

## I

(Tájékoztatások)

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 5/2004 sz. KÜLÖNJELENTÉS

**a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészüléséhez adott PHARE-támogatásról, a Bizottság válaszaival együtt**

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

(2005/C 15/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–VII	4
BEVEZETÉS .....	1–14	5
A tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészüléséhez adott PHARE-támogatás .....	1–10	5
A Számvevőszék ellenőrzése .....	11–14	7
AZ ALAPGONDOLAT: A TAGJELÖLT ORSZÁGOK A PHARE-PROGRAM RÉVÉN KÉSZÜLJENEK FEL A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE .....	15–28	8
Az, hogy a PHARE-ra esett a választás, a tagjelölt országok számára megnehezítette az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészülést .....	15–17	8
A PHARE ESC-programjainak felépítése különbözött a strukturális alapok 1. célkitűzésével kapcsolatban megszokottól .....	18–26	9
A PHARE kevésbé vált be az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészítés terén .....	27–28	11
PHARE-ELJÁRÁSOK .....	29–36	11
Késvé vezették be a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszert .....	30–33	11
Nem vezették be a többéves tervezési rendszert .....	34–36	12
A TAGJELÖLT ORSZÁGOKNAK A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE VALÓ FELKÉSZÍTÉSÉT CÉLZÓ PHARE-PROGRAMOK FINANSZÍROZÁSA ÉS VÉGREHAJTÁSA .....	37–55	12
A legtöbb tagjelölt ország a tervezettnél kevesebb támogatást kapott .....	37–41	12
Nagy nehézségekkel járt a strukturális alapok 1. célkitűzésével kapcsolatos programokhoz hasonló programok kidolgozása .....	42–45	13
Késedelmek a program végrehajtási szakaszában .....	46–55	14
A TAGJELÖLT ORSZÁGOKAT A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE FELKÉSZÍTŐ INTÉZMÉNYFEJLESZTŐ PROJEKTEK EREDMÉNYEI .....	56–62	17
KÖVETKEZTETÉSEK .....	63–67	18
Nehézségekkel járt annak az alapgondolatnak a megvalósítása, hogy a tagjelölt országok a PHARE-program révén készüljenek fel a strukturális alapok kezelésére .....	63	18

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Kevésbé sikerült közelíteni a PHARE-t a strukturális alapokhoz . . . . .	64	18
Az ESC-programoknak változó mértékű támogatás jutott, és ezeket késedelmesen hajtották végre . . . . .	65	18
A tagjelölt országokat a strukturális alapok kezelésére felkészítő intézményfejlesztő projektek csak részeredményeket hoztak . . . . .	66	18
Általános következtetés . . . . .	67	18
AJÁNLÁSOK . . . . .	68–71	18
<b>A Bizottság válaszai</b> . . . . .		20

**RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK**

CBC	Határ menti együttműködés
CSF	Közösségi támogatási keretterm
EMOGA	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap
EDIS	Kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESC	Gazdasági és társadalmi kohézió
ESZA	Európai Szociális Alap
ISPA	Strukturális politikai előcsatlakozási eszköz
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
PHARE	Az Európai Unió Közép- és Kelet-Európát támogató előcsatlakozási programja
PNDP	Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv
PPF	Projekt-előkészítési konstrukció
SAPARD	Előcsatlakozási eszköz mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedésekhez
SPD	Egységes programozási dokumentum
SPP	A strukturális alapok működtetésére való felkészülést támogató program

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Számvevőszék ellenőrzése a PHARE-program keretében juttatott támogatások felhasználásának hatékonyságára irányult. A PHARE-programot a Bizottság a három előcsatlakozási eszköz közül elsőként hozta létre, hogy ezzel segítse a tagjelölt országok felkészülését a két fő strukturális alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) kezelésére. Az ellenőrzés az 1998-tól (ekkor szabtak a csatlakozási kilátások új irányt a PHARE-nak) 2002-ig tartó időszakra terjedt ki, és elsősorban az 1998-as speciális felkészítő programra (SPP), illetve a 2000-ben beindított gazdasági és társadalmi kohéziós programokra (ESC-programok) irányult. A Bizottság egyre kiemeltebb célként tűzte maga elé a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészítését, mert biztosítani kívánta, hogy az érintett országok teljes mértékben ki tudják majd használni a csatlakozást követően nekik juttatott igen jelentős támogatásokat.

### ***Az alap gondolat: a tagjelölt országok a PHARE-program révén készüljenek fel a strukturális alapok kezelésére***

II. Az, hogy nem hoztak létre külön előcsatlakozási eszközt a tagjelölt országoknak az ERFA és az ESZA kezelésére való felkészítésére, nehezítette a tagjelölt országok ismerkedését a strukturális alapok eljárásaival (lásd a 16–17. bekezdést). Ráadásul a Bizottság eleinte más módszereket várt el a tagjelölt országoktól az ESC-programok kidolgozásánál, mint az a strukturális alapok terén szokásos (lásd a 18–24. bekezdést). Korántsem mindegyik, a strukturális alapokból támogatható régió szereszett tapasztalatokat a csatlakozást megelőzően az ESC-programok kezeléséről. A PHARE végrehajtási módszerei nem egyeztek meg a strukturális alapok terén bevett módszerekkel. Az ESC-programok hatékonyságát az is csökkentette, hogy ezek kohéziós célkitűzésekkel is számoltak, ami nem mindig bizonyult összeegyeztethetőnek a strukturális alapok kezelésére való felkészítés célkitűzésével (lásd a 27. bekezdést).

### ***PHARE-eljárások***

III. Jóllehet a Bizottság szándéka az volt, hogy a tagjelölt országok úgy tanulják meg kezelni ezeket a programokat, hogy – akárcsak a strukturális alapok esetében – a Bizottság csupán utólagos ellenőrzéseket hajt végre, az ezt lehetővé tevő kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszert (EDIS) végül is nem vezették be a csatlakozás előtt (lásd a 30–32. bekezdést). Az utólagos ellenőrzések rendszerének késedelmes bevezetése a támogatások pályázati úton történő igénybevételét is megnehezítette, pedig a pályázati rendszer képezi a strukturális alapok felhasználásának fő mechanizmusát (lásd a 33. bekezdést). Nagyon kevés előrehaladás történt a strukturális alapok keretében használt másik eljárás, a többéves programozás bevezetése terén (lásd a 34–35. bekezdést).

### ***A strukturális alapok kezelésére való felkészítést szolgáló programok végrehajtása és az ezekre szánt juttatások***

IV. Bár a PHARE-program támogatásainak átlagosan kb. 35 %-a ESC-programokra jutott, a legtöbb ország ennél a célszámnál valamivel kevesebbet juttatott ESC-programokra, főként a felszívóképesség elégtelen volta, valamint más prioritások gyengítő hatása miatt (lásd a 39–41. bekezdést). Ezért az egyes országoknak csak nehezen sikerült programokat kidolgozniuk, és a támogatásokból túl keveset fordítottak jövőbeli ESC-, illetve a strukturális alapokkal kapcsolatos projektekre (lásd a 43–45. bekezdést). Jelentős nehézségeik támadtak azzal is, hogy határidőn belül leszerződjkék a támogatásokat (lásd a 46–52. bekezdést). Ezek a felszívóképességgel kapcsolatos gondok nagyrészt az ESC-programok kezeléséért felelős minisztériumok tapasztalathányából és intézményi fejlettségük elégtelen voltából következtek (lásd az 54–55. bekezdést).

### ***A tagjelölt országokat a strukturális alapok kezelésére felkészítő intézményfejlesztő projektek eredményei***

V. Az intézményfejlesztő projektek hatását korlátozta az említett elégtelen intézményi fejlettség, valamint az akörüli bizonytalanság, hogy mely szervezeteket jelölnek majd ki az irányító, illetve kifizető hatóság szerepére (lásd az 58–59. bekezdést). A regionális szintű intézményfejlesztést hátráltatta, hogy egyes országokban késve hozták létre a megfelelő regionális szervezeteket, illetve az, hogy előre látható volt ezek szerepének változása a strukturális alapok kezelésében (lásd a 60–62. bekezdést).

### ***Általános következtetés***

VI. Habár a Bizottság dicséretet érdemel, amiért már 1998-ban arra kezdte használni a PHARE-programot, hogy segítse a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére történő felkészülését, a PHARE a csatlakozás időpontjáig mégis csekélyebb hatással volt a tagjelölt országoknak az ERFA-ra és az ESZA-ra történő felkészülésére, mint azt a Bizottság a munkadokumentumaiban, különösen a 2000-es PHARE-értékelésben tervezte (lásd a 67. bekezdést). Ez részben a tagjelölt országok illetékes hatóságainak tapasztalathiányából és intézményi fejlettségük elégtelen voltából következett. Ezeket a hiányosságokat nem lehetett a rendelkezésre álló időn belül orvosolni.

### ***Ajánlások***

VII. A strukturális alapok csatlakozás utáni kezelésének terén jelentős igény mutatkozik az intézményfejlesztés nagyobb támogatására (lásd a 68. bekezdést). Az új tagállamokban jelentős forrásokat kellene a strukturális alapokkal kapcsolatos műveletek utólagos ellenőrzésére fordítani (lásd a 69. bekezdést). Olyan világos stratégiát kellene életbe léptetni, amely felmérné, hogy mely intézkedéseket kell még megtenni a mostani és a leendő tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészítése terén (lásd a 70. bekezdést). A Bizottságnak jobban kellene törekednie arra, hogy a PHARE-t közelítse a strukturális alapokhoz, mégpedig azáltal, hogy a leendő irányító hatóságoknak PHARE végrehajtó ügynökségi státust ad, megadja a szükséges segítséget a végrehajtó ügynökségeknek ahhoz, hogy a PHARE-t egy utólagos ellenőrző rendszer keretében tudják végrehajtani, valamint azáltal, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terveket alapul véve többéves tervezési rendszert vezet be (lásd a 71. bekezdést).

## **BEVEZETÉS**

### ***A tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészüléséhez adott PHARE-támogatás***

1. A 2004-es bővítéssel összefüggésben az Európai Uniónak szembe kell néznie a jelenlegi tagállamok és a közép- és kelet-európai új tagállamok <sup>(1)</sup> között meglévő nagy különbséggel az átlagjövedelem terén. Míg a jelenlegi Unióban a népesség 22 %-a él olyan régióban, ahol az egy főre eső bruttó hazai termék a jelenlegi átlag kevesebb, mint 75 %-a, a bővítés után az új tagállamokban a népesség 93 %-a él majd ilyen térségben. A különbségek leküzdésének érdekében ezeknek az új tagállamoknak szinte az összes régiója az 1. célkitűzésbe tartozó régióként <sup>(2)</sup>

(1) Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia.

(2) Az 1. célkitűzésre fordítható források olyan EU-régiókhöz kerülnek, amelyeket fejlődésükben elmaradottként definiálnak azért, mert az egy főre eső bruttó hazai termékük az uniós átlag 75 %-a alatt van. A strukturális alapoknak körülbelül kétharmadát osztják el erre a célkitűzésre.

jogosult lesz a három fő strukturális alap támogatására: ezek az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA – Orientációs Részleg) <sup>(3)</sup>. Ezenkívül az összes érintett ország támogatható lesz a Kohéziós Alapból <sup>(4)</sup>.

2. A 2004–2006 közötti időszakra a strukturális alapokon belül mintegy 13 178 millió eurót allokáltak az 1. célkitűzés támogatására ezeknek az országoknak, valamint további

(3) Az ERFA elsődleges célkitűzése a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítése az Európai Unión belül a régiók és társadalmi csoportok közötti egyenlőtlenségek csökkentése révén. Az ESZA az a fő pénzügyi eszköz, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy megvalósítsa foglalkoztatási politikájának stratégiai célkitűzéseit. Az EMOGA célja a mezőgazdasági ágazat strukturális reformjához és a vidéki területek fejlesztéséhez való hozzájárulás. A strukturális alapok 1994–1999 közötti programozási időszakára a támogatás 52 %-át az ERFA, 30 %-át az ESF és 16 %-át az EMOGA révén valósították meg. A fennmaradó 2 %-ot a negyedik strukturális alap, a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIG) keretében valósították meg.

(4) A Kohéziós Alap környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális projekteket finanszíroz olyan országokban, amelyeknek egy főre jutó bruttó nemzeti terméke kisebb, mint az uniós átlag 90 %-a (a jelenlegi kedvezményezettek Görögország, Spanyolország, Írország és Portugália).

7 523 millió eurót a Kohéziós Alapra. Mindazonáltal ahhoz, hogy az új tagállamok megfelelően tudják kihasználni ezt a támogatást, képesnek kell lenniük a megállapított időtartamon belül meghatározni, előkészíteni és megvalósítani a prioritást élvező programokat és projekteket.

3. 1997 márciusában a Bizottság javaslatot tett a PHARE-program új orientációjára annak érdekében, hogy azt teljes egészében a tagjelölt országok Európai Unióhoz <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup> való csatlakozására történő felkészítésére összpontosítsák. Ezért a PHARE-költségvetést (körülbelül 1 500 millió euro évente) elméletben az intézményépítésre (30 %) és a beruházástámogatásra (70 %) kellett elosztani. Az intézményépítés fontossága mellett azon külön területek között, amelyekre a Bizottság hangsúlyt fektetett, az egyik a regionális fejlesztés volt. „A lehető leghamarabb szükség van a strukturális alapok célkitűzéseinek és eljárásainak bevezetésére. Ez a legjobb mód annak biztosítására, hogy ezek az országok időben képesek legyenek a strukturális alapok szabályainak alkalmazására és az ezekből folyósított első kifizetések kezelésére.” <sup>(7)</sup>

4. Ennek megfelelően az 1998-as PHARE-programból összesen 60 millió euróval finanszírozták az összes tagjelölt országra kiterjedő „speciális felkészítőprogramot a tagjelölt országokat az EU strukturális politikájára történő felkészítéshez” (SPP). A program intézményépítést és kis költségvetésű mintaprojekteket támogatott, amelyek lefolyása megegyezett a strukturális alapokból finanszírozottakéval, ezzel is megkezdve az 1. célkitűzés eljárásaira jellemző működési tapasztalatok átadását a tagjelölt országoknak.

5. Az 1999. márciusi berlini pénzügyi keret hangsúlyozta hat ország (a Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia, Ciprussal együtt) az Európai Unióhoz való csatlakozásának fontosságát, valamint valószínűsítette a 2002-es évet, mint a csatlakozás lehetséges dátumát <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> Van den Broek biztos Bizottságnak benyújtott közleményében határozta meg a megállapított új irányvonalat: Új irányvonal a PHARE-programhoz az előcsatlakozási segítségnyújtás összefüggésében (COM(97) 112/8, Brüsszel, 1997. március 18.).

<sup>(6)</sup> Az 1. lábjegyzetben szereplő országok mellett, amelyek 2004 májusában fognak csatlakozni az Európai Unióhoz, a PHARE-program segítséget nyújt Bulgáriának és Romániának is, amelyek csatlakozását az Európai Unióhoz egy későbbi időpontra tervezi.

<sup>(7)</sup> COM(97) 112/8, Brüsszel, 1997. március 18.

<sup>(8)</sup> 1999-ben az Európai Tanács Helsinkiben tartott csúcstalálkozóján tették lehetővé további hat ország számára a csatlakozást (Bulgária, Lettország, Litvánia, Málta, Románia és Szlovákia). Ezt követően 2000 decemberében a nizzai Európai Tanács 2004-et jelölte meg a csatlakozás céldátumaként. 2001 decemberében a laekeni Európai Tanács kinyilvánította, hogy a csatlakozás folyamata visszafordíthatatlan, és a tíz országnak 2004-re készen kell állnia arra.

6. 2000-ben két új előcsatlakozási eszközt hoztak létre. Az ISPA <sup>(9)</sup> (éves költségvetés: 1 000 millió euro) célkitűzései és eljárásai hasonlóak voltak a Kohéziós Alaphoz. A SAPARD <sup>(10)</sup> (éves költségvetés: 500 millió euro) célja az volt, hogy hozzájáruljon a közösségi vívmányok („*acquis communautaire*”) megvalósításához a közös mezőgazdasági politikan belül és megoldja a mezőgazdasági ágazat és a vidéki területek fenntarthatóságának elsődleges problémáit; a SAPARD-rendelettel párhuzamosan, a strukturális alapokhoz és az EMOGA-hoz (lásd a 17. bekezdést) némileg hasonlóan valósították meg. Bár az ERFA és az ESZA körülbelül háromszor, illetve kétszer nagyobb volt, mint az EMOGA strukturális alap <sup>(11)</sup>, nem hoztak létre új eszközöket ezzel a két strukturális alappal összefüggésben.

7. Ehelyett a 2000–2006-ra vonatkozó új PHARE-iránymutatás a gazdasági és társadalmi kohézió (ESC) minden egyes országa számára előírta a PHARE-ból <sup>(12)</sup> támogatandó beruházási programok létrehozását. Az ESC-programokat olyan intézkedések révén valósítanák meg, amelyek hasonlóak az ebből a két strukturális alpból finanszírozottakhoz, a termelőágazat beruházásai, az emberi erőforrás fejlesztése és az üzlettel kapcsolatos infrastruktúra területén. Ezek a programok képeznek a PHARE-alapokból beruházásra <sup>(13)</sup> elosztott 70 %-ból támogandó két terület egyikét. Az iránymutatás kijelentette azt is, hogy a PHARE intézményépítő tevékenysége (a PHARE-alapok fennmaradó 30 %-a) különösen tükröznék az ESC-programok fontosságát az ezen a területen <sup>(14)</sup> felelős központi, regionális és helyi szintű igazgatás hiányosságainak kezelésével.

8. Ezekon az iránymutatásokon kívül 2000 októberében a Bizottság kiadta a PHARE-program áttekintését, amelynek címe: „PHARE 2000 vizsgálat: a tagságra történő felkészítés erősítése” <sup>(15)</sup>. A vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy amit

<sup>(9)</sup> A strukturális politikák előcsatlakozási eszközéről szóló, 1999. június 21-i 1267/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 73. o.).

<sup>(10)</sup> A kelet- és közép-európai tagjelölt országokban az előcsatlakozási időszakban a mezőgazdasági és vidékfejlesztési előcsatlakozási intézkedések közösségi támogatásáról szóló, 1999. június 21-i 1268/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 87. o.).

<sup>(11)</sup> Az 1994–1999 között a strukturális alapok keretében nyújtott segítségre alapozva: ERDF 75,0 milliárd euro; ESF 43,4 milliárd euro; EAGGF 23,5 milliárd euro.

<sup>(12)</sup> „Iránymutatás a PHARE-program végrehajtásához a tagjelölt országokban 2000–2006 között a 3906/89/EGK rendelet 8. cikkének alkalmazásában”. Bizottsági határozat: SEC(1999) 1596 végleges, Brüsszel, 1999. október 13.

<sup>(13)</sup> A második támogatandó terület a beruházás keretében a „Csatlakozás az EU-normákhoz”, ami elsősorban a kulcsfontosságú intézményekben az *acquis* monitoringjához és érvényesítéséhez szükséges berendezések biztosítását jelentette.

<sup>(14)</sup> Lásd a 2000–2006-os iránymutatás 3. részét, „Intézményépítés”.

<sup>(15)</sup> Bővítési Főigazgatóság, C(2000) 3103/2, 2000. október 27.

a „strukturális alapokhoz való közelítésnek” nevezett, az egyike volt a PHARE két kihívásának, amelyet a Bizottságnak 2000–2006 között meg kell oldania. A vizsgálat ezen a területen két célkitűzést állapított meg a PHARE számára:

- a) „a tagállamok felkészítése a strukturális alapok megvalósítására a szükséges igazgatási és költségvetési struktúrák létrehozásával”; és
- b) „lehetővé tenni ezeknek az országoknak, hogy részesüljenek az 1. célkitűzés típusú integrált vidékfejlesztési programok (strukturális alap) első generációjának előnyeiből, hozzájárulva gazdasági és társadalmi kohéziójukhoz”.

9. A vizsgálat hangsúlyozta a strukturális alapokra való felkészülés fontosságát: „A PHARE nemcsak segít a felvételt kérő országoknak, hogy kezeljék a tagállamok és köztük fennálló széles fejlődési különbségeket, hanem meg is kell ismertetnie velük azokat a struktúrákat és eljárásokat, amelyekre szükségük lesz, ha a csatlakozás után eredményesen és hatékonyan szeretnék felhasználni a strukturális alapokat.” Tekintettel a strukturális alapokkal összehasonlítva a PHARE ESC-programok által elérhetőnek remélt rendkívül korlátozott kohéziós hatásra, a sokkal kisebb rendelkezésre álló költségvetés miatt 2000-ben a Bővítési Főigazgatóság által az ESC 2001 programok kidolgozásához létrehozott belső programozási iránymutatók kijelentették, hogy: „tisztázni kell a gazdasági és társadalmi kohézió kívánt hatását, segítve a csatlakozás után a strukturális alapok megvalósításához szükséges struktúrák és stratégiák előkészítését. Az általános fejlődési különbségek csökkentése terén csekély hatást várhatunk”.

10. A vizsgálatban a „strukturális alapokhoz való közelítés” céljával kapcsolatosan előirányzott fő fejlesztések a következők:

- a) a PHARE ESC támogatásában a strukturális alapok szemléletmódjának és eljárásainak progresszív erősítése;
- b) a nemzeti programok elmozdítása a többéves programozás felé differenciált alapon az összes támogatás esetében, ideértve az intézményépítést;
- c) a decentralizáció kiterjesztése, így ismertetve meg a tagjelölt országokat a strukturális alapok megvalósítását alátámasztó közös felelősség elveivel;
- d) a tagjelölt országok saját erőfeszítései mellett a végrehajtott hatóságok támogatásának erősítése (azaz az irányító hatóságoké a strukturális alapokra vonatkozó rendelet 34. cikke értelmében), amely a tagjelölt országok és a Bizottság által is elfogadva, a költségvetési rendelettel teljes összhangban történjen.

A cél az volt, hogy az országok nemzeti programjainak körülbelül 35 %-át az ESC beruházási támogatására fordítsák.

## A Számvevőszék ellenőrzése

11. A Számvevőszék ellenőrzésének célja annak értékelése volt, mennyire volt eredményes a PHARE-program a tagjelölt országok felkészítésében a strukturális alapok kezeléséhez. Ehhez a Számvevőszék:

- a) vizsgálta, hogy a Bizottság átfogó szemléletmódja milyen mértékben nyújtott megfelelő alapot a tagjelölt országok felkészítéséhez a strukturális alapok kezelésére (lásd a 15–28. bekezdést);
- b) vizsgálta, mennyire biztosította a PHARE a megfelelő felkészülést a strukturális alapok struktúráihoz és eljárásaihoz (lásd a 29–36. bekezdést);
- c) vizsgálta, hogy a PHARE-támogatást az erre a célra előirányozottnak megfelelően osztották-e el, és mennyire volt eredményes a támogatás megvalósítása (lásd a 37–55. bekezdést);
- d) vizsgálta az intézményépítő projektek eredményességét abban a tekintetben, hogy elérték-e célkitűzésüket a kedvezményezett országok felkészítésében (lásd az 56–62. bekezdést).

12. A Számvevőszék ezt az ellenőrzést választotta, tekintettel arra, hogy 1997 óta a Bizottság egyre nagyobb jelentőséget tulajdonított a tagjelölt országok felkészítésének a strukturális alapok kezelésére, és várhatóan 2000-től kezdődően az ERFA-val és az ESZA-val<sup>(16)</sup> kapcsolatban e célkitűzés eléréséhez a PHARE-programból jelentős forrásokat osztanak el. Az ellenőrzés nem értékelt az érintett kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Nem folytatott értékelést a tagjelölt országok kapacitására vonatkozóan a strukturális alapok kezelésében, mert ez a Bizottság felelőssége, és amelyet a tagjelölt országok csatlakozásra<sup>(17)</sup> való általános felkészültségéről szóló éves jelentéseiben elvégez. A Számvevőszék ellenőrzése a PHARE-programot inkább annak értékelésére vizsgálja, hogy a keretében rendelkezésre álló támogatást mennyire jól használták fel arra, hogy segítsenek a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére való felkészülésben.

<sup>(16)</sup> A Számvevőszék külön auditot folytat a SAPARD előcsatlakozási eszköz irányítására vonatkozóan, mely a harmadik fő strukturális alap, az EMOGA-hoz kapcsolódik. A Számvevőszék 5/2003. sz. „Környezetvédelmi projektek PHARE- és ISPA-támogatása a tagjelölt országokban” (HL C 167., 2003.7.17.) c. speciális jelentésében vizsgálta továbbá az ISPA irányításának szempontjait.

<sup>(17)</sup> 1998–2003-tól a Bizottság évente „éves jelentéseket” tett közzé a tagjelölt országok EU-tagságra való felkészültségének helyzetéről. A tíz közép- és kelet-európai tagjelölt ország közül nyolccal lezárt csatlakozási tárgyalásokat követően 2002 végén, a Bizottság 2003 novemberében kiadott egy „átfogó monitoringjelentést” a tagságra való felkészülésben tett további lépések mértékéről.

13. Az ellenőrzés az 1998–2002 közötti időszakban tett kötelezettségvállalások programozását és végrehajtását érintette. Nem vonatkozott a 2003-ban tett kötelezettségvállalásokra, amelyeknek 2004. május 1. előtt csak korlátozott hatásuk lehetett, a kötelezettségvállalások megvalósításához szükséges időből kifolyólag. Két fő felhasznált eszközre összpontosított, az 1998-as SPP- és az ESC-programokra, amelyeket 2000-ben indítottak el. Az 1. táblázat<sup>(18)</sup> tartalmazza az ezekhez a programokhoz

kapcsolódó kötelezettségvállalásokat országonként. 2002-ben hét tagjelölt országban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lettország, Lengyelország, Románia és Szlovákia) folytattak helyszíni vizsgálatot. Ezenkívül Litvánia és Szlovénia legfelsőbb ellenőrzési intézményei végeztek ilyen tárgyú ellenőrzést országaikban a Számvevőszékkel együttműködve és módszertanát használva. E két audit megállapításait figyelembe vették a Számvevőszék külön jelentésének készítése során.

1. táblázat

**Speciális felkészítő program és a gazdasági és társadalmi kohézió programjának kötelezettségvállalásai**

(millió euro)

Ország	SPP 1998	ESC 2000	ESC 2001	ESC 2002	Összesen
Cseh Köztársaság	7,0	17,5	13,6	6,3	44,4
Észtország	3,0	10,1	6,0	3,7	22,8
Lettország	3,0	10,5	9,0	4,5	27,0
Litvánia	3,0	14,0	15,6	1,6	34,2
Magyarország	7,0	27,0	31,0	41,5	106,5
Lengyelország	9,0	137,0	170,0	197,6	513,6
Szlovénia	3,0	5,0	3,0	5,8	16,8
Szlovákia	7,0	6,3	18,4	16,5	48,2
Bulgária	7,0	15,0	37,1	14,0	73,1
Románia	7,0	88,0	109,0	106,6	310,6
<b>Összesen</b>	<b>56,0</b>	<b>330,4</b>	<b>412,7</b>	<b>398,1</b>	<b>1 197,2</b>

Forrás: Európai Számvevőszék.

14. Mivel a 2000-es költségvetésből támogatott ESC-programokra csak 2002 vége felé kötöttek szerződéseket, az ESC-programból támogatandó beruházási projekteknek ekkorra még nem volt tényleges hatásuk. Ezért a Számvevőszék ellenőrzése nem érintette az ESC-programok második célkitűzését, a kohéziós hatás elérését (lásd a 9. bekezdést).

**AZ ALAPGONDOLAT: A TAGJELÖLT ORSZÁGOK A PHARE-PROGRAM RÉVÉN KÉSZÜLJENEK FEL A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE**

**Az, hogy a PHARE-ra esett a választás, a tagjelölt országok számára megnehezítette az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészülést**

15. A PHARE-program két módon járult hozzá a tagjelölt országok strukturális alapok kezelésére való felkészítéséhez:

a) twinningprojektek, amelyek keretében a tagállamok közigazgatásából a strukturális alapok területén működő szakértők a tagjelölt országok érintett minisztériumaiban dolgoznak. Kiseb mértékben támogatták tanácsadó cégek szakmai segítségnyújtását is;

b) a tagjelölt országok számára lehetővé tenni, hogy „cselekvés által tanuljanak”, úgy, hogy megismertetik őket azokkal a folyamatokkal, amelyek a Bizottság elképzelése szerint jelentősen hasonlítanak a strukturális alapok eljárásaira. Támogatásokat nyújtottak olyan beruházásokra, amelyek révén a csatlakozás után használandó eszközöket és struktúrákat bemutatni és tesztelni lehetett.

<sup>(18)</sup> Az ESC legtöbb kötelezettségvállalása tartalmazott twinningösszetevőt. Az esetek korlátozott számában külön kötelezettségvállalás történt az ESC-hez kapcsolódó twinningprojektre. A Számvevőszék ezeket az eseteket is vizsgálta, ezeket az 1. táblázat tartalmazza.

16. Az intézményépítés támogatása a strukturális alapok kezeléséhez a twinning- és szakmai segítségnyújtás révén tükröz- te, hogy mi volt kezdetől fogva a PHARE-program elsődleges szerepe: emberi erőforrás biztosítása ahhoz, hogy segítsék az országokat a működő piacgazdaságra és az esetleges európai uniós tagságra való átállásban. A PHARE felhasználása az intéz- ményépítésben a „cselekvés általi tanulás” szemléletmód mentén több problémát vetett fel. A Bizottság úgy döntött, hogy nem javasol új eszközt és szabályozást a tagjelölt országok felkészíté- séhez az ERFA és az ESZA kezelésére. Ennek eredményeként, mivel a PHARE a végrehajtási struktúrák, programozás, eljárások, végrehajtási mechanizmusok és ellenőrzési rendszerek tekintet- ben jelentősen különbözött a strukturális alapoktól, a PHARE- programot nem lehetett olyan eredményesen használni arra, hogy megismertessék a tagjelölt országokat a strukturális alapok eljárásaival.

17. A tagjelölt országoknak az ERFA és az ESZA kezelésére való felkészítésében megjelenő szemléletmód jelentősen eltért a Kohéziós Alappal és az EMOGA-val kapcsolatos szemlélettől. Ahogy a 6. bekezdésben megjegyeztük, a Bizottság ezekkel az alapokkal kapcsolatban teljesen új előcsatlakozási eszközöket hozott létre, az ISPA-t a Regionális Politikai Főigazgatóság, a SAPARD-ot a Mezőgazdasági Főigazgatóság irányította. A SAPARD célja elsődlegesen az „*acquis communautaire*” megvaló- sításához való hozzájárulás a közös mezőgazdasági politikában, valamint a mezőgazdasági ágazat és a vidéki területek átállása során. A SAPARD-rendelet a strukturális alaphoz többéves programozást, az EMOGA-hoz pénzügyi ellenőrzési eljárásokat ír elő. A SAPARD irányítása egyrészt a többéves programozáson, másrészt a feladatok kedvezményezett országokhoz történő decentralizációján alapult, a Bizottság csak utólag ellenőrzött. A PHARE kiegészítette ezeket az új eszközöket azzal, hogy a Kohéziós Alapot és az EMOGA-t jó ismerő tagállamokból szár- mazó twinningszakértelem támogatásával betöltötte hagyomá- nyos intézményépítő szerepét.

#### **A PHARE ESC-programjainak felépítése különbözött a strukturális alapok 1. célkitűzésével kapcsolatban megszokottól**

18. Mivel a PHARE volt az az eszköz, amelyet kiválasztottak az 1. célkitűzés alá eső programok finanszírozására a tagjelölt országokban, a PHARE-programot átfogóan irányító Bővítési Főigazgatóság volt felelős ezekért a programokért és a kapcsolódó intézményépítési projektekért is. Ez annak ellenére volt így, hogy az ERFA-ra és az ESZA-ra vonatkozó szakértelem elsődlegesen a Regionális Politikai és a Foglalkoztatási Főigazgatóságnál állt rendelkezésre. Ezért annak érdekében, hogy a PHARE eredményesen készítse fel a tagjelölt országokat a strukturális alapok kezelésére, a Bizottságnak magas szintű együttműködést kellett kialakítania

a Bővítési Főigazgatóság és e két főigazgatóság között. Míg azon- ban az SPP felállítása során kezdetben jó volt az együttműködés közöttük, 1999-ben az ESC-programok előkészítésekor a 2000-es évre vonatkozó szemléletmód jelentősen eltért a Regionális Politikai Főigazgatóság által előnyben részesített megközelítéstől.

19. Így a Bővítési Főigazgatóság hangsúlyozta a strukturális alapoknál a „regionális szemléletet”, ragaszkodva ahhoz, hogy a tagjelölt országok csekély számú régióra tervezzék a pénzeszkö- zöket regionális fejlesztési tervek kidolgozásával. Ily módon kon- centrálva a támogatást, a főigazgatóság célja az volt, hogy növelje a rendelkezésre álló korlátozott PHARE-támogatás hatását. Ez a megközelítés azonban nem vette figyelembe a strukturális alapok végrehajtási mechanizmusának két lényeges szempontját.

20. Először is nem vette figyelembe a strukturális alapok <sup>(19)</sup> specifikus regionális tervezési keretét:

- a) azokban az országokban, ahol egynél több NUTS II régió van, a strukturális alapokat a Közösségi Támogatási Keret <sup>(20)</sup> révén kell megvalósítani, számos ágazati és regionális program bevonásával, utóbbiakat regionális szervezetek irá- nyítják; és
- b) azokban az országokban, ahol az egész ország egy NUTS II régióval felel meg, a strukturális alapokat egy egységes pro- gramozási dokumentum (SPD) révén kell megvalósítani, ame- lyet nemzeti minisztériumok irányítanak. A nyolc Közép- és Kelet Európából csatlakozó ország közül négy ebbe a kate- góriába tartozik (Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovénia).

<sup>(19)</sup> A „Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája” (NUTS) az országokat a NUTS I (nemzeti), NUTS II (regionális) és NUTS III (megye) szintekre osztja. Nagyobb országokban, ahol egynél több NUTS II régió van, általában a NUTS II szint az, amelyre a strukturá- lis alapok regionális működési programjait létrehozzák. Kis országok- ban azonban az egész ország esetleg e besorolás szerint egy NUTS II szintnek felel meg.

<sup>(20)</sup> A közösségi támogatási keretek a strukturális alapok rendelet által megkövetelt stratégiai dokumentumok, amelyeket úgy alakítanak ki, hogy az érintett régiókban az összes közösségi strukturális segítsé- gyújtás koordinációját biztosítsák.

21. A kisebb országokban is ragaszkodva a regionális programokhoz, a PHARE-alapok kezelésébe bevonták az irányítás alacsonyabb szintjeit, bár ezeknél hiányzott a kellő kapacitás és a csatlakozás után semmi esetre sem kellene a strukturális alapok keretében ilyen feladatot ellátniuk. Így 2001-ben a Regionális Politikai Főigazgatóság kijelentette: „Meglehetősen nagy volt a zűrzavar a régiók szerepét illetően a strukturális alapok programozásával és megvalósításával kapcsolatban. A »célrégió« megközelítés hozzájárult ehhez az alapvető félreértéshez, a régióknál alacsonyabb szinten <sup>(21)</sup> kezdeményezve a programozás folyamatát és Regionális Fejlesztési Ügynökségek felállítását.”

Az ESC 2000 programmal kapcsolatosan a Bizottság arra kérte Lettországot, hogy a támogatást egy vagy két célrégióba összpontosítsa. A lett hatóságok ennek megfelelően úgy döntöttek, hogy ezt Lettország öt megyei szintű régiója közül kettőre, Latgale-ra és Zemgale-ra összpontosítják. Ez annak ellenére volt így, hogy mindkét régióban gyenge volt a programozási és végrehajtási kapacitás. 2001-ben a Bizottság, felismerve ezeket a hiányosságokat és tudatában annak, hogy sürgősen szükség van a központi igazgatás kapacitásának javítására, átváltott nemzeti szinten irányított ágazati programokra.

22. Másodszor, a négy tagállam közül három (Görögország, Írország, Portugália), amelyek CSF-ek révén működtek és a Kohéziós Alap kedvezményezettjei voltak, a strukturális alapok támogatásait az 1994–1999 közötti programozási időszakban nagyrészt inkább ágazati működési programokon keresztül valósították meg, és nem regionális működési programok <sup>(22)</sup> révén. Ez a Regionális Politikai Főigazgatóság azon következtetéséhez vezetett, hogy legalább az ezekhez a tagállamokhoz hasonló méretű tagjelölt országokban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia) hasonló ágazati megközelítést kellett volna jóváhagyni, amelyeknek közös támogatási keretük lenne és az ESC-programok felépítésekor a Kohéziós Alap kedvezményezettjei. Az ágazati megközelítés volt a legműködőképesebb lehetőség a centralizált adminisztratív kormányzat szerkezetének felépítésére ezekben az országokban.

23. Ezenkívül világos volt, hogy bármely 2002 és 2006 között megvalósuló bővítés esetén a tagjelölt országok számára rövidebb időszak áll majd rendelkezésre a strukturális alapok programozásához és megvalósításához. Ez azt jelentette, hogy

<sup>(21)</sup> A 2001. március 15–16-án Brüsszelben a twinningszakértők számára tartott szeminárium összefoglaló jelentése, »Felkészülés a strukturális alapokra a tagjelölt országokban«.

<sup>(22)</sup> Írországban az 1994–1999 közötti programozási időszakra a támogatások 100 %-át ágazati programok révén hajtották végre az ipar, gazdasági infrastruktúra, emberi erőforrások, környezetvédelmi szolgáltatások, idegenforgalom, közlekedés, mezőgazdaság és vidékfejlesztés, helyi fejlesztés, halászat és szakmai segítségnyújtás terén. Portugáliában a támogatások 78 %-át, Görögországban pedig 68 %-t valósították meg ágazati működési programokon keresztül. (Forrás: a Bizottság jelentése: 11 éves jelentés a strukturális alapokról (1999), II. rész, 7. függelék, COM(2000) 698 végleges, Brüsszel, 2000. november 13.)

különösen a tagjelölt országok korlátozott kapacitása miatt felmerült a programozás egyszerűsítésének szükségessége, amennyire csak lehetséges. Ennek eredményeként a Regionális Politikai Főigazgatóság azt az elképzelést követte, amikor 2001-ben elkezdett tárgyalni a tagjelölt országokkal az egyes célkitűzés megvalósításához szükséges programok számáról és típusáról, hogy minden egyes új tagállamnak csak egy, az egész országok érintő regionális működési programja legyen. Ez ellentétben állt az egyes támogatható területekre vonatkozó egyedi regionális működési programokkal, amelyet feltételezve a Bővítési Főigazgatóság 2000-re kialakította a PHARE ESC-programozását.

24. A Bővítési Főigazgatóság csak 2000 második felében, a 2001-es ESC-programok kidolgozásával összefüggésben módosította az ESC-beruházásokra vonatkozó éves programozási iránymutatóját, hogy jobban tükrözze a Regionális Politikai Főigazgatóság szemléletmódját <sup>(23)</sup>. Mindazonáltal a 2001-es ESC-programok keretében történő támogatás jelentős része továbbra is olyan programokra irányult, amelyek jellegükben elsődlegesen regionálisak, és nem ágazatiak voltak.

25. Mivel a regionális programok továbbra is korlátozott számú célrégióra összpontosultak, bár a tagjelölt országokban szinte az összes régió jogosult lesz a strukturális alapok keretében az 1. célkitűzés támogatására, azok a régiók, amelyek nem részesültek ezekből a programokból, kevésbé jól készültek fel a strukturális alapokra. Még ha a 2004–2006 közötti időszakban a tagjelölt országokban az irányító hatóságok a központi minisztériumok lesznek is, a regionális szervezeteknek közvetítőként még mindig lesz legalább korlátozott szerepük a végrehajtásban.

26. A Bizottság politikájának részeként, amelynek célja a végrehajtó hatóságok számának minimalizálása, a központi minisztériumok szintjén arra ösztönözte a tagjelölt országokat, hogy csak egy, az ESC-programok kezeléséért felelős végrehajtó ügynökséget állítsanak fel. Így a PHARE-vizsgálat kijelentette, hogy: „a cél az, hogy (...) az ESC-re egy végrehajtó ügynökség legyen”. Ennek a szemléletnek eredményeképp néhány központi minisztériumnál, különösen azoknál, amelyek felelősek lesznek az Európai Szociális Alapért, csökkent annak a lehetősége, hogy tapasztalatokat szerezzenek az ESC-programok kezelésében és így a strukturális alapokra való felkészülésben.

<sup>(23)</sup> 2000 júniusában a Regionális Politikai Főigazgatóság a következőket írta a bővítési, foglalkoztatási, halászati és mezőgazdasági főigazgatóknak: „Dans la mesure où ces pays sont potentiellement éligibles à l'objectif no. 1 des Fonds structurels, il me parait nécessaire de mettre l'accent sur la préparation a cette objectif, qui mobilisera des ressources financières importantes des leur adhésion et nécessitera des adaptations par rapport a l'approche actuelle de Phare.” (2000. június 6-i levél, ref. D (2000) JFD.A. 1 001 01111.)

### **A PHARE kevéssé vált be az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészítés terén**

27. A PHARE-program felhasználásának stratégiája az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészítésben problémás volt abból a szempontból, hogy a Bizottság a programok révén kohéziós hatást is el akart érni, amelyről úgy vélte, hogy a legjobban akkor történhet meg, ha a támogatást korlátozott számú régióra koncentrálják (lásd a 19. bekezdést). Ez a kohéziós célkitűzés megnehezítette, hogy az összes szervezetnek, amely részese lesz az ERFA és az ESZA kezelésének, átadják a PHARE ESC-programjának tapasztalatait a strukturális alapok megismertetéséhez.

28. Általában tehát abból, hogy a Bizottság a PHARE-programot használta fel a tagjelölt országok strukturális alapok kezelésére való felkészítéséhez, hiányzott egy szélesebb stratégia, amely meghatározza mindazokat a követelményeket, amelyeket a tagjelölt országoknak a csatlakozás előtt a regionális politika terén teljesíteniük kell, valamint az országok által a csatlakozás után követendő szemléletmódot a strukturális alapok kezelésében. Egy ilyen stratégiát már akkor ki kellett volna fejleszteni, amikor döntöttek arról, hogy megkezdik a tárgyalásokat a tagjelölt országokkal. Másrészt nehéz volt egy ilyen stratégia egyértelmű időtartamának meghatározása, mert 2000 végéig a csatlakozásnak sem volt tisztázott időkerete (lásd az 5. bekezdést).

### **PHARE-ELJÁRÁSOK**

29. Miközben a Bizottság úgy döntött, hogy az ERFA-val és az ESZA-val kapcsolatban (lásd a 17. bekezdést) nem állít fel új előcsatlakozási eszközöket, a PHARE-eljárásokat közelíteni akarta a strukturális alapok eljárásaihoz, különösen azzal, hogy jobban felhasználja az utólagos ellenőrzéseket, több 1. célkitűzés típusú intézkedést vezet be és többéves programozást indít el (lásd a 10. bekezdést).

### **Kévsé vezették be a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszert**

30. A PHARE végrehajtási eljárásának a strukturális alapok eljárásaihoz történő közelítése tekintetében a legnagyobb lépés, amelyet a Bizottság megtehetett volna, az volt, hogy tovább decentralizálja a PHARE-program pénzügyi irányítását a tagjelölt országok felé, ahogy azt a PHARE 2000 vizsgálat előírta. Hangsúlyozva, hogy míg a strukturális alapok a tagállamokban a Bizottság által végzett utólagos ellenőrzésen alapultak, a PHARE keretében a Bizottság ellenőrzése előzetes volt, a PHARE-vizsgálat kijelentette: „a tagjelölt országoknak nehezebb lenne közvetlenül a jelenlegi PHARE-megközelítés szerint a strukturális alapokon

belüli teljes pénzügyi delegáció felé elmozdulni, mint az új tagállamoknak”. Ezért a vizsgálat azt az álláspontot képviselte, hogy „a felvételt kérő országoknak a csatlakozás előtt néhány éves tapasztalatot kell szerezniük a végrehajtás teljes felelősségéről”. Ezért a Bizottság úgy tervezte, hogy utólagos ellenőrzési környezetben működési tapasztalatot ad a tagjelölt országoknak az 1. célkitűzés alá eső intézkedések kezelésében, azzal, hogy bevezeti a „kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszert” (EDIS). Az EDIS keretében a szerződésalkötési eljárásoknak a Bizottság delegációi általi előzetes ellenőrzését felváltaná az utólagos ellenőrzés. A felelősségek e jelentős elmozdításának jogi alapját 1999 júniusában a PHARE, az ISPA és a SAPARD koordináló rendelete <sup>(24)</sup> határozta meg, amely megállapította a tagjelölt országok által teljesítendő feltételeket is az új eljárások bevezetése előtt. A PHARE-vizsgálat így azt tervezte, hogy „2002-től decentralizálja a végrehajtási felelősséget a tagjelölt országok felé, ahol szigorú feltételeket teljesítenek”. Mégis, annak ellenére, hogy az EDIS-nek alapvető jelentősége van a tagjelölt országok strukturális alapok kezelésére történő felkészítésében, a Bizottság kezdetben meghagyta a tagjelölt országoknak azt a döntést, hogy megteszik-e a szükséges lépéseket az EDIS bevezetésére vagy sem <sup>(25)</sup>.

31. A gyakorlatban a tagjelölt országok nem kezdték meg az EDIS-re való felkészülést, gyakran azért, mert a csatlakozásra való felkészülésben több prioritás versenyzett, és mert meg voltak elégedve azzal, hogy a Bizottság delegációi által végzett előzetes ellenőrzések rendszere biztonságot jelent számukra. A Bizottság csak 2001 vége felé kezdett nyomást gyakorolni a tagjelölt országokra, hogy állítsák fel az EDIS-t a csatlakozás előtt, különösen a Bizottság és a kedvezményezett országok képviselőinek tagjaiból álló „magas szintű munkacsoportok” létrehozásával, a bevezetés felügyeletére. A Bizottság később kezdett törekedni arra, hogy a PHARE keretében bevezessék az EDIS-t, mint azt korábban az ISPA esetében is tették, míg a SAPARD-ot eredetileg az utólagos ellenőrzésre alapozva állították fel, ami a kedvezményezett intézményeknek több tapasztalatot adott abban, hogy a csatlakozás után teljesítsék a felelősséggel összefüggő feladataikat.

32. Míg a Bővítési Főigazgatóság 2003-as éves irányítási terve még mindig bizottsági döntést irányzott elő az országok akkreditációjához az EDIS bevezetése terén 2003 második felében, egyik tagjelölt országban sem vezették be az EDIS-t a PHARE-támogatás kezeléséhez 2004. május 1., a csatlakozás előtt <sup>(26)</sup>. Ez azt jelentette, hogy a tagjelölt országok úgy válnak tagállammá, hogy kevésbé vannak felkészülve az ERFA és az ESZA kezelésére, mint ahogy azt a Bizottság a 2000-es PHARE-vizsgálatban előírta.

<sup>(24)</sup> A tagjelölt országoknak az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtott támogatás koordinálásáról szóló, 1999. június 21-i 1266/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1999.6.26., 68. o.).

<sup>(25)</sup> A bővítési és regionális politikai főigazgatók által a nemzeti támogatási koordinátoroknak 2000 decemberében küldött körlevél kijelentette „a nemzeti felkészülést minél hamarabb meg kell kezdeni az EDIS iránt érdeklődő országokban”.

<sup>(26)</sup> Az egyetlen kivétel Magyarország volt, ahol az EDIS-t 2004. április 30-án jelképesen bevezették.

33. Az EDIS bevezetésének késedelme azt is megnehezítette a Bizottság számára, hogy támogatási programokat használjon a PHARE ESC-programok megvalósításához. Míg a PHARE ESC-programok keretében a támogatási programok felállítása lényeges lépés volt a végrehajtásban, hogy inkább a strukturális alapokhoz való közelítést kövessék, az előzetes ellenőrzés összefüggésében a Bizottság felügyeleti kapacitása korlátozott volt. Ennek oka az volt, hogy a támogatási programokat jelentős számú projektet tartalmazó, nagy kockázatú területnek tekintették. Ezért a Bizottság delegációinak rendkívül időigényes ellenőrzéseket kellett végrehajtaniuk, mind a kedvezményezett hatóságok által javasolt mechanizmusokra vonatkozóan az egyes támogatási programok végrehajtásánál, mind a támogatásra benyújtott projektkérelmek értékelésekor. Ez a Bizottság delegációi számára sokkal több munkát jelentett, összehasonlítva a hagyományosabb PHARE végrehajtási mechanizmusokkal (lényegében munka-, szolgáltatási és szállítási szerződések).

### **Nem vezették be a többéves tervezési rendszert**

34. A többéves programozás bevezetésének alapjaként, megfelelően a strukturális alapoknál használtaknak, a Bizottság 1999 elején bejelentette, hogy 1999 szeptemberéig minden egyes országnak ki kell dolgoznia egy előzetes Nemzeti Fejlesztési Tervet. A legtöbb ország számára ismeretlen volt a tervezésnek ez a formája, és gyakran szkeptikusak voltak a tervezés előnyeit illetően, tekintve, hogy 1989 előtt milyen tapasztalatokat szereztek a tervezéssel. Az országok minden esetben korlátozott minisztériumi emberi erőforrásait általában inkább az ESC-projektek éves támogatási körben történő meghatározására fordították, és nem a hosszabb távú tervezésre. Azokban az esetekben, ahol egyetlen minisztérium kapta meg a terv kidolgozásának átfogó felelősségét, gyakran nem működött együtt eredményesen más minisztériumokkal, amelyekkel konzultálnia kellett. Az előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv benyújtására a Bizottság által adott idő is megnehezítette megfelelő dokumentáció összeállítását, és lehetetlenné tette a szükséges partnerség létrehozását a tervezéshez a regionális és helyi hatóságokkal és a civil szervezetekkel.

35. Az ideiglenes NFT-k hiányosságai és az NFT-k ezt követő tervezetei jelentették az egyik okot, amiért a Bizottság nem alkalmazta a többéves programozást, amelynek bevezetését a PHARE-vizsgálat 2002-re indítványozta. Így Magyarország volt az egyetlen, amely több évet átfogó programot állított össze (2002–2003). Mindazonáltal a tervezési dokumentumokkal összefüggő problémák nem adnak teljes magyarázatot arra, hogy miért nem történt előrelépés a többéves programozásban. Például, még egy átfogó fejlesztési terv hiányában is a PHARE határokon átnyúló együttműködési programja (CBC) keretében – amelyet a strukturális alap „Interreg” közösségi kezdeményezése alapján modelleztek –, a Bizottság 1994-ben elindított egy többéves, 1998-ig tartó időszakot felölelő kezdeményezést.

Valójában 2000-től az ilyen programok kifinomultabb formát öltöttek, mivel a PHARE CBC sokkal szorosabban azonosult az Interreg gyakorlatával. A SAPARD keretében a strukturális alapok 2000–2006 közötti programozási időszakára a programokat ugyanolyan módon alakították ki, mint a tagállamok számára.

36. A PHARE-vizsgálat előirányozta, hogy a létrehozandó többéves programok határozzák meg a nemzeti társfinanszírozást és a finanszírozás egyéb forrásait. Ezeknek a programoknak a hiányában az európai uniós támogatáshoz kapcsolódó társfinanszírozást, a strukturális alapok legfontosabbá váló kulcskérdését nem kezelték megfelelően<sup>(27)</sup>.

### **A TAGJELÖLT ORSZÁGOKNAK A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE VALÓ FELKÉSZÍTÉSÉT CÉLZÓ PHARE-PROGRAMOK FINANSZÍROZÁSA ÉS VÉGREHAJTÁSA**

#### ***A legtöbb tagjelölt ország a tervezettnél kevesebb támogatást kapott***

37. Az 1998-as Speciális Felkészítő Program (SPP) volt az első program, amelyet a tagjelölt PHARE-országokban kimondottan a strukturális alapok kezelésére történő felkészítéshez finanszíroztak. Azonban 1999-ben a Bizottság nem finanszírozott hasonló programokat, ezekre a kezdeti programokra építve.

38. 2000-ben a Bizottság mindegyik tagjelölt országban ESC-programokat indított el. A PHARE 2000 vizsgálat megállapította, hogy a PHARE nemzeti programjaira szánt pénzeszközök körülbelül 35 %-át kell az ESC-programokra fordítani. Összességében a Bizottságnak sikerült elérnie ezt a célt, ahogy a 2. táblázat mutatja. Így 2000–2002 között az ezekre a tevékenységekre fordított nemzeti programok átlagos aránya 36,8 %.

<sup>(27)</sup> A közös finanszírozás tárgyában lásd még a Számvevőszék megállapításait a 2002-es éves jelentésben, 8.10. és 8.11. bekezdés (HL C 286., 2003.11.28.).

2. táblázat

## ESC-kötelezettségvállalások aránya a 2000–2002 közötti PHARE Nemzeti Programokban

(millió euro)

Ország	2000		2001		2002		Összesen (2000–2002)	
	ESC-kötelezettségvállalások	ESC aránya a Nemzeti Programban	ESC-kötelezettségvállalások	ESC aránya a Nemzeti Programban	ESC-kötelezettségvállalások	ESC aránya a Nemzeti Programban	ESC-kötelezettségvállalások	ESC aránya a Nemzeti Programban
Cseh Köztársaság	17,5	29,7 %	13,6	20,8 %	6,3	7,4 %	37,4	17,9 %
Észtország	10,1	42,6 %	6,0	22,8 %	3,7	12,2 %	19,8	24,6 %
Lettország	10,5	42,4 %	9,0	28,7 %	4,5	14,0 %	24,0	27,2 %
Litvánia	14,0	36,6 %	15,6	34,3 %	1,6	2,6 %	31,2	21,4 %
Magyarország	27,0	41,5 %	31,0	34,5 %	41,5	37,2 %	99,5	37,3 %
Lengyelország	137,0	43,8 %	170,0	41,4 %	197,6	50,2 %	504,6	45,1 %
Szlovénia	5,0	31,8 %	3,0	14,1 %	5,8	18,5 %	13,8	20,2 %
Szlovákia	6,3	22,5 %	18,4	42,3 %	16,5	28,9 %	41,2	32,0 %
Bulgária	15,0	22,8 %	37,1	44,8 %	14,0	14,8 %	66,1	27,2 %
Románia	88,0	40,9 %	109,0	39,8 %	106,6	40,2 %	303,6	40,3 %
<b>Összesen</b>	<b>330,4</b>	<b>39,0 %</b>	<b>412,7</b>	<b>37,8 %</b>	<b>398,1</b>	<b>34,2 %</b>	<b>1 141,2</b>	<b>36,8 %</b>

Forrás: Európai Számvevőszék.

39. Ezt az átlagot azonban nagyrészt az befolyásolja, hogy a 2000–2002<sup>(28)</sup> közötti időszakban a két legnagyobb PHARE-kedvezményezett ország: Lengyelország (45,1 %) és Románia (40,3 %) az átlagosnál sokkal nagyobb arányban fordította nemzeti programját az ESC-re. Az összes többi ország, Magyarország kivételével, nehézségekkel került szembe, amikor e célkitűzés esetében nemzeti programjából el akarta érni a kitűzött 35 %-ot.

40. Elvárható lenne, hogy az ESC-re fordított finanszírozás aránya évről évre növekedjen, mert a felvevőkapacitás a csatlakozás közeledtével nő, ám ez nem így történt. Négy országban (Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország és Litvánia) az ESC-programok aránya 2000-től 2002-ig progresszíven csökkent. Ennek fő oka az volt, hogy nehézségek támadtak a 2000-ben előirányzott pénzeszközök felvételében. Bulgáriában 2001-ben komoly kötelezettségvállalást tettek annak ellenére, hogy a 2000-es program viszonylag csekély kötelezettségvállalásával összefüggésben komoly végrehajtási nehézségek jelentkeztek, de ezután a 2002-es kötelezettségvállalást a 2000. évinél kevesebbre csökkentették.

41. A beruházási projektek 2002-ben lecsökkentett kötelezettségvállalásai részben tükrözik, hogy a Bizottság ebben az évben nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a csatlakozás előtt megpróbálja növelni az adminisztratív kapacitást. Ezt megelőzően nem tartották fenn a strukturális alap kezelésével kapcsolatos intézményépítés mindegyik országban megjelenő szisztematikus szemléletmódját, amit a Bizottság 1998-ban az SPT keretében kezdeményezett. Annak ellenére, hogy nagyobb jelentőséget tulajdonítottak az ESC beruházási programjai támogatásának és a strukturális alapokra való felkészülésnek, a Bizottság nem biztosította, hogy a tagjelölt országok 2000-ben a nemzeti struktúrák támogatásához rendszeresen finanszírozzanak twinningprojekteket ezen a területen. Így a legnagyobb finanszírozott twinningprojektek Magyarországon, Lengyelországban és Romániában voltak, de ezek nagyrészt regionális szintre összpontosítottak, nemzeti szinten kevés ilyen kezdeményezés volt. Még 2001-ben is a tíz országból csak ötben jelentek meg twinningprojektek a strukturális alapokra való felkészítésben.

**Nagy nehézségekkel járt a strukturális alapok 1. célkitűzésével kapcsolatos programokhoz hasonló programok kidolgozása**

(28) A 2000–2002 közötti időszakra a PHARE nemzeti program átlagos éves támogatása Lengyelországnak 373 millió euro, Romániának pedig 251 millió euro volt. A többi nyolc ország felé ugyanebben az időszokban az átlagos éves támogatás 51 millió eurót tett ki.

42. A legtöbb országban az ESC-támogatást nem programozták évről évre következetesen. Ez nagyban tükrözte a Bizottság szemléletének elmozdulását azoktól a 2000-es programoktól, ahol a támogatást különböző régióknak nyújtották addig a

2001-es gyakorlatig, amelyben ágazati alapon kialakított programok kaphatták meg azokat. Ezt követte 2002-ben, hogy a beruházási projekteknel nagyobb hangsúlyt kaptak az intézmény-építési projektek.

43. Az országoknak a legtöbb esetben nehézséget jelentett az, hogy az ESC-programokhoz elfogadható minőségben dolgozzanak ki projektadatlapokat, és segítségért fordultak a Bizottság delegációihoz és tanácsadó cégekhez. Valóban az elfogadott projektek jelentős része gyakran nem volt teljesen előkészítve és/vagy felépítése hiányos volt, ami késleltette végrehajtását és így csökkentette a csatlakozás előtt a felkészülésre gyakorolt hatását. Bár Bulgária esetében nem tervezték az Európai Unióhoz való csatlakozást más tagjelölt országok csatlakozásáig, ESC-programjainak felépítése a legösszetettebbek között volt az összes PHARE ESC-program közül, ami növelte a végrehajtási nehézségeket. Ebben az országban az ESC első éveiben sokkal egyszerűbb végrehajtási mechanizmusokat kellett volna bevezetni.

44. Bár Lengyelországban 2000-ben és 2001-ben az ESC keretében finanszírozott infrastrukturális projekteket üzleti jellegűnek szánták, a támogatások felvétele érdekében a pénzeszközök körülbelül 35 %-át útépitési projektekre fordították, amelyek gyakran csak csekély mértékben kapcsolódtak az üzletfejlesztéshez. A Cseh Köztársaságban és Romániában számos ipari parkot finanszíroztak anélkül, hogy az országoknak lett volna átfogó stratégiájuk a helyszínek kiválasztásában és az ilyen parkok kínálatának elkerülésében.

Az ESC 2000 program keretében Lengyelországban a támogatás 12,7 %-át egy 17,5 millió euro értékű bekötőút építésére irányozták elő a Katowicei repülőtérhez, míg az összes, több mint 5 millió euro költséget jelentő közlekedési és környezetvédelmi infrastrukturális projektet az ISPA-ból kellett finanszírozni. Ezenkívül a kedvezményezett régiókban további tíz útépitési projektet finanszíroztak 28,4 millió euro értékben, amelyek nem koncentráltak külön az üzletfejlesztésre, sokkal inkább városi elkerülő/körgyűrű projekteket jelentettek. Ugyanez volt jellemző 2001-ben az ESC keretében finanszírozott 13 útépitési projektre összesen 59,3 millió euro értékben (a költségvetés 34,9 %-a).

45. Míg a Bizottság 1999-ben minden egyes tagjelölt ország számára 2–3 millió euro közötti értékben finanszírozott egy projekt-előkészítési konstrukciót (PPF), hogy szakmai segítséget nyújtson a 2000-es és 2001-es ESC-támogatású folyamatos projektellátottság javításához, a legtöbb ország nem tudta eredményesen használni ezt az eszközt. A kedvezményezettek mind nemzeti, mind helyi szinten gyakran nem működtek kellően együtt a projekteket előkészítő tanácsadókkal, ami néhány esetben csökkentette az előkészített projektek minőségét. Az 1999-es PPF-től eltekintve nem volt más olyan horizontális program az összes ország számára, amelyet a Bizottság későbbi ESC-programok előkészítésére, vagy ami még fontosabb, a strukturális alapokból finanszírozandó projektek folyamatosságának fejlesztésére hozott volna létre. Továbbá a legtöbb tagjelölt ország nemzeti PHARE-programjából csekély forrást fordított a strukturális alapok folyamatos projektellátottságának fejlesztésére.

#### **Késedelmek a program végrehajtási szakaszában**

46. Valamennyi országban az eredetileg tervezett időpontokkal összehasonlítva jelentős késedelmek történtek az ESC-programok végrehajtásában. Bár a PHARE-szabályok a támogatások kötelezettségvállalása után három évig teszik lehetővé a programok teljes végrehajtását és kifizetését („n+3” a projektciklus időkerete), 2000-ben az ESC kötelezettségvállalások kifizetési aránya csak 71,7 %, volt, beleértve a 2003. végi előfizetéseket (lásd a 3. táblázatot). Ez lelassította az adminisztratív kapacitás javítására tett erőfeszítéseket az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészülésben. Hangsúlyozta az adminisztratív kapacitás hiányosságait is és a jelentősebb segítségnyújtás szükségességét.

47. Az 1998-as külön felkészítő program twinningrésze csak 1999 vége felé indult be, ezért 2001 első feléig nem is volt hatása, és bár a tanácsadónak segítséget kellett volna nyújtaniuk az előzetes NFT-k kidolgozásában, minden esetben 1999 szeptembere után foglalták el pozíciójukat, ami az első tervezet benyújtásának határideje volt. Ezeket a késedelmeket részben az okozta, hogy a twinning új eszköz volt, valamint a tagjelölt országok részéről hiányosságok mutatkoztak az igazgatásban. Mindazonáltal az SPP szakmai segítségnyújtási szerződéseket a legtöbb esetben csak 1999 második felében írták alá.

## 3. táblázat

## Az ESC-programok megvalósítása 2000–2002 (2003. december 31.)

(millió euro)

Ország	2000		2001		2002		Összesen (2000–2002)	
	ESC-kötelezettség-vállalások	ESC-kifizetések	ESC-kötelezettség-vállalások	ESC-kifizetések	ESC-kötelezettség-vállalások	ESC-kifizetések	ESC-kötelezettség-vállalások	ESC-kifizetések
Cseh Köztársaság	17,5	13,3	13,6	10,8	6,3	1,7	37,4	25,8
Észtország	10,1	9,7	6,0	2,0	3,7	0,6	19,8	12,3
Lettország	10,5	8,8	9,0	0,6	4,5	–	24,0	9,4
Litvánia	14,0	13,0	15,6	4,4	1,6	–	31,2	17,4
Magyarország	27,0	18,5	31,0	7,5	41,5	0,4	99,5	26,4
Lengyelország	137,0	103,7	170,0	32,4	197,6	–	504,6	136,1
Szlovénia	5,0	4,5	3,0	0,6	5,8	1,0	13,8	6,1
Szlovákia	6,3	6,1	18,4	3,8	16,5	1,3	41,2	11,2
Bulgária	15,0	5,3	37,1	10,0	14,0	–	66,1	15,3
Románia	88,0	53,9	109,0	26,2	106,6	0,6	303,6	80,7
<b>Összesen</b>	<b>330,4</b>	<b>236,8</b>	<b>412,7</b>	<b>98,3</b>	<b>398,1</b>	<b>5,6</b>	<b>1 141,2</b>	<b>340,7</b>

Forrás: Európai Bizottság.

48. Az SPP kísérleti beruházási projektjei esetében a végrehajtás különösen lassú volt, mert a Bizottság csak az SPP megkezdése után kísérlete meg tisztázni, hogy milyen mértékben lehetne a fennálló PHARE-eljárásokat e projektek végrehajtásához módosítani annak érdekében, hogy jobban hasonlítsanak a strukturális alapok eljárásaihoz.

49. A legtöbb ország az 1999-es projekt-előkészítési konstrukcióra csak kevéssel a 2001. decemberi határidő lejárta előtt kötött szerződéseket, még ha a PPF keretében finanszírozandó szerződések többsége viszonylag kis szolgáltatási és tanulmányi inputot jelentett is. A késedelmek miatt csak kevés esetben használták fel az eszközt az ESC 2000 programon belüli projekt-előkészítésre, inkább főként 2001-es és 2002-es ESC-programokra. Számos ország nem tudta teljesen kihasználni a támogatást a szerződéskötési határidő előtt. Lettországon a Bizottság jelentős derogációt tett a pályázati eljárásokban annak érdekében, hogy a határidő előtt lehetővé váljon a szerződéskötés a támogatásra. Így egy 2,0 millió euro értékű szerződésre a közbeszerzési eljárás ideje a minimális 50 napról 28 napra csökkent. Ennek negatív hatása volt a kapott pályázatok számára és minőségére, amely az ezt követő végrehajtást is befolyásolta.

50. Annak ellenére, hogy a twinningeljárásokat nem először alkalmazták, a 2000. évi és a 2001-es ESC keretében, a twinningprojektek jelentős késedelmet szenvedtek, mind a tanácsadókat biztosító tagállamok kiválasztásában, mind a twinning-szerződés kidolgozásában.

51. Az ESC 2000 beruházásai hasonlóan elhúzódtak a nehézségek miatt, amelyekkel a tagjelölt országok szembekerültek a támogatási programok végrehajtását irányító működési útmutató létrehozása során. Ezeket a projektajánlatokra való felhívás előtt a Bizottságnak jóvá kellett hagynia, és gyakran több tervezetre volt szükség, míg azok megfelelő minőségűek lettek. A legtöbb országban a pénzeszközök többségére csak a szerződéskötési határidő lejárta előtti utolsó két hónapban kötöttek szerződést, körülbelül 6–12 hónappal a projektadatlap végrehajtási ütemtervében meghatározottnál később. Bulgáriában és Észtországban ténylegesen ki kellett terjeszteni a kedvezményezett országoknak a programok keretében a szerződéskötések befejezésére adott határidőt, míg Magyarországon és Lengyelországban a kifizetési időszakot.

52. A 2001-es ESC-programok szintén jelentős késedelmet szenvedtek. Bár a Bizottság megkísérelte biztosítani, hogy csak olyan projekteket finanszírozzanak, amelyek előkészületei kellően előrehaladottak voltak a Bizottság finanszírozási határozata (29) után hat hónapon belüli szerződéskötésre, a gyakorlatban valójában egy ESC-projekt sem teljesítette ezt a kritériumot.

(29) PHARE Programozási Útmutató 2001, 5 e) bekezdés.

53. A problémák, amelyekkel a tagjelölt országok szembeke-  
rültek az ESC-támogatás programozása során, kétséget ébresz-  
tenek arra vonatkozóan, hogy képesek lesznek-e felvenni a  
strukturális alapok (lásd a 4. táblázatot) keretében tervezett jóval  
nagyobb támogatást, különösen tekintettel az új, szorosabb

időkeretre, amelyet a 2000–2006 közötti időszakra vezettek be a  
strukturális alapok kifizetései (az úgynevezett „n+2” sza-  
bály) <sup>(30)</sup>. Ténylegesen az ESC-támogatás 2000 és 2002 között a  
2004–2006 közötti strukturális alapok keretében adott támoga-  
tásnak körülbelül csak 6 %-át jelentette az 1. célkitűzésre <sup>(31)</sup>.

4. táblázat

**ESC-kötelezettségvállalások 2000–2002-ben, összehasonlítva a 2004–2006 közötti időszakban strukturális  
alapok keretében történő támogatásokkal**

(millió euro)

Ország	ESC 2000–2002	SF 2004–2006: 1. cél	ESC az SF arányában
Cseh Köztársaság	37,4	1 286	2,9 %
Észtország	19,8	329	6,0 %
Lettország	24,0	554	4,3 %
Litvánia	31,2	792	3,9 %
Magyarország	99,5	1 765	5,6 %
Lengyelország	504,6	7 321	6,9 %
Szlovénia	13,8	210	6,6 %
Szlovákia	41,2	921	4,5 %
<b>Összesen</b>	<b>771,5</b>	<b>13 178</b>	<b>5,9 %</b>

Forrás: Európai Számvevőszék.

54. Az összes program késedelmének alapvető okai a tagje-  
lölt országok igazgatásában levő hiányosságok voltak. A regioná-  
lis politika mindegyik országban új tevékenységi területet jelent és  
a legtöbb ország számára gondot jelentett a stabil struktúra létre-  
hozása, amely képes akár az ESC-re elosztott viszonylag csekély  
összegű támogatás kezelésére is. Az érintett új minisztériumok  
gyengesége ráadásul csökkentette képességüket a hatásos progra-  
mozás és végrehajtás biztosításához szükséges együttműködés  
kialakítására más minisztériumokkal. Ezenkívül az összes támo-  
gatás egyetlen végrehajtó hatóság révén történő irányítása szin-  
tén szűk keresztmetszetet hozott létre, ami összességében  
lelassította a végrehajtást és ebből következően a programok lefu-  
tását (lásd a 26. bekezdést).

55. Lengyelországban például 2000 júniusában felállították a  
regionális fejlesztési és építési minisztériumot, hogy a kormány-  
váltás után 2002 januárjában megszüntessék. 2002 közepén az  
ESC infrastruktúrális projektek kezelésének felelősségét át kellett  
vinni az ESC lengyel végrehajtó hatóságától egy másik végrehajtó  
hatósághoz, mert előbbi nem volt képes elvégezni a feladatot.  
Hasonlóan Litvániában a közigazgatási reform és a helyi hatóság-  
ok minisztériumát 2001 júniusában megszüntették, és feladat-  
körét átvitték a Belügyminisztériumhoz. Az eredetileg az

ESC-programot kezelő lett hatóságok nem megfelelő teljesítmé-  
nye is ahhoz vezetett, hogy ezeket a hatásköröket 2002-ben a  
Pénzügyminisztériumhoz tették át. Szlovákiában és Romániában  
a vidékfejlesztésért felelős minisztériumok csak 2000-ben kezd-  
ték meg működésüket, és hiányzott a tapasztalt munkaerő. Bul-  
gáriában a vidékfejlesztési és közműminisztériumot árszervezték  
és a politikai felelősségi körök változását különösen magas fokú  
személyzeti váltás követte. Magyarországon és a Cseh Köztársá-  
ságban a vidékfejlesztési minisztériumok 2000-ben hasonló  
okokból szintén elszenveték a kulcsfontosságú személyzet  
elvesztését.

<sup>(30)</sup> Az 1260/1999/EK strukturális alapok rendelet 31.2. cikke előír-  
nyozza, hogy „a Bizottság automatikusan törli a kötelezettségvállalás  
bármely részét, amely kifizetés révén nem jelent meg a számlán, vagy  
amelyre nem kapott elfogadható kifizetési kérelmet ... a kötelezett-  
ségvállalás évét követő második év végén”.

<sup>(31)</sup> A csatlakozás közelsége ellenére a Bizottság 2003. novemberi „átfogó  
monitoringjelentése” rámutatott, hogy továbbra is hiányosságok van-  
nak a tagállamok kapacitásában a strukturális alapok kezelése terén.  
Az országoknak, ahogy a Bizottság fogalmazott, „megerősített erőfe-  
szítéseket” kellett tenniük a csatlakozásra való felkészülésben.

## A TAGJELÖLT ORSZÁGOKAT A STRUKTURÁLIS ALAPOK KEZELÉSÉRE FELKÉSZÍTŐ INTÉZMÉNYFEJLESZTŐ PROJEKTEK EREDMÉNYEI

56. Az 1998-as SPP-twinningprojektek általánosságban 2001 közepéig lehetővé tettek némi kezdeti előrelépést a strukturális alapokra történő felkészülésben. Mindazonáltal a projekt-eredmények nagyrészt nem voltak olyan messze mutatók, ahogy azt a projektek indulásakor tervezték. A legproblémásabb eset Bulgáriában történt, ahol az egész projektet törölték a pénzeszközök körülbelül 30 %-os elköltése után, a tanácsadók és a munkatársak viszonyának megromlása miatt. Általánosságban az SPP-projektek csekély előrelépést értek el a Nemzeti Fejlesztési Tervek kidolgozásában és a strukturális alapok monitoring rendszerének felállításában, főleg e feladatok összetettsége és a twinning-szerződések viszonylag rövid időkerete miatt.

57. Az SPP minden egyes országban tartalmazott intézményfejlesztő szakmai segítségnyújtást. Azonban nem határozták meg mindig világosan a szakértők és tanácsadók szerepét, ami bizonyos átfedéshez vezetett, például a Nemzeti Fejlesztési Tervhez való hozzájárulásban.

58. Külön figyelmet érdemel a felelősségi körök változásának módja a minisztériumok között és a minisztériumok belső szerkezetének átalakítása (lásd az 55. bekezdést), valamint a személyzet jelentős fluktuációja, csökkentve az SPP tartós hatását. Még a 2000-es és 2001-es ESC-programokra is felmerült olyan kockázat, miszerint ahhoz a minisztériumhoz kerül a támogatás, amelyet végül nem jelölnek ki a strukturális alapok kezelésére. Ezt a problémát véglegesen csak 2002-ben oldották meg, amikor a tagjelölt országokat a csatlakozási szerződés 21. fejezetének tárgyalásával összefüggésben kötelezték arra, hogy döntsenek irányító és végrehajtó hatóságokról. A hatékonyabb előkészítés biztosítása érdekében kívánatos lett volna, ha a Bizottság egy korábbi szakaszban kéri fel a tagjelölt országokat, hogy jelöljék ki ezeket a hatóságokat.

59. Még az irányító és végrehajtó hatóságok kinevezése után is akadályozta a hatékony intézményfejlesztő projektek megállapítását az a bizonytalanság, ami a minisztériumokon belül az egyes osztályokat szerepük tekintetében övezte, és az a tény, hogy még mindig nem volt világos a közvetítő szervezetek azonossága és szerepe.

60. A PHARE-t érintő intézményfejlesztés feladata regionális szinten különösen nehéz volt. A legtöbb ország csak a strukturális alapok kezeléséhez kezdte regionális szinten <sup>(32)</sup> felállítani az igazgatási struktúrát. Gyakran az újonnan létrehozott régiók határai nem tükrözték a természetes történelmi vagy földrajzi határokat, és nem voltak politikai szervek, mivel ezeket megyei szintre <sup>(33)</sup> szándékoztak telepíteni. Számos országban, például Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában csak 2001 végén hozták létre a strukturális alapok kezelésére a regionális struktúrákat. Ez azt jelentette, hogy ezekben az országokban előzőleg twinningprojekteket regionális szinten nem lehetett létrehozni.

*A Cseh Köztársaságban az SPP keretében végrehajtott twinning-segítségnyújtás az előirányozottnál lényegesen csekélyebb volt. Ennek részben az volt az oka, hogy az új regionális struktúrákat 2001 első felében alakították ki. Az ESC 2000 programból finanszírozott twinningszerződés értelmében 2001 és 2002 során szándékoztak felhasználni az 1998-as projekt során kialakított korlátozott inputot regionális szinten. Azonban a továbbra is fennálló bizonytalanság, különösen a regionális kivitelező részlegek és a regionális titkárságok <sup>(32)</sup> szerepe körül a strukturális alapok végrehajtásában azt jelentette, hogy ebben az esetben is lecsökkent a szakértők regionális szinten végzett munkára fordított ideje.*

61. Egyes országokban, ahol a regionális struktúrát korábban kialakították, nagy twinningprojekteket hajtottak végre az ESC-program keretében az ország legtöbb vagy összes régiójában. Mindazonáltal a régiók felében Magyarországon és Romániában és az összes, Lengyelországban támogatott régióban, nem osztottak ki ESC-támogatást ESC beruházási projektekre. Ez csökkentette a gyakorlati tréning hatókörét, amelyet a twinningszakértők az EU-támogatások irányítására vonatkozóan nyújthattak volna. Továbbá Romániában a nyolc regionális fejlesztési ügynökség <sup>(32)</sup> közül, ahol voltak twinningszakértők, egyiknek sem volt központi kormányzati költségvetése a működési költségek fedezésére, ami szintén nehezebbé tette a twinningszakértők munkáját. Valójában a jövőbeli költségvetés és az ügynökségek jogi státusa körüli bizonytalanság azzal fenyegetett, hogy Romániában regionális szinten aláassa a PHARE intézményfejlesztő támogatásának hosszú távú hatását.

62. A 2000. évi twinningszerződések értelmében az egyik fő feladat mind regionális, mind nemzeti szinten a regionális fejlesztési programok kidolgozásához történő segítségnyújtás volt az egyes régiókban <sup>(32)</sup>. A Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2001-es döntése, amely országonként csak egy regionális működési programot tett lehetővé, azt jelentette, hogy ennek megfelelően módosítani kellett a szerződéseket.

<sup>(32)</sup> NUTS II szint.

<sup>(33)</sup> NUTS III szint.

## KÖVETKEZTETÉSEK

***Nehézségekkel járt annak az alapgondolatnak a megvalósítása, hogy a tagjelölt országok a PHARE-program révén készüljenek fel a strukturális alapok kezelésére***

63. Számos nehézség merült fel a Bizottság általános elképzeléseit illetően a PHARE-program felhasználásában a strukturális alapok kezeléséhez. Ez volt az az eszköz, amelyet az ERFA-ra és az ESZA-ra való felkészüléssel összefüggésben alkalmaztak, bár már előre nyilvánvaló volt, hogy a strukturális alapok eljárásait csak korlátozottan lehet reprodukálni a PHARE keretében. A SAPARD-hoz és az ISPA-hoz hasonló megállapodások hiányában nehezebb volt gyakorlati tapasztalatot szerezni az ESZA- és ERFA-típusú kiadások kezelésében és ellenőrzésében (lásd a 16–17. bekezdést). A PHARE által kezdetben követett programozási szemléletmód nem tükrözte a strukturális alapok tényleges gyakorlatát (lásd a 18–24. bekezdést). Ez a helyzet egyrészt a PHARE ESC-programjainak két célkitűzése közötti feszültségből alakult ki: egyrészt, hogy a strukturális alapokra való felkészítésre használják azokat, másrészt, hogy e programok révén kohéziós hatást akartak elérni (lásd a 27. bekezdést). Általánosabban a PHARE-program használata nem kapcsolódott egy általános stratégiához, meghatározva a tagjelölt országok csatlakozás előtti és utáni szükségleteit a strukturális alapokra való felkészülés, majd azok használata tekintetében (lásd a 28. bekezdést).

***Kevésbé sikerült közelíteni a PHARE-t a strukturális alapokhoz***

64. Bár a Bizottság stratégiájának a PHARE felhasználásában a tagjelölt országok ERFA és ESZA kezelésére történő felkészítése terén fontos része volt, hogy módosítsa a PHARE-eljárásokat, hogy jobban hasonlítsanak a strukturális alapok eljárásaihoz, ebben a tekintetben csak korlátozott előrelépés történt. Konkrétan, bár az EDIS bevezetését a PHARE keretében a fő lépésnek szánták a strukturális alapokhoz való közelítésben, az EDIS ténylegesen nem indult el a csatlakozás előtt. Ennek eredményeként a tagjelölt országok valószínűleg nem szereztek tapasztalatokat az ERFA-hoz és az ESZA-hoz hasonló programok kezelésében utólagos ellenőrzési környezetben a csatlakozás előtt, ahogy azt a Bizottság eredetileg tervezte (lásd a 30–32. bekezdést). Továbbá az EDIS bevezetésének késedelme megnehezítette a támogatás irányítását a programokon keresztül, bár ezek a strukturális alapok végrehajtásának fő eszközei (lásd a 33. bekezdést). Ezenkívül a Bizottság nem vezette be az előirányzott többéves programozást (lásd a 34–35. bekezdést).

***Az ESC-programoknak változó mértékű támogatás jutott, és ezeket késedelmesen hajtották végre***

65. Bár a PHARE nemzeti programjait összességében tekintve a Bizottság elérte azt a célt, hogy a támogatás körülbelül 35 %-a az ESC-nek jutott, a legtöbb országban az erre a célra elosztott nemzeti program összege valamivel kevesebb volt, így csökkentve a PHARE-program hatását a strukturális alapokra való felkészülésben (lásd a 38–44. bekezdést). Továbbá erre a felkészülésre az összes rendelkezésre álló támogatáson belül sem jutott kellő mértékű forrás (lásd a 45. bekezdést). A tényleges programvégrehajtás komoly késedelmet szenvedett (lásd a 46–52. bekezdést). A felmerülő nehézségek nagyrészt a tagjelölt országokban a vidékfejlesztésért felelős minisztériumok igazgatási hiányosságait tükrözik (lásd az 54–55. bekezdést).

***A tagjelölt országokat a strukturális alapok kezelésére felkészítő intézményfejlesztő projektek csak részeredményeket hoztak***

66. Az intézményfejlesztő projektek hatását nagymértékben befolyásolta a kedvezményezett országokban a vidékfejlesztési hatáskör változása a minisztériumok között. Az irányító és végrehajtó hatóságok kinevezésének késedelme és a speciális szerepek és felelősségek meghatározása ezeken belül tovább akadályozta az intézményfejlesztésre tett erőfeszítéseket (lásd az 58–59. bekezdést). A regionális struktúrák kialakításának lassúsága ezen a szinten néhány országban korlátozta az intézményfejlesztésre nyújtott támogatás hatókörét (lásd a 60. bekezdést).

***Általános következtetés***

67. A Bizottság dicséretet érdemel, amiért már 1998-ban a tagjelölt országok strukturális alapok kezelésére történő felkészülésére kezdte használni a PHARE-programot. Míg azonban a PHARE továbbra is fontos támogatást biztosított ezen a területen 1998–2002 között, a csatlakozás időpontjában a PHARE-programnak a vártnál kisebb hatása volt a tagjelölt országok ERFA-ra és ESZA-ra való felkészítésében annál, ahogy azt a Bizottság irányelvi dokumentumaiban tervezte, nevezetesen a PHARE 2000 vizsgálatban. Ez egyrészt a tagjelölt országok érintett hatóságainál a nem kellő mértékű intézményfejlesztésnek és a tapasztalatlanságnak az eredménye. A rendelkezésre álló időn belül nem lehetett orvosolni ezeket a hiányosságokat. A strukturális alapok hatékony kihasználása komoly kihívást jelent majd az új tagállamoknak, különös tekintettel arra a tényre, hogy 2004–2006 között megrövidítették a programozási és végrehajtási időszakot.

***AJÁNLÁSOK***

68. Jelentős igény van nagyobb intézményfejlesztési támogatásra a strukturális alapok kezelésének terén a csatlakozás után.

69. Jelentős erőforrásokat kell szentelni az új tagállamokban a strukturális alapok műveleteinek utólagos ellenőrzésére.

70. Világos stratégiát kell kialakítani azon teendők tisztázására, amelyek még szükségesek a jelenlegi és a jövőbeli tagjelölt országok felkészítéséhez a strukturális alapok kezelésére.

71. A Bizottságnak növelnie kell erőfeszítéseit, hogy a PHARE-t közelebb hozza a strukturális alapokhoz:

- A jövőbeli irányító hatóságoknak a PHARE végrehajtó ügynökség státusát adva.
- Biztosítva a szükséges segítséget a végrehajtó ügynökségeknek, hogy azok képesek legyenek az utólagos ellenőrzési rendszer keretében megvalósítani a PHARE-t.
- Bevezetve a Nemzeti Fejlesztési Terveken alapuló többéves tervezést.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. július 7–8-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében*  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
*elnök*

---

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. A PHARE létrehozására 1989-ben került sor, és a tagjelölt országoknak a strukturális alapok kezelésére történő felkészítése abban az időben még nem szerepelt a program keretbe utalt feladatok között. 1997-ben a PHARE – azzal a céllal, hogy a tagjelölt országokat a „közösségi vívmányok” mind a 31 fejezete terén felkészítse a tagságra – csatlakozáscentrikussá vált. A strukturális alapokkal kapcsolatos és a különböző tárgyalási fejezetekkel összefüggő első előkészítő projektek intézményfejlesztő jellegűek voltak, és 1998-ban indultak. Majd csak 2000-ben kezdett a PHARE különböző beruházási projektekkel foglalkozni a gazdasági és társadalmi kohézió (ESC) keretében, amelynek kettős rendeltetése volt: segítségnyújtás a strukturális alapok fogadásának előkészítéséhez, valamint kezdeti lökés kifejtése a fejlődési egyenlőségek terén. A gazdasági és társadalmi kohézió indikatív célkitűzése 2001-től kezdve az éves nemzeti programok 35 %-ára irányult. A kibővítés időigényét, és ennek alapján az előkészítéssel kapcsolatos időigényt úgy 5-6 évre becsülték.

II. Korábban egyetlen bővítési folyamat sem rendelkezett ilyen széles körű előkészítéssel a strukturális alapok terén, amelyek három előcsatlakozási eszközt vettek igénybe. A PHARE keretében az előzetes jelleggel szükséges tervezési folyamatot ösztönözték, és megteremtődött az átfogó tervezési képesség; ezek az országok már 2003 elején elő tudták terjeszteni a strukturális alapok fejlesztési tervének tervezetét, és ezáltal biztosítani tudták a strukturális alapok 2004–2006. évi időszakra szóló tervezési okmányainak a korai jóváhagyását és 2004 folyamán történő indítását. Ezt azelőtt soha nem sikerült még elérni. Noha nem került sor minden egyes korai ambíció megvalósítására a tárgyalások hirtelen felgyorsulásának eredményeként összezsugorodott időkeretben, az ESC kezdeményezése – egyebek mellett – nagyon számottevő hatást gyakorolt magukra a tárgyalásokra és az intézményi fejlődésre. Ennek eredményeként a Tanács 2002 folyamán, a strukturális törvényhozói igazítása és kijelölése alapján, a 21. fejezetre vonatkozóan be tudta fejezni a főbb strukturális alapokkal kapcsolatos tárgyalásokat. Az ESC második célkitűzése a következő volt: „...kezdeti eredmények elérése a fejlődési egyenlőségek terén” a figyelem összpontosítása és az erőfeszítések koncentrálása révén. Bármiféle szándékosan diffúz megközelítés nagyon gyenge tanulási modell lett volna, és ennek a hangsúlyozására már a kezdet kezdetén sor került: „Sem nem lehetséges, sem nem bölcs dolog a kifejlesztendő strukturák és eszközök teljes területét próbának alávetni” (2000. évi PHARE Review).

III. Már a kezdet kezdetén látni lehetett, hogy a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS) biztosítása és a több évet átfogó tervezés „legalább 2002-ig nem kezdődhet meg” (2000. évi PHARE Review). Kiszivárgott, hogy 2002 lesz az az év, amikor a tárgyalások befejeződnek, és ebből adódóan, törekvés volt a rendelkezésre álló időkeret zsugetására. Az EDIS összetett és időt igénylő folyamat, nem pedig egy adott időpontban lezajló esemény, és az egyes országok már évek óta tevékenykedtek a folyamat kialakítása érdekében. Az utólagos ellenőrzésre való áttérés meghatározó tényezője túlnyomórészt az, hogy a csatlakozó országok gyakoroljanak „tulajdonjogot” a folyamat fölött, hogy megteremtsék a biztonságos irányításra és ellenőrzésre vonatkozó saját rendszerüket. A segélyprogramok során

felmerülő nehézségek főleg annak a tanulási folyamatnak voltak a következményei, amellyel az egyes országoknak meg kellett birkóznia. Ennélfogva tehát ezek a nehézségek nem a Bizottság által gyakorolt (előzetes vagy utólagos) ellenőrzés típusával voltak kapcsolatban.

IV. Habár az a célkitűzés, hogy a PHARE nemzeti programjainak megközelítőleg a 35 %-át az ESC területére kell előirányozni, indikatív jellegű volt csupán, amelyet „rugalmasan, országonként eltérő módon kell alkalmazni” (a PHARE-irányelvekről szóló 1999. évi határozat), a 2001–2003. évi adatok azt mutatják, hogy sikerült tartani az átlagosan 35 % körüli előirányzatot. A közigazgatási és igazságügyi képesség cselekvési programja következtében 2002 folyamán előállott néhány százalékos visszaesést a 2003. évi előirányzatok teljes egészében kárpótolták. Más horizontális fejezetekben emellett beruházási és intézményfejlesztési előirányzatokra is sor került, amelyek a strukturális alapok igazgatására való felkészülés terén közvetett hatással voltak. 2003-ban, amely kívül esett már az ellenőrzési időszakon, számottevő figyelem-összpontosításra került sor az ESC területén. Számos országban a számukra előirányzott 2003. évi alapoknak jóval több mint 35 %-át szentelték az ESC keretében megvalósuló beruházásoknak. Az átlag 39 % volt.

V. A Bizottság igyekezett ösztönözni az intézmények területén történő előrehaladást, a PHARE Twinning és ESC programok beindítására pedig jóval a regionális politikával, pl. a kifizető és irányító hatóságok kijelölésével kapcsolatos tárgyalások bezárásának a követelményeire vonatkozó végső döntés meghozatala előtt sor került. Az egyes országokban ez a folyamat elhúzó politikai vitákat eredményezett, de a PHARE segített felgyorsítani a tárgyalások későbbi sikere szempontjából fontos megoldásokra, és nem kevésbé a strukturális alapok fogadásának előkészítésére vonatkozó tárgyalásokat.

VI. Még ha nem is minden kezdeti ambíciót sikerült elérni a tárgyalások hirtelen felgyorsulása révén leszűkült időkeretben, ez főként azoknak a belső nehézségeknek és késedelmeknek volt a következménye, amelyek a strukturális alapok kezeléséért felelős jövőbeni intézmények kijelölése terén voltak tapasztalhatók. Kétségtelen, hogy bizonyos esetekben egyes intézmények elégtelen stabilitása is számottevően akadályozta az előcsatlakozási segítség előkészítésének a hatását. Mindazonáltal mind a mai napig érvényes bizonyíték van arra, hogy a fő célkitűzéseket igenis sikerült mind ez ideig példa nélkül álló módon elérni, amint az a tárgyalások során, a nyomon követő utólagos jelentésekből és az összes későbbi programozási fejleményből is kiderült.

VII. Csatlakozásuk után az új tagállamok, a programok hatékony kezelésének segítése céljából, továbbra is jelentős közvetlen támogatásban részesülnek a strukturális alapokkal foglalkozó főigazgatóságoktól, csakúgy mint ahogyan az a programok, valamint a programok teljesítésével és igazgatásával foglalkozó rendszereik kialakítása során történt. A megszerzett tanulságok figyelembevételére máris sor került; a Bulgária és Románia részére kialakított útvonaltervek, csakúgy, mint a módosított 2003. évi PHARE-irányelvek, már világosan körvonalazzák a megvalósulás alatt álló stratégiát. Az utólagos ellenőrzés felé történő haladással a végrehajtó ügynökségek vonatkozásában a folyamat ezzel ellentétesen alakul. A PHARE-ügynökségeknek – hogy ne vesszen el az általuk korábban megszerzett szakértelem – a strukturális alapok igazgató és végrehajtó testületeivé kell válni (vagy ezekbe

a testületekbe kell integrálódni). A legtöbb új tagállamban teljesen ez a helyzet alakult ki, amikor a struktúrát, vagy legalábbis a személyi állományt áthelyezték az igazgatással és kifizetésekkel foglalkozó ügynökségekhez. A pozitív kísérleti tapasztalatokra építve, 2003-ban felülvizsgálták a PHARE-irányelveket és a 2004. évre vonatkozó tervezési útmutatót, hogy az ESC területén bevezetésre kerülhessen a több évet átfogó tervezés és – ahol az alkalmazható és megvalósítható – intézményfejlesztés is.

## INTRODUCTION

4. In 1997 and 1998 a Special Preparatory Programme was originally conceived as a horizontal EUR 60 million programme. Subsequently substantial additional funds were made available and implemented under National Programmes, in line with the general policy of moving from multi-country/horizontal programming to national programming.

7. The PHARE Guidelines Decision of 1999 stipulated that „the split of around 30 % for institution building and around 70 % for investment is indicative only. These proportions had to be applied with flexibility on a country-by-country basis, giving priority to the needs arising in the field of institution building”. Consequently this flexibility was established under law.

8. „Moving to Structural Funds” was also indicated in the 2000 Review as a broad challenge to which all components of PHARE would have to contribute. Consequently, the ESC was a significant but only one of the several avenues of approach.

9. The PHARE Review (point 5.1.1) set ESC objectives as follows: „(1) to strengthen the countries’ programming and administrative capacities through institution-building support across their entire national territories so that they may absorb the Structural Funds upon accession; (2) to use investment in support of institution building and, closely coordinated with it, to begin to make an impact on development disparities and to allow pilot testing of integrated development programmes similar to Objective 1 and Community Initiatives at national and/or regional level (...)” Concerning investment support, the Review and programming documents prescribed focus and concentration in order to ensure impact. While acknowledging the limits on reducing wide development disparities, these documents did not establish a hierarchy of objectives.

10. The PHARE Review stated: „PHARE is pushing for maximum impact from its investment support budget in this area...” consequently the aim was to devote approximately 35 % of countries’ PHARE national programmes to economic and social cohesion support. Thus this aim was directly related to the other „impact” objective in the PHARE Review and not to the objective of „moving to Structural Funds” as such.

## THE OVERALL APPROACH OF USING THE PHARE PROGRAMME TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS

15. Concerning the twofold objective of PHARE ESC, see reply to paragraph 9.

As Structural Funds (SF) operate under shared management and PHARE under decentralised implementation, legal and financial procedures are different and „learning by doing” would be thereby constrained. This is why the PHARE Review referred specifically to „pilot testing” of SF-type measures. Thus even if design modalities could be aligned, implementation would still have to comply with external aid Financial Regulation requirements.

16. Outside the limits mentioned in paragraph 15, the use of PHARE institution building for Structural Funds preparation was not problematic. PHARE is a flexible, general external assistance instrument, within which it is possible to combine investment and institution-building actions as well as partial alignment with other instruments. In the interests of sound financial management it was prudent to remain within the established evolutionary approach of PHARE involving gradual and controlled progress from centralised to decentralised with *ex ante* control, to fully decentralised management systems.

17. In the late 1990s the decision to establish only two new pre-accession instruments reflected a complete consensus and was fully endorsed by the European Parliament and the Council. It was evident in 1999 that the scale of the preparations required was enormous and the demands on the administrations of the candidate countries were considerable. They were unable to take on the challenge of a sophisticated multiannual planning exercise coupled with complex implementation arrangements as well as support a second movement to the *ex post* control arrangements as apply in the Structural Funds regulation. Therefore it was prudent to opt for a more phased approach under PHARE in order to avoid overloading the limited resources of the candidate countries as well as avoiding a potential interruption of pre-accession assistance delivery.

18. Only the ESC (approximately 35 %) component of PHARE National Programmes was deemed to support Objective 1 ERDF and ESF-type projects. Implementation of PHARE and coordination of all pre-accession assistance has been the competence of DG Enlargement. However, as provided in the Communication COM(97) 112, since 1998 closer cooperation with Commission services responsible for regional structural policies was established. The involvement of Structural Funds Directorates-General in ESC programming has been substantial. Since inauguration of preliminary National Development Plans (PNDPs), prepared by candidate countries in late 1999, all concerned services contributed to their assessment and implementation. In particular, the Regional Policy DG was

systematically involved in annual ESC programming and in programming missions. A high degree of coordination between all services was ensured in the negotiations on Regional Policy (Chapter 21) and in the context of Council Coordination Regulation of 1999.

19. Concerning the twofold objective of the ESC, see paragraph 9. The method followed aimed at introducing, in a phased manner, effective ESC programming to move progressively towards the full approach used in Objective 1. In this context, the dynamic impact of the negotiations has to be underlined. In 1999, the perspective was to use most of the 2000 to 2006 period to progressively move towards the SF approach. This perspective was changed by the Nice and Laeken European Councils.

20. The Structural Funds Regulation (EC) No 1260/1999 prescribe that Member States, irrespective of their regional structure, shall submit a draft Single Programming Document (SPD) when the Community allocation is less than EUR 1 000 million. For Community allocations above this threshold, the choice between Community Support Framework/Operational Programmes or Single Programming Document is to a large extent left to the Member State. In addition, in 1999 in most applicant countries the NUTS classification was not yet established. And in 1999 no one knew what geographical set-up was going to be implemented for Structural Funds upon accession and when this was going to happen.

21. To facilitate the introduction of ESC and in accordance with the principles of focus, concentration and impact (see reply to paragraph 9), ESC investment support was limited to target regions while institution-building support covered the whole country. This regionally focused approach was implemented only in 2000 (the first year of ESC programming). In the context of the progressive move towards the Objective 1, this approach was widened in 2001 ESC programming (see the PHARE Review) where the possibility to have sectoral schemes at national level was introduced. In particular, smaller countries had the option to implement only sectoral schemes at the national level. While the county level regions were likely not to perform Structural Fund managing authority's functions, they would almost certainly perform Structural Fund intermediate body's functions (see paragraph 25). Thus, experience acquired in implementing ESC measures would not be lost.

22. Building on the lessons learned in 1994 to 1999, in the 2000 to 2006 period Member States substantially expanded the share of regional programme versus sectoral (national) programmes. This trend was massive in larger countries with a regionalised structure. Despite their essentially centralised administrative structure, 47 % of the 2000 to 2006 Structural Funds in Portugal are implemented through Regional Programmes and 34 % in Greece. Ireland is a special case. In 1994 to 1999 Ireland had still a fully centralised administrative structure, thus 100 % of Structural Funds were implemented centrally. For the 2000 to 2006 period two regions were newly

created and 31 % of Structural Funds will be implemented through Regional Programmes. Concerning acceding countries, the Commission's approach to recommending sectoral programmes was mainly dictated by the aim of simplifying a very short (less than three-year) Structural Funds programming period (see paragraph 23).

23. Only in 2001, when it became clear that the Structural Funds programming period was going to be very short (three years), did DG Regional Policy propose to the countries not to have individual Regional Operational Programmes (contrary to current practice in Member States) but one integrated Regional OP (IROP) covering all regions. Thus, for example, the IROP in Poland covers all 16 regions. There was eventual agreement with the countries that IROPs be managed centrally, but focusing on measures to be implemented in individual regions by relevant regional authorities.

24. After a first year (2000) where ESC investment was limited to target regions (to facilitate its introduction), as indicated in paragraph 21, DG Enlargement introduced ESC sector schemes at national level for small (NUTS II) countries. For larger „regionalised” countries, sector schemes could co-exist with the regional approach (see PHARE 2000 Review). As indicated in paragraph 21, it was a phased move towards the introduction of an Objective 1 approach.

25. Experience shows that even in the case of centrally managed Operational Programmes, regional bodies still have an implementation role to play. Thus PHARE institution building to strengthen programming and administrative capacity was done at both central and regional level. On the other hand (as explained in paragraph 9), the principles of sound financial management (economy, efficiency, effectiveness) required ESC investment support to be focused and concentrated to ensure impact. And as highlighted in the PHARE Review, it was neither feasible nor wise to pilot test all regional structures by spreading limited resources across too many programmes.

26. The 1999 Guidelines Decision stipulated that: „project selection and monitoring remain the responsibility of the ministries/administrations directly benefiting from assistance” and „as far as possible, of sustainable institutions which will be responsible for management and implementation of Community funds upon accession, particularly the structural funds”. Thus, where capacity existed there was an IA each for Regional Development, ESF, SMEs and CBC (e.g. in Poland). It is also worth mentioning that the Guidelines stipulated „institution building (IB) activities will be focused on the weaknesses identified at the central, regional, and local level particularly in view of the increased emphasis to be given to economic and social cohesion”.

27. ESC objectives (see paragraph 9) were not conflicting and, as quoted in paragraph 24, the „target region” approach for investments was followed only in the first year of ESC programming (2000). While institution-building support for preparing for Structural Funds covered the whole country (both at central and regional level), ESC investment support, given its limited resources, had to be concentrated on a few priorities to have an impact as well as to ensure compliance with sound financial management principles. This was an essential lesson for the nascent programming structures and was a vital complement to the preparing for Structural Funds objectives.

28. The preparatory process was not static but dynamic and determined by the wider regional policy negotiations strategy (including common position papers). This strategy included the responsive and evolving policy framework of the progress reports and resulting accession partnership priorities which underpinned the Commission decision to make PHARE ESC investment available under conditions of slow designation of managing structures and insufficient institutional stability. However, this approach was justified by the outcome of the negotiations in terms of both actual results and timing.

#### PHARE PROCEDURES

29. See reply to paragraph 17.

30. The 1999 Coordination Regulation stipulated that the management of pre-accession assistance aims to be gradually decentralised, taking account of management and control capacities. This approach involved first the Decentralised Implementation System (DIS) and then the Extended Decentralised Implementation System (EDIS) which both facilitates the phasing out of PHARE as indicated in the 2002 Communication and allows the countries to operate with ex-post controls.

Even though the Coordination Regulation of 1999 did not make the process mandatory for the countries, already in 2000 the Commission elaborated guidelines on preparing for EDIS (see Commission working document Preparing for Extended Decentralisation of the PHARE and Ispa Programmes). This Working document, which included checklists on the control standards expected to be attained for EDIS, was distributed to all countries already also in 2000. In 2001, the Roadmap to EDIS for Ispa and PHARE was prepared and sent to the countries, giving a step-by-step methodology for realisation of the conditions set out in the Coordination Regulation. Both the Working documents and Roadmap were sent by joint letters from the Regional Policy and Enlargement DGs underpinning the strong coordinated approach maintained for PHARE and Ispa programmes. The PHARE Review affirmed that „decentralisation cannot start before 2002 at the earliest” and it will not be implemented „unless clear preconditions have been met and the necessary financial and human resources are in place”. Thus while earlier EDIS would have indeed been desirable, in the reduced timeframe it proved not to be feasible.

31. In 2001 considerable pressure was brought to bear on the countries on the need to move towards EDIS, culminating in a seminar at ministerial level in February 2002 with both the Commissioner and the Director-General responsible for Enlargement as well as senior management from the Regional Policy and Agriculture DGs. During 2002, after the accession target dates were set at the Laeken European Council, a formal requirement governing EDIS was stipulated in the Act of Accession and actions already initiated were accelerated. High-level Working Groups were only one additional tool for the Commission and the countries. In parallel, continuous guidance was provided in writing as well as during joint seminars organised by the Regional Policy and Enlargement DGs. Consequently, there was no material time difference in initiating extended decentralisation for PHARE in comparison to Ispa.

33. The Commission acknowledges that introduction of the new ESC instrument in 2000 resulted in slow but progressive implementation but there is no link between introducing EDIS, due to start „at the earliest in 2002”, and initial difficulties in implementing ESC grant schemes introduced two years earlier. Initial difficulties were mainly due to the inexperienced agencies learning curve with the new „measure” mechanism. Although grant schemes meant increased work for Delegations (*ex ante* approval of Call for Proposal and Guidelines for Applicants), according to external aid rules (decentralised), evaluation of project applications submitted for funding is not done by Delegations but by national authorities. Delegations give a global endorsement to the evaluation report and the final list of award proposals prepared by national authorities, not an approval to each individual grant contract.

Initial difficulties were mainly due to the learning curve those countries had to undergo with this new „measure” mechanism.

34. Administrative weaknesses and lack of inter-ministerial coordination were a reality in 1999. Therefore, the requirements for the Preliminary National Development Plan (whose drafts had to be submitted by October 1999), while mirroring the Objective 1 requirements, including the partnership approach, were relatively straightforward. The Preliminary National Development Plan (PNDPs) were conceived as a first step of an on-going process which would develop over time into the type of NDP required for Structural Funds inside the EU. The PNDPs fulfilled a double role of being the key steering documents for programming ESC while at the same time being the forerunners of Structural Funds Development Plans. In late 2000, countries were requested to review and to develop their PNDPs by the end of 2001, to take into account the observations from the Commission on the first generation of PNDPs and to incorporate the lesson learned with the 2000 ESC programming exercise. Revised PNDPs, which were jointly passed by DG Enlargement and Structural Funds DGs, paved the way for the Structural Funds Development Plans and programming documents which were subsequently prepared by acceding countries in the course of 2002 to 2003.

35. The PHARE Review identified multi-annual programming (on the basis on strengthened National Programmes for the Adoption of the *Acquis* and PNDPs) as a medium-term task that, under certain conditions, could have been operational from 2002 onwards. A multiannual approach in the context of PHARE CBC was easier to implement given the limited scope of the programme and its complementary nature of a programme conceived to work, since its outset, with Interreg (a programme with multiannual programming) at the EU-CC borders. As of 1999, the further alignment with Interreg meant that Joint Programming Documents in a multiannual perspective (although only indicative: for PHARE those allocations have to be decided on an annual basis) were adopted to cover the 2000 to 2002 period and revised in 2003.

36. Co-financing requirements are in all PHARE investment project fiches since 2000. As preparations for accession imposed a considerable financial burden on candidate countries, both joint and parallel co-financing was permitted under PHARE. Even though PHARE is bound by annual financing decisions, both co-financing forms clearly require multi-annual budgetary planning of co-financing by the countries.

#### FUNDING AND IMPLEMENTATION OF PHARE PROGRAMMES TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS

37. The Special Preparatory Programme (SPP) was originally conceived as a horizontal multi-country programme but in 1998, in line with general policy on reducing horizontal actions, it was phased out. As of 1999 SPP-comparable activities were incorporated into the National Programmes, mainly through institution building support.

39. The indicative objective of allocating approximately 35 % of PHARE national programmes to ESC was „to be applied with flexibility on a country-by-country basis” (PHARE Guidelines Decision 1999). In 2003 there was a deliberate focus on ESC to compensate for the need to concentrate on building administrative and judicial capacity in 2002. Several countries devoted well over 35 % of their 2003 funds to investment in ESC. The average was 39 %.

40. In Bulgaria the 2000 programme was committed in late 2000 with a contracting deadline of end-2002. Similarly, the 2001 programme was committed in late 2001. By late 2001, little of the 2000 ESC had been contracted as the authorities coped with the new instrument including grant schemes. At this stage the implementation difficulties referred to had not emerged and there was therefore no reason to reduce ESC allocations. When difficulties did emerge in 2002, the Commission acted responsibly by reducing allocations for that year. Despite the difficulties indicated, contracting losses for 2000 and 2001 were limited.

2000 was the first year of ESC and the total for ESC accounted for 23 % of the National Programme. In 2000 the ESC share of the total rose to 45 %. In 2002 and 2003, given limited capacity, the allocation was reduced to allow earlier commitments to be contracted. The totals were 15 % and 12 % respectively. It is in any case much more meaningful to look on a multi-annual basis, rather than focus on the annual variances. Overall, since introduction of ESC, 23 % of the National Programme has gone to ESC, under the 30 % indicative target, but this is reasonable for a country much further from accession than most other recipients and still developing its capacity.

41. Until 2002, most Structural Funds' national structures were not yet designated. Consequently it was difficult to support them. In 2000 and 2001, the Commission was already pushing for progress by making PHARE ESC investment decisions under conditions of acute institutional uncertainty. However, this enterprising approach was in the end vindicated by the outcome of the negotiations in terms of both actual results and timing. As it turned out, the timeframe was approximately halved but nevertheless there was still some time available for actual ESC implementation. However, for institution building such an approach is more difficult and actions were focused on areas where the least uncertainty existed.

42. An evolutionary approach is not an inconsistent one. The programming approach followed in 2000 was evolutionary for the pre-accession period, moving towards the full Structural Funds approach (i.e. thematic and regional programmes covering the whole national territory) as quickly as was feasible. Concerning the regional versus sector approach, see replies to paragraphs 9, 21 and 24. The change in ministries responsible for drafting PNDPs and subsequently NDPs followed the designation of authorities responsible for SFs which took place late in the process (2002).

43. As highlighted in the reply to paragraph 33, the countries were not familiar with ESC projects, and namely with their implementing tool: ESC grant schemes. This required a learning process which, although causing delay in the implementation, was a valuable building block essential for future Structural Funds implementation. In regard to Bulgaria, the Commission agreed with the Court's observations in September 2002 and corrective measures were taken.

44. In keeping with its objective to prepare for Structural Funds, PHARE ESC investments closely mirrored ESF and ERDF-type investments. Under the latter, investments in basic economic infrastructure are fully eligible if they help to increase the economic potential of the regions, thus supporting the productive environment. In other words, improving the standard of the infrastructure is a basic pre-condition for any economic and social development.

45. The 1999 Project Preparation Facility (PPF) was the only horizontal multi-country programme of its type. In line with the general policy of moving from horizontal/multi-country programming to national programming, candidate countries were urged to establish PPFs within their national programmes (including for developing a pipeline of projects for the Structural Funds). However, if candidate countries decide that sufficient investment in building up a project pipeline has been done, that is their prerogative.

46. See also replies to paragraphs 33 and 43. The Commission is of the view that initial data indicating a disbursement rate of almost 72 % for 2000, the first year of the new ESC instrument, at the end of 2003 is under the circumstances a good performance. Not surprisingly, start-up difficulties indeed revealed administrative capacity constraints. However, this did not slow down efforts to improve capacity but in fact contributed to speeding them up. This was evident in the 2002 Accession Partnerships priorities and Action Plans for Administrative Capacity, including for ESC institution building, which averaged about 6 % of national programmes. Consequently, during the audit period most countries allocated more of their programmes to institution building.

47. The drafts of the first generation of PNDPs were due to be submitted to the Commission by the end of October 1999 with or without Twinning assistance in order to facilitate ESC programming in 2000. However, Twinning had a significant impact on the revised (second generation) PNDP submitted in 2001 (see paragraph 34).

48. Any impact on implementation of pilot projects of the clarification or modification of procedures was quite marginal in comparison to other fundamental factors identified in the report i.e. institutional uncertainty and weaknesses on the part of the administrations as outlined in observations 51 to 60.

49. Start-up problems are almost inevitable with any new initiative, and this was also the case with the PPF facility. Indeed due to weak administrative capacity in one country, the Head of Delegation decided on derogation from the standard tendering period. However no tendering rules were „broken” in the sense of an irregularity. The reasons for derogation were justifiable and documented.

50. Twinning delays in a particular selection of Member State partners were invariably due to the slow designation of ministry and implementation agency responsibilities which only took place under the pressure of the negotiations. The Commission could not interfere in the internal political processes of the candidate countries while these issues were being resolved. Both in terms of its ESC investment decisions and institution-building actions, the Commission was pushing the limits of what was feasible and possible.

51. See replies to paragraphs 33 and 43. Commission Delegations played a great role in contributing to improving the quality and soundness of the grant schemes-related documents and procedures, thus contributing to the learning process that candidate countries had inevitably to go through.

52. Given that only the first year of ESC (2000 projects) are finishing implementation, the evidence available makes it difficult to base reasonable doubts on such limited data as well as taking into account the fact that countries had competing priorities in their preparations for accession.

#### **RESULTS OF INSTITUTION-BUILDING PROJECTS TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS**

56. As was established in the Court's Special Report on Twinning, this instrument improved significantly after its start-up phase and general conclusions cannot be drawn from difficulties in the start-up phase prior to the Commission's own evaluation of the instrument and remedial measures taken.

57. To the limited extent that the respective roles of Twinning pre-accession advisers and consultants were not defined, this was a project management operational problem shared by the country administrations (mainly) and Member State project leaders responsible for these projects (and is addressed in the various replies in the Court's Twinning Reports).

58. Candidate countries were requested repeatedly to designate authorities at earlier dates but internal political constraints prevented them from so doing, which was only resolved in the final stages of the negotiations as the Court indicates in several observations above. However, thanks also to the PHARE ESC approach (PNDPs), overall planning capacity was established and allowed candidate countries to submit their draft SF Development plans in early 2003 (in order to assure timely approval and launch in 2004 of CSFs+OPs and SPDs). These plans were also approved in 2003 and this was an unprecedented achievement.

61. As highlighted in replies to paragraphs 9, 25 and 27, IB was used on the whole territory, at central and regional level, for preparing the structures due to manage the ESC, whereas, as the PHARE Review stipulated: „PHARE investment support in the ESC must be focused on a few priorities if it is to have an impact. It is neither feasible nor wise to pilot test all structures and instruments that will be developed through IB. This concentration requires a discipline on programming to ensure that resources are not spread too thinly across too many programmes”. This was in accordance with the SFM principles of economy, efficiency and effectiveness.

## CONCLUSIONS

63. Given that assisting preparations for Structural Funds was always only one of the ESC objectives and that the Commission has met the aim of delivering around 35 % of total financing for national programmes in the form of investment in the ESC, complemented by considerable related institutional building, results are consistent with the the original timeframe. It is questionable as to whether arrangements similar to Sapard and ISPA (effectively a fourth instrument) would have served better. It is also highly doubtful as to whether countries stretched to their limits by accession preparations could have sustained a second full decentralisation process without major disruptions in assistance delivery. Great progress was achieved in the context of a compressed timeframe determined by the pace of the negotiations and not defined at the outset. Overall planning capacity was established and allowed these countries to submit their draft SF Development Plans in early 2003 (and gain approval in 2003). This was never achieved before. The focus, concentration and impact standards of ESC were never at odds with the Structural Funds objective. A more diffused deployment of the limited resources would have provided a bad example of management of Community funds. The Commission considers that an overall evolutionary strategy did exist (Progress Reports and resulting Accession Partnerships) on which the PHARE programme including ESC was based. Most of the ESC contribution to this overall strategy continues as most ESC investment is being delivered beyond the audit period.

64. Modified PHARE procedures mirrored ERDF and ESF measures to the maximum extent allowed by the external assistance provisions of the Financial Regulations. Progress beyond the legal limits thereby imposed was impossible. On EDIS, the PHARE Review stipulated that decentralisation could not start before 2002 at the earliest due to the preparation needed to ensure adequate management and financial control systems were in place and operational. The legal obligation to move to EDIS only arose in the Act of Accession after the timeframe was compressed by the acceleration in the negotiations. In addition there was no legal or other procedural link between the introduction of EDIS starting at the earliest in 2002 and the initial difficulties encountered in the implementation of grant schemes introduced in 2000.

These initial difficulties were mainly due to the learning curve countries had to undergo with this new mechanism similar to ERDF/ESF measures (see also reply to paragraphs 28 to 36).

65. Given the legal flexibility of the PHARE Guidelines, allocations were relatively high. In 2001 to 2002, on average, ESC investment accounted for almost 37 % of national programme financing (see 38), in line with the aim in the 2000 PHARE Review. The indicative (i.e. suggestive, it was not a minimum requirement) 35 % ESC allocation was „to be applied with flexibility on a country-by-country basis” (PHARE Guidelines Decision 1999). Consequently, seven out of ten countries chose to allocate less than 35 % to the ESC and, as a result, more to other Accession Partnership priorities. Three large countries allocated substantially more to the ESC, thereby raising the average to 37 %. In addition, the ESC institution building has accounted for about 6 % of the entire national programme financing, on average, over the same period, bringing total average allocations to well over 40 % annually. Consequently, it is not clear how ESC allocations have been insufficient in either individual countries or in overall terms.

67. Even if not all initial ambitions were realised within a timeframe reduced by rapid accelerations in the negotiations, this was primarily due to the inherent difficulties and delays in designation of the future institutions responsible for managing structural funds. In certain instances, insufficient stability of some institutions indeed significantly impeded the impact of preparatory pre-accession assistance. Nevertheless, the evidence to date is that the main objectives were indeed realised, as reflected in the negotiations themselves and follow-up monitoring reports and in all subsequent programming developments to an extent never achieved before. Meanwhile, the majority of ESC and related institution building programmes continue to deliver assistance beyond the audit period and the prognosis for the SFs is positive.

## RECOMMENDATIONS

68. After accession the new Member States will continue to receive a great deal of direct support from the Structural Funds Directorates-General to help them to manage programmes effectively, just as they have in framing the programmes and designing their delivery and management systems.

69. The new Member States have all set up audit services to fulfil the financial control requirements laid down by Regulation (EC) No 438/2001 and the Commission will ensure that these begin work immediately and will itself monitor and test these systems.

70. The lessons learned are already being taken into account and the Bulgaria and Romania Roadmaps together with the revised PHARE Guidelines already outline the strategy underway.

71. Designation of implementation agencies is a sovereign decision for the candidate countries themselves and the Commission has no mandate to dictate such a decision. Actually, in the progression of EDIS accreditation, the process is the other way round. PHARE implementing agencies, in order not to lose the experience they acquired, should become (or be integrated into) the SF managing and implementing bodies. In the context of the Roadmaps for Bulgaria and Romania, and in the light of the considerably enhanced amounts that will be available, both

countries were invited (and have agreed) to implement EDIS two years before accession. This will be monitored through the High-level Working Group process and all projects in the 2004 national programmes are being designed for implementation under EDIS. The PHARE Guidelines have been revised and the Programming Guide for 2004 has already been revised to introduce multi-annual planning for ESC and, where appropriate and feasible, also for institution building.

---