



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 24.3.2006
KOM(2006) 137 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**ÜLDARUANNE
ÜHINEMISEELSE ABI KOHTA
(PHARE – ISPA – SAPARD)2004. AASTAL**

{SEK(2006) 378}

1. KOKKUVÕTE

Käesolev tekst on viies aruanne kolme ühinemiseelse rahastamisvahendi ja nende kooskõlastamise kohta, mis on esitatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule ühinemiseelse abi kooskõlastamist reguleeriva nõukogu määruse (EÜ) nr 1266/99¹(edaspidi “kooskõlastamismäärus”) artikli 13 alusel.

Phare programmiga toetatakse ühenduse õigustiku vastuvõtmiseks esmatähtsaid meetmeid haldussuutlikkuse tõstmise või sellega seotud investeeringute toetamise kaudu. Üks osa Phare programmist on suunatud majanduslikule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele.

ISPAst (ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend) rahastatakse peamisi keskkonna ja transpordi infrastruktuuri projekte.

SAPARdist (põllumajanduse ja maaelu arendamise ühinemiseelne programm) rahastatakse põllumajanduse ja maaelu arengut.

Üksikasjalik teave 2004. aasta tegevuse kohta iga ühinemiseelse rahastamisvahendi raames on esitatud asjakohastes PHARE, ISPA ja SAPARDi aastaaruannetes.

Ühinemiseelsete rahastamisvahendite finantsnäitajad on esitatud 5. jaos „Finantsülevaade“.

Kolme rahastamisvahendi kooskõla on tagatud vastutuse jaotamisega nende vahel. Komitee direktoraadi tasandil tagab asjaomaste komisjoni talituste tegevuse kooskõlastatuse. 2005. aasta juunis esitati Phare korralduskomiteele, mis on rahastamisvahendite kooskõlastamisel komisjoni abistav organ, kõiki rahastamisvahendeid hõlmav „üldise abi dokument“. Riigi tasandil julgustas komisjon kandidaatriike tõhustama ministriumidevahelist kooskõlastamist, mida peetakse struktuurifondide edaspidise eduka juhtimise peamiseks eelduseks.

2. ÜHINEMISEELSETE RAHASTAMISVAHENDITE ÜLDINE KIRJELDUS

2.1. Kohustused ja rahaliste vahendite ülekandmine

Enne ELi rahaliste vahendite ülekandmist on nõutav: 1) komisjoni otsus vahendite lülitamiseks eelarvesse; 2) raamkokkulepe ja 3) iga-aastane kahepoolne rahastamisleping või memorandum, millega määratakse kindlaks ühenduse asjaomase meetmega seotud rahalised kohustused abisaaja riigi suhtes, st määratletakse mõlema poole õigused ja kohustused. Samas on iga rahastamisvahendi puhul otsuse tegemise ja rahaliste vahendite eraldamise kord erinev. Üksikasjalik teave igast rahastamisvahendist eraldiste tegemise korra kohta on esitatud lisas 1.1.

2.2. Kandidaatriikide rakendusstruktuurid

Toetusi ühinemiseelsetest rahastamisvahenditest suunatakse iga riigi rahandusministeeriumis loodud riikliku fondi kaudu, selle eest vastutab siseriiklik eelarvevahendite käsutaja. Phare ja ISPA konkreetne rakendamine toimub rakendusasutustes (näiteks lepingute sõlmimise ja

¹ Avaldatud EÜT L 161, 21.6.1999, lk 68.

rahastamise kesktalitus – CFCU), mis saavad rahalisi vahendeid riiklikust fondist.² SAPARDit rakendab SAPARDi rakendusamet, mis saab rahalised vahendid rahvuslikust fondist.

2.3. Rakendamise detsentraliseerimine kooskõlastamismääruse artikli 12 alusel³

Detsentraliseerimine on protsess, millega ELi rahaliste vahendite juhtimine antakse üle kandidaatriikide haldusasutustele.

2004. aastal reguleeris Bulgaarias ja Rumeenias seda protsessi Phare ja ISPA puhul detsentraliseeritud rakendussüsteem. Detsentraliseeritud rakendussüsteem tähendab seda, et ISPA ja Phare rahastatud projektide või meetmete juhtimise korda kontrollitakse eelnevalt, st otsused hangete ja lepingute sõlmimise kohta võtab vastu ostja ning esitab need abisaajariigi EÜ delegatsioonile kinnitamiseks. Seega vastutavad EÜ delegatsioonid hankedokumentide kinnitamise eest enne pakkumiste tegemist ja lepingute sõlmimist.

SAPARDit rakendatakse aga täielikult detsentraliseeritud süsteemi alusel (laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteem). Laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteem tähendab ELi toetuse haldamise ja rakendamise täielikku detsentraliseerimist – ELi ühinemiseelsete rahaliste vahendite juhtimine antakse üle kandidaatriigi haldusasutustele, kusjuures komisjon ei teosta üksikute tehingute süsteemset eelkontrolli, vaid üksnes järelkontrolli, jäädes samal ajal vastutavaks eelarve üldise täitmise eest.

Iga riik peab kõnealuse juhtimise eest vastutuse üleandmisel looma piisavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mille peab riigi tasandil heaks kiitma siseriiklik eelarvevahendite käsutaja. Kui nimetatud tingimused on täidetud, viib komisjon enne ELi toetuse haldamise üleandmise kohta otsuse tegemist läbi vastavuskontrolli.

Komisjon toetab nii Rumeeniat kui ka Bulgaaria jõupingutusi üleminekul laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemile 2006. aasta esimesel poolel. Lisateave laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi kohta on esitatud lisas 1.2.3. Ühinemisakti artiklisse 27 lisati laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi kehtestamise kohustus ühinevates riikides nende ühinemise tähtajaks, mis andis neile riikidele märgatava tõuke sellele ülemineku viimaste ettevalmistustööde lõpuleviimiseks. Siiski on protsess viivituste tõttu kannatanud.

Phare ja ISPA üleminek laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemile toimub neljas etapis, mida on kirjeldatud komisjoni töödokumendis „Ettevalmistuste tegemine laiendatud detsentraliseerimiseks“ ja dokumendis „ISPA ja Phare laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemile ülemineku plaan“. Plaanis sätestatakse menetlusetapid, mis viivad laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi kasutuselevõtmise otsuseni. Etappide 1 kuni 3 eest vastutavad kandidaatriigid ja neis hinnatakse puudusi, nende kõrvaldamist ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide täitmist. 4. etapis valmistatakse ette komisjoni otsus ja selle eest vastutab komisjon. Kõnealune otsus võetakse vastu pärast siseriikliku eelarvevahendite käsutaja poolt komisjonile esitatud laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi taotluses kirjeldatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhjalikku ülevaatamist, sealhulgas kohapealse kontrollauditi läbiviimist.

² Juhul kui riiklik fond ei tegutse rakendusametuse nimel makseametusena.

³ Kooskõlastamismääruse artiklis 12 sätestatakse õiguslik alus komisjoni eelneva heakskiidu nõudest loobumiseks projekti valikul, pakkumiste tegemisel ja lepingute sõlmimisel kandidaatriikide poolt.

3. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

3.1. PHARE

Phare programmide täitmise suhtes kohaldatakse süsteemset järelevalve- ja hindamisprotsessi. Iga riigi ühist järelevalvekomiteed toetavad valdkondade järelevalve allkomiteed, mis tulevad kokku kaks korda aastas.

2004. aastal jõustus uutes liikmesriikides läbivaadatud ühise järelevalvekomitee mandaat. Selle peamine eesmärk on jätkuvalt tugevdada järelevalvet, võttes kasutusele rakendusaruande, tõhustades nii järelevalvekomitee toiminguid kui ka sellega seotud aruandluskohustust komisjonile. Bulgaaria ja Rumeenia suhtes kehtib veel eelmine mandaat. Kui Bulgaarias ja Rumeenias hallatakse hindamise vahearuande koostamist tsentraalselt, siis uutes liikmesriikides on selle ülesande täitmine detsentraliseeritud.

2004. aastal koostati väliste vahehindamisprogrammide põhjal erinevate riikide, valdkondade, *ad hoc* või teemade lõikes umbes 45 Phare programmide üksikaruannet, mis hõlmasid Phare ja muude ühinemiseelsete rahastusvahendite meetmeid ning samuti konsolideeritud kokkuvõtlikku aruannet Phare toetuse kohta, mida eraldati aastatel 1999–2002 ja rakendati kuni novembrini 2003. Hindamistulemuste põhjal järeldati, et Phare programmide täitmine oli üsna erinev. Programmitäitmise kolm puudust on suures osas seotud eespool nimetatud järeldustega. Esiteks olid olulised puudused vajaduste analüüsimisel ja kavandamisel. Teiseks oli programmi/projekti eesmärkide saavutamine ainult adekvaatne. Kolmandaks, kuigi rakendamine on paranemas, ei olnud see tõhus. Arvestades ühinemiseelsete eesmärkide keerukust ja piiratud rakendusperioodist tingitud takistust, on Phare abi raames saavutatut siiski tõesti märkimisväärne.

3.2. ISPA

Kõikide ISPA projektide suhtes kohaldatakse ISPA määruse ja rahastamislepingu järelevalvet ja hindamist reguleerivaid sätteid. Projektide rakendamise edusamme vaadatakse süstemaatiliselt ja korrapäraselt läbi komisjoni talitustes, eelkõige järelevalvekomitees.

Järeelhindamise nõuded on kindlaks määratud iga projekti jaoks komisjoni ja ISPA abisaajariigi vahel sõlmitud finantsprotokolli lisa XIII jaos. Kõnealuses jaos on sätestatud, et projekti lõppedes hindavad komisjon ja abisaajariigid selle mõju ja läbiviimise viisi. Järeelhindamine ei ole veel probleemiks, kuna käesolevas etapis ei ole veel ühtegi projekti lõpetatud.

3.3. SAPARD

SAPARDi programmide rakendamisele kohaldatakse mitmeaastase rahastamislepingu järelevalvet ja hindamist reguleerivaid sätteid. 2001. aastal loodi igas abisaajariigis SAPARDi järelevalvekomiteed, mis toimisid peamiselt struktuurifondide eeskirjade põhjal ja komisjonil oli vaatlajastaatus.

Kuigi 1. mail 2004 said kümnest abisaajariigist uuteks liikmesriikideks kaheksa, jätkasid nad SAPARDi projektide sõlmimist lõplike abisaajatega seni, kuni nad olid võimelised üle minema ühinemisjärgsetele programmidele. Seega kiitsid SAPARDi agentuurid 2004. aasta lõpuks heaks üle 37 000 projekti, milles ühenduse toetus oli 2,2 miljardit eurot.

Komisjon jätkas tihedat koostööd abisaajariikidega järelevalve- ja hindamissüsteemi kohandamisel ja juhtimisel. 2004. aastal toimunud 18 järelevalvekomitee koosolekut andsid hea võimaluse arutleda ja teha otsuseid järgneva üle: i) programmide rakendamise järelevalve, ii) programmidesse sisseviidavate muudatuste heakskiitmine (muudatused, mis tulenesid 2003. aasta vahehindamistest), iii) SAPARDi programmide rakendamise edusammude kohta koostatud aruannete heakskiitmine enne nende ametlikku komisjonile esitamist.

4. KOOSKÕLASTAMINE

4.1. Üldist

Nagu nõutakse kooskõlastamismääruses, tagab komisjon kolme ühinemiseelse rahastamisvahendi põhjaliku kooskõlastamise. Kõnealuses määruses täpsustatakse valdkonnad, mida igast rahastamisvahendist toetatakse, et seeläbi minimeerida rahastamisvahendite võimalikke kattuvusi.

Kolmest rahastamisvahendist antava toetuse üldraamistik määratletakse ühinemispartnerlusega. Phare puhul täiendab seda riiklik arengukava ja ISPA puhul riiklikud strateegiad keskkonna ja transpordi arendamiseks. SAPARDi projektid valitakse välja 2000.–2006. aasta maaelu arengukava alusel, mis on ette valmistatud kandidaatriikide kavade põhjal ja mille komisjon on iga riigi jaoks 2000. aastal heaks kiitnud.

Phare korralduskomiteel on üldises kooskõlastamises peamine roll. Kooskõlastamismääruse artikli 9 järgi peaks kõnealune komitee abistama komisjoni kolme rahastamisvahendi kooskõlastamisel ja komisjon peaks teavitama komiteed igale riigile ja iga ühinemiseelse rahastamisvahendi kohta määratud rahaliste eraldiste soovituslikust suurusel ning meetmetest, mis on võetud tegevuse kooskõlastamiseks Euroopa Investeeringispanga, muude ühenduse rahastamisvahendite või rahvusvaheliste rahandusasutustega.

4.2. Kooskõlastamine komisjonis

Phare programmi ja rahastamisvahendite kooskõlastamise eest vastutab laienemise peadirektoraat, keda toetab Phare korralduskomitee. ISPA eest vastutab regionaalpoliitika peadirektoraat ning SAPARDi eest põllumajanduse peadirektoraat.

Programmitööd kooskõlastatakse talitustevahelistel laiendatud nõupidamistel. Lisaks on mitmetes asjaomastes komisjoni talitustes moodustatud direktorite tasandil ühinemiseelsete rahastamisvahendite kooskõlastuskomitee. Komitee pöörab erilist tähelepanu Phare ja ISPA laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi ettevalmistamisele.

Komisjon on kooskõlastamismääruse sätteid arvesse võttes kattuvuste vältimiseks välja selgitanud Phare ja SAPARDi kokkupuutepunktid. Projektide järelevalvet kooskõlastab ühine järelevalvekomitee. Ühine järelevalvekomitee vastutab iga ühinemiseelse rahastamisvahendi järelevalve kooskõlastamise ja ELi abisaajariikidele antava rahastamisabi üldiste edusammude hindamise eest. Komitee annab vajadusel soovitusi ISPA komiteele või komisjonile.

Komisjoni talitused (laienemise, välissuhete ja regionaalpoliitika peadirektoraat) organiseerisid korrapäraseid kohtumisi PHARE ja ISPA eest vastutavate ekspertidega esindustes, et arutada programmitööd ja rakendamisega seotud küsimusi, eelkõige hankekonkursside korraldamise ja lepingute sõlmimise osas.

4.3. Kooskõlastamine kandidaatriikides

Komisjon ergutab kandidaatriike tõhustama ministeeriumidevahelist kooskõlastamist, mis on kandidaatriikides struktuurifondide eduka haldamise ja lühemas perspektiivis majanduslikku ning sotsiaalset ühtekuuluvust käsitleva Phare osa rakendamisel peamine eeltingimus. Mitmetes riikides tuleb ministeeriumidevahelist kooskõlastamist siiski parandada.

Kuna täielikult detsentraliseeritud juhtimist on juurutatud juba algusest peale (SAPARDi puhul) või seda laiendatakse järk-järgult (Phare ja ISPA puhul), tuleb vastavalt arendada ka kandidaatriikide vastutust ühinemiseelse toetuse saamise ja toetatavate tegevuste kattumise vältimise kooskõlastamise eest.

Seetõttu nõuab komisjon, et riigid võtaksid meetmeid tõhusa kooskõlastamise tagamiseks. Kandidaatriikidele ja komisjoni delegatsioonidele üleantud kontrollnimekiri võimaldab komisjoni delegatsioonidel kontrollida, kas rakendusasutus suudab juhtida majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvusega seotud Phare osa mõistlikul ja tõhusal viisil. Nimetatud kontrollnimekirjas väidetakse, et hindamist tuleb teha selleks, et näidata, et loodud kooskõlastamismehhanismid on piisavad ja et on olemas asjakohased mehhanismid, et vältida ühenduse (eriti Phare piiriülese koostööprogrammi, SAPARDi ja ISPA) vahendite kattumisi.

4.4. Tegevuste kooskõlastamine Euroopa Investeerimispanka (EIB) ja rahvusvaheliste rahandusasutustega

Nagu eelmistelgi aastatel jätkus 2004. aastal koostöö Euroopa Investeerimispanka ja teiste rahvusvaheliste finantsasutustega vastavalt koostöö ja ühinemiseelse abi alasele vastastikuse mõistmise memorandumile. 2000.–2004. aasta andmed näitavad, et ajavahemikuks 2000–2004 on rahvusvahelised rahandusasutused sõlminud Bulgaaria ja Rumeeniaga laenulepinguid 6,9 miljardi euro väärtuses. Nimetatud summa annab ka tunnistust ühenduse ühinemiseelse abi kasvavast mõjust alates 2000. aastast.

Programmide koostamise ja rakendamisega seonduvate ning menetluslike küsimuste kooskõlastamiseks korraldavad komisjoni talitused regulaarseid kohtumisi Euroopa Investeerimispanka ja teiste rahvusvaheliste finantsasutustega. Pidades silmas 2004. aasta mais ELiga ühinevate riikide ettevalmistamist üleminekuks ühinemiseelselt abilt ELi täisliikmelisusele, juhatas komisjon 26. märtsil 2004. aastal ka EÜ ja rahvusvaheliste finantsasutuste töörühma ning EÜ ja rahvusvahelist finantsasutuste tippjuhtidest koosneva EÜ ja rahvusvaheliste finantsasutuste kõrgetasemelist töörühma.

Kuna suuri infrastruktuuriprojekte, mille puhul tavaliselt nõutakse ka rahvusvahelist kaasrahastamist, rahastatakse nüüd ISPA raames, oli Phare kaasrahastamine piiratud. Peamiseks kaasfinantseerimise vahendiks oli jällegi VKE rahastamisvahend, milles osalevad Euroopa Investeerimispank (EIP), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD) ja Euroopa Nõukogu Arengupank/KfW. Eesmärk on jätkata rahandussektori võimekuse arendamise kaasfinantseerimist, et arendada väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE) (VKE rahastamisvahendi kaudu) ja omavalitsuste rahastamist (omavalitsuste laenurahastu kaudu). Lisateave nende rahastamisvahendite kohta on esitatud lisa II osas.

Arvestades, et peamised transpordi- ja keskkonnaprojektid on läbi viidud peamiselt ISPA raames, on EIB ja EBRD kaasfinantseerimise peamine partner regionaalpoliitika peadirektoraat.

Omavalitsuste laenurahastutes keskendutakse rahandussektori võimekuse arendamisele kohalikes pankades, et suurendada kohalike omavalitsuste krediteerimist.

Euroopa Investeeringispank ja komisjon on loonud soodsad tingimused piirialadel, nagu seda nõuti Euroopa Ülemkogul Nice'is, ja kavandati komisjoni teatistes piirialade kohta (25. juuli 2001 KOM(2001) 437 (lõplik)). Projektis keskendutakse piirialade väikesemahulisele kohalikule infrastruktuurile, et soodustada integratsiooni praeguste ELi regioonidega.

Toimuvad arutelud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvusega seotud Phare osa kaasrahastamise üle.

5. FINANTSÜLEVAADE

Vahendite eraldamine riikide lõikes PHARE, ISPA and SAPARDi programmidele 2004. aastal (miljonites eurodes)

	PHARE	SAPARD	ISPA	KOKKU
Bulgaaria	294	68	136	497
Rumeenia	433	159	317	907
Muu ⁴	31	-	-	31
Kokku	758	227	453	1435

⁴ Mitut riiki hõlmavad programmid, kaasa arvatud tehnilise abi infovahetusmeede, tuumaohutus, statistika, osavõtt agentuuride tööst ja võrgustiku süsteem. Samuti hõlmab see 2,5 miljoni suurust Phare panust Euroopa Koolitusfondi.