



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.12.2005
KOM(2005) 612 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

**LIITTYMISTÄ EDELTÄVÄ RAKENNEPOLITIIKAN VÄLINE (ISPA) –
VUOSIKERTOMUS
2004**

{SEC(2005) 1552}

SISÄLLYS

1.	Johdanto	3
2.	ISPA:n määrärahat	3
3.	Hankkeiden rahoitus.....	4
3.1.	Uudet ISPA-hankkeet.....	4
3.2.	Vuosina 2000–2004 rahoitetut hankkeet.....	4
3.3.	Maksut.....	5
4.	Tekninen apu.....	5
4.1.	Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva apu	5
4.2.	Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu	6
5.	Hallinnointi ja täytäntöönpano.....	7
5.1.	Hankkeiden seuranta	7
5.2.	Varainhoito ja sen valvonta.....	7
5.3.	EDIS	8
6.	Riskinarviointi.....	8
6.1.	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät.....	9
6.2.	Yhteisrahoitukseen osallistuvat kumppanit: EIP ja EBRD.....	9
7.	Yhteisön politiikkojen edistäminen.....	9
7.1.	Julkiset hankinnat.....	9
7.2.	Ympäristöpolitiikka.....	9
7.3.	Liikennepolitiikka: TINA-ohjelmasta TEN-T-suuntaviivoihin	10
8.	Liittymistä edeltävien välineiden koordinointi	10

Esipuhe

Tämä vuosikertomus liittymistä edeltävän rakennepolitiikan välineen (ISPA) toimista kattaa kalenterivuoden 2004.

Se sisältää tietoja ISPA:n viidennestä täytäntöönpanovuodesta.

Kertomuksessa noudatetaan ISPAsta annetun asetuksen¹ 12 artiklassa säädettyjä vaatimuksia. Sitä on mukautettu Euroopan parlamentin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean esittämien huomautusten huomioon ottamiseksi.

Toivon mukaan vuosikertomus palvelee myös hyödyllisenä viiteasiakirjana niille, jotka ovat kiinnostuneita liittymistä edeltävästä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisestä ehdokasmaissa.

1. JOHDANTO

Laajentumisen tuloksena ISPA:n edunsaajamaiden määrä laski kymmenestä kahteen: ainoastaan Bulgarialle ja Romanianle myönnettiin ISPAsta uutta taloudellista tukea vuonna 2004. Tästä syystä kertomus käsittää ainoastaan ISPA:n toiminnan kyseisissä kahdessa maassa, kun taas ISPA-hankkeiden täytäntöönpanoa uusissa jäsenvaltioissa käsitellään koheesiorahaston vuoden 2004 vuosikertomuksessa.

2. ISPA:N MÄÄRÄRAHAT

Vuonna 2004 komission talousarviosta osoitettiin 453,3 miljoonaa euroa ISPA-välineelle. Määrärahat kattoivat kaikki edunsaajamaissa toteutettavien ympäristö- ja liikennealan hankkeiden (toimenpiteiden) yhteisrahoituksesta sekä teknisen avun antamisesta aiheutuvat menot riippumatta siitä, toteutettiin teknisen avun toimenpiteet edunsaajamaan vai komission aloitteesta.

Taulukko 1: ISPA:n määrärahat vuonna 2004 (euroina)

Budjettikohta	Maksusitoumus- määrärahat	Toteutuneet maksusitoumus- määrärahat	Suoritettut maksut
Hallintomäärärahat, B 13.01.04.02	2 100 000	1 890 000	1 696 088
Toimintamäärärahat, B 13.05.01.01	451 200 000	449 469 968	132 162 924
Yhteensä	453 300 000	451 359 968	133 859 012

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1267/1999, 21.6.1999.

3. HANKKEIDEN RAHOITUS

3.1. Uudet ISPA-hankkeet

Vuonna 2004 komissio hyväksyi 11 uutta ISPA-toimenpidettä: 9 ympäristöalan ja 2 liikenteen alan investointia mukaan luettuna yksi teknisen avun toimenpide. ISPasta vuonna 2004 myönnetty kokonaisrahoitus oli 452 miljoonaa euroa; sen osuus kaikkiaan 775 miljoonan euron tukikelpoisista hankekustannuksista oli keskimäärin 58,3 prosenttia. Yhteensä 449 miljoonan euron maksumäärärahoja käytettiin uusiin hankkeisiin (303 miljoonaa euroa) sekä käynnissä oleviin edellisinä vuosina hyväksyttyihin hankkeisiin.

Noin 56,5 prosenttia ISPA-rahoituksesta osoitettiin ympäristönsuojeluhankkeisiin, lähinnä jäteveden keruu- ja käsittelyhankkeisiin, mutta rahoitusta myönnettiin myös rikinpoistolaitosta varten. Liikennehankkeista mainittakoon Tonavan yli kulkevalle raide- ja tieliikenteen sillalle myönnetty avustus.

Taulukko 2: ISPA:n määrärahat vuonna 2004 (euroina)

Ala	Hankkeet (määrä)	Tukikelpoiset kustannukset	ISPA:n osuus	Avustuksen osuus %	Maksu- sitoumukset
Ympäristö	9	397 780 000	268 246 300	67,4	178 311 258
Liikenne	2	377 452 452	183 734 500	48,7	124 960 302
Yhteensä	11	775 232 452	451 980 800	58,3	303 271 560

3.2. Vuosina 2000–2004 rahoitetut hankkeet

Vuosina 2000–2004 komission rahoituksella tuettiin 72:ta Bulgarian ja Romanian ehdottamaa hanketta: 53:a ympäristöalan ja 17:ää liikenteen alan hanketta sekä kummassakin maassa yhtä hajautetun täytäntöönpanon (EDIS-järjestelmä) loppuun saattamista koskevaa teknisen avun toimenpidettä varten. Hankkeiden tukikelpoiset investointikustannukset ovat yhteensä 3,74 miljardia euroa, josta ISPA- rahoituksen osuus on 67 prosenttia eli 2,51 miljardia euroa. ISPA:n perustamisesta alkaen Bulgarialla ja Romanianle vuosiksi 2000–2006 varatuista ISPA-varoista noin 84 prosenttia on kohdennettu ja 75 prosenttia kyseisistä määrärahoista on sidottu.

Taulukko 3: Vuosina 2000–2004 hyväksytyt hankkeet (euroina)

Ala	Hanke- pääötökset (määrä)	Tukikelpoiset kustannukset	ISPAn osuus	Avustuksen keskimäär. osuus %	Maksu- sitoumukset
Ympäristö	53	1 631 154 563	1 182 478 353	72,5	921 558 749
Liikenne	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
Yhteensä	72	3 744 884 113	2 510 104 999	67,0	1 879 640 167

Maksusitoumukset jaettiin tasapuolisesti ympäristö- ja liikennealan hankkeiden kesken ympäristön osuuden ollessa 49,1 ja liikenteen osuuden 50,9 prosenttia.

3.3. Maksut

ISPasta suoritettujen maksujen kokonaismäärä nousi 132,2 miljoonaan euroon (hajauttaminen mukaan luettuna), mikä vastaa peräti 280 prosentin lisäystä vuonna 2003 suoritettuihin maksuihin (45,9 miljoonaa euroa).

Ajanjakson 2000–2004 loppuun mennessä maksuja oli suoritettu 329,8 miljoonaa euroa, mikä on 17,5 prosenttia kyseisellä jaksolla täytäntöön pannaista talousarviositoumuksista.

Taulukko 4: Maksut (euroina)

Ala	2000–2003	2004	Yhteensä
Ympäristö	77 964 300	67 584 714	145 549 014
Liikenne	119 173 044	64 191 648	183 364 692
EDIS	537 962	386 562	924 524
Yhteensä	197 675 306	132 162 924	329 838 230

4. TEKNINEN APU

4.1. Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva apu

Hankkeiden valmisteluun liittyvillä teknisen avun toimenpiteillä on varmistettava, että edunsaajamaat esittävät hyvissä ajoin riittävän monia korkeatasoisia hankkeita komissiolle ISPA-rahoitusta varten. Samaan tapaan *institutioiden lujittamiseen* liittyvillä teknisen avun toimenpiteillä pyritään vahvistamaan edunsaajamaan hallinnon valmiuksia hallinnoida ja valvoa mittavien infrastruktuuri-investointien tekemistä.

Vuonna 2004 hyväksyttiin yksi ympäristöalan hakemus, jossa yhdistyy hankkeiden valmistelu ja instituutioiden lujittaminen.

Taulukko 5: Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu vuosina 2000–2004 (euroina)

Ala	Hankkeiden lukumäärä	Tukikelpoiset kustannukset	ISPAn rahoitusosuus
Ympäristö	6	42 481 000	34 948 500
Liikenne	4	9 786 060	7 927 545
EDIS	2	1 482 308	1 482 308
Yhteensä	12	53 749 368	44 358 353

4.2. Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu

Komission aloitteesta tai sen puolesta toteutetuissa teknisen avun toimissa on keskitytty ISPA-hankkeiden valmistelu-, ennakkoarviointi- ja täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseen edunsaajamaissa yhteisön varojen hallinnointia koskevien vaatimusten mukaisesti.

A. Teknisen avun vuoden 2001 toimintaohjelmasta rahoitetut teknisen avun toimet

Koska ohjelmasta oli alun perin tarkoitus kattaa kymmenessä ISPA-rahoitusta saavassa maassa vuosina 2001–2003 toteutettavat teknisen avun toimet, ainoastaan vuoden 2004 puolelle venyvien toimien sopimuksia jatkettiin kyseisenä vuonna eli käytännössä huhtikuun 2004 loppuun kahdeksan liittymässä olleen maan osalta ja vuoden 2004 loppuun Bulgarian ja Romanian osalta. Yleensä toimet rahoitettiin vuosina 2001–2003 tehdyistä sitoumuksista, joiden määrä oli 11 860 864 euroa ja joita ei ollut käytetty aivan loppuun vuoden 2003 loppuun mennessä. Ne koskivat tuen antamista seurantakomiteoille sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen liittyvien neuvontapalvelujen tarjoamista.

B. Teknisen avun vuoden 2004–2006 toimintaohjelmasta rahoitettavat teknisen avun toimet

Ohjelma on jatkoa *vuoden 2001 teknisen avun toimintaohjelmalle*, tosin sen kohdemaita ovat ainoastaan Bulgaria ja Romania. Valtaosa sen toimintaloikoista on samantyyppisiä kuin vuoden 2001 ohjelmassa. Vuonna 2004 ohjelmaan sisältyi tukea niin hankkeiden laadun parantamiseksi hankesyklin kaikissa vaiheissa kuin hankehakemusten arvioimiseksi ja niiden laadun valvomiseksi.

C. Vuoden 2001 ja vuosien 2004–2006 teknisen avun toimintaohjelmiin kuulumattomat teknisen avun toimet

Vuonna 2004 toimintalohkoihin sisältyi lähetystöjen – 30. huhtikuuta 2004 asti myös kahdeksassa liittymässä olleessa maassa sijaitsevien lähetystöjen – rekrytoiman ISPA-henkilöstön (paikalta palkatut toimihenkilöt) palkkojen ja yleiskustannusten maksaminen sekä hankehakemusten ennakoarvioinnissa ja laadun valvonnassa annettu apu.

Taulukko 6: Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu vuosina 2000–2004 (euroina)

Toiminto	Ohjeellinen jako	Maksusitoumukset	Maksut
Toimintaohjelma 2001(*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Toimintaohjelma 2004–2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Ohjelmiin kuulumaton toiminta	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Yhteensä	34 985 000	31 190 814	16 794 324

(*) Mukaan luettuna ISPA-10.

5. HALLINNOINTI JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

5.1. Hankkeiden seuranta

Edunsaajamaiden käytännön valmiudet ISPA-hankkeiden panemiseksi tehokkaasti täytäntöön kehittyivät edelleen vuonna 2004. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tosiasiallisen vastuun ottamisessa hankesyklin eri vaiheista samoin kuin hankkeen eri sidosryhmien välisessä koordinaatiossa on vielä parantamisen varaa. Huolestuttavaa on myös ISPA-toimenpiteiden suunnitteluun, valmisteluun ja hallinnointiin osoitettujen rahoitusvarojen ja henkilöstöresurssien puute varsinkin ympäristöalalla sekä henkilöstön jatkuva vaihtuvuus.

5.2. Varainhoito ja sen valvonta

Komissio toimitti edunsaajamaissa vuoden 2004 aikana järjestelmien neljännen tarkastuskierroksen arvioidakseen ISPA-varojen hallinnoimiseksi ja valvomiseksi luotujen järjestelmien ja menettelyjen tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, miten ne täyttävät vaatimukset, jotka liittyvät läheisesti koheesiorahastoon ja rakennerahastoihin sovellettaviin vaatimuksiin. Tarkastuskierroksen päätelmien mukaan edistystä on tapahtunut, mutta parannuksia tarvitaan edelleen sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen kaltaisilla keskeisillä aloilla.

Romaniassa järjestelmän tarkastuksissa paljastui aineellisia puutteita, jotka olivat laajuudeltaan ja luonteeltaan sellaisia, että komissio keskeytti joulukuussa 2003 ja helmikuussa 2004 maksatukset CFR:lle (rautatieviranomainen) sekä joulukuussa 2004 kaikille toimeenpanoyksiköille. Aluepolitiikan pääosaston vuotta 2004 koskevaan toimintakertomukseen tehtiin ISPAn hallinnointi- ja valvontajärjestelmää Romaniassa koskeva varaus. Sen johdosta Romanian viranomaisia on pyydetty toteuttamaan korjaavia toimia annettuihin määräaikoihin mennessä.

Edunsaajamaissa samanaikaisesti tehdyissä hanketarkastuksissa vahvistui, että julkiset hankinnat ovat edelleen erittäin riskialtis vaihe koko hankesyklissä; siitä oli osoituksena tärkeimpien tarjousasiakirjojen korkea hylkäysaste sekä pitkälinen hankintasopimusten tekoprosessi.

5.3. EDIS

ISPAn varojen tyydyttävien hoito- ja valvontajärjestelmien luomisprosessi sai vuonna 2001 lisäulottuvuuden menettelystä, jolla edunsaajamaita lähennetään ISPAn osalta *laajennettuun hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään* (EDIS). EDIS-järjestelmän käyttöönotto ja sen myötä luopuminen käytännöstä, jonka mukaisesti komissio hyväksyy ennakoon tarjouspyynnöt ja hankintasopimukset, tapahtuu soveltamalla 4-vaiheista vertailuanalyysia, joka alkaa puutteiden arvioinnilla (*gap assessment*).

Toukokuussa 2005 todettiin, että edunsaajamaiden edistyminen antoi aihetta huoleen. Romanian tapauksessa kolmannen vaiheen (vaatimustenmukaisuuden arviointi, *compliance assessment*) ulkopuoliset tarkastajat olivat sitä mieltä, ettei yksikään ISPAn täytäntöönpanoon osallistuva taho täyttänyt EDIS-vaatimuksia. Bulgariassa puolestaan huomattavat ongelmat tarjouskilpailumenettelyssä johtivat siihen, että toinen vaihe (puutteiden paikkaaminen, *gap plugging*) saatiin käynnistettyä vasta vuoden 2005 puolivälissä.

Näissä olosuhteissa on varsin epätodennäköistä, että Bulgaria ja Romania jättäisivät EDIS-järjestelmän hyväksymispyynnön ISPAn osalta paljoakaan ennen vuoden 2006 puoliväliä, mikä jättää hyvin vähän aikaa neljännen vaiheen (hyväksyntä, *accreditation*) päätökselle, joka komission on tehtävä ennen liittymistä.

6. RISKINARVIOINTI

Ennakkohyväksyntään perustuvassa järjestelmässä edunsaajamaihin sovellettava tarkastusstrategia perustuu pitkälle ehkäisyyn, millä varmistetaan se, että kukin maa ottaa hankkeiden täytäntöönpanon ja maksujen osalta käyttöön riittävät valvontamenettelyt. EDIS-järjestelmän joka vaiheessa toistuvilla tarkastuksilla pyritään havaitsemaan puutteet järjestelmän käyttöönotossa ja varmistamaan, että suositukset pannaan täytäntöön ja puutteet saadaan paikattua. Tarkastusten päätelmien perusteella ISPAn täytäntöönpanoon liittyy monia riskejä, jotka on pyrittävä rajaamaan ja ratkaisemaan tarkastusprosessin aikana.

6.1. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät

Varainhoitovuotta 2003 koskevassa vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin ilmaisi kantanaan, ettei komissio ole aiemmin toteuttanut riittäviä toimenpiteitä ISPan vaatimukset täyttävien järjestelmien luomiseksi edunsaajamaihinkin; tällaiset järjestelmät olisivat nopeuttaneet komission ennakkovalvonnan poistamista. Tästä syystä komissio toteutti ylimääräisiä järjestelmä- ja hanketarkastuksia ja sopi kyseisten maiden kanssa toimintasuunnitelmasta, jonka mukaan järjestelmässä havaituista vajavuuksista annettuja komission aiheellisia suosituksia käsitellään sovittuun aikataulun mukaisesti.

Vuonna 2004 tuomioistuin arvioi myös ISPasta myönnettävän avun tuloksellisuutta eräissä edunsaajamaissa, joista on tullut jäsenvaltioita. Näiden tarkastusten tulokset ovat laajasti ymmärrettynä merkityksellisiä myös nykyisten ISPan edunsaajamaiden kannalta. Komission näkökulmasta useimmilla tuomioistuimen havaitsemista virheistä ei ollut taloudellista vaikutusta ja ne olivat tyypiltään muodollisia.

6.2. Yhteisrahoitukseen osallistuvat kumppanit: EIP ja EBRD

Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD) säilyttivät vuonna 2004 asemansa ensisijaisina kumppaneina ISPA-hankkeisiin myönnettävän lainarahoituksen osalta. Pankkien erityisasiantuntemus avustuksista ja lainoista muodostuvien rahoituspakettien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisten kumppanuusjärjestelyjen suunnittelussa osoittautui jälleen kerran hyödylliseksi pyrittäessä parantamaan ISPasta rahoitettavien hankkeiden laatua.

7. YHTEISÖN POLITIIKKOJEN EDISTÄMINEN

7.1. Julkiset hankinnat

PRAG-oppaaseen sisältyvien, julkisten hankintojen moitteettomuutta, tasapuolisuutta ja avoimuutta koskevien lakisääteisten vaatimusten täyttäminen on osoittautunut valtavaksi haasteeksi edunsaajamaille. Hankintaan liittyvistä erityiskysymyksistä annettavan koulutuksen ja käytännön välineiden (oppaiden) avulla pyritään siihen, että tarjouskilpailut järjestetään ja hankintasopimukset tehdään EU:n vaatimuksiin mukautetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

7.2. Ympäristöpolitiikka

Myöntämällä ISPasta suoraa apua ympäristöalan ensisijaisiin hankkeisiin nopeutetaan ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa ja EU:n vaatimusten noudattamista edunsaajamaissa. Erityisesti on vahvistettu hallinnollisia valmiuksia ympäristöinvestointien suunnittelun ja tärkeysjärjestykseen asettamisen osalta, ja ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin asianmukaisessa täytäntöönpanossa on siinäkin tapahtunut jatkuvaa edistymistä muun muassa julkiseen kuulemiseen liittyvien näkökohtien osalta. Ympäristöviranomaisten vaikeudet saada riittävästi rahoitusta ja henkilöstöä sekä politiikan alojen ja strategisen suunnittelun välisen koordinaation puuttuminen ovat näissä maissa kuitenkin ongelmia, joihin on puututtava kiireellisesti.

7.3. Liikennepolitiikka: TINA-ohjelmasta TEN-T-suuntaviivoihin

Liikenteen infrastruktuuritarpeiden arviointia koskevan TINA-ohjelman puitteissa hyväksytyt edunsaajamaiden liikenneverkot on rakennettu yleiseurooppalaisten liikennekäytävien yhteyteen. Kyseisiä verkkoja käytetään ISPAA varten laadittavien kansallisten liikennestrategioiden suunnittelun perustana, eli niissä on kyse jonkin verkko-osuuden, solmukohdan tai liittymän rakentamisesta tai kunnostamisesta. Edellä mainituista käytävistä neljä kulkee Bulgarian ja Romanian alueen läpi. Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi laadittujen yhteisön uusien suuntaviivojen mukaan kolmessa verkon ensisijaisessa hankkeessa (PP) on kyse liikenneväylistä, jotka kulkevat Bulgarian ja Romanian kautta: *moottoritieteyhteys Igoumenitsa/Patra-Ateena-Sofia-Budapest* (PP7), *Rein/Maas-Main-Tonava* (PP18) ja *rautatieteyhteys Ateena-Sofia-Budapest-Wien-Praha-Nürnberg/Dresden* (PP22).

8. LIITTYMISTÄ EDELTÄVIEN VÄLINEIDEN KOORDINOINTI

Phare-ohjelman hallintokomitea vastaa kolmen liittymistä edeltävän välineen – Pharen, Sapardin ja ISPAN – välisestä tiiviistä koordinaatiosta. Koordinoinnista huolehditaan myös Pharen yhteisen seurantakomitean ja yksiköiden välisen koordinointikomitean toimesta sekä edunsaajamaissa sijaitsevilla EY:n lähetystöissä määrääjain järjestettävissä tapaamisissa.