



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 7.11.2007
KOM(2007) 685 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Liittymistä edeltävä rakennepoliittikan väline (ISPA) – Vuosikertomus 2006

{SEK(2007)1467}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	ISPA:n määrärahat	3
3.	Hankkeiden rahoitus.....	3
3.1.	Uudet ISPA-hankkeet.....	3
3.2.	Vuosina 2000–2006 rahoitetut hankkeet.....	4
3.3.	Maksumäärärahat	5
4.	Tekninen apu.....	6
4.1.	Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu.....	6
4.2.	Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu	6
5.	Hallinnointi ja täytäntöönpano	7
5.1.	Hankkeiden seuranta	7
5.2.	Varainhoito ja sen valvonta – mukaan luettuna EDIS	8
5.3.	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät.....	8
5.4.	Yhteisrahoitukseen osallistuvat kumppanit – EIP, EBRD ja KfW	9
6.	Yhteisön politiikkojen edistäminen.....	9
6.1.	Julkiset hankinnat.....	9
6.2.	Ympäristöpolitiikka.....	9
6.3.	Liikennepolitiikka	9
7.	Koordinointi liittymistä edeltävien välineiden välillä.....	10
8.	Kokemuksia ISPA:n seitsenvuotiselta taipaleelta	10

KOMISSION KERTOMUS

Liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline (ISPA) – Vuosikertomus 2006

1. JOHDANTO

Tämä kertomus annetaan ISPASTA annetun asetuksen 12 artiklan mukaisesti. Se on järjestyksessä seitsemäs vuosikertomus ja kattaa vuoden 2006 ISPA-toimet. Bulgarian ja Romanian lisäksi (maat ovat saaneet ISPA-apua välineen käyttöönotosta vuonna 2000 lähtien) kertomus kattaa myös Kroatian, joka on ollut oikeutettu ISPASTA myönnettävään apuun saatuaan ehdokasvaltion aseman kesäkuussa 2004 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Vuosi 2006 oli näille kaikille maille haastava vuosi. Kroatian päätavoitteena oli sitoa saamansa ISPA-varat täysimääräisesti, kun taas Bulgarian ja Romanian oli nopeutettava ja vielä parannettava ISPA-varojen käyttöä ja samalla aloitettava hankkeitten valmistelu koheesio- ja rakennerahastoa varten; liittymisensä myötä maat tulivat oikeutetuiksi rahastojen tukeen. Kertomuksessa arvioidaan edistymistä hankkeitten rahoituksessa, hallinnoinnissa ja toteuttamisessa sekä niiden vaikutuksissa EU:n politiikkoihin. Näiltä osin vuonna 2006 edistyttiin hyvin. Koska vuosi 2006 oli ISPA-avun viimeinen vuosi (paitsi Kroatian osalta), kertomuksen päätösjaksossa arvioidaan, mitä välineen seitsemän toteutusvuoden aikana on opittu.

2. ISPAN MÄÄRÄRAHAT

Vuonna 2006 komission talousarviosta osoitettiin 585 miljoonaa euroa ISPA-välineelle. Määrärahat kattoivat kaikki ympäristö- ja liikennealan hankkeiden (toimenpiteiden) yhteisrahoituksesta sekä teknisen avun antamisesta aiheutuvat menot riippumatta siitä, toteutettiin teknisen avun toimenpiteet edunsaajamaiden vai komission aloitteesta.

Taulukko 1: ISPAN määrärahat vuonna 2006 (euroina)

Budjettikohta	Maksusitoumusmäärärahat	Käytetyt maksusitoumusmäärärahat	Suoritetut maksut
Hallintomäärärahat B13.01.04.02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Toimintamäärärahat B13.05.01.01	580 500 000	580 350 000	175 579 778
Yhteensä	585 000 000	582 688 712	177 734 197

3. HANKKEIDEN RAHOITUS

3.1. Uudet ISPA-hankkeet

Vuonna 2006 komissio hyväksyi 11 uutta ISPA-toimenpidettä. Vuonna 2005 ISPASTA myönnettiin rahoitusta kaikkiaan 89,9 miljoonaa euroa. Osuus kaikkiaan 134,5 miljoonan euron tukikelpoisista hankekustannuksista oli keskimäärin

82,8 prosenttia. Maksumäärärahoja käytettiin uusiin hankkeisiin yhteensä 89,96 miljoonaa euroa ja käynnissä oleviin hankkeisiin 490,3 miljoonaa euroa.

Vuoden 2006 yhdestätoista uudesta ISPA-hankkeesta neljä liittyi ympäristönsuojeluun: yksi veteen ja jäteveteen sen käsittely mukaan luettuna, yksi kiinteään jätteeseen ja kaksi muuta horisontaalisiin ympäristötoimenpiteisiin, joilla valmistellaan tulevia koheesiorahasto- ja IPA-hankkeita.

Liikennealalla oli viisi uutta hanketta, joista yksi liittyi Tonavan liikennöinnin parantamiseen ja neljä oli horisontaalisia hankkeita, joilla valmistellaan tulevia liikennealan IPA- ja koheesiorahastohankkeita. Tarkoituksena on vahvistaa institutionaalisia valmiuksia ja tarjota teknistä tukea rautateiden modernisointiin.

Vielä on mainittava kaksi teknisen avun hanketta, joista tuetaan Kroatian kansallista ISPA-koordinoituvirastoa ja ISPA:n seurantakokousten järjestämistä Romaniassa. ISPA:n myöntämästä rahoituksesta lähes 64,5 prosenttia osoitettiin ympäristöalalle.

Taulukko 2: Vuonna 2006 hyväksytyt uudet hankkeet (euroina)

	Hanke- päätökset (määrä)	Tukikelpoiset kustannukset	ISPA:n rahoitusosuus	Tuki- osuus %	Maksu- sitoumukset
Ympäristö	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Liikenne	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
Monialainen tekninen apu	2	312 335	312 335	100	312 335
Yhteensä	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. Vuosina 2000–2006 rahoitetut hankkeet

Komissio myönsi vuosina 2000–2006 osarahoitusta 107:lle Bulgarian, Kroatian ja Romanian esittämälle hankkeelle. Rahoitusta sai 69 ympäristö- ja 33 liikennehanketta sekä viisi monialaista teknisen avun toimenpidettä (yksi hajautetun täytöntöönpanon (EDIS-järjestelmä) loppuun saattamista koskeva toimenpide ja neljä seurantakomiteoiden järjestämistä ja toimeenpanoyksiköiden tukemista koskevaa toimenpidettä). Hankkeiden kokonaiskustannukset olivat 4,81 miljardia euroa, josta ISPA-tukikelpoisia kustannuksia oli 4,43 miljardia. ISPA-rahoituksen osuus oli 67,36 prosenttia eli 2,98 miljardia euroa näistä tukikelpoisista investointikustannuksista. Alojen välillä säilytettiin tiukka tasapaino.

Vuoden 2006 loppuun mennessä kaudella 2000–2006 oli kyseisille kolmelle edunsaajamaalle myönnetty ISPA-varoja yli 2,981 miljardia euroa. Määrä on sidottu kokonaisuudessaan.

Taulukko 3: Vuosina 2000–2006 hyväksytyt hankkeet (euroina)

Ala	Hankepäädotket (määrä)	Tukikelpoiset kustannukset	ISPAn rahoitusosuus	Keskimääräinen tukiosuus %	Maksusitoumukset
Ympäristö	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Liikenne	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
Monialainen tekninen apu	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Yhteensä	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Maksumäärärahat

Vuosina 2000–2006 myönnettiin maksusitoumuksina kaikkiaan 2,981 miljardia euroa yhteensä 107:lle kyseisten kolmen edunsaajamaan hankkeelle. Maksumäärärahojen osuus vuoden 2006 lopussa oli 24,6 prosenttia (733 miljoonaa euroa) kohdennettujen ISPA-varojen kokonaismäärästä, joten tulevina vuosina maksettavaksi jää vielä 2,248 miljardia euroa. Maksumäärärahat kehittyivät vuosina 2004, 2005 ja 2006 niin, että vuoden 2004 määrä oli 132,3 miljoonaa euroa ja vuoden 2005 puolestaan 229,1 miljoonaa euroa, kun taas vuonna 2006 määrä putosi 174,3 miljoonaan euroon. Maksusuoritusten merkittävä kiihtyminen vuodesta 2004 vuoteen 2005 merkitsi sitä, että kaikki komission vuoden 2005 talousarviossa alun perin kaavailut maksumäärärahat käytettiin loppuun. Kun maksujen määrä vuonna 2006 väheni, maksumäärärahoja jäi käyttämättä noin 46 miljoonaa euroa.

Syy siihen, että maksut Bulgarialle ja Romanianlle vähenivät kaudella 2005/06 verrattuna kauteen 2004/05, oli se, etteivät hankkeet olleet edistyneet riittävästi merkittävien välimaksujen tekemiseen. Kauteen 2004/05 saakka maksujen määrää korottivat eräät suuret ensimmäiset ennakkomaksuerät. Toiset maksuerät edellyttivät sitten sopimusten allekirjoittamista, kun taas ensimmäisten välimaksujen suuruus riippuu todellisista kustannuksista käytännön toiminnassa. Kroatia liittyi ISPA-perheeseen vuonna 2005 ja sai ensimmäiset maksusuoritukset (ensimmäiset ennakot) vuonna 2006.

Taulukko 4: Maksumäärärahat (euroina)

Ala	2000–2005	2006	Yhteensä
Ympäristö	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Liikenne	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
Tekninen apu	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Yhteensä	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

4. TEKNINEN APU

4.1. Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu

Hankkeiden valmisteluun liittyvillä teknisen avun toimenpiteillä on varmistettava, että edunsaajamaat esittävät hyvissä ajoin riittävän monia korkeatasoisia hankkeita rahoitusta varten, myös koheesiorahastosta ja IPasta tulevaisuudessa myönnettävää rahoitusta varten. Vastaavasti *instituutioiden lujittamiseen* liittyvillä teknisen avun toimenpiteillä pyritään vahvistamaan edunsaajamaan hallinnon valmiuksia hallinnoida ja valvoa mittavien infrastruktuuri-investointien tekemistä.

Vuonna 2006 hyväksyttiin neljä hankkeiden valmistelua koskevaa liikennealan hakemusta sekä kaksi hankkeen valmistelua koskevaa ympäristöalan hakemusta. Lisäksi hyväksyttiin kaksi teknisen avun hanketta, joilla vahvistetaan institutionaalisia valmiuksia.

Vuosina 2000–2006 ISPasta myönnettiin yli 149 miljoonaa euroa yli 29 hankkeeseen, jotka koskivat instituutioiden vahvistamista tai hankkeiden valmistelua.

Taulukko 5: Edunsaajamaan aloitteeseen perustuva tekninen apu vuosina 2000–2006 (euroina)

Ala	Hankkeiden määrä	Tukikelpoiset kustannukset	ISPAn rahoitusosuus
Ympäristö	9	87 791 848	64 434 542
Liikenne	15	99 493 298	82 833 250
Monialainen tekninen apu	5	1 945 643	1 945 643
Yhteensä	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu

Komission aloitteeseen perustuvalla teknisellä avulla pääasiassa järjestetään rahoitusta joko komission yksiköille olennaisten valvonta- ja ohjelmanhallintotoimien suorittamiseen taikka suoraan edunsaajille tiettyjä olennaisia monialaisia palveluja varten. Toimet voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- paikallinen tekninen sisäinen apu (komission Bulgarian-, Romanian- ja Kroatian-lähetystöjen sopimussuhteisen henkilöstön palkkoihin ja yleiskustannuksiin)
- ulkoinen tuki komission lähetystöille (palvelusopimuksiin, jotka koskevat hankinta-asiakirjojen ennakkotarkastuksiin tarvittavaa asiantuntemusta, sekä koulutustoimintaan)
- palvelusopimukset ja tuet, jotka koskevat apua hankkeiden arvioinnissa, politiikan kehittämistä, strategista analysointia, neuvoa-antavia palveluita, seuranta ja vastaavia täytäntöönpanoon liittyviä toimia.

Taulukko 6: Komission aloitteeseen perustuva tekninen apu vuonna 2006 (euroina)

Toiminta	Käytetyt maksusitoumusmäärärahat	Maksut ¹
Sisäinen tuki	1 880 800	1 478 984
Ulkoinen tuki	457 912	675 435
Palvelusopimukset ja avustukset ²	80 000	1 278 086
Yhteensä	2 418 712	3 432 505

(1) Sisältää kaikki vuonna 2006 suoritettut maksut, joista osa liittyy ennen vuotta 2006 tehtyihin sitoumuksiin.

(2) Sisältää joitakin toimia, jotka liittyvät ISPA:n edunsaajavaltioihin, joista tuli jäsenvaltioita vuonna 2004.

5. HALLINNOINTI JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

5.1. Hankkeiden seuranta

Kun Romanian toimeenpanoyksiköille oli kesällä 2006 myönnetty EDIS-hyväksyntä, edustusto jatkoi tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyjen seuranta maan liittymispäivään saakka. Sen lisäksi, että komissiolla oli valtuudet hyväksyä tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyt (ennen EDIS-hyväksyntää), sillä on parhaat edellytykset varmistaa edistyminen käytännössä ja tehdä kansallisten viranomaisten ja lopullisten tuensaajien kanssa yhteistyötä mahdollisesti ilmenevien ongelmien ratkaisemiseksi.

Komissio hyväksyi Bulgarian ja Romanian ensimmäiset ISPA-hankkeet vuonna 2000, mutta hankkeiden täytäntöönpano alkoi yleisesti parhaassakin tapauksessa vasta vuonna 2001, kun täytäntöönpanon valvontaa koskevista palvelusopimuksista esitettiin tarjouspyynnöt. Koska tarjouspyyntöjen ja hankintasopimusten tekemisessä syntyi jatkuvasti viiveitä, ensimmäiset varsinaiset urakkasopimukset allekirjoitettiin vasta vuonna 2002. Asioiden kulku on kuitenkin sen jälkeen nopeutunut, mistä merkinä ovat maksut, joita komissio on suorittanut näiden kahden liittymässä olleen maan kansallisille viranomaisille.

Kroatiassa ei vuoden 2006 loppuun mennessä ollut aloitettu yhtenkään hankkeen toteuttamista. Tammikuussa 2007 kuitenkin ilmoitettiin ensimmäisistä kahdesta palvelusopimuksia koskevasta tarjouspyynnöstä.

5.2. Varainhoito ja sen valvonta – mukaan luettuna EDIS

Sekä varainhoitoa ja sen valvontaa että väärinkäytösten käsittelyä koskevat pääasialliset vaatimukset vahvistetaan ISPA-asetuksessa ja rahoituspöytäkirjan liitteessä III, joita sovelletaan komission etukäteistarkastusjärjestelyn yhteydessä. Keskeiset elementit liittyvät varainhoidon sisäisten valvontajärjestelmien ja -menettelyjen käyttöönottoon. Järjestelmillä ja menettelyillä voidaan varmistaa hankintamenettelyjen avoimuus ja syrjimättömyys, ilmoitettujen menojen paikkansapitävyys, asianmukaiset valmiudet sisäiseen tarkastukseen, riittävä kirjausketju ja väärinkäytösten asianmukainen käsittely.

Vuonna 2006 Romaniaan ja Bulgariaan tehtiin neljä EDIS-prosessiin liittyvää tarkastuskäyntiä. Prosessin viimeisessä vaiheessa komission tarkastajat tekevät todentamistarkastuksen, jossa arvioidaan, ovatko liittymässä olevat maat valmiit ottamaan täyden vastuun tarjouskilpailuista ja sopimusmenettelyistä, niin että voidaan luopua käytännöstä, jonka mukaan komissio hyväksyy ennakkoon pyynnöt ja sopimukset.

EDIS-tarkastusten lisäksi tehtiin Romaniaan joukko hanketarkastuksia, joissa todennettiin komissiolle toimitettujen menoilmoitusten ja niihin liittyvien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus. Keskeisinä kysymyksinä tarkastuksissa olivat komissiolle todennetut ei-tukikelpoiset menot, tukiasiakirjojen puute, puutteellisesti dokumentoitujen menojen tukikelpoisuuden varmentaminen, sopimukseen virheellisin menettelyin tehdyt lisäykset sekä julkisuus- ja tiedotustoimenpiteet, joiden säännönmukaisuudessa oli puutteita.

Myös Bulgariassa tehtiin muutamia hanketarkastuksia. Keskeiset havainnot heijastelivat pääasiallisesti jo järjestelmätarkastuksissa havaittuja puutteita: tarjous- ja sopimusasiakirjojen laadussa oli puutteita etenkin sopimukseen tehtyjen muutosten osalta, menoilmoitusten tarkistamista oli parannettava, ja julkisuutta ja tiedottamista koskevien vaatimusten noudattamisessa oli toivomisen varaa. Koska ISPA-hankkeet edistyivät Kroatiassa erittäin hitaasti vuonna 2006, tarkastuksessa tutkittiin asiakirjoja, jotka liittyivät vuoden 2005 jälkipuoliskolla tehtyjen järjestelmätarkastusten jälkeen vielä avoimiksi jääneisiin kysymyksiin. Järjestelmätarkastukset muodostivat varsinaisen perustan komission helmikuussa 2006 tekemälle päätökselle hyväksyä hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (DIS) ottaminen käyttöön Kroatiassa. Suurin ratkaisematta oleva ongelma liittyy tehokkaan ja johdonmukaisen järjestelmän luomiseen henkilöstön säilyttämiseksi.

5.3. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät

Tilintarkastustuomioistuin teki komissiossa suppean tarkastuksen, jossa lähinnä tarkasteltiin komission hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin liittyviä toimia yhdessä ehdokasmaassa (Kroatiassa) ja liittymässä olleissa maissa (Bulgariassa ja Romaniassa). Jälkimmäisten maiden osalta tarkasteltiin myös EDIS-järjestelmän edistymistä.

Tilintarkastustuomioistuin päätyi toteamaan yleisesti, että kun otetaan huomioon tarkastuksen laajuus, tarkastettuihin transaktioihin ei liittynyt merkittäviä virheitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission parantaneen seuranta- ja valvontajärjestelmiin liittyviä toimiaan, mutta kansallisella tasolla esiintyi merkittäviä puutteita. ISPA-hankkeiden kohdalla puutteita esiintyi suhteellisen usein, mutta ne korjattiin edustuston ennakkovalvontatoimilla.

5.4. Yhteisrahoitukseen osallistuvat kumppanit – EIP, EBRD ja KfW

Koska kyseiset luottolaitokset ovat asiantuntijoita hankkeiden valmistelun ja täytäntöönpanon alalla, komissio tapasi niitä säännöllisesti ja järjesti – milloin mahdollista – hankkeiden tunnistamista ja arviointia koskevia yhteisiä toimia niiden hankkeiden osalta, joille haettiin lainarahoitusta. Vuonna 2006 Euroopan investointipankki EIP myönsi lainan yhdelle hankkeelle.

6. YHTEISÖN POLITIIKKOJEN EDISTÄMINEN

6.1. Julkiset hankinnat

Liittymässä oleville edunsaajamaille on osoittautunut valtavaksi haasteeksi täyttää ne julkisten hankintojen moitteettomuutta, tasapuolisuutta ja avoimuutta koskevat lakisääteiset vaatimukset, jotka sisältyvät yhteisön ulkomaanavun sopimusmenettelyjä koskevan käytännön oppaaseen (*Practical Guide to contract procedures for EC external actions*, PRAG). Tämä johtuu siitä, että näissä maissa henkilökunnan osaaminen ei ole aina sillä tasolla, jota monimutkaisten infrastruktuurihankkeiden hallinnointi edellyttää, sikäli kuin kyse on tarjouspyyntöjen ja hankintasopimusten tekemisestä. Havaittujen vaikeuksien vuoksi komissio on pyrkinyt voimakkaasti kehittämään teknisen avun toimia, joilla parannetaan vastaanottajien osaamista hankintojen alalla ja kehitetään niiden hankintajärjestelmiä ja -menettelyjä. Komissio on jatkanut muun muassa monenlaisten seminaarien ja koulutustilaisuuksien järjestämistä ja levittänyt käsikirjoja ja käytännön oppaita.

6.2. Ympäristöpolitiikka

Ympäristöpolitiikan täytäntöönpanoa ja EU:n vaatimusten noudattamista edunsaajamaissa helpotetaan myöntämällä ISPASTA suoraa apua ympäristöalan ensisijaisiin hankkeisiin. Erityisesti on vahvistettu hallinnollisia valmiuksia suunnitella ympäristöinvestointeja ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen, 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 koordinoinnin puutteet ovat näissä maissa kuitenkin ongelmia, joihin on puututtava jatkossakin.

6.3. Liikennepolitiikka

Bulgarian ja Romanian tapauksessa 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; niissä on siis kyse jonkin verkko-osuuden, solmukohdan tai liittymän rakentamisesta tai kunnostamisesta. Edellä mainituista käytävistä kuusi kulkee Bulgarian, Kroatian ja Romanian alueen läpi. Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi laadittujen yhteisön uusien suuntaviivojen mukaan kolmessa verkon ensisijaisessa hankkeessa on kyse liikenneväylistä, jotka kulkevat Bulgarian ja Romanian kautta (moottoritieyhteys Igoumenitsa/Patra–Ateena–Sofia–Budapest, sisävesiyhteys Rein/Maas–Main–Tonava ja rautatieyhteys Ateena–Sofia–Budapest–Wien–Praha–Nürnberg/Dresden) sekä yhdestä Kroatian kautta kulkevasta väylästä (rautatieyhteys Lyon–Trieste–Divaca/Koper–Divaca–Ljubljana–Budapest–Ukrainan raja). Kroatian – joka ei kuulunut TINA-tutkimuksen piiriin – liikenneinfrastruktuuritarpeet on kartoitettu Balkanin alueen liikenneinfrastruktuuria käsitelleessä REBIS-tutkimuksessa asetettujen prioriteettien mukaisesti. Sen myötä on prioriteettihankkeiden joukkoon nimetty vielä rautatieyhteys Salzburg–Ljubljana–Zagreb–Belgrad–Nis–Skopje–Thessaloniki.

7. KOORDINOINTI LIITTYMISTÄ EDELTÄVIEN VÄLINEIDEN VÄLILLÄ

Komissio varmistaa kolmen liittymistä edeltävän välineen eli Pharen, Sapardin ja ISPAN välisen tiiviin koordinoinnin, kuten tuen koordinoinnista annetussa asetuksessa edellytetään. Asetuksessa eritellään tarkasti, millä aloilla kustakin välineestä annetaan tukea, ja minimoidaan näin eri välineiden mahdolliset päällekkäisyydet.

Phare-ohjelman hallintokomitea vastaa näiden kolmen välineen välisestä koordinoinnista. Lisäksi koordinoinnista huolehditaan Pharen yhteisessä seurantakomiteassa ja yksiköiden välisessä koordinoitinkomiteassa sekä edunsaajamaissa sijaitsevilla Euroopan komission lähetystöissä määräajoin järjestettävissä tapaamisissa.

8. KOKEMUKSIA ISPAN SEITSENVUOTISELTA TAIPALEELTA

Vuosi 2006 oli ISPAN viimeinen toimintavuosi valtaosan hankkeista ja edunsaajamaista kohdalla (ainoastaan Kroatian kuuden hankkeen toteuttamista jatketaan neuvoston ISPA-asetuksen mukaisesti), joten nyt on sopiva aika luoda katsaus joihinkin seitsemän viime vuoden kuluessa saatuihin kokemuksiin.

ISPA perustettiin vuonna 1999 tarkoituksena järjestää rahoitusta infrastruktuurin parantamiseen ja auttaa Itä- ja Keski-Euroopan ehdokasmaita valmistautumaan koheesipolitiikan välineiden käyttöön – tarkemmin sanottuna kyse oli koheesiorahastosta, josta voidaan myöntää tukea vähemmän kehittyneille jäsenvaltioille. Niinpä neuvoston ISPA-asetuksen laatimisessa noudateltiin tiiviisti koheesiorahastoasetuksen mallia siltä osin kuin kyse oli tukikelpoisista aloista (ympäristö ja liikenne) ja hallinto- ja valvontajärjestelmistä. Hallintojärjestelmästä on todettava, että pääasiallisena erona on se, että tiettyjen julkisia hankintoja ja varainhoidon valvontaa koskevien olennaisten määräysten on oltava ulkoista apua koskevien sääntöjen mukaisia.

ISPasta annettiin **ennennäkemätön määrä avustusta keskeisen infrastruktuurin rahoittamiseen**. Pelkästään Romaniassa, Bulgariassa ja Kroatiassa on rahoitettu 107:ää hanketta, joihin on myönnetty yhteisön avustusta kaikkiaan 3 miljardia euroa ja järjestetty rahoitusta yhteensä 4,8 miljardia euroa.

Edunsaajamaita pyydettiin laatimaan ISPA-investointistrategia seitsemäksi vuodeksi. Strategiat olivat kansallisia asiakirjoja, mutta komission asianomaisen yksikön oli hyväksyttävä niiden sisältö ja laatu ennen rahoituksen myöntämistä. ISPAlla otettiin näin käyttöön **strateginen suunnittelu** yhteisön rahoituksen saamiseksi kahdella alalla, joilla on keskeistä merkitystä taloudelliselle kehitykselle ja koheesiolle.

Edunsaajamaat saavat strategisesta suunnittelusta ja hankkeitten toteuttamisesta arvokasta **käytännön** kokemusta, joka auttaa niitä valmistautumaan rakenne- ja koheesiorahastojen käyttöön liittymisen jälkeen. Kroatian tapauksessa kyseeseen tulee liittymistä valmisteleva tukiväline IPA.

Vuosien mittaan edunsaajamaat yleisesti ottaen paransivat hankkeittensa valmistelua, minkä ansiosta komissio tarvitsi vähemmän aikaa ja resursseja rahoituspäätösten tekemiseen. Komission – ja kansainvälisten konsulttien – avulla edunsaajamaat oppivat **noudattamaan olennaista EU-lainsäädäntöä**, kuten ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä taikka muita asiaan liittyviä ympäristövaatimuksia ja -säädöksiä ja julkisiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä. Lisäksi ne kehittivät hankkeitten valmisteleminen tarvittavaa osaamista, joka liittyy esimerkiksi rahoitusanalyysiin, teknisiin selvityksiin, suunnitteluun, tarjouskilpailuihin ja hankintasopimuksiin, samoin kuin valmiuksia toteuttaa hankkeet. ISPAN avulla edunsaajamaat oppivat tuntemaan uusia rahoitusmuotoja (esim. julkis-yksityisiä kumppanuuksia), moderneja suunnitteluperiaatteita (kuten kestävä kehitys ja ympäristövaikutusten arviointi julkisine kuulemisineen) ja alakohtaista politiikkaa (esim. investoinnit integroituun vesihuoltoon). Ne myös muuttivat hankkeitten toteuttamisen kannalta olennaista lainsäädäntöään (esim. maanhankinta).

ISPAN yhteydessä edunsaajamaat (ja komissio) kehittivät tiiviit **yhteydet kansainvälisiin rahoituslaitoksiin** ja etenkin Euroopan investointipankkiin. Kansainväliset rahoituslaitokset osallistuvat huomattavan monen ISPA-hankkeen rahoitukseen ja tapauksen mukaan myös ohjelmointiin ja arviointikäynteihin. Kahdenväliset rahoittajat tukivat etenkin ISPAN alkuvuosina sekä hankkeitten valmistelua että investointien rahoittamista. ISPAN yhteydessä kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa luodut synergiaedut tukivat osaltaan komission päätöstä perustaa erityinen väline (JASPERS) auttamaan uusia jäsenvaltioita hankkeitten suunnittelussa.

ISPasta myönnettiin huomattava määrä **rahoitusta hankkeitten suunnitteluun liittyvää teknistä apua, hallinnollisten valmiuksien luomista** ja strategisia tutkimuksia varten. Teknisellä avulla oli erityisen suuri merkitys järjestettäessä rahoitusta uusien jäsenvaltioiden koheesiorahastohankkeille ja Kroatian tapauksessa IPAlle.

Valtaosa uusien jäsenvaltioiden ISPA-hankkeista saatetaan päätökseen koheesiorahaston sääntöjen mukaisesti. Koska ISPAN ja koheesiorahaston säännöt ovat varsin samanlaisia, vuosina 2004 ja 2007 liittyneet edunsaajamaat pystyivät **vaivatta siirtymään ISPasta koheesiorahastoon**.

Komissio otti ISPAsta saadut kokemukset huomioon myös valmistellessaan neuvoston IPA-asetusta ja siihen liittyviä täytäntöönpanosäännöksiä. IPAn aluekehityksen osa-alue käsittää ne rahoituksen alueet, joiden ohjelmointi hoidettiin vuosina 2000–2006 eri välineiden yhteydessä (ISPA ja Phare) ja joiden hallinnoinnista vastasi useampi eri pääosasto. Nyt vastuu annetaan aluepolitiikan pääosastolle. Strateginen suunnittelu, hankkeitten valmistelun menetelmät, tekninen apu ja valmiuksien luominen lukeutuvat ISPAssa onnistuneesti kehitettyihin piirteisiin, ja ne on otettu mukaan IPAan.

ISPA-hankkeitten laatua parantaneista tekijöistä on vielä nostettava esiin **jäsenvaltioiden** erittäin aktiivinen osallistuminen IPAn hallintokomitean työskentelyyn samoin kuin niiden asiantuntijoiden osaavuus. Tämä korosti sitä yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia, jonka jäsenvaltiot ja ehdokasmaat omaksuivat IPAn toiminta-aikana.

Vähemmän myönteistä oli, että **käytännön toteutuksessa edistettiin paljon** (alkuperäisiä) odotuksia **hitaammin**. Kun otetaan huomioon IPAn ennennäkemätön laajuus (ja kansallisten hallintokoneistojen heikkous), ei olisikaan voitu olettaa, että IPAn käynnistäminen sujuisi helposti. Tilanne on kuitenkin se, että Bulgaria ja Romania tarvitsevat yli neljä vuotta kunkin vuoden ”n” rahoitussitoumusten maksamiseen eikä Kroatia ole vieläkään, yli kahden vuoden ISPA-toiminnan jälkeen, allekirjoittanut ensimmäistään urakkasopimusta. Vuoden 2006 lopussa vasta neljäsnes koko ISPA-kauden aikana sidotuista varoista oli tosiasiallisesti maksettu. Täytäntöönpanon viivästysten pääsyyinä ovat riittämättömät valmiudet, mistä kertovat hankkeitten heikko valmistelu, olennaisten EU-normien, kuten ympäristövaikutusten arviointiin ja julkisiin hankintoihin liittyvien sääntöjen noudattamatta jättäminen, sopimusten heikko hallinnointi, maanomistukseen liittyvät epäselvyydet sekä maanhankinnan viivästyminen.

Täytäntöönpanon hajauttaminen voitiin toteuttaa varsin myöhään: EDIS-hyväksyntä myönnettiin Romanian toimeenpanoyksiköille kesäkuussa 2006 (laajin ennen liittymistä myönnetty EDIS-hyväksyntä laatuaan) ja joillekin bulgarialaisille yksiköille marraskuussa 2006. Ennen liittymistä toteutettu hallinnon täysi hajauttaminen on hyvä mittari sen arvioimiselle, miten valmiita ehdokasmaat ovat ottamaan vastaan varoja ja noudattamaan varainhoidon vaatimuksia erityisesti julkisissa hankinnoissa.

On tärkeää ja välttämätöntä, että ohjelmointiin ja toimeenpanoon on käytettävissä järjestelmät ja rakenteet, mutta niiden tehokas toiminta edellyttää määrältään ja osaamiseltaan riittävän tasoista henkilökuntaa. Huomattavan monien toimeenpanoyksiköiden vakavana ongelmana oli ISPA-asioita käsittelevän **julkishallinnollisen henkilökunnan heikko pysyvyys**. Asiantuntijoiden hankkima käytännön kokemus koulutuksesta ja hankkeitten hallinnoinnista teki heistä houkuttelevia yksityisen sektorin silmissä, mikä johti henkilökunnan suureen vaihtuvuuteen ja jatkuvaan huoleen avoimiksi tulevista työpaikoista ja riittävästä rekrytoinnista (eräänlaista kouluttautumista lähtemistä varten).

ISPAan liittyvissä valmistelu- ja toimeenpanotehtävissä **jouduttiin turvautumaan voimakkaasti ulkoiseen apuun**. Riittävän laadukkaiden hankkeiden valmisteluun tarvittiin kansainvälisiä konsultteja, joita tarvittiin ulkoisten neuvonantajien kanssa myös auttamaan mutkikkaissa tarjousten arvioinneissa ja toteutuksen valvonnassa.

Lähetystön ennakkotarkastukset toimivatkin välttämättömänä turvaverkkona, jotta hankintasääntöjen noudattaminen voitiin varmistaa. Ohjelmoinnin ja toimeenpanon onnistuminen edellyttää sitä, että kansalliset viranomaiset ja paikalliset elimet tuntevat asian omakseen ja tuntevat olevansa vastuussa toiminnasta. Riippuvuus ulkoisesta avusta ja neuvonnasta kuitenkin heikentää tätä tunnetta.