

## Az ISPA négy éve: az előcsatlakozástól a kohézióig

Írta: Willem Kuypers <sup>(1)</sup>

**Az azonos koncepcióra épülő ISPA előcsatlakozási pénzügyi eszköz sok jellemzőjében közös a Kohéziós Alappal. 2000-ben történt bevezetése óta több mint 300 környezetvédelmi és közlekedési nagyberuházást támogatott a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban.**



Az 1997. decemberi luxembourgi Európai Tanács a 2000 és 2006 közötti időszakra három pénzügyi alapon (PHARE, ISPA, SAPARD) nyugvó előcsatlakozási stratégiát fogadott el. Ennek egyike az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze (Instrument Structurel de Pré-Adhésion, ISPA), célja pedig az volt, hogy az uniós prioritásokkal összhangban támogatást nyújtson a közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztésére a tíz közép- és kelet-európai tagjelölt országban <sup>(2)</sup>. Évente több mint 1 milliárd euró <sup>(3)</sup> költségvetéssel rendelkezik, amelyet a népesség, a terület és az egy főre jutó GDP alapján osztanak el ezen országok között. Most, négy évvel az ISPA bevezetése után 7 milliárd euró támogatást juttattak több mint 11,6 milliárd euró befektetési érték számára.

2000 és 2003 között több mint 200 környezetvédelmi projekt kapott támogatást alapvetően a vízellátás, csatornázás, szennyvízkezelés és hulladékkezelés területén. A környezetvédelem fokozása mellett ez segítette a csatlakozó és tagjelölt országoknak, hogy megerősítsék a legfontosabb környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásához szükséges tájékozottságot és közigazgatási kapacitást, és szükség esetén felgyorsítsák az ágazat reformját.

A közlekedési szektorban az ISPA támogatta a jövőbeni transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) fejlesztését. Támogatta a tagjelölt országok nemzeti hálózatai közötti, valamint e hálózatok és az Unió hálózatai közötti összeköttetést és kölcsönös illeszkedést. Ennek keretében előbbséget kapott 100 infrastrukturális projekt a páneuró-

<sup>(1)</sup> Földrajzi előadó, Regionális Politikai Főigazgatóság, Európai Bizottság.

<sup>(2)</sup> Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

<sup>(3)</sup> 1999-es árákon.

pai közlekedési folyosók mentén – a határon átnyúló infrastruktúrákat is ideértve –, köztük vasúti, közúti, repülőtéri, közlekedésszolgáltató rendszerekkel kapcsolatos stb. projektek.

Az ISPA pénzalapjait kezdetektől fogva egyenlően osztották fel a környezetvédelmi és a közlekedési ágazat között, és az utóbbin belül a vasút elsőbbséget kapott mint a közúttal szemben fenntarthatóbb közlekedési mód.

A tőkebefektetések finanszírozása mellett különböző formában nyújtottak technikai jellegű segítséget, összesen mintegy 200 millió euró értékben. Ezeket olyan területekre összpontosították, ahol a tagjelölt országok nehézségekkel néztek szembe a kötelező szabványok megvalósításában. Javították az intézményeknek a projektek előkészítésével és végrehajtásával, a környezetvédelmi politika végrehajtásával és megerősítésével kapcsolatos képességét, és előmozdították mind a decentralizált beszerzést, mind a pénzügyi igazgatást. Több rendszeraudit történt az országok pénzügyi igazgatási és ellenőrzési rendszereinek értékelése és fejlesztése érdekében.

A beavatkozások általános célja az volt, hogy megismertessék az „ISPA-országokat” az EU finanszírozási elveivel, felkészítsék őket az EU strukturális alapjainak a csatlakozást követő helyes kezelésére, különös tekintettel a Kohéziós Alap pénzeszközeire.

## A befektetések programozása és támogatása

A projekteknek összhangban kellett lenniük a nemzeti szinten definiált ágazati stratégiákkal. E stratégiák állapították meg a középtávú befektetési prioritásokat és a projektek kiválasztási kritériumait mindkét ágazat esetében.

A projektek költsége nem lehetett kisebb, mint 5 millió euró, de csoportosíthatók voltak, ha azonos funkcionális, földrajzi és gazdasági célokat követtek. A finanszírozott projektek átlagos nagysága 33 millió euró volt, néhány nagyléptékű, például egy 340 millió eurós vasút-villamosítási és fejlesztési beruházással és egy 288 millió eurós vízminőség-javítási projekttel; mindkettő Lengyelországban történt.

A Bizottság felmérte az egyes projektek alkalmazásának műszaki, gazdasági és pénzügyi érdekeit. Szükség esetén ez külső szakértők bevonásával történt, ami nemzetközi intézmények, például az Európai Befektetési Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank – az ISPA-támogatások kölcsönfinanszírozással való kiegészítésében elsőbbséget élvező partnerek – szakértelmét is magában foglalta.

A támogatás odaítélésével kapcsolatos döntés előtt a Bizottság konzultált az ISPA Igazgatási Bizottságával, amely az EU 15 tagállamának képviselőiből állt. A támogatás mértéke projektenként eltérő volt, számos feltételtől és követelménytől függően. Az elfogadható felső határ a támogatható befektetési költség 75%-a, az átlagos támogatási arány 65% volt.

## Tanulás a gyakorlatból

Minden infrastrukturális beruházás esetében a projekt előkészítésének minősége határozza meg a munkák tende-

retetéséhez és a munkálatok megindításához szükséges átfutási időt. Minél jobban készítették elő a projekt minden összetevőjét, annál könnyebben és gyorsabban lehetett megkötni a szerződéseket és kifizetni a támogatásokat. Egyértelmű azonban, hogy az ilyen jellegű szakértelmet nem lehetett egyik napról a másikra megszerezni, hanem fokozatosan kellett kiépíteni. Ez különösen igaz akkor, ha a projektek kedvezményezettjei nem ismerik sem a nemzetközi műszaki szabványokat, sem pedig azokat a beszerzési szabályokat és eljárásokat, amelyeknek szavatolniuk kell az egyenlő hozzáférést, a méltányos elbánást és az átláthatóságot a jogosult cégek és egyének esetében.

Emiatt az ISPA végrehajtása olyan rendszeren keresztül történt, amelynek segítségével a Bizottság küldöttségei a kedvezményezett országokban előzetesen ellenőrizték a tender- és szerződéses dokumentumokat (előzetes jóváhagyás). Mivel a közbeszerzés esetében a jogi követelmények teljesítése jelentős kihívásnak bizonyult, a Bizottság különféle technikai jellegű segítségeket nyújtott annak érdekében, hogy javítsák a jogosultak beszerzési képességeit.

## Munka a siker érdekében

Az ISPA-projektek előrehaladását, valamint igazgatásának és végrehajtásának hatékonyságát többféle módon mérték: rendszeres találkozókkal, a végrehajtó testület monitoring-jelentéseivel, a segítségnyújtás auditálásával és a Bizottság által szervezett látogatásokkal. A formális monitoringtevékenység az ISPA Támogatásfelügyeleti Bizottságának találkozóin történt, amelyeket a kedvezményezett országok mindegyikében évente kétszer tartottak. Hasonlóképpen, a Bizottság küldöttségei fontos szerepet játszottak az ISPA-intézkedések napi igazgatásában és végrehajtásában.

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a legtöbb kedvezményezett ország jelentős előrehaladást tett az ISPA-alapok igazgatását és végrehajtását érintő gyakorlati képességekben. Egyre jobban sikerült betartaniuk az EU kohéziós politikájának hagyományos pénzügyi eszközeire – azaz a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra – vonatkozó szabványokat és eljárásokat.

Sőt, keményen dolgoztak azért, hogy olyan pénzügyi felügyeleti és ellenőrzési rendszereket hozzanak létre az uniós támogatások számára, amelyek a helyes ellenőrzési rendszerek koncepciója terén néha fejlettebbek, mint a tizenötök tagállamaiban lévőek. Ez a programozásért, a végrehajtásért, a pénzügyi igazgatásért és ellenőrzésért felelős hatóságok támogatásában mutatott bizottsági fellépések eredményességét bizonyítja.

Ennek ellenére maradtak olyan nehézségek, amelyekkel a jövőben tovább kell foglalkozni, ha valóban eredményes és megbízható igazgatási és ellenőrzési rendszereket kívánunk megvalósítani. Például egyes országok még mindig nem biztosítanak elegendő pénzügyi és emberi erőforrást az EU által finanszírozott intézkedések tervezésére, előkészítésére és kezelésére. Az egyik fontos példa a környezetvédelmi ágazat, ahol az alacsony fizetések miatt meglehetősen gyakori a köztisztviselők fluktuációja. A személyzet



Az ISPA segítségével megvalósult szennyvíztisztító Szlovéniában

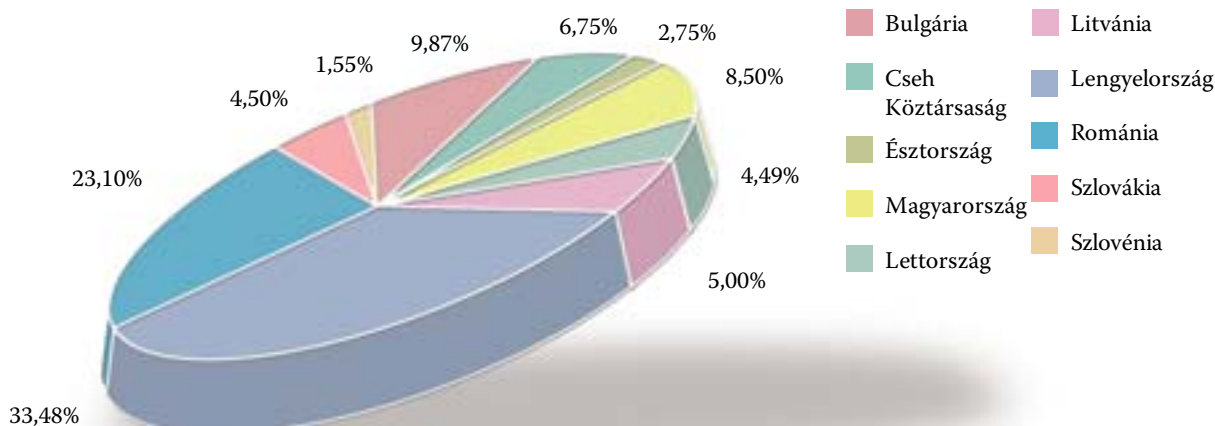
képzettsége sem mindig éri el az összetett infrastrukturális projektek igazgatásához szükséges mértéket, különösen a már korábban említett tendereztetés és szerződéskötés tekintetében.

### Az ISPA-tól a Kohéziós Alapig

2004. május 1-jén az ISPA hivatalosan megszűnt létezni a nyolc új, kelet- és közép-európai tagállam esetében. Ehelyett – mivel az egy főre jutó GDP-jük az uniós átlag 90%-a alatt marad – mindegyikük jogosulttá vált a Kohéziós Alapra. Az Alap az EU kohéziós politikájának azon pénzügyi eszköze, amelyen az ISPA alapult, és amely a környezetvédelmi és a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja. A folyamatban lévő ISPA-projektek átalakultak a Kohéziós Alap projektjeivé, és ezen Alap szabályai szerint fejeződnek be. A koppenhágai Európai Tanács 2002. decemberi határozata értelmében Bulgária és Románia továbbra is jogosult az ISPA-ra, és 2006-ig fokozatosan növekvő előirányzatokból részesül.

A Kohéziós Alap keretében az új, kelet- és közép-európai tagállamok előirányzatai több mint háromszorosukra növekednek: az ISPA alatti évi 0,75 milliárd euróról évi 2,8 milliárd euróra a 2004 és 2006 közötti időszakban. A megnövelt költségvetés jelentős részét az ISPA alapján 2004. január előtt jóváhagyott, folyamatban lévő projektek kapják. Ennek ellenére új befektetéseket kell beazonosítani és előkészíteni az Alap költségvetésének felszívását szavatoló projektek biztosítása érdekében. Hasonló erőfeszítéseket követelnek meg Bulgáriától és Romániától az ISPA esetében.

### Az ISPA országokénti megoszlása (kötelezettségvállalások 2000 és 2003 között)





## Környezetvédelem és közlekedés: jövőbeni kihívások

**Az ISPA felgyorsította az ágazati reformokat és a kulcsfontosságú infrastruktúra megvalósítását a környezetvédelemben és a közlekedésben, de még mindig hatalmas befektetésekre van szükség az EU-szabványokhoz való teljes konvergencia eléréséhez.**

Kétségtelenül minden tagjelölt országban – pontosabban az új tagállamokban, valamint Bulgáriában és Romániában – jelentős előrehaladás történt a környezetvédelemben. Az elmúlt évtizedben javult a környezet állapota, különös tekintettel a levegő- és vízszennyezés csökkenésére. A fő légszennyező anyagok 60–80%-kal, a mérgező fémek 50%-kal, míg a víz szerves anyaggal való szennyezése egyenesen 80%-kal csökkent. Az 1990-es évek eleje óta megduplázódott azoknak a háztartásoknak és egyéb létesítményeknek a száma, amelyeknek a szennyvize szennyvíztisztítóba kerül. A becslések szerint azonban az EU környezetvédelmi vívmányainak teljes megvalósításához az új tagállamoknak átlagosan a GDP-jük 2-3%-át kell környezetvédelemre költeniük az elkövetkező években. Mivel a jelenlegi ráfordítás általában elmarad a célkitűzéstől, a Kohéziós Alap és az ERFA jelentős szerepet játszhat e hiányosság leküzdésében. A becslések szerint a jelenlegi költségvetési időszak 2006-ban bekövetkező végéig az EU fokozódó környezetvédelmi támogatása – mintegy 8 milliárd euró – a befektetési igényeknek hozzávetőleg 10%-át képviseli majd.

A közlekedés vonatkozásában a Tanács és a Parlament 2004 áprilisában új közösségi iránymutatásokat fogadott el a kibővített Európa transzeurópai közlekedési hálózatának fejlesztése érdekében (TEN-T-iránymutatások). Ennek része egy harminc prioritási projektből álló lista, amelyeket 2020-ig meg kell valósítani. Közülük kilenc az új tagállamokat is érintő tengelyekkel kapcsolatos. A projektek célja a modális váltás és a fenntarthatóbb megoldási minták biztosítása a vasúti és a vízi közlekedésre való összpontosítás révén. Ehhez hasonlóan jelen vannak határon átnyúló projektek is, mivel általában ezeket a legnehezebb végrehajtani.

A projektek becsült végrehajtási költsége körülbelül 225 milliárd euró. A transzeurópai közlekedési hálózat kiépítésének teljes becsült költsége 600 milliárd euró, ideértve az általános érdeklődésre számot tartó, de prioritási projektként nem azonosított beruházásokat is. Az új tagállamokban 2015-ig 90 milliárd euró befektetésére lesz szükség a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére. A kohéziós politika pénzügyi eszközei ismét kulcsszerepet kapnak az ilyen – infrastruktúrát támogató – finanszírozásban.



A vízülepítés megfigyelése az ISPA által finanszírozott szennyvíztisztító telepen