



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 1.12.2005  
COM(2005) 612 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE**

**ÉVES JELENTÉS AZ ELŐCSATLAKOZÁSI STRUKTURÁLIS POLITIKÁK  
ESZKÖZÉRŐL (ISPA)  
2004**

{SEC(2005) 1552}

## TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
2.	Az ISPA költségvetése.....	3
3.	Projektfinanszírozás.....	4
3.1.	Új ISPA-projektek.....	4
3.2.	2000 és 2004 között támogatott projektek.....	4
3.3.	Kifizetések.....	5
4.	Technikai segítségnyújtás.....	5
4.1.	Kedvezményezett ország kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás.....	5
4.2.	A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás.....	6
5.	Irányítás és végrehajtás.....	7
5.1.	Projektfelügyelet.....	7
5.2.	Pénzügyi irányítás és ellenőrzés.....	7
5.3.	EDIS.....	8
6.	Kockázatértékelés.....	8
6.1.	Az Európai Számvevőszék megállapításai.....	9
6.2.	Társfinanszírozási partnerek – EBB és EBRD.....	9
7.	A közösségi politikákhoz való hozzájárulás.....	9
7.1.	Közbeszerzés.....	9
7.2.	Környezetvédelmi politika.....	9
7.3.	Közlekedési politika: a TINA-tól az új TEN-T iránymutatások felé.....	10
8.	Az előcsatlakozási eszközök közötti koordináció.....	10

## Előszó

Ez az előcsatlakozási strukturális politikák eszközeinek (ISPA) tevékenységeiről szóló éves jelentés a 2004-es naptári évre vonatkozik,

és az ISPA végrehajtásának ötödik évről szolgáltat információkat.

A jelentés formailag megfelel az ISPA létrehozásáról szóló rendelet<sup>1</sup> 12. cikkében meghatározott követelményeknek. Ezt a formátumot az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága által tett észrevételek figyelembevételével alakították ki.

A jelentés remélhetőleg hasznos referenciadokumentumként is szolgál mindazok számára, akik érdekeltek az EU-tagjelölt országok csatlakozását megelőző időszakban a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítésében.

### 1. BEVEZETÉS

A csatlakozás eredményeképpen tízről kettőre csökkent az ISPA kedvezményezett országainak száma, így az új, 2004-es ISPA pénzügyi segítségnyújtásban már csak Bulgária és Románia részesül. Ezért e jelentés az ISPA e két országban végzett tevékenységére korlátozódik, mivel a korábbi ISPA-projektek új tagállamokbeli végrehajtását a Kohéziós Alapról szóló 2004-es éves jelentés tárgyalja.

### 2. AZ ISPA KÖLTSÉGVETÉSE

2004-re 453,3 millió eurót utaltak ki a Bizottság költségvetéséből az ISPA-eszközre. A kedvezményezett országokban a környezetvédelem és a közlekedés terén az előirányzatok a társfinanszírozási projektek (intézkedések) minden költségét fedezték, éppúgy, mint a technikai segítségnyújtás biztosítását, tekintet nélkül arra, hogy a technikai segítségnyújtási intézkedéseket a kedvezményezett ország vagy a Bizottság kezdeményezte-e.

**1. táblázat: az ISPA 2004-es költségvetése – euróban**

Költségvetési tétel	Kötelezettségvállalási előirányzatok	Végrehajtott kötelezettségvállalások	Végrehajtott kifizetések
Funkcionális költségvetési tétel B 13.01.04.02	2.100.000	1.890.000	1.696.088
Operatív költségvetési tétel B 13.05.01.01	451.200.000	449.469.968	132.162.924
<b>Összesen</b>	<b>453.300.000</b>	<b>451.359.968</b>	<b>133.859.012</b>

•

<sup>1</sup> Az 1999. június 21-i 1267/1999/EK tanácsi rendelet.

### 3. PROJEKTFINANSZÍROZÁS

#### 3.1. Új ISPA-projektek

2004-ben a Bizottság 11 új ISPA-intézkedést fogadott el, amely 9 beruházást érintett a környezetvédelem és 2 beruházást a közlekedés terén, beleértve egy technikai segítségnyújtási intézkedést. Az ISPA összes hozzájárulása abban az évben megközelítette a 452 millió eurót, ami a 775 millió euró összegű összes támogatható költséget tekintve átlagosan 58,3%-os támogatási arányt jelent. Az összesen 449 millió euró összegű kötelezettségvállalásokat új (303 millió euró), illetve a korábbi években elfogadott, folyamatban lévő projektekre fordították.

Az ISPA-hozzájárulások mintegy 56,5%-át környezetvédelmi projekteknek ítélték, túlnyomórészt csatornázási és szennyvízkezelési projekteknek, továbbá egy kéntelenítő üzemnek. A közlekedési ágazat vonatkozásában figyelemre méltó a Duna felett átívelő kombinált vasúti-közúti híd megépítéséhez nyújtott támogatás.

**2. táblázat: 2004-ben jóváhagyott új projektek – euróban**

Szektor	Projektek száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás	A támogatás mértéke %	Kötelezettségvállalások
Környezetvéd elem	9	397.780.000	268.246.300	67.4	178.311.258
Közlekedés	2	377.452.452	183.734.500	48.7	124.960.302
<b>Összesen</b>	<b>11</b>	<b>775.232.452</b>	<b>451.980.800</b>	<b>58.3</b>	<b>303.271.560</b>

#### 3.2. 2000 és 2004 között támogatott projektek

2000 és 2004 között a Bizottság 72, Bulgária és Románia javaslatai alapján benyújtott projektet támogatott: 53-at a környezetvédelmi, 17-et a közlekedési szektorban, illetve mindkét országban egy-egy, a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszerre (EDIS) irányuló technikai segítségnyújtási intézkedést. E projektek együttesen 3,74 milliárd euró összes támogatható beruházási költséget jelentenek, amelynek az ISPA – 2,51 milliárd euróval – 67%-át finanszírozta. Az ISPA elindítása óta a két kedvezményezett ország számára a 2000-2006 közötti időszakra félretett alapok mintegy 84%-át utalták ki, e kiutalásoknak pedig 75%-ára tettek kötelezettségvállalást.

**3. táblázat: 2000-2004 között jóváhagyott projektek – euróban**

Szektor	Projektdecíziók száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás	A támogatás átlagos mértéke %	Kötelezettségvállalások
Környezetvédelem	53	1.631.154.563	1.182.478.353	72.5	921.558.749
Közlekedés	17	2.112.247.242	1.326.144.338	62.8	956.777.621
EDIS	2	1.482.308	1.482.308	100.0	1.303.797
<b>Összesen</b>	<b>72</b>	<b>3.744.884.113</b>	<b>2.510.104.999</b>	<b>67.0</b>	<b>1.879.640.167</b>

A kötelezettségvállalásokat egyenlő mértékben osztották el a környezetvédelmi, illetve a közlekedési szektor között, a támogatás két szektor közötti megoszlásának aránya sorrendben 49,1 és 50,9%.

### 3.3. Kifizetések

Az összes ISPA-kifizetés (beleértve a decentralizálásra irányuló kifizetéseket) 132,2 millió eurót tett ki, amely a 2003. évi kifizetésekkal (45,9 millió euró) összehasonlítva 280%-os növekedést jelent.

A 2000-2004 közötti időszak végére 329,8 millió eurót fizettek ki, ami az abban az időszakban végrehajtott költségvetési kötelezettségvállalások 17,5%-t teszi ki.

**4. táblázat: kifizetések – euróban**

Szektor	2000-2003	2004	Összesen
Környezetvédelem	77.964.300	67.584.714	145.549.014
Közlekedés	119.173.044	64.191.648	183.364.692
EDIS	537.962	386.562	924.524
<b>Összesen</b>	<b>197.675.306</b>	<b>132.162.924</b>	<b>329.838.230</b>

## 4. TECHNIKAI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

### 4.1. Kedvezményezett ország kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás

A *projektek előkészítésére* irányuló technikai segítségnyújtási intézkedéseknek kell biztosítaniuk, hogy a kedvezményezett országok időben elegendő számú minőségi projektet terjesszenek a Bizottság elé ISPA-finanszírozásra. Az *intézményi fejlesztésre* irányuló technikai segítségnyújtási intézkedések célja ehhez hasonlóan a kedvezményezett országok adminisztrációs kapacitásának javítása a széles körű infrastrukturális beruházások irányítása és ellenőrzése érdekében.

A környezetvédelmi szektorban 2004-ben egy, a projekt-előkészítést és az intézményfejlesztést ötvöző kérelmet hagytak jóvá.

**5. táblázat: kedvezményezett ország kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás 2000-2004euróban**

Szektor	Projektek száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás
<b>Környezetvédelem</b>	6	42.481.000	34.948.500
<b>Közlekedés</b>	4	9.786.060	7.927.545
<b>EDIS</b>	2	1.482.308	1.482.308
<b>Összesen</b>	<b>12</b>	<b>53.749.368</b>	<b>44.358.353</b>

**4.2. A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás**

A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtási tevékenységek legfőbb célja az, hogy – a közösségi alapok kezelésére vonatkozóan előírt szabályokkal összhangban – növeljék a kedvezményezett országok kapacitását az ISPA-projektek előkészítése, felmérése és végrehajtása terén.

**A) A „Technikai Segítségnyújtási Cselekvési Program, 2001” keretében finanszírozott technikai segítségnyújtási tevékenységek**

Mivel a programot kezdetben úgy irányozták elő, hogy a 2001-2003 közötti időszakban a tíz ISPA-kedvezményezett országban fedezze a technikai segítségnyújtási tevékenységet, 2004-ben – azaz a nyolc csatlakozó ország esetében 2004 áprilisának végéig, Bulgária és Románia esetében 2004 végéig – csak az arra az évre áthúzódó tevékenységeket folytatták szerződéses alapon. A tevékenységeket általában a 2001-2003 közötti időszakban kiutalt kötelezettségvállalásból finanszírozták, amelyek összege 11 860 864 euró volt, és nem mindegyiket kezdték el 2003 végéig. Ezek a támogatásfelügyeleti bizottságnak nyújtott támogatás céltartalékára, valamint a magán- és a közszféra együttműködésével (PPP) kapcsolatos tanácsadási szolgáltatások nyújtására vonatkoztak.

**B) A „Technikai Segítségnyújtási Cselekvési Program, 2004-2006” keretében finanszírozott technikai segítségnyújtási tevékenységek**

Ez a program a fenti, *Technikai Segítségnyújtási Cselekvési Program 2001* folytatása, bár csak Bulgáriára és Romániára összpontosít, ám tevékenységi körének nagy része a 2001-es programéhoz hasonló jellegű. 2004-ben a program különösen a projektek a projektciklus alatti minőségének javítását célzó támogatásra, illetve a projektpályázatok felmérését és minőségi ellenőrzését célzó segítségnyújtásra irányult.

**C) A „Technikai Segítségnyújtási Cselekvési Program 2001” és a „Technikai Segítségnyújtási Cselekvési Program, 2004-2006” keretén kívül végrehajtott tevékenységek**

2004-ben a program tevékenységi köre kiterjedt – 2004. április 31-ig a nyolc csatlakozó országot beleértve – a delegációk által alkalmazott (helyi) ISPA-alkalmazottak bér- és egyéb költségeinek kifizetésére, és a projektjelentkezések felmérését és minőségi ellenőrzését célzó segítségnyújtásra.

**6. táblázat: A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás 2000-2004 – euróban**

<b>Tevékenység</b>	<b>Indikatív felosztások</b>	<b>Kötelezettség-vállalások</b>	<b>Kifizetések</b>
2001-es cselekvési program (*)	12 000 000	11 860 864	6 514 699
2004-2006-os cselekvési program	5 185 000	1 529 950	21 270
Cselekvési programokon kívüli tevékenységek	17 800 000	17 800 000	10 258 355
<b>Összesen</b>	<b>34 985 000</b>	<b>31 190 814</b>	<b>16 794 324</b>

(\*) Beleértve az ISPA-10-et

## **5. IRÁNYÍTÁS ÉS VÉGREHAJTÁS**

### **5.1. Projektfelügyelet**

Az ISPA-projektek 2004-ben történő hatékony végrehajtása tekintetében a kedvezményezett országok gyakorlati képességek további erősítésére törekedtek. Ugyanakkor továbbra is úgy tűnik, a projektciklus különböző szakaszainak irányítása és a projektek különböző érdekeltjei közötti együttműködés megerősítése még hagy kívánnivalót maga után. Egy ehhez kapcsolódó, aggodalomra okot adó terület az ISPA-programok tervezésére, előkészítésére és irányítására szánt megfelelő pénzügyi és humán erőforrások – különösen a környezetvédelmi szektorban tapasztalható – hiánya, továbbá az alkalmazottak folyamatosan nagymértékű cserélődése.

### **5.2. Pénzügyi irányítás és ellenőrzés**

2004-ben a Bizottság a kedvezményezett országokban egy negyedik rendszerellenőrzést hajtott végre abból a célból, hogy felmérje az ISPA-alapok irányítására és ellenőrzésére létrehozott rendszerek és eljárások alkalmasságát, illetve azt, hogy ezek mennyire felelnek meg a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok előírásaihoz hasonló követelményeknek. Az ellenőrzési ciklus következtetései szerint történt javulás, de még fejleszteni kell olyan elsődleges fontosságú

területeket, mint a belső ellenőrzés, a belső audit és a közbeszerzési szabályoknak való megfelelés.

Románia esetében a rendszerellenőrzések anyagi hiányosságokat fedtek fel, amelyek kiterjedése és jellege arra ösztönözte a Bizottságot, hogy 2003 decemberében és 2004 februárjában felfüggesse a CFR vasúttársaság számára, 2004 decemberében pedig az összes végrehajtó ügynökség számára eszközölt kifizetéseket. A Regionális Politikai Főigazgatóság 2004-re vonatkozó éves tevékenységi jelentése az ISPA romániai irányítási és ellenőrzési rendszerére fenntartást vezetett be. Ennek következtében felkérték a romániai hatóságokat, hogy adott határidőkre helyreállító intézkedéseket hajtsanak végre.

A kedvezményezett országokban végzett párhuzamos projektellenőrzések megerősítették, hogy a közbeszerzés a fő pályázati dokumentumok elutasításának magas aránya, illetve a szerződések odaitélésének hosszadalmas eljárása miatt a projektciklus egésze alatt továbbra is igen kockázatos lépés.

### 5.3. EDIS

A megfelelő pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek felállítási folyamatának további dimenziót adott 2001-ben az a tény, hogy a kedvezményezett országok az ISPA vonatkozásában csatlakozhattak a *kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszerhez* (EDIS). Az EDIS átadása, és következésképp a pályázat és a szerződéskötés Bizottság általi előzetes jóváhagyásának elutasítása egy négy szakaszból álló, a *hiányfelmérés szakaszával* kezdődő teljesítményértékelési gyakorlat tárgyát képezi.

2005 májusáig a kedvezményezett országok e gyakorlat terén elért haladása aggodalomra adott okot. Románia esetében a 3. szakasz (*megfelelőségi felmérés*) során adott véleményükben a külső ellenőrök megállapították, hogy az ISPA végrehajtásában érintett testületek egyike sem felel meg az EDIS előírásainak. Bulgária esetében a pályázati folyamatban tapasztalt jelentős problémák miatt 2005 közepéig késett a második szakasz (*hiányosságok megszüntetése*) elindítása.

Ilyen körülmények között elég valószínűtlen, hogy Bulgária és Románia 2006 közepénél sokkal korábban nyújtson be EDIS-akkreditálási kérelmet az ISPA-hoz, így a Bizottságnak nagyon kevés ideje marad a 4. szakaszra (*akkreditáció*) vonatkozó döntésre a csatlakozás előtt.

## 6. KOCKÁZATÉRTÉKELÉS

Az előzetes jóváhagyás rendszerének keretében az ellenőrzési stratégia a kedvezményezett országok tekintetében elsősorban a megelőzésre összpontosít, biztosítva, hogy a projektek végrehajtása és a kifizetések vonatkozásában mindegyik ország elegendő ellenőrzési eljárásokat indítson. Az EDIS összes szakaszában végrehajtott ellenőrzési körök célja, hogy azonosítsák a rendszer felállításában jelentkező hiányosságokat, továbbá hogy megbizonyosodjanak arról, hogy végrehajtották-e az ajánlásokat és pótolták-e a hiányosságokat. Az ellenőrzések megállapításai alapján azonban az ISPA végrehajtása alatt egy sor olyan kockázat merül fel, amelyeket az ellenőrzési folyamat során kell visszaszorítani és orvosolni.



## **6.1. Az Európai Számvevőszék megállapításai**

A Számvevőszék a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében olyan véleményt fogalmazott meg, miszerint a Bizottság a múltban nem valósított meg elegendő intézkedést a kedvezményezett országokban az ISPA követelményeinek megfelelő rendszerek felállítására, amelyek felgyorsították volna a Bizottság előzetes ellenőrzésének felszámolását. Ennélfogva a Bizottság kiegészítő rendszer- és projektellenőrzéseket hajtott végre, és megállapodott ezen országokkal egy cselekvési terv kidolgozásában, amelyben azonosított rendszerhiányosságokra vonatkozó megfelelő bizottsági ajánlásokat tárgyalnak egy speciális menetrend szerint.

2004-ben a Számvevőszék az ISPA-segítségnyújtás hatékonyságát néhány, időközben tagállammá vált kedvezményezett országban is felmérte. Ezen ellenőrzések megállapításai – kiterjesztés által – a jelenleg ISPA-kedvezményezett országokra éppúgy érvényesek. A Bizottság meglátása szerint a Számvevőszék által kimutatott hibáknak nem volt pénzügyi hatása, és azok formális jellegűek voltak.

## **6.2. Társfinanszírozási partnerek – EBB és EBRD**

Az EBB és az EBRD 2004-ben is kiemelt partnerek maradtak az ISPA-projektek finanszírozásához szükséges kölcsönök biztosítása terén. A bankok a támogatást és hitelt vegyítő finanszírozás terén meglévő szakértelme – beleértve a magán- és a közzsféra együttműködésére vonatkozó szabályokat – az ISPA-ból finanszírozott projektek minőségének javítása szempontjából továbbra is hasznos.

## **7. A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁKHOZ VALÓ HOZZÁJÁRULÁS**

### **7.1. Közbeszerzés**

A kedvezményezett országok egyik legnagyobb kihívásának a megbízható, tisztességes és átlátható közbeszerzés jogi követelményeinek a gyakorlati útmutató szerinti teljesítése bizonyult. Az egyes közbeszerzési témákat érintő képzésnek csakúgy, mint a gyakorlati eszközöknek (útmutatóknak) biztosítaniuk kell, hogy a pályáztatás és a szerződéskötés az uniós előírások szerint harmonizált nemzeti jogszabályokkal összhangban történjen.

### **7.2. Környezetvédelmi politika**

Az ISPA a kiemelt fontosságú környezetvédelmi projekteknek való közvetlen segítségnyújtás biztosításával a kedvezményezett országokban felgyorsítja a környezetvédelmi politika megvalósítását és az uniós előírásoknak való megfelelést. Különösen a környezetvédelmi beruházások tervezéséhez és rangsorolásához kapcsolódó adminisztratív kapacitást erősítették meg, illetve szintén egyenletes fejlődést értek el a KHV-irányelv (környezeti hatásvizsgálat) előírásszerű végrehajtása terén, beleértve a nyilvános konzultációhoz kapcsolódó szempontokat is. Ezen országoknak ugyanakkor szintén prioritásként kell kezelniük a környezetvédelmi hatóságok a megfelelő finanszírozás és személyzet megszerzésével kapcsolatos nehézségeihez fűződő problémáit, továbbá a politikák és a stratégiai tervezés közötti koordináció hiányát.

### **7.3. Közlekedési politika: a TINA-tól az új TEN-T iránymutatások felé**

A kedvezményezett országoknak a TINA-val (a közlekedési infrastruktúra igényeinek felmérése) összhangban megállapított közlekedési hálózatát a páneurópai közlekedési folyosók mentén alakították ki. E hálózatok alapján tervezték meg a nemzeti közlekedési stratégiákat az ISPA céljaira – azaz egy, a hálózathoz kapcsolódó szakasz, csomópont vagy kapcsolódási pont megépítésére vagy felújítására – vonatkozóan. A fent említett közlekedési folyosók közül négy Bulgária és Románia területén halad át. A transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) fejlesztésére irányuló új közösségi iránymutatások keretében a hálózat kiemelt fontosságú projektjei közül három tengely érinti Bulgáriát és Romániát (7.: *Igoumenitsa/Pátra–Athén–Szófia–Budapest* autópályatengely, 18.: *Rajna/Mosel–Majna–Duna* és 22.: *Athén–Szófia–Budapest–Bécs–Prága–Nürnberg/Drezda vasúti tengely*).

### **8. AZ ELŐCSATLAKOZÁSI ESZKÖZÖK KÖZÖTTI KOORDINÁCIÓ**

A PHARE irányítóbizottsága szoros együttműködést biztosít a három előcsatlakozási eszköz, a PHARE, a SAPARD és az ISPA között. További koordinálást végez a (PHARE) közös ellenőrző bizottsága, a szolgálatközi koordinációs bizottság, illetve a koordinációs munkához az EK-küldöttségekkel való időszakos találkozók is hozzájárulnak a kedvezményezett országokban.