tillige effektivt at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpe bedrageri og uregelmæssigheder bestemmes det i finansieringsafgørelserne og aftaler og kontrakter i henhold til sådanne afgørelser for alle førtiltrædelsesinstrumenternes vedkommende, at Kommissionen (OLAF) og Revisionsretten fører til syn og foretager finanskontrol, eventuelt også ved stikprøvekontrol på stedet.

PHARE-programmet

- en rammeaftale mellem Kommissionen og hvert land (har eksisteret for hvert land i flere år)
- årlig programmering efter de prioriteter, der er indkredset i de periodiske rapporter og tiltrædelsespartnerskaberne
- kandidatlandene udarbejder udkast til program- og projektblade med henblik på kommentarer og endelig afgørelse fra Kommissionens side
- finansieringsforslag for de årlige nationale programmer, der udarbejdes af GD Udvidelse; høring af andre af Kommissionens tjenestegrene og forelæggelse for PHARE-forvaltningsudvalget til udtalelse
- Kommissionens afgørelse
- indgåelse af forpligtelser for midlerne
- Kommissionens og kandidatlandets underskrivning af det årlige finansieringsmemorandum; brevveksling om hvert projektblad
- første overførsel af midler (forskudsbetaling på 20 %) efter anmodning fra den nationale fond.

ISPA

- eksisterende rammeaftaler for PHARE udvides til ISPA
- nationale ISPA-strategier for transport og miljø udarbejdes af landene, andre tjenestegrene i Kommissionen høres, og strategierne godkendes af Kommissionen (de vil om fornødent blive ajourført for at sikre, at prioriterede projekter, som finansieres via ISPA, fortsat holdes rettet mod politikmålene)
- landenes forundersøgelse og udarbejdelse af projekter
- projektansøgning på en standardformular, antagelse (dvs. kontrol af, om al dokumentation er fremlagt) og vurdering
- finansieringsforslag for hvert projekt udarbejdet af GD Regionalpolitik, tværtjenstlig høring og forelæggelse for ISPA-forvaltningsudvalget til udtalelse
- Kommissionens afgørelse (for hvert projekt)
- indgåelse af forpligtelser for midlerne (for et enkelt projekt kan der indgås forpligtelser for forskellige år, f.eks. ISPA-programmerne for 2000 og 2001)
- underskrivning af et finansieringsmemorandum (for hvert projekt)
- første overførsel af midler (10 %)
- anden overførsel af forfinansiering (10 %), når den første arbejdskontrakt er undertegnet (for investeringsprojekter) på de betingelser, der er fastsat i finansieringsmemorandummet
- interimsbetalinger for tilbagebetaling af de faktiske betalinger til kontrahenterne på stedet på de betingelser, der er fastsat i finansieringsmemorandummet
- betaling af restbeløbet efter opfyldelse af de betingelser, der er fastsat i finansieringsmemorandummet.

SAPARD

- forelæggelse for Kommissionen af et udkast til en plan for landbrug og udvikling af landdistrikter for 2000-2006 for hvert land inden udgangen af 1999
- tværtjenstlig høring af Kommissionens tjenestegrene og høring af hvert land
- aftale med landet om planen
- endelig tværtjenstlig høring af Kommissionens tjenestegrene
- forelæggelse af planen for STAR-(forvaltnings)udvalget til udtalelse
- Kommissionens formelle vedtagelse af et program for landbrug og udvikling af landdistrikter

- Kommissionens afgørelse om bemyndigelse til underskrivning af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- underskrivning af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- indgåelse af forpligtelser for den årlige SAPARD-bevilling
- indgåelse af den flerårige finansieringsaftale og den årlige finansieringsaftale
- Kommissionens formelle afgørelse om overdragelse af forvaltningen af støtten til de gennemførende instanser
- første betaling til landet (højst 49 % af den første årlige tildeling)
- refusion af udgifter

5.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene

Midlerne fra hver af de tre førtiltrædelsesinstrumenter kanaliseres via den nationale fond, der er oprettet i hvert lands finansministerium, under den nationale anvisningsberettigedes ansvar.

Gennemførelsen i praksis af PHARE og ISPA varetages af de gennemførende instanser (f.eks. den centrale finans- og kontraktmyndighed (CFCU), som modtager midlerne fra den nationale fond (medmindre den nationale fond optræder som udbetalende organ). EF-delegationerne har ansvaret for at godkende indkøbsdokumentation, inden der iværksættes udbud og indgås kontrakter. For at styrke delegationernes evne til at foretage denne forudgående kontrol blev der på Kommissionens initiativ fremskaffet 1,55 mio. EUR fra B7-020A til rekruttering af specialiseret personale (ALAT).

De projekter, som ISPA finansierer, er store infrastrukturprojekter, som gennemføres over flere år. Faktiske fremskridt med gennemførelsen på stedet forudsætter som i forbindelse med alle større infrastrukturinvesteringer et meget detaljeret forarbejde, herunder udbudsmateriale, og detaljerede procedurer (med streng overholdelse af Fællesskabets procedureregler). De første større udbetalinger blev foretaget i 2001 med i alt omkring 200 mio. EUR, idet der først lige før slutningen af 2000 blev truffet afgørelse om de første ISPA-projekter. Betalingstempoet tog til i 2002, hvor der blev udbetalt næsten 390 mio. EUR. I øjeblikket forudsætter procedurerne for forvaltning af foranstaltninger, som finansieres med ISPA- og PHARE-midler, en forudgående kontrol, dvs. at afgørelser vedrørende indkøb og tildeling af kontrakter træffes af ordregiveren og forelægges EF-delegationen i modtagerlandet til godkendelse.

I modsætning til PHARE og ISPA, som gør den største brug af de eksisterende aftaler og strukturer, der er oprettet som led i PHARE's decentrale gennemførelsessystem (DIS), har SAPARD fra begyndelsen af været gennemført på et helt decentralt grundlag, forudsat at alle de nødvendige betingelser var opfyldt.

En sådan delegering af forvaltningsansvaret forudsætter, at hvert kandidatland opretter de relevante forvaltnings- og kontrolsystemer, som skal godkendes på nationalt plan af den nationale anvisningsberettigede. Når disse betingelser er opfyldt, foretager Kommissionen en efterprøvning, inden den træffer afgørelse om overdragelse af finansforvaltningen. Kommissionens forordning (EF) nr. 2222/2000⁹, ændret ved Kommissionens forordning 2252/2001¹⁰, fastsætter detaljerede finansielle regler for overdragelse af forvaltningsopgaver. Alle landene arbejder på at oprette de nødvendige institutionelle rammer for forvaltningen af SAPARD. Alle kandidatlandene fik overdraget forvaltningsopgaver ved udgangen af 2002. Afgørelserne herom relaterer dog ikke til alle foranstaltninger, der er omfattet af SAPARD-programmerne, og der er arbejde i gang med at fuldføre denne proces.

5.3. Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen

I 2002 gennemførtes PHARE og ISPA fortsat på basis af det decentrale gennemførelsessystem (DIS), der blev indført for PHARE i 1990 og revideret i 1998. Men i 2002 blev der noteret et betydeligt fremskridt i de tiltrædende lande og kandidatlandene med en overgang til det udvidede decentrale gennemførelsessystem (EDIS) på basis af samordningsforordningen. Samordningsforordningen udgør retsgrundlaget for, at Kommissionen fraviger kravet om forudgående godkendelse af kandidatlandenes projektudvælgelse, udbud og kontraktindgåelse (artikel 12).

Udviklingen mod EDIS er beskrevet i et dokument med titlen "Preparing for Extended Decentralised Implementation System of the PHARE and ISPA programmes", som blev sendt til de tiltrædende lande i december 2000, og "Roadmap to EDIS for ISPA and PHARE", som blev sendt til de tiltrædende lande i oktober 2001. Køreplanen beskriver de forskellige skridt i proceduren, der fører til EDIS-afgørelsen. Kandidatlandene har ansvaret for fase I, II og III og omfatter, hvad der benævnes Gap assessment, Gap plugging og Compliance assessment. Fjerde fase er forberedelserne til Kommissionens afgørelse, hvilket er Kommissionens ansvar. På et møde i Bruxelles med de nationale bistandskoordinatører fra alle de tiltrædende lande og kandidatlandene pegede Kommissionen på, at det var nødvendigt at gå over til EDIS for PHARE-programmets vedkommende inden tiltrædelsen. For de tiltrædende lande er fristen den 1. maj 2004, og for Bulgarien og Rumænien anbefaler Kommissionen stærkt, at det sker inden udgangen af 2004.

I 2002 gav de tiltrædende lande og kandidatlandene sig i kast med en mangelvurdering, som nu er afsluttet i nogle lande.

For PHARE's vedkommende nedsatte Kommissionen også en række arbejdsgrupper på højt niveau vedrørende EDIS i alle PHARE-landene til at føre tilsyn med og lede arbejdet med EDIS for PHARE-programmet. I 2002 blev der godkendt et multilande-program til 5,9 mio. EUR efter en behovsvurdering til at hjælpe kandidatlandene med deres forberedelser til EDIS.

⁹ Kommissionens forordning (EF) nr. 2222/2000 af 7. juni 2000 om finansielle gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden.

¹⁰ Kommissionens forordning (EF) nr. 2252/2001 af 20. november 2001 om ændring af Kommissionens forordning (EF) nr. 2222/2000 om finansielle gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 om fællesskabsstøtte til førtiltrædelsesforanstaltninger inden for landbrug og udvikling af landdistrikter i ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i førtiltrædelsesperioden.

For ISPA's vedkommende har alle lande undtagen ét fuldført første stadium af systemmangelvurderingen i 2002. Et land har allerede anmodet om fritagelse for forudgående kontrol og bekræftet, at minimumskriterierne for -betingelserne og adgang til at anvende EDIS er opfyldt.

Nye systemrevisioner, som Kommissionen foretog i 2002 til at vurdere forvaltnings- og kontrolsystemerne i kandidatlandene, viser, at der er sket betydelige fremskridt med opfyldelse af kravene i ISPA-forordningen i denne forbindelse.

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

6.1. PHARE-programmet

Tilsyn

I PHARE-tilsynet og med interimsevalueringsordningen følges der en partcipatorisk tilgang, som går ud på at give de parter, der er involveret i programforvaltningen, en regelmæssig, pålidelig vurdering af gennemførelsen af igangværende foranstaltninger.

- Gennemførelsesinstanserne udarbejder tilsynsrapporter
- Uafhængige eksterne konsulenter giver deres synspunkter i interimsevalueringsrapporter
- De sektorspecifikke tilsynsunderudvalg og det fælles tilsynsudvalg for hvert kandidatland drøfter og træffer afgørelse om, hvor der eventuelt skal sættes ind til at forbedre programgennemførelsen på grundlag af ovennævnte rapporter.

Det fælles tilsynsudvalg mødes en gang om året og kan stille forslag til, hvorledes programforvaltningen kan forbedres og til fremtidige projekter; det kan også anbefale en omfordeling af midler inden for hvert førtiltrædelsesprogram fra aktiviteter, som ikke giver de ønskede resultater. Hvert af de sektorspecifikke tilsynsunderudvalg mødes i princippet to gange om året og behandler specifikke sektoransliggende i det pågældende kandidatland og kan ligeledes rette henstillinger til fremtidige interimrapporter.

Interimsevaluering og efterfølgende evaluering

I 2002 blev der udarbejdet ca. 125 sektorspecifikke og tematiske interimsevalueringsrapporter for alle sektorer i PHARE-bistanden. Resultaterne viser, at PHARE-programmeringen som helhed giver projekter, hvis prioriteter er på linje med prioriteterne i tiltrædelsespartnerskaberne og tager hensyn til de periodiske rapporter og handlingsplaner. Konsulenterne mener, at PHARE-programmet gennemføres med stor succes, men også at der skal sættes ind på at forbedre projektudformningen. Konsulenterne noterede sig en betydelig forbedring i den administrative kapacitet, men også at der er visse problemer med finansforvaltning og tidsplanlægning samt med at rekruttere og omskole specialister.

Interimsevalueringssystemet blev revideret i 2002 for at hjælpe til at sikre en forsvarlig finansforvaltning af PHARE-foranstaltningerne. Revisionen gjaldt forbedringer med hensyn til metode og formater og et hurtigere og mere differentieret indberetningssystem med en klarere adresse til et specifikt publikum. Der blev også indført et overvågningssystem. Dette giver mulighed for en mere brugervenlig indfaldsvinkel og analytisk præsentation af relevant information.

Der blev afleveret en omfattende efterfølgende evaluering af PHARE-landestøtten til "Laeken-gruppen" af tiltrædende lande i 2002/2003, og den kan i øjeblikket konsulteres på GD Udvidelses offentlige websted¹¹. Evalueringsstikprøven var den PHARE-støtte, der ville blive afsluttet ved udgangen af 2001, dvs. de nationale PHARE-programmer, som blev lanceret i 1997/98 for Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

I organisatorisk henseende indebærer den efterfølgende evaluering:

- at den nationale bistandskoordinator formelt udpeger en landekonsulent
- at denne nationale evalueringsrepræsentant godkender opdraget for hvert land
- at der udpeges lokale "eksterne" konsulenter i hvert land til at foretage evalueringsindberetning under tilsyn af den udvalgte evalueringskontrahent.

6.2. ISPA

For alle ISPA-projekter gælder bestemmelserne i ISPA-forordningen og finansieringsaftalen for hver ISPA-foranstaltning, hvad angår både tilsyn og evaluering. Fremskridt med gennemførelsen følges systematisk og periodisk af Kommissionens tjenestegrene, særlig gennem tilsynsudvalgene. De nationale myndigheder afholder møde to gange om året.

Statistiske data til at føre tilsyn med de fysiske og finansielle fremskridt tjener som værdifulde indikatorer for en vurdering af nyttevirkningerne, og de giver desuden en vurdering af de bredere økonomiske og sociale virkninger af ISPA. Den nationale ISPA-koordinator har ansvaret for organiseringen af tilsynsudvalgene.

Udvalgets hovedopgaver er:

- at føre tilsyn med gennemførelsen i almindelighed af ISPA-projekter i landet
- at føre tilsyn med gennemførelsen af hvert ISPA-projekt i modtagerlandet; ved dette tilsyn benyttes finansielle og fysiske indikatorer
- at gennemgå situationsrapporter og godkende årlige situationsrapporter
- at stille forslag (til forelæggelse for Kommissionen) om alle justeringer med hensyn til beløb og betingelser, som måtte være nødvendige set på baggrund af tilsynsresultaterne
- i samråd med Kommissionen at træffe afgørelse om overdragelse af ekstra opgaver til udvalget.

Der blev afholdt to møderunder i tilsynsudvalgene i 2002 i alle kandidatlandene. Referater fra disse møder fremsendes til ISPA-forvaltningsudvalget.

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

Kravet om efterfølgende evaluering fremgår af afsnit XIII i bilaget til finansieringsmemorandummet, som indgås for hvert projekt mellem Kommissionen og ISPA-modtagerstaten. Her hedder det, at Kommissionen og modtagerlandene efter afslutningen af et projekt skal evaluere, hvorledes projektet er gennemført, også hvad angår gennemslagskraften og nyttevirkningerne af ressourcerne. Evalueringen skal også omfatte de faktiske virkninger af projekterne for at fastslå, om de oprindelige mål er realiseret. Denne evaluering retter sig bl.a. mod at fastslå, hvorledes foranstaltningerne har bidraget til at realisere Fællesskabets politikker på miljøområdet eller til at udvide de transeuropæiske net og realisere de fælles transportpolitikker. Foranstaltningernes virkninger på miljøet vil også blive vurderet.

Efterfølgende evalueringer skal normalt ikke finde sted umiddelbart efter afslutningen af et investeringsprojekt, da der kræves en tilstrækkelig lang indkøringsperiode, testning af normal drift, før der kan foretages en udtømmende teknisk og økonomisk efterfølgende analyse. Kommissionen skønner, at det vil tage mellem to til fire år efter den foreløbige godkendelse af arbejderne at foretage en tilbundsående efterfølgende evaluering. Der er derfor i betragtning af ISPA-foranstaltningernes tidlige stadium endnu ikke foretaget nogen efterfølgende evaluering.

6.3. SAPARD

SAPARD-programmerne gennemføres på basis af bestemmelserne i den flerårige finansieringsaftale, både hvad angår tilsyn og evaluering. Ifølge disse bestemmelser er der nedsat et tilsynsudvalg for hvert SAPARD-program, og hvert af disse udvalg har afholdt møde mindst en gang og i nogle tilfælde to gange i 2002. Under deres indledende arbejde drøftede udvalgene i overensstemmelse med artikel 7, afdeling B, i den flerårige finansieringsaftale og traf afgørelse om anliggender som f.eks. forretningsorden, udvælgelses- og prioriteringskriterier, tilsynsindikatorer, forberedelser til en midtvejsevaluering og ændring af deres programmer.

Kommissionens tjenestegrene har desuden arbejdet nært sammen med modtagerlandene om forberedelserne til tilsyns- og evalueringssystemerne. Der blev afholdt et seminar til at oplære landene i de evalueringsteknikker, der anvendes i medlemsstaterne, og Kommissionen har udarbejdet et sæt minimumsindikatorer for tilsyn, som det er blevet anbefalet SAPARD-modtagerlandene at anvende. Alle lande har på dette grundlag opstillet deres tilsynsordninger, som er blevet drøftet og godkendt af tilsynsudvalgene. Ordningerne omfatter et sæt tilsynsindikatorer, der er beskrevet i programmerne og et sæt tilsynsskemaer, der skal udfyldes og ajourføres til møderne i tilsynsudvalgene.

På samme måde blev der afholdt to seminarer om evaluering af SAPARD, begge med deltagelse af repræsentanter for fem kandidatlande. Senere blev de nærmere enkeltheder vedrørende midtvejsevalueringen drøftet på et andet seminar (i Bruxelles den 17.-18. juni 2002) om de forskellige aspekter af forvaltningen og gennemførelsen af SAPARD-programmerne. På dette seminar beskæftigede man sig særlig med de organisatoriske og metodemæssige aspekter af midtvejsevalueringen. Et udkast til retningslinjer for midtvejsevalueringen af de SAPARD-støttede programmer for udvikling af landdistrikter blev drøftet med kandidatlandene, som blev mindet om, at de skulle indsende evalueringsrapporten til Kommissionen inden den 31. december 2003. I august 2002 sendte Kommissionen efter revision af dokumentet en officiel skrivelse sammen med retningslinjerne til kandidatlandene som det første skridt i midtvejsevalueringen og til vejledning herom. Retningslinjerne blev også forelagt alle medlemsstaterne til orientering i STAR-udvalget og kan konsulteres på GD Udvidelses websted¹².

7. KOORDINATION

7.1. Generelt

Som krævet i Rådets forordning (EF) nr. 1266/1999 skal Kommissionen sikre en nær samordning mellem de tre førtiltrædelsesinstrumenter. Det specificeres nøje i forordningen, på hvilket område hvert instrument bevilger støtte, hvilket begrænser en potentiel overlappning mellem de forskellige instrumenter til et minimum:

- PHARE beskæftiger sig med prioriterede foranstaltninger vedrørende overtagelsen af den gældende EU-ret, enten gennem forbedring af den administrative kapacitet eller støtte af dermed forbundne investeringer. Dette instrument har også et element af økonomisk og social samhørighed. Det kan i denne sammenhæng sammen med ISPA støtte foranstaltninger inden for miljø og transport, hvis de udgør en sekundær men vigtig komponent i integrerede programmer for regionaludvikling eller industriomstrukturering
- ISPA finansierer større infrastrukturprojekter inden for transport og miljø
- SAPARD finansierer foranstaltninger til støtte af landbrug og udvikling af landdistrikter.

PHARE-forvaltningsudvalget spiller en central rolle i den generelle koordination. Ifølge artikel 9 i samordningsforordningen skal udvalget bistå Kommissionen med koordinationen af de tre instrumenter, og Kommissionen skal informere udvalget om de vejledende finansielle tildelinger til hvert land og pr. førtiltrædelsesinstrument, om tiltag til koordination med EIB, andre EF-instrumenter og de internationale finansieringsinstitutioner. Disse oplysninger vil blive forelagt udvalget i det generelle dokument om støtten i 2002. Udvalget informeres desuden om afgørelser, ved hvilke Kommissionen overdrager gennemførelsesorganerne i kandidatlandene forvaltningen af støtten på et decentralt grundlag i overensstemmelse med artikel 12 i samordningsforordningen.

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

På programmeringsplan danner tiltrædelsespartnerskaberne, et for hvert af de ti kandidatlande, som vedtaget af Rådet den 13. november 2001, fortsat de generelle rammer for støtte via de tre førtiltrædelsesinstrumenter. De suppleres i PHARE's tilfælde med de nationale udviklingsplaner og i ISPA's tilfælde med de nationale strategier for miljø og transport. SAPARD-projekter udvælges på basis af programmerne for udvikling af landdistrikter for 2000-2006, som udarbejdet på grundlag af kandidatlandenes planer og godkendt af Kommissionen for hvert af disse lande i 2000.

For at undgå eventuel overlapning mellem tiltag, hvortil der ydes støtte fra SAPARD eller PHARE (særlig PHARE's ordning for økonomisk og social samhørighed og PHARE's grænseoverskridende samarbejde), fastsættes der passende bestemmelser i de relevante programmeringsdokumenter og aftaler:

- For PHARE's vedkommende fastsættes det i finansieringsafgørelser og -forslag fra og med 2001, at den nationale bistandskoordinator og den nationale anvisningsberettigede i fællesskab har ansvaret for koordinationen mellem PHARE (herunder grænseoverskridende PHARE-samarbejde), ISPA og SAPARD
- For SAPARD's vedkommende fastsættes det i afdeling C, artikel 1, i de flerårige finansieringsaftaler, som er indgået med de 10 kandidatlande, at Kommissionen og kandidatlandet skal sikre koordination af bistanden mellem programmet, ISPA, PHARE og bistand fra EIB og andre internationale finansieringsinstrumenter; landet skal navnlig sikre, at i tilfælde, hvor et SAPARD-projekt i kraft af sin art også potentielt kan være helt eller delvis berettiget til støtte i henhold til ovennævnte instrumenter, skal enhver risiko for, at der ydes støtte til udgifter mere end en gang, undgås (navnlig ved 'stempling' af fakturaer).

7.2. Koordination i Kommissionen

PHARE-programmet henhører under udvidelsesgeneraldirektoratets ansvar, og dette GD varetager også koordinationen mellem de tre instrumenter med støtte fra PHARE-forvaltningsudvalget. ISPA-programmet henhører under generaldirektoratet for regionaludvikling, og SAPARD-programmet under generaldirektoratet for landbrug.

I praksis koordineres programmeringen ved en udvidet tværtjenstlig høring. Der er desuden nedsat et koordinationsudvalg på direktørniveau for førtiltrædelsesinstrumenterne i de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen (GD for Landbrug, Regionalpolitik, Udvidelse, Budget og Juridisk Tjeneste). Dette udvalg beskæftiger sig med forberedelserne til den udvidede decentralisering af PHARE og ISPA. På dagsordenen for møderne i 2002 figurerede spørgsmål såsom status over udviklingen mod implementeringen af EDIS og tiltrædelsestraktatens bestemmelser om førtiltrædelsesmidler.

Hvad angår projektovervågningen, foregår koordinationen i det blandede tilsynsudvalg, om muligt med støtte fra ISPA-tilsynsudvalget og de relevante PHARE-underudvalg.

For at undgå dobbeltarbejde har Kommissionen tydeliggjort grænsefladen mellem PHARE og SAPARD under hensyn til bestemmelserne i samordningsforordningen. Det var nødvendigt specielt i forbindelse med investeringer på det veterinære område. Sondringen betyder, at PHARE kan støtte investeringer, hvis de vedrører offentlige bygge- og anlægsarbejder, der udføres af de nationale myndigheder eller andre offentlige myndigheder, til hvem der er delegeret beføjelser af de nationale myndigheder. Investeringer betragtes som støtteberettigede under SAPARD, hvis de relaterer til private aktiviteter (f.eks. stedlige laboratorier i forarbejdningsanlæg eller modernisering af landbrugsmateriel). SAPARD-programmer kan også omfatte investeringer til forbedring af små, lokale offentlige strukturer til kvalitets-, veterinær- og plantesundhedskontrol, levnedsmiddelkvalitet og forbrugerbeskyttelse. PHARE vil desuden fortsætte med at yde støtte til institutionsopbygning, navnlig til SAPARD-agenturer.

For ISPA's vedkommende skal det bemærkes, at for projekter i 2000, som var instrumentets første operationelle år, finansierede PHARE gennemførligheds- og forundersøgelser i 1998 og 1999. Delegationerne i kandidatlandene fører desuden tilsyn med gennemførelsen af PHARE og ISPA.

7.3. Koordination i kandidatlandet

På landeplan arbejder Kommissionen på linje med målet om decentralisering stærkt for, at kandidatlandene forbedrer koordinationen mellem ministerier, hvilket er en forudsætning for, at kandidatlandene i fremtiden kan forvalte strukturfondene ordentligt, og på kort sigt for programmeringen og implementeringen af PHARE's ordning for økonomisk og social samhørighed. I flere lande kræver en sådan tværministeriel koordination yderligere forbedringer.

Da der fra begyndelsen af har gjaldt decentral forvaltning for SAPARD, som gradvis vil blive udvidet for PHARE og ISPA gennem implementeringen af EDIS, må kandidatlandenes ansvar for en ordentlig koordination af operationer, hvortil der ydes førtiltrædelsesstøtte, og for at hindre overlapninger udvides tilsvarende. Da SAPARD er et decentralt instrument, vil kun landene selv kunne sikre fuldstændig komplementaritet på projektplan.

Kommissionen har derfor anmodet landene om, at de tager de nødvendige skridt til en effektiv og velfungerende koordination. Ifølge den checkliste, som er udsendt til kandidatlandene og Kommissionens delegationer, og hvorefter sidstnævnte kan kontrollere, at gennemførelsesinstansen er i stand til at forvalte PHARE's ordning for økonomisk og social samhørighed på en forsvarlig og effektiv måde, skal det vurderes, hvorvidt koordinationsordningerne er egnede, og om der er passende mekanismer til stede til at sikre, at der ikke forekommer overlapninger mellem andre EF-instrumenter, navnlig PHARE's grænseoverskridende samarbejde, SAPARD og ISPA.

7.4. Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner

Førtiltrædelsesstøtten kan spille sin fulde rolle, når den hjælper til at mobilisere midler fra de internationale finansieringsinstitutioner. Samarbejdet med EIB og de andre internationale finansieringsinstitutioner fortsatte derfor i 2002 inden for rammerne af aftalememorandummet om samarbejde om førtiltrædelsesstøtte¹³.

¹³ Europa-Kommissionen undertegnede den 2. marts 1998 et aftalememorandum med Den Europæiske Investeringsbank (EBRD) og Verdensbanken til at styrke deres samarbejde og lette samfinansiering

Tallene for 2000 til 2002 viser, at de internationale finansieringsinstitutioner årligt har transaktioner med over 5 mia. EUR i lån til de 10 kandidatlande. Det er et betydeligt beløb, som også beviser, at løftestangeffekten af Fællesskabets førtiltrædelsesstøtte er blevet øget siden 2000.

Kommissionen har et godt arbejdsforhold til alle de internationale finansieringsinstitutioner. På programplan samarbejder Kommissionen navnlig med EIB, EBRD og mindre omfang med Europarådets Udviklingsbank (CEB) og Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Kommissionens tjenestegrene afholder periodiske møder med disse internationale finansieringsinstitutioner til at koordinere anliggender vedrørende programmering og implementering tillige med procedurespørgsmål. Hvor det er muligt, aflægges der fælles besøg i kandidatlandene, som er vigtigt for at sikre samarbejde på projektplan til fordel for kandidatlandene.

Kommissionen afholdt med regelmæssige mellemrum møder for udveksling af information og koordination med EBRD, fortsat harmonisering af fremgangsmåder for vurdering af projekter og tillige detaljerede drøftelser om metodeanliggender.

Kommissionens delegationer spiller også en vigtig rolle i koordinationen af førtiltrædelsesinstrumenterne med de internationale finansieringsinstitutioner og bilaterale donorer, idet de med mellemrum tilrettelægger donormøder på stedet til at udveksle oplysninger om planlangte og igangværende projekter.

For de enkelte førtiltrædelsesinstrumenter kan samarbejdet i 2002 sammenfattes således:

- For PHARE's vedkommende var det vigtigste samfinansieringsinstrument i 2002 igen SMV-finansieringsfaciliteten (forpligtelser i 2002: 50 mio. EUR), hvor Kommissionen samarbejder med EBRD, CEB og KfW. Denne facilitet retter sig mod at levere finansieringsmidler og kapacitetsopbygning til lokale banker og investeringsfonde, således at de kan udvide deres transaktioner med SMV'er i regionen.

Kommissionen har desuden aftalt med EIB, EBRD og CEB/KfW at samfinansiere kommunefinansieringsfaciliteten (44 mio. EUR), som fokuserer på finansiering og kapacitetsopbygning for lokale banker, således at de kan udvide deres transaktioner med lokale kommuner.

under PHARE-programmet. Fire nye partnere sluttede sig til aftalen i oktober 1998: Det Nordiske Miljøfinansieringsselskab (NEFCO), Den Nordiske Investeringsbank (NIB), Den Internationale Finansieringsinstitution (IFC) og Europarådets Udviklingsbank (CEB). I 2000 blev aftalememorandummet udvidet med de to andre førtiltrædelsesinstrumenter ISPA og SAPARD. EIB er ikke signatar af memorandummet, men arbejder nært sammen med Europa-Kommissionen om at realisere EU's politiske mål og samarbejder med de andre internationale finansieringsinstitutioner i aftalememorandumets ånd.

Kommissionen har også afsluttet drøftelser med EIB om kommuneinfrastrukturfaciliteten (35 mio. EUR) til finansiering af lokalkommuner i grænseområder som skitseret i Kommissionens meddelelse om grænseområder¹⁴.

- Inden for transport og miljø er ISPA det vigtigste redskab til samfinansiering af store infrastrukturprojekter, som normalt er genstand for international samfinansiering med de internationale finansieringsinstitutioner. GD Regionalpolitik er således en større partner i samfinansieringen med de internationale finansieringsinstitutioner.

Samarbejdet mellem ISPA og de deltagende internationale finansieringsinstitutioner, særlig EIB og EBRD, har givet meget positive resultater. På projektniveau foregik der en informationsudveksling på et meget tidligt stadium i projektdefinitionsproceduren for at finde frem til mulige forslag til samfinansiering. Samarbejdet med EIB og EBRD resulterede i fælles samfinansiering af adskillige projekter i 2002.

Der blev afholdt flere periodiske koordinationsmøder for at lægge et grundlag for samarbejdet og aktivere forbedringerne til samarbejdsaftalen (undertegnet den 19. januar 2000) mellem Kommissionen og EIB om Fællesskabets strukturstøtte, herunder ISPA, i perioden 2000-2006. Hovedformålet var at skabe den største løftestangeffekt for EF-gavebistanden og særlig at rette EF-budgetressourcerne mod projekter, som kræver større bidrag som gavebistand.

Der blev også ført drøftelser om samarbejdet efter tiltrædelsen, når kandidatlandene en gang kan opnå støtte fra samhørigheds- og strukturfondene. EIB og EBRD bidrog til udformningen af retningslinjerne for vellykkede partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor, som GD Regionalpolitik havde udarbejdet og offentliggjorde i begyndelsen af 2003.

- For SAPARD's vedkommende tog samarbejdet med de internationale finansieringsinstitutioner hovedsagelig form af generelle konsultationer og informationsudveksling i betragtning af instrumentets komplette decentralisering til kandidatlandene. Det sker både i hovedkvarteret i Bruxelles og i kandidatlandene i forbindelse med møderne i tilsynsudvalgene med henblik på en uddybning af samarbejdet. Kommissionen indledte desuden drøftelser med EBRD i 2002 om, hvordan de støtteberettigede i henhold til SAPARD-programmet (særlig landbrugere) kunne sikres bedre adgang til bankkreditter.

¹⁴ KOM(2001) 437 endelig af 25. juli 2001.

FINANSIELT OVERBLIK

Tildelingerne pr. land fra PHARE, ISPA og SAPARD i 2002

	PHARE- programmet	SAPARD	ISPA	I ALT
	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR
Bulgarien	122,9	55,6	104,6	283,1
Den Tjekkiske Republik	108,2	23,5	80,5	212,2
Estland	33,4	12,9	30,4	76,7
Ungarn	130,7	40,6	94,1	265,4
Letland	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
Rumænien	278,5	160,6	256,6	695,7
Slovakiet	79,1	19,5	54,1	152,7
Slovenien	41,9	6,8	16,6	65,3
Andet ¹⁵	268,7			
I alt	1699,0	¹⁶ 554,5	1107,4	3092,2

¹⁵ Horisontale og regionale programmer og en del af programmet for nuklear sikkerhed.

¹⁶ Samlede forpligtelser ifølge finansieringsaftalen af 2002; tallene for hvert modtagerland er afrundet.