

Eriaruanne

**ELi toetatud ühiskondliku
linnatranspordi
projektide mõjus**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-9241-660-7
doi:10.2865/32122

© Euroopa Liit, 2014

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

1. foto kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**ELi toetatud ühiskondliku
linnatranspordi
projektide mõjus**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Punktid

Mõisted

I–III **Kommenteeritud kokkuvõte**

1–9 **Sissejuhatus**

1–3 **Euroopa linnaliikluse ees seisvad peamised probleemid**

4–5 **ELi linnaliikluse poliitika**

6–9 **ELi toetus linnatranspordiprojektidele**

10–16 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

17–48 **Tähelepanekud**

17–25 **Kas projektid viidi ellu vastavalt toetustaotluses esitatud kavale?**

20 Enamik projekte oli füüsiliselt ellu viidud

21–22 Neli infrastruktuuriprojekti olid ajakavast oluliselt maha jäänud

23–25 Kolme projekti algne eelarve kasvas enam kui 20%

26–34 **Kas projektidega pakutud teenused vastasid kasutajate vajadustele?**

28–30 Operaatorite seirenäitajad andsid positiivset tagasisidet

31–32 Kasutajate rahulolu-uuringute olemasolu korral andsid need positiivseid tulemusi

33–34 Juurdepääs transporditeenustele oli üldiselt tagatud

35–48 **Kas projektide kasutamisele seatud eesmärgid saavutati?**

37–38 Oodatud kasutajate arv on vaid vähestel projektidel

39–41 Mitut alakasutuse põhjust oleks saanud kõrvaldada

42–43 Alakasutus võib mõjutada eeldatava kasu saavutamist ...

44–46 ... mida ei jälgita ...

47–48 ... ning mis võib ka suurendada riigiasutuste rahalist koormust

- 49–57 **Järeldused ja soovitused**
- 50–52 **Projekti elluviimine**
- 53 **Projektidega pakutavad teenused**
- 54–57 **Projektide kasutus**

I lisa. ELi linnatranspordipoliitika: viimase kümne aasta dokumendid

II lisa. Ülevaade auditeeritud projektidest auditi toimumise seisuga

Komisjoni vastused

Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF): Euroopa Regionaalarengu Fondist rahastatakse ELi regioonide vahelise majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamist. ERFi sekkumismeetmeid rakendatakse peamiselt paljusid projekte sisaldavate rakenduskavade kaudu.

Korraldusasutus: liikmesriigi poolt rakenduskava haldama määratud riiklik, piirkondlik või kohalik ametiasutus või avalik või eraõiguslik juriidiline isik.

Operaator: projekti arendajaga sõlmitud lepingu alusel mingit transpordiliiki käitav avaliku või erasektori omandis olev ettevõtte. Operaatoritegevusest tuleneva kahjumi katteks subsideeritakse tavaliselt operaatori tegevust.

Programmitöö periood: mitmeaastane raamistik struktuurifondide kulutuste kavandamiseks ja rakendamiseks. Käesolev aruanne hõlmab programmitöö perioode 2000–2006 ja 2007–2013.

Projekti elluviija: avaliku sektori omandis olev juriidiline isik, kes ehitab ERFi või ÜFi toetuse abil transpordinfrastruktuuri või sellega seotud IT-süsteemi. Toetusesaaja ning projekti raames rajatud ühiskondliku transpordi infrastruktuuri ja vastavat tehnikat käitav operaator on tihti erinevad juriidilised isikud.

Rakenduskava: komisjoni poolt heaks kiidetud kava, mis sisaldab liikmesriigis tehtavaid ELi kaasrahastatavaid investeeringuid. Rakenduskava põhineb omavahel seotud prioriteetidel ning projekte rahastatakse mitmeaastaste meetmete raames.

Ühtekuuluvusfond (ÜF): Ühtekuuluvusfondist rahastatakse liikmesriikide majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamise eesmärgil transpordi- ja keskkonnaprojekte liikmesriikides, mille rahvamajanduse kogutoodang on väiksem kui 90% ELi keskmisest.

I Linnades elavate eurooplaste osakaal peaks 2010. aasta 73%-lt kasvama 2050. aastaks 82%-ni. Seni peavad Euroopa linnad aga kohaliku linnaliikluse korraldamise poliitika abil parandama liikuvust ning vähendama liiklusummikuid, õnnetuste arvu ja saastet. Ajavahemikus 2000–2013 eraldas EL linnadele ühiskondliku transpordi projektide (nt metrood, trammid ja bussid) kaasrahastamiseks 10,7 miljardit eurot.

II Kontrollikoda hindas, kas need projektid viidi ellu vastavalt kavandatule, kas pakutud teenused vastasid kasutajate vajadustele ning kas neid kasutati kavandatud mahus. Kontrollikoda auditeeris 26 ühiskondliku linnatranspordi projekti tulemuslikkust viie liikmesriigi 11 linnas. Kontrollikoda leidis, et:

- a) üldiselt vastasid enamiku projektide infrastruktuur ja sõidukid projektide tehnilistele kirjeldustele (punkt 20); nelja linnaliiklusprojekti puhul esines märkimisväärsed viivitusi (punktid 21 ja 22) ja kolme projekti maksumus oli kavandatust oluliselt suurem (punktid 23–25);
- b) peaaegu kõik valminud projektid vastasid kasutajate vajadustele (punktid 26–34). Konkreetseteks ajavahemikeks kavandatud ja tegeliku kasutuse vaheline võrdlus näitab siiski, et kaks kolmandikku projektidest olid alakasutatud (punktid 35–38). See tähendab, et projektidest saadav majanduslik ja sotsiaalne kasu (saaste ja liiklusummikute vähendamine jne) jäävad oodatust väiksemaks. Projektide elluviijad ja liikmesriikide ametiasutused ei võta aga tavaliselt meetmeid selliste puuduste kõrvaldamiseks (punktid 42–46). Samuti võib alakasutus endaga kaasa tuua täiendavaid kulusi avaliku sektori jaoks, kelle ülesanne on tagada kõnealuse linnatranspordiliigi jätkusuutlikkus (punktid 47 ja 48);
- c) linnatranspordi alakasutuse põhjustavad enamasti projektide ülesehituses ja transpordipoliitikas sisalduvad puudused. Mitu neist oleks võinud kõrvaldada projekti kavandamisetapis (punktid 39–41).

III

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- a) komisjoni heakskiitu vajavate projektide puhul nõuda juhtimissüsteemide kasutamist, mis võimaldaksid peale projekti kasutuselevõttu jälgida teenuse kvaliteeti ja kasutajate rahulolu;
- b) komisjoni heakskiitu vajavate projektide puhul nõuda toetuslepingutes minimaalse arvu tulemusnäitajate (ja nendega seotud sihtväärtuste) seadmist ja hilisemat mõõtmist;
- c) komisjoni heakskiitu vajavate projektide puhul nõuda prognoositud kasutajate arvu põhjalikumat analüüsi ning enne ühele transpordiliigile toetuse andmist võrrelda arvnäitajate alusel erinevaid transpordialaseid valikuvõimalusi;
- d) komisjoni heakskiitu vajavate projektide puhul nõuda, et linnatranspordiprojektid oleksid osaks asjakohasest transpordipoliitikast;
- e) nõuda, et liikmesriikide ametiasutused pööraksid ELi linnatranspordiprojektide haldamisel tähelepanu punktides a–d esitatud küsimustele.

Euroopa linnaliikluse peamised probleemid

01

Aastatel 2000–2010 kasvas linnades elavate eurooplaste osakaal 71%-lt 73%-ni. See suundumus jätkub tõenäoliselt ka tulevikus ja 2050. aasta näitajaks prognoositakse juba 82%¹.

02

Euroopa linnad on üha enam silmitsi transpordiprobleemidega. Linnaelanike eeslinnadesse kolimisega tekkivate asustusstruktuuridega kaasnevad pikad transpordivahemaad. Kirjeldatud valglinnastumise nähtusele lisandub suurenev autode arv ning igapäevane tööle ja tagasi sõitmine.

03

Liikuvuse parandamine ning liiklusummikute, õnnetuste arvu ja saaste vähendamine on kõigi suuremate linnade ühine mure. Komisjoni andmetel² on linnade ja nende lähiümbruse liiklusummikutest tuleneva ajakao ja saaste aastane maksumus pea 100 miljardit eurot ehk 1% ELi sisemajanduse koguproduktist. Lisaks toimub linnades kolmandik kõigist surmaga lõppevatest liiklusõnnetustest. Linnaliiklus moodustab 40% maanteetranspordi CO₂ heitest ja kuni 70% muust saastest. Linnades on tõsiseks ja kasvavaks probleemiks ka eelkõige maantee-transporti tekitatav müra.

ELi linnaliikluse poliitika

04

Viimasel kümnel aastal on komisjon koostanud mitu linnaliiklust käsitlevat poliitikadokumenti (vt *lisa*). Ühe komisjoni teatise kohaselt on jätkusuutliku linnatranspordi eesmärkideks liikumisvabadus, tervis, ohutus ja elukvaliteet nii praeguse kui tulevaste põlvkondade jaoks; samuti keskkonnanalane tõhusus ja kaasav majanduskasv, kõigi inimeste (k.a majanduslikult vähem kindlustatute, vanade ja puudega kodanike) juurdepääs võimalustele ja teenustele³.

05

Loetletud eesmärkide täitmiseks toetab komisjon teadusuuringuid, paremat juhtimist ja jagab häid tavasid, nagu liikluse ühelt transpordiliigilt teisele ümber suunamist (näiteks isiklike autode vähesem kasutamine, rattasõit ja kõndimine) soodustavate linnaliikluskavade koostamine.

- 1 ÜRO majandus- ja sotsiaalnõukogu rahvastiku osakond. *World Urbanisation Prospects: the 2011 revision* (<http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>).
- 2 Käesolevas punktis esitatud andmed on pärit komisjoni 25. septembri 2007. aasta rohelisest raamatust „Uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel“ (KOM(2007) 551 (lõplik)).
- 3 KOM(2004) 60 (lõplik), 11. veebruar 2004, lk 45.

ELi toetus linnatranspordi projektidele

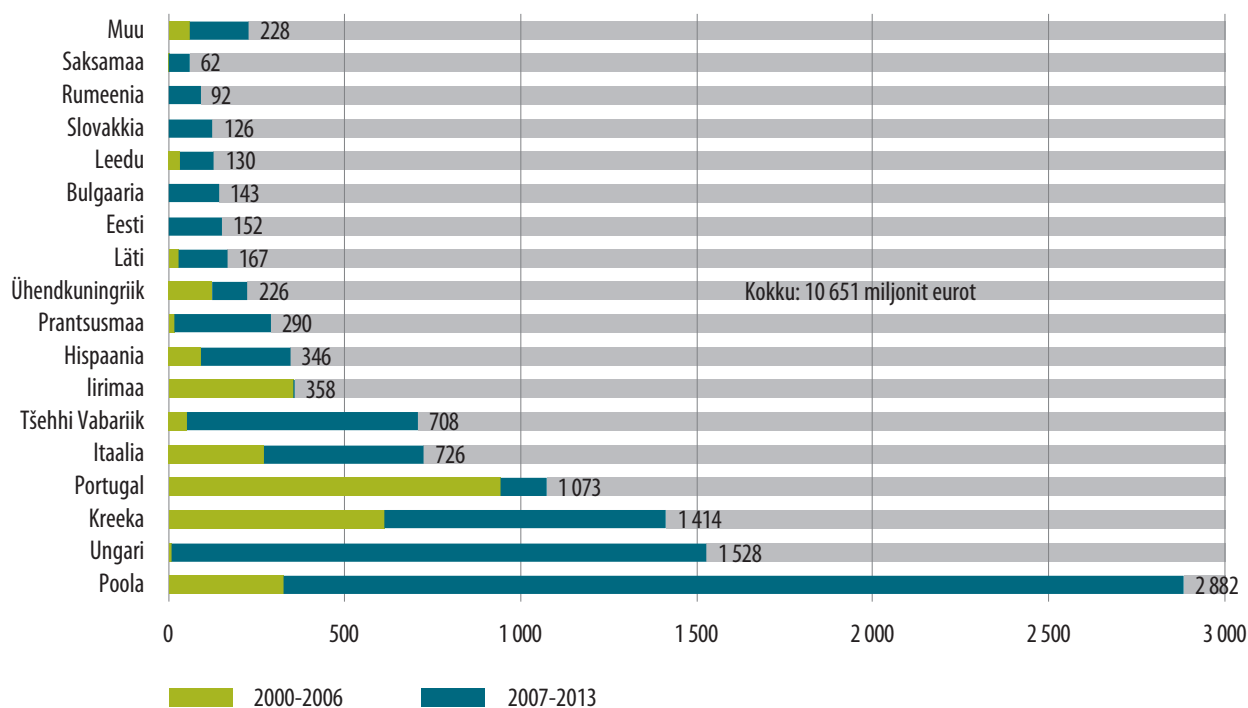
06

Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Ühtekuuluvusfondist (ÜF) võib rahastada liikmesriikide toetus-kõlblikes piirkondades elluviidavaid linnatranspordiprojekte. Linnatranspordiprojektidele antav ELi toetus moodustab tavaliselt kuni 85% kõigist rahastamiskõlblikest kuludest.

07

Perioodideks 2000–2006 ja 2007–2013 eraldas EL linnatranspordile kokku 10,7 miljardit eurot (vastavalt 2,9 miljardit eurot ja 7,8 miljardit eurot). Vahendite jaotus liikmesriikide kaupa on esitatud **joonisel 1**.

Joonis 1 Programmitöö perioodideks 2000–2006 ja 2007–2013 linnatranspordiprojektidele eraldatud ERFi ja ÜFi rahastamine kokku (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Komisjoni andmetele tuginevad kontrollikoja arvutused.

08

Kaasrahastatud linnatranspordiprojektid kuuluvad koostöös liikmesriikidega hallatavate rakenduskavade alla. Protsess kulgeb järgnevalt:

- a) komisjon peab läbirääkimisi liikmesriikide esitatud rakenduskavade üle, kiidab need heaks ja eraldab ELi rahastamise;
- b) liikmesriigid haldavad rakenduskavasid, st viivad need ellu (valivad projektid, teostavad järelevalvet ja hindavad neid);
- c) komisjon hindab liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteeme, teeb järelevalvet rakenduskavade elluviimise üle, võtab ELi kaasrahastamise kohta kulukohustuse ning maksab raha heakskiidetud kulude alusel välja;
- d) komisjon peab kõik liikmesriikide esitatud eriprojektid heaks kiitma. Programmitöö perioodil 2000–2006 vajati kõigi ÜFi projektide jaoks (olenemata nende maksumusest) komisjoni heakskiitu; ERFi projektidest vajasid heakskiitu projektid, mille kogumaksumus ületas 50 miljonit eurot⁴. Programmitöö perioodiks 2007–2013 tehtud muudatuse kohaselt ei vaja kuni 50 miljoni eurose kogumaksumusega ÜFi projektid⁵ enam komisjoni heakskiitu.

09

Linnatranspordi valdkonnas on tähtis roll kahel komisjoni peadirektoraadil:

- a) regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat vastutab ELi eelarve selle osa eest, millest kaasrahastatakse linnatranspordi projekte. Projektide hindamise käigus konsulteerib peadirektoraat ka teiste peadirektoraatide, eelkõige liikuvuse ja transpordi peadirektoraadiga;
- b) liikuvuse ja transpordi peadirektoraat vastutab ELi transpordipoliitika eest.

- 4 Projekti toetustaotluses esitatud kogumaksumus.
- 5 1. jaanuarist 2007 kuni 25. juunini 2010 oli keskkonnaprojektide puhul piirmääraks 25 miljonit eurot.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

09

10

Käesoleva tulemusauditi peamine eesmärk oli hinnata ELi struktuurifondidest kaasrahastatud ühiskondliku linnatranspordi projektide (edaspidi „projektid“) elluviimist ja mõjusust.

11

Kontrollikoda uuris järgmisi küsimusi:

- Kas projektid viidi ellu vastavalt toetustaotluses esitatud kavale?
- Kas pakutud teenused vastasid kasutajate vajadustele?
- Kas projektide kasutamisele seatud eesmärgid saavutati?

12

Audit hõlmas ERFi ja ÜFi vahenditest kaasrahastatud 26 projektist⁶ koosnevat valimit (programmitöö perioodid 2000–2006 ja 2007–2013). Valitud projektid asusid viie liikmesriigi (Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Poola ja Portugal) 11 linnas. Valitud viie liikmesriigi linnatranspordile eraldatud vahendid (5,3 miljardit eurot) moodustavad 50% kogu ELi eraldatud rahastamisest (10,7 miljardit eurot). Valimi projektide raames ehitati, laiendati või uuendati raudteid (kolm), metroosid (kaheksa), kergmetroosid⁷ (neli), tram-milliine (kuus); lisaks sisaldas valim ühte bussiprojekti. Projektide suurus kõikus ühest liinist või liinilõigust kuni terve võrgu rajamiseni. Samuti kuulus valimisse neli IT-projekti (käitamis-, info- ja piletisüsteemid) (vt *II lisa*).

13

Programmitöö perioodidel 2000–2006 ja 2007–2013 moodustasid komisjoni heakskiitu vajavad projektid ERFi ja ÜFi linnatranspordile eraldatud rahastamisest vastavalt 66% ja 78% (vt punkti 8 alapunkt d). Auditivalim sisaldas 17 sellist heakskiitu vajavat projekti. Ülejäänud üheksa projekti (sealhulgas neli väiksemat IT-projekti) kiitsid heaks liikmesriikide korraldusasutused.

14

26 projektist 20 olid auditi toimumise ajaks lõpetatud ja toimised. Kolm olid lõpetamata, kaks osaliselt lõpetatud ja toimivad, ning üks oli hiljuti lõpetatud, ent ei olnud veel tööd alustanud.

15

Linnatranspordi valdkonna auditeerimisstandardite ja hea tava määratlemiseks konsulteeris kontrollikoda mitme nimetatud valdkonna organisatsiooni esindajatega, sealhulgas UITP⁸ (*Union Internationale des Transports Publics*) ja CERTU-ga⁹ (*Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques*) ja Polisega¹⁰.

- Valikukriteeriumideks olid projekti maksumus, projekti liik ja kavandatud ajakava.
- Kergmetroo on tramm ja metroo vahepealne transpordisüsteem. Seda loetakse keskmise läbilaskevõimsusega kiirtranspordisüsteemiks.
- UITP on ühiskondliku transpordi ametkondadest, operaatoritest, otsustajatest, teadusasutustest ning ühiskondliku transpordi toodete ja teenuste pakkujatest koosnev rahvusvaheline võrgustik.
- CERTU teeb linnavõrkude, transpordi, linnaplaneerimise ja ühiskondliku infrastruktuuri uuringuid. Keskuse klientideks on Prantsuse riik, kohalikud omavalitsused ja ametkonnad; ning valdkonnas avaliku sektori ülesandel teenuseid osutavad ettevõtted (valitsuse 9. veebruari 1994. aasta otsus 94-134).
- Polis on Euroopa linnade ja regioonide võrgustik, mis teeb koostööd jätkusuutlikku liikuvust edendavate uuenduslike tehnoloogiate ja lahenduste kasutuselevõtuks.

16

Auditorühm kohtus kõigi projektide korraldusasutuste, projektide ELi vahendeid saavate elluvijjate (tavaliselt kohalikud omavalitsused) ning transpordiprojekte käitavate operaatoritega (avaliku või erasektori ettevõtted). Kasutati ka kaasrahastatud infrastruktuuri ning külastati opereerimis- ja hoolduskeskusi.

1. foto

Kergmetroo Portugalis



© Metro Transportes do Sul.

Kas projektid viidi ellu vastavalt toetustaotluses esitatud kavale?

17

Hinnates seda, kas projektid viidi ellu vastavalt toetustaotluses esitatud kavale, võttis kontrollikoda arvesse kolme kriteeriumi: vastavust toetuse andmise otsuses projekti elluviimisele esitatud füüsilistele tingimustele, ajakava ja eelarvet.

18

Neli projekti olid lõpetatud juba enne toetuse taotlemist¹¹ ning seetõttu neid ei analüüsitud. Veel üks projekt jäi analüüsimata, kuna see pidi algselt valmima aastal 2015. Lisaks ei võetud veel mitme projekti puhul arvesse kõiki kolme kriteeriumi, sest projektid olid kas ajakavast maas või ei olnud veel teada nende lõplikud kogumaksumused.

19

Lõpuks uuriti esimese küsimuse raames 18 projekti füüsilist rakendamist (punkt 20), 21 projekti kavandatud valmimiskuupäevadest kinnipidamist (punktid 21 ja 22) ning 19 projekti kogumaksumust (punktid 23–25).

Enamik projekte oli füüsiliselt ellu viidud

20

14 projekti infrastruktuur, seadmed ja veerem olid valminud/soetatud vastavalt projektide tehnilistele kirjeldustele. Kolme projekti puhul esines aga väiksemaid kõrvalekaldeid. Ühe puhul oli 2007. aastal tarnitud 70 infostendist umbes kolmandik endiselt paigaldamata. Viivituse põhjustasid linnavalitsused, kes ei olnud erinevatel põhjustel (nt nõuti mõnel pool selle eest tasu) andnud vajalikke lube.

Neli infrastruktuuriprojekti olid ajakavast oluliselt maha jäänud

21

Kaheksa projekti valmisid tähtaegselt ja neli kuni üheksa kuuse hilinemisega.

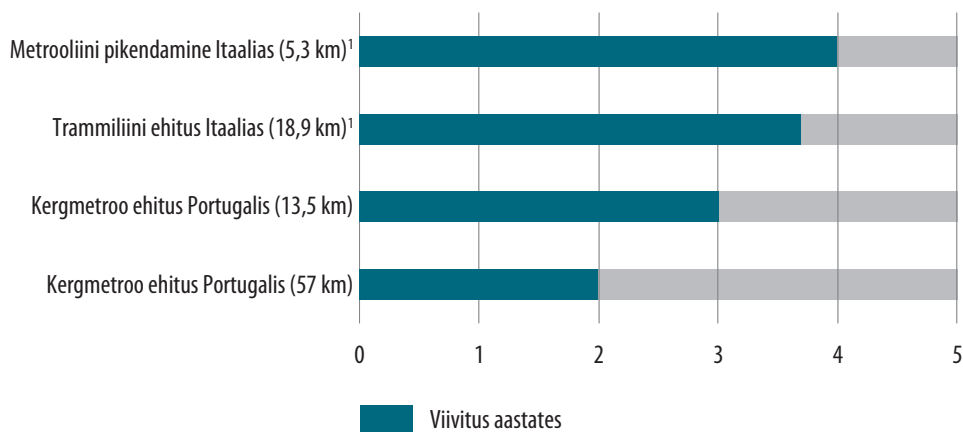
22

Kuus projekti (sealhulgas neli infrastruktuuriprojekti) olid ajakavast oluliselt maas (vt **joonis 2**): viimaste prognooside kohaselt ollakse kaks kuni neli aastat ajakavast maas. Näited ajakavast märkimisväärselt maha jäänud projektidest on esitatud **1. selgituses**.

11 Lõpetatud projektide ELI-poolne rahastamine suurendab tühimõju riski ja ohustab seetõttu sellise rahastamisega kaasnevat Euroopa lisaväärtust. Kontrollikoda märgib, et komisjon käsitleb nimetatud probleemi perioodi 2014–2020 finantsraamistiku õigusaktide ettepanekutes.

Joonis 2

Ajakavast oluliselt maha jäänud infrastruktuuriprojektid



¹ Prognoosid.

Allikas: projektide elluvijate andmetele tuginevad kontrollikoja arvutused.

1. selgitus

Näited ajakavast oluliselt maha jäänud projektidest

- Kergmetroo (Portugal) valmis lõplikult novembris 2008, st kolm aastat hiljem kui algselt kavandatud. Põhjuseks olid vajaliku maa kasutuselevõtuga seotud raskused. Seda hoolimata asjaolust, et maa kuulus omavalitsustele.
- Trammiprojekti (Itaalia) esimene etapp lõpetati veebruaris 2010, kõigest kolm kuud kavandatust hiljem. Kaks täiendavat liini pidi algselt kasutusse võetama 2012. aasta juuniks. Korraldatud referendum tulemuste kohaselt muudeti aga oluliselt trammitee kulgemist. Muudatuste eesmärk oli vältida linna ajaloolise keskuse läbimist ja nende tulemusel valmis projekt kavandatust neli aastat hiljem.

Kolme projekti algne eelarve kasvas enam kui 20%

23

Üheksa projekti valmisid oma algse eelarve piires.

24

Kümne projekti (kaheksa lõpetatud ja kaks töös olevat projekti) maksumused ületasid nende algsed eelarved (vt **joonis 3**). Kaks töös olevat projekti oleksid pidanud auditi tegemise ajaks juba lõpetatud olema. Kolmel lõpetatud projektil oli märkimisväärne ülekulu

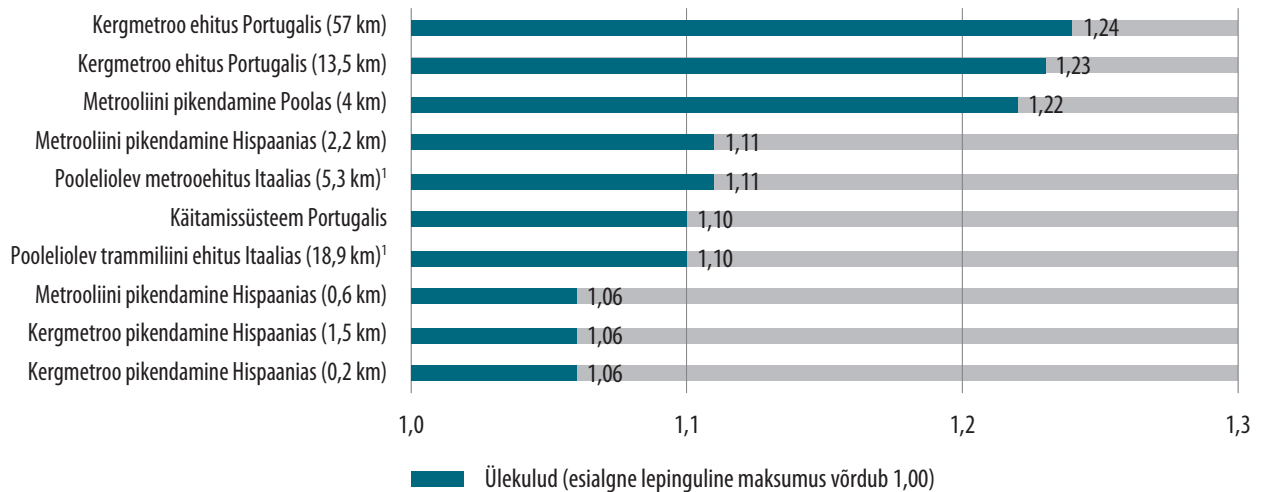
(vähemalt 20%). Ülekulu põhjustasid peamiselt geoloogilistest tingimustest tulenevad raskused, arheoloogilised leiud, haldusprobleemid, lepinguliste hindade muutmine või projektides tehtud muudatused. Näited projektide hinda tõstnud ülekuludest on esitatud **2. selgituses**.

25

Loetletud projektide ülekulud võivad suurendada liikmesriikide ametiasutuste makstavat summat, ent ei mõjuta makstava ELi toetuse suurust (vt punktid 47 ja 48).

Joonis 3

Projektide ülekulu



¹ Prognosisid.

Allikas: projektide elluviijate andmetele tuginevad kontrollikoja arvutused.

Näited projekte mõjutanud ülekuludest

- Ühe metroo (Poola) pikendamisel esinenud raskused suurendasid kulusid 47 miljoni euro võrra (+22%). Tegu oli kuludega, mis olid tingitud eriti ebasoodsatest maapinnatingimustest, teenuste ja ehitusmaterjali- de erakordsest hinnatõusust, uutest kohustuslikest standarditest tulenenud ehitiste katuste ümberprojek- teerimisest, moodsate vibratsioonivastase isolatsiooni meetodite kasutamisest ning ühe hoone kasutus- otstarbe muutmisest.
- Ühe kergmetroo (Portugal) kogumaksumus oli 399 miljonit eurot, st 75 miljonit eurot enam (+23%) kui alg- ses eelarves kavandatud. Ülekulu kaeti riigieelarvest. See koosnes hinnamuutustest ja täiendavatest töödest summas 48 miljonit eurot ning operaatori kolme aasta saamatu jäänud tulu (tulenes linnamaa kasutuselevõ- tul esinenud viivitustest) kompenseerimiseks makstud 27 miljonist eurost (vt **1. selgituse** 1. näide).

Kas projektidega pakutud teenused vastasid kasuta- jate vajadustele?

26

Käesoleva küsimuse raames vaadeldi 21 projekti (punktid 26–34), sealhulgas ühte trammiprojekti, mille kolmest liinist töötas ainult üks. Ülejäänud viis projekti ei olnud auditi toimumise ajaks veel tööd alustanud.

27

Kasutatud uuringute ning projektide elluvijajatelt ja operaatoritelt saadud tagasiside alusel vastavad ühiskond-liku transpordi teenused kasutajate vajadustele juhul, kui nad on täpsed, tiheda graafikuga, usaldusväärsed, mugavad, ohutud, puhtad, kergesti juurdepääsetavad, taskukohased ja annavad asjakohast teavet. Selleks et hinnata projektide vastavust kasutaja- te vajadustele, analüüsiti operaatorite seatud seirenäitajaid ja kasutajate rahulolu-uuringuid. Arvesse võeti ka ühiskondliku transpordi juurdepääse- tavuse aspekte.

Operaatorite seirenäitajad andsid positiivset tagasisidet

28

18 projekti kohta olid olemas operaatorite seatud ja nende poolt mõõde- tavad näitajad (nt täpsus, sõidukite puhtus ja reisijatele antav teave), mille kohaselt vastasid projektide raames osutatud teenused neile seatud ees- märkidele. Näitajate tüüp ja kvaliteet olid projektiti erinevad, olles kohati al- gelised ja väikese kasuteguriga. Kahel juhul leiti puudusi osutatud teenuste kvaliteedis (vt **3. selgitus**).

2. foto

Rong Poolas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

3. selgitus

Teenuseid mõjutavad puudused

- o Enam kui viieminutilise hilinemisega saabunud rongide arvu suurenemine mõjutas negatiivselt ühe metrooliini (Itaalia) täpsusnäitajaid. Auditi käigus täheldati samuti, et nii jaamades kui rongides puudus avalikusele kättesaadav sõidugraafik. Kõigis projekti raames rajatud neljas metroojaamas puudusid eeldatavaid ooteaegu näitavad elektroonilised infotahvlid. Rongi hilinemisest ei teatatud reisijatele ei häälteadaande ega infotahvli abil.
- o Ühel ELi kaasrahasutatud raudteel (Poolas) liiklevate rongide arv oli kavandatust veerandi võrra väiksem (nelja asemel kolm rongi tunnis). Põhjuseks oli ümberistumiseks kasutatava jätkuliini piiratud läbilaskevõime, mis tekitas ummikuid.

29

Kirjeldatud näitajad võimaldavad transpordiliinide operaatoritel vajaduse korral parandusmeetmeid võtta ja seeläbi kasutajatele pakutavate teenuste kvaliteeti parandada. Näitajad võivad aidata operaatoritel ka oma tegevuse tõhusust suurendada. Näiteks seitsmel juhul kohandati nende abil transporditeenused tegelikule nõudlusele vastavaks.

30

Viiel juhul nõuti projekti elluvijalt lepingus näitajate kehtestamist, mille kohaselt sõltus operaatorile makstav tasu osutatud teenuste kvaliteedist. Tegu on hea tavaga, mille kohta on esitatud näide **4. selgituses**.

Näide heast tavast, mille kohaselt sõltub tasu teenuste kvaliteedist

Ühes metroo operaatorlepingus (Portugal) loetletakse terve rida osutatud teenuseid puudutavaid näitajaid ja eesmärgi, millega mõõdetakse hilinevusi, eskalaatorite tööd, valgustust, jaamade ja veeremi puhtust ning rikete ja signalisatsiooniprobleemide arvu. Alguses neile seatud sihtnäitajaid ei saavutatud. Enamasti olid puudused seotud täpsusega, ning kohati ka puhtuse ja riketega. Selle eest trahviti operaatorit 10 000–30 000 euroga kuus. Järk-järgult olukord paranes ja järjekindlalt saavutati kõigile näitajatele seatud eesmärgid.

Kui kasutajate rahulolu-uuringuid tehti, andsid need positiivseid tulemusi**31**

Rahulolu-uuringud aitavad mõõta kasutajate tunnetatud kvaliteeti ning annavad võimaluse parandada transporditeenuste kvaliteeti. Uuringud võimaldavad juhtida tähelepanu nii positiivsetele aspektidele kui parandamist vajavatele probleemidele. Need võivad näidata rahulolu aja jooksul toimunud muutusi ning annavad vahel ka huvitavaid andmeid ühe transpordivõrgu erinevate liinide võrdlemiseks.

32

Kasutajate rahulolu-uuringud olid olemas üheksa auditeeritud projekti kohta. Erinevate uuringute tulemused näitasid, et ühiskondliku transpordi kasutajad olid teenustega väga rahul.

Juurdepäas transporditeenustele oli üldiselt tagatud**33**

Kohapealne kontroll näitas, et projektide raames rajatud jaamad ja soetatud sõidukid olid üldiselt kergesti juurdepäätavad nii jalakäijatele kui lapsevankrite ja ratastoolidega liikujatele.

34

Avalikult kättesaadavat teavet (nt internetis) analüüsisid leiti, et kõigi auditeeritud projektide teenuste kasutamiseks pakutakse soodushindu teatud kasutajaterühmadele (nt üliõpilastele ja töötajatele).

Kas projektide kasutamisele seatud eesmärgid saavutati?

35

Kuus projekti ei olnud veel kasutusel, mistõttu jäid need käesoleva küsimuse hindamisest kõrvale. Punktides 36–48 käsitletakse seetõttu 20 projekti.

36

Lisaks kasutajate vajadustele vastamisele (vt punktid 28–34) on ühiskondliku transpordi tulemuslikkuse hindamise kõige tähtsamaks aspektiks selle kasutusnäitajad, milleks on tavaliselt reisijate ja reise arv, reisijakilomeerid ja täituvus. Ühiskondliku transpordi edukust võib näidata ka liikluse ühelt transpordiliigilt teisele ümber suunamine (näiteks inimesed, kes hakkavad isikliku auto asemel trammi kasutama).

Oodatud kasutajate arvu on saavutanud vaid vähesed projektid

37

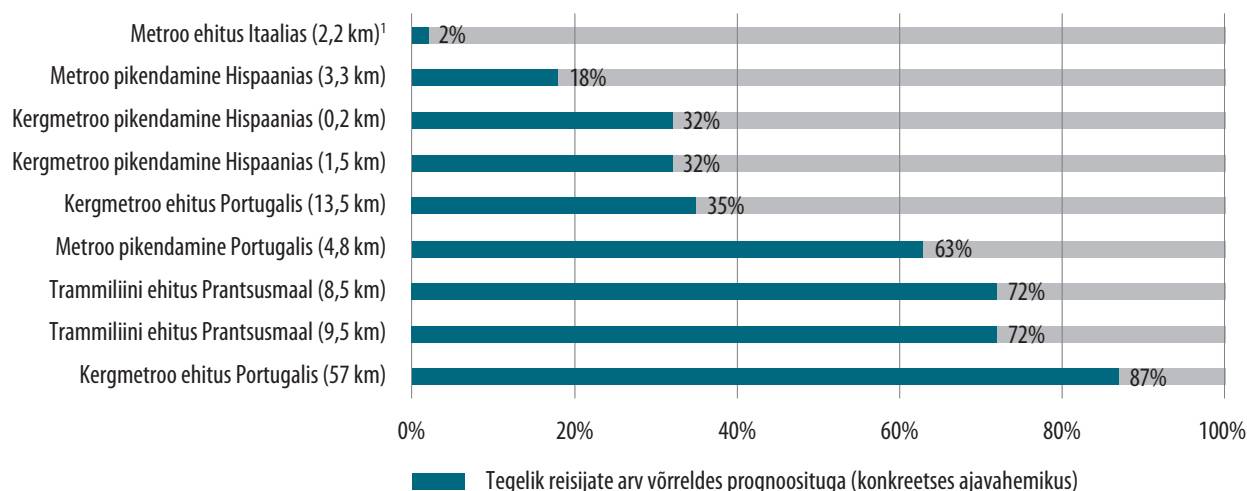
Eesmärgid ja nende saavutamist mõõtev kasutusstatistika oli olemas 12 auditeeritud projekti kohta. Konkreetsetele ajavahemikele kavandatud ja tegeliku kasutuse võrdlus näitab siiski, et vaid kaks projekti saavutasid neile seatud eesmärgid (vt **5. selgitus**). Ülejäänud kümme projekti (sealhulgas üheksa infrastruktuuriprojekti) ei saavutanud nende kasutamisele seatud eesmärke, kusjuures mõnel juhul oli tegu märkimisväärse alakasutusega (vt **joonis 4**).

5. selgitus

Kaks eesmärgid täitnud projekti (olemas olid nii eesmärgid kui kasutajaandmed)

- Ühel uuel trammiliinil (Itaalia) oli 2012. aastal 12,2 miljonit reisijat, st eesmärk (10,8 miljonit) täideti 113% ulatuses. Projekti elluviija sõnul saavutati tulemus peamiselt tänu heale koordineerimisele bussivõrguga ja integreeritud tariifisüsteemile.
- Ühes bussivõrgus (Prantsusmaa) tehti 99,2% 2011. aastaks eeldatud reise arvust (eesmärk pärineb 2009. aastal koostatud sotsiaal-majanduslikust analüüsist). 2008. aasta (projekti esimene tegevusaasta) 4,3 miljoniga võrreldes suurenes reise arv 12% ja oli 2011. aastal 4,8 miljonit (kõige värskemad andmed).

Kavandatust väiksema kasutajate arvuga infrastruktuuriprojektid



¹ Projekti elluviija andmete kohaselt peaks olukord paranema pärast metrooliini teiste osade valmimist.
Allikas: projektide elluviijate andmetele tuginevad kontrollikoja arvutused.

38

Ülejäänud kaheksa projekti, mille kohta puudusid kas eesmärgid või vastavad andmed, toimimise tulemuslikkuse hindamiseks kasutas

kontrollikoda muid infoallikaid. Neist nelja puhul leiti tõendeid heast tulemuslikkusest (näited on toodud **6. selgituses**), ülejäänud nelja tulemuslikkus oli kehv.

Näited eesmärkideta projektidest, mille juures täheldati aga märke heast tulemuslikkusest

- Üks projekt (Poola) koosnes kahe trammitee lõigu moderniseerimisest. Ühe lõigu puhul näitasid projekti valmimiseelset ja -järgset olukorda kirjeldavad andmed, et tiptundidel suurenes reisijate arv 49% ja tööpäevadel 29%.
- Ühe teise trammiprojekti (Poola) lõigu kohta käivate andmete kohaselt kasutas seda tiptundidel 2500 reisijat ja tööpäeval 35 700 reisijat. Ühe olemasoleva soovitusliku võrdlusnäitaja alusel on tegu rahuldava tulemuslega¹².

¹² Trammitee puhul vastab 2500 reisijat UITP poolt erinevate linnatranspordiliikide jaoks määratletud läbilaskevõimsuse vahemikule (http://www.btrust.org.za/library/assets/uploads/documents/2_Resource%20docs_Making%20the%20Right%20Choice.pdf).

Mitut alakasutuse põhjust oleks saanud kõrvaldada

39

Peamised alakasutuse põhjused, mida projektide elluvijad ja/või kohalikud omavalitsused suutsid mõjutada¹³, võib jagada kahte rühma: projektide kavandamisel tehtud vead (ebapiisavad teostatavusuuringud, sh kasutajate arv hinnati tegelikust suuremaks) ning – veelgi suuremal määral – liikuvuspoliitikas sisalduvad puudused (erinevate transpordiliikide ja parkimispoliitika vahelise koordineerimise puudumine, linnaliikluskava puudumine).

40

Need põhjused mõjutasid 14 alakasutatuks hinnatud projektist 11 (punktid 37 ja 38)¹⁴, millest seitse oli heaks kiitnud komisjon ja neli liikmesriigid. Näited on toodud **7. selgituses**.

41

Alakasutuse põhjuseid oleks võinud projektide koostamise ja kavandamise etapis põhjalikumalt analüüsida.

- 13 Üheks linnatranspordiprojektide kasutust mõjutanud väliseks põhjuseks võis olla ülemaailmne majandus- ja rahanduskriis.
- 14 Kuna projekte võivad mõjutada mitmed põhjused, leiti nende 11 projekti puhul 23 põhjust.

7. selgitus

Näited alakasutuse põhjuste kohta

- Projekti (Portugal) elluvijaja väitis, et osaliselt bussivõrgustikku asendama pidanud 58 jaamaga kergmetroo puhul oli hinnanguline kasutajate arv 30% võrra üle hinnatud, kuna puudus usaldusväärne süsteem bussireisijate ülelugemiseks. Teostatavusuuringu kohaselt oli parkimispoliitika olulise tähtsusega nii eeldatava nõudluse saavutamisel kui isiklikult transpordilt ühistranspordile üleminekul. Põhja-lõuna liini mõlemas lõpp-peatuses ei olnud aga ikka veel süsteemi „pargi-ja-sõida“ parklaid ning puudus ka väljaspool linna asuv busside lõpp-peatus. Lisaks sai kesklinnas soodsalt parkida (kesklinna parkimiskoha hind oli sama, mis süsteemi „pargi-ja-sõida“ parklakoha hind, millele lisandub veel metroopileti hind). Metroovõrgustiku kasutus on reisijate arvu (87%), teistest transpordiliikidest üle tulevate reisijate arvu (55%) ja täituvusmäära (62%) poolest eeldatust väiksem. Ühe liini viimase kolme jaama täituvusmäär on alla 5%.
- Uus metroojaam (Hispaania) ehitati avalikkuse tungival nõudmisel, et lõpetada sotsiaalne eraldatus. Projektieelne transpordinõudluse analüüs ei hõlmanud erinevate transpordivõimaluste kvantifitseeritud võrdlemist. Kasutajate arv moodustab vaid 18% kavandatust.
- Uuel trammiliinil (Prantsusmaa) oli 8,3 miljonit reisijat aastas, st eesmärk (11,6 miljonit) täideti 72% ulatuses. Samaaegselt kasvas isiklike autode kasutus 60%-lt 1997. aastal 65%-le 2011. aastal, kuigi linnaliikluskava eesmärgi kohaselt oleks seda tulnud vähendada 59%-le 2005. aastal. Transpordiameti andmete kohaselt mõjutavad nõudlust trammile bussivõrgustiku transporditeenuste kehv kvaliteet ja ebapiisav parkimispoliitika. Kesklinna parkimiskohtade arv suurenes 17% võrra perioodil 2005–2012, kuigi seda peeti liiga suureks juba 2005. aastal avaldatud linnatranspordi kavas (*Plan de Déplacement Urbain*).

Tähelepanekud

Alakasutus võib mõjutada eeldatava kasu saavutamist...

42

Komisjonile heakskiidu saamiseks esitatud projektide toetusetaotlused sisaldavad peale kasutusprognoside ka eeldatavat kasu, nagu õhusaaste, müra, liiklusummikute, liiklusõnnetuste ja kütusetarbimise vähendamist, mis omakorda peaks avaldama laiemat positiivset mõju keskkonnale, rahvatervisele, majanduskasvule ja tööhõivele, eelkõige liiklusummikute vähendamise kaudu.

43

Eeldatava kasu prognoosimisel võtavad projektide elluvijad aluseks mõne põhinäitaja, näiteks isikliku auto ühistranspordi vastu vahetavate reisijate arvu. Seega, kui ühistranspordi projektide kasutusmäärale seatud eesmäärke ei saavutata, võib see mõjutada ka eeldatavat kasu.

... mida ei jälgita...

44

Eeldatavat kasu võetakse arvesse sotsiaal-majanduslikul analüüsil. Eeldatav kasu on oluline tegur, kui otsustatakse investeerida avaliku sektori vahendeid linnatranspordiprojektidesse, mis on juba oma olemuselt majanduslikult mittetasuvad.

45

Kuigi eeldatud kasu algsest prognoosist, ei tehtud süstemaatilist järelkontrolli, määratlemaks, kui suures osas see kõnealuste projektide puhul ka tegelikkuses saavutati.

46

Sellele vaatamata täheldasid audiitorid kahes külastatud linnas, et kaasrahastatud projektide poolt mõjutatud aspektide hindamiseks olid kehtestatud näitajad, mille üle hiljem ka järelevalvet tehti.

3. foto

Tramm Itaalias



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Tähelepanekud

... ning mis võib suurendada ka avaliku sektori kulutusi

47

Kõikide auditeeritud projektide puhul, mis oma olemuselt on majanduslikult mittetasuvad, ei katnud tegevustulud täielikult jooksvaid ja hoolduskulusid ning puudujääk kaeti avaliku sektori toetustega¹⁵.

48

14 alakasutatud projekti puhul saadi prognoositust väiksema kasutajate arvu tõttu vähem tulu piletimüügist. Puudujääk kaeti avaliku sektori toetusega, mis osutus kavandatust suuremaks. Erandiks oli vaid üks juhtum, kus tegelikud tegevustulud olid tariifide tõusu tõttu oodatust suuremad.

- 15 Näiteks: avaliku sektori toetused moodustavad ühe kergmetroo aastaeelarvest 9%, teise kergmetroo omast 66% (võrreldes prognoositud 0%-ga), ühe trammivõrgu omast 68% ja ühe bussivõrgu omast 75%.

4. foto

Tramm ja buss Prantsusmaal



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

49

Auditi üldine järeldus on, et kuigi ELi kaasrahastatavate linnatranspordi projektide elluviimine oli rahuldav ja need vastavad üldiselt kasutajate vajadustele, on projektid sageli alaka-sutatud ning see mõjutab nende üldist tulemuslikkust.

Projektide elluviimine

50

Enamiku projektide puhul olid infrastruktuur, seadmed ja veerem valminud/soetatud vastavalt projekti tehnilisele kirjeldusele (punkt 20).

51

Oluliselt suuri, viimaste prognooside kohaselt kahe- kuni nelja-aastaseid viivitusi esines neljas projektis. Viivituste põhjuseks olid looduslikud või ajaloolised takistused, hilised muudatused, kooskõlastamisega seotud probleemid ning maa kasutuselevõtuga seotud viivitused (punktid 21 ja 22).

52

Kolmel projektil oli märkimismärkimisväärne ülekulu (enam kui 20%), mille põhjustasid viivitused, tehnilised ja haldusprobleemid ning kooskõlastatuse puudumine (punktid 23–25).

Projektidega pakutavad teenused

53

Transpordiliinide operaatorite poolt järgitavate ja kasutajate rahulolu uuringutes kasutatavad näitajad viitavad sellele, et projektid vastavad kasutajate vajadustele. Mitte aga kõikide auditeeritud projektide puhul ei kasutatud kõnealuseid juhtimissüsteeme. Tähelepanu väärib heade tavade kasutamist: näiteks sisaldas projekti elluviija ja opereeriva ettevõtte vaheline leping näitajaid, mille kohaselt sõltus operaatorile makstav tasu saavutatud tulemustest. Projektide raames valminud rajatised ja osutatud teenused olid üldiselt kergesti juurdepääsetavad (punktid 26–34).

Projektide kasutus

54

40% hinnatud projektidest ei sisaldanud kasutusele seatud eesmärgi ja/või andmeid. Seetõttu ei olnud võimalik mõõta projektide kasutusmäära, mis on ühistranspordiprojektide tulemuslikkuse hindamise üks põhinäitajatest (punkt 37).

55

Juhtudel, kui kasutamise kohta teavet ei olnud, kogus kontrollikoda projekti tulemuslikkuse kohta järelduste tegemiseks muid andmeid. Kokkuvõttes leiab kontrollikoda, et kaks kolmandikku projektidest on alakasutatud (punktid 37 ja 38).

Järeldused ja soovitus

56

Kaks põhitegurit, mille üle projekti elluviijal ja/või kohalikel ametiasutustel on otsene mõju ja millest tulenevalt enamik auditeeritud projektidest oli alakasutatud, olid projekti kavandamise ja liikuvuspoliitikaga seotud puudused (punktid 39–41).

57

Prognoositust väiksem reisijate arv viitab ka majanduslikku ja sotsiaalset kasu puudutavate eesmärkide (nt saastatus ja ummikud) täitmata jätmisele. Projektide elluviijad ja riiklikud ametiasutused sellistel juhtudel tavaliselt järelmeetmeid siiski ei võta (punktid 42–46). See näitab ka, et linnatranspordi projektide rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks võib vaja minna täiendavat avaliku sektori poolset rahastamist (punktid 47 ja 48).

1. soovitus

Komisjon peaks enda heakskiitu vajavate projektide puhul nõudma juhtimissüsteemide kasutamist, mis võimaldaksid projekti töö käigus jälgida teenuse kvaliteeti ja kasutajate rahulolu, nt:

- a) lisama käitamislepingutesse asjaomaste eesmärkidega miinimumnäitajad ning võimalusel ka ettevõtjale makstava tasu ja saavutatavate tulemuste vahelise seose;
- b) nõudma kasutajate rahuloluuuringuid, mis võimaldaksid võtta nõuetekohaseid meetmeid kasutajate ootuste paremaks täitmiseks.

2. soovitus

Komisjon peaks enda heakskiitu vajavate projektide puhul nõudma toetuslepingutes minimaalse arvu tulemusnäitajate (ja nendega seotud sihtväärtuste) seadmist ja hilisemat mõõtmist, et:

- a) jälgida ja hinnata ühistranspordi kasutusmäära, mis on sellist liiki projektide üheks peamiseks tulemusnäitajaks;
- b) jälgida ja hinnata eeldatavat kasu, nagu saastatuse, müra ja ummikute vähendamine ning suurem liiklusohutus.

3. soovitus

Komisjon peaks enda heakskiitu vajavate projektide puhul nõudma prognoositud kasutajate arvu põhjalikumat analüüsi ning enne ühele transpordiliigile toetuse andmist erinevate transpordialaste valikuvõimaluste võrdlemist.

Järeldused ja soovitused

4. soovitus

Komisjon peaks enda heakskiitu vajavate projektide puhul nõudma, et projektid oleksid kaasatud liikuvus poliitikasse, mis:

- a) käsitleks terviklikult kogu linnastu ala kõiki transpordiliike ja -vorme, sh parkimispoliitikat;
- b) näitaks, et tegu on prioriteedi ja kõige sobivama projektiga;
- c) viitaks, millisel määral see aitab kaasa üldeesmärkide saavutamisele (nt liikluse ühelt transpordiliigilt teisele ümbersuunamine).

5. soovitus

Komisjon peaks samuti nõudma, et liikmesriikide ametiasutused pööraksid ELi rahastatud linnaliiklusprojektide haldamisel tähelepanu 1.–4. soovitusel esitatud aspektidele.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Henri GRETHEN, võttis käesoleva aruande vastu 5. veebruari 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ELi linnatranspordipoliitika: viimase kümne aasta dokumendid

01

Valge raamat 2001. Euroopa transpordipoliitika aastal 2010: aeg otsustada, KOM(2001) 370 (lõplik).

02

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele. Linnakeskkonna temaatilise strateegia suunas, KOM(2004) 60 (lõplik).

03

Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile linnakeskkonda käsitleva temaatilise strateegia kohta, KOM(2005) 718 (lõplik).

04

Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Liikumisvõimeline Euroopa – jätkusuutlik liikuvus meie mandril. Euroopa Komisjoni 2001. aasta transpordipoliitika valge raamatu vahekokkuvõte, KOM(2006) 314 (lõplik).

05

Komisjoni teatis. Energiatõhususe tegevuskava: potentsiaali realiseerimine KOM(2006) 545 (lõplik).

06

Komisjoni roheline raamat. Uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel, KOM(2007) 551 (lõplik).

07

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele. Linnalise liikumiskeskonna tegevuskava, KOM(2009) 490 (lõplik).

08

Valge raamat. Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas, KOM(2011) 144 (lõplik).

Ülevaade auditeeritud projektidest auditi toimumise seisuga

Riik/linn	Projekt	Toimib alates	Lõpliku ³	Rahastamiskõlblike ⁴	ELi toetus		Projekti kiitis heaks KOM või LR ⁴
			kogukulud	kulud (A)	miljonites eurodes	% (A)	
Hispaania							
Barcelona	3. metrooliini pikendamine 0,6 km võrra ja ühe jaama lisamine	Mai 2001	82,5	19,3	5,5	28,5%	LR
	3. metrooliini pikendamine 2,2 km võrra ja kahe jaama lisamine	September 2008	106,9	40,5	9,6	23,7%	LR
	11. metrooliini pikendamine 1,5 km võrra ja kahe jaama lisamine	Detsember 2003	51,8	22,7	6,8	30%	LR
	11. metrooliini pikendamine 0,2 km võrra ja kahe jaama lisamine	Detsember 2003	56,9	16,7	4,4	26,3%	LR
Madrid	11. metrooliini pikendamine 3,3 km võrra ja ühe jaama lisamine	Oktoober 2010	167,6	113,9	50,3	44,2%	KOM
Prantsusmaa							
Le Havre	13 km pikkuse trammiliini ehitamine	Ei ole veel tehtud ²	394,7	249,5	10	4%	KOM
	Käitamis- ja infosüsteem	Osaliselt	1,9	0,7	0,3	47,1%	LR
Val de Sambre	8,4 km pikkuse bussiliini ehitamine	Detsember 2008	88,7	50,7	15,9	31,4%	KOM
Valenciennes	9,5 km pikkuse trammiliini ehitamine, 1. osa	Juuli 2006	263,7	106,1	5,1	4,8%	KOM
	8,5 km pikkuse trammiliini ehitamine, 2. osa	September 2007	67,8	45,4	7,5	16,5%	KOM
Itaalia							
Firenze	18,9 km pikkuse trammiliini ehitamine liinidele nr 1, 2 ja 3	Osaliselt	688,0	159,9	53,3	33,3%	KOM
	Infosüsteem	Mai 2012	0,3	0,3	0,1	33,3%	LR
Napoli	Metrooliini L1 pikendamine 5,3 km võrra ja 6 jaama lisamine	Ei ole veel tehtud	1 524	1 015	507	50%	KOM
	Metrooliini L6 pikendamine 2,2 km võrra ja 4 jaama lisamine	Veebruar 2007	140,9	122,3	61,2	50%	KOM
	Metrooliini L pikendamine 3,3 km võrra ja 4 jaama lisamine	Peaks valmima aastaks 2015	643	173,1	86,5	50%	KOM
Poola¹							
Kraków	4 km ulatuses trammiliinide kaasajastamine/ümberehitamine ja 24 trammi soetamine	Mai 2008	63,7	51,9	25,7	49,5%	KOM
	5,4 km ulatuses trammiliinide ehitamine/ümberehitamine ja 24 trammi soetamine	Juuni 2011	107,2	92	54,2	58,9%	KOM
Varssavi	Metrooliini 1 pikendamine 4 km võrra ja 4 jaama lisamine	Oktoober 2008	261,7	189,8	80,1	42,2%	KOM
	Lennujaama viiva raudteeühenduse kaasajastamine 14 km ulatuses	September 2008	65,1	52,5	13,7	26,1%	LR
	Lennujaama viivale raudteeühendusele 2 km pikkuse tunneli ehitamine	Ei ole veel tehtud ²	91,5	72,1	50,5	70%	KOM
	Lennujaama viivale raudteeühendusele 13 rongi soetamine	November 2011	86,2	69,7	41,1	59%	KOM

Riik/linn	Projekt	Toimib alates	Lõpliku ³	Rahastamiskõlblikud kulud (A)	ELi toetus		Projekti kiitis heaks KOM või LR ⁴
			kogukulud		miljonites eurodes	% (A)	
Portugal							
Lissabon	Metrooliini B pikendamine 4,8 km võrra ja 5 jaama lisamine	Märts 2004	295,1	266	100	37,6%	KOM
	13,5 km pikkuse 19 jaamaga kergmetroo ehitamine	November 2008	352,9	265	79,5	30%	KOM
Porto	57 km pikkuse 58 jaamaga kergmetroo ehitamine	Märts 2006	1 962	890,4	320,2	36%	KOM
	Integreeritud piletisüsteem	Detsember 2005	11,2	8,1	4,4	54,3%	LR
	Käitamis- ja infosüsteem	Detsember 2006	11,2	9,7	5,3	54,6%	LR
Kokku	26 auditeeritud projekti		7 586,5	4 103,3	1 598,23	39,6%	

1 Poola projektide summad arvatati ümber, kasutades keskmist vahetuskurssi 1 EUR = 4 PLN.

2 Need kaks projekti olid 2012. aasta lõpuks toimivad.

3 Kaldkirjas esitatud arvanded vastavad summadele, mis kiideti heaks projektitaotluste esitamise etapis.

4 KOM = komisjon; LR = liikmesriik.

Kommenteeritud kokkuvõte

II a)

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja hinnangu, mille kohaselt vastas enamiku projektide rakendamine projektide tehnilistele kirjeldustele.

Komisjon kiidab heaks asjaolu, et 21 analüüsitud projektist 15 valmisid tähtaegselt või kuni üheksakuuse hilinemisega, mida komisjon peab sellist tüüpi projekti puhul väikseks. Mõni viivitus on suurtes taristuprojektides sageli vältimatu.

Komisjoni hinnangul olid viivitused osutatud neljas projektis tingitud projekti elluviijast ja komisjonist mitteolenevatest konkreetsetest põhjustest.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et see ei mõjuta ELi eelarvet, sest ülekulu tuleb katta riigieelarvest. Komisjoni hinnangul oli ülekulu paljudel juhtudel tingitud tehnilistest probleemidest, mida projektide elluviijad ei saanud mõjutada.

II b)

Komisjon kiidab heaks auditi tulemused kasutajate vajaduste kohta.

Viie auditeeritud projekti puhul oli taristu ala kasutus märkimisväärne: kasutusmäär jäi alla 35% oodatavast määrast. Muude auditeeritud projektide puhul on kasutusmäär üle 60% oodatavast kasutajate arvust.

Viivitused projektide rakendamisel võivad tuua kaasa ka viivitusi kasutusega seotud eesmärkide saavutamisel.

Avalik transporditeenus on säästva linnatranspordi alustala ja aitab kaasa suuremale sotsiaalsele kaasamisele. Sellisena on riigiasutuste toetus sageli vältimatu vajadus.

II c)

Komisjon tunnistab alakasutuse tuvastatud põhjuseid. Siiski tuleb arvestada, et nõudlus transpordi järele on tuletatud nõudlus ja sellel on tugev seos majandusolukorraga. Rahvusvahelise majandus- ja finantskriisi võimalikud mõjud ei olnud projektide koostamis- ja kavandamisfaasis tehtud analüüside ajal prognoositavad. Üks neist mõjudest avaldus liikumisvajadusele ning võis soodustada alakasutust, sest linnaliikuvuse nõudluse märkimisväärset vähenemist ei olnud võimalik projekti ettevalmistusfaasis ette näha.

Lisaks on kriis mõjutanud linnade finantsseisundit ja võimalik, et ka nende võimet säilitada ja subsidiid avalikke teenuseid, mõjutades ühtlasi negatiivselt linnatranspordi kasutamist. Igal juhul auditeeriti kõiki projekte nende varases etapis ja tulevikus võib kasutuse suurendamiseks endiselt võtta täiendavaid meetmeid.

III a)

Komisjon rõhutab seoses 1.–4. soovitusel, et suurprojektide heakskiitmise ja vastuvõtmise kord 2014.–2020. aasta programmitöö perioodiks võimaldab projektijuhtimisele, kulude ja tulude analüüsile ning tehnilistele/inseneriteaduste küsimustele spetsialiseerunud ekspertidel projektid varakult läbi vaadata. Komisjon valmistab ette delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid, millega määratakse kindlaks erinevad kvaliteedielemendid, mida tuleb võtta arvesse kõikides suurprojektides. Lisaks antakse välja kulude ja tulude analüüsi juhendid, mis hõlmavad praktilisi soovitusi konkreetsete sektorite ja juhtuuringute kohta, et võimaldada abisaajatel kohandada oma projekte suurima ELi lisandväärtuse saavutamiseks.

Kõikide komisjoni heakskiitu vajavate projektide kvaliteet tuleb kas komisjonil või sõltumatutel ekspertidel (komisjoni tehnilisest abist rahastatav JASPERS või muud liikmesriikide määratud ja komisjoni heakskiidetud isikud) kriteeriumide põhjal läbi vaadata.

Tähelepanekud

20

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja hinnangu, mille kohaselt enamiku projektide rakendamine vastas projektide tehnilistele kirjeldustele.

21

Komisjon kiidab heaks asjaolu, et 21 analüüsitud projektist 15 valmisid tähtaegselt või kuni ühek-sakuuse hilinemisega, mida komisjon peab sellist tüüpi projekti puhul väikseks. Mõni viivitus on suurtes taristuprojektides sageli vältimatu.

Komisjoni hinnangul tingisid märkimisväärse hilinemise üksikprojektidega seotud konkreetset vältimatud asjaolud, nagu arheoloogilised leiud, täiendav pinnase tihendamise vajadus või muutus poliitilises juhtimises. Selliseid põhjuseid ei oleks saanud ette näha ei projekti elluviija ega komisjon.

1. selgitus. Teine taane

Kontrollikoja osutatud Itaalia trammiprojekti algne rööbastee kiideti heaks pärast avalikku konsultatsiooni. Omavalitsusüksuses toimunud poliitiliste muutuste ja neile 2010. aastal järgnenud referendumi tulemusena muudeti 2. ja 3. rööbastee algset kavandit. Sellist olukorda ei oleks saanud ette näha ei projekti elluviija ega komisjon.

24

Komisjon muretseb alati ülekulu pärast, sest see võib mõjutada projekti tasuvust. Samas on suurte taristuprojektide puhul lisakulusid keeruline vältida, vaatamata täpsele planeerimisele, uuringutele ja pinnasekontrollile (vt 2. selgituses esitatud näited).

25

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ülekulud ei mõjuta ELi eelarvet, sest need tuleb katta riigieelarvest.

28

Komisjon kiidab heaks tähelepaneku, mille kohaselt rakendati 21 auditeeritud juhust 18 korral projektide raames osutatud teenuste suhtes järelevalvet ja teenused vastasid neile seatud eesmärkidele.

3. selgitus. Esimene taane

Kontrollikoja tähelepanekut Itaalia metrooliini kohta saab selgitada asjaoluga, et metrooliin ja sinna juurde kuuluv infosüsteem ei ole veel valmis. 2015. aastaks liidetakse praegune isoleeritud osa suurema metroovõrguga.

3. selgitus. Teine taane

Kontrollikoja tähelepaneku kohta, milles osutatakse Poola rongiprojektile, tunnistab komisjon, et rongiliikluse sagedus ei vasta projekti kavandamisel kasutatud eeldustele. Komisjon teatab sellest programmi järelevalve raames Poola ametiasutustele ja pärib aru muudatuse põhjuste kohta.

4. selgitus

Komisjon nõustub sellega, et kontrollikoda määrab kindlaks head. Komisjon koostab 2014.–2020. aasta programmide kohta kulude ja tulude analüüsi juhendid, mis hõlmavad juhtuuringut linnatranspordi kohta.

32

Komisjon kiidab heaks asjaolu, et kõikide olemasolevate uuringute tulemuste kohaselt olid kasutajad osutatud teenustega väga rahul.

Ühine vastus punktidele 33 ja 34

Komisjon kiidab positiivse leiu heaks.

37

Komisjon on arvamusel, et abisaajad peaksid pöörata suuremat tähelepanu peamiste tulemusnäitajate määratlemisele.

Viies auditeeritud projektis oli taristu alakasutus märkimisväärne: kasutusmäär jäi alla 35% oodatavast määrast. Itaalia projekti olukord peaks parinema 2015. aasta lõpuks, mil rööbastee ühendatakse plaanipäraselt võrguga.

Muudes auditeeritud projektides on kasutusmäär üle 60% oodatavast kasutajate arvust.

Viivitused projektide rakendamisel võivad tuua kaasa ka viivitusi kasutusega seotud eesmärkide saavutamisel.

Vt vastus punktidele 39 ja 40.

Ühine vastus punktidele 39 ja 40

Komisjon tunnistab alakasutuse tuvastatud põhjuseid. Rahvusvahelise majandus- ja finantskriisi võimalik mõju ei olnud projektide koostamis- ja kavandamisfaasis tehtud analüüside ajal siiski prognoositav. Üks neist mõjudest avaldus liikumisvajadusele ning võis soodustada alakasutust, sest linnaliikuvuse nõudluse märkimisväärset vähenemist ei olnud võimalik projekti ettevalmistusfaasis ette näha. Lisaks on kriis mõjutanud linnade finantsseisundit ja võimalik, et ka nende võimet säilitada ja subsideerida avalikke teenuseid, mõjutades ühtlasi negatiivselt linnatranspordi kasutamist. Igal juhul auditeeriti kõiki projekte varakult nende kasutusestuse jooksul ja tulevikus võib kasutuse suurendamiseks endiselt võtta täiendavaid meetmeid.

Vt vastus punktile 37.

41

Vt vastus punktidele 39 ja 40.

7. selgitus. Kolmas taane

Komisjon tunnistab, et bussiliinide parem ühendamine oleks pidanud aset leidma koos parkimiskohdade vähendamisega pärast projektide lõpetamist Prantsusmaal. Prantsusmaa riigiasutused kuulutavad 2013. aasta lõpus välja parandusmeetmed. Nendega nähakse ette uute avaliku transporditeenuse liinide kasutuselevõtt, et laiendada avalikku võrgustikku ja vähendada parkimiskohti kesklinnas.

47

Avalik transporditeenus on säästva linnatranspordi alustala ja aitab kaasa suuremale sotsiaalsele kaasamisele. Sellisena on riigiasutuste toetus sageli vältimatu vajadus.

Järeldused ja soovitused

49

Komisjon kiidab heaks üldise auditi tulemuse, mille kohaselt vastavad projektid üldiselt kasutaja vajadustele.

Komisjon tunnistab alakasutusega seotud tuvastatud põhjuseid. Transport on siiski tuletatud nõudlus ja sellel on tugev seos majandusolukorraga. Rahvusvahelise majandus- ja finantskriisi võimalik mõju ei olnud prognoositav ajal, mil projektide koostamis- ja kavandamisfaasis viidi läbi analüüse. Üks neist mõjudest avaldus liikumisvajadusele ning võis soodustada alakasutust, sest linnaliikuvuse nõudluse märkimisväärset aeglustumist ei olnud võimalik projekti ettevalmistusfaasis ette näha. Lisaks on kriis mõjutanud linnade finantsseisundit ja võimalik, et ka nende võimet säilitada ja subsideerida avalikke teenuseid, mõjutades ühtlasi negatiivselt linnatranspordi kasutamist. Igal juhul auditeeriti kõiki projekte nende varases etapis ja tulevikus võib kasutuse suurendamiseks endiselt võtta täiendavaid meetmeid.

50

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja hinnangu, mille kohaselt vastas enamiku projektide rakendamine projektide tehnilistele kirjeldustele.

51

Komisjon kiidab heaks asjaolu, et 21 analüüsitud projektist 15 valmisid tähtaegselt või kuni üheksakuuse hilinemisega, mida komisjon peab sellist tüüpi projekti puhul väikseks. Mõni viivitus on suurtes taristuprojektides sageli vältimatu.

Komisjoni hinnangul olid viivitused nimetatud neljas projektis tingitud projekti elluviijast ja komisjonist mitteolenevatest konkreetsetest põhjustest.

52

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ülekulud ei mõjuta ELi eelarvet, sest need tuleb katta riigieelarvest. Komisjoni hinnangul oli ülekulu paljudel juhtudel tingitud tehnilistest probleemidest, mida projektide elluviijad ei saanud mõjutada (vt punkt 24).

53

Komisjon kiidab heaks tähelepaneku, mille kohaselt rakendati 21 auditeeritud juhust 18 korral projektide raames osutatud teenuste suhtes järelevalvet ja teenused vastasid neile seatud eesmärkidele, mille kohaselt kõikide olemasolevate uuringute tulemused näitasid suurt rahulolu osutatud teenustega ja mille kohaselt projektide raames pakutavad rajatised ja teenused olid üldiselt kergesti juurdepääsetavad.

54

Komisjon nõustub, et abisaajad peaksid pöörama suuremat tähelepanu peamiste tulemusnäitajate määratlemisele.

55

Viies auditeeritud projektis oli taristu alakasutus märkimisväärne: kasutusmäär jäi alla 35% oodatavast määrast. Ühe projekti olukord peaks paranema 2015. aasta lõpuks, mil rööbastee ühendatakse plaanipäraselt võrguga.

Muudes auditeeritud projektides on kasutusmäär üle 60% oodatavast kasutajate arvust.

Viivitused projektide rakendamisel võivad tuua kaasa ka viivitusi kasutusega seotud eesmärkide saavutamisel.

56

Vt komisjoni vastus punktile 49.

57

Avalik transporditeenus on säästva linnatranspordi alustala ja aitab kaasa suuremale sotsiaalsele kaasamisele. Sellisena on riigiasutuste toetus sageli vältimatu vajadus.

1. soovitus

Komisjon rõhutab seoses 1.–4. soovitusel, et suurprojektide heakskiitmise ja vastuvõtmise kord 2014.–2020. aasta programmitöö perioodiks võimaldab projektijuhtimisele, tulude ja kulude analüüsile ning tehnilistele/ehituslikele küsimustele spetsialiseerunud ekspertidel projektid varakult läbi vaadata. Komisjon valmistab ette delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid, millega määratakse kindlaks erinevad kvaliteedielemendid, mida tuleb võtta arvesse kõikides suurprojektides. Lisaks antakse välja kulude ja tulude analüüsi juhendid, mis hõlmavad praktilisi soovitusi konkreetsete sektorite ja juhturingute kohta, et võimaldada abisaajatel kohandada oma projekte suurima ELi lisandväärtuse saavutamiseks.

Kõikide komisjoni heakskiitmist vajavate projektide kvaliteet tuleb kas komisjonil või sõltumatutel ekspertidel (komisjoni tehnilisest abist rahastatav JASPERS või muud liikmesriikide määratud ja komisjoni heakskiidetud isikud) kriteeriumide põhjal läbi vaadata.

Uus ühtekuuluvuspoliitika raamistik on suunatud tulemustele ja see avaldab mõju ka sellele, kuidas komisjon suurprojekte hindab. Taotlusvormil (mis antakse välja komisjoni rakendusakti kujul) on eraldi osa, kus tuleb esitada oodatav panus prioriteetse suuna tulemus- ja väljundnäitajatesse.

Komisjon teeb delegeeritud õigusaktis ettepaneku kvaliteedi läbivaatamise tingimuste kohta, mida liikmesriigid peavad täitma ja mille täitmist peavad nad kinnitama kvaliteedi läbivaatamise aruandes. Nendeks tingimusteks on ka nõudluse analüüsi teostatavus ja usaldusväärus, mis õigustab projekti vajalikkust ja projekti rajatiste üldist mahtu.

1. soovitus a)

Vastavalt uue programmitöö perioodi õigusraamistikule hõlmavad kõik projektid vajaduse korral ühiseid väljundnäitajaid. Tulemusnäitajad lepitakse kokku programmide läbirääkimiste käigus ja kehtestatakse prioriteetse suuna tasandil ning seejärel jälgitakse neid rakendamisperioodi jooksul. Hindamis- ja järelevalvesüsteemi erikord ja eriti korraldusasutuste ja operaatorite vahelised töövõtulepingud jäävad korraldusasutuse pädevusse, nagu on sätestatud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 3 punktis c. Kui see on asjakohane, soovib komisjon suurprojektide korral kehtestada minimaalse hulga näitajaid ja operaatori tulemuspõhise tasu.

1. soovitus b)

Kui see on projekti eesmärkide seisukohast asjakohane, soovib komisjon projekti edendajatel korraldada kasutajate rahulolu uuringuid.

2. soovitus

Projektide kvaliteedi läbivaatamise abil tagab komisjon, et tema heakskiidetavates projektides on järelevalve huvides selgelt esitatud nende panus tulemusnäitajatesse.

2. soovitus a)

Kasutusmäär ei kuulu liikmesriikide jälgitavate ettenähtud ühiste näitajate hulka. Komisjon nõuab siiski programmide läbirääkimiste ajal ühistranspordi kasutusmäära lisamist võimaluse korral avaliku transporditeenuse rakenduskavadesse ja seega ka liikmesriikide järelevalvesüsteemi.

2. soovitus b)

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et projektide järelevalve on oluline, et kontrollida programmi õiget rakendamist. Korraldusasutustel tuleb hinnata (vastavalt hindamiskavale) ELi rahastatavate projektide mõju prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele, kuid mitte toetuslepingus. Seejärel lisatakse saavutatud tulemused iga-aastasessse ja lõplikku rakendamisaruandesse, milles neid hinnatakse ja mille esitavad liikmesriigid iga rakenduskava kohta, kui kõnealused elemendid lisatakse tulemusnäitajate rakenduskavasse.

3. soovitus

Komisjon tagab ettepanekute kvaliteedi läbivaatamise abil, et peamisi alternatiive on analüüsitud ja rakendamiseks on valitud parim võimalus ning lisatud on ka valitud võimaluse põhjendus.

Samuti tagatakse sellega, et nõudluse analüüs (või tulusa investeeringu puhul äriplaan) põhineb usaldusväärsetel hinnangutel ja vastab peamistele demograafilistele suundumustele ja arengutele asjaomases sektoris, et põhjendada projekti vajalikkust ja projekti rajatiste üldist mahtu.

4. soovitus

Kõikide suurprojektide puhul tuleb tõendada nende panust programmi tasandil kehtestatud säästva mitmeliigilise linnaliikuvuse eesmärkide saavutamisse, nagu on sätestatud määruse (EL) nr 1301/2013 (ERDFi määrus) artikli 5 lõike 4 punktis e ja määruse (EL) nr 1300/2013 (Ühtekuuluvusfondi määrus) artikli 4 lõike a punktis v.

5. soovitus

Komisjon nõustub, et korraldusasutustel tuleks nimetatud aspektidele tähelepanu pöörata, ja kavatseb kõnealust tava edendada.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Ajavahemikus 2000–2013 eraldas EL linnadele ühiskondliku transpordi projektide (nt metrood, trammid ja bussid) kaasrahastamiseks 10,7 miljardit eurot. Käesolevas aruandes hindas kontrollikoda, kas need projektid viidi ellu vastavalt kavandatule, kas pakutud teenused vastasid kasutajate vajadustele ning kas neid kasutati kavandatud mahus.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

