



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.6.2003
KOM(2003) 329 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ALMINDELIG BERETNING
OM FØRTILTRÆDELSSESSTØTTE
(PHARE – ISPA – SAPARD)
I 2001**

[SEC(2003)656]

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ.....	3
1. Baggrund.....	5
2. PHARE: overblik	5
3. ISPA: Overblik.....	7
4. SAPARD: Overblik.....	10
5. Generel beskrivelse af førtiltrædelsesinstrumenternes mekanismer	11
5.1. Forpligtelser og overførsel af midler.....	11
5.2. Gennemførelsesstrukturer i kandidatlandene.....	13
5.3. Decentraliseringen af gennemførelsen i henhold til artikel 12 i samordningsforordningen	14
6. Tilsyn og evaluering.....	14
6.1. Phare.....	14
6.2. ISPA	16
6.3. SAPARD.....	17
7. Koordination	18
7.1. Generelt.....	18
7.2. Koordination i Kommissionen	19
7.3. Koordination i landet	19
7.4. Koordination med EIB og de internationale finansieringsinstitutioner	20
BILAG	22

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 støtte foranstaltninger inden for miljø og transport, hvis de udgør en sekundær men vigtig komponent i integrerede programmer for regionaludvikling eller industriomstrukturering (1 634 mio. EUR)

ISPA finansierer større infrastrukturprojekter inden for transport og miljø (1 109 mio. EUR)

SAPARD finansierer foranstaltninger til støtte af landbrug og udvikling af landdistrikter (539,6 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-program.

Alle tre instrumenter programmeres på grundlag af tiltrædelsepartnerskaberne 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 Phares 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. Det er planen i forbindelse med Phare og ISPA på samme retsgrundlag at introducere et udvidet decentralt gennemførelsessystem (EDIS), under hvilket kandidatlandenes indkøb først kontrolleres efterfølgende på tidspunktet for tiltrædelsen.

2001 var SAPARD's og ISPA's andet operationelle år. Alle SAPARD-programmer blev godkendt i 2000; et af dem (Letland) blev ændret i 2001. Der blev undertegnet og indgået

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).

bilaterale flerårige finansieringsaftaler (undtagen med Rumænien), og der blev indgået forpligtelser for årlige tildelinger for 2000. Oprettelsen af SAPARD-gennemførelsesinstanser skred hurtigt frem, og fem af kandidatlandene har fået overdraget forvaltningen til deres respektive SAPARD-instans, og siden blev der overført SAPARD-midler til dem i 2001.

For Phares 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 gik til opbygning af institutioner, og hovedinstrumentet i den forbindelse var parvist samarbejde (udstationering af eksperter fra medlemsstaternes administrationer i kandidatlandene), og 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, har fået 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 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.

2001 var det andet år, hvor alle tre førtiltrædelsesinstrumenter kom virkelig i gang. Der blev gjort store fremskridt med indførelsen og anvendelsen af de nye instrumenter ISPA og SAPARD. Phare-programmet skulle tilpasses for at tage hensyn til de nye instrumenter, og der blev lagt større vægt på økonomisk og social samhørighed. Samarbejdet mellem de forskellige tjenestegrene i Kommissionen blev udvidet og yderligere udviklet på linje med samordningsforordningen. Oprettelsen af strukturerne til førtiltrædelsesinstrumenterne i kandidatlandene var også en god øvelse i institutionsopbygning og var en begyndelse til at forberede kandidatlandene på strukturfondene.

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 2001 er som følger: 1 634 mio. EUR til Phare, 1 109 mio. EUR til ISPA og 539,6 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 i løbet af et par år 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 heri.

I 2001 var der tiltrædelsesforhandlinger i gang med de første told lande, og Det Europæiske Råds 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 Europæiske Råd bekræftede på sit møde i Laken i december 2001, at Unionen var fast besluttet på at "afslutte tiltrædelsesforhandlingerne senest ved udgangen af 2002 med de kandidatlande, der er klar, således at disse kan deltage i valget til Europa-Parlamentet i 2004 som medlemmer".

Denne beretning vedrører kalenderåret 2001, som var det andet 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 med sine bilag vil tjene som en nyttig dokumentation for, hvilken grundlæggende rolle førtiltrædelsesstøtten spiller i kandidatlandenes forberedelser på medlemskab.

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 1998 på baggrund af

² Phare-rapport: KOM(), ISPA-rapport: KOM(2002) 596 endelig, SAPARD-rapport: KOM(2002) 434 endelig.

igangsættelsen af SAPARD inden for landbrug og udvikling af landdistrikter og ISPA inden for transport- og miljøinfrastruktur.

De samlede Phare-forpligtelser for 2001 udgjorde 1 634 mio. EUR. De finansierede operationer var som følger:

- **nationale programmer:** 1 091 mio. EUR, heraf:
 - Bulgarien: 83 mio. EUR
 - Den Tjekkiske Republik: 65 mio. EUR
 - Estland: 26 mio. EUR
 - Ungarn: 90 mio. EUR
 - Letland: 31 mio. EUR
 - Litauen: 46 mio. EUR
 - Polen: 411 mio. EUR
 - Rumænien: 274 mio. EUR
 - Slovakiet: 44 mio. EUR
 - Slovenien: 21 mio. EUR
- **Særligt program for nedlukning af kernekraftværker: 168 mio. EUR**
- **grænseoverskridende samarbejde: 163 mio. EUR**
- **regionale og horisontale programmer: 212 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.

Efterhånden som ældre Phare-programmer blev fuldført og nye programmer blev igangsat, var projekterne i 2001 i voksende grad baseret på en tiltrædelsesorienteret tilgang efter de nye retningslinjer for Phare af 1998³. De forvaltes 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 er forløbere for de administrative strukturer, som vil skulle stå for strukturfondene efter tiltrædelsen.

De nye gennemførelsesordninger afspejler erfaringerne med Phare-programmet i tidligere år og særlig kravet om, at kun et begrænset antal 'specialinstanser' får ansvaret for at håndtere

³ Retningslinjerne for Phare-programgennemførelsen i kandidatlandene 1998-1999 blev vedtaget i juni 1998 og dækker Phare-budgetterne for 1998 og 1999 [SEK(1998) 1012].

EU-midler. Det er en væsentlig forudsætning for, at det fulde ansvar for udbud og kontraktindgåelse kan overføres fra Kommissionen til kandidatlandet (udvidet decentralisering).

Det tiltrædelsesorienterede fokus, der ligger til grund for de nye Phare-retningslinjer, indebærer, at der lægges voksende vægt på nationale programmer til at afhjælpe specifikke svagheder, der er indkredset i de periodiske rapporter, som Kommissionen udarbejder for hvert kandidatland. Følgen heraf er, at der tillægges multilande programmer mindre betydning. Tidligere var disse meget nyttige med hensyn til at skabe opmærksomhed om bestemte anliggender - særlig i forbindelse med den gældende EU-ret - af fælles interesse for flere kandidatlande. Dette er nu et overstået fænomen, og der er nu behov for at hjælpe landene med at skabe kapacitet på stedet til at gennemføre den gældende EU-ret.

Programmeringen i 2001 var baseret på de reviderede Phare-retningslinjer, som blev godkendt af Kommissionen i 1999⁴. Retningslinjerne bygger på ændringer, der blev besluttet i 1998, og der er taget højde for, at de nye ISPA- og SAPARD-forordninger skulle træde 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). Ifølge retningslinjerne skal ca. 30 % af bistanden afsættes til opbygning af institutioner. Faktisk var tallet i 2001 40 %, idet det vigtigste virkemiddel var 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 2000⁵). Resten af støtten gik til investeringer i forbedring af forskriftsrammerne og økonomisk og social samhørighed for dermed at lette overtagelsen af den gældende EU-ret og til støtte af økonomisk og social samhørighed.

Kommissionen har desuden 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 (uden at de skulle sendes tilbage til hovedkvarteret til godkendelse). Delegationerne fører også tilsyn med, hvordan projektgennemførelsen skrider frem i kandidatlandene.

I sit strategidokument fra 2001 pegede Europa-Kommissionen på, at det var nødvendigt at sikre et passende kapacitetsniveau i administrationen og retsvæsenet i kandidatlandene med henblik på en korrekt håndhævelse af den gældende EU-ret. Kommissionen foreslog derfor at opstille en handlingsplan for sammen med hvert af kandidatlandene at undersøge deres tilgang til realisering af deres prioriteter og om nødvendigt deres planer om en udvidet indsats inden for institutionsopbygning.

3. ISPA: OVERBLIK

Førtiltrædelsesinstrumentet for strukturpolitik, ISPA, er Det Europæiske Fællesskabs 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.

⁴ SEK(1999) 1596.

⁵ C (2000) 3103/2.

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.

Vigtigste resultater i 2001

Gennemførelse af Fællesskabets miljøpolitik og styrkelse af de europæiske transportforbindelser

I 2001 blev ISPA-forpligtelsesbevillingerne på budgetpost B7-020 hovedsagelig anvendt til 94 nye ISPA-foranstaltninger og anden tranche⁶ af projekter, hvorom der blev truffet afgørelse i 2000 (1 109 mio. EUR). Heraf blev 2,7 mio. EUR afsat til teknisk bistand til EDIS og 26,1 mio. EUR til projektudarbejdelse. Kommissionen traf afgørelse om i alt 94 projekter til samlede projektomkostninger på 2,3 mia. EUR, og EF-finansieringen til disse nye projekter er på over 1,1 mia. EUR. Resten samfinansieres af modtagerlandene (nationale kilder på centralt, regionalt og lokalt plan) og de internationale finansieringsinstitutioner. Den gennemsnitlige EF-gavebistandssats var på 64 % af projektomkostningerne i 2001.

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.

51,92 % af ISPA-budgettet i 2003 gik til miljøprojekter. Over halvdelen af ISPA-finansieringen i miljøsektoren i 2001 vedrørte projekter for spildevandsbehandling. Projekterne fokuserede i første række på kloakeringsanlæg til udvidelse, erstatning eller reparation af de aktuelle systemer i modtagerlandene. Ca. 26 % af finansieringsmidlerne blev afsat til drikkevandsprojekter og størstedelen heraf i forbindelse med projekter for spildevandsbehandling. Ca. 15 % af midlerne til sektoren blev brugt til håndtering af fast affald, fortrinsvis lossepladser.

ISPA's **transportkomponent** 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.

⁶ 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-midlerne til denne sektor blev i 2001 brugt til en yderligere udvidelse af TINA-nettet (vurdering af transportinfrastrukturbehovene). 57,5 % af midlerne til transportsektoren gik til vejprojekter, herunder nyanlæggelse og forbedringer til at opfylde EU's kapacitets- og sikkerhedsstandarder. Ca. 40 % er brugt til at finansiere projekter for rehabilitering og modernisering af eksisterende jernbaneinfrastruktur for at bringe den på linje med EU-standarderne.

Gennem ISPA leverer Fællesskabet finansiel støtte til miljøprojekter, som kræver særlig store infrastrukturinvesteringer, nemlig vandforsyning og behandling af spildevand samt håndtering af affald. 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.

I 2001 ydede ISPA teknisk bistand til kandidatlandene til gennem uddannelse at forbedre deres kapacitet til at gennemføre centrale dele af miljølovgivningen, navnlig direktiverne om vurdering af virkningen på miljøet (85/337/EØF og 97/11/EF). Kommissionen har med en anmodning om en vurdering af de potentielle virkninger af ISPA på miljøfølsomme områder lettet kandidatlandenes forståelse af lovgivningen om beskyttelse af vilde fugle og bosteder. Der er tillige leveret rådgivning til kandidatlandene til at hjælpe dem med at hindre uoprettelig skade på områder, som eventuelt kan indgå i et fremtidigt Natura 2000-net.

I transportsektoren har ISPA's rolle været at bidrage til opbygningen af det fremtidige transeuropæiske transportnet og at støtte sammenkobling og interoperabilitet i de nationale net og mellem disse og EU-nettet.

Forbedring af den administrative kapacitet til projektforvaltning

Projekter, der finansieres via ISPA, skal være forenelige med Fællesskabets politikker og i overensstemmelse med konkurrencereglerne og reglerne for offentlige indkøb. Kandidatlandene har imidlertid haft problemer med at følge disse høje standarder i forbindelse med udbud og kontraktindgåelse, hvilket har ført til forsinkelser i projektgennemførelsen. For at afhjælpe disse mangler afholdt Kommissionen i 2001 flere uddannelsesseminarer og traf en række andre initiativer til at forbedre kandidatlandenes kapacitet inden for udbud og kontraktindgåelse og sikre efterlevelse af Fællesskabets regler. Denne virksomhed fortsætter i 2002.

Kommissionen har også truffet foranstaltninger til teknisk bistand til at skaffe midler til udarbejdelse af avancerede projekter. Ved afgørelser truffet i 2000 og 2001 er der afsat i alt 59,9 mio. EUR til tekniske bistandsforanstaltninger til styrkelse af projekt-pipelinen for 2002 og derefter. Her kan nævnes støtte til udarbejdelse af projekter, som skal finansieres via Samhørighedsfonden efter tiltrædelsen.

Finansforvaltnings- og finanskontrolsystemer

I 2001 foretog Kommissionen systemrevisioner for at vurdere, hvor langt kandidatlandene var nået med indførelsen af forvaltnings- og kontrolsystemer, der opfylder kravene i ISPA-forordningen⁷. Det blev konstateret, at kandidatlandene havde gjort en stor indsats for at oprette forvaltnings- og kontrolsystemer, men at der endnu skulle tages skridt på nogle centrale områder. Kandidatlandene tager nu bemærkningerne og henstillingerne i revisionsrapporterne til følge. I 2002 vil Kommissionen følge op på disse aktioner.

⁷ Forordning (EF) nr. 1267/1999, som ændret.

Der blev ydet teknisk bistand til at forberede kandidatlandene på det udvidede decentrale gennemførelsessystem (EDIS). Forberedelserne til EDIS fokuserer på at gøre finansforvaltnings- og finanskontrollsystemerne forenelige med de fastlagte standarder og sørge for, at der anvendes passende udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurer.

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-forordningen⁸ 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.

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 helt ny for kandidatlandenes administrationer, som skulle udarbejde programmerne. Ikke desto mindre lå programmerne for alle 10 lande klar og blev godkendt af Kommissionen i efteråret 2000, og et af dem (Letland) blev ændret i 2001, hovedsagelig for at tage hensyn til arbejdet med overdragelsen af forvaltningen til SAPARD-instansen.

En anden følge af programtilgangen under SAPARD er, at med SAPARD er Kommissionen i modsætning til de andre førtiltrædelsesinstrumenter Phare og ISPA, hvor Kommissionen i det mindste forvalter 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.

⁸ 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).

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 2001 var der gjort et meget stort arbejde i kandidatlandene med hensyn til opbygning af deres SAPARD-instanser, og Kommissionen traf afgørelse om overdragelse af forvaltningen til de nationale myndigheder i fem lande ud af ti; der blev således overført 30,5 mio. EUR til disse lande på det tidspunkt: 30,47 mio. EUR som forskud og 21 570 EUR som interimsbetalinger (tilbagebetalinger) til Estland vedrørende tredje kvartal 2001⁹.

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 memorandum med bestemmelser om Fællesskabets finansielle tilsagn i forbindelse med den pågældende foranstaltning over for modtagerlandet, dvs. vedrørende begge parter rettigheder og forpligtelser.

Procedurene for afgørelse og forpligtelser for midler er forskellige fra instrument til instrument, og de forskellige trin kan sammenfattes således:

PHARE

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

⁹ 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.

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

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 %).

I 2001 blev ISPA-forpligtelsesbevillingerne på budgetpost B7-020 hovedsagelig anvendt til 94 nye ISPA-foranstaltninger og anden tranche af projekter, hvorom der blev truffet afgørelse i 2000 (1 109 mio. EUR). Beløbene fra budgetpost B7-020 for på 2001-budgettet var ret ligeligt fordelt mellem miljøsektoren (52 %) og transportsektoren (48 %).

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 (højest 49 % af den første årlige tildeling)

For at sikre en effektiv beskyttelse af de finansielle interesser og bekæmpe bedrageri og andre uregelmæssigheder fører Kommissionen og Revisionsretten i henhold til bestemmelser i finansieringsafgørelserne og aftaler og kontrakter, der indgås i henhold til disse afgørelser, tilsyn og finanskontrol, om nødvendigt på stedet.

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 kontraktenhed (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. 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. Disse betalinger udgør 21 % af de beløb, hvorover der blev disponeret i 2000. 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 Phares 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. 2222/2000¹⁰, ændret ved Kommissionens forordning 2252/2001¹¹, fastsætter detaljerede finansielle regler for overdragelse af forvaltningsopgaver. Alle landene arbejder på at oprette de nødvendige institutionelle rammer for forvaltningen af SAPARD. Fem af kandidatlandene fik overdraget forvaltningsopgaver ved udgangen af 2001.

¹⁰ 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

¹¹ 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.

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 2001 gennemførtes Phare og ISPA på basis af det decentrale gennemførelsessystem (DIS), der blev indført for Phare i 1990 og revideret i 1998. På baggrund af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Nice vil Kommissionen og kandidatlandene gøre en større indsats for en yderligere overdragelse af forvaltningsansvar til kandidatlandene. Kommissionens mål er, at kandidatlande, der forventes at tiltræde EU i 2004, skal nå frem til slutstadiet i det udvidede decentrale gennemførelsessystem (EDIS) i løbet af 2003.

Samordningsforordningen giver således et retsgrundlag for, at Kommissionen fraviger kravet om forudgående godkendelse af kandidatlandenes projektudvælgelse, udbud og kontraktindgåelse (artikel 12). Ordningen efter Kommissionens fravigelse af kravet om forudgående godkendelse betegnes nu det udvidede decentrale gennemførelsessystem (EDIS). Udviklingen mod EDIS er beskrevet i et dokument med titlen "Preparation 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. I 2001 igangsatte kandidatlandene forarbejdet, og nogle lande tog hul på fase I.

6. TILSYN OG EVALUERING

6.1. Phare

Forevaluering

Eftersom Phare-programmeringscyklussen for 2003 er den sidste for "Laken-gruppen" af kandidatlande, kommer den til at betyde en omlægning af Phares anvendelsesområde, og Phare-mekanismerne vil skulle tilpasses til nye behov.

På denne baggrund blev der i 2001 taget første skridt til en forevaluering, som skal lanceres i 2002, af programmeringsordningerne for Phare i 2004 og tiden derefter. Formålet med evalueringen er at drage en lære af den aktuelle Phare-programmeringsmetode og at undersøge programmeringsordningerne for lignende interventioner.

Et centralt input til denne evaluering vil være en rapport om programmering og projektudformning, som blev udarbejdet i 2001 af den kontrahent, der havde ansvaret for at udarbejde tilsynsrapporter og vurderinger fra 1996 til 2001 vedrørende finansierede projekter fra 1990 til 1999. Kontrahenten konkluderede, at projekterne ofte havde dårligt specificerede målsætninger, teknisk svage logiske rammer og uegnede indikatorer.

I 2002 blev der taget skridt til at afhjælpe disse mangler ved en systematisk kontrol af disse anliggender på projektformuleringsstadiet.

Tilsyn og interimsevaluering

Efter nyorienteringen af Phare mod en førtiltrædelsesstrategi og decentralisering af implementeringsansvaret blev det tidligere decentrale Phare-tilsyns- og evalueringssystem i september 2000 erstattet med et decentralt tilsynssystem og en interimsevalueringssystem. Revisionen baseres på kandidatlandenes overtagelse af ansvaret for tilsyn med fremskridt med Phare-foranstaltningerne, medens Kommissionen bevarer ansvaret for at vurdere fremskridtene på basis af periodiske sektorspecifikke evalueringer, der foretages af uafhængige konsulenter.

Der er i hvert af kandidatlandene oprettet nye tilsynsstrukturer - et fælles tilsynsudvalg og sektorspecifikke tilsynsunderudvalg. Phare-tilsynsudvalget optræder også som fælles tilsynsudvalg for de tre tiltrædelsesinstrumenter. Dette fælles tilsynsudvalg får forelagt årsrapporter fra hvert instruments tilsynsudvalg til behandling.

En ny kontrahent har stået for interimsevalueringerne siden juli 2001 gennem kontorer med EU-personale og lokale konsulenter i Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien. Hovedkontoret i Bruxelles har også ansvaret for tilsyn og evaluering af multilande- og multimodtagerprogrammerne.

Phare-tilsyns- og interimsevalueringssystemet forsyner de i programgennemførelsen involverede parter med en regelmæssig, pålidelig vurdering af gennemførelsen af alle igangværende foranstaltninger på to måder: for det første gennem tilsynsrapporter, der udarbejdes af de gennemførende instanser, og som giver aktørernes synspunkter, og for det andet gennem interimsevalueringssystemet, som giver konsulenternes uafhængige synspunkt.

I 2001 blev der fremlagt 42 tilsyns- og evalueringssystemer baseret på den gamle tilsyns- og evalueringssystem omfattende alle sektorer inden for Phare-bistanden. Endvidere blev der fremlagt 25 sektorspecifikke interimsevalueringssystemer baseret på sektorspecifikke tilsynsrapporter fra de gennemførende instanser og konsulenternes dataindsamling og interviews.

Resultaterne viste, 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.

Dog er et betragteligt antal projekter for dårligt udformet eller forberedt med vage målsætninger, upræcise indikatorer, ringe hensyn til tidligere resultater og ingen gennemførlighedsundersøgelser. Konsulenternes synspunkt er, at Phares resultater snarere kan tilskrives de programgennemførende instansers evne til at få noget gjort end god projektudformning. Konsulenterne bemærker også, at den administrative kapacitet i forbindelse med projekterne er blevet forbedret, men samtidig er finans- og tidsforvaltningen stadig svag, og det er vanskeligt at skaffe og fastholde specialister.

Interimsevalueringen i sig selv accepteres af næsten alle kandidatlandene som en integrerende del af projektforvaltningscyklussen. Rapporterne studeres grundigt, afføder en sund debat mellem aktørerne og fører til indgående overvejelse af rapporternes henstillinger. Opfølgning af evalueringssystemet og henstillingerne har et væld af positive virkninger. Heriblandt kan nævnes institutionelle ændringer inden for de gennemførende instanser, bedre koordination hos og mellem ministerier og donorer, projektudformningsforbedringer, omfordeling af ressourcer, opnåelse af ekstra samfinansiering og en større indsats for at befæste projektresultaterne efter projektets afslutning. Opfølgning af henstillingerne medvirker også til udbredelse af en evalueringssystem, som fremmer ansvarlighed og dermed forsvarlig finansforvaltning, forbedringer af tilsynet og dermed forvaltningskapaciteten og udvikling af

en virkelig partcipatorisk tilgang til evaluering fra alle aktørers side. I denne forbindelse har delegationernes store engagement en betydelig indvirkning på kvaliteten af resultaterne af interimsevalueringerne.

Interimsevalueringssystemet blev yderligere tilpasset i 2002 for at hjælpe til at sikre en forsvarlig finansforvaltning af Phare-foranstaltningerne. Der blev udgivet en ny interimsevalueringvejledning medio 2002. Det forventes, at interimsevalueringgruppen vil fremkomme med omkring 70 rapporter i 2002 om Phare-bistanden i de 10 kandidatlande, der modtager Phare-midler. Evalueringgruppen vil også hjælpe med at udforme evalueringssystemer for de andre tre kandidatlande, nemlig Cypern, Malta og Tyrkiet.

Efterfølgende evaluering

I andet halvår 2001 traf GD Udvidelse forberedelse til et udbud vedrørende og lancerede en efterfølgende evaluering af en stikprøve på 1 mio. EUR af Phare-bistanden. Kontrakten påbegyndes i januar 2002. Den udvalgte stikprøve er Phare-bistanden, der afsluttes ved udgangen af 2001, til "Laken-gruppen" af kandidatlandene, dvs. de nationale programmer 1997/1998 for Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

Denne eksersits afviger fra tidligere efterfølgende evalueringer (foretaget af EuropeAid) derved, at den er tværsektoral og tilrettelægges på landebasis. Det drejer sig i realiteten om ti særskilte efterfølgende evalueringer pr. land inden for samme ramme.

Blandt de organisatoriske aspekter kan nævnes den nationale bistandskoordinators formelle udnævnelse af et landekonsulent, denne nationale evalueringrepræsentants godkendelse af opdraget for hvert land og udnævnelse af lokale "eksterne" konsulenter i hvert land til at foretage evalueringssindberetning under tilsyn af den udvalgte evalueringskontrahent. Der er en indbygget komponent vedrørende opbygning af den lokale evalueringskapacitet, som bygger på en oplæringsfilosofi med støtte i trænings-workshops og en e-learning pakke.

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.

De første to runder af møderne i tilsynsudvalgene blev afholdt i 2001 i alle kandidatlandene. Referater fra disse møder fremsendes til ISPA-forvaltningsudvalget.

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 tilbundsgående 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 2001. 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, begge med deltagelse af repræsentanter for fem kandidatlande om evaluering af SAPARD-programmerne.

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 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 2001. 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.

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 Phares 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 overlappning mellem tiltag, hvortil der ydes støtte fra SAPARD eller Phare (særlig Phare ESC og Phare CBC, i forbindelse med hvilke der følges en mere programmeringsbetonet tilgang, herunder oprettelse af 'ordninger'), fastsættes der passende bestemmelser i de relevante programmeringsdokumenter og aftaler:

- For Phares 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, CBC), 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 udviklingsgeneraldirektoratets 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 tillige nedsat et koordinationsudvalg for førtiltrædelsesinstrumenterne i de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen. Dette udvalg beskæftiger sig med forberedelserne til den udvidede decentralisering af Phare og ISPA.

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 landet

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 implementeringen af Phare ESC. 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, 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.

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. Med dette in mente undertegnede Europa-Kommissionen den 2. marts 1998 et aftalememorandum med Den Europæiske Investeringsbank (EBRD) og Verdensbanken til at styrke deres samarbejde og lette samfinansiering 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. I 2000 blev aftalememorandummet udvidet med de to andre førtiltrædelsesinstrumenter ISPA og SAPARD. EIB er ikke signatar af memorandummet, men arbejdet nært sammen med Europa-Kommissionen om at realisere EU's politiske mål og samarbejder med de andre internationale finansieringsinstitutioner i aftalememorandumets ånd.

Siden 2000 har det nye tiltrædelsesinstrument ISPA for transport og miljø været den vigtigste facilitet til samfinansiering af infrastrukturprojekter med EIB og de andre internationale finansieringsinstitutioner. Det vigtigste samfinansieringsinstrument i Phare var igen i 2001 SMV-faciliteten, hvor Kommissionen arbejder sammen med EBRD, Europarådets Udviklingsbank og Kreditanstalt für Wiederaufbau. Kommissionen har også indledt drøftelser med EIB om faciliteten til at finansiere lokalkommuner i grænseområderne som skitseret i Kommissionens meddelelse om grænseområder¹².

Kommissionens tjenestegrene afholder periodiske møder med EIB og EBRD 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.

For ISPA's vedkommende blev der den 19. januar 2000 indgået en samarbejdsaftale mellem Kommissionen og EIB om EF-strukturstøtte, herunder ISPA, for perioden 2000-2006. Hovedformålet med aftalen er at maksimere EF-gavebistandens løftestangeffekt og begrænse EF-budgetstøtten til det strengt nødvendige.

Resultaterne af de første to års samarbejde mellem ISPA og EIB er meget positive. Der blev afholdt flere koordinationsmøder i de første to år af ISPA's gennemførelse for at lægge et grundlag for samarbejdet og aktivere samarbejdsaftalen. Hovedformålet var at skabe den største løftestangeffekt for EF-gavebistanden og særlig at rette EF-budgetressourcerne mod projekter, som kræver større bidrag som gavebistand.

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 resulterede i fælles samfinansiering af adskillige projekter i 2001.

Kommissionen fortsatte med at opbygge gode arbejdsforbindelser med Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), Den Nordiske Investeringsbank (NIB) og Det Nordiske Miljøfinansieringsselskab (NEFCO). Der blev sammen med disse internationale finansieringsinstitutioner indkredset flere samfinansieringsprojekter.

¹² KOM(2001) 437 endelig af 25. juli 2001.

Kommissionen afholdt med regelmæssige mellemrum møder for udveksling af information og koordinering med EBRD, fortsat harmonisering af fremgangsmåder for vurdering af projekter og tillige detaljerede drøftelser om metodeanliggender. Kommissionen har siden 2001 vidst, at det var nødvendigt at ændre ISPA-forordningen, således at udgifter finansieret af EBRD kunne betragtes som matchende støtteberettigede udgifter. Denne ændring var foretaget i december 2001, hvorefter projekter kan finansieres med en kombination af ISPA og lånekapital fra EBRD.

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.

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

BILAG

Tildelingerne pr. land fra Phare, ISPA og SAPARD i 2001

	Phare	SAPARD	ISPA	I alt
	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR	mio. EUR
Bulgarien	185,3	54,1	106,8	346,2
Tjekkiske Republik	86,6	22,9	66,9	176,4
Estland	29,3	12,6	29,9	71,8
Ungarn	109,85	39,5	90,8	240,15
Letland	36,2	22,7	48,1	107
Litauen	106,2	30,9	50,5	187,6
Polen	468,45	175,1	406,6	1.050,15
Rumænien	289,14	156,3	245,6	691,04
Slovakiet	80,5	19	48,1	147,6
Slovenien	28,45	6,6	16	51,05
Andet ¹³	221,09			
I alt	1.641	539,6¹⁴	1.109,3	3289,9

¹³ Horisontale og regionale programmer og en del af programmet for nuklear sikkerhed.

¹⁴ Samlede forpligtelser ifølge finansieringsaftalen af 2001; tallene for hvert modtagerland er afrundet.