



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 10.11.2006
COM(2006)674 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Éves jelentés az előcsatlakozási strukturális politikák eszközéről (ISPA) 2005

SEC(2006)1430

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
2.	Az ISPA költségvetése.....	3
3.	Projektfinanszírozás	3
3.1.	Új ISPA-projektek.....	3
3.2.	2000 és 2005 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 – beleértve az EDIS-t.....	8
5.3.	Kockázatértékelés	9
5.4.	Az Európai Számvevőszék megállapításai.....	9
5.5.	A társfinanszírozásban részt vevő partnerek – az EBB, az EBRD és a Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).....	9
6.	A közösségi politikákhoz való hozzájárulás	10
6.1.	Közbeszerzés.....	10
6.2.	Környezetvédelmi politika	10
6.3.	Közlekedéspolitika.....	10
7.	Az előcsatlakozási eszközök közötti koordináció.....	11

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Éves jelentés az előcsatlakozási strukturális politikák eszközéről (ISPA) 2005

A jelentés az ISPA-ról szóló rendelet 12. cikkével összhangban készült el. E dokumentum az ISPA keretében a 2005. év során végzett tevékenységekről szóló 6. éves jelentés.

Az e jelentésben szereplő információkat a Bizottság munkadokumentuma (a jelentés melléklete) tartalmazza részletesebben.

1. BEVEZETÉS

Az Európai Tanács 2004. júniusi ülésének eredményeképpen – amelyen Horvátországot tagjelölt országnak fogadták el – a jelentés Bulgária és Románia mellett magában foglalja Horvátországot is, mely ország 2005. január 1-je óta jogosult ISPA-segítségnyújtásra.

2. AZ ISPA KÖLTSÉGVETÉSE

A 2005. évre 525,7 millió eurót különítettek el 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 országok vagy a Bizottság kezdeményezte-e.

1. táblázat: Az ISPA 2005-ös költségvetése – euróban

Költségvetési tétel	Kötelezettségvállalási előirányzatok	Végrehajtott kötelezettségvállalások	Végrehajtott kifizetések
B13.01.04.02 működési költségvetési tétel	3 763 290	3 251 762	1 414 187
B13.05.01.01 operatív költségvetési tétel	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Összesen	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. PROJEKTFINANSZÍROZÁS

3.1. Új ISPA-projektek

2005-ben a Bizottság 24 új ISPA-intézkedést fogadott el, amely 11 beruházást érintett a környezetvédelem és 4 beruházást a közlekedési ágazat terén, beleértve 8 technikai segítségnyújtási projektet – hetet a közlekedési és egyet a

környezetvédelmi ágazatban –, valamint egy horizontális technikai segítségnyújtási intézkedést. Az ISPA összes hozzájárulása abban az évben megközelítette a 493 millió eurót, ami a 705 millió euró összegű összes támogatható projektköltséget tekintve átlagosan 70%-os támogatási arányt jelent. Az összesen 521,9 millió euró összegű kötelezettségvállalásokat új (312 millió euró), illetve a korábbi években elfogadott, folyamatban lévő projektekre fordították.

A környezetvédelmi ágazatban az ISPA keretében túlnyomórészt csatornázási és szennyvízkezelési projekteket, továbbá két szilárdhulladék-projektet támogattak. A közlekedési ágazat legfontosabb projektje egy kombinált vasúti-közúti projekt volt.

2. táblázat: 2005-ben jóváhagyott új projektek – euróban

Ágazat	Projektek száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás	Támogatás mértéke %	Kötelezettségvállalások 2005-ben
Környezetvédelem	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Közlekedés	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Horizontális technikai segítségnyújtás	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Összesen	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. 2000 és 2005 között támogatott projektek

2000 és 2005 között a Bizottság 96, Bulgária, Horvátország és Románia javaslatai alapján benyújtott projektet támogatott: 65-öt a környezetvédelmi, 28-at a közlekedési ágazatban, illetve három horizontális technikai segítségnyújtási intézkedést (kettő a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS) elérésére, egy pedig a támogatásfelügyeleti bizottság megszervezésére irányult). E projektek együttesen 4,7 milliárd eurós összes támogatható projektköltséget jelentenek, amelyből 4,3 milliárd az ISPA keretében támogatható költség. Az ISPA-alapok e támogatható beruházási költségekhez azok 67%-ával, azaz 2,9 milliárd euróval járultak hozzá. A két ágazat közötti egyensúlyt szigorúan fenntartották.

2005 végére a három kedvezményezett ország számára a 2000–2006 közötti időszakra elkülönített alapok több mint 97%-át kiutalták, e kiutalásoknak pedig 83%-ára tettek kötelezettségvállalást.

3. táblázat: 2000–2005 között jóváhagyott projektek – euróban

Ágazat	Projekt-döntések száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás	Támogatás átlagos mértéke %	Kötelezettség vállalások
Környezetvédelem	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Közlekedés	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Horizontális technikai segítségnyújtás	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Összesen	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Kifizetések

Az összes ISPA-kifizetés 2005-ben 229 millió eurót tett ki, ami a 2004. évi kifizetésekkel (132,2 millió euro) összehasonlítva 73,5%-os növekedést jelent. A 2000–2005 közötti időszak végére mintegy 559 millió eurót fizettek ki, ami az abban az időszakban végrehajtott költségvetési kötelezettségvállalások 23,3%-át teszi ki.

4. táblázat: Kifizetések – euróban

Ágazat	2000-2004	2005	Összesen
Környezetvédelem	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Közlekedés	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Technikai segítségnyújtás	924 524	58 800	983 324
Összesen	329 838 230	229 100 000	558 938 230

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 elő finanszírozásra, beleértve a Kohéziós Alapból és az IPA-ból származó jövőbeli finanszírozást. 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.

2005-ben 7, projekt-előkészítésre és/vagy intézményfejlesztésre irányuló pályázatot hagytak jóvá a közlekedési ágazatban, egy projekt-előkészítésre irányuló pályázatot pedig a környezetvédelmi szektorban.

5. táblázat: 2005-ben jóváhagyott új technikai segítségnyújtási projektek – euróban

Ágazat	Projektek száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás	A támogatás aránya, %-ban	Kötelezettség vállalások
Környezetvédelem	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Közlekedés	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Horizontális technikai segítségnyújtás	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Összesen	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

A 2000–2005 közötti időszakban az ISPA több mint 119 millió eurót ítelt oda több mint 20, intézményfejlesztésre vagy projekt-előkészítésre irányuló projekt számára.

6. táblázat: Kedvezményezett ország kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás a 2000–2005 közötti időszakban – euróban

Ágazat	Projektek száma	Támogatható költség	ISPA-hozzájárulás
Környezetvédelem	7	67 481 000	47 448 500
Közlekedés	11	84 461 560	70 126 620
Horizontális technikai segítségnyújtás	3	1 633 308	1 633 308
Összesen	21	153 575 868	119 208 428

4.2. A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás

A Bizottság e technikai segítségnyújtási tevékenységeket vagy az elmúlt években indított *ad hoc* fellépésekkel, vagy a *technikai segítségnyújtási cselekvési programok* keretében végzi.

- A *technikai segítségnyújtási cselekvési programok hatáskörén kívül* végzett *technikai segítségnyújtási tevékenységek* magukban foglalják a Regionális Politikai Főigazgatóság számára a projektértékelés és a politikák kidolgozása során nyújtott technikai és pénzügyi szakértelmet biztosító szolgáltatási szerződéseket. Az EK-küldöttségekkel folytatott decentralizációs tevékenységekhez nyújtott segítségnyújtást 2004-ben lezárták.

- A „2001-es technikai segítségnyújtási cselekvési program” keretében finanszírozott technikai segítségnyújtási tevékenységek magukban foglalják az ISPA kötelező támogatásfelügyeleti bizottságainak megszervezését, a Via Baltica stratégiai elemzését, az ISPA által támogatott közművek jobb minőségének előmozdítását a vízügyi és hulladékágazatban, valamint a köz- és magánszféra partnersége terén nyújtott tanácsadást.

A „2004-2006-os technikai segítségnyújtási cselekvési program” keretében finanszírozott technikai segítségnyújtási tevékenységek a 2001-es cselekvési programot folytatják, csak Bulgáriára és Romániára koncentrálnak, továbbá új keretszerződéseket építenek be a cselekvési terv hatáskörén kívül finanszírozott ISPA-projektjavaslatok értékelésére. E szerződéseken felül a tevékenységek támogatják a Bizottság küldöttségeinek felügyeleti feladatait, a környezetvédelmi és közlekedési projektek minőségi javulását a teljes projektcikluson keresztül, illetve az EBB projektértékelését és minőségellenőrzését is.

A „Horvátországnak történő 2005-2006-os technikai segítségnyújtási cselekvési program” keretében finanszírozott technikai segítségnyújtási tevékenységek forrásokat biztosítanak a zágrábi EK-küldöttség a decentralizált irányítás keretén belüli ISPA-végrehajtással kapcsolatos (belső és külső) felügyeleti feladatai számára.

7. táblázat: A Bizottság kezdeményezésére történő technikai segítségnyújtás 2000-2005 – euróban

Tevékenység	Indikatív felosztások	Kötelezettségvállalások	Kifizetések
Cselekvési programokon kívüli tevékenységek	4 210 000	4 210 000	2 885 726
2001-es cselekvési program (*)	12 000 000	11 860 864	7 594 070
2004-2006-os cselekvési program	10 067 680	6 419 950	3 650 397
2005-2006-os cselekvési program Horvátország számára	1 200 000	400 000	-
Összesen	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(*) Beleértve néhány, a 2004-ben tagállammá vált kedvezményezett országokkal kapcsolatos tevékenységet is.

5. IRÁNYÍTÁS ÉS VÉGREHAJTÁS

5.1. Projektfelügyelet

Bár az első ISPA-projektet a Bizottság 2000-ben hagyta jóvá, e projektek végrehajtása legkorábban 2001-ben kezdődött el általában úgy, hogy pályázatot írtak ki a végrehajtás felügyeletét ellátó szolgáltatási szerződésekre. A pályázat kiírása és a

szerződések megkötése során bekövetkező rendszeres késések miatt az első tényleges munkaszerződéseket csak 2002-ben írták alá. Azóta haladást értek el e téren, amit a Bizottság által a nemzeti hatóságoknak eszközölt kifizetések előrehaladása is bizonyít.

Azonban Bulgáriában és Romániában, e két csatlakozó országban továbbra is az adminisztráció gyenge pontjai jelentik a legfőbb kihívást az ISPA 2005-ös végrehajtásával kapcsolatban. Bár a Bizottság 2005-ös ellenőrző látogatásai mutattak némi előrehaladást az ISPA végrehajtó szervei tekintetében, a személyzet, a közbeszerzés és a pénzügyi irányítás kulcsterületein elért eredmények folyamatos ellenőrzést és további fejlesztést igényelnek. Több esetben a projektek végrehajtása során előforduló késések a kezdeti tervekhez képest több mint két évre elhúzódtak. A Bizottság számos alkalommal szorgalmazta a nemzeti hatóságnál, hogy az ajánlatkérők és – a környezetvédelmi ágazatban – a végső kedvezményezettek proaktív hozzáállást tanúsítva vállaljanak tényleges felelősséget a projektciklus különböző szakaszaiért, és erősítsék meg a projekt résztvevői közötti koordinációt.

Horvátországban az első két, 2005 decemberében jóváhagyott projekt végrehajtása még nem kezdődött meg.

5.2. Pénzügyi irányítás és ellenőrzés – beleértve az EDIS-t

Az ISPA a pénzügyi irányításra és ellenőrzésre – beleértve a szabálytalanságok kezelését – vonatkozó fő követelményei közel állnak a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok esetében alkalmazandó követelményekhez. Olyan belső pénzügyi ellenőrzési rendszerek és eljárások létrehozására vonatkoznak, amelyek képesek biztosítani a közbeszerzési eljárások átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes voltát, a feltüntetett kiadások pontosságát, a megfelelő belső ellenőrzési kapacitást, a kívánalmakat kielégítő eseménynaplókat és a szabálytalanságok megfelelő kezelését.

2005-ben a *Bulgáriában és Romániában* végzett ellenőrzési tevékenység 8 ellenőrző látogatást foglalt magában, amelyek nagyrészt a cselekvési tervek végrehajtásának, a nemzeti a hatóságokkal 2004-ben egyeztetett határidők betartásának, illetve a kiterjesztett decentralizáció (EDIS) tekintetében elért előrehaladásnak a helyszínen történő, szoros figyelemmel kísérésére összpontosultak, mely utóbbi befejezése után a Bizottság mentesülhet a ajánlatkérés és szerződéskötés előzetes ellenőrzése alól.

Románia esetében a meglévő rendszerek biztonsági foka a 2004-ben tapasztalt szinthez képest igen radikálisan emelkedett. A valamennyi ISPA végrehajtó szerv EDIS-akkreditációjára irányuló kérelem 2006 elején érkezett a Bizottsághoz. A végső ellenőrzést követően az ISPA EDIS átadására valamennyi szerv esetében 2006 júniusában került sor.

Bulgáriában, miután 2005-ben jelentős erőfeszítéseket tettek az irányítási és ellenőrzési rendszerekben feltárt hiányosságok pótlására, az EDIS-folyamat végül folytatódott. A valamennyi ISPA végrehajtó szerv EDIS-akkreditációjára irányuló kérelem 2006 áprilisának végén érkezett a Bizottsághoz, azt jelenleg a Bizottság szolgálatai értékelik. Mindazonáltal két komoly probléma továbbra is fennáll: a közbeszerzés, illetve a megfelelő képesítéssel és tapasztalattal rendelkező személyzet problémája. Annak ellenére, hogy a közbeszerzést az EK-küldöttség szorosan

figyelemmel kíséri, az ISPA tapasztalata az, hogy e téren gyakoriak a panaszok, az állítólagos jogsértések stb.

A szóban forgó országokban számos projektellenőrzést is végeztek, amelyek fő megállapításai általában a rendszerellenőrzések során tapasztalt hiányosságokat erősítették meg, nevezetesen az ajánlatkérési és szerződéskötési dossziék elégtelen minőségét, a közbeszerzési folyamat szabálytalan eljárásait, a kiadásigazoló nyilatkozatok fokozottabb ellenőrzésének szükségességét, a nem támogatható költségek igazolását, a (megfelelő) kiegészítő dokumentumok hiányát és a nyilvánosságra és tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségek hiányos betartását. Ugyancsak visszatérő probléma, mint fent már említették, a képesítéssel és tapasztalatokkal rendelkező személyzet hiánya, beleértve annak nagymértékű cserélődését. Mivel ez a helyzet várhatóan komoly akadályt jelent a jövőbeli Kohéziós és Strukturális Alapok hatékony felhasználásának útjában is, az e téren történő előrehaladás szoros nyomon követését biztosítani fogják.

A horvát hatóságok a maguk részéről erőfeszítéseket tettek a Decentralizált Végrehajtási Rendszer (DIS) a PHARE-hoz és az ISPA vonatkozásában történő bevezetésének előkészítéséért. Ez lehetővé tette a Bizottság számára, hogy 2006 februárjában átadja az ISPA decentralizált irányítását (ennél fogva az EK-küldöttség továbbra is végez előzetes ellenőrzéseket).

5.3. 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 eljárást indítson. Az EDIS összes szakaszában végrehajtott ellenőrzési körök célja, hogy meghatározzák a felügyeleti és ellenőrzési rendszer felállításában jelentkező hiányosságokat, továbbá hogy megbizonyosodjanak arról: végrehajtották-e az ajánlásokat, és pótolták-e a hiányosságokat.

5.4. Az Európai Számvevőszék megállapításai

A Számvevőszék a *2004-es pénzügyi évről szóló éves jelentésében* leírt átfogó véleménye a csatlakozás előtti eszközökről az volt, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek alapvetően megfelelőek voltak és működtek a gyakorlatban, noha a végrehajtó szervek szintjén továbbra is állnak fenn kockázatok. E véleményt megerősítette a 2005-ös ISPA-tevékenységek részleges felülvizsgálata, amelynek eredményeképpen a Számvevőszék azt javasolta, hogy a Bizottság szorosan kövessen nyomon a szóban forgó rendszereket.

5.5. A társfinanszírozásban részt vevő partnerek – az EBB, az EBRD és a Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

E hitelintézményekkel – a projekt-előkészítés és -végrehajtás terén meglévő szakértelmükre tekintettel – a Bizottság rendszeresen tartotta a kapcsolatot, és amennyiben lehetséges volt, közös projektazonosítási és értékelési küldetéseket szervezett olyan projektek esetében, amelyekhez hitelfinanszírozást terveztek. 2005-ben az EBB két projekthez, az EBRD 6 projekthez, a KfW pedig szintén 6 projekthez nyújtott hitelt.

6. A KÖZÖSSÉGI POLITIKÁKHOZ VALÓ HOZZÁJÁRULÁS

6.1. Közbeszerzés

A kedvezményezett csatlakozó országok egyik legnagyobb kihívásának a megbízható, tisztességes és átlátható közbeszerzés jogi követelményeinek a gyakorlati útmutató szerinti teljesítése bizonyult. Ez abból következik, hogy a személyzet képezése ezekben az országokban nem mindig éri el a komplex infrastrukturális projektek irányításához szükséges szintet, különösen az ajánlatkérés és a szerződéskötés tekintetében. Az e téren tapasztalt nehézségek miatt a Bizottság sok erőfeszítést tett a technikai segítségnyújtási tevékenységek fejlesztésére, amelyek a kedvezményezettek közbeszerzési képességeinek, rendszereinek és eljárásainak megerősítésére irányultak. Egyebek között folytatta a különböző szemináriumok és képzések szervezését, beleértve a kézikönyvek és gyakorlati útmutatók terjesztését.

6.2. 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) előírászerű végrehajtása terén, beleértve a nyilvános konzultációhoz kapcsolódó szempontokat is. Ezen országoknak ugyanakkor kezelniük kell a környezetvédelmi hatóságok a megfelelő finanszírozás és személyzet megszerzésével kapcsolatos nehézségeihez fűződő problémáit, továbbá a politikák és a stratégiai tervezés közötti koordináció hiányát is.

6.3. Közlekedéspolitikai

A kedvezményezett országoknak – Bulgária és Románia esetében – 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 hat Bulgária, Horvátország 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 (*Igoumenitsa/Pátra-Athén-Szófia-Budapest autópályatengely, Rajna/Maas (Meuse)-Majna-Duna folyami csatorna és Athén-Szófia-Budapest-Bécs-Prága-Nürnberg/Drezda vasúti tengely*), egy pedig Horvátországot (*Lyon-Trieszt-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budapest-ukrán határ vasúti tengely*).

7. AZ ELŐCSATLAKOZÁSI ESZKÖZÖK KÖZÖTTI KOORDINÁCIÓ

Amint azt a koordinációról szóló rendelet előírja, a Bizottság szoros koordinációt biztosít a három előcsatlakozási eszköz, a PHARE, a SAPARD és az ISPA között. A rendelet pontosan meghatározza azon területeket, amelyek számára mindegyik eszköz nyújt támogatást, a lehető legkisebbre csökkentve ezáltal a különböző eszközök közötti átfedés lehetőségét.

A PHARE irányítóbizottsága szoros koordinációt biztosít a három előcsatlakozási eszköz között, a további összehangolás pedig a (PHARE) közös ellenőrző bizottsága, a szolgálatközi koordinációs bizottság és a kedvezményezett országokban lévő EK-küldöttségekkel való időszakos találkozók révén valósul meg.