



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 10.11.2006
KOM(2006)674 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

Ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) aastaaruanne 2005

SEK(2006)1430

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	ISPA eelarve.....	3
3.	Projektide rahastamine	3
3.1.	Uued ISPA projektid	3
3.2.	Aastatel 2000-2005 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.	Projektide järelevalve.....	7
5.2.	Finantsjuhtimine ja -kontroll, k.a EDIS	8
5.3.	Riskianalüüs	9
5.4.	Euroopa Kontrollikoja järelused	9
5.5.	Kaasrahastamises osalevad partnerid – EIB, EBRD ja Kreditanstalt für Wiederaufbau	9
6.	Osalemine ühenduse poliitika rakendamises	9
6.1.	Riigihanked	9
6.2.	Keskkonnapoliitika	9
6.3.	Transpordipoliitika.....	10
7.	Ühinemiseelsete rahastamisvahendite koordineerimine	10

KOMISJONI ARUANNE

Ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahendi (ISPA) aastaaruanne 2005

Käesoleva aruanne esitatakse vastavalt ISPA määruse artiklile 12 . See on kuues aastaaruanne, mis kajastab ISPA meetmeid aastal 2005.

Aruandes esitatud teavet käsitletakse üksikasjalikumalt komisjoni personali töödokumendis, mis on aruandele lisatud.

1. SISSEJUHATUS

Kuna 2004. aasta juunis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel anti Horvaatiale ametlikult kandidaatriigi staatus, hõlmab käesolev aruanne lisaks Bulgaariale ja Rumeeniale ka Horvaatiat, kel on õigus saada ISPA abi alates 1. jaanuarist 2005.

2. ISPA EELARVE

2005. aastaks eraldati komisjoni eelarvest ISPAle 525,7 miljonit eurot. Assigneeringud katsid abisaajariikides kõik kulud nii keskkonna/transporti valdkonna projektide (meetmete) kaasrahastamisel kui ka tehnilise abi vallas, sõltumata sellest, kas tehnilist abi osutati abisaajariigi või komisjoni algatusel.

Tabel 1 : ISPA eelarve aastal 2005 (eurodes)

Eelarverida	Kulukohustuste assigneeringud	Täidetud kohustused	Tehtud maksed
Funktsionaalne eelarverida B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Tegevuseelarve-rida B13.01.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Kokku	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. PROJEKTIDE RAHASTAMINE

3.1. Uued ISPA projektid

2005. aastal võttis komisjon vastu kakskümmend neli uut ISPA meetet, millest üksteist olid investeringud keskkonna valdkonnas ja neli transpordisektoris, kaheksa olid tehnilise abi projektid – seitse transpordisektoris ja üks keskkonnasektoris – ning üks oli tehnilise abi horisontaalmeede. ISPA osalus ulatus kõnealusel aastal 493 miljoni euroni, mis on keskmiselt 70% abikõlblike projektide kogumaksumusest (705 miljonit eurot). Kulukohustusi kogusummas 521,9 miljonit eurot kasutati nii

uute projektide (312 miljonit eurot) kui ka eelmistel aastatel vastu võetud jätkuvate projektide rahastamiseks.

Keskkonnasektoris toetati ISPA abirahadega valdavalt reovee kogumise ja puhastamise projekte, kuid ka kaht tahkete jäätmete projekti. Transpordisektoris oli tähtsaim kombineeritud raudtee-maanteedtranspordi projekt.

Tabel 2 : 2005. aastal heakskiidetud uued projektid (eurodes)

Sektor	Projektid e arv	Abikõlblik kogumaksum us	ISPA osalus	Toetuse määr %	Kohustused 2005. aastal
Keskkond	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Transport	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horisontaalne tehniline abi	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Kokku	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Aastatel 2000-2005 rahastatud projektid

Aastatel 2000–2005 toetas komisjon Bulgaaria, Horvaatia ja Rumeenia ettepanekute põhjal 96 projekti, millest 65 olid keskkonnasektori projektid, 28 transpordisektori projektid ning kolm olid tehnilise abi horisontaalmeetmed (kaks detsentraliseeritud rakendamissüsteemi (EDIS) juurutamiseks ja üks järelevalvekomiteede loomiseks). Kõnealuste projektide kogumaksumus oli 4,7 miljardit eurot, millest ISPA abikõlblik osa on 4,3 miljardit. ISPA osamakse abikõlblikes investeeringukuludes oli 67% ehk 2,9 miljardit eurot. Kahe sektori vahelist tasakaalu järgiti hoolikalt.

2005. aasta lõpuks oli eraldatud üle 97% kolmele abisaajariigile perioodiks 2000-2006 ettenähtud ISPA vahenditest, neist eraldistest oli kulukohustustega seotud ligikaudu 83%.

Tabel 3 : aastatel 2000-2005 heakskiidetud projektid (eurodes)

Sektor	Projekti- otsuste arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus	Keskmine toetuse määr %	Kohustused
Keskkond	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Transport	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horisontaalne tehniline abi	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Kokku	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Maksed

ISPA maksed kokku ulatusid 2005. aastal 229 miljoni euroni, mis on 73,5% rohkem kui 2004. aastal (132,2 miljonit eurot). Perioodi 2000–2005 lõpuks oli välja makstud 559 miljonit eurot, mis moodustab 23,3% nimetatud perioodil täidetud eelarvelistest kohustustest.

Tabel 4: maksed (eurodes)

Sektor	2000-2004	2005	Kokku
Keskkond	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Transport	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Tehniline abi	924 524	58 800	983 324
Kokku	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TEHNILINE ABI

4.1. Abisaajariigi algatusel osutatud tehniline abi

Projektide ettevalmistamisega seotud tehnilise abi meetmed peavad tagama, et abisaajariigid esitavad rahastamisabi taotlemiseks õigeaegselt piisaval arvul kõrgetasemelisi projekte, sealhulgas Ühtekuuluvusfondile ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendile (IPA) suunatud rahastustaotlusi. *Institutsioonide tugevdamise* tehnilise abi meetmete eesmärk on analoogne – tõsta abisaaja haldussuutlikkust mahukate infrastruktuuri investeeringute juhtimisel ja kontrollimisel.

2005. aastal kiideti heaks seitse taotlust, mis käsitlesid projektide ettevalmistamist ja/või institutsioonide üleschitamist transpordisektoris, ning üks taotlus, mis oli seotud keskkonnasektori projektide ettevalmistamisega.

Tabel 5: 2005. aastal heakskiidetud uued tehnilise abi projektid (eurodes)

Sektor	Projektide arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus	Toetuse määr %	Kohustused
Keskkond	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Transport	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horisontaalne tehniline abi	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Kokku	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

Aastatel 2000–2005 toetas ISPA üle 119 miljoni euroga enam kui 20 projekti, mis olid seotud institutsioonide ülesehitamise või projektide ettevalmistamisega.

Tabel 6 : abisaajariigi algatusel osutatud tehniline abi 2000-2005 (eurodes)

Sektor	Projektide arv	Abikõlblik kogumaksumus	ISPA osalus
Keskkond	7	67 481 000	47 448 500
Transport	11	84 461 560	70 126 620
Horisontaalne tehniline abi	3	1 633 308	1 633 308
Kokku	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Komisjoni algatusel osutatud tehniline abi

Komisjon osutab tehnilist abi kas eelnevatel aastatel algatatud sihtotstarbeliste meetmete kaudu või *Tehnilise abi tegevuskava* raames:

- *Tehnilise abi tegevuskavast väljaspoolsed tehnilise abi meetmed* hõlmavad teenuslepinguid, millega pakutakse regionaalpoliitika peadirektoraadile tehnilist ja finantsekspertsi projektide hindamisel ja poliitikasuuniste väljatöötamisel. Euroopa Komisjoni delegatsioonide sisestele (*intra muros*) hajutamismeetmetele abi osutamine lõpetati 2004. aastal.

- „*Tehnilise abi tegevuskava 2001*“ raames rahastatud tehnilise abi meetmed hõlmavad kohustuslike ISPA järelevalvekomiteede loomist, Via Baltica strateegilist analüüsi, ISPA rahastatud vee- ja jäätmekäitlusrajatiste kvaliteedi parandamist ning nõustamist avaliku ja erasektori partnerlussuhete alal.

„*Tehnilise abi tegevuskava 2004-2006*“ raames rahastatud tehnilise abi meetmed on "2001. aasta tehnilise abi tegevuskava" jätk, mis keskendub küll vaid Bulgaariale ja Rumeeniale ning sisaldab uusi raamlepinguid selliste ISPA projektitaotluste heakskiitmiseks, mida varem rahastati tegevuskavadest väljaspool. Lisaks nimetatud lepingutele kuuluvad siia välised (*extra muros*) meetmed Euroopa Komisjoni

delegatsioonide järelevalvekohustuse parandamiseks, toetus keskkonna- ja transpordiprojektide kvaliteedi tõstmiseks kogu projektitsükli vältel ning Euroopa Investeeringuspanga antav abi projektide hindamisel ja kvaliteedikontrollil.

„Horvaatia tehnilise abi tegevuskava 2005-2006“ raames rahastatud tehnilise abi meetmetega toetatakse Zagrebis asuvat Euroopa Komisjoni delegatsiooni sisese ja välise (*intra* ja *extra muros*) järelevalve teostamisel ISPA projektide rakendamise üleseoses juhtimise detsentraliseerimisega.

Tabel 7 : komisjoni algatusel osutatud tehniline abi 2000-2005 (eurodes)

Meede	Eraldiste suunav jaotus	Kohustused	Maksed
Meetmed väljaspool tegevuskava	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Tegevuskava 2001*	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Tegevuskava 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Horvaatia tehnilise abi tegevuskava 2005-2006	1 200 000	400 000	-
Kokku	27 477 680	22 890 814	14 130 193

* hõlmab mõningaid meetmeid, millega toetati 2004. aastal ELi astunud ISPA abisaajariike

5. JUHTIMINE JA RAKENDAMINE

5.1. Projektide järelevalve

Kuigi komisjon kiitis esimesed ISPA projektid heaks juba 2000. aastal, tehti nende rakendamisega paremal juhul algust alles 2001, kui järelevalvet käsitlevate teenuslepingute kohta esitati pakkumiskutsed. Kuna hankekonkursid ja lepingute sõlmimine võtsid ettenähtust kauem aega, sõlmiti esimesed ehitustöölepingud alles 2002. Sestpeale on projektide rakendamine muutunud hoogsamaks, mida tõendab ka komisjoni poolt kohalikele ametkondadele tehtavate maksete kasv.

Haldussüsteemi nõrkus on peamine faktor, mis raskendas 2005. aastal ISPA projektide rakendamist kahes ELiga ühinevas riigis – Bulgaarias ja Rumeenias. Ehkki komisjoni 2005. aasta auditid näitasid, et ISPA rakendusametkonnad on teinud edusamme, nõuavad sellised olulised valdkonnad nagu personal, riigihanked ja finantsjuhtimine pidevat järelevalvet ning olukorda tuleb veelgi parandada. Esines juhtumeid, kus projekti elluviimiseni jõuti kõikvõimalike viivituste tõttu alles kaks aastat pärast projekti algust. Taolistel juhtumitel nõudis komisjon abisaajariigilt, et lepinguid sõlmivad ametkonnad ja keskkonnasektoris ka otsesed toetusesaajad suhtuksid projekti aktiivsemalt ning võtaksid vastutuse projektitsükli erinevate etappide eest, parandades koostööd projekti sidusrühmade vahel.

Horvaatia kaks esimest projekti kiideti heaks alles 2005. aasta detsembris ning nende rakendamine pole veel alanud.

5.2. Finantsjuhtimine ja -kontroll, k.a EDIS

ISPA rahaliste vahendite juhtimise ja kontrolli nõuded, sealhulgas eeskirjade eiramisele reageerimine, sarnanevad Ühtekuuluvusfondi ja struktuurifondide nõuetega. Abisaajariigid peavad seadma sisse finantskontrollisüsteemid ja -menetlused, mis tagavad läbipaistva ja mittediskrimineeriva riigihankekorra, kulutuste täpse deklareerimise, põhjaliku siseauditeerimise, piisavate kontrollandmete esitamise ja kohese reageerimise nõuetele mittevastavuse korral.

2005. aastal viidi *Bulgaaria ja Rumeenia* auditeerimise raames läbi kaheksa kohapealset auditit, mille käigus jälgiti hoolikalt 2004. aastal kohalike asutustega kokkulepitud tegevuskavade ja tähtaegade elluviimist ning laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi (EDIS) juurutamist, millele üleminek võimaldab loobuda komisjoni eelkontrollist hankijate leidmisel ja lepingute sõlmimisel.

Rumeenias on riiklike süsteemide usaldusväärsus 2004. aastaga võrreldes tublisti paranenud. Komisjon sai 2006. aasta algul taotluse kõigi ISPA rakendusasutuste EDISe akrediteerimiseks. Lõpliku kontrollauditi tulemusena anti juunis 2006 kõigile ISPA rakendusasutustele luba EDISele üleminekuks.

EDISele üleminek hoogustus ka *Bulgaarias*, kus tehti 2005. aastal juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudujääkide kõrvaldamisel märkimisväärsed edusamme. Komisjonile esitati 2006. aasta aprilli lõpus kõigi ISPA rakendusasutuste EDISe akrediteerimise taotlus, mida analüüsivad praegu komisjoni talitused. Siiski on kaks peamist mureküsimust – riigihanked ning kogenud ja vastava koolituse saanud töötajate vähesus. Kuigi Euroopa Komisjoni delegatsioonid jälgivad ISPA hankekonkurssi erilise tähelepanuga, tuleb just selles valdkonnas eriti sageli ette kaebusi, süüdistusi jne.

Nimetatud riikides auditeeriti mitmeid projekte ja avastati põhiliselt samad puudujäägid, mis olid tulnud ilmsiks juba süsteemiauditite käigus, ehk selgus, et hankekonkursside ja lepingute toimikud on ebakvaliteetsed, rikutakse hankemenetluste eeskirju, kulutuste kontrollimine nõuab tõhustamist, tehakse abikõlbmatuid kulutusi, puuduvad (adekvaatsed) tõendusdokumendid, reklaami- ja teavituskohustusi ei järgita piisavalt. Nagu eespool nimetatud, on sagedane probleem kogenud ja vastavalt koolitatud töötajate vähesus, samuti personali suur voolavus. Kuna kirjeldatud olukord takistab tõsiselt muuhulgas Ühtekuuluvusfondi ning struktuurifondide tõhusat kasutamist tulevikus, tuleb selle valdkonna arengut eriti tähelepanelikult jälgida.

Horvaatia ametivõimud teevad omalt poolt samuti kõik, et valmistada PHARE ja ISPA osas ette üleminekut detsentraliseeritud rakendussüsteemile (*DIS*). Sellest lähtuvalt andis komisjon veebruaris 2006 loa ISPA rahaliste vahendite detsentraliseeritud juhtimisele üleminekuks (kusjuures Euroopa Komisjoni delegatsioon teostab endiselt eelkontrollimist).

5.3. Riskianalüüs

Eelkontrollisüsteemi raames on abisaajariikide auditeerimisstrateegiad suuremas osas ennetusliku iseloomuga ja nende ülesanne on tagada, et iga riik kehtestab projekti rakendamise ja maksete suhtes piisavalt tõhusad kontrollmenetlused. Kõikides EDISE etappides toimuvate järjestikuste auditivoorude eesmärk on tuvastada järelevalve- ja kontrollisüsteemide puudujäägid ja kontrollida soovitude elluviimist ning puuduste kõrvaldamist.

5.4. Euroopa Kontrollikoja järelused

Oma aastaaruandes *Majandusaasta 2004* oli kontrollikoda ühinemiseelsete rahastamisvahendite suhtes seisukohal, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on üldiselt veatud ja praktikas toimivad, aga riske esineb ikka veel seoses rakendusasutustega. See arvamus leidis kinnitust ka pärast tutvumist ISPA 2005 meetmetega, mille järel soovitas kontrollikoda komisjonil kõnealuseid süsteeme hoolikamalt jälgida.

5.5. Kaasrahastamises osalevad partnerid – EIB, EBRD ja Kreditanstalt für Wiederaufbau

Kuna nimetatud krediidiasutustel on suured kogemused projektide ettevalmistamisel ja rakendamisel, kohtus komisjon nendega regulaarselt ning võimaluse korral analüüsi ja hinnati kaasrahastamist vajavaid projekte ühiselt. 2005. aastal rahastas EIB kaht projekti, EBRD toetas kuut projekti ning KfW samuti kaht projekti.

6. OSALEMINE ÜHENDUSE POLIITIKA RAKENDAMISES

6.1. Riigihanked

Abisaajariikidele on osutunud tõeliseks väljakutseks PRAG-juhises kirjeldatud riigihangete usaldusväärse, ausa ja läbipaistva korraldamisega seonduvate õiguslike nõuete täitmine. Selle põhjuseks on tõsiasi, et enamike riikide töötajate oskused pole piisavalt kõrgetasemelised, et juhtida keerukaid infrastruktuuriprojekte, eelkõige riigihangete korraldamist ja lepingute sõlmimist. Selles valdkonnas esinevate probleemide tõttu pööras komisjon suurt tähelepanu tehnilisele abi meetmetele, mis aitasid parandada abisaajariigi oskusi riigihangete korraldamisel, asjaomaseid süsteeme ja menetlusi. Muu hulgas korraldati erinevaid seminare ja koolituskursuseid, mille vältel jagati õpikuid ja praktilisi juhiseid.

6.2. Keskkonnapoliitika

Prioriteetsete keskkonnaprojektide otsese toetamisega kiirendab ISPA abisaajariikide keskkonnapoliitika rakendamist ja ELi standarditega vastavusse viimist. Haldussuutlikkus on kasvanud eriti keskkonnainvesteeringute planeerimisel ja prioriteetide kindlaksmääramisel, märgatavat edu on saavutatud ka keskkonnamõju hindamise direktiivi korrektse rakendamise, sealhulgas avaliku arutelu vallas. Siiski on kõnealuste riikide keskkonnaasutustel veel raskusi vajalike rahaliste vahendite ja inimressursside leidmisega, puudulik on poliitikavaldkondade koordineerimine ja strateegiline planeerimine – need on probleemid, millega tuleks tegelda.

6.3. Transpordipoliitika

Abisaajariikides, antud juhul Bulgaarias ja Rumeenias, rajati transpordivõrgud kooskõlas TINAg (Transport Infrastructure Needs Assessment – transpordiinfrastruktuuri vajaduste hindamine) üleeuroopalise tähtsusega transpordikoridoride ümbrusesse. Neist võrkudest lähtuvalt planeeritakse ISPAGA seotud riiklikke transpordistrateegiaid (kõik projektid, mis käsitlevad võrkudega seotud lõigu, sõlme või juurdepääsu rajamist või taastamist). Eelnimetatud transpordikoridoridest kuus läbivad Bulgaaria, Horvaatia ja Rumeenia territooriumi. Vastavalt ühenduse uutele suunistele üleeuroopalise transpordivõrgustiku arendamisel (TEN-T) on kolm prioriteetset transpordivõrguprojekti (*Igoumenitsa/Patra-Ateena-Sofia-Budapesti kiirteekoridor*, *Rein/Maas-Main-Donau siseveekoridor* ja *Ateena-Sofia-Budapest-Viin-Praha-Nürnberg/Dresdeni raudteekoridor*) seotud Bulgaariat ja Rumeeniat läbivate transpordikoridoridega, üks projekt puudutab Horvaatiat (*raudteekoridori Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-Ukraina piir*).

7. ÜHINEMISELSETE RAHASTAMISVAHENDITE KOORDINEERIMINE

Komisjon tagab kolme ühinemiseelse rahastamisvahendi – PHARE, SAPARDi ja ISPA – tõhusa koordineerimise, nagu nõutud kooskõlastamismääruses. Määruses on täpselt välja toodud valdkonnad, mida iga vahendiga toetatakse – see aitab vähendada rahastamisvahendite omavahelise kattumise riski.

Kui PHARE programmi korralduskomitee tagab nimetatud kolme rahastamisvahendi koordineerimise, siis edasine koordineerimine toimub juba (PHARE) ühise järelevalvekomitee ja ametkondadevahelise koordineerimiskomitee kaudu ning abisaajariikides tegutsevate Euroopa Komisjoni delegatsioonide regulaarsete koosolekute käigus.