FI

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 4.11.2010
KOM(2010) 622 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

LIITTYMISTÄ EDELTÄVÄÄ RAKENNEPOLITIIKAN VÄLINETTÄ (ISPA) KOSKEVA VUOSIKERTOMUS 2009

SEC(2010) 1304 final

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto ... 3
2. ISPA-hanke 2005HR16PPE001 – Karlovacin veden ja jäteveden käsittelyohjelma ... 4
3. ISPA-hanke 2005HR16PPT001 – Vinkovci–Tovarnik–valtionraja-rautatieosuuden kunnostushanke ... 5
4. ISPAn määrärahat ... 6
5. Uudet ISPA-hankkeet ... 7
6. Uudet maksusitoumukset ... 7
7. Vuosina 2005–2009 rahoitetut hankkeet ... 7
8. Maksut ... 8
9. Yhteenvetotaulukot ... 9
10. Teknisen avun muodot ja toimitustavat ... 10
11. Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu ... 10
12. Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu ... 11
13. Toteutus ... 12
14. Hankkeiden seuranta ... 13
15. Varainhoito ja sen valvonta, mukaan luettuna *EDIS* ... 14
16. Riskinarviointi ... 15
17. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät ... 15
18. Yhteisrahoitukseen osallistuvat kumppanit: EIP ja EBRD ... 15
19. Julkiset hankinnat ... 16
20. Kilpailupolitiikka ... 16
21. Ympäristöpolitiikka ... 16
22. Liikennepolitiikka ... 17
23. Tiedotustoimet ... 18

1. JOHDANTO

Brysselissä kesäkuussa 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston annettua Kroatialle ehdokasvaltion aseman maa on saanut ISPA-apua 1. tammikuuta 2005 alkaen. Näin Kroatia liittyi niiden aiempien ISPA-edunsaajamaiden joukkoon, jotka olivat saaneet ISPA-apua siitä lähtien kun väline otettiin käyttöön vuonna 2000. Bulgariasta ja Romaniasta tuli 1. tammikuuta 2007 Euroopan unionin jäsenvaltioita, jolloin niiden liittymistä edeltävä tuki, ISPA mukaan luettuna, päättyi. Näiden kahden maan EU:hun liittymisen jälkeen Kroatia on ollut ainoa ISPA-apua saava valtio. Siksi tässä kertomuksessa käsitellään pelkästään Kroatiassa toteutettuja ISPA-toimia.

Hankkeiden toteuttamisvauhti parani Kroatiassa merkittävästi vuonna 2009, joskaan vastaavaa kasvua ei valitettavasti saavutettu ISPA-maksuissa. Suurimpana syynä tähän oli se, että useita kyseisenä vuonna käynnistettyjä suuria tarjouskilpailuja ei ollut saatu päätökseen vuoden loppuun mennessä tarjousmenettelyssä ilmenneiden ongelmien vuoksi. Siitä huolimatta voidaan todeta, että vuoden kuluessa tehtiin koko ajan välimaksuja koskevia pyyntöjä, mikä on osoitus hankkeiden fyysisen toteuttamisen jatkumisesta.

Vaikka maksujen suorittamisessa ja sopimusten tekemisessä ei tapahtunut suurta edistystä, vuoden 2009 ei kuitenkaan voida sanoa olleen ISPAn kannalta epäonnistunut Kroatiassa. Useita erittäin tärkeitä tarjouskilpailuja saatiin lopulta käynnistettyä sen jälkeen, kun eräisiin merkittäviin ja vaikeisiin teknisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin oli löydetty ratkaisut. Myös täytäntöönpanovirasto ja lopulliset edunsaajat tekivät sinnikkäästi töitä, jotta pysyttäisiin määräajoissa ja jotta tekniset asiakirjat olisivat laatuvaatimusten mukaisia. Näiden ponnistelujen tuloksena Kroatian kaikkien kuuden ISPA-hankkeen toteuttaminen pääsee käyntiin vuoden 2010 alkupuolella.

Vuonna 2009 saatiin onnistuneesti päätökseen ensimmäinen kuudesta ISPA-hankkeesta. Koska sopimushinnat olivat odotettua alemmat, voitiin myös muuttaa kahden hankkeen rahoituspöytäkirjaa, mikä mahdollisti ISPAsta rahoitettavien urakoiden määrän lisäämisen ja yhteisrahoitusosuuden suurentamisen. Myös neljää muuta rahoituspöytäkirjaa on tarkoitus muuttaa vuonna 2010 vastaavalla tavalla.

Kaikkien ISPA-hankkeiden toteuttamiseen vuonna 2009 osallistuneiden osapuolten kovan työn ja määrätietoisuuden tuloksena kaikki ratkaisevat sopimukset kuudessa ISPA-hankkeessa saadaan allekirjoitettua alkuvuodesta 2010. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että vuonna 2010 voidaan tarjouskilpailujen käynnistämisen sijasta keskittyä varsinaiseen fyysiseen toteuttamistyöhön, hankkeiden hallinnointiin, seurantaan ja maksuihin.

ISPAn täytäntöönpanovirasto Kroatiassa eli rahoituksesta ja sopimustoiminnasta vastaava valtion virasto (CFCA) suoriutui vuonna 2009 tehtävistään paljon aiempaa paremmin vähitellen karttuneen kokemuksen ja henkilöstön lisäyksen myötä. Henkilöstön säilyttäminen on edelleen ongelma samoin kuin riittävän kokeneiden insinöörien houkutteleminen. Henkilöstöä koulutettiin vuoden mittaan edelleen merkittävästi, ja onkin selvää, että viraston toiminnassa on tapahtunut parannusta.

ISPA-hankkeiden toteuttamisessa ilmenneiden vaikeuksien osalta on lisäksi syytä ottaa huomioon vielä yksi tekijä: vuonna 2009 saavutettiin todellista edistystä, vaikka samaan aikaan alkoi liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) rahoitettavien hankkeiden toteuttaminen. Kyseisten IPA-toimien aloittaminen on vaatinut huomattavaa panosta monilta ISPA-asioita käsitteleviltä elimiltä ja erityisesti

kahdelta kyseisistä asioista vastaavalta ministeriöltä, valtiovarainministeriöltä ja CFCA:lta.

2. ISPA-HANKE 2005HR16PPE001 – KARLOVACIN VEDEN JA JÄTEVEDEN KÄSITTELYOHJELMA

Toteutustilanne talvella 2009

Perustusten rakentaminen

Betonipohjien valu

Maansiirto- ja paalutustyöt

Työmaa-alueen sisääntulo

3. ISPA-HANKE 2005HR16PPT001 – VINKOVCI–TOVARNIK–VALTIONRAJA-RAUTATIEOSUUDEN KUNNOSTUSHANKE

Toteutustilanne talvella 2009

Đeletovcin asema, näkymä länteen

Đeletovcin asema, näkymä itään

Kunnostettu rataosuus

Hankkeesta tiedottava kyltti

4. ISPAN MÄÄRÄRAHAT

Komission toimintopohjaisen tilinpitojärjestelmän mukaisesti ISPAlle osoitettavat määrärahat otettiin kahdesta budjettikohdasta: hallintomäärärahat kohdasta B13.01.04.02 ja toimintamäärärahat kohdasta B13.05.01.01. Ensin mainitusta budjettikohdasta otettiin varat teknisen avun hallintomenoihin, joilla lähinnä vahvistettiin Euroopan unionin edustustoa Kroatian tasavallassa. Tämä päättyi vuonna 2006. Jälkimmäisestä budjettikohdasta taas otetaan maksumäärärahat ISPAn varsinaiseen toteuttamiseen Kroatiassa.

Budjettikohdasta B13.05.01.01 katetaan kaikki yhteisrahoitettujen infrastruktuurihankkeiden (toimenpiteiden) kustannukset. Kyseisestä budjettikohdasta maksettiin vuonna 2009 yhteensä 6 762 276,41 euroa.

***Taulukko 1*: ISPAn määrärahat vuonna 2009 (euroina)**

Budjettikohta	Suoritetut maksut
Hallintomäärärahat B13.01.04.02 (päättyi vuonna 2006)	0
Toimintamäärärahat B13.05.01.01	**6 762 276,41**
Yhteensä	**6 762 276,41**

Hankkeiden rahoitus

5. UUDET ISPA-HANKKEET

Vuonna 2009 ei hyväksytty uusia ISPA-hankkeita.

6. UUDET MAKSUSITOUMUKSET

Vuonna 2009 ei tehty uusia maksusitoumuksia ympäristö- tai liikennehankkeisiin, sillä ISPA päättyi vuonna 2006.

7. VUOSINA 2005–2009 RAHOITETUT HANKKEET

Vuosina 2005–2006 komissio hyväksyi yhteensä kuusi hanketta Kroatian tekemien ehdotusten perusteella. Hankkeista kolme oli ympäristöhankkeita, kaksi liikennehankkeita ja yksi monialainen teknisen avun toimenpide (lakisääteisten seurantakomiteoiden järjestäminen ja ISPA-täytäntöönpanoyksikköjen tukeminen). Hankkeiden tukikelpoiset kustannukset olivat yhteensä 107 474 736 euroa, josta myönnettiin ISPA-tukena 59 000 000 euroa eli 54,8 prosenttia. Vuoden 2006 loppuun mennessä komissio oli sitonut Kroatialle vuosiksi 2005–2006 varatut ISPA-varat kokonaisuudessaan. Sitoumukset jaettiin tasapuolisesti ympäristö- ja liikennehankkeiden kesken.

***Taulukko 2*: Vuosina 2005–2006 hyväksytyt hankkeet Kroatiassa[1] (euroina)**

Sektori	Hanke-päätösten määrä	Tukikelpoiset kustannukset	ISPAn rahoitusosuus	Keskimääräi-nen tukiosuus %	Sitoumukset
Ympäristö	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Liikenne	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
Monialainen tekninen apu	1	262 335	262 335	100	262 335
Yhteensä	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**73**	**59 000 000**

[1] Vuoden 2006 jälkeen ei ole hyväksytty hankkeita, sillä ISPA-ohjelma päättyi kyseisenä vuonna.

8. MAKSUT

Hankkeelle suoritettavat maksut koostuvat yleensä kahdesta ennakkomaksuerästä, joiden osuus ISPAn rahoitusosuudesta on yhteensä 20 prosenttia, välimaksueristä (korvauksista), jotka voivat vastata enintään 80:tä prosenttia (poikkeustapauksissa 90:tä prosenttia) rahoitusosuudesta, sekä hankkeen päättämisen jälkeen suoritettavasta loppumaksuerästä. Kroatian hyväksytyille ISPA-hankkeille suoritettiin vuonna 2009 yhteensä 6,76 miljoonan euron arvosta maksuja eli 11,4 prosenttia vastaavasta ISPA-tuesta.

Maksut edistyivät vuonna 2009 rinnakkain ISPA-toimenpiteiden toteuttamisen kanssa. Useimmat maksupyynnöt kyseisenä vuonna koskivat välimaksuja. Tämä kehitys on rohkaiseva, sillä välimaksuja maksetaan tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen perusteella, eli ne heijastelevat hankkeiden konkreettista toteuttamista. Vuonna 2009 maksuja suoritettiin yhteensä 6 762 276,41 euron edestä. Määrä on hieman pienempi kuin vuonna 2008 maksettu määrä (7 888 041,30 euroa). Maksujen vähenemisen syynä olivat kahteen laajaan urakkatarjouskilpailuun liittyvät hankaluudet ja viivästykset; tarjouskilpailut oli käynnistetty hyvissä ajoin vuonna 2009, mutta niitä ei ollut saatu päätökseen vuoden loppuun mennessä.

Ajanjakson 2005–2009 loppuun mennessä Kroatialle oli suoritettu maksuja yhteensä 20 846 023,71 euroa eli 35,33 prosenttia kyseisellä jaksolla täytäntöön pannuista talousarviositoumuksista (59 miljoonaa euroa).

***Taulukko 3*: Maksut (euroina)**

Sektori	2005-2008	2009	Yhteensä 2005–
Ympäristö	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Liikenne	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
Tekninen apu	209 868,00	0	209 868,00
Yhteensä	**14 083 747,30**	**6 762 276,41**	**20 846 023,71**

9. YHTEENVETOTAULUKOT

Taulukossa 4 esitetään katsaus ISPA-toimenpiteisiin vuonna 2009 ja kaudella 2005-2009.

***Taulukko 4*: Vuosina 2005-2009 hyväksytyt hankkeet Kroatiassa (euroina)**

Alasektori	Hankkeiden	Tukikelpoiset	ISPAn rahoitusosu	2009		2005 – 2009	
				Maksu-	Maksut	Maksu-	Maksut
Ympäristö							
Vesi	0	0	0	0	0	0	0
Vesi ja jätevesi, ml.	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Jätevedenpuhdistam	0	0	0	0	0	0	
Kiinteä jäte	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00
Ilmanlaatu	0	0	0	0	0	0	
Monialaiset	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
Sektori yhteensä	**3**	**46 287 701**	**29 466 355**	**0**	**2 390 822,62**	**29 466 355**	**7 877 349,62**
Liikenne							
Maantie	0	0	0	0	0	0	
Rautatie	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12 565 954,0
Maantie- ja rautatie	0	0	0	0	0	0	
Sisävesiväylät	0	0	0	0	0	0	
Lentoasemat	0	0	0	0	0	0	
Monialaiset	**1**	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
Sektori yhteensä	**2**	**60 924 700**	**29 271 310**	**0**	**4 371 453,79**	**29 271 310**	**12 758 806,0**
Monialainen							
Tekninen apu	**1**	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
YHTEENSÄ	**6**	**107 474 736**	**59 000 000**	**0**	**6 762 276,41**	**59 000 000**	**20 846 023,7**

Tekninen apu

10. TEKNISEN AVUN MUODOT JA TOIMITUSTAVAT

Mahdollisuus hyödyntää teknisen avun toimenpiteitä on ISPA-hankkeiden ohjelmasuunnittelun ja täytäntöönpanon onnistumisen kannalta tärkeä edellytys. Toimenpiteet kohdistuvat hankkeiden valmisteluun ja toteuttamiseen, ja edunsaajat osallistuvat niihin tiiviisti, tekemällä oppimisen -periaatteen mukaisesti. Koska ISPA tukee instituutioiden lujittamista ja hallintokapasiteetin tehostamista, se auttaa osaltaan myös edunsaajamaita valmistautumaan koheesiopolitiikan välineiden hyödyntämiseen.

Käytössä on kahdenlaista teknistä apua:

- edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu, joka liittyy suoraan hankerahoitukseen (esimerkiksi hankkeiden valmisteluun ja kehittämiseen), toteutukseen suunnattu tekninen apu sekä hallinnollisten valmiuksien parantamiseen tarkoitettu tekninen apu;

- komission aloitteeseen perustuva tekninen apu, joka liittyy lähinnä Euroopan unionin edustuston toteuttamiin toimiin, hankkeiden arviointi mukaan luettuna.

11. EDUNSAAJAMAAN ALOITTEESEEN PERUSTUVA TEKNINEN APU

Hankkeiden valmistelu ja instituutioiden lujittaminen

Hankkeiden valmisteluun liittyvillä teknisen avun toimenpiteillä on varmistettava, että edunsaajamaat esittävät komissiolle EU-rahoitusta varten hankkeita, joiden suunnittelu, hallinto ja toiminta ovat sekä teknisesti että rahoituksellisesti vankalla pohjalla. Toimenpiteiden yhteydessä voidaan tarvittaessa laatia strategisia tutkimuksia niillä sektoreilla tai alasektoreilla, joille voidaan myöntää liittymistä valmistelevaa tukea. Lisäksi niillä pyritään yleensäkin luomaan laadukkaiden hankkeiden reservi esittämällä riittävästi sopivia hankkeita hyvissä ajoin, jotta edunsaajamaa pystyy sitomaan ja käyttämään saatavilla olevat varat täysimääräisesti. Tällaisen hankereservin luominen on olennainen myös IPA-välineen täytäntöönpanon onnistumisen kannalta. Kahdella nyt toteutettavista kolmesta teknisen avun toimenpiteestä pyritäänkin saamaan aikaan toteuttamiskelpoisia IPAn ympäristö- ja liikennehankkeita. Kolmannella puolestaan kehitetään rahoituksesta ja sopimustoiminnasta vastaavan viraston valmiuksia hallinnoida ja toteuttaa ISPA-hankkeita.

Vuosien 2005 ja 2006 välisenä aikana on hyväksytty kaksi hankkeiden valmistelua koskevaa teknisen avun toimenpidettä, joiden tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat 2 205 838 euroa, josta ISPAn rahoitusosuus on 1 448 436 euroa (65,6 %). Vuonna 2006 hyväksyttiin yksi institutionaalisten valmiuksien kehittämistä koskeva teknisen avun toimenpide, ja sen tukikelpoiset kokonaiskustannukset ovat 262 335 euroa, jotka ISPA rahoittaa kokonaan.

Taulukko 5: **Kroatian aloitteeseen perustuva tekninen apu 2005–2009 (euroina)**

Alasektori	Hanke-määrä	Tukikelpoi-set kustan-nukset	ISPAn rahoitus-osuus	Maksusitou-mukset 2009	Maksut 2009	Maksusitou-mukset 2005–2009	Maksut 2005–2009
Ympäristö							
Sektori yhteensä	**1**	**1 464 100**	**966 306**	**0**	**173 123,94**	**966 306**	**559 654,94**
Liikenne							
Sektori yhteensä	**1**	**741 738**	**482 130**	**0**	**96 426,00**	**482 130**	**192 852,00**
Monialainen tekninen apu							
Sektori yhteensä	**1**	**262 335**	**262 335**	**0**	**0**	**262 335**	**209 868,00**
YHTEENSÄ	**3**	**2 468 173**	**1 710 771**	**0**	**269 549,94**	**1 710 771**	**962 374,94**

12. KOMISSION ALOITTEESEEN PERUSTUVA TEKNINEN APU

Komission aloitteesta tai sen puolesta toteutetuissa teknisen avun toimissa on ISPA-välineen käynnistämisestä lähtien keskitytty kehittämään EU:n edustuston valmiuksia suorittaa ennakkotarkastustehtäviään (hankkeiden arviointi mukaan luettuna) EU:n varojen hallinnointia koskevien vaatimusten mukaisesti. Tällaisia teknisen avun toimenpiteitä ei ole rahoitettu ISPAsta vuoden 2006 jälkeen. Niiden rahoitus on kyseisen vuoden jälkeen hoidettu kokonaan IPAsta.

Hallinnointi ja toteutus

13. TOTEUTUS

Ensimmäiset kaksi Kroatiassa toteutettavaa hanketta hyväksyttiin joulukuussa 2005 ja loput neljä heinä- ja syyskuussa 2006. Vuoden 2009 loppuun mennessä oli käynnistetty varsinainen toteuttaminen viidessä kuudesta ISPA-hankkeesta, muun muassa kahdessa yhteensä kolmesta infrastruktuurihankkeesta. Myös viimeinen infrastruktuurihanke oli tarjouskilpailuvaiheessa, ja sitä koskevat sopimukset odotettiin allekirjoitettavan alkuvuonna 2010. Kolme ISPA-sopimusta on tähän mennessä täytetty ja useiden muiden sopimusten täyttäminen on edennyt jo pitkälle. Lisäksi yhdessä kolmesta infrastruktuurihankkeesta kaikki sopimukset on tehty ja hankkeen toteuttamisessa ollaan pitkällä, sillä noin 65 prosenttia urakoista on tehty (ks. hankekuvat sivulla 6).

Vuoden 2009 loppuun mennessä yhteensä kuutta sopimusta koskevat tarjouskilpailut olivat vielä käynnistämättä. Niistä neljä koski toimitussopimuksia. Kaksi muuta tarjouskilpailua oli arviointivaiheessa, ja yksi sopimus oli määrä kilpailuttaa uudelleen sopimuksen päättämisen vuoksi.

Tarjous- ja sopimusmenettelyissä oli edelleen huomattavia ongelmia vuonna 2009. Kolme ratkaisevaa tarjouskilpailua (kaksi urakkasopimusta ja yksi palvelusopimus) oli toteutettava uudelleen, mikä viivästytti ja hankaloitti asianomaisten hankkeiden toteuttamista. Lisäksi yksi tarjouskilpailun voittaja päätti sopimuksensa toteutettuaan sitä useita kuukausia, minkä vuoksi sopimuksesta on järjestettävä uusi tarjouskilpailu.

Useimmissa ISPA-hankkeissa ollaan nyt lähestymässä sopimuksenteon viimeistä vaihetta. Sen vuoksi kiinnitetään yhä enemmän huomiota sen varmistamiseen, että kullekin hankkeelle kohdennetut ISPA-määrärahat käytetään kokonaisuudessaan. Tästä syystä hankkeita saatetaan mukauttaa vuoden 2010 kuluessa muuttamalla niitä koskevia rahoituspöytäkirjoja.

Suuntaviivoja kauden 2000–2006 koheesiorahastohankkeiden ja aiempien ISPA-hankkeiden päättämiseksi[2] muutettiin jatkamalla menojen tukikelpoisuusaikaa 31. joulukuuta 2011 asti niiden aiempien ISPA-hankkeiden (nykyisten koheesiorahastohankkeiden) osalta, jotka oli hyväksytty 1. tammikuuta 2004 lähtien, ja 31. joulukuuta 2012 asti niiden 1. tammikuuta 2004 lähtien hyväksyttyjen hankkeiden osalta, joille oli myönnetty tukea vähintään 100 miljoonaa euroa. Tällä perusteella on määrä valmistella ehdotukset samanlaisten muutosten tekemiseksi Kroatiassa tällä hetkellä toteutettaviin infrastruktuurihankkeisiin. Tukikelpoisuuden päättymispäivän siirtäminen eteenpäin oli komission aloite, jolla se halusi auttaa aiemman ISPA-välineen (nykyisin koheesiorahaston) edunsaajamaita talouskriisin aikana. Kroatian tapauksessa tämä lisävuosi mahdollistaa kaikkien kyseiselle edunsaajamaalle kohdennettujen ISPA-varojen onnistuneen jakamisen.

Vuonna 2009 Kroatian ISPA-täytäntöönpanoviraston työtuloksissa oli edelleen epätasaisuutta, vaikkakin kokonaisuutta tarkastellen tulos parani. Yhtenä syynä tähän epätyydyttävän suorittamisen jatkumiseen ovat henkilöstöön kohdistuvat lisääntyneet vaatimukset: työntekijöiden käsiteltävänä on nyt myös IPA-hankkeiden

[2] SEC(2008) 415, 28.3.2008.

toteuttaminen. Myös Kroatian hallinnon pitkälliset ja toisinaan hyvin byrokraattiset sisäiset menettelyt ovat jarruttaneet toteuttamisvauhtia.

Myönteisenä seikkana todettakoon, että vuoden 2009 loppuun mennessä lähes kaikkien kuuden ISPA-hankkeen toteuttaminen oli käynnissä. Kaikki ratkaisevat sopimukset joko ovat jo toteutusvaiheessa tai ne on määrä allekirjoittaa piakkoin. Lisäksi vielä tekemättä olevia sopimuksia koskevat tarjouskilpailut on käynnistetty tai käynnistetään hyvin pian. Yksikään niistä ei kuitenkaan ole ajoituksen suhteen kriittinen. Sen vuoksi voidaan sanoa, että vuosi 2009 oli Kroatialle ratkaisevan tärkeä ISPAn onnistumisen kannalta. Vakavista ongelmista huolimatta viranomaiset ovat loppujen lopuksi saavuttaneet todellista edistystä kaikkien asianosaisten valtavan työpanoksen ansiosta.

14. HANKKEIDEN SEURANTA

ISPAn täytäntöönpanon edistymisen ja tehokkuuden seurantaa ja arviointia tuetaan säännöllisillä kokouksilla EU:n edustuston tiloissa, täytäntöönpanoelinten seurantaraporteilla, komission työntekijöiden vierailuilla sekä virallisella seurannalla, josta huolehditaan Kroatiassa kahdesti vuodessa pidettävillä ISPA-seurantakomitean kokouksilla, minkä lisäksi jokaisesta ISPA-hankkeesta saadaan vuosikertomus täytäntöönpanoviranomaiselta.

Kroatiassa pidettiin vuonna 2009 kaksi ISPA-seurantakomitean kokousta, yksi kesä- ja toinen marraskuussa. Molemmissa kokouksissa keskityttiin laajasti ratkaisemaan ongelmia, jotka liittyivät kahteen ratkaisevaan urakkatarjouskilpailuun, jotka oli uusittava sen jälkeen kun sopimuksia kyseisistä urakoista ei ollut onnistuttu tekemään. Tästä takaiskusta huolimatta molemmat tarjouskilpailut käynnistettiin uudelleen sen jälkeen kun niihin liittyviä asiakirjoja oli muutettu tarvittavin osin, ja vuoden loppuun mennessä molemmat tarjousmenettelyt olivat lähellä päätöstä.

Muita seurantakomitean kokouksissa käsiteltyjä asioita olivat seuraavat: hankkeiden toteuttamisen lisääntyneet vaikeudet, jotka johtuvat maksujen tukikelpoisuuskauden lähestyvästä päättymisestä joulukuussa 2010; Kroatian hallinnon asiakirjojen hyväksyntään tarvitseman ajan lyhentämistarve; tarjouskilpailumenettelyjen tarkemman noudattamisen tarve (tästä johtui yhden edellä mainitun urakkasopimuksen tekemisen epäonnistuminen); kahden rahoituspöytäkirjan muuttamisen tarve maksujen tukikelpoisuusajan jatkamiseksi mahdollisimman pitkälle sekä yhteisrahoitusosuuden ja tarvittavan työmäärän tarkistamiseksi tarjouskilpailujen päättymisen jälkeen; loppuraporttien laatimista koskevat vaatimukset; keskustelut sopimusosapuolten epätyydyttävistä työtuloksista ja yhden nimenomaisen sopimuksen päättämisen seurauksista; yksittäisille ISPA-tileille kertyneiden korkojen kohdentaminen ja käyttö; ”ylimääräisten” ISPA-varojen käyttö sen jälkeen, kun kutakin yksittäistä ISPA-hanketta koskeva sopimusprosessi on saatu päätökseen; henkilöstömäärien lisäystarve asianomaisissa hankkeiden toteuttamiseen osallistuvissa Kroatian elimissä; muutokset, jotka on tarpeen tehdä muihin rahoituspöytäkirjoihin, sekä tarve pyytää erityislupa kaikkien kolmen infrastruktuurihankkeen tukikelpoisuuden päättymispäivän siirtämiseen joulukuuhun 2011 (vastaava pidennys on jo myönnetty joillekin vuosina 2005 ja 2006 hyväksytyille koheesiorahaston entisille ISPA-hankkeille), jotta ISPA-rahoitus voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

15. VARAINHOITO JA SEN VALVONTA, MUKAAN LUETTUNA *EDIS*

Sekä varainhoitoa ja sen valvontaa että väärinkäytösten käsittelyä koskevat pääasialliset vaatimukset vahvistetaan ISPA-asetuksessa[3] ja rahoituspöytäkirjan liitteessä III, joita sovelletaan komission etukäteistarkastusjärjestelyn yhteydessä. Vaatimukset vastaavat läheisesti koheesiorahastoon ja rakennerahastoihin sovellettavia vaatimuksia. Keskeiset elementit liittyvät sellaisten varainhoidon sisäisten valvontajärjestelmien ja -menettelyjen käyttöönottoon, joilla voidaan varmistaa hankintamenettelyjen avoimuus ja syrjimättömyys, ilmoitettujen menojen paikkansapitävyys, asianmukaiset valmiudet sisäiseen tarkastukseen, riittävä kirjausketju ja väärinkäytösten asianmukainen käsittely.

Aluepolitiikan pääosaston tarkastusyksikkö suunnitteli alun perin tekevänsä ISPA-hankkeiden tarkastuksen Kroatiassa vuonna 2009. Tarkoituksena oli varmistaa, että ISPA-hankkeiden toteuttamista ja niihin liittyviä rahoitusvirtoja koskevat tiedot antavat varmuuden seuraavista: 1) komissiolle toimitettujen menoilmoitusten laillisuus ja asianmukaisuus; 2) EU:n politiikkojen noudattaminen erityisesti julkisuutta koskevien vaatimusten osalta; 3) moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen. Monista eri syistä johtuen tarkastusta oli kuitenkin lykättävä alkuvuoteen 2010.

Tarkastusyksikön päähuomio vuonna 2009 kohdistui IPAn käynnistämiseen liittyviin toimiin.[4] Vaikka yhtään tarkastusmatkaa ei tehty Kroatiaan vuonna 2009, tarkastusyksikkö (yhdessä EU:n edustuston kanssa) painosti edelleen Kroatian viranomaisia parantamaan hallinnollisia valmiuksiaan jatkamalla henkilökunnan palkkaamista ja kouluttamista.

EU:n lähetystö Zagrebissa toimi edelleen moitteettoman varainhoidon ja sen valvonnan tärkeimpänä varmistajana. ISPA-asiakirjojen hylkäämisaste on edelleen korkea, mikä on selvä osoitus siitä, että Kroatian viranomaisten on ponnisteltava vieläkin enemmän, ennen kuin heidän kykyynsä hallinnoida ISPA-varoja itsenäisesti voidaan luottaa. Tässä yhteydessä on huomattava, että EU:n edustustossa on yhä liian vähän henkilöstöä, koska rekrytointiyritykset eivät vieläkään ole tuottaneet tulosta, ja tämä yhdessä IPA-toimien vuoksi huomattavasti lisääntyneen työmäärän kanssa on aiheuttanut edustuston henkilöstölle valtavat vaatimukset ja työpaineen.

DIS

Vaatimus, jonka mukaan Kroatian täytäntöönpanoviraston CFCA:n on saatava DIS-hyväksyntä (*Decentralised Implementation System*, hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä), perustuu varainhoitoasetuksen 164 artiklaan[5]. Komissio myönsi DIS-hyväksynnän 13. helmikuuta 2006.

EDIS

Sen jälkeen kun ISPA päättyi vuonna 2006 ja otettiin käyttöön liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA), ISPAn siirtäminen EDIS-järjestelmään (laajennettu hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä, jossa komissio huolehtii ainoastaan

---

3 Neuvoston asetus (EY) N:o 1267/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, liittymistä edeltävästä rakennepolitiikan välineestä (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 73).

4 Tarkastusyksikön pääasiallisena tehtävänä vuonna 2009 oli hankkia kohtuullinen varmuus siitä, että IPA-hankkeiden hallinto- ja seurantajärjestelmät ovat edelleen asiaankuuluvien vaatimusten mukaisia ja toimivat tehokkaasti.

5 Säännös on kuitenkin poistettu 1. toukokuuta 2007 alkaen asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, 30.12.2006, s. 1).

jälkikäteistarkastuksesta) ei enää ole tarpeen. Sen vuoksi Kroatian viranomaiset ovat viime aikoina pääasiassa valmistelleet IPA-rakenteiden EDIS-järjestelmään siirtämistä, koska kyseiset rakenteet ovat käytössä lähitulevaisuuden ajan liittymiseen asti. Siihen asti EU:n edustusto Kroatiassa jatkaa tärkeää tehtäväänsä ISPA-toimenpiteiden päivittäisen hallinnoinnin, toteuttamisen ja seurannan valvojana.

16. RISKINARVIOINTI

Vuodelle 2009 suunniteltu tarkastusstrategia perustui analyysiin ISPAn täytäntöönpanotilanteesta ja aluepolitiikan pääosaston Tarkastukset-linjan vastaavista tavoitteista. Tarkastusstrategiassa vahvistetaan aluepolitiikan pääosaston johdon määrittelemät tavoitteet. Ne perustuvat operatiivisten linjojen kanssa käytyihin perusteellisiin keskusteluihin, joissa tuodaan esiin tietoja mahdollisista riskeistä. Sen jälkeen tarkastusstrategiassa määritellään tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävät toimenpiteet ottaen huomioon kartoitetut riskit. Strategian toteuttamisella minimoidaan riskit. Kroatiassa oli alun perin tarkoitus tehdä ISPAn tarkastus vuonna 2009, mutta se ei toteutunut. Suunniteltu tarkastus on siirretty tehtäväksi alkuvuonna 2010.

Ennakkohyväksyntään perustuvassa järjestelmässä painotetaan sitä, että käyttöön otetaan riittävät hankkeiden toteuttamiseen ja maksuihin liittyvät valvontamenettelyt. Liittymistä valmistelevan tuen hallinnointiin liittyy kuitenkin luonnostaan riskejä, koska varat kanavoidaan lukuisten erilaisten organisaatioiden ja järjestelmien kautta. Menojen tukikelpoisuus edellyttää EU:n ja kansallisella tasolla vahvistettujen sääntöjen ja ehtojen noudattamista, mikä saattaa monimutkaistaa tilannetta ja aiheuttaa väärintulkintavaaran.

17. EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN PÄÄTELMÄT

Kroatiaan ei tehty tarkastus- tai muita käyntejä vuonna 2009.

18. YHTEISRAHOITUKSEEN OSALLISTUVAT KUMPPANIT: EIP JA EBRD

Koska mainituilla rahoituslaitoksilla on hankkeiden valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvää asiantuntemusta, komissio on pitänyt niihin säännöllisesti yhteyttä ohjelmasuunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevien toimintatapojen ja menetelmien yhteensovittamiseksi aihekohtaisesti ja maakohtaisesti. Näiden pankkien erityisasiantuntemus avustuksista ja lainoista muodostuvien rahoituspakettien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisten kumppanuusjärjestelyjen suunnittelussa on erittäin hyödyllistä pyrittäessä parantamaan ISPAsta rahoitettavien hankkeiden laatua. Euroopan investointipankki (EIP) ei kuitenkaan ole mukana yhdessäkään Kroatiassa toteutettavassa ISPA-hankkeessa.

Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD) on ainoana kansainvälisenä rahoituslaitoksena aktiivisesti mukana Kroatiassa toteutettavassa ISPA-hankkeessa: kyseessä on vuonna 2005 hyväksytty ympäristöhanke – Karlovacin veden ja jäteveden käsittelyohjelma – jota varten EBRD on myöntänyt 10 miljoonan euron lainan. Sen vuoksi EBRD:stä oli edustajia mukana kummassakin Kroatiassa vuonna 2009 pidetyssä ISPA-seurantakomitean kokouksessa.

Euroopan unionin politiikkojen edistäminen

19. JULKISET HANKINNAT

PRAG-sääntöihin sisältyvien, julkisten hankintojen moitteettomuutta, tasapuolisuutta ja avoimuutta koskevien lakisääteisten vaatimusten täyttäminen on osoittautunut valtavaksi haasteeksi ISPA-hankkeita toteutettaessa. EU:n hankintaperiaatteiden noudattamisessa esiintyneet vaikeudet ovat monissa tapauksissa viivästyttäneet ISPA-hankkeiden toteuttamista, ja useassa tapauksessa tarjouskilpailu on täytynyt uusia. Sen vuoksi komission yksiköiden – varsinkin EU:n Zagrebin-edustuston – on edelleen ollut tarpeen puuttua asiaan varmistaakseen, että menettelyjä on sovellettu oikein ja että virheet on korjattu. Silloin tällöin se on myös joutunut avustamaan täytäntöönpanovirastoa yhteydenpidossa tyytymättömiin tarjouksentekijöihin. Yleisesti ottaen tarjousasiakirjojen laatu on parantunut, mutta parantuminen ei ole tasaista.

Komission harjoittama ennakkohyväksyntä, joka koskee ISPA-hankkeisiin liittyviä tarjous- ja sopimusmenettelyjä, on edelleen täysin perusteltua nyt kun suunnitelmista siirtyä EDIS-järjestelmään on luovuttu (ks. edellä). Nykyisessä ennakkohyväksyntään perustuvassa järjestelmässä toimitaan tuen hallinnoinnin siirtämistä koskevan DIS-päätöksen mukaisesti niin, että CFCA toimii yksin hankkeiden toteuttamisesta vastaavana hankintaviranomaisena ja komissio vahvistaa ja hyväksyy hankintamenettelyn eri vaiheet. Vaikka komissio ei olekaan sopimuskumppani, sekin on osaltaan vastuussa hankintaprosessissa sovellettavien menettelytapojen oikeellisuudesta (edunsaajien ja toimeksisaajien väliset sopimukset eivät ole päteviä ilman komission hyväksyntää).

20. KILPAILUPOLITIIKKA

Koska ISPA-tuki suunnataan ennen muuta yleisiin jakeluverkkoihin liittyvien hankkeiden julkisten (tai vastaavien) kustannusten kattamiseen, yleensä ei ilmene ongelmia EU:n kilpailusääntöjen noudattamisessa. Tuki ei anna erityistä etua yksittäisille yrityksille, kunhan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei rikota ja infrastruktuuria voivat käyttää kaikki operaattorit, jotka täyttävät tarvittavat tekniset ja oikeudelliset edellytykset.

21. YMPÄRISTÖPOLITIIKKA

Myöntämällä ISPAsta suoraa apua ympäristöalan ensisijaisiin hankkeisiin parannetaan myös ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa ja EU:n vaatimusten noudattamista Kroatiassa. Hankkeiden kehittämisestä ja toteuttamisesta saatu kokemus parantaa hallinnollisia valmiuksia ja nopeuttaa ympäristöalan uudistamistoimia. Erityisesti vahvistetaan hallinnollisia valmiuksia suunnitella ympäristöinvestointeja ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen. Myös ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin[6] asianmukainen täytäntöönpano on edennyt tasaisesti etenkin julkiseen kuulemiseen liittyvien näkökohtien osalta. ISPAn toivotaan tällä tavoin edistävän ympäristönsuojelua Kroatiassa.

On tärkeää korostaa, että useampia toimielimiä ja uusia hankkeita mukanaan tuovan IPA-välineen käyttöönoton vuoksi on huolehdittava siitä, että Kroatiassa on riittävät

---

[6] Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40).

rahoitus- ja henkilöresurssit välineen täytäntöönpanoon (mukaan luettuna seuranta, tarkastukset, lupien myöntäminen ja raportointi).

22. LIIKENNEPOLITIIKKA

Liikenteen infrastruktuuritarpeiden arviointia koskevassa TINA-ohjelmassa ja Balkanin alueen liikenneinfrastruktuuria käsitelleessä REBIS-tutkimuksessa kartoitettujen tarpeiden mukaisesti hyväksytyt kroatialaiset liikenneverkot on rakennettu yleiseurooppalaisten liikennekäytävien yhteyteen. Kroatian alueen läpi kulkee useita liikennekäytäviä, kuten käytävä VII (Tonava), käytävä X (Salzburg–Ljubljana–Zagreb–Belgrad–Nis–Skopje–Veles–Thessaloniki, haara X a mukaan luettuna) ja käytävä V, josta kaksi haaraa sijoittuu Kroatiaan (V b – Budapest–Zagreb–Rijeka ja V c – Budapest–Sarajevo–Ploče). Kyseisiä verkkoja käytettiin ISPAa varten laaditun kansallisen liikennestrategian suunnittelun perustana. Niinpä ainut Kroatiassa toteutettava ISPA-liikennehanke (rautatiehanke) muodostaa osan TINA- ja REBIS-verkkoja, eli siinä on kyse näihin verkkoihin liittyvän osuuden, solmukohdan tai liittymän rakentamisesta tai kunnostamisesta. Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kehittäminen Kroatiassa perustuu Kaakkois-Euroopan liikenneobservatorion SEETOn suosituksiin.

Koordinointi liittymistä edeltävien välineiden välillä

Koordinointi EU:n edustustojen kanssa

Komission yksiköiden (laajentumisasioiden, ulkosuhteiden ja aluepolitiikan pääosastot) ja edustustoissa Pharesta ja ISPAsta vastaavien asiantuntijoiden kesken järjestettiin säännöllisiä kokouksia, joissa keskusteltiin erityisesti tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyjen kaltaisista ohjelmasuunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevista kysymyksistä.

Koordinointi suhteessa IPA-välineeseen

Kroatiassa vuonna 2009 järjestetyissä kahdessa ISPA-seurantakomitean kokouksessa otettiin huomioon IPAn aluekehityksen osa-aluetta koskevat kysymykset, jotta voidaan huolehtia toiminnan tehokkaasta koordinoinnista ja välttää päällekkäisyydet. Kaksi ISPAsta rahoitettavaa teknisen avun toimenpidettä liittyy IPAn yhteisrahoituksella toteutettavien hankereservien valmistelemiseen.

23. TIEDOTUSTOIMET

Vuonna 2009 ei toteutettu ISPA-hankkeita käsitteleviä merkittäviä tiedotustoimia.