

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 12

2008

ÜHINEMISEELSE STRUKTUURIPOLIITIKA
RAHASTAMISVAHEND (ISPA),
2000–2006



ET



Eriaruanne nr 12 // 2008

ÜHINEMISEELSE STRUKTUURIPOLIITIKA RAHASTAMISVAHEND (ISPA), 2000–2006

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Faks [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 12 // 2008

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate Internetist Europa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-159-2
doi: 10.2865/5394

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punktid

SELETAV SÕNASTIK

I-VI KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1-6 SISSEJUHATUS

1-2 TOETUS ELI KANDIDAATRIIKIDELE 3-6 ISPA HALDAMINE JA RAHALISED VAHENDID

7-12 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13-42 AUDITI TÄHELEPANEKUD

13-24 KAS ISPA TEGEVUSTE ALUSEKS OLI ÜHTLUSTATUD STRATEEGIA JA PIISAV ETTEVALMISTUS?

13-15 ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

16-19 SIHIPÄRASED ISPA-STRATEEGIAD

20-21 KOLM OLULIST SUUNISDOKUMENTI EI OLNUD KÄTTESAADAVAD ISPA ALGUSETAPIS

22-24 PUUDUSED FINANTS- JA TASUVUSANALÜÜSIS

25-36 KAS PROJEKTID VIIDI ELLU VASTAVALT KAVALE?

25-26 ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

27-32 PEAAEGU KÕIKIDE PROJEKTIDE PUHUL ESINES VIIVITUSI

33-36 RAHASTAMISKAVASID EI RAKENDATA PLAANIKOHASELT

37-42 KAS PROJEKTID AITASID ABISAAJARIIKIDEL JÄRGIDA ELI KESKKONNAALASEID DIREKTIIVE JA EDENDASID ÜLEEUROOPALISE TRANSPORDIVÕRGU PARANDAMIST?

37-38 ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

39-40 ELI KESKKONNAALASTE STANDARDITE JÄRGIMINE ON PARANENUD

41-42 PARANENUD ÜHENDUSED ÜLEEUROOPALISE TRANSPORDIVÕRGUGA

43 KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

LISA I. ISPA PROJEKTI JUHTIMISE ETAPID JA KOMISJONI PEAMISED TEGEVUSED

KOMISJONI VASTUSED

SELETAV SÕNASTIK

ISPA käsiraamat: Käsiraamat, mille eesmärk on tagada, et ISPA projektide kavandamine ja rakendamine toimub parimat tava järgides. Käsiraamat katab kogu projektitsükli ja annab praktilisi juhiseid ISPA ja koordineerimist käsitlevate määruste kohta.

Määrused: ISPAt reguleerivad kaks peamist määrust: Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1266/1999 (EÜT L 161, 26.6.1999) kandidaatriikidele ühinemiseelse strateegia raames antava abi kooskõlastamise kohta ja määruse (EMÜ) nr 3906/89 muutmise kohta (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 68) („koordineerimismäärus“). Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1267/1999, millega luuakse ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 73), mida muudeti määrusega (EÜ) nr 2382/2001 (EÜT L 323, 7.12.2001, lk 1) („ISPA määrus“).

PHARE: Ühenduse abi programm Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele oli Euroopa Liidu liikmeks saamise taotluse esitanud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemiseelse strateegia peamine rahastamisvahend. Kuigi Phare programm oli algselt mõeldud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, laiendatakse seda ka Lääne-Balkani kandidaatriikidele.

PRAG: Praktiline juhend PHARE ja ISPA projektide pakkumise ja lepingute sõlmimise menetluste kohta.

Projektitaotlus: Dokumendid, mille hulka kuuluvad tüüpvorm ja tõendavad dokumendid (näiteks teostatavusuuring, kavandamine, tasuvusanalüüs ja finantsanalüüs, keskkonnamõjude hindamine), mis kirjeldavad ja põhjendavad ettepanekut. Sinna alla kuuluvad ka järelevalve- ja kvaliteedikontrolli mehhanismid.

Rahastamismemorandum: Leping, milles määratletakse projekti eelarvelised kohustused ning materiaalsed ja finantsnäitajad, mida kasutatakse järelevalve teostamiseks projektide tulemuste üle.

Riiklikud valdkondlikud strateegiad: Projekti määratlemise raamistik, mis hõlmab keskkonna- ja transpordisektorite projektiettepanekute valiku ja hindamiskriteeriumeid.

SAPARD: Põllumajanduse ja maaelu arendamise liitumiseelne programm.

Tasuvusanalüüs: Meetod, mille abil võrreldakse kõiki sekkumisega kaasnevaid kulusid ja tulusid, et määrata kindlaks, kas tulud ületavad kulud ja kui jah, siis milline on see suhe.

Ühtekuuluvusfond: Vahend, mis on kavandatud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamiseks keskkonna- ja transpordivaldkonna suurprojektide rahastamise kaudu liikmesriikides, mille rahvamajanduse kogutulu elaniku kohta on väiksem kui 90% ühenduse keskmisest. Ühtekuuluvusfondi rakendati esialgselt Hispaanias, Kreekas, Iirimaa ja Portugalis. Alates 1. jaanuarist 2004 ei ole Iirimaa enam abikõlblik. Pärast ELiga liitumist muudeti uute liikmesriikide käimasolevad ISPA-projektid ümber ühtekuuluvusfondi projektideks.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

ISPA oli perioodil 2000–2006 üks instrumentidest Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikide abistamisel ühinemiseks ettevalmistamisel. Selle eesmärkideks oli aidata kandidaatriikidel kohaldada ELi keskkonnastandardeid ja kaasajastada ning laiendada transpordivõrke, sealhulgas sidemeid üleeuroopalise võrguga. Ka andis see ELi vahendite haldamise kogemuse seoses suurte infrastruktuuri projektidega. Rahaliste eraldiste kogusumma oli 7 280 miljonit eurot.

II.

Kontrollikoda analüüsis selle vahendi kasutamist, uurides, kas oli kehtestatud ühtne strateegia ja kas ettevalmistus ISPA tegevuste toetamiseks oli piisav, ning kas projekte viidi ellu vastavalt kavadele ja kas projektid aitasid kaasa abisaajariikide poolsele ELi keskkonnadirektiivide järgimisele ja üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) parandamisele.

III.

Kontrollikoda järeldab, et ühtne strateegia oli olemas, aga projektid ei olnud alati piisavalt hästi ettevalmistatud. Kolm olulist meetodika suunisdokumenti esitati esimese etapi taotluste seisukohalt hilinemisega.

IV.

Projekte ei viidud ellu vastavalt kavale, rahastamiskavades esines märkimisväärseid viivitusi ning muudatusi.

V.

Kontrollikoja auditeeritud projektid aitasid kaasa ELi standarditele vastavusele või parandavad sidemeid üleeuroopalise transpordivõrguga.

VI.

Kontrollikoda soovib komisjonil viia läbi ISPA rakendamise järelkontroll ja uurida, kuidas saaks tulevikus sarnase vahendi rakendamisel viivitusi vältida. Selleks peaks komisjon muutma suunisdokumendid kättesaadavaks enne, kui kandidaatriigid hakkavad projekte ette valmistama, ning suuremat tähelepanu tuleks pöörata menetluste lõpuleviimiseks kuluva aja vähendamisele.

SISSEJUHATUS

TOETUS ELI KANDIDAATRIIKIDELE

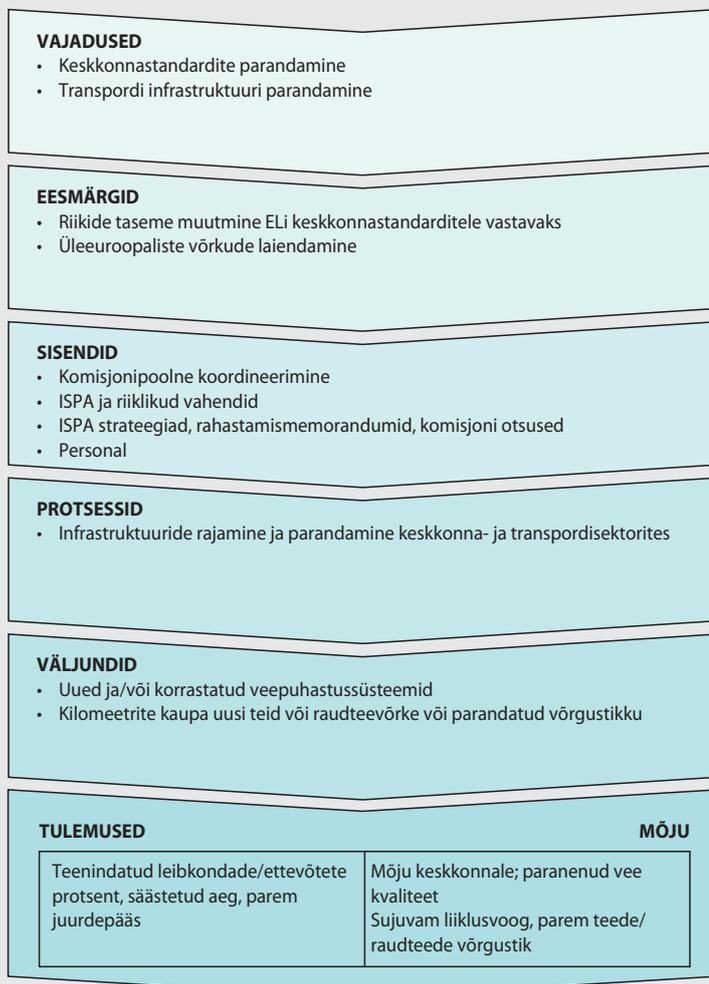
1. Ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend (ISPA) on üks kolmest rahastamisvahendist (koos Phare ja Sapardiga), mis on mõeldud kandidaatriikide abistamiseks ühinemisetevahetustes. ISPA loodi 1999. aastal, et aidata kaasa Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikide¹ ELiga ühinemise ettevalmistustele keskkonna ja transpordi valdkonnas², nii nagu ühtekuuluvusfond kavandati kõige vähem jõukate liikmesriikide tarbeks (vt **joonis 1**). See aitab ka kandidaatriikidel valmistuda ühinemisejärgseks ELi vahendite haldamiseks, andes neile vahendite kasutamise kogemuse seoses suurte infrastruktuuriprojektidega.

¹ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia.

² Määruse (EÜ) nr 1267/1999 artikkel 1.

JOONIS 1

ISPA SEKKUMISLOOGIKA



2. ISPA programmi viidi ellu 2000–2006 programmitöö perioodil. 2007. aasta jaanuarist on sarnaseid tegevusi rahastatud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi IPA kaudu³.

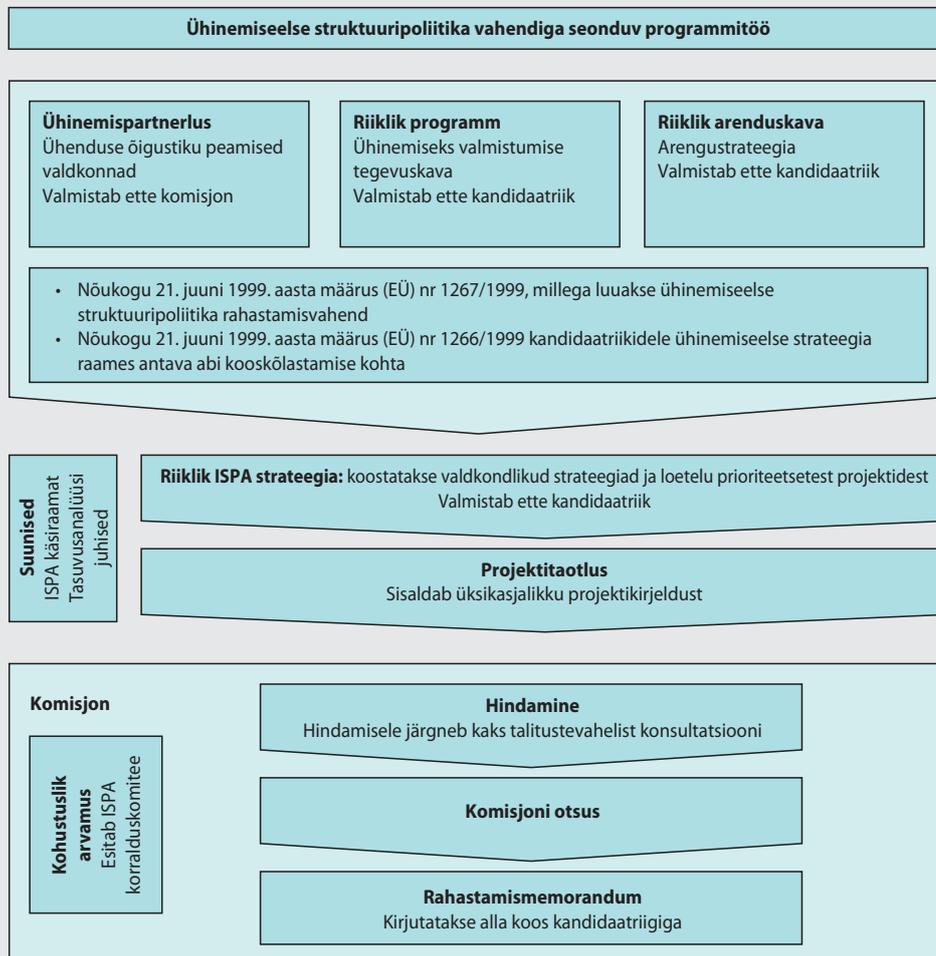
³ IPA hõlmab Horvaatiat, endist Jugoslaavia Makedoonia Vabariiki, Türgit, Albaaniat, Bosnia ja Hertsegoviinat, Montenegrot, Serbiat ja Kosovot ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1244/99 kohaselt.

ISPA HALDAMINE JA RAHALISED VAHENDID

3. *Joonisel 2* esitatakse projektide väljatöötamise ja heakskiitmise raamistik.

JOONIS 2

ISPA MENETLUSRAAMISTIK



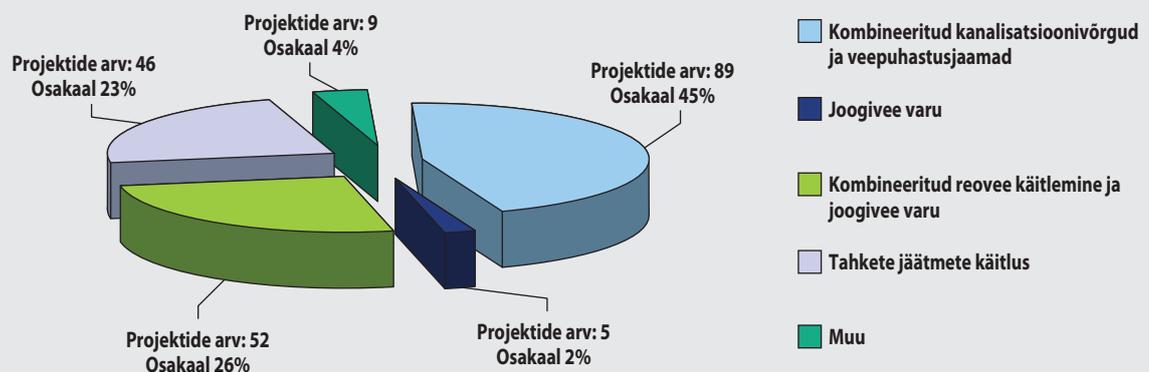
4. ISPA eraldiste kogusumma perioodiks 2000–2006 oli 7 280 miljonit eurot (1 040 miljonit eurot 1999. aasta hindades⁴), mis tuli jagada abisajariikidele valitud kriteeriumide alusel. ISPA eesmärk oli kasutada vahendid nii, et keskkonnaga seotud meetmete ja transpordi infrastruktuuri valdkonna meetmed oleksid tasakaalus.
5. Kokku kiideti heaks 366 ISPA projekti, millest 201 olid keskkonnasektori, 78 transpordisektori ja 87 tehnilise abi valdkonna projektid. ISPA eelarve (2006. aasta hindades) oli enne paranduseelarveid ja ilma tehnilise abita 7 708 miljonit eurot⁵. Keskkonnasektori ISPA projektide osa oli 3 804 miljonit eurot ja transpordisektori projektide oma 3 904 miljonit eurot. Keskkonnasektoris (vt **joonis 3**) oli suurem osa 201 projektist (73%) seotud reoveepuhastuse ja veevarustuse valdkondadega. Transpordisektori 78st ISPA projektist oli suurem osa (97%) seotud raudteede, teede ja kiirteede valdkonnaga (vt **joonis 4**).

⁴ Määruse (EÜ) nr 1267/1999 artikkel 4 ja 6. mai 1999. aasta eelarvedistsipliini ja eelarvemenetluse parandamist käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel (EÜT C 172, 18.6.1999), lk 2 ja lisa II.

⁵ Komisjon, regionaalpoliitika peadirektoraat, olukord seisuga 31.12.2007.

JOONIS 3

ISPA KESKKONNAALASTE PROJEKTIDE JAGUNEMINE

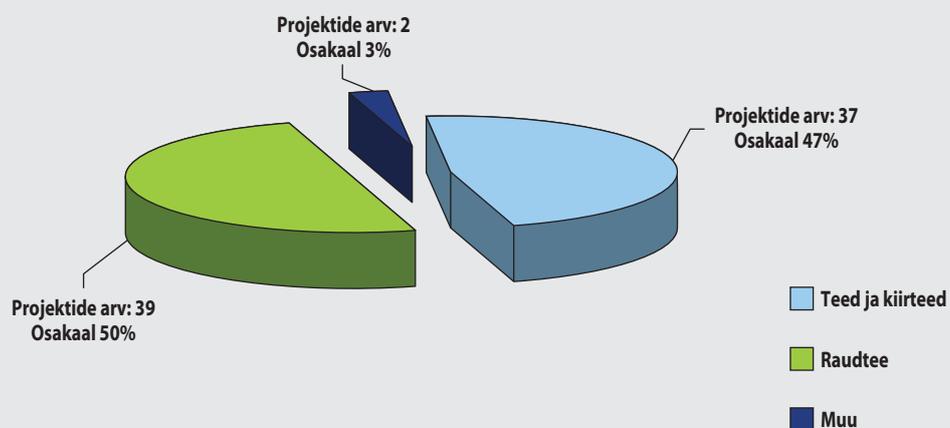


6. ISPA kaasrahastamismäär võib moodustada kuni 75% riiklikest või samaväärsetest kuludest⁶. Riiklikku toetust anti mõnikord laenudena finantsasutustelt, nagu Euroopa Investeeringispank (EIP) ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD).

⁶ Määruse (EÜ) nr 1267/1999 artikli 6 lõike 2 kohaselt võib ISPA üldeesmärkide saavutamise seisukohast oluliste projektide puhul seda määra tõsta kuni 85 protsendini.

JOONIS 4

ISPA TRANSPORDIVALDKONNA PROJEKTIDE JAGUNEMINE



AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 7.** ISPA rakendamine kandidaatriikide s oli esimene ELi poolt kaasrahastatav suuremahuline investeering. Pidades silmas ISPA on suurt tähtsust kandidaatriikide ühinemise seisukohast ja eelnevate auditite leide⁷, otsustas kontrollikoda auditeerida ISPA-t, et saada vastused järgnevatele küsimustele:
- a) Kas ISPA tegevuste aluseks oli ühtlustatud strateegia ja piisav ettevalmistus?
 - b) Kas projektid viidi ellu kavakohaselt?
 - c) Kas projektid aitasid abisaajariikidel järgida ELi keskkonnanalaseid direktiive ja edendasid üleeuroopalise transpordivõrgu parandamist?
- ⁷ Kontrollikoja eriaruanne nr 5/2003 kandidaatriikide keskkonnaprojektide rahastamise kohta PHARE ja ISPA programmidest (ELT C 167, 17.7.2003, lk 1), eriaruanne nr 15/2000 ühtekuuluvusfondi kohta (EÜT C 279, 2.1.2000, lk 1) ja eriaruanne nr 6/2005 üleeuroopalise transpordivõrgu kohta (TEN-T) (ELT C 94, 21.4.2006, lk 1).
- ⁸ Projektijuhid esindasid 42% keskkonna- ja transpordisektorite ISPA-projektidest.
- ⁹ Tehnilistel põhjustel, nagu küsimustiku ebakorrektnete täitmine või ebatäielik vastus, oli võimalik kasutada 127 vastust (82%).
- 8.** ISPA programmitöö hõlmas perioodi 2000–2006 ja suuremat osa ELiga mais 2004 ühinenud abisaajariike. Seisuga 31. detsember 2007 oli 279 infrastruktuuriprojektist esitatud lõpparuanne vaid piiratud arvu projektide puhul. Seetõttu sai kontrollikoda anda projektide tulemuste ja saavutuste kohta kõigest esialgse hinnangu.
- 9.** Auditi käigus vaadati läbi 32st ajavahemikus 2000–2003 vastuvõetud projektist koosnev valim (16 keskkonna- ja 16 transpordivaldkonna projekti), mis hõlmas kuut abisaajariiki. 16 projekti vaadati üle kohapeal (kaheksa keskkonna- ja kaheksa transpordivaldkonna projekti) Tšehhi Vabariigis, Poolas, Lätis ja Rumeenias. Ülejäänud 16 projekti puhul viidi läbi dokumentaalne hindamine. Nimetatud projektid viidi eelpoolnimetatud riikidele lisaks ellu veel Ungaris ja Bulgaarias.
- 10.** Nii komisjonis kui komisjoni delegatsioonide peakorterites vaadati läbi dokumente ja viidi läbi intervjuusid. Kandidaatriikides peeti koosolekuid keskkonna- ja transpordiministeeriumide, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste ning lõplike abisaajatega.
- 11.** Lisaks viis kontrollikoda läbi küsitluse, saates küsimustikud 155 projektijuhile ja projektide igapäevase juhtimise eest vastutavatele asutustele⁸ neljas külastatud riigis, et koguda arvamusi ISPA rakendamisega seotud kõige sagedamini esinevatest probleemidest. Kontrollikoda sai 145 vastust⁹ (vastajate määr 93%).
- 12.** Kontrollikoda sai ka nõuandeid rahvusvaheliste rahastamisasutuste keskkonna- ja transpordivaldkonna projektide ekspertidelt.

AUDITI TÄHELEPANEKUD

KAS ISPA TEGEVUSTE ALUSEKS OLI ÜHTLUSTATUD STRATEEGIA JA PIISAV ETTEVALMISTUS?

ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

- 13.** Iga abisaajariik koostas komisjoni palvel riiklikud keskkonna- ja transpordisektorite ISPA-strateegiad. Nende eesmärk oli määratleda prioriteetsed eesmärgid, tehes kindlaks sektorite, alasektorite ja geograafilised prioriteetid (nagu kitsaskohad liikluses või keskkonna seisukohast ohtlikud piirkonnad) ja teha kindlaks ka vajaminevad ressursid. Riiklikud ISPA-strateegiad pidid moodustama ka raamistiku projektide määratlemiseks ja esitama kriteeriumid, mida kasutada kavandatud projektide valimiseks ja hindamiseks (vt *lisa I*).
- 14.** Kandidaatriigid esitasid komisjonile avalduse, milles pidi sisalduma muuhulgas järgmine teave¹⁰:
- a) tööde täideviimise ajakava;
 - b) tasuvusanalüüs;
 - c) rahastamisplaan ning muud rahastamisallikad lisaks ISPA-le.
- 15.** Kontrollikoda analüüsis strateegia-dokumentatsiooni ja ISPA-projektide ettevalmistust, kontrollides, kas:
- a) riiklikud valdkondlikud strateegiad hõlmasid valdkondlike vajaduste hindamist keskkonna- ja transpordivaldkonnas, ja seda, kas vajadused olid kavandatud ELi keskkonnastandarditele vastavale tasemele jõudmiseks ning üleeuroopalise transpordivõrguga seotuse kaasajastamiseks ja laiendamiseks;
 - b) komisjon koostas kandidaatriikidele õigeaegselt käsiraamatud ja suunised kogu asjakohast teavet sisaldavate taotluste esitamiseks.

¹⁰Määruse (EÜ) nr 1267/1999 artikli 7 lõike 3 punkt u ja lisa I.

SIHIPÄRASED ISPA-STRATEEGIAD

16. Komisjoni keskkonna- ja transpordisektori raamdokumentides on mõjusalt esitatud peamised kriteeriumid, et valmistada ette riiklikud ISPA-strateegiad, mis hõlmavad üldiseid prioriteete ja määravad kindlaks ISPA-toetuse abil ellu viidavad projektid (vt **1. selgitus**).
17. Puuduste tuvastamise juhtudel andis komisjon toetust puuduste kõrvaldamiseks (vt **2. selgitus**).

1. SELGITUS

Läti puhul keskendus ISPA keskkonnasektoris projektidele, mis võimaldavad riigil vastata ühenduse keskkonnalasest õigusaktides sätestatud nõuetele ja ühinemispartnerluse eesmärkidele. Strateegia abil määratakse kindlaks ja valitakse välja ISPA vahendist rahastamist taotlevad projektid, mis vastavad ülaltoodud kriteeriumidele. ISPA projektide valik põhines riiklikel suunistel, mis olid koostatud keskkonnapoliitika põhimõtteid arvestades.

2. SELGITUS

Rumeenias ei saanud riikliku transpordistrateegia ajakohastatud 2003. aasta versioon komisjonilt reservatsioonideta heakskiitu, sest sel oli mitmeid puudusi. Puuduste kõrvaldamiseks otsustas komisjon anda toetust tehnilise abi projektile, mille eesmärgiks oli koostada üldtranspordi põhikava.

- 18.** Kuigi mitmetel juhtudel ei olnud võimalik investeerimisprojektide tähtsust järjestust selgitada¹¹, võimaldas nelja külastatud riigi strateegiate kontrollimine kontrollikojal järeldada, et üldiselt määratlesid riiklikud ISPA valdkondlikud strateegiad selgelt iga riigi vajadused, võttes arvesse ka olemasolevaid riiklikke planeerimisdokumente (vt **3. selgitus**). Riiklikud ISPA strateegiad toimusid ISPA-projektide valikuvahendina, sidudes eesmärgid ja prioriteedid konkreetsete projektiettepanekutega.
- 19.** Mõnel juhul on riiklikud ISPA strateegiad juba olemasolevate riiklike strateegiate edasiarendus, mille puhul on juba arvestatud vajadust ühenduse õigustiku vastu võtmiseks keskkonna alal (vt **4. selgitus**).

¹¹ See märgiti ära ka kontrollikoja eriaruandes nr 5/2003 (strateegiate puudused, punktid 18–20).

3. SELGITUS

Tegevuse keskkonna kaitsmiseks Läänemere piirkonnas algatas Poola valitsus koostöös teiste riikidega 1990ndate aastate alguses. Krakovi piirkond oli juba Helsingi konventsioonis¹² määratletud ühena Läänemere kaitsmise seisukohast olulisema punktina, kuna selles küll rannikust kaugel asuvas piirkonnas on tihedalt tööstusettevõtteid, mis lasevad jäätmeid Läänemere voolavasse Visla jõkke. Krakovi linnapiirkonna jaoks valmistati ette ühine lahendus, mis lisati riiklikusse kommunaalheitvee puhastamise programmi. Krakovi reoveepuhastusjaama projekt lisati 1999. aastal ühena prioriteetsetest projektidest riiklikusse ISPA keskkonnastrateegiasse.

¹² Helsingi konventsioon: Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon, kirjutati alla 1974. aastal ja vaadati uuesti läbi 1992. aastal. Konventsiooniga on seotud kõik Läänemere-äärsed riigid. Konventsioon katab kogu Läänemere piirkonna, sealhulgas siseveekogud, merevee ja merepõhja. Meetmeid võetakse ka kogu Läänemere valgla piirkonnas maismaalt lähtuva reostuse vähendamiseks.

4. SELGITUS

Lätis oli 1995. aastal heaks kiidetud riiklikku keskkonnapoliitika kava peamine eesmärk võimaldada riigil vastata ühenduse keskkonnavalastel õigusaktides sätestatud nõuetele ja ühinemispartnerluse eesmärkidele. Selle kava eesmärgid võttis üle riiklik ISPA keskkonnastrategia. Projektide valikuprotsess põhines nendel eesmärkidel.

KOLM OLULIST SUUNISDOKUMENTI EI OLNUD KÄTTESAADAVAD ISPA ALGUSETAPIS

- 20.** Komisjon töötas välja kolm peamist suunist ja tegi need projektide ettevalmistamiseks kättesaadavaks:
- a) 2000. aastal, esimeste projektitaotluste ettevalmistusetapis said abisaajariigid ISPA käsiraamatu;
 - b) 2002. aastal koostati ISPA käsiraamatu teine versioon, milles selgitati täpsemini pakkumise ja lepingute sõlmimise menetlusi;
 - c) 2002. aastal tehti kättesaadavaks ajakohastatud tasuvusanalüüsi juhised, mille eesmärk oli likvideerida eelmises versioonis tuvastatud puudused. Uues juhendis määrati eelkõige kindlaks kasutatavad keskmised tulumäärad ning soovitatavad ajalised perspektiivid iga valdkonna kohta. Nimetatud juhendis siiski ei esitata üksikasju ega keskkonnamõjusid käsitlevat prognoosimismetoodikat.
- 21.** Nimetatud metoodikajuhendid töötati välja pärast seda, kui kontrollikoja auditeeritud projektid komisjonile heakskiitmiseks esitati. Juhendite kättesaadavuse viibimise tõttu oli nende panus kandidaatriikidele ELi poliitikate, menetluste ja rahastamis põhimõtete tutvustamisel piiratud.

PUUDUSED FINANTS- JA TASUVUSANALÜÜSIS

- 22.** Iga ISPA-toetuse saamise avaldus pidi sisaldama finants- ja tasuvusanalüüsi. Mõne projekti puhul ei olnud need kättesaadaval või nad sisaldasid puudusi. Sellegipoolest arvas komisjon, et kuna enamik projekte pidid täitma kandidaatriikide põhivajadused, ei ole asjakohane neid peatada tasuvusanalüüsi puuduste tõttu.

23. Kontrollikoja poolt auditeeritud projektide finants- ja tasuvusanalüüsides määratleti järgmised puudused¹³:

- a) osaliselt puuduv teave kasutatud diskontomäärade ja riskianalüüsiga seoses tehtud oletuste kohta;
- b) vastuolud tasuvus- ja finantsanalüüsi arvude vahel sama projekti erinevates dokumentides;
- c) transpordivaldkonnas põhjendamata sotsiaal-majanduslikud hüvitised ja puudulikud hinnangud mõjule.

¹³ Vt ka eriaruanne nr 5/2003 (puudused projekti hinnangutes, punktid 30–34) ja eriaruanne nr 6/2005 (puudused projektide hindamisel ja valikul, punktid 30–43).

24. Sellises olukorras ei olnud komisjonil võimalik tasuvusanalüüsile toetudes veenduda, kas kandidaatriikide esitatud projektid esindavad kõrgeimat lisaväärtust.

KAS PROJEKTID VIIDI ELLU VASTAVALT KAVALE?

ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

25. Pärast projektitaotluse komisjonipoolset hindamist ja heakskiitu allkirjastati rahastamismemorandum, milles määrati kindlaks projekti rakendamiseks vajalikud rahalised vahendid ja ajakava, kaasa arvatud lõpukuupäev. Pärast projekti lõpetamist pidid kandidaatriigid esitama lõpparuande.

26. Kontrollikoda hindas, millises ulatuses peeti kinni rahastamismemorandumis paika pandud peamistest tingimustest, ehk teisisõnu:

- a) kas projektid viidi ellu vastavalt algsele kavale ja millised olid viivituste põhjused;
- b) kas rahastamiskavadest peeti kinni ja kui ei, siis millistel põhjustel.

PEAAEGU KÕIKIDE PROJEKTIDE PUHUL ESINES VIIVITUSI

- 27.** Kui projektid viidi ellu oodatust hiljem, viibivad ka hüvitised ning probleemid, millega tegelemiseks projektid on ette nähtud, püsivad kauem kui vaja. Viivitused tekitavad ka ebakindlat olukorda, sest sotsiaalmajanduslik keskkond võib muutuda ning seega võib olla raske projektid ettenähtud korras ellu viia.
- 28.** Kontrollikoja valimi 32 projekti kiideti heaks perioodil 2000–2003. Suurem osa auditeeritud projektidest oleks esialgsete rahastamismemorandumite kohaselt pidanud olema lõpule viidud ajavahemikus 2004–2006. Siiski olid auditi ajaks ainult viis neist lõpetatud algselt ettenähtud kuupäevaks¹⁴ (kaks Tšehhi vabariigis ja kolm Lätis)¹⁵. Ülejäänud 27 projekti puhul muudeti lõpukuupäeva. Viivituste pikkus oli erinev: 2–5 aastat (Poolas), 4–4,5 aastat (Bulgaarias), 2–4,8 aastat (Rumeenias), 1,5 aastat (Ungaris) ja 1–3 aastat (Lätis). Tšehhi Vabariigis olulisi viivitusi ei esinenud.
- 29.** Nelja külastatud riigi projektijuhtidele saadetud küsitluse kaudu sai kontrollikoda teavet projekti rakendamisel tekkinud viivituste ja nende põhjuste kohta.
- 30.** Keskkonnasektoris oli projektide keskmine kavandatud kestus 5 aastat ja transpordisektoris 4,2 aastat. Küsitlusandmete kohaselt oli keskmiseks viivituse pikkuseks mõlemas sektoris 2,5 aastat (vt **joonis 5**).
- 31.** Auditeeritud projektide puhul leidis kontrollikoda, et viivituste peamised põhjused olid¹⁶:
- abisaajariikide poolne ELi menetluste, projektide ettevalmistamise ja rakendamise mittetundmine ja probleemid hankemenetlustega (vt näiteks **5. selgitus**) (84% valimi projektidest);
 - pakkumismenetluse võitnud firmade suutmatus töö läbi viia (vt näiteks **6. selgitus**) (13% valimi projektidest);
 - ebarealistlik kavandamine (vt näiteks **7. selgitus**) (22% valimi projektidest);
 - ühinemisjärgne ISPA projektide muutumine ühtekuuluvusfondi projektideks, millel on erinevad reeglid¹⁷.

¹⁴Projekt loetakse lõpetatuks, kui infrastruktuur on kasutusel; kandidaatriigid pidid esitama komisjonile lõpparuande kõige hiljem kuus kuud pärast projekti lõpetamist.

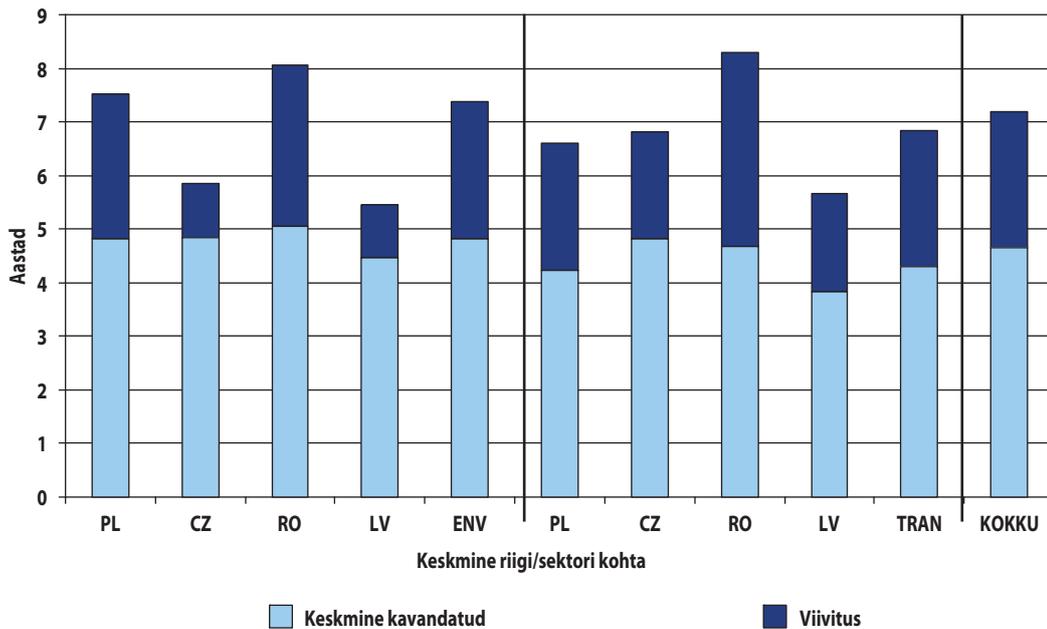
¹⁵32st auditeeritud projektist esines viivitusi 24 puhul (75%).

¹⁶Mõne projekti puhul esines mitmeid kirjeldatud probleeme.

¹⁷Näiteks kestvuskaupadega seotud kulude abikõlblikkus (otsustatakse juhtumipõhiselt), projektide rahastamisotsuste muudatused, riigihankelepingute sõlmimise menetlused.

JOONIS 5

KESKINE VIIVITUSE PIKKUS PROJEKTIDE RAKENDAMISEL



5. SELGITUS

Lätis kulus veevarustusteenuste arendamise projekti puhul rahastamismemorandumi allkirjutamisest pakkumismenetluse välja kuulutamiseni kolm aastat.

Poolas katkes ehitustöö reoveepuhastusprojekti puhul pakkumisetapis peaaegu aastaks. Projekt jagati allhangeteks, millest ühte kaasrahastas EBRD. EBRD laenulepingu kohaselt oleks pidanud panga pakkumiskorda kohaldama terve projekti hankemenetluses. Pakkumine tuli peatada, kuni rahastajad leppisid kokku asjakohastes menetlustes.

6. SELGITUS

Kanalisatsioonivõrgustike ja reoveepuhastusjaamade saneerimise projekti elluviimisel esines viivitusi. Pakkumine tuli tühistada ja uuesti välja kuulutada, kuna esines probleeme hindamiskomisjoni koosseisuga. Lisaks ei suutnud ettevõtte, kellega pärast teist pakkumismenetlust leping sõlmiti, töid vastavalt ajakavale ellu viia ja ei võtnud arvesse järelevalve eest vastutava inseneri esitatud märkusi. Seetõttu tuli leping lõpetada. Tuli korraldada kolmas pakkumine, aga auditi ajal projekt seisis.

7. SELGITUS

Lätis tekkis veevarustusteenuste arendamise projekti puhul viivitus, sest muuhulgas alahinnati torustiku uurimise ja kavandustöö aja- ja rahakulu.

- 32.** Küsitlusest selgus, et projektide elluviimise tähtaegadest mittekinnipidamise peamised põhjused on ühest küljest menetluste pikkus ja teisest küljest probleemid kavandamisel (vt **joonis 6**)¹⁸.

¹⁸ Projektide rakendamisega seonduvad probleemid toodi esile ka kontrollikoja eriaruandes nr 5/2003 (ebapiisavad haldusressursid, viivitused, probleemid pakkumismenetlusega, punktid 35–39) ning ka eriaruandes nr 6/2005 (viivitused projektide rakendamisel, punktid 11–25).

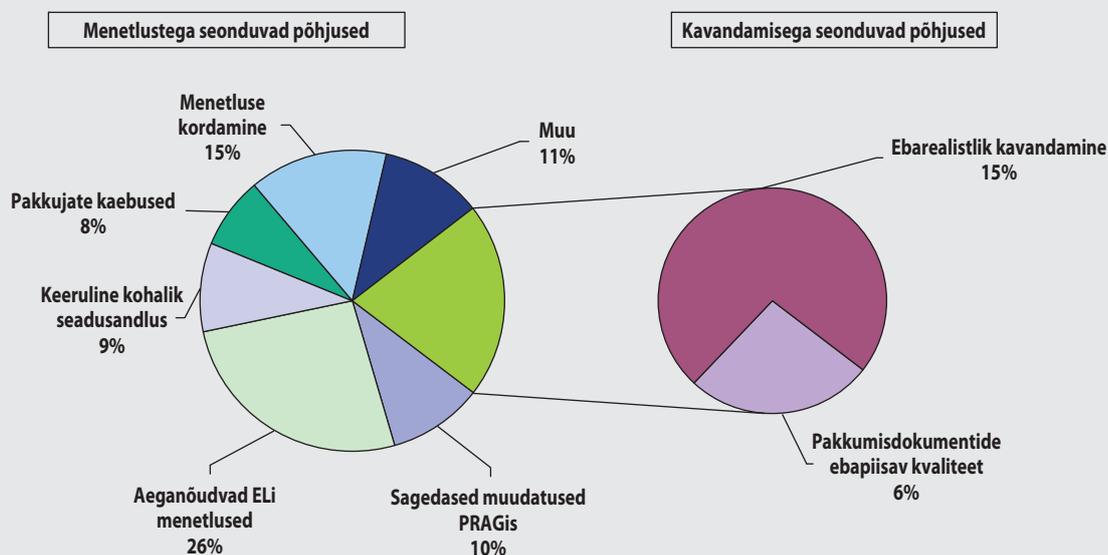
RAHASTAMISKAVASID EI RAKENDATA PLAANIKOHASELT

- 33.** 32 auditeeritud projektist 18 puhul ei peetud kinni algsest rahastamiskavast. Kuuel juhul kogumaksumus suurenes ja 12 juhul vähenes. Kui maksumus suurenes ja ISPA poolt lisavahendeid ei eraldatud, pidid kandidaatriigid lisakulud oma vahenditest tasuma (vt **8. selgitus**).

JOONIS 6

VIIVITUSTE PÕHJUSED (PROJEKTIJUHID)

Millised olid viivituste põhjused?



- 34.** Nagu esitatud **tabelis 1**, näitas projektijuhtide seas läbi viidud küsitlus, et suurema osa ISPA projektide puhul on algset rahastamiskava muudetud.
- 35.** 32st valimi projektist viie puhul võib seda põhjendada inflatsiooni alahindamisega (16% juhtudest) (vt **9. selgitus**).

TABEL 1

MUUDATUSED ALGSETES RAHASTAMISKAVADES

PROJEKTJUHTIDE KÜSITLUS		
<i>Vastajaid</i>	<i>Muudatused algsetes rahastamiskavas</i>	<i>Algset rahastamiskavast kinni pidamine</i>
123	66%	34%

8. SELGITUS

Lätis ei katnud ISPA toetus hinnatõusu tõttu raudteeprojekti kõiki algset kavandatud elemente. Ülejäänud osa tööst tuli rahastada riiklikest vahenditest.

9. SELGITUS

Veevarustusprojekti puhul Lätis taganes töövõtja lepingust, sest tal ei olnud enam võimalik töötada kokkulepitud hinna eest, kuna peatselt pärast tööde alustamist toimus kiire inflatsioon. Selle tõttu tuli lepingut muuta ja suurendada tasu.

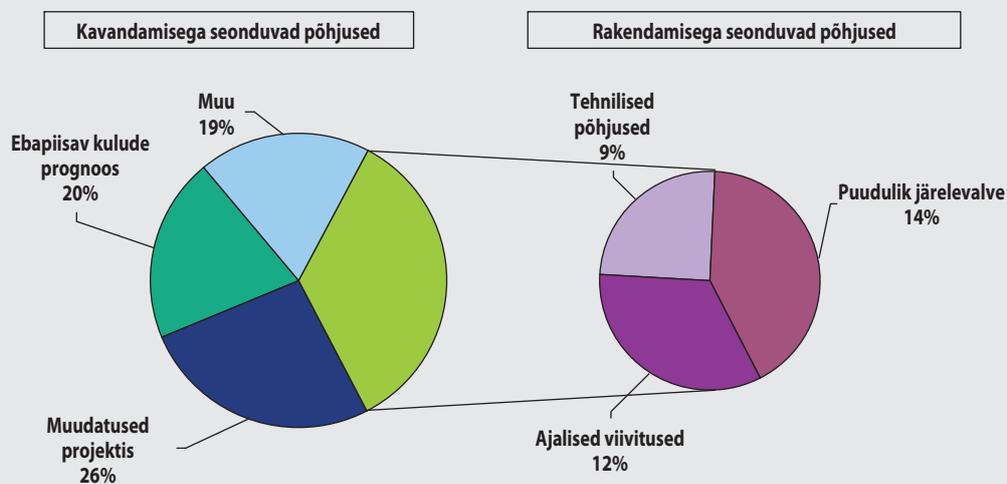
36. Projektijuhtide küsitluse vastustest ilmnes, et ülekulusid võib põhjendada peamiselt kahe tegurite kategooria abil (vt **joonis 7**):

- probleemid projekti ettevalmistamisel, nagu puudulik kulude prognoos / ebapiisav hinnanguline maksumus;
- probleemid projektide rakendamisel, nagu puudulik järelevalve või viivitused.

JOONIS 7

ÜLEKULUD

Millised olid ülekulude põhjused?



KAS PROJEKTID AITASID ABISAAJARIIKIDEL JÄRGIDA ELI KESKKONNAALASEID DIREKTIIVE JA EDENDASID ÜLEEuroopalise transpordivõrgu parandamist?

ÜLDINE RAAMISTIK JA AUDITIKRITEERIUMID

- 37.** ISPA peamine eesmärk oli aidata kandidaatriikidel vähendada struktuuri- list mahajäämust keskkonna- ja transpordisektoris. Selleks, et hinnata projektide mõjusust seoses konkreetsete panustega keskkonna ja transpordisektorite parandamisele, kontrollis kontrollikoda:
- a) kas keskkonnaprojektid vastavad ELi veevarustuse ja heitvee valdkonna määrustele;
 - b) kas transpordiprojektid aitasid kaasa üleeuroopalise transpordivõrgu valmimisele.
- 38.** Kuna auditi ajal oli 279st ISPAga kaasrahastatud projektist lõpparuanne kättesaadav vaid piiratud arvu projektide puhul, sai kontrollikoda teha vaid osalisi järeldusi.

ELI KESKKONNAALASTE STANDARDITE JÄRGIMINE ON PARANENUD

- 39.** Keskkonnasektoris oli valimi 16 projektist auditi ajaks lõpule viidud vaid kolm. Nende projektide hindamine näitab, et vaatamata mõningatele puudustele aitavad need kaasa ELi keskkonnaalastest standarditest kinnipidamisele (vt **10. selgitus**).

10. SELGITUS

Lätis oli ühe projekti eesmärk parandada veevarustust ja reoveekäitlust, tagades, et joogivesi ja puhastatud reovesi vastavad riiklike õigusaktide ja ELi direktiivide nõuetele. Lõpparuande kohaselt tagas projekt töödeldud vee piisava kvaliteedi vastavalt ELi asulareovee puhastamist käsitlevale direktiivile (91/271/EMÜ) ja ka joogivee piisava kvaliteedi.

Lätis oli ühe teise projekti eesmärk parandada joogivee kvaliteeti ning reoveega seotud teenuseid. ELi joogivee kvaliteedistandardid on saavutatud. Siiski pole seoses reoveega saavutatud täielikku vastavust õigusnormidele. Bioloogilise reoveepuhastusjaama taastamine ja remont oli lõpule viidud, aga heitvee lämmastiku- ja fosforisisaldus ületas auditi ajal nii ELi kui ka kohalikud normid.

- 40.** Vaatamata mõningatele puudustele aitavad projektid, mis auditi ajal ei olnud veel lõpule viidud, kavakohaselt elluviiduna tõenäoliselt kaasa ELi keskkonnavalastest standarditest kinnipidamisele (vt **11. selgitus**).

PARANENUD ÜHENDUSED ÜLEEUROOPALISE TRANSPORDIVÕRGUGA

- 41.** Transpordisektoris oli valimi 16 projektist auditi ajaks lõpule viidud vaid kaks. Projektide hindamine näitab, et need aitavad kaasa üleeuroopaliste võrkude lõpuleviimisele/arendamisele (vt **joonised 8 ja 9** ning **12. ja 13. selgitus**).
- 42.** Teised projektid, mis auditi ajal ei olnud lõpetatud, olid kooskõlas üleeuroopalise teedevõrgu nõuetega (vt näiteks **11. selgitus** ja **joonis 11**). Näiteks Rumeenias peaks projekt „Bucharest Cernavoda“ kiirendama liiklust Bukaresti ja Constanta vahel ning aitama kaasa 7. üleeuroopalise transpordikoridori (Igumenitsa–Patras–Ateena–Sofia–Budapest) arengule (vt **joonis 10**).

11. SELGITUS

Poolas peaks reoveepuhastusprojekt suurendama kanalisatsioonivõrguga liitunud Wrocław'i linna elanike protsenti 97ni. See enam kui 600 000 elanikuga linn on Oderi jõe peamine saastaja.

Rumeenias hõlmas projekt reoveepuhastusjaama, kanalisatsioonivõrgu ja joogiveevõrgu taastamist ja remonti. Viivituste tõttu seoses reoveepuhastusjaamaga püsib endiselt jõe saastumise oht.

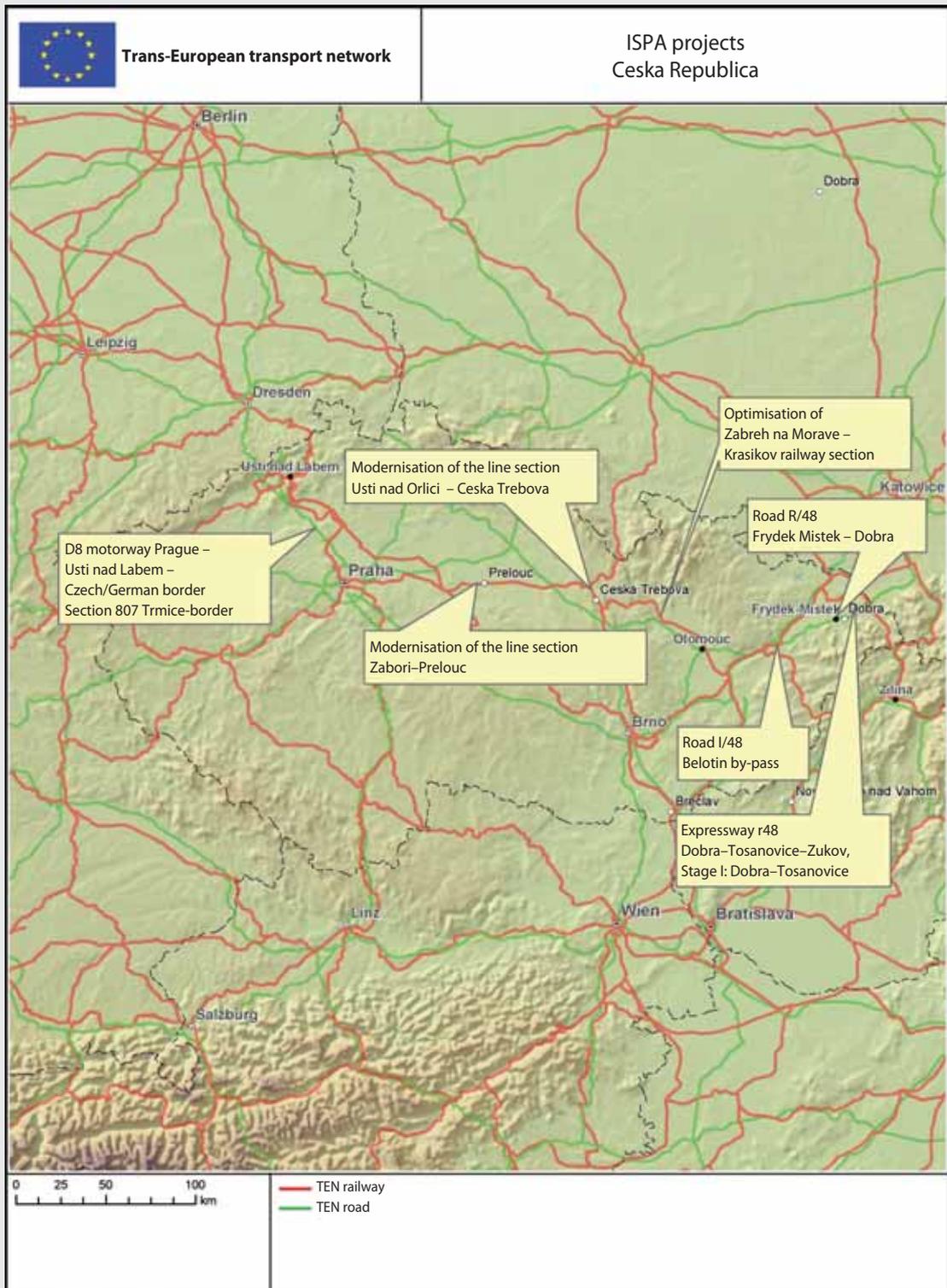
12. SELGITUS

Tšehhi Vabariigis on projekt Zabori–Prelouci teelõigu kaasajastamiseks osa IV üleeuroopalisest mitmeliigilisest transpordikoridorist Dresdenist Bratislavasse. **Joonisel 8** on esile tõstetud ISPA kaasrahastatavad projektid Tšehhi Vabariigis.

13. SELGITUS

Lätis suurendas Riia ja Adazi vahelise kiirtee (mis on lõik Varssavit ja Tallinna ühendavast Via Balticast) kaasajastamine liiklusohutust ja jalakäijate ohutust ning liikluse ladusust, viies selle teelõigu vastavusse Euroopa teedestandardite ja -normidega (vt **joonis 9**).

ISPA PROJEKTID TŠEHHI VABARIIGIS



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 15/5/2008

TEEDEVÖRK LÄTIS



ÜLEEUROOPALISED TRANSPORDIVÕRGUD



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 9/3/2005

ÜLEEUROOPALISED TRANSPORDIVÕRGUD



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
Cartography: Energy and Transport DG, 4/6/2008

KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

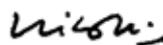
43. Kontrollikoda esitab järgmised peamised järeldused:

- a) Strateegiline raamistik oli ühtne ning riiklikud ISPA-strateegiad olid heaks programmitöö vahendiks, mille abil määrati selgelt kindlaks vajadused, eesmärgid ja ressursid. Sellegipoolest ei olnud projektid alati taotlejate poolt piisavalt ette valmistatud; selle põhjuseks oli osaliselt ka asjaolu, et komisjon esitas esimese etapi taotluste seisukohalt hilinemisega kolm olulist suunisdokumenti (vt punktid 16–24).
- b) Sageli ei viidud projekte ellu nii nagu oli planeeritud. Rahastamiskavasid tuli kohandada muutunud olukorraga ja peaaegu kõikide projektidega seoses esines olulisi viivitusi, mis olid peamiselt seotud menetluste pikkusega (komisjoni ja abisaajariikide tasandil) ja puudustega kavandamisprotsessis (abisaajariikide tasandil) (vt punktid 25–36).
- c) Kontrollikoja audit hõlmas viit lõpule viidud ja 27 pooleliolevat projekti. Kolm lõpule viidud projekti olid keskkonnaalased. Audit näitab, et projektid aitavad kaasa ELi keskkonnaalastest direktiividest kinnipidamisele asjakohastes abisaajariikides. Ülejäänud kaks lõpule viidud projekti olid seotud transpordi valdkonnaga. Auditist selgub, et need projektid aitavad kaasa üleeuroopalise transpordivõrgu parandamisele vastavates abisaajariikides. Lisaks näitab audit, et 27 pooleliolevat projekti saavutavad tõenäoliselt oma eesmärgid, kui need viiakse ellu vastavalt kavale (vt punktid 37–42).

Kontrollikoda soovib komisjonil viia läbi põhjaliku järelkontrolli seoses ISPA elluviimisega. Komisjon peaks pöörama erilist tähelepanu sellele, kuidas tulevikus samalaadsete vahendite kasutamisel vältida või vähendada viivitusi projektide elluviimisel. Kontrollikoda on arvamusel, et selleks on vaja rangemat ja realistlikumat kavandamist projektijuhtide poolt ning viise menetluste kiirendamiseks nii komisjoni kui ka abisaajariigi kohaliku ametkonna tasandil.

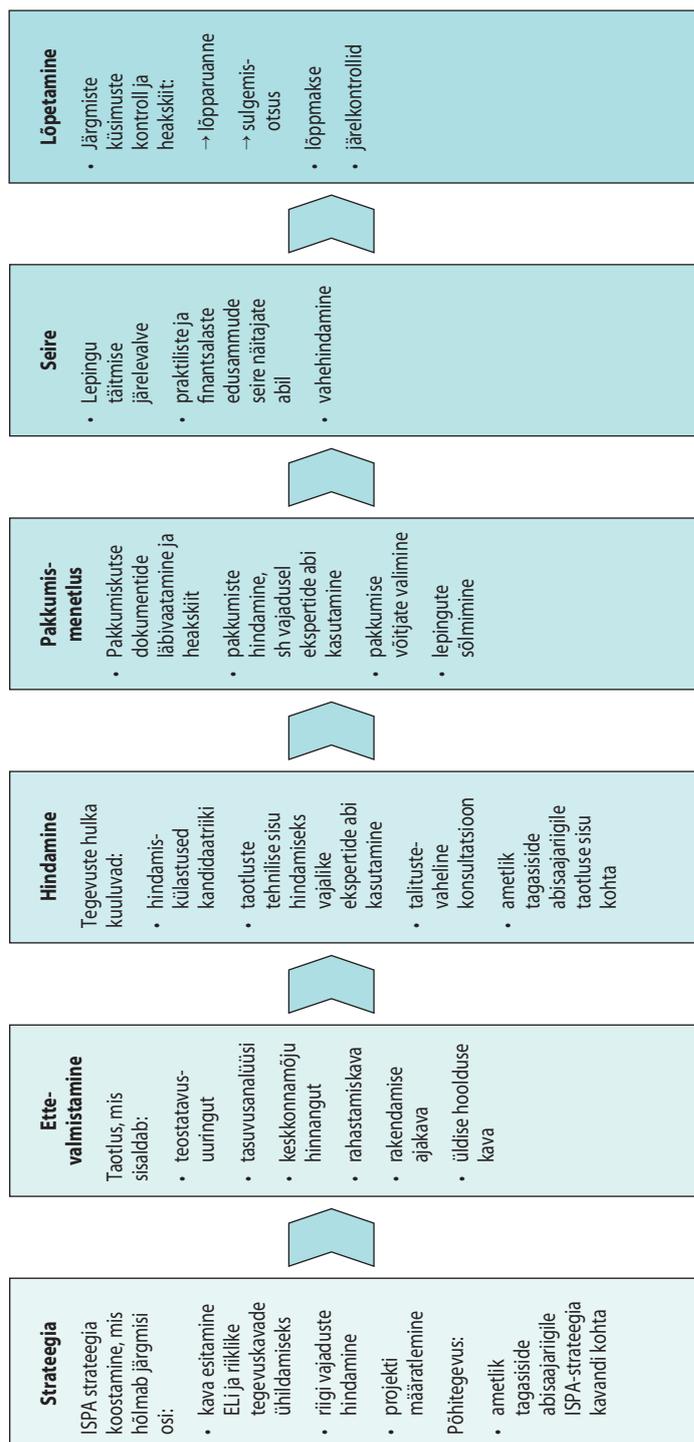
Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 11. detsembri 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

ISPA PROJEKTI JUHTIMISE ETAPID JA KOMISJONI PEAMISED TEGEVUSED¹

¹ Nagu nimetatud nõukogu määrustes (EÜ) nr 1267/1999, (EÜ) nr 1266/1999 ja (EÜ) nr 2382/2001 ja vastavalt Euroopa Kontrollikoja auditikriteeriumidele.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE III.

Mõnede projektide puuduliku ettevalmistuse põhjuseks olid suures osas suutlikkuse puudumine ja projektide arendamiseks antud lühike aeg. Suuniseid anti ka üksikasjalike taotlusvormide ja hankemenetluste olemasolevate selgituste kaudu.

IV.

Paljudes varasemates projektides esinenud viivitusi ja kavade muudatusi oli raske vältida, arvestades suurte infrastruktuuriprojektide haldamise kogemuste puudumist ja hankemenetluste järelkontrolli vajadust.

VI.

Komisjon nõustub kontrollikoja soovitusetega. Ta jätkab ISPA endiste projektide seiret ning hindab mõnda neist 2000.–2006. aasta järelkontrolli käigus, pöörates erilist tähelepanu ülekuludele ja viivitustele. Komisjon on ISPAGA saadud kogemustele toetudes astunud samme projektide ettevalmistamise paremaks toetamiseks, näiteks EIP ja komisjoni tehnilise abi vahendi (Jaspers) loomine. Komisjon jätkab ja tõhustab sellise tehnilise abi andmist uue ühinemiseelse abi rahastamisvahendi IPA raames. Samuti on komisjon arutanud viivituste probleemi liikmesriikidega.

SISSEJUHATUS

6.

Praktikas on toetuste määr sageli alla 75%. Näiteks Rumeenias oli keskmine määr 73%, Bulgaarias 56% ja Slovakkias 54%.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

9.

Enamik kontrollikoja valimist oli valitud vanemate ISPA projektide hulgast, mis olid heaks kiidetud rahastamisvahendi esimesel või varastel kasutamisaastatel. Mõnda on ettevalmistatud veelgi varem. Projektide küpsust ja riiklike ametiasutuste valmisolekut mõjutas väga lühike aeg, mille vältel tuli ISPAt rakendada.

AUDITI TÄHELEPANEKUD

13.

Komisjon tagas, et kandidaatriikide riiklikud transpordi- ja keskkonnavaldkonna strateegiad põhinevad riiklikel investeerimiskavadel ja -programmidel, ehkki õigusaktid seda ei nõua. Komisjon esitas strateegiad enne üksikprojektide esitlemist ka ISPA korralduskomiteele (liikmesriikide esindajatele).

19.

Komisjon innustas aktiivselt riiklikke ametiasutusi lähtuma piiratud aja tõttu olemasolevatest riiklikest kavadest (näiteks linnade reovee puhastamise direktiivide rakendamiseks).

20.

Lisaks anti suuniseid 1999. aastal kättesaadavaks tehtud üksikasjalike taotlusvormide kaudu ja hankemenetlusi selgitati eelmiste ühinemiseelsete vahendite raames väljatöötatud suunistes.

c)

“Investeerimisprojektide tasuvusanalüüsi suuniste” eelmine versioon, milles selgitatakse tasuvusanalüüsi põhimõtteid, on olnud kättesaadav alates 1997. aastast. Suuniste 2002. aasta versiooni on täiendatud vastavalt muutustele regulatiivses keskkonnas ja selles käsitletakse erinevaid küsimusi põhjalikumalt.

21.

ISPA määrused võeti vastu 1999. aastal ja esimene ISPA käsiraamat ilmus 2000. aastal. ISPA käsiraamatu ja muude kanalite kaudu (vt vastus punktile 20) antavaid nõuandeid tuli arendada koos asjaomase kandidaatriigiga ja võtta arvesse muutuvaid rakendamistingimusi neis riikides. Lisaks ametlikele suunistele tehti suuri jõupingutusi, et väga piiratud aja jooksul valmistada ette pind ISPA jaoks, näiteks alates 1998. aastast kandidaatriikides PHARE toetusel projektide kavandamise ettevalmistamiseks peetud kohtumiste kaudu.

22.

Tasuvus- ja finantsanalüüsi puuduste põhjeks olid sageli järjekindla lähenemise viisi puudumine paljudel rahvusvahelistel nõustajatel, kes valmistasid ette enamiku projektidest, ning puudulikud andmed või oskusteabe puudumine riiklikes ametiasutustes. Sellegipoolest tagas komisjon, et kõigi tulusate projektide puhul oli vähemalt finantsanalüüs tehtud. Komisjon võttis keskkonnaprojektide puhul vastu arvnäitajateta sotsiaal-majanduslikke analüüse või aruandeid täielike tasuvusanalüüside asemel, arvestades, et puuduvad üldtunnustatud meetodid keskkonnaalase kasu arvuliseks väljendamiseks, ning pidades silmas asjaolu, et kõnealuseid projekte rakendati peamiselt ELi direktiivide täitmiseks.

23.**a)**

Tasuvusanalüüsi kasutati esmakordselt 2000.–2001. aasta ISPA projektides.

b)

Vastuolude ilmnemisel nõudis komisjon alati selgitusi või parandusi. See teabevahetus parandas analüüside usaldusväärsust.

c)

Komisjon viitab oma vastusele punktis 22.

24.

Komisjon püüdis tagada, et abisaajad põhjendaksid oma projekte majanduslikult ja finantsiliselt ning lähtudes sellistest kaalutlustest nagu elujõulisus ja hinna vastuvõetavus teenindatavale elanikkonnale. Samas juhul, kui alternatiivid puudusid ja projekte oli vaja õigustiku rakendamiseks asjaoludest sõltumata ellu viia, oli keskkonnaprojektide tasuvusanalüüsi asjakohasus piiratud. Mõnedel juhtudel oleks parem tasuvusanalüüs projekti elluviimist edasi lükanud, andmata kuigi palju lisandväärtust.

27.

Komisjon on teinud kõik projektide järelevalve jaoks ja selleks, et aidata riiklikel ametiasutustel leevendada viivituste tagajärgi. Mõnes riigis koostati kõige probleemsemate projektide jaoks konkreetsed tegevuskavad.

28.

2008. aasta septembri lõpuks lõpetati tähtaegselt veel kolm valimisse valitud projekti.

30.

Kuigi viivitused ei ole suurte infrastruktuuriprojektide puhul harvad, langesid ISPA kaudu rahastatavate riikide esimesed ISPA projektid uue kandidaatriikide rahastamisvahendi käivitusetapi ohvriks. Puudusid niivõrd suurte välisinvesteeringuabi programmide ISPA-eelsed kogemused. Siiski paranes programmiperioodi keskpaigaks nii läbirääkijariikide kui ka komisjoni võime õppida kogemustest.

Üldiselt olid peamiseks teguriks viivitused hankemenetlustes. Kui aga töö oli käivitunud, oli enamik projekte üsna edukad. Hangete eelkontroll Euroopa Komisjoni delegatsioonide poolt oli kohustuslik. Viivitused olid lihtsalt üks lisakulu, mis kaasnes hankemenetluste õigluse ja läbipaistvuse tagamisega, et saavutada parim hinna ja kvaliteedi suhe.

31.**a)**

ISPA pidi pakkuma ühinemiseelsel perioodil kandidaatriikidele kogemusi selles valdkonnas, et neil oleks pärast ühinemist vähem probleeme struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide kasutamisel. Õiglase ja läbipaistva hankemenetluse tagamise hinnaks olid viivitused eelkontrollimenetluste ja uute hantsete korraldamise tõttu. Muud viivitustele kaasa aitavad tegurid olid maaostumenetluste puudused ja bürokraatia ehituslubade taotlemisel.

5. selgitus

Hankemenetlused Lätis on pärast ISPA käivitamist oluliselt paranenud. Näiteks 2005. aastal heaks kiidetud Ühtekuuluvusfondi projektide hankemenetlused käivitusid kiiresti ja enamiku projektide rakendamine algas 2006. aastal.

Õiglane ja tulemuslik pakkumismenetlus peab viivitusteohu üles kaaluma.

6. selgitus

Uue pakkumise väljakuulutamise kaitses kõnealusel juhul ühenduse huve. Töö projekti kallal on taaskäivitunud.

c)

Komisjon viitab oma vastusele punktis 30.

7. selgitus

Suurte ja keerukate infrastruktuuriprojektide puhul, mida viiakse eeldatavalt ellu mitme aasta jooksul, tuleb algseid plaane sageli teataval määral muuta.

d)

Komisjon esitas 2005. aasta jaanuaris suunised, kuidas vältida EU-10 riikides pärast ühinemist probleeme üleminekul ISPA-lt Ühtekuuluvusfondi eeskirjadele.

32.

Viivitusi põhjustas peamiselt hanke-eeskirjade täitmise tagamine, et kaitsta ühenduse finantshuve. Sellised viivitused ja nendega seotud võimalik kulude kasv pakkumiste esitamise hilinemise tõttu on hind, mida tuleb maksta rahandusliku usaldusväärsuse nimel. Seda on kontrollikoda tunnistanud juba oma varasemates ISPA auditites, kus ta tunnustas Euroopa Komisjoni delegatsioonide teostatava eelkontrolli kasulikkust mõju (vt näiteks kontrollikoja 2003. aasta aruande punkt 8.42). Igal juhul oleks vigaste pakkumisdokumentide kiirem kinnitamine võinud põhjustada kõrgemat hinda või lõpuks suuremat kulu tekitavaid vaidlusi.

Aktsepteerida tuleb ka taotluste läbivaatamisest ja tasuvusanalüüsist põhjustatud viivitusi.

33.

Põhjuseks, miks esialgsetest kuluprognosidest ei õnnestunud kinni pidada, olid vaatamata rahvusvaheliste konsultantide kasutamisele projekti ebapiisav ettevalmistus ja puudulik kulude kontrollimine rakendamisel. Mõnedes riikides oli ehitussektoris kiire majanduskasvu tõttu suur kulude inflatsioon. Üldreeglina ei tehtud ISPA finantsprotokollides muudatusi, mis võtaksid arvesse kulude suurenemisi, millega sunniti riiklike ametiasutusi võtma meetmeid nende kontrollimiseks.

35.

Ootamatu oli inflatsiooni järsk kiirenemine mõnes uues liikmesriigis pärast ühinemist, mida finantsinstitutsioonid ei olnud ennustanud. Seda põhjustas konkreetsete toormaterjalide kiire hinnatõus maailmaturul ja kiire majanduskasv enamikus uutest liikmesriikidest, mis põhjustas buumi ehitussektoris ja seetõttu keskmisest suurema hinnatõusu selles majandusharus.

36.

Muude ülekulused põhjustanud tegurite hulgas olid:

- projektide esitamine komisjonile väga varases staadiumis, kus ei olnud veel parima lahenduse jaoks vajalikku üksikasjalikku tehnilist dokumentatsiooni;
- euro ja riigi vääringu vahetuskursi kõikumised, eriti riigi vääringu kasuks.

a)

Kulude alahindamise tõttu ei laekunud mõnikord kavandatud hindadega pakkumisi.

b)

Viivitused juhtusid sageli toetuse andmise ja ehitusetaapi alustamise vahel.

37.

ISPA-l oli ka muid eesmärke, millest peamine oli kandidaatriikide ettevalmistamine struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide kasutamiseks. Vajadustega võrreldes suhteliselt väikesed ISPA eraldised viitavad sellele, et ISPA sai infrastruktuuri löhe ületamist ainult alustada.

39.

2008. aasta septembri lõpuks viidi lõpule veel kolm projekti.

10. selgitus

2. lõik. Kuigi auditi ajaks ei olnud saavutatud täielikku vastavust ELi standarditele, eeldab komisjon, et selleni jõutakse pärast projekti lõpetamist.

11. selgitus

2. lõik. Komisjon jälgib selle projekti rakendamist, et kiirendada selle lõpuleviimist.

41.

2008. aasta septembri lõpuks viidi lõpule veel neli projekti.

KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

43.**a)**

Ebapiisava ettevalmistuse põhjus ei olnud niivõrd suunisdokumentide puudumine kui peamiselt suutlikkuse puudumine ja mõningatel juhtudel ka kasutatud rahvusvaheliste konsultantide töö taseme erinevus.

Suuniseid anti ka 1999. aastal kättesaadavaks tehtud üksikasjalike taotlusvormide kaudu ja hankemenetlusi selgitati eelmiste ühinemiselsete vahendite raames väljatöötatud suunistes.

b)

Menetlused (näiteks riigihangete puhul) on vajalikud maksumaksja kaitsmiseks. Menetlused võivad olla aegavõtvad.

Vaatamata viivitustele oli 2008. aasta septembriks füüsiliselt lõpetatud 80 infrastruktuuriprojekti 279st.

c)

2008. aasta septembri lõpuks oli lõpule viidud veel seitse 32 auditeeritud projektist.

44.

Komisjon on nõus kontrollikoja soovitusel ning jätkab endiste ISPA projektide elluviimise pingsat jälgimist. Mõned projektid lähevad hindamisele 2000.–2006. aasta järelhindamise käigus, pöörates erilist tähelepanu ülekuludele ja rakendamisel esinevatele viivitustele ning soovitudele, kuidas saaks parandada riskianalüüsi (tasuvusanalüüsi oluline, kuid sageli nõrk osa).

Ühinemiseelset abi käsitlevad uued määrused võeti vastu 2006. ja 2007. aastal. Uus lähenemisviis on palju laiem ISPA omast, mis keskendus kitsalt infrastruktuuriprojektidele, ja kujutab endast tegelikult olemoodi ministruktuurifondi. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi regionaalarenguosas võetakse arvesse kontrollikoja varasemaid soovitusi kandidaatriikide piisava ettevalmistamise kohta struktuurifondide jaoks. Komisjon on arutanud viivituste probleeme liikmesriikidega vahendite kooskõlastamise komitees ning pakkunud välja lahendusi.

Peale tehnilise abi vahendi Jaspers, mida uued liikmesriigid saavad kasutada, soovib komisjon projektide ettevalmistamise ja rakendamise parandamiseks muu hulgas alustada heakskiitmismenetlusi varakult eelhindamisega ja parandada pakkumiste ettevalmistamist.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 12/2008

Ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend (ISPA), 2000–2006

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 37 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-159-2

doi: 10.2865/5394

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbri;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

ISPA OLİ ÜKS INSTRUMENTIDEST KESK- JA IDA-EUROOPA KANDIDAATRIIKIDE ABISTAMISEL EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISEKS ETTEVALMISTAMISEL. ISPA TOETAS KESKKONNA- JA TRANSPORDISEKTORITE PROJEKTE. KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB KONTROLLIKODA, KAS OLİ PAIKA PANDUD ÜHTNE STRATEEGIA JA KAS ETTEVALMISTUS OLİ PIISAV, KAS PROJEKTE VIIDI ELLU VASTAVALT KAVADELE JA KAS PROJEKTID AITASID KAASA ELI KESKKONNADIREKTIIVIDE JÄRGIMISELE JA ÜLEEÜROOPALISE TRANSPORDIVÕRGU PARANDAMISELE.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-159-2



9 789292 071592