



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.1.2003
KOM(2002) 781 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

ALLMÄN RAPPORT
OM STÖDET INFÖR ANSLUTNINGEN
(PHARE – ISPA – SAPARD)
ÅR 2000

{SEC(2002) 1418}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1. Inledning	5
2. Sammanfattning av Phare	6
3. Sammanfattning av ISPA.....	7
4. Sammanfattning av Sapard	9
5. Allmän beskrivning av förfarandena för föranslutningsinstrumenten.....	10
5.1. Åtaganden och överföring av medel.....	10
5.2. Strukturer för genomförande i kandidatländerna	12
5.3. Decentralisering av genomförandet enligt artikel 12 i förordningen om samordning	13
6. Övervakning och utvärdering.....	13
6.1. Phare	13
6.2. ISPA	14
6.3. Sapard	14
7. Samordning	14
7.1. Allmänt	14
7.2. Samordning inom kommissionen.....	15
7.3. Samordning i länderna.....	16
8. Samordning med EIB och internationella finansinstitut	16
9. Slutsats.....	17
BILAGA.....	18

SAMMANFATTNING

Detta är kommissionens första rapport om de tre föranslutningsinstrumenten och samordningen av dem i enlighet med artikel 13 i rådets förordning om samordning av föranslutningsstödet (förordningen om samordning)¹.

På grundval av den **strategi** som antogs av Europeiska rådet vid toppmötet i Luxemburg i december 1997 och den finansieringsram som man enades om vid toppmötet i Berlin i mars 1999 tillhandahåller de tre föranslutningsinstrumenten – Phare, det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA) och det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruk och landsbygdsutveckling (Sapard) – **upp till 3 174 miljoner euro i föranslutningsstöd årligen** under perioden 2000–2006 (uppgifter 2000) till tio kandidatländer i Central- och Östeuropa².

I förordningen om samordning fastställs arbetsfördelningen mellan de tre föranslutningsinstrumenten:

- **Phare** är inriktat på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, både genom att förbättra den administrativa kapaciteten och genom att stödja därmed förknippade investeringar. Detta instrument innefattar även en komponent för stöd till ekonomisk och social sammanhållning. Genom denna komponent 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 (1 587 miljoner euro)
- **ISPA** finansierar stora infrastrukturprojekt inom transport- och miljösektorn (1 058 miljoner euro)
- **Sapard** finansierar åtgärder för att stödja jordbruk och landsbygdsutveckling (529 miljoner euro).

Sapard följer en **programplaneringsstrategi** som liknar den som används i medlemsstaternas program för jordbruk och landsbygdsutveckling, medan ISPA, med verksamhet inom miljö- och transportområdet, följer en strategi som liknar den som används för Sammanhållningsfonden. Programmet Phare 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 de som stöds genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. På motsvarande sätt speglar programmet för gränsöverskridande samarbete gemenskapens Interregprogram.

Planeringen för samtliga tre instrument sker på basen 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

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.

² Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

kommissionen på förslag av kandidatländerna. För Phare och ISPA godkänns också projekten av kommissionen (en delegation eller huvudkvarteret) 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 planerar man att införa ett system för utvidgad decentraliserad förvaltning (EDIS, Extended Decentralised Implementation System) för Phare och ISPA, vilket innebär att kandidatländernas upphandling endast kommer att vara föremål för efterhandskontroller vid anslutningen.

År 2000 var det första verksamhetsåret för Sapard och ISPA. Alla Sapard-program godkändes år 2000, bilaterala fleråriga finansieringsavtal förhandlades fram och arbetet med att inrätta genomförandeorgan för Sapard inleddes. Inget kandidatland hade emellertid ett Sapard-organ som var redo att ta emot medel och därför hade inga Sapard-medel överförts till något kandidatland i slutet av 2000.

Vad gäller ISPA utarbetades investeringsstrategier som presenterades för ISPA:s förvaltningskommitté. År 2000 godkändes 85 projekt (som hade förberetts inom ramen för Phare-programmet 1998 och 1999).

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 nya föranslutningsinstrumenten. Ungefär 30 % av stödet gick till institutionell uppbyggnad, med partnersamverkan (utstationering i kandidatländerna av experter från medlemsstaternas förvaltningar) som viktigaste instrument, och 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 säkerställs genom en tydlig ansvarsfördelning mellan dem, en gemensam grund för programplanering och regelbundna kontakter mellan olika berörda parter. En kommitté för samordning på direktörsnivå har inrättats mellan kommissionens berörda avdelningar. En allmän rapport om föranslutningsstödet som omfattar samtliga tre instrument har lämnats in till Phares förvaltningskommitté, som bistår kommissionen vid samordningen av instrumenten. På nationell nivå, och i linje 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 för att säkerställa bästa möjliga komplementaritet mellan projekt och programfinansiering. Särskilt ISPA erbjuder genom sin betoning på storskaliga infrastrukturprojekt goda möjligheter till samarbete med andra finansieringskällor.

År 2000 var det första år som samtliga tre föranslutningsinstrument kom i gång. Inrättandet av de nya instrumenten för ISPA och Sapard framskred väl. Föranslutningsstödet till kandidatländerna fördubblades, Phareprogrammet anpassades för att beakta de nya instrumenten och större betoning lades på ekonomisk och social sammanhållning. Samarbetet mellan kommissionens olika avdelningar ökade och vidareutvecklades i linje med förordningen om samordning. Inrättandet av strukturer för föranslutningsinstrumenten i kandidatländerna gav också viktig träning i institutionell uppbyggnad och förberedde kandidatländerna för strukturfonderna.

1. INLEDNING

Vid toppmötet i Luxemburg i december 1998 antog Europeiska rådet en ny strategi för förberedande av kandidatländerna inför utvidgningen. Ytterligare betydande medel anslogs för att stödja deras medlemskap. Den 26 mars 1999, vid Europeiska rådets möte i Berlin, 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 linje med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Berlin har gemenskapen sedan år 2000 mer än fördubblat sitt föranslutningsstöd till kandidatländerna i Centraleuropa: i enlighet med Europeiska kommissionens förslag i Agenda 2000 ställs 3 120 miljoner euro (uppgifter 1999) till förfogande årligen mellan 2000 och 2006 genom programmet Phare och de två andra föranslutningsinstrumenten, som infördes 2000, dvs. ISPA och Sapard. Fördelningen av gemenskapens föranslutningsstöd (uppgifter 2000) är följande: 1 587 miljoner euro för Phare, 1 058 miljoner euro för ISPA och 529 miljoner euro för Sapard.

Efter toppmötet i Nice, som resulterade i att processen för anslutningsförhandlingarna påskyndades, är det av yttersta betydelse att föranslutningsstödet används optimalt för att hjälpa kandidatländerna i deras arbete för att på bara några år införliva gemenskapens hela regelverk. Med hänsyn till storleken på den uppgift som väntar är det nödvändigt att säkerställa att gemenskapens stöd kan användas på effektivast möjliga sätt. Det är uppenbart att samordningen mellan de tre instrumenten är en viktig del i detta.

Rapporten om samordning för år 2000 är den första rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet som ger en beskrivning av det totala föranslutningsstödet för varje land och samordningen mellan Phare, ISPA och Sapard i enlighet med artikel 13 i förordningen om samordning. Den täcker kalenderåret 2000, som var det första verksamhetsåret för både ISPA och Sapard.

Denna rapport tillhandahåller information om prioriteringarna och de finansiella anslagen för varje land och instrument samt mekanismerna för deras genomförande. Slutligen fokuserar den på samordningen mellan de tre föranslutningsinstrumenten. En mer djupgående beskrivning av vart och ett av föranslutningsinstrumenten finns i respektive årsrapport. Förhoppningsvis kommer denna rapport och dess bilagor att utgöra användbar dokumentation om föranslutningsstödet viktiga roll när det gäller att förbereda kandidatländerna inför medlemskap. Årsrapporterna om de tre föranslutningsinstrumenten bifogas som bilagor till denna rapport.

2. SAMMANFATTNING AV PHARE

Phare inrättades 1989 av Europeiska gemenskaperna för att hjälpa kandidatländerna i Centraleuropa att förbereda sig inför anslutningen till Europeiska unionen. 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 1998 för att beakta införandet av Sapard för jordbruk och landsbygdsutveckling samt ISPA för transport och miljöinfrastruktur.

De totala åtagandena inom ramen för Phare år 2000 uppgick till 1 569 miljoner euro. Följande verksamheter finansierades:

- **Nationella program:** 853 miljoner euro, fördelade enligt följande:
 - Bulgarien : 66 miljoner euro.
 - Tjeckien: 59 miljoner euro.
 - Estland: 24 miljoner euro.
 - Ungern: 70 miljoner euro.
 - Lettland: 25 miljoner euro.
 - Litauen: 38 miljoner euro.
 - Polen: 313 miljoner euro.
 - Rumänien: 215 miljoner euro.
 - Slovakien: 28 miljoner euro.
 - Slovenien: 16 miljoner euro.
 - Det särskilda programmet för nedläggning av kärnkraftverk: 82 miljoner euro.
- Gränsöverskridande samarbete: 163 miljoner euro.
- Deltagande i gemenskapsprogram: 188 miljoner euro.
- Regionala och övergripande program: 284 miljoner euro.

Europeiska kommissionen har i allt högre grad överfört ansvaret för Phareprogrammets förvaltning och genomförande till myndigheterna i de central- och östeuropeiska kandidatländerna. Detta är ett led i processen för att hjälpa dem att förbereda sig inför anslutningen till Europeiska unionen.

Emedan äldre Phareprogram avslutats och nya program startats, grundades de projekt som genomfördes år 2000 allt mer på en anslutningsorienterad strategi i enlighet med de nya riktlinjerna för Phare från 1998³. De förvaltas genom den nationella fonden och ett begränsat

³ "Riktlinjer för genomförandet av Phare-programmet i kandidatländerna, 1998–1999" antogs i juni 1998 och omfattar Phare-budgetarna 1998 och 1999.

antal genomförandeorgan i varje land. En nyckelroll innehas av den centrala finansierings- och upphandlingsenheten i varje kandidatland som förvaltar samtliga program för institutionell uppbyggnad (i några fall har denna enhet också hand om investeringsverksamhet). Övriga genomförandeorgan förebådar de administrativa strukturer som kommer att behövas för att genomföra strukturfonderna efter anslutningen.

De nya genomförandemekanismerna reflekterar de lärdomar som dragits av Phareprogrammets genomförande under tidigare år och framför allt behovet att säkerställa att ett begränsat antal "kompetenscentrum" ("centres of excellence") ansvarar för handhavandet av EU-medel. Detta är en viktig förutsättning för att ansvaret för anbuds- och upphandlingsförfarandena skall kunna överföras helt från kommissionen till respektive kandidatland (utvidgad decentralisering).

Det anslutningsinriktade fokus som ligger till grund för de nya riktlinjerna för Phare medför en allt större betoning på nationella program, som är avsedda att åtgärda de särskilda svagheter som identifieras i de återkommande rapporter som kommissionen utarbetar om varje kandidatland. En naturlig följd är att betydelsen av de program som omfattar flera mottagarländer minskas. Dessa var tidigare mycket användbara när det gällde att öka medvetenheten om olika frågor som var av gemensamt intresse för flera kandidatländer – särskilt frågor som rörde gemenskapens regelverk. Den etapp då medvetenheten behövde ökas är över, och nu måste länderna få hjälp med att inrätta den kapacitet som behövs på fältet för att genomföra gemenskapens regelverk.

Programplaneringen 2000 baserades på de reviderade riktlinjer för Phare som kommissionen godkände 1999. Dessa riktlinjer bygger på de ändringar som beslutades 1998. De är anpassade till de nya ISPA- och Sapard-förordningar som trädde i kraft år 2000. I de nya riktlinjerna betonas också att Phare-programmet måste användas för att hjälpa kandidatländerna att förbereda sig för att kunna dra nytta av strukturfonderna efter anslutningen (ekonomisk och social sammanhållning). Därför gick ungefär 30 % av stödet till institutionell uppbyggnad, med partnersamverkan (utstationering i kandidatländerna av experter från medlemsstaternas regeringar och organ för att hjälpa till med att utveckla förmågan att genomföra särskilda delar av gemenskapens regelverk) som viktigaste instrument, och 70 % gick till investeringar avsedda att förbättra lagstiftningen samt den ekonomiska och sociala sammanhållningen och därigenom underlätta antagandet av gemenskapens regelverk .

Kommissionen har dessutom sett över och förstärkt delegationernas interna förfaranden för övervakning av de anbuds- och upphandlingsförfaranden som genomförs av myndigheterna i kandidatländerna. Detta har gjort det möjligt för kommissionen att godkänna anbuds- och upphandlingsförfaranden inom ramen för Phare via sin delegation i respektive land (i stället för att dokument måste skickas till huvudkvarteret för godkännande). Delegationerna övervakar också projektgenomförandet i kandidatländerna.

3. SAMMANFATTNING AV ISPA

Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet, ISPA, är ett finansiellt gemenskapsinstrument som är avsett att hjälpa de tio stödmottagarländerna 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.

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 kommer ISPA i första hand att koncentreras 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.

ISPA:s 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 de stödmottagande länderna 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.

År 2000 var ISPA:s första verksamhetsår. Innan projekt presenterades för ISPA:s förvaltningskommitté måste de stödmottagande länderna utarbeta strategier för ISPA-investeringar i transport- och miljösektorn. Dessa dokument är vägledande när ISPA-projekt skall väljas ut och bildar en länk mellan de utvalda ISPA-projekten och de investeringar som måste göras för att uppfylla gemenskapens regelverk inom dessa sektorer. Hösten 2000 hade samtliga tio länders strategier presenterats för ISPA:s förvaltningskommitté.

ISPA:s förvaltningskommitté sammanträdde fyra gånger under år 2000 (i juni, juli, oktober och november) och yttrade sig positivt om totalt 85 projekt. Dessa projekt erhåller ISPA-bidrag på totalt 2,09 miljarder euro. I budgeten för år 2000 gjordes åtaganden för 75 projekt (997 miljoner euro). För de tio övriga projekt som fick ett positivt yttrande har åtaganden gjorts i 2001 års budget.

Det genomsnittliga värdet av de projekt som godkändes för 2000 års ISPA-budget är ca 13 miljoner euro. Genomsnittet för gemenskapens beviljade stöd låg på 64 % av projektkostnaderna, vilket är lägre än den normala högsta finansieringsnivån för ISPA-projekt, som är 75 %. Samfinansiering tillhandahålls antingen från nationella källor (statliga, regionala och lokala myndigheter), internationella finansinstitut eller bilaterala bidragsgivare. Med undantag för Slovakien och Slovenien uppnåddes den planerade mittpunkten i procentintervallet för ländernas årliga anslag.

De projekt som godkändes år 2000, inbegripet tekniska stödprojekt, var ganska jämnt fördelade mellan miljö- och transportsektorn: 39 miljöprojekt fick drygt 46 % och 36 transportprojekt fick drygt 53 % av budgeten för år 2000. Skillnaden mellan de två sektorerna berodde på att två miljöprojekt i Polen (värderade till mer än 41 miljoner euro) fördes över till 2001 års budget.

Inom miljösektorn används mer än 64 % av medlen för avloppsanläggningar och vattenreningsprojekt. Inom transportsektorn låg fokuseringen på järnvägsprojekt, som tar upp mer än hälften av budgeten. Detta är i linje med gemenskapens politik för initiativ på transportområdet som starkt betonar att balansen mellan transportsätten behöver ändras, framför allt genom modernisering av järnvägarna, och uppmanar till att främja intermodalitet och utvecklingslösningar för finansieringen av infrastruktur. Dessutom prioriterades projekt som inriktades på att förbättra trafiksäkerheten och trafiksepareringen. Enligt en sektorsanalys av de alleuropeiska transportkorridorerna koncentreras mer än 30 % av transportbudgeten till korridor IV. Projekt som avsåg korridor III fick ca 14,2 % och korridor II fick 13,5 %.

I 2000 års budget gjordes åtaganden för tretton projekt för tekniskt stöd: fyra projekt för miljö och nio för transport. Dessa projekt för tekniskt stöd är mycket viktiga för förberedandet av de projekt som kommer att presenteras för förvaltningskommittén 2001 och 2002.

Medel har också anslagits till stöd för gemenskapens bidrag till den internationella fonden för röjning av Donaus farleder. I budgeten 2000 anslags 7,5 miljoner euro. Phare och Obnova – gemenskapens program för stöd till Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien – bidrog också till detta projekt, med 7,5 miljoner euro respektive 7 miljoner euro.

Ungefär 390 miljoner euro av anslagen för 2001 har redan avsatts för projekt som beslutades år 2000 (eftersom ISPA-finansierade investeringsprojekt genomförs under flera år kräver projekten i allmänhet ett åtagande för längre tid än ett år).

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-förordningen (rådets förordning (EG) nr 1268/1999⁴), 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 är även projekt för att förbättra produktbearbetningen, saluföringen och kvaliteten berättigade till stöd, liksom mer allmänna landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Stöd inom ramen för Sapard kommer att beviljas på grundval av respektive kandidatlands program för jordbruk och landsbygdsutveckling för perioden 2000–2006. Innehållet i varje program speglar prioriteringar som fastställts av de nationella myndigheterna, beroende på de särskilda omständigheterna och behoven i landet i fråga samt inom de gränser som anges i Sapard-förordningen.

Sapard-programmen är till stor del jämförbara med medlemsstaternas program för jordbruk och landsbygdsutveckling. Programplaneringen var en helt ny erfarenhet 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.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1268/1999 av den 21 juni 1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdsens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden (EGT L 161, 26.6.1999, s. 87).

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 åtminstone några nyckeldelar förvaltas 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.

Den första förändringen gällde främst lagstiftningen. Eftersom det rörde sig om ett helt 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. På senhösten 2000 var dessa förhandlingar slutförda och det första avtalet, med Bulgarien, undertecknades den 18 december 2000.

Den andra förändringen krävde att man i varje land inrättade ett organ som skulle klara av att genomföra Sapard i överensstämmelse med de bestämmelser som fastställs i de fleråriga finansieringsavtalen. I slutet av år 2000 hade kandidatländerna utfört ett betydande arbete för att bygga upp sina Sapard-organ. Inget kandidatland hade emellertid ett Sapard-organ som var redo att ta emot medel och därför hade inga Sapard-medel överförts från gemenskapen till något kandidatland vid utgången av 2000.

5. ALLMÄN BESKRIVNING AV FÖRFARANDENA FÖR FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTEN

5.1. Åtaganden och överföring av medel

Innan medel från de tre instrumenten faktiskt kan överföras till länderna krävs

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

De förfaranden som leder till beslut och ekonomiska åtaganden är dock olika för respektive instrument. De olika etapperna kan sammanfattas enligt följande:

Phare

- Ramavtal undertecknas mellan kommissionen och respektive land (har funnits i flera år för varje land).
- Årlig programplanering beroende på prioriteringarna: arbetsdokument baserade på partnerskapet 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 hålls med andra avdelningar inom kommissionen och förslaget läggs fram för Phares förvaltningskommitté för yttrande.
- Kommissionens beslut.
- Ekonomiskt åtagande.
- Kandidatlandet i fråga och kommissionen undertecknar det årliga finansieringsavtalet. Skriftväxling om varje projektdokument.
- Första överföringen av medel (förskottsbetalning på 20 %) på begäran av den nationella fonden.

ISPA

- De befintliga ramavtalen för Phare har utvidgats till att även omfatta ISPA.
- Nationella ISPA-strategier för transport och miljö utarbetas av länderna, samråd sker med kommissionens övriga avdelningar och strategierna godkänns av kommissionen.
- 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, är föremål för samråd mellan kommissionens avdelningar och läggs fram för ISPA:s 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 %).

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 jordbruk 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 årliga 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 årliga anslaget).

5.2. Strukturer för genomförande i kandidatländerna

Medlen från vart och ett av de tre föranslutningsinstrumenten kommer, under ansvar av den nationella utanordnaren, att kanaliseras 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.

I motsats till Phare och ISPA, som så mycket som möjligt använder sig av de befintliga avtal och strukturer som inrättats inom ramen för Phares decentraliserade genomförandesystem, genomförs Sapard redan från början på en fullständigt decentraliserad grund, förutsatt att alla nödvändiga villkor 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 detta faktiskt har gjorts innan den fattar beslut om delegering av den finansiella förvaltningen. I kommissionens förordning (EG) nr 2222/2000⁵ fastställs närmare finansiella bestämmelser för delegering av förvaltningen. Den antogs av kommissionen den 7 juni 2000 i enlighet med EUGFJ-kommitténs yttrande av den 22 maj 2000.

Samtliga länder håller på att förbereda den nödvändiga institutionella struktur som krävs för förvaltningen av Sapard. Ett land (Bulgarien) hade före utgången av år 2000 lyckats avsluta sitt arbete med att inrätta förvaltnings- och kontrollsystem och anta en nationell lag om ackreditering. Inget kandidatland hade dock i slutet av år 2000 något Sapard-organ som godkänts för att ta emot medel. En faktisk överföring av medel kan äga rum endast om och

⁵ 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 landsbygds utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden.

när det ackrediterade Sapard-organet omfattas av ett kommissionsbeslut om delegering av förvaltningen till det berörda organet.

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

Phare och ISPA genomförs för närvarande genom det decentraliserade genomförandesystem som infördes för Phare 1990 och reviderades 1998. Mot bakgrund av slutsatserna från toppmötet i Nice kommer kommissionen och kandidatländerna att öka sina ansträngningar för att överföra ytterligare förvaltningsansvar till kandidatländerna.

I förordningen om samordning fastställs därför en rättslig grund enligt vilken kommissionen kan besluta att avstå från kravet på förhandsgodkännande vad gäller kandidatländernas val av projekt, anbudsförfaranden och tecknande av kontrakt (artikel 12). Den situation som uppstår när kommissionen avstår från förhandsgodkännande kallas nedan "systemet för utvidgad decentraliserad förvaltning" (EDIS, Extended Decentralised Implementation System).

I motsats till Phare och ISPA förvaltas Sapard redan från början på ett fullständigt decentraliserat sätt. För Phare och ISPA avser man att införa EDIS i ett senare skede.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

6.1. Phare

Genom övervakningen och utvärderingen av Phare förses alla parter som deltar i programförvaltningen med ett regelbundet och tillförlitligt flöde av information om genomförandet av alla pågående program.

Under år 2000 gavs 121 övervaknings- och utvärderingsrapporter ut som täcker Phares alla stödsektorer. Dessa rapporter har sammanställts av en oberoende extern uppdragstagare, som har kontor i Albanien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien med anställda utvärderare från EU och kandidatländerna. Vid ett centralt kontor i Bryssel utvärderas program som inbegriper flera länder eller som har flera stödmottagare.

I linje med delegeringen genomförs programövervakningen (kontroll och uppföljning) på lokal nivå av Phares projektförvaltare vid delegationerna, med en oberoende extern utvärdering som komplement.

Efter Phares omorientering mot föranslutningsstrategier och decentralisering av genomförandeansvaret ersattes det tidigare centraliserade systemet för övervakning och bedömning i september 2000 med ett decentraliserat system för övervakning och ett reviderat system för interimistiska utvärderingar. Revideringen är baserad på att kandidatländerna tar ansvar för faktarapporteringen genom att sammanställa övervakningsrapporter, som förberedelse för förvaltning av strukturfonderna.

Nya övervakningsstrukturer – en gemensam övervakningskommitté och omkring sex sektorsrelaterade underkommittéer för övervakning – har inrättats i alla kandidatländer och sammanträffar två gånger per år.

Årliga rapporter från övervakningskommittén för respektive instrument kommer att lämnas till den gemensamma övervakningskommittén, som vid sitt årliga möte bör diskutera samordningen av övervakningen.

6.2. ISPA

Vad gäller övervakning såväl som utvärdering omfattas alla ISPA-projekt av bestämmelserna i ISPA-förordningen och finansieringsavtalet för respektive ISPA-åtgärd. Utvärdering är ännu inte aktuell eftersom projekten befinner sig i ett tidigt skede av genomförandet.

Övervakningskommittéerna kommer att sammanträffa två gånger per år och det första mötet planerades till våren 2001. Med beaktande av kandidatländernas begränsade erfarenhet av att övervaka storskaliga infrastrukturprojekt på ett sätt som överensstämmer med kommissionens krav har GD Regionalpolitik tillhandahållit dem vägledning, som bör underlätta anordnandet av de första mötena.

6.3. Sapard

Genomförandet av Sapard-programmen omfattas av bestämmelserna i det fleråriga finansieringsavtalet vad gäller övervakning såväl som utvärdering. Enligt dessa bestämmelser skall en övervakningskommitté inrättas för varje Sapard-program. Som stöd för dessa åtaganden och verksamheter tillhandahöll kommissionen under år 2000 vägledning om upprättandet av arbetsordningar för Sapard-programmens övervakningskommittéer.

7. SAMORDNING

7.1. Allmänt

Kommissionen säkerställer 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:

- Sapard finansierar åtgärder för att stödja jordbruk och landsbygdsutveckling.
- ISPA finansierar stora infrastrukturprojekt inom transport- och miljösektorn.
- Phare är inriktat på prioriterade åtgärder i samband med antagandet av gemenskapens regelverk, både genom att förbättra den administrativa kapaciteten och genom att stödja därmed förknippade investeringar. Detta instrument innefattar även en komponent för stöd till ekonomisk och social sammanhållning. Genom denna komponent 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.

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 2001. Vidare underrättas kommittén om de beslut genom

vilka kommissionen på basen av decentraliseringen överlåter stödförvaltningen till genomförandeorgan i kandidatländerna i enlighet med artikel 12 i förordningen om samordning. Inga sådana beslut fattades år 2000.

På programplaneringsnivån utgör partnerskapen för anslutning, ett för vart och ett av de tio kandidatländerna, senast ändrade av rådet den 6 december 1999, 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 kommer att väljas ut på grundval av de program för landsbygdsutveckling 2000–2006 som utarbetats på basen 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, för vilka en mer programorienterad strategi kommer att följas, inbegripet upprättande av "program" i stället för enstaka projekt) 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 (inbegripet 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 säkerställa samordning av stödet från Sapardprogrammet, ISPA och Phare samt från EIB och andra internationella finansieringsinstrument. Landet i fråga skall framför allt säkerställa 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 Phareprogrammet 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 Sapardprogrammet.

I praktiken samordnas programplaneringen genom ett utvidgat samråd mellan avdelningarna. Dessutom har en samordningskommitté för föranslutningsinstrumenten inrättats vid kommissionens berörda avdelningar. Denna kommitté ägnar särskild uppmärksamhet åt förberedandet av den utvidgade decentraliseringen (EDIS) för Phare och ISPA.

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

För att dra en gräns mellan de åtgärder som kan erhålla stöd från Sapard och de åtgärder som kan erhålla stöd från Phare har kommissionen förtydligat skillnaden mellan Phare och 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, medan Sapard kan stödja investeringar om de avser privat verksamhet (till exempel bearbetningsanläggningars egna laboratorier eller förnyande av jordbruksutrustning). Sapardprogrammen 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.

Vidare bör nämnas att genomförandet av Phare och ISPA övervakas av delegationerna i kandidatländerna.

7.3. Samordning i länderna

På landsnivå och i linje 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 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 (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 Sapards decentraliserade natur är det endast länderna själva som kan säkerställa fullständig komplementaritet på projektnivå.

Kommissionen har därför begärt att länderna skall vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå en effektiv samordning.

8. SAMORDNING MED EIB OCH INTERNATIONELLA FINANSINSTITUT

Föranslutningsstödet fyller sin roll fullständigt när det resulterar i att medel tillhandahålls av de internationella finansinstitut. Med detta i minne undertecknade Europeiska kommissionen den 2 mars 1998 ett samförståndsavtal med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och Världsbanken för att stärka samarbetet med dem och underlätta samfinansiering inom ramen för Phareprogrammet. I oktober 1998 gick fyra nya partner med i detta avtal: 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 den ett nära samarbete med Europeiska kommissionen för att främja målen för EU:s politik och samarbetar med övriga internationella finansinstitut i samförståndsavtalets anda.

Från och med år 2000 är ISPA, det nya föranslutningsinstrumentet för transport och miljö, det viktigaste instrumentet för samfinansiering av infrastrukturprojekt med EIB och andra internationella finansinstitut. Det viktigaste samfinansieringsinstrumentet inom Phare är

fortfarande finansieringsinstrumentet för små och medelstora företag, där kommissionen samarbetar med EBRD, Europarådets utvecklingsbank och Kreditanstalt für Wiederaufbau. Samfinansieringen inom ramen för Phares nationella program gick bland annat till ett litet investeringsprojekt för kommunalt vatten och avlopp i Estland samt ett el- och gasmarknadsprojekt i Rumänien.

Kommissionen anordnar regelbundet möten med EIB och EBRD för att samordna frågor som rör programplanering, genomförande och förfaranden. Om möjligt planeras gemensamma besök i kandidatländerna, vilket är viktigt för att säkerställa samarbete på projektnivån till nytta för kandidatländerna.

Vad gäller ISPA undertecknades den 19 januari 2000 ett samarbetsavtal mellan kommissionen och EIB om gemenskapens strukturstöd, inbegripet ISPA, för perioden 2000–2006. Avtalets viktigaste mål är att skapa en så stor hävstångseffekt som möjligt av gemenskapsstödet och begränsa stödet från gemenskapens budget till det strikt nödvändiga. Resultaten av det första årets samarbete är mycket positiva: flera samordningsmöten hölls för att upprätta en ram för arbetet och göra avtalet operationellt. Dessutom utformades flera förslag till möjlig samfinansiering genom att utbyta information på ett mycket tidigt stadium av projektförberedelserna. Kommissionen har också utvecklat goda arbetsförbindelser med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Nordiska investeringsbanken (NIB) och Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO). Flera samfinansierade projekt fastställdes med dessa finansinstitut.

Vad gäller Sapard begränsades samarbetet med de internationella finansinstituterna till allmänt samråd och informationsutbyte, eftersom detta instrument är fullständigt decentraliserat till kandidatländerna.

Delegationerna 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.

9. SLUTSATS

År 2000 var det första år som samtliga tre föranslutningsinstrument kom i gång. Inrättandet av de nya instrumenten för ISPA och Sapard framskred väl. Föranslutningsstödet till kandidatländerna fördubblades, Phareprogrammet anpassades för att beakta de nya instrumenten och större betoning lades på ekonomisk och social sammanhållning. Samarbetet mellan kommissionens olika avdelningar ökade och vidareutvecklades i linje med förordningen om samordning. Inrättandet av strukturer för föranslutningsinstrumenten i kandidatländerna gav också viktig träning i institutionell uppbyggnad och förberedde kandidatländerna för strukturfonderna.

BILAGA

Anslag per land inom ramen för Phare, ISPA och Sapard år 2000

	Phare	Sapard⁶	ISPA	Totalt
	Miljoner euro	Miljoner euro	Miljoner euro	Miljoner euro
Bulgarien	150,6	53	104,0	307,6
Tjeckien	101,5	22,4	70,0	193,9
Estland	33,5	12,3	28,2	74,0
Ungern	119,8	38,7	88,0	246,5
Lettland	34,8	22,2	46,7	103,7
Litauen	87,1	30,3	52,2	169,6
Polen	484,4	171,5	307,0	962,9
Rumänien	260,3	153,2	239,2	652,7
Slovakien	78,8	18,6	42,5	139,9
Slovenien	33,4	6,4	19,6	59,4
Övriga ⁷	185,1			
Totalt	1 569,2	528,9	997,4	3 095,5

⁶ Kommissionens beslut 1999/595/EG av den 20 juli 1999 om vägledande fördelning av det årliga gemenskapsstödet till jordbruk och landsbygdens utveckling inför en anslutning (EGT L 226, 27.8.1999, s. 23). Siffrorna för länderna år 2000 har avrundats, men de totala åtagandena uppgår till 528,9 miljoner euro, såsom det anges för totalsumman.

⁷ Program med flera mottagarländer samt övergripande program.