

REX/096
"HERANFÜHRUNGS-
FINANZHILFEN"

Brüssel, den 19. September 2002

STELLUNGNAHME
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema:
Die Heranführungsfinanzhilfen
Phare, ISPA und SAPARD

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2002, gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Die Heranführungsfinanzhilfen Phare, ISPA und SAPARD".

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 5. September 2002 an. Berichterstatter war **Herr Walker**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 393. Plenartagung (Sitzung vom 19. September 2002) mit 23 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Einleitung**

1.1 Im Rahmen ihrer Heranführungsstrategie stellt die Europäische Union den Bewerberländern unterschiedliche Finanzhilfen zur Verfügung. So erhalten die zehn mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) einerseits direkte Finanzhilfen aus den Gemeinschaftsinstrumenten Phare, ISPA und SAPARD, andererseits nehmen sie an Kofinanzierungsvorhaben der Europäischen Investitionsbank (EIB) und internationaler Finanzinstitutionen teil. Die übrigen Bewerberländer – Zypern, Malta und die Türkei – erhalten zwar keine Phare-, ISPA- oder SAPARD-Hilfen, können jedoch EIB-Kredite, einschließlich der im MEDA-Programm vorgesehenen 6,42 Mrd. EUR großen EIB-Fazilität für die Mittelmeerländer, in Anspruch nehmen. Darüber hinaus können die Bewerberländer über die Ermöglichung der Teilnahme an EU-Programmen (wie Erasmus, Sokrates und Leonardo) und der Mitarbeit in den entsprechenden Stellen und Ausschüssen nützliche Erfahrungen sammeln.

1.2 Das Phare-Programm besteht seit 1989. Es unterstützt die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) und ist auf den Verwaltungsaufbau ausgerichtet – den Ausbau der Kapazitäten für die Umsetzung des *gemeinschaftlichen Besitzstandes* in den Beitrittsländern. Die Europäische Union stellt mithilfe dieses Programms Sachverständige für kurzfristige Beratungen und in Form von Patenschaften – einer längerfristigen Entsendung von Bediensteten aus den Ministerien der Mitgliedstaaten, den Gebietskörperschaften, den öffentlichen Einrichtungen und den Wirtschaftsverbänden – zur Verfügung. Das Programm sieht ferner Investitionshilfen vor, die die Beitrittsländer bei der Umsetzung des *gemeinschaftlichen Besitzstandes* unterstützen sollen. Andere Zuweisungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt helfen bei der Entwicklung der Verfahren und Einrichtungen, die die einzelnen Länder im Falle eines Beitritts zur Europäischen Union insbesondere für die Umsetzung der EU-Regionalförderung benötigen. Das Phare-Programm wurde 1999 im Zusammenhang mit der unmittelbar bevorstehenden Einführung der Instrumente ISPA und SAPARD neu ausgerichtet, um ein Überlappen der Instrumente zu vermeiden und eine möglichst dichte Koordination der drei Instrumente zu gewährleisten. Phare stellt außerdem mehreren osteuropäischen Ländern Hilfen zur Verfügung, die nicht zu den Bewerberländern gehören. Im Jahr 2001 standen Mittel in Höhe von 1,620 Mrd. EUR zur Verfügung (1,590 Mrd. EUR zu Preisen von 1999).

1.3 Unter dem am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Instrument für Strukturpolitik zur Vorbereitung auf den Beitritt ("ISPA") stellt die Europäische Union den MOEL Unterstützung in den folgenden Bereichen zur Verfügung:

- Umweltmaßnahmen, mit denen diese Bewerberländer in die Lage versetzt werden, die Rechtsvorschriften des *gemeinschaftlichen Besitzstandes* zu erfüllen;
- Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität und insbesondere Maßnahmen, die aufgrund der Kriterien der Entscheidung des Rates Nr. 1692/96/EG für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) Vorhaben gemeinsamen Interesses darstellen.

Letztere beinhalten die Verknüpfung und Interoperabilität nationaler Verkehrsnetze untereinander und mit den TEN. Jedes der zuschussberechtigten Beitrittsländer hat nationale Verkehrs- und Umweltstrategien für die Gemeinschaftsförderung unter ISPA entwickelt. Die Europäische Union weist in diesem Programm jährlich 1,080 Mrd. EUR (Preisniveau 1999) für Infrastrukturbeihilfen aus.

1.4 Eingeführt wurde das besondere Beitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ("SAPARD") durch die ab 1. Januar 2000 geltende Verordnung (EG) Nr. 1268/1999. Ziel des Programms ist die Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung in den begünstigten Ländern. Unter diesem Programm gewährte Hilfen müssen als finanzielle Beiträge geleistet werden. Sie unterliegen Finanzierungsbestimmungen, die zum Teil die für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die für die Strukturinstrumente geltenden Regelungen widerspiegeln. Unter dem Programm werden den MOEL jährlich 540 Mio. EUR (Preisniveau 1999) für die Kofinanzierung von Vorhaben zugewiesen, die von den Bewerberländern auf der Grundlage der von der Europäischen Union genehmigten Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums selbst ausgewählt wurden. Zur vollkommen dezentralisierten Umsetzungsstruktur in den einzelnen Ländern gehören SAPARD-Stellen, die für die Verwaltung und Auszahlung der von der Europäischen Kommission akkreditierten und genehmigten Mittel verantwortlich zeichnen.

1.5 Unter allen drei Instrumenten wird die finanzielle Unterstützung innerhalb des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Assoziierungsabkommen mit den begünstigten Ländern unter Berücksichtigung der Gestaltung der jeweiligen Beitrittspartnerschaft gewährt. Für Phare und ISPA führt die Europäische Kommission systematische *Ex-ante*-Kontrollen durch: Dabei entscheidet der öffentliche Auftraggeber über die Beschaffung und die Auftragsvergabe und leitet diese zur vorherigen Genehmigung an die Delegation der Kommission weiter. SAPARD funktioniert unter einer *Ex-post*-Kontrolle, bei der die SAPARD-Stellen ohne vorherige Anfrage bei der Delegation der Kommission entscheiden.

1.6 Die Heranführungsfinanzhilfen verfolgen zwei Ziele:

- finanzielle Unterstützung bei der Erfüllung der EU-Standards und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und

- Vermittlung von Erfahrungen und Vorbereitung der Länder auf eine künftige, wirkungsvolle Nutzung der Struktur- und Kohäsionsfonds der Europäischen Union.

1.7 Die drei Heranführungsinstrumente sind Vorläufer der Gemeinschaftsförderung, zu denen die Beitrittsländer nach ihrem Beitritt Zugang haben: Sie erfordern den Aufbau von Verwaltungskapazitäten in den betroffenen Institutionen und die Einrichtung neuer Organisations- und Verwaltungsstrukturen. Phare dient als Vorläuferprogramm für die Strukturfonds, ISPA ist Vorläufer für den Kohäsionsfonds und SAPARD für die Landwirtschaftsfonds¹. Phare ist das einzige Förderinstrument für den Verwaltungsaufbau.

1.8 Die drei Instrumente werden von unterschiedlichen Generaldirektionen der Europäischen Kommissionen überwacht. Phare fällt unter die Zuständigkeit der GD Erweiterung, die GD Regionalpolitik ist zuständig für ISPA und die GD Landwirtschaft verwaltet SAPARD. Ferner gelten unterschiedliche Bestimmungen für die drei Instrumente. Das ISPA-Verfahren unterscheidet sich recht stark von den Regelungen für Phare, SAPARD ist hingegen völlig anders reguliert als Phare und ISPA².

1.9 Die Europäische Union fördert großangelegte Infrastrukturprojekte über Kofinanzierungsabsprachen mit der EIB und den internationalen Finanzinstitutionen, mit denen die Europäische Kommission eine Koordinationsvereinbarung unterzeichnet hat.

1.10 Zusätzlich zu den Heranführungshilfen wird die Europäische Union den neuen Mitgliedstaaten im Zeitraum zwischen 2004 und 2006 Mittel für Haushaltsausgleichszahlungen nach dem Beitritt zur Verfügung stellen, die verhindern sollen, dass diese Länder im EU-Haushalt zu Nettozahlern werden. Trotz des im Vergleich zum EU-Durchschnitt niedrigen BIP-Niveaus in den Beitrittsländern besteht die Gefahr, dass einige Länder ohne diese Zahlungen mehr in den EU-Haushalt einzahlen könnten als sie an Unterstützung erhalten würden, da sie die Beiträge zum EU-Haushalt ab dem Beitrittsdatum leisten müssten, die geringe Aufnahmefähigkeit der Verwaltungsstrukturen in diesen Ländern und die vorgeschlagene Reduzierung der GAP-Mittel werden die Höhe der tatsächlich empfangenen Finanzierungsbeihilfen beeinträchtigen.

1.11 Die nachgewiesene Fähigkeit zur Nutzung der Heranführungsfonds, und damit impliziert der wesentlich umfangreicheren Struktur- und Kohäsionsfondshilfen nach einem Beitritt, ist ein wahrscheinliches Kriterium für den endgültigen Abschluss von Verhandlungskapitel 28. Das Europäische Parlament und der Rat haben angedeutet, dass dies als ein Schlüsselindikator für die Beitrittsbereitschaft der einzelnen Länder angesehen werden sollte.

1.12 Im Zuge der Vorbereitung dieser Stellungnahme hat der Ausschuss vier Bewerberländer besucht (Bulgarien, Estland, Polen und die Slowakei). Bei dieser Gelegenheit hat er Vertreter

¹ Bericht über ein Seminar im EU-Informationszentrum, Budapest, vom September 1999. Vortrag von Herrn Alain Bothorel, Referatsleiter Phare, Delegation in Budapest.

² ebenda.

der Sozialpartner und eine große Bandbreite von Organisationen der Zivilgesellschaft angehört. **Anlage 1** enthält nähere Angaben zu den Organisationen. Außerdem haben die Mitglieder der Studiengruppe Gespräche mit Delegationen der Europäischen Kommission in den Beitrittsländern geführt. Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft in den Bewerberländern, mit denen der EWSA einen Gemischten Beratenden Ausschuss eingesetzt hat, haben einen Fragebogen erhalten. Weiterhin wurden Angaben aus Kommissionsdokumenten, von Bediensteten der beteiligten Generaldirektionen und von den Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene herangezogen.

2. Funktionsweise der Heranführungsinstrumente

2.1 Phare

2.1.1 Bei Phare handelt es sich um ein umfangreiches und höchst komplexes Programm, das für die Europäische Kommission und für die einzelnen begünstigten Länder eine große Herausforderung bedeutet. Zu Beginn war Phare auf die Bereiche öffentliche Finanzen, Landwirtschaft, Umwelt und Privatisierung ausgerichtet. Weiterhin wurde die Regionalentwicklung vorrangig gefördert, ergänzt von Programmen für grenzübergreifende Zusammenarbeit. Besonderes Augenmerk wurde ferner auf die KMU gerichtet. Fördermaßnahmen kamen im Wesentlichen als technische Hilfe daher, die Investitionsförderung war eher gering ausgebildet³.

2.1.2 Zu diesem Zeitpunkt war das Programm hauptsächlich bedarfsorientiert ausgerichtet: Die Regierungen der Bewerberländer schlugen der Europäischen Kommission Projekte vor. Solang diese den Phare-Zielen entsprachen, konnten sie für jeden Bereich oder Sektor in unterschiedlicher Höhe und für unterschiedliche Zwecke beantragt werden. Dieser Umstand führte zu einer Vielzahl kleiner komplizierter Vorhaben mit zeitraubendem Verwaltungsaufwand.

2.1.3 Im Verlauf der Planung der beiden anderen Heranführungsinstrumente wurde das Phare-Programm für seine Eingliederung in eine umfassende Heranführungsstrategie 1997 neu ausgerichtet. Die Kommission erstellte für jedes Bewerberland einen Bericht, der Bereiche mit Handlungsbedarf vor einem Beitritt aufzeigte. Diese Berichte dienten anschließend als Grundlage für die jeweiligen Beitrittspartnerschaften. Ab diesem Zeitpunkt waren Phare-Hilfen an den in den Beitrittspartnerschaften aufgeführten Prioritäten orientiert. Damit erhielt Phare eine beitriffsorientierte Ausrichtung.

2.1.4 In dieser Form bietet Phare zwei Arten der Unterstützung an: den Verwaltungsaufbau und die Investitionsförderung. Ersterer beansprucht 30% der Gesamtmittel und verteilt sich auf Patenschaften und technische Hilfe. Patenschaften beinhalten die langfristige Abstellung (für mehr als ein Jahr) eines Staatsbediensteten an eine Partnereinrichtung in einem Partnerland. Diese kann ergänzt werden durch fachmännische technische Hilfe und Ausbildungsbeihilfen. Letztere zielen auf die zur Förderung von Vorhaben für den Verwaltungsaufbau notwendige Ausstattung. Vorhaben für den

³ ebenda.

Verwaltungsaufbau sind an keine Mindestgröße gebunden, ihr durchschnittliches Volumen liegt jedoch bei etwa 1 Mio. EUR. Investitionsförderungsprojekte nehmen den Großteil der verbleibenden 70% der Mittel in Anspruch. Sie zielen vorrangig auf die Sanierung resp. Modernisierung der Infrastruktur und müssen einen Mindestumfang von 2 Mio. EUR haben.

2.1.5 Der Abschluss der Neuausrichtung des Programms nahm faktisch zwei Jahre in Anspruch. Der Europäische Rechnungshof⁴ und Vertreter der begünstigten Länder haben diesen Umstand kritisiert. Im Verlauf der Neuausrichtung mussten die betroffenen nationalen Behörden und die Delegationen der Europäischen Kommission einen erheblichen Arbeitsmehraufwand bewältigen⁵. Damit wurde eine bis heute fortschreitende Dezentralisierung eingeleitet. Unter den alten Bestimmungen mussten alle Auftragsvergaben über 500 000 EUR zur Genehmigung in der Brüsseler Phare-Zentrale eingereicht werden. Den neuen Bestimmungen zufolge können die Delegationsleiter Vorhaben bis 5 Mio. EUR bewilligen.

2.1.6 Annähernd 78% der Phare-Mittel fließen in nationale Programme, die mit jedem Bewerberland bilateral vereinbart werden. Die restlichen Mittel fließen in Mehrländerprogramme, horizontale Vorhaben und Initiativen zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (CBC-Initiativen). Nach seiner Neuausrichtung 1998 hat Phare keine neuen Mittel für Umweltvorhaben zugewiesen. Diese wurden nach ISPA ausgegliedert. Das Gleiche gilt für landwirtschaftliche Projekte, die jetzt unter SAPARD gefasst sind.

2.1.7 Der Rechnungshof hat die durch die mangelnde Abstimmung mit INTERREG verursachte beschränkte Wirkung des Phare-Programms kritisiert⁶. Ferner wurde das Fehlen wirksamer Informationsmechanismen für die Verwaltung bemängelt; die Kommission habe nicht nachweisen können, dass der Partnerschaftsprozess ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet⁷. Er wurde daraufhin einer Prüfung unterzogen.

2.1.8 Ende 1998 hatte Phare Fördergelder in Höhe von gut 5,8 Mrd. EUR zugewiesen, gegenüber einer Gesamtmittelausstattung in Höhe von beinahe 9 Mrd. EUR. Im Schnitt werden gut 95% der zugewiesenen Mittel schließlich bereitgestellt werden. **Anlage 2** enthält die länderweise Aufschlüsselung der Fördergelder, nach Zuweisung, Auftragsvergabe und Auszahlung. Derzeit laufen gut 500 Partnerschaftsprojekte.

2.2 ISPA

2.2.1 Verantwortlich für die Verwaltung der Programmplanungsphase und die Umsetzung von ISPA ist die GD Regionalpolitik. Die Delegationen der Europäischen Kommission nehmen im Verlauf der Umsetzung eine wichtige Stellung ein. ISPA ist, ebenso wie andere Heranführungs-

⁴ Sektorschreiben des Rechnungshofs zu Phare von 1999.

⁵ a.a.O.

⁶ Sonderbericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des Phare-Programms (1994 - 1998).

⁷ a.a.O.

instrumente, auf den Beitritt ausgerichtet und muss den Prioritäten der jeweiligen Beitrittspartnerschaft entsprechen. Die Mittel sind zu gleichen Teilen Vorhaben in den Bereichen Verkehr und Umwelt vorbehalten.

2.2.2 Die begünstigten Ländern müssen nationale Verkehrs- und Umweltstrategien entwickeln. Zudem müssen ISPA-Vorhaben einen Kofinanzierungsanteil aufweisen. Der Förderanteil aus Gemeinschaftsmitteln ist beschränkt auf 75% des nationalen Beitrags (in Ausnahmefällen auf 85%); eine weitere Anforderung ist eine möglichst große Hebelwirkung. Unter ISPA muss für jedes Vorhaben eine eigene Finanzierungsvereinbarung getroffen werden, eine Finanzierungsvereinbarung für das gesamte Programm (wie unter Phare) ist nicht vorgesehen.

2.2.3 Verkehrsprojekte müssen entweder eine Erweiterung des TINA-Netzes (Netz für die Verkehrsinfrastrukturbedarfsabschätzung), einen der von der Kommission vorgeschlagenen vorrangigen Korridore oder einen Anschluss an ein solches Netz zum Gegenstand haben. Vor der Projektauswahl durch die Kommission sind eine Kosten-Nutzen-Analyse und eine Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch. Insbesondere bei der Gewährleistung fortlaufender Instandhaltungsvorkehrungen muss das Projekt zudem finanziell nachhaltig ausgerichtet sein und es muss sich in die jeweilige nationale Strategie eingliedern. Bei ISPA-Umweltprojekten liegt der Schwerpunkt auf Vorhaben, von denen möglichst viele Bürger profitieren. Städtische Vorhaben sind damit tendenziell stärker vertreten. Die Mindestsumme für eine Investition beträgt 5 Mio. EUR, der tatsächliche Projektumfang kann jedoch niedriger sein, wenn mehrere Projekte zusammengelegt werden⁸.

2.2.4 ISPA beruht, wie Phare auf einer *Ex-ante*-Kontrolle. Zwar kann die Kommission von *Ex-ante*-Kontrollen absehen, würde dies allerdings nur im Rahmen des in Artikel 12 der Koordinierungsverordnung geregelten "erweiterten dezentralisierten Durchführungssystems" (EDIS) tun.

2.2.5 ISPA hat einen relativ niedrigen Umsetzungsgrad. Bei einer jährlichen Gesamtmittelausstattung in Höhe von 1 Mrd. EUR für den Zeitraum 2000 bis 2002 waren für 2000 keine und für 2001 Ausgaben in Höhe von lediglich 200 Mio. EUR zu verbuchen. Für 2002 liegen derzeit noch keine Zahlen vor. Wahrscheinlich werden sie über den Ausgaben von 2001 liegen. Die Haushaltszuweisungen für die einzelnen Länder sind in **Anlage 3** aufgeführt.

2.3 SAPARD

2.3.1 SAPARD operiert nach den Vorgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), dem Fördermechanismus für die Landwirtschaft der Mitgliedstaaten⁹. Für das Programm muss eine Zahlstelle in dem Bewerberland eingerichtet werden, die im Falle eines Beitritts für die Landwirtschaftsfonds der Gemeinschaft zuständig sein könnte. Bisher

⁸ Europäische Kommission: Generaldirektion Erweiterung, Februar 2002: "Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union und die drei Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts: Phare, ISPA, Sapard", *Bericht der Konferenz vom 5. März 2000, organisiert von der Generaldirektion Erweiterung und den Ständigen Vertretungen Schwedens und Österreichs bei der Europäischen Union.*

⁹ a.a.O.

wurden derartige Zahlstellen bis auf eines in allen zuschussberechtigten Ländern eingerichtet. Auf der Grundlage eines von den nationalen Behörden ausgearbeiteten Plans genehmigt die Kommission für jedes Bewerberland ein Programm. Dank der vollständig dezentralisierten Verwaltung ist die Kommission weder mit der Projektauswahl noch mit der Projektverwaltung befasst. Sie tritt erst bei der *Ex-post*-Kontrolle im Verlauf der Kontenabrechnung in Erscheinung (wie für den EAGFL) und stellt sicher, dass die Durchführung den SAPARD-Vorschriften entspricht. Diese Vorschriften fordern einen Kofinanzierungsanteil bei einem EU-Zuschuss bis zu 75%, in Ausnahmefällen bis zu 100% der insgesamt zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben.

2.3.2 Das Programm fördert insbesondere landwirtschaftliche Projekte und Vorhaben für die Entwicklung des ländlichen Raums, regionale Fremdenverkehrsprojekte und Projekte für die Lebensmittelindustrie. Die Empfänger sind tendenziell Privatunternehmen (häufig KMU), allerdings sind auch öffentliche Mittelempfänger involviert, insbesondere im Bereich Infrastruktur. Im begünstigten Land veröffentlicht die SAPARD-Stelle Ausschreibungen. Sie ist mit der Auswahl betraut und prüft die Kriterien gemäß den Gesamtvorschriften für SAPARD.

2.3.3 Während die ISPA-Förderung auf Regierungsebene erfolgt und an Ministerien geht, fließen SAPARD-Mittel häufig an zahlreiche andere Begünstigte, z.B. einzelne Landwirte, die häufig keine der EU-Sprachen beherrschen, und an Kommunen. Die große Zahl von Einzelfällen und das Interesse an einem möglichst großen Beitrag für den Kapazitätenaufbau haben das dezentralisierte System von Beginn an gerechtfertigt. Begünstigte Ländern müssen für die Durchführung wirksamer Kontrollen eine Verwaltung aufbauen. Es werden strenge Rechnungsprüfungen durchgeführt. Anders als bei Phare kann die Kommission die Mittel zurückfordern, sollte ein Vorhaben mangelhaft umgesetzt werden. Ebenso kann sie entscheiden, dass der jeweilige Betrag gegen andere fällige Zahlungen aus einem anderen Gemeinschaftsinstrument aufgerechnet werden kann.

2.3.4 Obwohl das Programm erst im Mai 2001 mit der ersten Entscheidung zur Übertragung der Verwaltungskompetenz angelaufen war, betrug die Summe der Auszahlungen gegen Jahresende etwa 30 Mio. EUR bei einer Gesamtmittelausstattung von mehr als 1,5 Mrd. EUR für den Zeitraum von 2000 bis 2002. Zwei Drittel der gesamten Gemeinschaftsbeteiligungen wurden Polen und Rumänien zugewiesen. Die Haushaltszuweisungen für die einzelnen Länder sind in **Anlage 4** aufgeführt.

3. Entwicklungen bei den Heranführungsinstrumenten

3.1 Die Kommission hat fünf Schlüsselaktionen für die Arbeit der Heranführungsinstrumente ausgemacht¹⁰:

- Die Programmplanungs- und Verwaltungskapazitäten in den MOEL müssen mithilfe des Verwaltungsaufbaus und damit verbundener Investitionen gestärkt werden, für die Erprobung von Konzepten für Ziel 1-Maßnahmen sind Pilotphasen notwendig.
- Nationale Entwicklungspläne müssen gestärkt werden.

¹⁰ Phare Annual Report 2000 (Phare Jahresbericht 2000).

- Eine angemessene Mischung nationaler und regionaler Vorhaben wird von den Bewerberländern festgelegt.
- Das programmorientierte Konzept wird ausweitete und das Management solcher Maßnahmen gestärkt.
- Im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird die **Programmplanung für grenzübergreifende Maßnahmen** den nationalen Entwicklungsplänen folgen und sich Richtung **INTERREG** bewegen.

3.2 Im Zuge der laufenden ausweiteten Dezentralisierung werden alle Phare-Mittel über eine zentrale Einrichtung in den MOEL – den Nationalen Fonds – geleitet. Der nationale Anweisungsbefugte wird gegenüber der Kommission die volle Verantwortung und Haftung für den Einsatz der Mittel übernehmen.

3.3 Die neuen Durchführungsverfahren berücksichtigen die langjährigen Erfahrungen mit der Umsetzung des Phare-Programms, insbesondere die Lehre, dass eine begrenzte Anzahl von Kompetenzzentren gewährleistet sein muss, die für den Umgang mit diesen Mitteln verantwortlich sind¹¹. Dabei handelt es sich um eine zentrale Voraussetzung für die volle Übertragung der Zuständigkeiten für Ausschreibungen und Auftragsvergaben von der Kommission auf die Bewerberländer.

3.4 Phare entwickelt sich jetzt von Einzelprojekten in Richtung eines stärker programmorientierten Ansatzes. Dieser Umstand sollte eine weitergehende Angleichung der Phare-CBC-Programme an die Strukturfondsvariante dieser Programme (INTERREG) mit sich bringen.

3.5 Die Übernahme der INTERREG-III-Leitlinien durch das Phare-Programm hat für zusätzliche Orientierung bei der Ausarbeitung und Unterbreitung gemeinsamer Phare-CBC/INTERREG-Programmplanungsdokumente für die Grenzregionen zwischen der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Ländern im Zeitraum von 2002 bis 2006 gesorgt.

3.6 Für die Haushaltslinie für Fonds für Kleinvorhaben wurden Mittel innerhalb von Phare-CBC bewilligt. Diese sind jetzt an allen Grenzen eingerichtet¹².

3.7 Die Aktivitäten von TAIEX (Amt für Informationsaustausch über technische Hilfe) haben deutlich zugenommen¹³.

3.8 Es wurde der Bedarf für ein neues, mittelfristiges Instrument für die Überbrückung der Lücke zwischen dem langfristig angelegten Patenschaftsprozess und der kurzfristigen TAIEX-

11 ebenda.

12 ebenda.

13 ebenda.

Unterstützung ausgemacht. Dieses Instrument, das 2001 eingeführt wurde, hat die Bezeichnung Twinning "Light" erhalten. Es soll die Flexibilität dieser Maßnahmen erhöhen.¹⁴

3.9 Das Phare-Programm wurde um eine KMU-Finanzierungsfazilität ergänzt, mit der Finanzinstitute zum Ausbau und zur langfristigen Aufrechterhaltung ihrer Finanzierungsaktivitäten für KMU-Vorhaben ermuntert werden sollen¹⁵.

4. Ausblick auf den bisherigen Fortschritt und die aktuelle Situation

4.1 Die Perspektive der Europäischen Union

4.1.1 Die Europäische Kommission erkennt an, dass die ausgezahlten Fördermittel einen enttäuschend geringen Anteil der jeweiligen Gesamtmittelausstattung der drei Instrumente ausmachen. Die Schuld hierfür weist sie jedoch offen den Regierungen der begünstigten Länder zu. "Es besteht die Gefahr, dass der Einsatz der Phare-Instrumente durch systembedingte Mängel in den nationalen Verwaltungen beeinträchtigt wird."¹⁶ Die Kommission ist der Ansicht, dass solange keine Fördermittel ausgezahlt werden können, wie das Land nicht seine Möglichkeiten zur Verwaltung der Mittel nachgewiesen hat. Die Kommission ist zwar im Wesentlichen über das Phare-Programm am Aufbau dieser Kapazitäten beteiligt, dennoch verläuft der Prozess in einigen Ländern schleppend. Sie ist in ihren Handlungsmöglichkeiten durch die Auflagen der Haushaltsordnung beschränkt.

4.1.2 Die Kommission ist der Ansicht, dass die Maßnahmen von einer klaren, langfristigen Perspektive geleitet werden sollten. Voraussetzung für den Zugang zu Beitritts Hilfen ist die Ausarbeitung nationaler Pläne und Strategien durch die Bewerberländer für die Entwicklung in den unterschiedlichen Bereichen. Die Leitlinien für die Heranführungsfinanzmittel sehen keine Verpflichtung für öffentliche Anhörungen vor. Die Tschechische Republik führt als einziges Beitrittsland Prüfungen auf ökologische Nachhaltigkeit für ausgearbeitete Strategien und Pläne durch.

4.1.3 Es geht nicht allein um die Gewährleistung der Einrichtung angemessener Kontrollmechanismen durch die Partnerländer. Ebenso von zentraler Bedeutung ist, dass sie ausreichende Mechanismen für die Auszahlung der Projekte entwickeln. Damit ist es notwendig, eine bürokratische Infrastruktur aufzubauen, die die Durchführung bewältigen, mit EU-Bediensteten in Verbindung treten und Koordinationsaufgaben innerhalb des jeweiligen Landes wahrnehmen kann. Die Bildung dieser Infrastruktur ist notwendig für die Schaffung von Schnittstellen zu dem Prozess für Beitrittsfinanzhilfen und gleichzeitig eine Voraussetzung für das Heranholen von Inlandsinvestitionen.

4.1.4 Die Tatsache, dass die drei Instrumente unterschiedlich geregelt sind, hat zu Kritik geführt. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass dieser Umstand nicht zu vermeiden ist, da die

14 ebenda.

15 ebenda.

16 Phare 2000 Review C(2000) 3103/2 vom 27. Oktober 2000.

verschiedenen Instrumente auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet sind. Ferner gehört es zu ihren Aufgaben, die Bewerberländer auf die Beteiligung an den Struktur- und Kohäsionsfonds vorzubereiten, für die ebenfalls unterschiedliche Bestimmungen gelten.

4.1.5 Kleine Projekte, die an die lokalen Bedingungen angepasst sind, haben möglicherweise eine größere direkte und stärker unmittelbare Wirkung auf den Lebensstandard vor Ort; größer angelegte Vorhaben, insbesondere bei einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit, haben dagegen einen größeren makroökonomischen Effekt und tragen eher zu einer langfristigen Steigerung der Lebensqualität für alle Bürger bei.

4.1.6 Die Ausarbeitung nationaler Entwicklungspläne geschieht häufig unter Zeitdruck bei mangelnden Absprachen zwischen den verantwortlichen Ministerien und anderen Regierungsstellen und einem noch geringeren Ausmaß an Konsultationen mit den Vertretern der Zivilgesellschaft¹⁷. Die Bewerberländer werden um eine umfassende Anpassung an die bestehenden Vorbilder der EU-Maßnahmen ersucht, selbst wenn das avisierte Beitrittsdatum nicht unmittelbar bevorsteht oder bestehende Maßnahmen aktuell auf dem Prüfstand stehen. Häufig führt dies zu Vorgehensweisen, die auf überkommene politische Maßnahmen und Herangehensweisen beschränkt bleiben. Die Mängel und Fehler der EU-Politiken werden in den Bewerberländern kopiert. Es wäre für die Europäische Union und die Beitrittsländer gleichermaßen unbefriedigend, sollten alle Fehler, die in der Vergangenheit in den jetzigen Mitgliedstaaten gemacht wurden, in den künftigen Mitgliedstaaten wiederholt werden. Diese würden damit in eine unhaltbare Position gedrängt. Das gilt laut "Friends of the Earth" (Freunde der Erde) besonders im Fall der GAP, die den Anspruch der Nachhaltigkeit verfehlt hat: Aus diesem Grunde ist SAPARD einer nachhaltigen Entwicklung in den Bewerberländern nicht förderlich.¹⁸

4.1.7 Hauptproblembereiche sind:

- ein unterentwickeltes Geschäftsumfeld,
- fehlende Verwaltungskapazitäten,
- eine schwache Justiz und
- mangelnde Unparteilichkeit und Zuverlässigkeit des öffentlichen Dienstes.

4.1.8 Es folgt ein Überblick über die Meinungen, die im Verlauf von Gesprächen von Vertretern der Delegationen der Europäischen Kommission in mehreren Ländern geäußert wurden.

4.1.8.1 Häufig misslingen Projekte aufgrund schwach ausgebildeter nationaler Verwaltungsstrukturen. Die Ursache hierfür liegt zum Teil in zu ehrgeizig formulierten Vorhaben, die die gegen-

¹⁷ Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: Billions for Sustainability? Second briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications. (Freunde der Erde Europa/CEE Bankwatch: Milliarden für die Nachhaltigkeit? Zweiter Bericht über die Heranführungsfinanzhilfen der Europäischen Union und ihre ökologischen und sozialen Folgen).

¹⁸ Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: Sustainable Theory – Unsustainable Practice? Third briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications. (Freunde der Erde Europa/CEE Bankwatch: Nachhaltige Theorie – unnachhaltige Praxis? Dritter Bericht über die Heranführungsfinanzhilfen der Europäischen Union und ihre ökologischen und sozialen Folgen).

wärtigen Möglichkeiten der nationalen Verwaltungen übersteigen. Die passenden Projektformen werden nicht formuliert. Das führt zu einem Mittelrückstau. Die Einsetzung ausreichend guter Kontrollorgane stößt häufig auf Schwierigkeiten. Ein weiteres Problem ist die Korruption. Verschärft wird dies häufig durch eine ineffizient arbeitende Justiz.

4.1.8.2 In zahlreichen Ministerien der einzelstaatlichen Regierungen wurden die notwendigen institutionellen Standards und Verwaltungskapazitäten noch nicht umgesetzt. Die Ministerien benötigen weniger und dabei stärker motivierte und besser bezahlte Mitarbeiter. Ferner mangelt es an Durchführungsstellen auf regionaler Ebene. Eine Hauptursache sind Schwachstellen in den Gebietskörperschaften.

4.1.8.3 Der soziale Dialog ist in den meisten Bewerberländern nur schwach ausgebildet. Häufig besteht ein Ungleichgewicht zwischen den beiden Seiten der Sozialpartnerschaft.

4.2 Die Perspektive der Regierungen in den begünstigten Ländern

4.2.1 Die meisten Regierungsstellen sind der Auffassung, dass bei der Entwicklung der Verwaltungsinfrastrukturen wesentliche Fortschritte erreicht wurden. Ihrer Ansicht nach sind die Kapazitäten für die Planung, Vorlage und Umsetzung von Vorhaben jetzt voll ausgebildet. Die Absorptionskapazitäten für die zugewiesenen Mitteln schätzen sie als extrem hoch ein.

4.2.2 Regierungsstellen, die nicht an diesem Prozess beteiligt sind, zeigen hierbei eine desinteressierte bis feindliche Haltung.

4.2.2.1 Die Einschätzungen über den Erfolg bzw. Nicht-Erfolg des Patenschaftsprogramms unterscheiden sich von Land zu Land deutlich. Allgemein wurde die Einführung des Programms Twinning "Light" positiv aufgenommen. Es gilt gegenüber dem konventionellen Patenschaftsprogramm als flexibler und kostengünstiger, in der Umsetzung als schneller und leichter handhabbar.

4.2.3 Insbesondere mit Blick auf SAPARD ist eine stärkere Motivation der Empfängerzielgruppen notwendig, um diese zur Unterbreitung von einer größeren Zahl von Vorhaben zu ermutigen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Situation läge in einer verstärkten Publizität. Hier wäre Unterstützung seitens der EU angebracht. Auch im Privatsektor müssen Kapazitäten ausgebaut werden.

4.2.4 NRO und andere Organisationen der Zivilgesellschaft sind nach Ansicht der Regierungsstellen im Allgemeinen in dem Prozess gut vertreten. Sie haben ebenso viel Gewicht wie Regierungsbeamte.

4.2.5 Die unter Phare und ISPA von an einer Ausschreibung teilnehmenden Unternehmen geforderte, mindestens zweijährige Erfahrung in den betroffenen Bereichen hemmt die Teilnahme nationaler Unternehmen, solange sie keine Konsortien mit multinationalen Unternehmen bilden.

4.2.6 In einigen Fällen scheint es, als ob die Europäische Union für die Projektgenehmigung Druck auf die Heranziehung bestimmter Beraterfirmen ausübe. Das gilt insbesondere unter ISPA.

4.2.7 Das Beharren auf einem Drei-Jahres-Zeitraum für die Einleitung, Umsetzung und den Abschluss eines Phare-Projektes (N+3 Regelung) ist unangemessen restriktiv, diese Anforderung sollte gelockert werden.

4.2.8 Die soziale Komponente und die Kohäsionskomponente des Phare-Programms sollten gestärkt werden.

4.2.9 Seitens der Europäischen Union besteht die Tendenz zur verspäteten Wahrnehmung von Verpflichtungen, während sie auf Seiten der nationalen Regierungsstellen andererseits auf die strikte Einhaltung der Fristen achtet. Häufig treten Kommunikationsdefizite zwischen EU-Bediensten und Bediensteten der Ministerien auf.

4.2.10 Zwar fällt Phare unter die Zuständigkeit der GD Erweiterung, andere Generaldirektionen wirken jedoch ebenfalls daran mit. Anscheinend sind Koordination und Kooperation zwischen ihnen häufig mangelhaft ausgebildet.

4.2.11 In vielen Fällen scheint die Kommunikation zwischen der Kommission in Brüssel und den Delegationen der Europäischen Kommission in den Bewerberländern mangelhaft zu sein.

4.3 Die Perspektive der Vertreter der Zivilgesellschaft in den begünstigten Ländern

4.3.1 Antworten aus der Fragebogenumfrage zufolge treten die größten Probleme bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für Heranführungsfinanzhilfen auf. Der Kontakt zu den Beraterfirmen ist in den am stärksten benachteiligten Regionen mit dem größten Beratungsbedarf am schwächsten ausgeprägt. Allzu oft liegt die Aufmerksamkeit auf großangelegten nationalen und CBC-Projekten, während kleinere, an die lokalen Gegebenheiten angepasste Projekte eine stärkere, unmittelbare Verbesserung des Lebensalltags bewirken könnten. Transparenz und Information der Öffentlichkeit zum Stand der Verhandlungen lassen zu wünschen übrig. Die Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft werden nicht ausreichend an den Plänen für Heranführungsfinanzhilfen beteiligt. Es entsteht der Eindruck, als ob die Beteiligung von NRO und Bürgervereinigungen nicht in jedem Falle erwünscht sei. Dem könnte durch die Schaffung einer für NRO und andere Organisationen der Zivilgesellschaft zugänglichen Informationsdatenbank entgegengewirkt werden. Sollte das nicht auf einzelstaatlicher Ebene möglich sein, müsste dies auf Gemeinschaftsebene geschehen.

4.3.1.1 Vertreter der Zivilgesellschaft meinten, dass der soziale und gesellschaftliche Dialog gestärkt werden müsse. Phare dient dem Kapazitätenaufbau im öffentlichen Sektor. Unterstützung ist aber auch für den Ausbau der Kapazitäten der NRO und anderer Teile der Zivilgesellschaft notwendig, um diesen eine stärkere Mitwirkung an dem Prozess zu ermöglichen. Regierungsministerien sehen in den Vertretern der Zivilgesellschaft keine Partner und keine Interessenvertreter. Selbst dort, wo die Zivilgesellschaft in den Begleitausschüssen und anderen Organen vertreten ist, ist es für sie

zum Teil schwierig, einen echten Beitrag zu leisten. Die Begleitausschüsse sind häufig mit rein technischen Themen befasst. Inhaltliche Fragen, beispielsweise ob Projektziele erreicht wurden oder nicht, bleiben ausgeklammert. Die Sitzungen werden kurzfristig anberaumt. Für eine angemessene Vorbereitung stehen die Unterlagen häufig nicht ausreichend rechtzeitig vor der Sitzung zur Verfügung. Sofern Anhörungen der Zivilgesellschaft stattfinden, sind die Einreichungsfristen für Beiträge oftmals so kurz angesetzt, dass diese die Glaubwürdigkeit des Verfahrens schwächen. Die Auswahlkriterien dafür, welche Organisationen der Zivilgesellschaft angehört werden sollen, bleiben unklar. Häufig hat es den Anschein, dass die "Anhörung" den Charakter einer Formalität trägt, mit der *vollendete Tatsachen* bekräftigt werden sollen. Die Aussage vieler Vertreter der Zivilgesellschaft lautet: "Wir erfahren erst dann von etwas, wenn es schon vorbei ist." Selbst in Fällen, in denen der gesetzliche Anspruch auf öffentlichen Zugang zu den Unterlagen besteht, sind die Zugangsmöglichkeiten so beschränkt und langwierig, dass es den Anschein hat, als ob der Einzelne von der Wahrnehmung seiner Rechte abgehalten werden sollte. Allzu häufig halten sich Regierungsbeamte schlicht nicht an Bestimmungen.

4.3.1.2 Die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere die Einbindung der Vertreter der Zivilgesellschaft sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einsetzen.

4.3.2 Die Programme für Heranführungsfinanzhilfen erscheinen vielen bei weitem zu komplex. Das Problem ist nicht so sehr in einem Mangel, als vielmehr in einem Übermaß an Information zu suchen. Dem Informationsüberfluss steht ein Mangel an Know-how gegenüber. Es fällt schwer, die relevanten Informationen für eine spezifische Situation aus dem Datendschungel herauszufiltern. Häufig sind die Dokumente zudem in einer steifen und weitschweifigen Sprache abgefasst. Projektleitlinien sind häufig unklar formuliert, sie stiften Verwirrung und führen leicht zu Missverständnissen. Rationalisierung, Vereinfachung und Verringerung des Volumens sind notwendig. Häufig werden Projektvorschläge primär deswegen zurückgewiesen oder nicht eingereicht, weil ihre Vorbereitung sehr arbeitsaufwändig ist, ohne dass eine Garantie für ihre Genehmigung bestünde.

4.3.2.1 Insbesondere unter SAPARD entsteht der Eindruck, dass es für die Auswahl eines Projektes im Rahmen der Vorbereitung unumgänglich ist, eine gewisse Anzahl von Beraterfirmen zu engagieren. Häufig werden die Vorhaben von einer europäischen Beraterfirma ausgearbeitet und dann in Brüssel von einer anderen europäischen Beraterfirma bewertet, die eine differierende Auffassung vertritt.

4.3.2.2 Die Anforderung unter SAPARD, dass der Begünstigte 50% der Projektkosten finanzieren muss, hindert kleine und mittelgroße Unternehmen an einer Teilnahme. Da SAPARD-Mittel erst nach Anlaufen des Projektes bereit gestellt werden, muss der Begünstigte faktisch 100% der anfänglichen Kosten tragen. Lediglich größere Bauernhöfe können die dafür notwendigen Gelder von ihren Banken beantragen oder diese aus Eigenmitteln aufbringen. Kleinere Landwirte, die zu den vorrangig Förderbedürftigen gehören, werden effektiv von dem Programm ausgeschlossen. Eine weitere Beschränkung ist die Anforderung, dass Begünstigte für die Erfüllung der Förderbedingungen mindestens als 50% ihres Einkommens aus der Landwirtschaft erwirtschaften müssen. Damit werden

ebenfalls zahlreiche potenzielle Mittelempfänger ausgeschlossen, insbesondere in Ländern mit einer Vielzahl von Kleinsthöfen, die im Nebenerwerb bewirtschaftet werden.

4.3.2.3 Unter der Verkehrsdimension von ISPA scheint es, als ob die Ausrichtung der Programme auf die TEN ein Zugangshemmnis für andere Vorhaben, mit denen ein größerer unmittelbarer Nutzen erreicht werden könnte.

4.3.3 Organisationen der Zivilgesellschaft führen an, dass eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Agenturen notwendig sei. In zu vielen Fällen würden Projekte nur aus dem Grunde vorgeschlagen, weil Mittel zur Verfügung stünden, ohne dass eine angemessene Folgen- und Effizienzabschätzung vorgenommen würde. Beispielsweise liefen einige Wasseraufbereitungsanlagen lediglich mit 20% Auslastung. Eine eingehende Analyse der kompletten Vorhaben ist notwendig um festzustellen, aus welchem Grunde einige Dinge funktionieren und andere nicht. In Ergänzung zu den nationalen Strategieplänen sind ferner regionale Arbeitspläne notwendig. Die regionale Dimension fehlt. Dies führt zu Gleichgültigkeit in den Gebietskörperschaften.

4.3.3.1 In vielen Ländern ist Korruption in allen Bereichen verbreitet, schwerpunktmäßig jedoch auf den Etagen der Macht. Projektverträge werden zum Teil an überraschende Anbieter vergeben. Die mit der Projektauswahl befassten Personen haben teilweise ein begründetes Interesse an dem Ausgang. Folgenabschätzungen werden von vermeintlich unabhängigen Sachverständigen vorgenommen, die von den Regierungsministerien ernannt wurden. Es ist schwer bis unmöglich mit Sicherheit festzustellen, wie die Auswahl bzw. Ernennung dieser Sachverständigen vor sich geht. Häufig entsteht der Eindruck, dass sie bereits getroffene Entscheidungen nur noch "absegnen". Nicht immer ist nachvollziehbar, auf welcher Grundlage ein Projekt ausgewählt wurde. Die regionale Verteilung der Vorhaben richtet sich in einigen Fällen anscheinend eher nach dem politischen Einfluss als nach einer objektiven Bewertung des Projektnutzens. Organisationen der Zivilgesellschaft haben Politiker, Regierungsbeamte und Delegationen der Kommission über offensichtliche Unregelmäßigkeiten informiert, ohne dass es eine Reaktion gegeben hätte.

4.3.3.2 In einem Land wurde die Lage zusammenfassend wie folgt beschrieben: "Es gibt keine öffentliche Kontrolle, keine Rechenschaftspflicht und keine Transparenz."

4.3.3.3 Berichten zufolge werden Vorhaben durchgeführt, die nicht auf die Bedürfnisse bzw. Besonderheiten des Landes eingehen und denen es damit an Nachhaltigkeit mangelt.

4.3.4 Das Auswahlverfahren für Projekte wird als langwierig, formalisiert und ritualisiert empfunden. Die Ausarbeitung eines Vorhabens für Heranführungsfinanzhilfen scheint eigenen Regeln zu folgen. Das Entwerfen von Plänen ist kosten- und zeitaufwändig. Es macht den umfangreichen Einsatz hochdotierter Sachverständiger und Berater aus dem Ausland notwendig. Anscheinend wird dem Projektkinhalt gegenüber seinen wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote oder den Lebensstandard zuviel Aufmerksamkeit gewidmet. Häufig werden Vorhaben aufgrund belangloser Formfehler in der Projektpräsentation abgelehnt. Es besteht die Tendenz, sich auf größer angelegte Projekte zu konzentrieren, da diese einen geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten.

4.3.5 Es scheint, dass die begünstigten Länder ihre Maßnahmen an die Prioritäten derjenigen anpassen müssen, die die Mittel vergeben. Dieser Umstand lässt den Eindruck entstehen, dass es eine Agenda gibt, in die die Bürger nicht eingeweiht sind und die ihre wichtigen Sorgen nicht berücksichtigt. Projektgrundlage sind nicht Bedürfnisse, sondern Verfahren, ein Verständnis von Partnerschaft fehlt. Die Herangehensweise ist ganz und gar von oben nach unten ausgerichtet, nicht von unten nach oben.

4.3.6 Die Verfügbarkeit von Heranführungsfinanzhilfen wird in zu vielen Fällen als Voraussetzung für Korrekturmaßnahmen zur Lösung bekannter Probleme vor Ort verstanden, selbst wenn diese mit den begrenzten nationalen Kapazitäten angegangen werden könnten.

4.3.7 Es kommt vor, dass es Probleme mit der Verfügbarkeit von Unterlagen in der Sprache des begünstigten Landes gibt, das gilt auch für Strategiepläne, die im Lande entwickelt wurden.

4.3.8 Generell scheint es, als ob die Systeme, mit denen die Heranführungsfinanzhilfen ausgezahlt werden, bzw. wesentlich häufiger nicht ausgezahlt werden, große Schwachstellen aufweisen und sorgfältig überprüft werden müssen. Dies sollte eine größere Transparenz und die obligatorische Beteiligung der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft beinhalten.

4.3.9 Der öffentliche Sektor verfügt nicht über die Verwaltungskapazitäten für die Absorption der verfügbaren Mittel. Bei der Frage der Absorptionskapazitäten handelt es sich um ein andauerndes Problem, das noch über viele Jahre bestehen bleiben wird.

4.3.10 Projektverwalter haben häufig Probleme mit der Dokumentation, die über lange Zeit in der Kommission in Brüssel bzw. in den Delegationen vor Ort verzögert wird. Weiterhin treten große Zahlungsverzögerungen für bereits geleistete Arbeiten auf.

4.3.11 Für Rückmeldungen aus der Zivilgesellschaft an die nationalen Behörden und die Kommission für die *Ex-post*-Bewertung von Projektwirkung und -erfolgen gibt es kein formalisiertes Verfahren.

5. Ergebnisse der Fragebogenumfrage

5.1 Ansprechpartner in neun Bewerberländern haben einen Fragebogen erhalten. **Anlage 5** enthält eine Kopie.

5.2 Die Antworten auf die ersten vier Fragen fielen höchst unterschiedlich aus:

- Die Ansichten über die erzielten Ergebnisse variierten von "sehr gut" über "zufriedenstellend" bis "nicht ausreichend", wobei mehrere Befragte aussagten, dass sie für eine Beurteilung nicht über ausreichend Informationen verfügten.
- Ferner schwankte die Einbindung der Befragten in die Förderprogramme deutlich.

- Die Erfahrungen beim Grad der Zugänglichkeit zu Informationen variierten deutlich. Einige Aussagen beschrieben den Zugang als relativ leicht, andere als schwierig. Die Bandbreite reichte bis hin zu Aussagen, dass Informationen zwar zugänglich seien, ihre Beschaffung jedoch erhebliche Anstrengungen erfordere.
- Für mehrere Länder galt die Aussage, dass ein großes Ungleichgewicht zwischen der regionalen und nationalen Beteiligung an dem Prozess bestehe, während die Situation in anderen Ländern als relativ ausgeglichen beschrieben wurde.

5.3 Bei einem gewichteten Mittel der Antworten lauten die künftigen Prioritäten für Förderprogramme in absteigender Rangfolge:

- Abbau ökonomischer Disparitäten (Infrastruktur, Umwelt, unternehmerische Tätigkeit) zwischen dem betreffenden Land und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
- Abbau ökonomischer Disparitäten innerhalb des betreffenden Landes,
- Bildung und Ausbildung,
- Zugang zu neuen Informationstechnologien,
- Abbau sozialer Disparitäten und Bekämpfung von Ausgrenzung,
- eine verbesserte Verwaltung und Kapazitätenaufbau in der Regierung und bei den Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft,
- Abfederung der Auswirkungen der von der EU geforderten wirtschaftlichen Disziplin,
- Erfüllung des *gemeinschaftlichen Besitzstandes*,
- Minderheitenfragen,
- Förderung des sozialen Dialogs.

5.4 Die meisten Mechanismen für finanzielle Unterstützung wurden situationsabhängig als angemessen empfunden, die am häufigsten erwähnte Form war jedoch die öffentlich-private Kofinanzierung.

5.5 Auf einer Skala von eins bis zehn lag die durchschnittliche Bewertung der Förderprogramme bei 6,25.

5.6 Die Antworten auf die restlichen Fragen sind in Ziffer 4.2 und 4.3 dieser Stellungnahme enthalten.

6. Bemerkungen

6.1 Zweifelsohne haben die Heranführungsfinanzhilfen deutlich zur Entwicklung der Bewerberländer beigetragen. Sie sind ein wesentlicher Grund dafür, dass die Kommission sagen kann: "...die Verhandlungen [schreiten] zufriedenstellend voran und die verhandelnden Länder erfüllen bislang im Allgemeinen ihre Verpflichtungen..."¹⁹. Dennoch wird im selben Dokument dargelegt,

¹⁹ (KOM (2002) 256 endg.).

dass die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel ein Bereich ist, der nach wie vor besondere Aufmerksamkeit verlangt.

6.1.1 Die Gesamtsummen der den Bewerberländern unter den Heranführungsinstrumenten zugewiesenen Mittel haben einen erheblichen Umfang. Die Höhe der Finanzhilfen wird deutliche Veränderungen in den Volkswirtschaften der betroffenen Länder bewirken. Sie werden einen unumkehrbaren gesellschaftlichen Prozess in den MOEL auslösen, deren Gesellschaften sich nach wie vor im Umbruch befinden – dem es gelegentlich an Tempo und Zielgerichtetheit zu mangeln scheint. Wie die Kommission selbst festgestellt hat, ist es höchst wichtig, dass diese Instrumente den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung folgen²⁰.

6.2 In den einzelnen Bewerberländern schwankt das Ausmaß der Fortschritte erheblich. Alle betroffenen Länder befinden sich in einem Lernprozess, dessen Tempo jedoch stark differiert.

6.3 Die Sichtweisen der unterschiedlichen Teilnehmer weisen ebenfalls wichtige Unterschiede auf. Während die Kommission nach wie vor auf grundlegende Schwachstellen in der Verwaltung vieler Bewerberländer verweist, durch die ihre Absorptionskapazität für die zugewiesenen Mittel leidet, schätzen die Regierungsstellen in eben diesen Ländern die Situation, ihre Gestaltungs-, Umsetzungs- und Überwachungsmöglichkeiten für Projekte im verbleibenden Heranführungszeitraum zuversichtlicher ein. Aller Wahrscheinlichkeit nach spiegelt diese Abweichung einen Wahrnehmungsunterschied wider: auf Seiten der einzelstaatlichen Regierungsministerien über das bereits Geleistete und auf Seiten der Europäischen Kommission darüber, wie viel die Staaten noch leisten müssen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft in den betroffenen Ländern vertreten zumeist eine Sichtweise, die mit der Kommission übereinstimmt. Mehrfach haben sie ihre Zweifel an den Absorptionskapazitäten der jeweiligen einzelstaatlichen Regierungsbehörden geäußert.

6.3.1 Es scheint außer Zweifel zu stehen, dass die Kommission der Wirklichkeit mit ihrer Einschätzung am nächsten kommt und dass die Sichtweise der Regierungsministerien von Wunschen geprägt ist. Es fragt sich jedoch, warum diese Sachlage anhält. Das Programm Phare ist speziell auf die Unterstützung des Verwaltungsaufbaus ausgerichtet. Warum sind die Verwaltungskapazitäten in vielen der Bewerberländer nach so langer Programmlaufzeit und bedeutenden Investitionen in diesen Bereich nach wie vor derart schwach ausgebildet?

6.3.2 Damit wird auch die Funktion der Sachverständigen bei der Ausarbeitung von Projekten und der Durchführung von Folgenabschätzungen in Frage gestellt. Offenbar sind Sachverständige in alle Projektstadien stark eingebunden. Häufig wirken sie entscheidend an der Projektauswahl mit. Für gewöhnlich werden sie aus Beraterfirmen herangezogen, die ihren Sitz außerhalb des begünstigten Landes haben bzw. im Land lediglich über eine formale Vertretung verfügen. Die relativ hohe Zahl abgewiesener, misslungener oder zurückgezogener Vorhaben lässt Zweifel an der Qualität ihres Beitrags zu diesem Prozess aufkommen.

20

EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

6.4 Zwischen den Ministerien der Regierungen und den Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen außerdem deutliche Meinungsunterschiede über den Charakter und das Ausmaß der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Während sich die Situation offensichtlich landesspezifisch unterscheidet, scheint es, als ob in vielen Bewerberländern ein Mangel an echter öffentlicher Mitwirkung herrscht. Staatsbedienstete mögen es als diplomatisch empfinden, Lippenbekenntnisse zum Grundsatz der Konsultation abzugeben, doch allgemein betrachten sie ihn als Hemmschuh für eine reibungslose und schnelle Ausarbeitung von Projekten. In solchen Fällen ist die Mitwirkung der Öffentlichkeit nicht mehr als eine inhaltsleere Formalität. Dies ist zum Teil ein Erbe der alten Regime, in denen Kritik an Regierungsbeamten aktiv unterbunden wurde.

6.4.1 Für eine bessere Qualität der öffentlichen Mitwirkung müssten der soziale wie der gesellschaftliche Dialog in vielen der begünstigten Länder gestärkt werden. Hier erscheint es beunruhigend, dass die Befragten der Fragebogenaktion dieser Funktion der Förderprogramme die geringste Bedeutung beigemessen haben.

6.4.2 Abgesehen von der Frage der Mitwirkung der Sozialpartner und weiterer Akteure der Zivilgesellschaft scheint es häufig eine mangelnde Beteiligung der Gebietskörperschaften zu geben. Dieser Umstand wird, je nachdem, auf Gleichgültigkeit und Schwachstellen in den Gebietskörperschaften bzw. das Bestreben der gesamtstaatlichen Behörden, diese Fragen innerhalb ihres Einflussbereichs zu halten, zurückgeführt.

6.4.3 Vertreter der Zivilgesellschaft berichten, dass Phare zu sehr auf die Zentralverwaltungen ausgerichtet sei. Ihrer Ansicht nach könnte mehr erreicht werden, wenn das Programm auf Hilfen für den Verwaltungsausbau in der lokalen Verwaltung und in Organisationen der Zivilgesellschaft neu ausgerichtet würde. Angesichts des verhältnismäßig langsamen Fortschreitens innerhalb der Zentralverwaltungen scheint dies jedoch in den meisten Ländern kein gangbarer Weg zu sein.

6.5 Zwischen den Regierungsministerien und den Vertretern der Zivilgesellschaft herrscht weitgehend Einhelligkeit über die Komplexität der Antragsverfahren für Beihilfen unter allen drei Instrumenten. Sie sind sich fast ausnahmslos einig, dass diese Verfahren unnötig kompliziert und zeitraubend sind. Andererseits bestehen in mehreren Ländern berechtigte Zweifel an der Repräsentativität der Organisationen der Zivilgesellschaft.

6.6 Wie auch in anderen Bereichen neigen die Mitwirkenden dazu, sich gegenseitig die Schuld für Mängel im System zu geben und über ihre eigene Verantwortung für die Gewährleistung seines effizienten Funktionierens hinwegzusehen. Ferner kursieren ein paar weit verbreitete Irrvorstellungen, die unangebrachte Kritik nach sich ziehen: Beispielsweise wird von einigen Umweltschutzorganisationen behauptet, der öffentliche Verkehr erhalte keine ISPA-Förderung, ohne dass diese Behauptung von den Statistiken gestützt würde. Hierin liegt der Hinweis auf einen deutlichen Verbesserungsbedarf der Qualität, Quantität und Verbreitung von Informationen für die Öffentlichkeit.

6.6.1 In vielen Ländern ist unstrittig, dass Organisationen der Zivilgesellschaft, wie NRO, Gewerkschaften, Handelskammern und Arbeitgeberverbände, mehr für die Information ihrer Mitglieder tun und ihnen anderweitige Hilfestellungen für die Einreichung von Projekten leisten könnten.

6.7 Angesichts ihrer Bedeutung für die aufstrebenden Volkswirtschaften ist es besorgniserregend, dass die KMU anscheinend nicht im gewünschten Ausmaß von den Heranführungsinstrumenten profitieren. Insbesondere bei SAPARD gelingt es kleinen und mittleren Betrieben nicht, Fördergelder zu beantragen. Gründe sind:

- fehlende Kapazitäten für die Einhaltung der formalen Kriterien,
- fehlende Kenntnisse über das Programm und
- fehlende Mittel für die Kofinanzierungskomponente.

6.8 Wichtigstes Kriterium für die Bewertung eines Projektes ist nicht das Erreichen der gesteckten Ziele, sondern seine tatsächlichen wirtschaftlichen Auswirkungen. Die Projekte verfolgen einen doppelten Zweck – die Projektziele sollen erreicht werden und die Bewerberländer sollen Erfahrungen im Projektmanagement erwerben.

6.9 Transparenz und Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung sollten ein obligatorischer Leitanspruch für Heranführungsfinanzhilfen unter allen drei Instrumenten sein. Der Prozess der öffentlichen Mitwirkung sollte für die Anhebung der Qualität von Plänen und Projekten und für die Bildung eines Verständnisses von "Eigentum" unter den Bürgern der begünstigten Länder eingesetzt werden.

6.10 Eines der Ziele der Verordnung des Rates zur Einrichtung von SAPARD lautet, den Rahmen für die Gemeinschaftsförderung in den Bereichen nachhaltige Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums vorzugeben. Die reformbedürftige GAP jedoch sollte stärker daran ausgerichtet sein, die Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung zu erfüllen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit SAPARD, das auf die Umsetzung der GAP zielt, eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Gebiete in den Beitrittsländern begünstigen kann.

6.11 Die verhältnismäßig geringe Höhe der tatsächlich ausgezahlten Mittel im Verhältnis zu den zugewiesenen Summen hat mehrere Ursachen. Dazu gehören in einigen Ländern mangelnde Verwaltungskapazitäten und Probleme bei der Erfüllung der Komplementaritäts-Anforderungen. Der Mangel an sichtbaren Hilfen schürt indes in einigen Bewerberländern anti-europäische Strömungen.

6.12 In mehreren Ländern gibt die äußerst geringe Höhe des Pro-Kopf-BIP Anlass zur Sorge, dass es für die Privatwirtschaft schwierig werden könnte, Förderung für ISPA-Vorhaben zu erhalten, weil die Bürger für Energie und öffentliche Verkehrsmittel keine höheren Preise zahlen können, die für einen angemessenen Ertrag der privaten Investoren notwendig würden. In ihrer Studie haben unabhängige Experten einer internationalen Beraterfirma in einem der Länder geschätzt, dass für Wasseraufbereitungs- und Kanalisationsanlagen Wassergebühren in Höhe von 5% des Durchschnittslohns erhoben werden müssten. Es wurde angenommen, dass es sich um eine nachhaltige Ein-

schätzung handle. Allerdings wurde nicht die wahrscheinliche Zusatzbelastung durch ähnlich steigende Gebühren für Energieversorgung und öffentliche Verkehrsmittel in die Bewertung einbezogen.

7. Empfehlungen

7.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gibt die folgenden Empfehlungen für die Verbesserung der Handhabung und Wirksamkeit der Heranführungsinstrumente (die Reihenfolge ist nicht unbedingt an Prioritäten gebunden):

- die Transparenz der Heranführungsfonds muss in allen begünstigten Ländern erhöht werden;
- die Fonds sollten zugunsten nachhaltigerer Lösungen neu ausgerichtet werden, die Leitlinien der Instrumente, insbesondere von ISPA und SAPARD, sollten im Geiste der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung überprüft werden;
- die aktive Mitwirkung der Sozialpartner und anderer Elemente der Zivilgesellschaft sollte eine obligatorische Anforderung sein und sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einsetzen;
- der soziale und der gesellschaftliche Dialog muss in den betroffenen Ländern gestärkt werden. Eine effiziente Möglichkeit dafür wäre die Schaffung eines Forums der Zivilgesellschaft nach dem Vorbild des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in den Ländern, die zur Zeit über kein solches Forum verfügen;
- Informationen werden zu oft über persönliche Kanäle verbreitet, über informelle Kontakte zwischen den Ministerien der Regierungen und anderen Stellen. Der Zugang zu Informationen muss in klaren und verbindlichen Leitlinien geregelt werden, die nur von der EU ausgehen können;
- die Informationsverbreitung muss effizienter gestaltet werden. Insgesamt muss eine breitere Öffentlichkeit angesprochen werden. Können die Behörden in den betroffenen Ländern dies nicht leisten, sollte die EU hier einspringen;
- die Sozialpartner, NRO und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft in den Bewerberländern müssen bei der Informationsbeschaffung stärker vorausschauend agieren, ihre Mitgliedern unterstützen und sich Gehör verschaffen;
- die von der EU vorgeschriebenen Verfahren zu allen drei Instrumenten sollten mit dem Ziel ihrer Verschlinkung und Vereinfachung überprüft werden: Es sollte ein klar formuliertes Bündel eindeutiger, verbindlicher und durchsetzbarer Vorschriften und Leitlinien ausgearbeitet werden, das Bestand hat;
- Umfang und Qualität der Tätigkeit westlicher Berater und Sachverständiger sollten genauer überwacht werden, um die Qualität der Projekte zu gewährleisten und um ihre Glaubwürdigkeit zu

steigern. Berater, deren Leistungen unbefriedigend sind, sollten in einer Schwarzen Liste geführt werden;

- die Bestimmungen für Förderfähigkeit nach SAPARD sollten unter dem Aspekt eines verbesserten Zugangs für Klein- und Nebenerwerbslandwirte, bei denen der größte potenzielle Nutzen zu erwarten ist, überprüft werden. Damit einhergehend sollten entweder die Kofinanzierungsanforderungen gelockert oder ein System von Regierungsbürgschaften für Bankkredite eingerichtet werden. Rumänien hat kürzlich begrüßenswerte Schritte in diese Richtung unternommen;
- das Korruptionsproblem sollte – wo auch immer es auftritt – offen, unumwunden und furchtlos bekämpft werden;
- die Kommission sollte Zielvorgaben über die Höhe der Zuschüsse, die tatsächlich an jedes der begünstigten Länder unter jedem der drei Instrumente jährlich ausgezahlt werden, festlegen und veröffentlichen;
- für *Ex-post*-Rückmeldungen aus den Organisationen der Zivilgesellschaft über Projektfolgen sollten formale Verfahren eingerichtet werden;
- die Kommunikations- und Koordinationswege zwischen den befassten Generaldirektionen in Brüssel und den Delegationen der Europäischen Kommission in den Bewerberländern sollten geprüft werden;
- die unterschiedlichen Akteure müssen lernen, enger zu kooperieren statt sich gegenseitig die Schuld für mangelhafte Ergebnisse zu geben;
- die Konzentration der ISPA-Finanzierungshilfen auf Transeuropäische Netze sollte nicht zu einem Ausschluss des Ausbaus lokaler und regionaler Verkehrsinfrastrukturen führen.

7.2 Der Ausschuss schlägt vor, zu gegebener Zeit eine Anschluss-Stellungnahme zu erstellen, in der bewertet werden soll, inwieweit die hier vorgetragenen Empfehlungen umgesetzt wurden, und in der eine Aktualisierung der Wirkungsbewertung der Heranführungsfinanzhilfen vorgenommen werden soll.

7.3 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Heranführungsfinanzhilfen nach der ersten Beitrittswelle 2004 umstrukturiert werden sollten, um allen Bewerberländern Unterstützung zu gewähren, die zu diesem Zeitpunkt außerhalb der EU bleiben.

8. Schlussfolgerungen

8.1 Die Heranführungsfinanzhilfen haben wertvolle Hilfen für die begünstigten Länder ermöglicht. Es darf stark bezweifelt werden, dass ohne diese Unterstützung so große Fortschritte in Richtung Beitritt erzielt worden wären. Ihre Bedeutung dürfte weiterhin zunehmen. Es ist jedoch

deutlich geworden, dass bei der Verwaltung und der Handhabung dieser Mittel Spielraum für erhebliche Verbesserungen besteht. Der anhaltende Kapazitätenmangel in den Verwaltungsstrukturen der begünstigten Länder scheint unglücklicherweise nach wie vor ein ernsthaftes Hemmnis für die tatsächlichen Zuweisungsmöglichkeiten von Zuschüssen aus den Instrumenten zu sein. Eine bessere Transparenz und Nachweisführung ist notwendig. Es kann nicht hingenommen werden, dass die Mitwirkung der Öffentlichkeit und der Zugang zu Informationen dem Gutdünken von Ministern und Staatsbediensteten überlassen bleiben.

8.1.1 Organisationen der Zivilgesellschaft können zu dem Prozess viel beitragen, besonders bei der Einschätzung möglicher Projektfolgen. Sie müssen ihre Haltung jedoch stärker nach vorne ausrichten. Die Sozialpartner und anderen Elemente der Zivilgesellschaft müssen ihren Dialog miteinander besonders vertiefen. Ihren einzelstaatlichen Regierungen gegenüber müssen sie geschlossen auftreten. Dieser Prozess würde durch die Schaffung nationaler Wirtschafts- und Sozialräte auf der Basis des europäischen Modells gefördert werden.

8.2 Auf die Fonds als Instrument zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung muss größeres Gewicht gelegt werden. Für Klein- und Nebenerwerbslandwirte sollte der Zugang zu SAPARD erleichtert werden. Eine Verbesserung ihrer Situation bietet den größtmöglichen Nutzen für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den betroffenen Ländern.

8.3 Die Öffentlichkeit bemerkt in den meisten – wenn nicht allen – Bewerberländern grundsätzliche Probleme bei der Handhabung der Heranführungsfinanzhilfen und führt sie großenteils auf von der EU festgelegte, übermäßig bürokratische Strukturen und auf das Beharren auf der Einbindung externer Beraterfirmen zurück. Wie realitätsfern auch immer diese Wahrnehmungen sein mögen, ihre Existenz ist eine Tatsache, die in den begünstigten Ländern die Unterstützung für einen EU-Beitritt schrumpfen lässt. Es wäre gefährlich, diese Ansichten zu ignorieren, nur weil sie anscheinend nichts mit der Wirklichkeit zu tun haben. Eine konkrete Öffentlichkeitsarbeit, die den Bürgern dieser Länder ein wirklichkeitsnahes Bild vermittelt, ist dringend notwendig.

8.4 Möglicherweise entsteht der Eindruck, dass die große zeitliche Nähe der ersten Beitrittswelle, mit der die Union um zehn neue Mitgliedstaaten wachsen soll, ein Aufgreifen dieser Fragen überflüssig macht. Das wäre ein absoluter Trugschluss. Nicht nur die Glaubwürdigkeit und Effizienz umfangreich verfügbarer öffentlicher Mittel muss unbedingt wieder hergestellt werden. Es ist auch höchst wichtig, dass die Bewerberländer ausreichendes Know-how bei der Handhabung dieser Mittel und ihrer Auszahlung an die jeweiligen Projekte sammeln. Aktuell liegt dieses Ziel in den meisten der Länder in weiter Ferne. Sollte es nicht erreicht werden, muss die Frage erlaubt sein, ob sie die Absorptionskapazitäten für die wesentlich umfangreicheren Fördermittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds nach einem Beitritt haben werden. Damit stünde ihre Beitrittsbereitschaft zur Disposition. Die Überbrückung der Kluft zwischen den aktuellen Bedingungen und dem notwendigen Bereitschaftsgrad ist in den meisten Fällen eine entmutigende Aufgabe – und es bleibt nicht viel Zeit, sie zu Ende zu führen.

8.5 Der Ausschuss hat – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – mehrere spezifische Empfehlungen für eine Verbesserung des *Status quo* ausgesprochen. Sie müssen energisch und schnell angegangen werden. Zeit ist ein entscheidender Faktor. Im Interesse seiner Wirksamkeit muss jeder Aktionsplan eine gemeinsame Agenda der Kommission, der Regierungen in den begünstigten Ländern und der Zivilgesellschaft in diesen Staaten aufweisen. Es bleibt zu hoffen, dass der politische Wille hierfür vorhanden ist.

Brüssel, den 19. September 2002

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI

*
* * *

NB: Anlagen auf den folgenden Seiten.

DETAILS OF CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS
CONSULTED DURING HEARINGS IN PREPARATION OF OPINION

FACT-FINDING VISIT TO PRESOV, SLOVAKIA, 7 March 2002

Representatives of Employers

Stanislav ČOREJ	Chairman of the Board of Directors of the Regional Chamber of Commerce and Industry in Presov
Anton LANCÍK	Member of the Federation of the Employers' Associations, Secretary General of the Association of the Electrical Engineering Industry of the Slovak Republic
Peter DUBINA	Executive Director of HORECA, s.r.o.

Representatives of employees

Miroslav □EC	Chairman of the Regional Council of the Confederation of the Trade Unions of the Slovak Republic
--------------	--

Representatives of Academic Community and Education Organisations

Oto HUDEC	Vice-Dean - Faculty for Economics - Technical University of Košice
Dušan MALINDZAK	Vice-Rector - Technical University of Košice
Juliana HAJDUKOVÁ	Director of SAIA Prešov
Renáta KOPANIČÁKOVÁ	Project Manager - Academy of Education, Programmes Dpt.
Oľga IVANIČOVÁ	Director - Academy for Education, Branch Office Košice
František GODLA	Director - Secondary Grammar School – Sabinov

Representatives of the Economic and Social Committee in the Slovak Republic and Slovak Chamber of Commerce and Industry

Igor LENSKY	Vice-President - Confederation of Trade Unions of the Slovak Republic
Jaroslav MLYNČEK	President of the Association of Electrical Engineering Industry of the Slovak Republic, Member of the Federation of Employers' Associations of the Slovak Republic
Martin HRIVÍK	Secretary General of Slovak Chamber of Commerce and Industry (CCI)
Helena VIRČÍKOVÁ	Director - Prešov Regional Chamber of Commerce and Industry (CCI)
Štefan KARAŠ	Director - Košice Regional Chamber of Commerce and Industry (CCI)

FACT-FINDING VISIT TO WARSAW, 10 June 2002

Representatives of Employers

Andrzej FALIŃSKI	Secretary General - Polish Organisation of Trade and Distribution
Zygmunt JANIEC	General Manager, Foreign Investors' Chamber of Industry and Commerce
Piotr KEMPA	President - Foreign Investors' Chamber of Industry and Commerce
Krzysztof KOSATKA	Polish Chamber of Shoe and Leather Industry
Magdalena KUZNIK	Polish Chamber of Shoe and Leather Industry
Hanna MOSKAL	Polish Chamber of Commerce
Enrico PAVONI	President – FIAT
Mieczysław POBRATYN	Regional Chamber of Commerce and Industry of Częstochowa

Józef **PRZYCHODZIEN**
Andrzej **RUDKA**

Polish Entrepreneur
Director, Foreign Relations - Polish Confederation of Private Employers

Representatives of employees

Tomáš **JASIŃSKI**
Norbert **KUSIAK**

All-Poland Alliance of Trade Unions
Manager - All-Poland Alliance of Trade Unions

Various interests

Marek **KADUCZAK**
Włodzimierz **KĘDZIERSKI**
Agnieszka **NIEZGODA**
Anna **OREŻIAK**
Elżbieta **SZADZIŃSKA**
Aleksandra **WŁADYŃIAK**
Tomáš **WYSOCKI**

Research Fellow - Adam Smith Research Centre
Trade officer - Consumer Federation
Vice-director - Association of Polish Craft
International Officer - Consumer Federation
Foreign Trade Research Institute of Warsaw
Industrial Chemistry Research Institute

FACT-FINDING VISIT TO SOFIA, BULGARIA, 20-21 June 2002

Joint Consultative Committee Members

Dr Jeliasko **HRISTOV**
Konstantin **TRENCHIEV**
Pavel **KARLEV**

CITUB
Podkrepa
Consumers Federation

Permanent Coordinating Committee of Agricultural Organizations

Prof. Atanas **GANEV**
Boyan **TCHERESHAROV**

President, National Union of Agricultural Cooperatives in Bulgaria
Secretary General, Central Cooperative Union

NGOs

Martin **DIMITROV**
Vesselin **KOMITSKA**
Peter **RADEV**
Petko **KOVATCHEV**
Velislava **CHILINGIROVA**
Prof. Radi **RADEV**
Anelia **STEFANOVA**
Keti **MEDAROVA**
Veleslava **ABADZHIEVA**
Alexander **TONKOV**

Institute for Market Economics
Foundation for local Government Reform
Borrowed Nature Association
Center for Environmental Information and Education
Association for Partnership and Citizens Activity Support
Association "Ecoforum"
Za Zemiata / CEE Bankwatch Network
Za Zemiata / CEE Bankwatch Network
"This Is My Environment" (TIME) Foundation
Bulgarian Association of Regional Development Agencies and Business Centres
KNSB – CISI
European Institute
Open Society Foundation
Open Society Foundation
Club Economica 2000

FACT-FINDING VISIT TO TALLINN, ESTONIA, 3 July 2002

Siim **RAIE**

Eve **PÄÄRENDSON**

Urmas **ARDEL**

Jane **ANGERJÄRV**

Toivo **ROOSIMAA**

Mall **HELLAM**

Kristina **MÄND**

Estonian Chamber of Commerce and Industry

Estonian Employers Confederation

Estonian Farmers Federation

Confederation of Estonian Trade Unions

Estonian Employees Unions Confederation

Network of Nonprofit Associations and Foundations (NENO)

Network of Nonprofit Associations and Foundations (NENO)

*

*

*

Appendix 2

**Total Phare commitments, contracts and payments (inc CBC)
(1990-1998, in million □)**

Partner country	Commitments	Contracts	Payments
Albania	493.13	347.82	315.88
Bosnia and Herzegovina	282.33	206.98	152.11
Bulgaria	746.94	518.13	479.44
Czech Republic	389.73	246.12	196.46
Estonia	162.83	116.76	95.48
FYROM	167.33	127.68	93.57
Hungary	864.04	586.59	566.92
Latvia	206.57	149.56	115.07
Lithuania	272.03	197.33	146.46
Poland	1,731.51	1,386.04	1,251.30
Romania	971.85	675.75	598.13
Slovakia	253.23	149.45	132.95
Slovenia	131.29	95.65	77.67
Ex-Czechoslovakia	232.71	228.85	229.17
Multi-country	880.69	701.07	544.67
Horizontal programmes	1,104.68	963.51	593.81
Total	8,890.88	6,697.3	5,589.10

Appendix 3

ISPA Funds

Country Budget	Prevision Country for 2000* (□)	% of Total
Bulgaria	106,795,200	9,63%
Czech Republic	66,907,017	6,03%
Estonia	29,921,977	2,70%
Hungary	90,776,000	8,18%
Latvia	48,057,849	4,33%
Lithuania	50,464,517	4,55%
Poland	406,566,846	36,65%
Romania	245,628,509	22,14%
Slovakia	48,057,848	4,33%
Slovenia	16,019,300	1,44%

**Second tranche of 2000 projects included*

Appendix 4

SAPARD Funds

Country	Annual allocation (M□) at 2001 prices
Bulgaria	54.128
Czech Republic	22.911
Estonia	12.603
Hungary	39.517
Latvia	22.688
Lithuania	30.976
Poland	175.170
Romania	156.429
Slovakia	18.992
Slovenia	6.580
Total	540.000

Source : *The Enlargement Process and the three pre-accession instruments : Phare, ISPA, Sapard*
European Commission, February 2002

QUESTIONNAIRE

1. What is your opinion of the results that have been achieved with the assistance of the European pre-accession aid programmes, Phare, ISPA and SAPARD?
2. Have you/your organisation been involved in framing, implementing, evaluating or monitoring these aid programmes?
3. How easy is it to obtain the necessary information on the regulations governing these programmes?
4. Is there a balance between regional and national involvement in the process?
5. What do you think should be the priorities for these programmes in the future?
 - Reductions in economic disparities (infrastructure, environment, entrepreneurship....) between your country and the Member States of the EU.
 - Reduction of economic disparities within your country.
 - Reduction in social disparities and combating exclusion.
 - Access to new information technologies.
 - Better administration and capacity building in government and amongst the economic and social players.
 - Education and training.
 - Softening the impact of economic disciplines required by the EU.
 - The question of minorities.
 - Meeting the *acquis communautaire*.
 - Promoting the social dialogue.
 - Others?
6. What aid mechanisms do you feel are most appropriate (grants, loans, public/private co-financing, other)?
7. On a scale of one to ten, how well do you feel that the aid programmes have performed in relation to your country?
8. What are the defects in the present system of aid programmes at European level, at national level and at regional level?
9. What could and should be done to improve the operation of the programmes?
10. What methods do you propose for ensuring that the general public and organised civil society receive information and become involved?

11. How would you assess the cost-benefit equation relating to Community pre-accession funding?
 12. To what extent are the pre-accession funds geared to the requirements of your country?
-