



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 1.12.2005
KOM(2005) 612 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

ÜHINEMISEELSE STRUKTUURIPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI (ISPA)

AASTAARUANNE

2004

{SEC(2005) 1552}

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	ISPA eelarve.....	3
3.	Projektide rahastamine	4
3.1.	Uued ISPA projektid	4
3.2.	Aastatel 2000–2004 rahastatud projektid	4
3.3.	Maksed	5
4.	Tehniline abi.....	5
4.1.	Abisaajariigi algatusel osutatud tehniline abi	5
4.2.	Komisjoni algatusel osutatud tehniline abi	6
5.	Juhtimine ja rakendamine	7
5.1.	Projekti järelvalve.....	7
5.2.	Finantsjuhtimine ja -kontroll.....	7
5.3.	EDIS	8
6.	Riskianalüüs	8
6.1.	Euroopa Kontrollikoja tähelepanekud.....	8
6.2.	Kaasrahastamises osalevad partnerid – EIB ja EBRD	8
7.	Osalemine ühenduse poliitika rakendamises	9
7.1.	Riigihanked	9
7.2.	Keskkonnapoliitika	9
7.3.	Transpordipoliitika: TINast uute TEN-T suunisteni	9
8.	Ühinemiseelsete rahastamisvahendite koordineerimine	9

Eessõna

Käesolev ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) aruanne käsitleb kalendriaastat 2004.

Aruanne sisaldab teavet ISPA rakendamise viienda aasta kohta.

Aruande vorm vastab ISPA määruse¹ artikli 12 nõuetele. Aruannet on kohandatud vastavalt Euroopa Parlamendi, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning regioonide komitee tähelepanekutele.

Loodetavasti leidub aruandes kasulikku teavet kõigile, keda huvitab ühinemiseelne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamine ELi kandidaatriikides.

1. SISSEJUHATUS

Ühinemisega seoses vähenes ISPAst abi saavate riikide arv kümnelt kahele, mille tulemusena saavad uuest ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendist (ISPA) finantsabi ainult Rumeenia ja Bulgaaria. Käesolev aruanne piirdub seetõttu ISPA tegevusega viimati nimetatud riikides, arvestades, et eelmiste ISPA projektide rakendamist uutes liikmesriikides käsitletakse ühtekuuluvusfondi 2004. aasta aruandes.

2. ISPA EELARVE

2004. aastaks eraldati komisjoni eelarvest ISPAle 453,3 miljonit eurot. Assigneeringud katsid kõik kulud abisaajariikides nii keskkonna ja transpordi valdkonna projektide (meetmete) kaasrahastamiseks kui ka tehnilise abi osutamiseks, sõltumata sellest, kas tehnilist abi osutati abisaajariigi või komisjoni algatusel.

Tabel 1: ISPA eelarve aastal 2004 (eurodes)

Eelarverida	Kulukohustuste assigneeringud	Täidetud kohustused	Tehtud maksed
Funktsionaalne eelarverida B 13.01.04.02	2.100.000	1.890.000	1.696.088
Tegevuseelarverida B 13.01.05.01.01	451.200.000	449.469.968	132.162.924
Kokku	453.300.000	451.359.968	133.859.012

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1267/1999, 21. juuni 1999.

3. PROJEKTIDE RAHASTAMINE

3.1. Uued ISPA projektid

2004. aastal võttis komisjon vastu üksteist uut ISPA meedet, millest üheksa olid investeeringud keskkonna valdkonda ja kaks transpordisektoris, sealhulgas üks tehnilise abi meede. ISPA osalus kokku 2004. aastal ulatus 452 miljoni euroni, mis on keskmiselt 58,3% abikõlblike projektide kogumaksumusest (775 miljonit eurot). Kulukohustusi koguulatuses 449 miljonit eurot kasutati nii uute projektide (303 miljonit eurot) kui ka eelmistel aastatel vastu võetud jätkuvate projektide rahastamiseks.

Peaaegu 56,5% ISPA osalusest eraldati keskkonnakaitse projektidele, peamiselt reovee kogumise ja reoveepuhastuse projektidele, kuid ka väävlitustamistehasele. Transpordisektoris väärrib märkimist toetus Doonau kombineeritud raudtee-maantee silla ehitusele.

Tabel 2: uued heakskiidetud projektid aastal 2004 (eurodes)

Sektor	Projekt ide arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus	Toetuse määr %	Kulu- kohustused
Keskkond	9	397.780.000	268.246.300	67.4	178.311.258
Transport	2	377.452.452	183.734.500	48.7	124.960.302
Kokku	11	775.232.452	451.980.800	58.3	303.271.560

3.2. Aastatel 2000–2004 rahastatud projektid

Aastatel 2000–2004 on komisjon Bulgaaria ja Rumeenia ettepanekute alusel toetanud 72 projekti: 53 projekti keskkonnasektoris, 17 projekti transpordisektoris ja kummastki riigist ühte tehnilise abi meedet detsentraliseeritud rakendamiseks (EDIS). Kõnealuste projektide abikõlblik kogumaksumus on 3,74 miljardit eurot, millest ISPA rahastas 67% ehk 2,51 miljardi euro ulatuses. ISPA käivitamisest saadik on aastateks 2000–2006 ettenähtud ISPA vahenditest kahele kõnealusele abisaajariigile eraldatud 84% ja nimetatud eraldistest on kulukohustustega seotud 75%.

Tabel 3: heakskiidetud projektid aastatel 2000–2004 (eurodes)

Sektor	Projekti-otsuste arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus	Keskmine toetuse määr %	Kulu-kohustused
Keskkond	53	1.631.154.563	1.182.478.353	72.5	921.558.749
Transport	17	2.112.247.242	1.326.144.338	62.8	956.777.621
EDIS	2	1.482.308	1.482.308	100.0	1.303.797
Kokku	72	3.744.884.113	2.510.104.999	67.0	1.879.640.167

Kohustused jaotati keskkonna- ja transpordisektori vahel ühtlaselt, sektorite osakaal oli vastavalt 49,1% ja 50, 9%.

3.3. Maksed

ISPA maksed kokku (sealhulgas detsentraliseerimiseks) ulatusid 132, 2 miljoni euroni, mis kujutab endast 280%list kasvu võrreldes 2003. aastal tehtud maksetega (45,9 miljonit eurot).

Perioodi 2000–2004 lõpuks oli välja makstud 329,8 miljonit eurot, mis moodustas 17,5% nimetatud perioodi täidetud eelarvelistest kohustustest.

Tabel 4: maksed (eurodes)

Sektor	2000–2003	2004	Kokku
Keskkond	77.964.300	67.584.714	145.549.014
Transport	119.173.044	64.191.648	183.364.692
EDIS	537.962	386.562	924.524
Kokku	197.675.306	132.162.924	329.838.230

4. TEHNILINE ABI

4.1. Abisaajariigi algatusel osutatud tehniline abi

Projektide ettevalmistamisega seotud tehnilise abi meetmed peavad tagama, et abisaajariigid esitavad komisjonile ISPA rahastamisabi saamiseks piisaval arvul kõrgetasemelisi projekte õigeaegselt. Analoogselt on *institutsioonide tugevdamise* tehnilise abi meetmete eesmärk tõsta abisaaja haldussuutlikkust mahukate infrastruktuuri investeeringute juhtimisel ja kontrollimisel.

2004 aastal kiideti heaks üks taotlus, milles projekti ettevalmistus ja institutsioonide suutlikkuse tugevdamine keskkonnasektoris olid ühendatud.

Tabel 5: abisaajariigi algatusel osutatud tehniline abi aastatel 2000–2004 (eurodes)

Sektor	Projektide arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus
Keskkond	6	42.481.000	34.948.500
Transport	4	9.786.060	7.927.545
EDIS	2	1.482.308	1.482.308
Kokku	12	53.749.368	44.358.353

4.2. Komisjoni algatusel osutatud tehniline abi

Komisjoni algatusel või komisjoni nimel osutatud tehnilise abi tegevus on keskendunud eelkõige sellele, et tõsta abisaajariikide suutlikkust ISPA projektide ettevalmistamisel, hindamisel ja rakendamisel vastavalt ühenduse vahendite haldamisel nõutavatele standarditele.

A. „Tehnilise abi tegevuskava 2001“ raames rahastatud tehnilise abi meetmed

Tegevuskava raames, mis oli esialgselt ette nähtud tehnilise abi meetmete rahastamiseks kümnes ISPA abisaajariigis perioodil 2001–2003, pikendati ainult 2004. aastasse ulatuvate meetmete rahastamist lepinguliselt kaheksas ühinevas riigis kuni 2004. aasta aprilli lõpuni ning Bulgaarias ja Rumeenias kuni 2004. aasta lõpuni. Üldiselt rahastati meetmeid aastatel 2001–2003 eraldatud kulukohustustest, mis ulatusid 11 860 864 euronile ja mis 2003. aasta lõpuks ei olnud veel täielikult välja makstud. Eespool nimetatud kulukohustused käsitlesid nii toetuse andmist järelevalvekomiteedele kui ka nõustamisteenuste osutamist avaliku sektori ja erasektori partnerlussuhetele.

B. „Tehnilise abi tegevuskava 2004–2006“ raames rahastatud tehnilise abi meetmed

Kõnealune tegevuskava on „2001. aasta tehnilise abi tegevuskava“ jätk, kuigi see keskendub ainult Bulgaariale ja Rumeeniale, ja selle tegevusvaldkonnad on enamuses oma laadilt sarnased 2001. aasta tegevuskavas nimetatutega. 2004. aastal hõlmas tegevuskava eelkõige toetust projektide kvaliteedi tõstmiseks kogu projekti tsükli vältel ja abi osutamist projektitaotluste hindamisele ja kvaliteedikontrollile.

C. Tehnilise abi meetmed väljaspool „Tehnilise abi tegevuskava 2001“ ja „Tehnilise abi tegevuskava 2004–2006“

2004. aastal hõlmasid asjaomased tegevusvaldkonnad palkade maksmist ja üldkulusid komisjoni delegatsioonide (sealhulgas kuni 30. aprillini 2004 kaheksas ühinevas riigis asuvate delegatsioonide) palgatud ISPA personalile (kohalikud esindajad) ning abi projektitaotluste hindamiseks ja kvaliteedikontrolliks.

Tabel 6: komisjoni algatusel osutatud tehniline abi 2000–2004 (eurodes)

Tegevus	Suunav jaotus	Kulukohustused	Maksed
Tegevuskava 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Tegevuskava 2004–2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Meetmed väljaspool tegevuskava	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Kokku	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) sealhulgas ISPA-10

5. JUHTIMINE JA RAKENDAMINE

5.1. Projekti järelvalve

ISPA projektide tulemusliku rakendamise osas tegid abisaajariigid 2004. aastal suutlikkuse parandamisel edusamme. Siiski jääb mulje, et projektidel on veel arenguruumi, et vallata tõhusalt projektitsükli erinevaid etappe ja tugevdada koostööd projekti erinevate huvigruppide vahel. ISPA meetmete planeerimisel, ettevalmistamisel ja juhtimisel on muret tekitavad valdkonnad nii piisavate rahaliste ja inimressursside puudus, eriti keskkonnasektoris, kui ka pidevalt suur personali voolavus.

5.2. Finantsjuhtimine ja -kontroll

2004. aasta jooksul viis komisjon abisaajariikides läbi neljanda süsteemide auditeerimise tsükli, et hinnata ISPA rahaliste vahendite juhtimise ja kontrolli süsteemide ja menetluste adekvaatsust ja vastavust nõuetele, mis on Ühtekuuluvusfondi ja struktuurifondide nõuetega sarnased. Kõnealuse audititsükli kokkuvõtted näitavad, et on tehtud edusamme, kuid olulistes valdkondades, nagu sisekontroll, siseaudit ja riigihangete eeskirjadest kinnipidamine, on siiski vaja olukorda parandada.

Rumeenia puhul avastati süsteemi auditi tulemusena materiaalseid puudusi, mille ulatuse ja laadi tõttu komisjon katkestas 2003. aasta detsembris ja 2004. aasta veebruaris maksed CFRle (raudteeagentuurile) ja 2004. aasta detsembris kõikidele rakendusasutustele. Regionaalpoliitika peadirektoraadi 2004. aasta tegevusaastaruandesse lisati reservatsioon ISPA juhtimis- ja kontrollsüsteemi kohta Rumeenias. Sellest tulenevalt paluti Rumeenia asutustel teha oma tegevuses kindlateks tähtaegadeks korrektiive.

Abisaajariikides paralleelselt läbi viidud projekti auditid kinnitasid, et peamiste pakkumisdokumentide suure tagasilükkamismäära ja lepingute sõlmimise liigpika protsessi tõttu on riigihanked kogu projekti tsükli endiselt väga riskantne samm.

5.3. EDIS

Rahuldavate ISPA finantsjuhtimis- ja kontrollsüsteemide loomise protsessis avanes uus mõõde 2001. aastal, mil kehtestati menetlus abisaajariikide suundumiseks ISPA *laiendatud detsentraliseeritud rakendamissüsteemi (EDIS)* poole. EDISele üleminekul ja sellest tuleneval komisjoni eelneva heakskiidu nõudest loobumisel pakkumisele ja lepingute sõlmimisele tuleb läbi viia neljaetapiline võrdlusuuring, mis algab *puudujääkide hindamisest*.

2005. aasta mai seisuga olid abisaajariikide edusammud eespool märgitud uuringus murettekitavad. Rumeenia puhul olid välisaudiitorid 3. etapi (*vastavushindamine*) kohta arvamusel, et mitte ükski ISPA rakendamisse kaasatud asutus ei vasta EDISe nõuetele. Bulgaaria puhul takistasid olulised pakkumisprotsessiga seotud probleemid 2. etapi (*puudujääkide kõrvaldamine*) alustamist kuni 2005. aasta keskpaigani.

Sellistel asjaoludel on üsna ebatõenäoline, et Bulgaaria ja Rumeenia esitavad ISPA suhtes EDISe akrediteerimise taotluse enne 2006. aasta keskpaika, jättes väga vähe aega komisjoni 4. etapi (*akrediteerimine*) otsusele enne ühinemist.

6. RISKIANALÜÜS

Eelneva heakskiidu süsteemi raames keskendub abisaajariikide auditi strateegia suures osas ennetamisele, tagamaks, et iga riik kehtestab projekti rakendamise ja maksete suhtes piisavad kontrollmenetlused. Kõikides EDISe etappides toimuvate järjestikuste auditivoorude eesmärk on tuvastada puudujäägid süsteemi loomisel ja kontrollida, kas soovitusel on rakendatud ja puudused kõrvaldatud. Auditi tähelepanekute põhjal on ISPA rakendamisel siiski rida riske, mida tuleb kogu auditi käigus piirata ja heastada.

6.1. Euroopa Kontrollikoja tähelepanekud

2003. aasta aruandes esitas Euroopa Kontrollikoda arvamuse, et komisjon ei võtnud varem piisavaid meetmeid abisaajariikides süsteemide loomiseks, mis vastaksid ISPA nõuetele ja oleksid kiirendanud komisjoni eelneva kontrolli kõrvaldamist. Seetõttu viis komisjon läbi täiendavad süsteemi- ja projektiauditid ja nõustus tegevuskavaga riikides, kus tuvastatud süsteemi puuduste tõttu tuleb vastavalt konkreetsele ajakavale tegeleda komisjoni asjakohaste soovitude järgimisega.

2004. aastal hindas kontrollikoda samuti ISPA abi tõhusust reas abisaajariikides, kellest on saanud liikmesriigid. Kõnealuste auditite tähelepanekud on olulised ka praeguste ISPA abisaajariikide suhtes. Komisjoni arvates ei olnud enamikul kontrollikoja väljatoodud vigadel finantsmõju ja need olid formaalset laadi.

6.2. Kaasrahastamises osalevad partnerid – EIB ja EBRD

Ka 2004. aastal olid ISPA projektidele laenude andmisel eelistatud partneriteks EIB ja EBRD. Pankade erioskused laenude ja abirahade kombinatsiooni põhjal rahastamise struktureerimisel, sealhulgas avaliku sektori ja erasektori partnerlussuhete korraldamisel, tulid ISPA rahastatavate projektide kvaliteedi tõstmisele kasuks.

7. OSALEMINE ÜHENDUSE POLIITIKA RAKENDAMISES

7.1. Riigihanked

Abisaajariikidele on praktilises teejuhises (PRAG) kirjeldatud riigihangete usaldusväärse, ausa ja läbipaistva korraldamisega seonduvate õiguslike nõuete täitmine osutunud suureks väljakutseks. Nii konkreetseid hankealaseid küsimusi käsitlev koolitus kui ka praktilised vahendid (juhendid) peavad tagama, et hankekonkursside korraldamine ja lepingute sõlmimine toimuvad ELi standarditega vastavusse viidud siseriikliku õiguse alusel

7.2. Keskkonnapoliitika

Prioriteetsetele keskkonnaprojektidele abi osutamisega kiirendab ISPA abisaajariikides keskkonnapoliitika rakendamist ja ELi standarditega vastavusse viimist. Haldussuutlikkus on eriti kasvanud keskkonnainvesteeringute planeerimisel ja prioriteetide kindlaksmääramisel ning märgatavat edu on saavutatud ka EIA direktiivi õige rakendamise, sealhulgas avalikkuse teavitamise vallas. Siiski tuleb kõnealustes riikides esmajärguliselt käsitleda probleeme, mis on seotud keskkonnaasutuste raskustega piisava rahastamise ja inimressursside leidmisel ning poliitikavaldkondade koordineerimise ja strateegilise planeerimise puudumisega.

7.3. Transpordipoliitika: TINast uute TEN-T suunisteni

Kooskõlas TINaga (*Transport Infrastructure Needs Assessment* – transpordiinfrastruktuuride vajaduste hindamine) ehitati abisaajariikides üleeuroopalise tähtsusega transpordikoridoride ümbrusse transpordivõrgud. . Kõnealuste võrkude põhjal planeeritakse ISPaga seotud siseriiklikke transpordistrateegiaid, s.o need käsitlevad võrkudega seotud lõigu, sõlmpunkti või juurdepääsu ehitamist või ennistamist. Eespool nimetatud transpordikoridoridest neli läbivad Bulgaaria ja Rumeenia territooriumi. Ühenduse uute suuniste raames on üleeuroopalise transpordivõrgustiku arendamisel kolm prioriteetset võrgustiku projekti (PP7: Igoumenitsa/Patra-Ateena-Sofia-Budapesti kiirteekoridor, PP18: *Rein/Maas-Main-Donau* ja PP22: Ateena-Sofia-Budapesti-Viini-Praha-Nürnbergi/Dresdeni raudteekoridor), mis käsitlevad Bulgaariat ja Rumeeniat hõlmavaid transpordikoridore.

8. ÜHINEMISELSETE RAHASTAMISVAHENDITE KOORDINEERIMINE

PHARE korralduskomitee tagab kolme ühinemiseelse vahendi – PHARE, SAPARDi ja ISPA – tõhusa koordineerimise. Edasine koordineerimine toimub (PHARE) ühise järelevalvekomitee ja ametkondadevahelise koordineerimiskomitee kaudu ning abisaajariikides tegutsevate Euroopa Komisjoni delegatsioonide korrapäraste koosolekute käigus.