



EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 5

2013

KAS ELi ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA
VAHENDEID KASUTATI **TEEDE** EHITAMISEL
OTSTARBEKALT?



Eriaruanne nr 5 // 2013

KAS ELi ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA VAHENDEID KASUTATI TEEDE EHITAMISEL OTSTARBEKALT?

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

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 5 // 2013

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

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2013

ISBN 978-92-9241-272-2
doi:10.2865/73099

© Euroopa Liit, 2013
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

MÕISTED JA LÜHENDID

I–VI KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1–5 SISSEJUHATUS

1–5 ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA VAHENDID JA INVESTEERIMINE TEEPROJEKTIDESSE

6–9 AUDITI ULATUS

10–50 TÄHELEPANEKUD

10–21 AUDITEERITUD TEEPROJEKTIDEGA SAAVUTATI SOOVITUD TULEMUSED OSALISELT

11–12 TEEPROJEKTIDELE SEATI EESMÄRGID ...

13 ... AGA NENDE MÕJU MAJANDUSE ARENGULE EI OLNUD VÕIMALIK HINNATA ...

14–18 ... JA NENDEGA EI SAAVUTATUD KAVANDATUD INVESTEERINGUTASUVUST ...

19–21 ... KUID PARANDATI SELGELT LIIKLUSOHUTUST JA AIDATI LÜHENDADA SÕIDUAEGA

22–50 TEEDE LÄBILASKEVÕIMET OLEKS SAANUD SUURENDADA VÄIKSEMATE KULUDEGA

23–26 ERINEVAD VÕIMALUSED TEEDE HINNA VÕRDLEMISEKS

27–30 TEEPROJEKTID KASUTASID MAJANDUSLIKULT KÕIGE SÄÄSTLIKUMAT TEEKORIDORI

31 LIIKLUSPROGNOOSID EI OLNUD KOOSKÕLAS TEGELIKU TEEKASUTUSEGA

32–34 TEATUD PROJEKTID ON KASUTAJATE ARVU KOHTA KULUKAD

- 35–37 I KLASSI MAANTEEDE EHTAMINE OLI KIIRTEEDEST SELGELT ODAVAM
- 38–40 KÕIK AUDITEERITUD PROJEKTID EI SAAVUTANUD PARIMAT VÕIMALIKKU HINDA
- 41–44 TEE-ELEMENTIDE JA SILLAPLAATIDE HINNAERINEVUSED OLID SUURED
- 45–50 11 AUDITEERITUD PROJEKTI ÜLEKULU OLI ROHKEM KUI 20%

51–55 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA. ÜLEVAADE AUDITEERITUD PROJEKTIDEST

II LISA. AUDITEERITUD PROJEKTIDE KOGUMAKSUMUSE, EHTAMISE KOGUKULU JA TEEKATTE EHTUSKULUDE VÕRDLUS 1000 m² KOHTA (EURODES)

KOMISJONI VASTUSED

MÕISTED JA LÜHENDID

Aasta keskmine liiklustihedus päevas: kõige sagedamini kasutatav liiklustiheduse mõõtmise meetod. Näitaja mõõdab 24 tunni jooksul mõõtmispunkti ületanud sõidukite keskmist arvu, võttes arvesse kõrg- ja madalhooaegu aasta lõikes.

ERFi suurprojekt: Euroopa Regionaalarengu Fondist kaasrahastatav projekt, mille rahastamiskõlblik kogukulu on üle 50 miljoni euro.

Hoonestamata alade projektid: projektid, mis on rajatud linna või maapiirkonda arendamata maale, mida kasutatakse põllumajanduslikul otstarbel, maastikuarhitektuuris või mis on jäetud looduse hoolde. Renoveerimine võib vahel hõlmata hoonestamata alade elemente, näiteks olemasolevale teele sõidutee lisamisel.



Kiirtee: spetsiaalselt mootorsõidukite liikluseks kavandatud ja ehitatud tee, mis ei teeninda teega külgnevaid valdusi ning:

- i) kus on (v.a erikohtades või ajutiselt) kummagi sõidusuuna jaoks eraldi sõiduteed, mis on teineteisest eraldatud eraldusribaga, mis ei ole ette nähtud liikluseks, või erandjuhtudel muude vahenditega;
- ii) kus ei ole samal tasandil ristumisi tee, raudtee, trammitee ega jalgteega ning
- iii) mis on tähistatud kiirteemärkidega.

Riigihange matemaatilist valemist kasutades: hankemenetlus, mis on kavandatud kõrvaldama põhjendamatult madala hinnaga pakkumused. Matemaatilise valemiga arvutatakse välja hinnapiirid, millest allapoole jäävad pakkumused jäetakse edasisest hindamisest kõrvale.

Teekoridor: tee kulgemine üle mitme horisontaalsete puutuja ja mööda käänakuid.



I klassi maantee: vaid mootorsõidukite liikluseks ettenähtud tee, millele pääseb üksnes eritasandiliste või reguleeritud ristmike kaudu ning:

- i) mille sõiduteel on peatumine ja parkimine keelatud;
- ii) kus ei ole samal tasandil ristumisi raudtee, trammitee ega jalgteega ning
- iii) kus on enamasti vähemalt neli sõidurada. Tavapärane kiiruspiirang I klassi maanteel on 110 km/h.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Ajavahemikuks 2000–2013 eraldas EL ERFist ja Ühtekuuluvusfondist ligi 65 miljardit eurot teede ehitamise ja renoveerimise kaasrahastamisele.

II.

Kontrollikoda auditeeris 24 Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi teeprojekti Saksamaal, Kreekas, Poolas ja Hispaanias, et hinnata, kas nende eesmärgid saavutati mõistlike kuludega. Auditeeritud projektide kogumaksumus ületas 3 miljardit eurot.

III.

Kontrollikoda leidis, et teeprojektide kavandatud tulemused ja eesmärgid saavutati osaliselt. Ennekõike võimaldasid kõik auditeeritud projektid säästa sõiduaega ja parandada liiklusohutust. Siiski ei saavutanud teatud projektid tasuvusanalüüsid prognoositud oodatud investeeringutasuvust. Projektide elluviimisel saavutatud täiendavat majanduslikku arengut oli võimatu hinnata mõõdetavate näitajate puudumise tõttu.

IV.

Lisaks leidis kontrollikoda, et projektide kulutõhususe tagamisele ei pööratud piisavat tähelepanu. Enamikku auditeeritud projektidest mõjutasid ebatäpsed liiklusprognoosid. Valitud teeliik ei sobinud kõige paremini sellel kulgeva liiklustiheduse jaoks. Toetusesaajad eelistasid kiirteid isegi lõikudel, kus liiklusvajadusi oleksid rahuldanud I klassi maanteed. Esialgse kavaga võrreldes kasvasid kulud keskmiselt 23% ja tähtaegu ületati keskmiselt üheksa kuud või 41% võrreldes ehituslepingutes kokku lepitud esialgsete lõpptähtaegadega.

V.

Teekatte ehituskulu oli madalaim Saksamaal auditeeritud projektidel, millele järgnesid Kreeka, Hispaania ja Poola projektid. Maksumus kasutaja kohta oli madalaim Saksamaal ning kõrgeim Hispaanias. Mõni kasutatud riigihangete meetod ei võimaldanud kulude optimeerimist.

VI.

Kontrollikoja soovitused:

- a) komisjon peaks uurima teekatte ehituskulude erinevusi liikmesriigiti, et määrata kindlaks hinna erinevuse põhjused ja tagada parimate tavade rakendamine tulevikus;
- b) teeprojektide ELi-poolne kaasrahastamine peaks sõltuma selgete eesmärkide olemasolust, millele on lisatud sõiduaja säästmise, liiklusohutuse suurendamise, läbilaskevõime parandamise ja majandusliku mõju näitajad. Kaasrahastamine peaks sõltuma põhjendatud kulutõhusate tehniliste lahenduste kasutamisest, mis võtaksid arvesse parimaid tavasid, ning liikmesriikide võetud sammudest eesmärgiga tagada rahvusvaheline konkurents riiklikel ja/või piirkondlikel ehitusturgudel, keskendudes kõige soodsamaid pakkumusi väljavalivatele hankesüsteemidele;
- c) komisjon peaks edendama riiklike maanteeametite vaheliste parimate tavade jagamist seoses usaldusväärsetele liiklusprognoosidele tuginevate optimaalsete tehniliste lahendustega;
- d) komisjon peaks kaaluma kogu Euroopa Liitu hõlmava ühikuhinna andmebaasi loomist uute projektide eelarvestusi koostavate inseneride jaoks, et aidata toetusesaajatel alandada hangete hindu.

SISSEJUHATUS

ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA VAHENDID JA INVESTEERIMINE TEEPROJEKTIDESSE

1. Ühenduste edendamine on äärmiselt oluline liikmesriikide ja/või piirkondade majanduse, ühtekuuluvuse ja konkurentsivõime tugevdamiseks. Teedevõrgu parandamine on oluline tegur inimeste ja kaupade liikuvuse edendamiseks ning seeläbi majanduskasvuks vajalike tingimuste loomiseks.
2. Kuna teedesse investeerimist rahastatakse ühtekuuluvuspoliitika vahenditest, toimub eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega. Komisjon annab ühtekuuluvuspoliitika raames välja rakenduskavade koostamise suuniseid. Programmitöö perioodi alguses peab komisjon läbirääkimisi ja kinnitab liikmesriikide esitatud eraldiseisvad rakenduskavad. Samuti on komisjoni ülesanne teostada liikmesriikides järelevalvet haldus- ja kontrollisüsteemide loomise ning toimimise üle. Hiljem on tema põhiülesandeks rakenduskavade rakendamise järelevalve, aga ta ei osale üksikute projektide igapäevases haldamises. Liikmesriigid esitavad komisjonile rakendamise aastaaruanded ja komisjon osaleb seirekomisjonide töös¹. Komisjonil lasub lõppvastutus eelarve täitmise eest².
3. Iga liikmesriik otsustab ise, millised korraldusasutused osalevad teede ELi kaasrahastamise haldamises, sest teid puudutavate kuludega võidakse tegeleda kõigil valitsemistasanditel, sealhulgas transpordiministeeriumide, riiklike või piirkondlike maanteeametite, piirkondlike haldusasutuste, maakondade haldusasutuste ja kohalike omavalitsuste tasandil.
4. Liikmesriikides rahastatakse infrastruktuuriinvesteeringuid peamiselt liikmesriikide enda vahenditest. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) arvutas välja, et ELi liikmesriigid eraldasid ainsuüksi 2010. aastal teedesse investeerimiseks 66 miljardit eurot³. Viimase kahe programmi-
töö perioodi vältel eraldas EL ühtekuuluvuspoliitika fondide ja TEN-T⁴ projektide kaudu teedesse investeerimiseks ligi 4,9 miljardit eurot aastas. Kõige suurema ühtekuuluvuspoliitika vahendite osakaaluga liikmesriikides on enamik teeprojektidest ELi kaasrahastatud⁵.

¹ Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25).

² Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõige 1 (ELT C 326, 26.10.2012, lk 13) ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317 (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47).

³ OECD rahvusvahelise transpordifoorumi statistika „Teede infrastruktuuri tehtud investeeringute kogusumma“, <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>.

⁴ TEN-T – üleeuroopalise transpordivõrgu rahastu, mida haldab TEN-T Rakendusamet.

⁵ Teeprojektide teised riigivälised rahastamisallikad on Euroopa Investeeringupanga ja Maailmapanga laenuid ning toetus TEN-T rahastamisvahenditest.

5. Ajavahemiku 2000–2013 kaheks programmitöö perioodiks on ühtekuuluvuspoliitika vahenditest teede ehituseks kavandatud kokku ligi 65 miljardit eurot⁶. Programmitöö perioodi 2000–2006 hindamise andmetel kaasrahastati nendest vahenditest peaaegu 8000 projekti, mille raames ehitati ligi 75 000 km⁷ teid⁸.

⁶ Auditeeritud projektide kogumaksumuse keskmine ELi kaasrahastamine oli 44%.

⁷ 75 000 km-st 12 744 km moodustasid uued ja 62 256 km renoveeritud teed.

⁸ Allikas: „Ajavahemiku 2000–2006 Euroopa Regionaalarengu Fondist kaasrahastatud ühtekuuluvuspoliitika programmide järelhindamine“, jaanuar 2010, Steer Davies Gleave, London (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp5a_final_report_summary.pdf).

TABEL 1

ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA VAHENDITEST TEEDELE KAVANDATUD KULUTUSED (MILJONITES EURODES)

2000–2006		2007–2013	
Ühtekuuluvusfond	4 629	Ühtekuuluvuspoliitika vahendid	
ERF	19 288		
Kulutused:			
Kiirteed	4 416	Kiirteed	4 577
Riiklikud teed	2 405	Kiirteed (TEN-T võrgu raames)	18 565
Piirkondlikud/kohalikud teed	2 908	Riiklikud teed	7 041
Teed (liik täpsustamata)	9 558	Piirkondlikud/kohalikud teed	10 581
KOKKU	23 917	KOKKU	40 764

Allikas: Euroopa Komisjon.

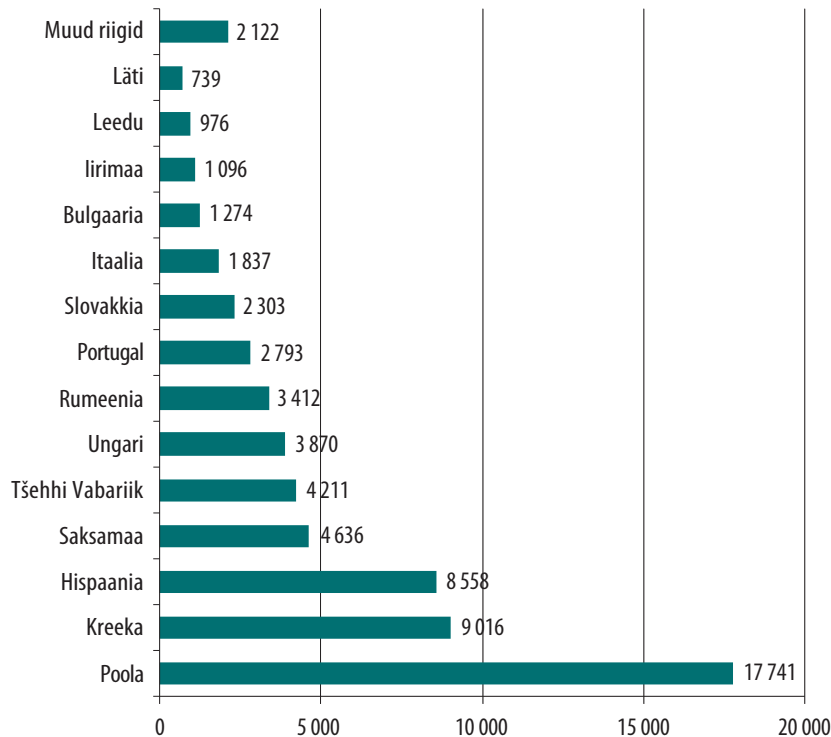
AUDITI ULATUS

6. Kontrollikoda viis läbi auditi, et hinnata põhiküsimusena: „Kas ELi ühtekuuluvuspoliitika vahenditest kaasrahastatud teede infrastruktuuri projektide eesmärgid saavutati mõistlike kuludega?” See jagati omakorda kaheks alaküsimuseks: i) „Kas auditeeritud teeprojektidega saavutati seatud eesmärgid?” ja ii) „Kas projektide haldamisel suudeti tagada mõistlik kulude suurus?”
7. Audit hõlmas Saksamaal (DE), Kreekas (EL), Poolas (PL) ja Hispaanias (ES) kaasrahastatud teeprojekte⁹. Neile neljale liikmesriigile on ajavahemikus 2000–2013 eraldatud kõige rohkem ühtekuuluvusfondide vahendeid (vt **joonis 1**), kokku ligi 62% kogu ELi teede kaasrahastamisest.

⁹ Selles valdkonnas on Euroopa Kontrollikoda juba koostanud aruandeid transpordi infrastruktuuri ELi kaasrahastamise kohta (vt eriaruanne nr 1/93 transpordi infrastruktuuri rahastamise kohta (EÜT C 69, 11.3.1993), eriaruanne nr 8/2010 „Üleeuroopaliste raudteetransporditelgede toimimise parandamine. Kas ELi investeeringud raudteeinfrastruktuuri on olnud mõjusad?” ja eriaruanne nr 4/2012 „Kas struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamine meresadamate infrastruktuuride kaasrahastamiseks on mõjus investeering?” (<http://eca.europa.eu>)).

JOONIS 1

AJAVAHEMIKUL 2000–2013 TEEDE KAASRAHASTAMISEKS KAVANDATUD ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA VAHENDITE JAOTUMINE RIIGITI (MILJONITES EURODES¹)



¹ Muud riigid on ülejäänud ELi liikmesriigid, välja arvatud Luksemburg ja Taani, mille kohta puuduvad teedega seoses tehtud kulutuste andmed. Allikas: komisjoni andmetele tuginevad kontrollikoja arvutused.

- 8.** Auditi käigus uuriti valimit, mis sisaldas kolme projekti iga nelja liikmesriigi kahest rakenduskavast, kus oli enim teedele raha ette nähtud. Valim sisaldas 24 projekti ja see pandi eelvalitud üldkogumi hulgast kokku juhuslikkuse alusel¹⁰. Audit käsitles kiirteid (kümme projekti), I klassi maanteid (kümme projekti) ja tavapäraseid kahe sõidurajaga maanteid (neli projekti). Auditeeritud projektide nimekiri koos nende sisu lühikirjeldusega on esitatud ***l lisas***.
- 9.** Auditiprotseduurid hõlmasid dokumentide läbivaatamist, intervjuusid auditeeritavatega, projektijuhtimissüsteemide analüüsi, eksperthinnanguid ning projektide väljundite ja tulemuste kohapealset kontrollimist.

¹⁰ Valikukriteeriumid olid järgmised: projekti kogukulu pidi ületama viis miljonit eurot, projektid pidid olema lõpule viidud ja liiklusele avatud ning hõlmama vähemalt üht silda. Pooled iga liikmesriigi projektidest pidid olema ERFi suurprojektid või Ühtekuuluvusfondi projektid.

TÄHELEPANEKUD

AUDITEERITUD TEEPROJEKTIDEGA SAAVUTATI SOOVITUD TULEMUSED OSALISELT

- 10.** Teeprojektide tulemuslikkuse analüüsimisel võttis kontrollikoda arvesse järgmisi kriteeriume:
- i) ranspordiinfrastruktuuri arengueesmärkide kindlaksmääramine;
 - ii) asjakohastele näitajatele tuginev mõõdetav mõju majanduse arengule;
 - iii) tehtud investeeringute majanduslik tasuvus;
 - iv) kvantitatiivse ja kvalitatiivse arengu saavutamine.

EESMÄRGID OLID TEEPROJEKTIDELE SEATUD ...

- 11.** Teeprojektidele seatud eesmärgid on tavaliselt seatud riiklike või piirkondlike majandusarengu eesmärkidega ja piirkondadevahelise transpordi vajadustega. Praktikas olid kõige levinumad eesmärgid lühendada sõiduaega, suurendada liiklusohutust, vähendada ummikuid ja saastet. Nende eesmärkide saavutamise viisid hõlmavad olemasoleva teedevõrgu läbilaskevõime ja kvaliteedi suurendamist kas uue alternatiivse ühenduse rajamise (kaheksa auditeeritud projekti hõlmasid ümbersõidu ehitamist) või teede põhjaliku renoveerimise kaudu (seitse auditeeritud projekti).
- 12.** 24 auditeeritud projektist 21 puhul olid eesmärgid seatud vastavalt oodatavatele tulemustele. Kolme projekti puhul ei viidud läbi vajaduste analüüsi ja nende rakendamisel tugineti otsustajate ühisele arusaamale olemasolevate ühenduste viletsast olukorrast.

... AGA NENDE MÕJU MAJANDUSE ARENGULE EI OLNUD VÕIMALIK HINNATA ...

- 13.** Kõikides ERFi suurprojektide või Ühtekuuluvusfondi projektide toetus- taotlustes¹¹ (üksteist auditeeritud projekti) ja veel kaheksas projektitaot- luses oli kirjeldatud üksikasjalikult oodatavat mõju majanduse arengule (näiteks uute töökohtade arv piirkonnas, töökohtade arvu kasv ehitus- ja hooldustööde tulemusel, potentsiaalne turismitegevus). Kuid asjakohaste näitajate puudumise tõttu (tegelik loodud töökohtade arv, lisandunud transiitliikluse osakaal, uute ettevõtete arv piirkonnas) keskendusid pro- jekti tulemusi käsitlevad aruanded rahaliste vahendite kasutamisele ja ehitatud füüsilistele objektidele, samas peaaegu esitamata teavet pro- jektide mõjust kohalikule majandusele või teekasutajate tegeliku kasu kohta. Selle tulemusel ei ole võimalik hinnata, kas rahastatud projektid avaldasid tegelikku oodatud majanduslikku mõju.

¹¹ Nende taotluste puhul otsustatakse Euroopa Komisjoni kaasrahastamine juhtumipõhiselt.

¹² Erandid olid tee DK43 Częstochowa linnas (PL), Keratea–Lavrio ja Thessaloníki–Kilkise teelõigud (EL), Jaraicejo (ES), tee L132 (DE).

... JA ENAMIKUGA NEIST EI SAAVUTATUD INVESTEERINGUTASUVUST KAVANDATUD MÄÄRAL ...

- 14.** 24 projektist 19¹² puhul viidi läbi majandusliku tasuvuse analüüs, et hin- nata, kas projektid tagavad piisava investeeringutasuvuse. Seejuures ka- sutati näitajaid, nagu majanduslik nüüdispuhasväärtus (ENPV), majan- duslik tulumäär (ERR) ning tulude ja kulude suhe (T : K) (tulude ja kulude kordaja oli kättesaadav 19 projekti puhul). Tulude ja kulude suhe sõltub projekti eeldatavast maksumusest ja tulevasest eeldatavast majandusli- kust kasust. Ülejäänud viie projekti puhul, mis ei olnud suurprojektid, ei pidanud korraldusasutused tasuvusanalüüsi oluliseks (näiteks Jaraicejo projekt (ES)) või puudusid liiklustiheduse prognoosid (näiteks Keratea– Lavrio projekt (EL)).
- 15.** ELi tasandil puuduvad ELi kaasrahastatavate teedesse tehtavate investee- ringute tulude ja kulude suhte miinimumnõuded. Komisjon on edasta- nud siiski kõikidele korraldusasutustele „Suurprojektide tasuvusanalüüsi juhendi“.

- 16.** 19 projektist, mille kohta oli võimalik saada teavet, täheldati 14 puhul oodatust väiksemat teekasutust¹³ (vt **joonis 3**). Auditeeritud ERFi suurprojektide ja Ühtekuuluvusfondi projektide keskmine maksumus osutus 26% suuremaks kui kulud, mida võeti arvesse teostatavusuuringutes,¹⁴ mistõttu muutusid investeeringud kavandatust majanduslikult palju vähem tasuvaks.
- 17.** Saksamaal auditeeritud kaks ERFi suurprojekti (A17 ja A20) liigitati föderaalsetes teedesse investeerimise kavas kiireloomuliseks. Pärast projektide lõpuleviimist teada saadud tegelike andmete põhjal arvutatud projektide tulude ja kulude suhet vaadates ei liigitu need kiireloomuliseks, sest ehituskulud suurenesid 50% (A17) või liiklustihedus osutus algselt prognoositust 50% väiksemaks (A20).
- 18.** Sarnane oli olukord Kreekas, kus toetustaotluse järgi oli E75/PATHE liikluskoridori ja auditeeritud teelõigu tulude ja kulude kordaja 3,1. Toetustaotluses esitatud prognoosi põhjal oli projekti kogumaksumus 278 miljonit eurot. Projekti tegelik maksumus oli 378 miljonit eurot. Kui kõik muud tegurid oleksid jäänud samaks, siis oleks lisakulu tõttu tulude ja kulude kordaja vähenenud nii, et see oleks olnud 2,3.

... KUID PARANDATI SELGELT LIIKLUSOHUTUST JA AIDATI LÜHENDADA SÕIDUAEGA

- 19.** Liiklusohutuse parandamine seati eesmärgiks kõikides projektitaotlustes. Kahe Hispaania ja ühe Kreeka kiirteeprojekti puhul oli ohutuse kasv eriti märgatav. Kiirtee A66 (ES) kahe auditeeritud projekti puhul sooviti saavutada eesmärk, et suremuskordaja ei ületaks 0,03 (surnud inimeste arv km kohta aastas) ja et vigastada saanud inimeste näitarv ei ületaks 1,14. Tegelik statistika näitas, et 2010. aastal oli suremuskordaja 0 ja vigastuste näitarv vaid 0,1. Projekt E75/PATHE (EL) vähendas ajavahemiku 2001–2010 keskmise surmade arvu (kuus) nullini. Teised head näited ohutuse suurendamisel olid projektid Czechochowa (PL) ja Lojas (ES) (vt **1. foto**), kus lahendati raudteeületuskohtadel toimunud pidevate liiklusõnnetuste probleem.
- 20.** Kontrollikoda uuris ka sõiduaja vähenemist nende 11 projekti puhul, kus selline eesmärk oli seatud ja/või kus oli olemas võrdleva kontrollimise võimalus. Kõik katsed tõestasid, et võrreldes alternatiivsete ühendustega võimaldasid ehitatud teelõigud säästa sõiduaega kuni 60%. Kõik projektid saavutasid toetustaotlustes kavandatud sõiduaja lühenemise.

¹³ Kättesaadava liiklusteabe võrdlevad analüüsid näitavad mõnes auditeeritud liikmesriigis 2011. aastal liiklustiheduse vähenemist kuni 20% võrreldes 2010. aastaga, kuigi varasematel aastatel seda ei esinenud. Saksamaal ja Poolas liiklustiheduses olulisi muutusi ei täheldatud.

¹⁴ Andmed viitavad auditeeritud projektide toetustaotluses esitatud eeldatud kogumaksumusele.



© Euroopa Kontrollikoda

1. foto. Uus sild Loja linnas (ES), mis lahendas teega samal tasapinnal asunud raudtee ületamise probleemi ja vähendas liiklusõnnetuste määra nullini.

¹⁵ A1, S8 ja S7 (PL); Thessaloníki–Kilkis ja Keratea–Lavrio (EL); S177 Pirna ja B104 (DE).

- 21.** Kuigi kõik auditeeritud projektid tõid kaasa sõiduaja vähenemise, ei suudetud seitsme projektiga¹⁵ saavutada sõiduaja vähenemise potentsiaali täielikult, sest transiitteede teised osad ei võimaldanud auditeeritud teelõikudele sarnast sõidukiirust, läbilaskevõimet ja ohutusstandardeid. Kaks neist (teelõigud A1 (PL) ja Thessaloníki–Kilkis (EL)) ühendatakse lähitulevikus sarnast liiki teedega (vajalikud projektid olid töös juba auditi ajal), kuid teistega on veel probleeme (üksikasjade kohta vt **selgitus**).

SELGITUS

KOLM JUHTUMIT, KUS SAANUKS TEHA TÄIENDUSI, ET SÕIDUAEGA VEELGI ENAM LÜHENDADA

- o S7 maantee (PL) renoveeritakse täielikult järgnevatel aastatel, aga auditi ajal oli see ühendatud liiklusvooga aeglustava teelõiguga, mis hõlmas samal tasapinnal asuvaid ülesõidukohti;
- o S8 (PL) oli neljarealine I klassi maantee, mille üks ots suubus tavapärasele kahe sõidurajaga maanteele ja muutis sõiduaja lühenemise I klassi maanteel peaaegu olematuks. Praegu ajakohastatakse S8 maanteed täies ulatuses Białystokist Wrocławini;
- o B104 maantee (DE) on teine lõik Schwerini põhjapoolsest ümbersõidust. Edasised osad sellest ümbersõidust ei ole veel valmis ehitatud.

TEEDE LÄBILASKEVÕIMET OLEKS SAANUD SUURENDADA VÄIKSEMATE KULUDEGA

- 22.** Selleks, et hinnata projektide kulusid, viis kontrollikoda läbi võrdlevaid analüüse, tuginedes kõige paremini võrreldavate ehitusmaterjalide ja tööde ühikuhinnale. Nende kulude analüüsimisel pöörati erilist tähelepanu projektijuhtimise tavadele (kavandamine, riigihanked ja rakendamine), mis on äärmiselt olulised projekti eesmärkide saavutamiseks võimalikult soodsa hinnaga. Kontrollikoda lähtus eeldusest, et projektid peaksid valmima lepingus märgitud tähtaja ja eelarve piires.

ERINEVAD VÕIMALUSED TEEDE HINNA VÕRDLEMISEKS

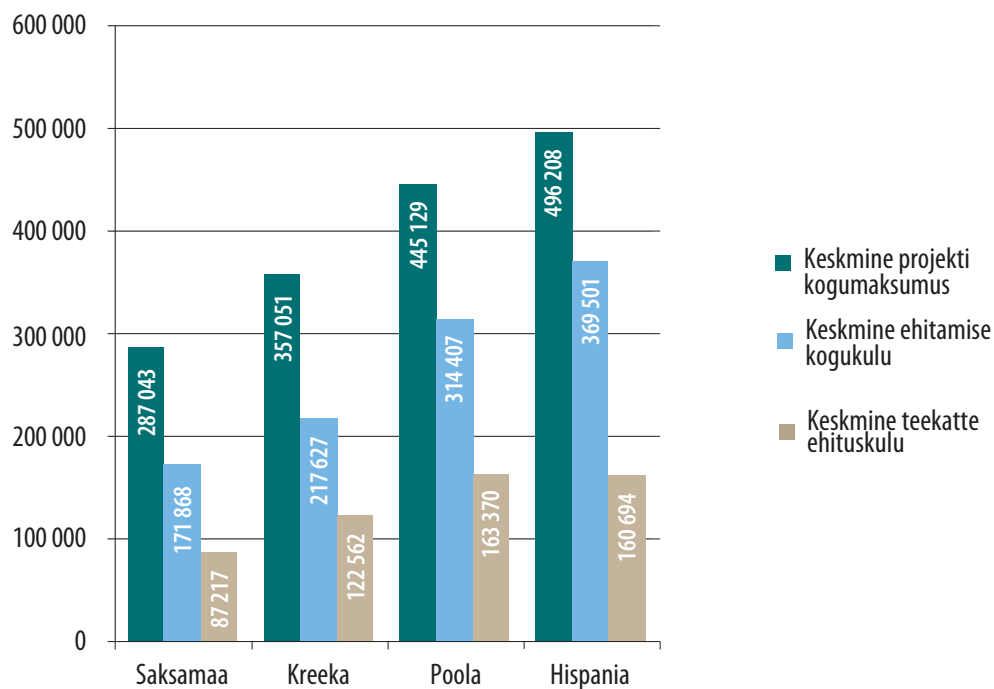
- 23.** Kontrollikoda võttis kõikide auditeeritud projektide puhul arvesse kolme kulukategooriat:
- projekti kogumaksumus – tee kilomeetri maksumust on lihtne välja arvutada, aga eraldiseisvaid projekte ei saa sel viisil õiglaselt võrrelda, sest geoloogilised ja looduslikud tingimused ning tööde liik võib projektiti erineda. Projekti kogumaksumuse andmeid saab kasutada siiski erinevate teeliikide analüüsimiseks, et võrrelda omavahel näiteks kiirtee ja I klassi maantee ehitamise maksumust;
 - ehitamise kogukulu – ehitamise kogukulu hõlmab kõiki materjale ja töid, mida vajatakse projekti valmimiseks. Võrreldes projekti kogumaksumusega on sellest kulukategooriast jäetud välja sellised elemendid nagu järelevalve ja maade võõrandamine. Ehitamise kogukulu viitab hinnatasemele riigis, kus teid ehitatakse;
 - teekatte ehituskulu – see kategooria hõlmab vaid teekatte paigaldamise kulusid ega sisalda kavandamise ja järelevalve, inseneritehniliste rajatiste ning muude tee-elementide, nagu teepiirete ja liiklusmärkide kulusid. See kategooria on projektide omavaheliseks võrdlemiseks parim, sest sellest jäävad välja geoloogiliste ja looduslike tingimustega seotud kuluelemendid.
- 24.** Teede erinevast laiuselt tingitud hinnaerinevuste vältimiseks arvutati kõik kulud 1000 m² teepindala kohta. **Joonisel 2** on esitatud ehitamise kogukulu ja teekatte ehituskulu 1000 m² teepindala kohta. Need andmed annavad võrreldava ülevaate auditeeritud projektide kulutasemest. Üksikasjalikum teave erinevate kululiikide kohta projektide tasandil on esitatud **II lisas**.

25. Jooniselt 2 on näha, et:

- Saksamaal auditeeritud projektidel oli kõige madalam kulu 1000 m² kohta kõigis kolmes kategoorias. Puuduvad tõendid selle põhjendamiseks tööjõukuludega;
- Hispaanias auditeeritud projektidel oli märkimisväärne erinevus ehitamise kogukulu ja teekatte ehituskulude vahel. See näitab suurt insenertehniliste rajatiste, nagu sildade või tunnelite osakaalu;
- keskmine teekatte ehituskulu oli kõige suurem Poolas auditeeritud projektidel, millele jäid napilt alla Hispaania projektid.

JOONIS 2

AUDITEERITUD TEEPROJEKTIDE KESKMIINE KOGUMAKSUMUS, EHITAMISE KOGUKULU JA TEEKATTE EHITUSKULU 1000 m² KOHTA LIIKMESRIIGITI (EURODES¹)



¹ Poola projektide võrdlemisel kasutati kõikides arvutustes pikaajalist keskmist valuutakurssi: 4 zlotti = 1 euro.
Allikas: kontrollikoja arvutused.

- 26.** Teeprojekti maksumust võivad mõjutada i) teekoridori suund ja vajadus omandada maad, ii) liiklusprognosidel ja kohustuslikel ehitusstandarditel põhinevad tehnilised kirjeldused, iii) hankesüsteemid ja konkurents turul ning iv) projektijuhtimine ehitustöö käigus. Järgnevas osas analüüsitakse neid tegureid auditi tulemuste põhjal.

¹⁶ S177 Radeberg (DE), A1 (PL), E75/PATHE ja A2 Nymphopetra–Asprovalta (EL), A7 La Herradura (ES).

TEEPROJEKTID KASUTASID MAJANDUSLIKULT KÕIGE SÄÄSTLIKUMAT TEEKORIDORI

- 27.** Kontrollikoda uuris, kas kõigi 24 auditeeritud projekti puhul valiti kõige säästlikum teekoridor. Iga projekti puhul uuriti alternatiivseid teekoridore ja võimalusel kontrolliti tingimusi kohapeal.
- 28.** 19 projekti puhul olid teekoridori valiku põhjendused piisavad, et kinditada nende majanduslikku säästlikkust. Viis¹⁶ projekti ei olnud ehitatud kõige säästlikumat teekoridori kasutades, kas keskkonnaga seotud piirangute või kohalike elanike/ametiasutuste vastuseisu tõttu. Näiteks projekt E75/PATHE (EL) oli ehituslikult keeruline, sest see rajati läbi märgise maastiku, et mitte takistada Kamena Vourla ja Agios Konstantinose linnadest juurdepääsu merele.
- 29.** Kaheksa teekoridori puhul kasutati olemasolevaid teid. Ülejäänud 16 hoonestamata ala projekti olid keskmiselt kaks korda kallimad kui olemasolevatele teekoridoridele ehitatud teed, sest neile lisandusid maa omandamise ja vajalike pinnasetöödega seotud kulud. Hoonestamata alasid hõlmavate auditeeritud projektide keskmine kogumaksumus oli 9,4 miljonit eurot km kohta, samas kui olemasolevaid teekoridore kasutavate teede keskmine hind oli 4,7 miljonit eurot km kohta. Seega on vähem kulukas ehitada teid olemasolevatele teekoridoridele.

30. Ühel juhul suurendas olemasoleva teekoridori valimine kulusid. I klassi maantee S7 projekt (PL) osutus palju kallimaks kui sarnane maantee S8 (PL), mis ehitati hoonestamata ala projektina. Selleks, et ajakohastada S7 teed nii, et see vastaks I klassi maantee standarditele ja säiliks samas tee läheduses elavate inimeste juurdepääs teele, oli vaja kogu uue I klassi maantee ulatuses uuendada kogumisteid¹⁷.

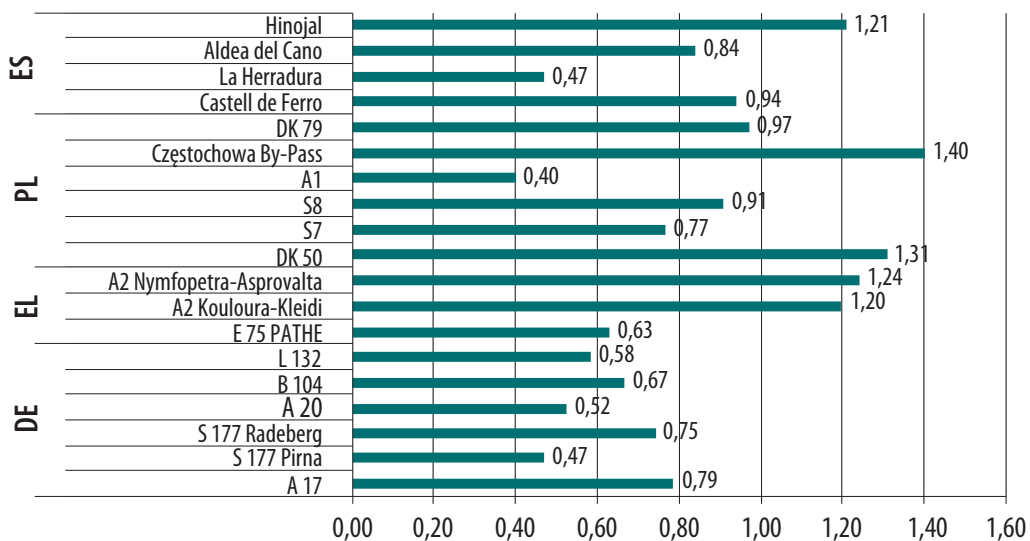
¹⁷ Kogumistee on tavaline maantee, mis kogub liiklust sissepääsuteketega teede (nagu kiirteed ja I klassi maanteed) äärestest valdustest.

LIIKLUSPROGNOOSID EI VASTANUD ENAMIKUL JUHTUDEL TEGELIKULE TEEKASUTUSELE

31. Teede projekteerimine ja nende tehnilised kirjeldused tuginevad tulevase liikluskoormuse prognoosidele. Kontrollikoda analüüsis liikluskoormuse prognooside täpsust 19 projekti puhul, mille kohta olid olemas nii prognoosid kui ka tegelikud liiklusandmed. Viie projekti puhul oli erinevus tegeliku liiklusemahu ja prognoositud mahu vahel alla 20%. 11 juhul erines see 21–50% ulatuses ning kolmel juhul oli erinevus 51% või rohkem (neljal juhul oli tegu alahindamisega, kümnel juhul ülehindamisega) (vt **jooniselt 3** liiklusprognooside võrdlust tegelike liiklustiheduse andmetega).

JOONIS 3

AASTA KESKMINE LIIKLUSTIHEDUS PÄEVAS VÕRRELDES PROGNOOSIDEGA



Märkus: väärtus 1 tähendab, et liiklusprognoos realiseerus ootuspäraselt.

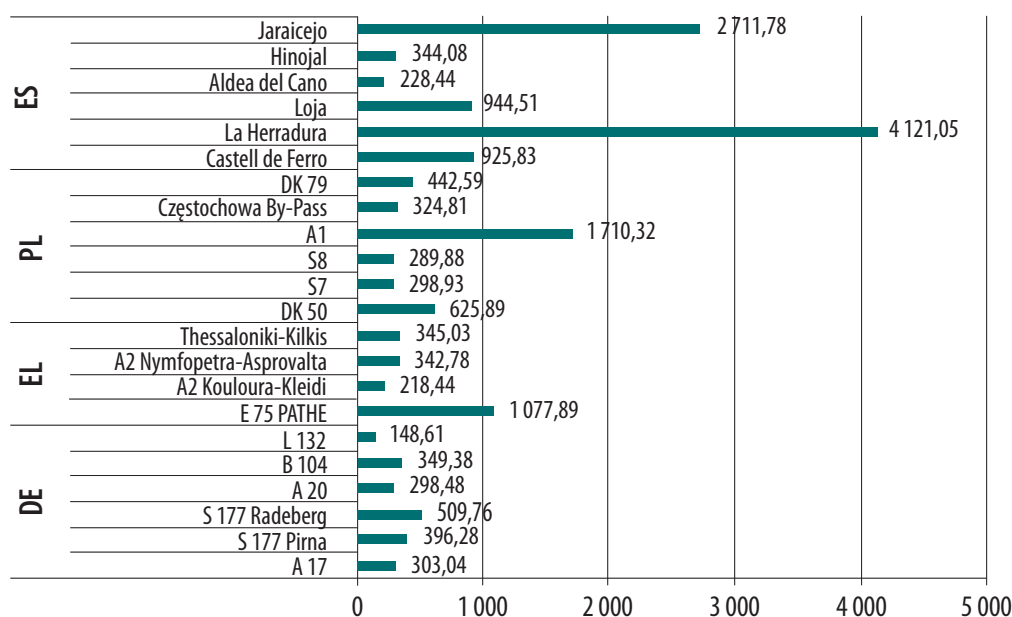
Allikas: kontrollikoja arvutused.

MAKSUMUS KASUTAJA KOHTA ERINES OLULISELT

32. Kontrollikoda arvutas aasta keskmise päevase liiklustiheduse järgi välja projektide maksumuse kasutaja kohta. **Joonisel 4** esitatud andmed tuginevad liiklustiheduse andmetele ja kujutavad kilomeetrise teelõigu maksumuse jagatist keskmise päevase teekasutajate arvuga.
33. Auditeeritud projektide keskmine kilomeetrihind, arvestades aasta keskmist päevast liiklustihedust, oli Hispaanias neli korda suurem kui Saksamaal ning Poola ja Kreeka jäid kahe äärmuse vahepeale.

JOONIS 4

AUDITEERITUD PROJEKTIDE KOGUMAKSUMUS 1 KM KOHTA, ARVESTADES LIIKLUSTIHEDUSE ANDMEID (AASTA KESKMIINE LIIKLUSTIHEDUS PÄEVAS) (EURODES)



Allikas: kontrollikoja arvutused.

- 34.** La Herradura (ES) projekti maksumus kasutaja kohta oli suurim. Tehniliselt oli projekt keeruline ja vajas palju pinnasetöid, et viia lõpule tunnelite ehitus, ning tegelik liiklus oli prognoositud keskmisest liiklustihedusest 50% väiksem. Teised projektid, mille maksumus kasutaja kohta oli oluliselt suurem, olid kas tehniliselt keerulised (hõlmates suurt hulka insenertehnilisi rajatisi, nagu sillad ja tunnelid¹⁸) või ei olnud seal palju liiklust¹⁹.

¹⁸ Loja (ES), E75 Pathe (EL), DK50 (PL).

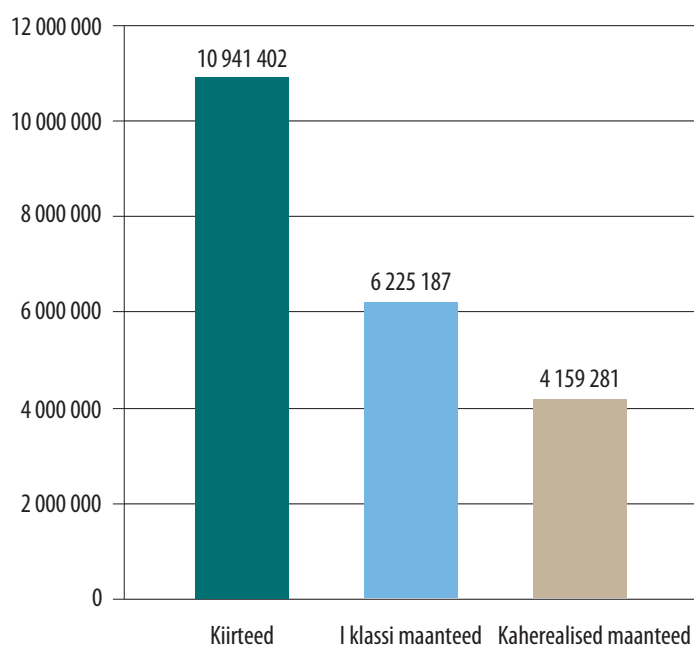
¹⁹ Jaraicejo (ES), S17 Radeberg (DE), A1 (PL).

I KLASSI MAANTEEDE EHTAMINE OLI KIIRTEDEST SELGELT ODAVAM

- 35.** Peamine tehniline otsus, mis määrab tee tulevase hinna, sõltub ehitatava tee liigist. Kontrollikoja valimisse kuulunud teeliikide kilomeetrihind on välja toodud **joonisel 5**. Klassikalise kiirtee ehitamine võib olla enam kui kaks korda kallim kahe teist liiki tee ehitamisest.

JOONIS 5

KESKMINNE KILOMEETRI KOGUMAKSUMUS ERINEVATE AUDITEERITUD TEELIIKIDE¹ LÖIKES (EURODES)



¹ Arvutused põhinevad 24 auditeeritud projekti kogumaksumusel.

Allikas: kontrollikoja arvutused.

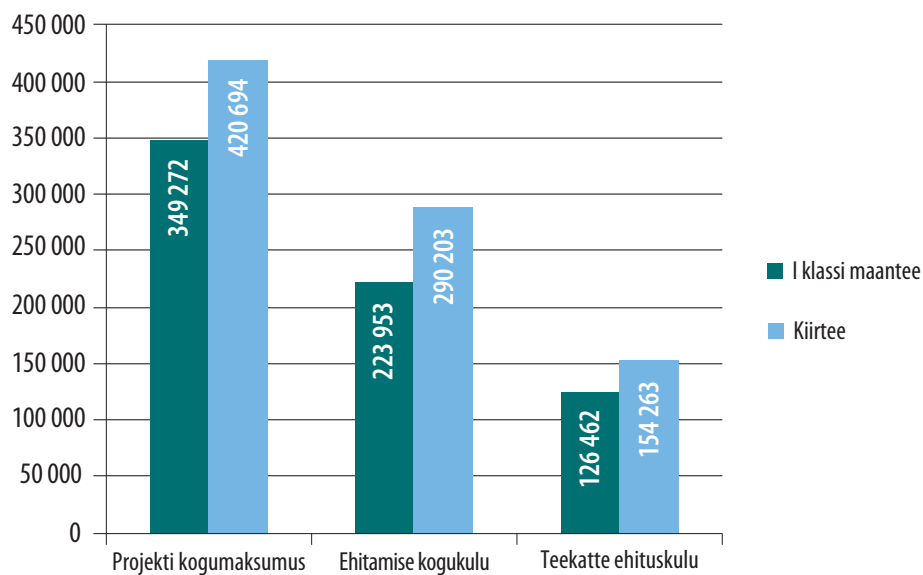
36.

Kontrollikoda arvutas kokku kahe kõige paremini võrreldava teeliigi – kiirteede ja I klassi maanteede – keskmise kogumaksumuse, ehitamise kogukulu ja teekatte ehituskulu. **Joonis 6** kinnitab, et kõikides kulukategooriates nõudsid I klassi maanteed väiksemaid investeeringuid kui kiirteed. Hinnaerinevuse põhjused võib jagada peamiselt kahte kategooriasse: i) I klassi maanteede liikluskoridorid ei pea olema nii laiad ja seetõttu on maaostu ja ehituskulu madalam ning ii) tavaliste maanteede olemasolevaid teekoridore saab ajakohastada I klassi maanteede standarditele vastavaks, sest need on kavandatud madalamal kiirusel sõitmiseks, samas kui kiirteed nõuavad tavaliselt täiesti uusi teekoridore²⁰.

²⁰ Kahe hoonestamata ala auditeeritud I klassi maantee, S8 (PL) ja Thessaloniki–Kilkise (EL), keskmine kogumaksumus oli 4,2 miljonit eurot kilomeetri kohta. See on kõikide I klassi maanteede keskmisest kilomeetrihinnast madalam.

JOONIS 6

AUDITEERITUD KIIRTEEDE JA I KLASSI MAANTEEDE 1000 m² KESKMINE KOGUMAKSUMUS, EHITAMISE KULU JA TEEKATTE EHITUSKULU (EURODES)



Allikas: kontrollikoja arvutused.

- 37.** Auditeeritud I klassi maanteed kujutavad endast kahe-suunalisi vähemalt neljarealisi sõiduteid, mis on võimelised pakkuma kiirteedega võrreldavat sõidukite läbilaskevõimet samade ohutusstandardite juures. Auditeeritud I klassi maanteede keskmine liiklustihedus on 16 950 sõidukit päevas, samas kui kaheksa võrreldava nelja sõidurajaga kiirteeprojekti puhul oli aasta keskmine liiklustihedus 13 398 sõidukit päevas. Vaid kahel juhul oli neljarealiste kiirteede aasta keskmine liiklustihedus päevas suurem kui keskmine I klassi maantee päevane liiklustihedus. See näitab, et vähemalt kuue kiirtee liikluse jaoks oleks piisanud I klassi maanteede standarditest.



© Euroopa Kontrollikoja

2. foto. I klassi maantee S8 Poolas

KÕIK AUDITEERITUD PROJEKTID EI SAAVUTANUD PARIMAT VÕIMALIKKU HINDA

- 38.** Kontrollikoja valimisse kuulunud liikmesriikidel olid erinevad hankesüsteemid. Kreekas ja Hispaanias olid ametiasutused ehitusmaterjalide sisendühiku hinnad kindlaks määranud ja pakkujad said vaid pakkuda ametlikele hindadele omapoolseid soodustusi,²¹ ning kõiki hilisemaid ühikuhinna tõuse katsid tegelike kulude põhised lepingud. Poolas ja Saksamaal olid pakkumused üksikasjalikud ning pakkujad võisid igale sisendühikule oma hinda pakkuda. Saksamaal olid ehituskoridorid jagatud lühemateks 1,5–5kilomeetristeks hankeüksusteks. Teistes auditeeritud riikides hõlmasid projektide hanked terveid teelõike²².

²¹ Hispaanias pakuti soodustusi koguhinnale, samas kui Kreekas pakuti soodustusi teatud töödele ja materjalidele.

²² Erandiks E75/PATHE (EL) projekt, mis hõlmas kahe lõigu hanget. Poolas ja Kreekas võitsid suured projektijuhtimisettevõtted suuri hankeid, sest hanketingimustes olid paika pandud kõrged kapitalinõuded.

- 39.** Kreekas ja Hispaanias said hankemenetluses osaleda need ettevõtted, kes olid eelnevalt kantud tunnustatud pakkujate ametlikku registrisse,²³ mida pidas vastava riigi majandusministeerium,²⁴ samas kui Poolas ja Saksamaal saavad kõik ettevõtted avaldatud hankemenetlustes osaleda.
- 40.** Kaheksa projekti puhul otsustasid ametiasutused sõlmida lepingu pakkujaga, kes ei pakkunud teistest tehnilistele tingimustele vastanud pakumustest madalamat hinda. Kolm projekti Hispaanias ja neli Kreekas valiti välja matemaatilise valemi abil, mis jättis kõrvale madala hinnaga pakkumusi teinud ettevõtted (keskmisest pakutud hinnast rohkem kui 10% madalamad). Matemaatiliste valemite kasutamise tava on Kreekas ja Hispaanias järk-järgult kadunud. Komisjon kohaldas Kreekas 10% karistusi kõikidele projektidele, mille puhul kasutati sellist hankemeetodit. Mõned hankemenetlusest kõrvaldatud ettevõtted löid hiljem ühisettevõtteid võitnud pakkujatega,²⁵ osutasid ehitusteenuseid ja neile tasuti edukaks osutunud pakkuja pakutud kõrgemate ühikuhindade alusel.

²³ Kvalifitseerujate registris on loetelu ettevõtetest, mis omavad sertifikaati kindla suuruse või tehnilise keerukusega projektide elluviimiseks. Igaks hankemenetluseks määratakse kindlaks kvalifitseerumise miinimumnõuded.

²⁴ Registrisse kantud ettevõtted võivad projektide elluviimiseks luua ühisettevõtteid või muid ettevõtteid.

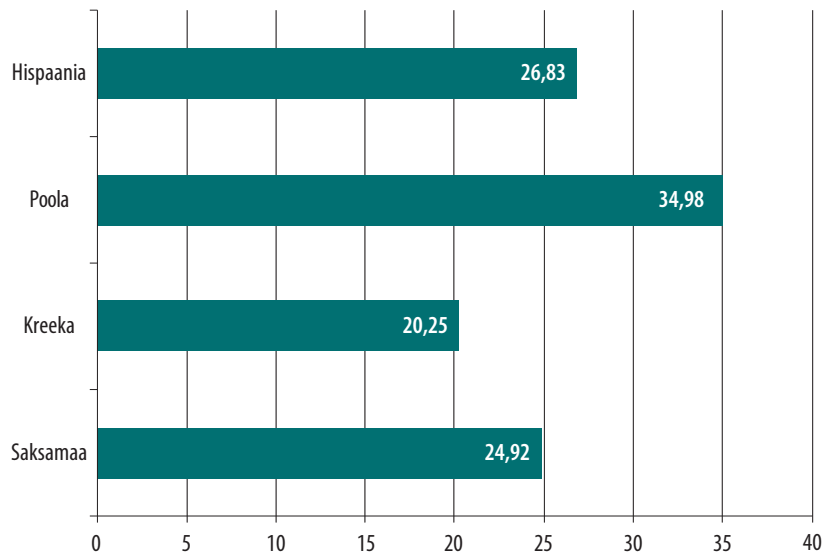
²⁵ Nii juhtus Keratea–Lavrio ja Kymise avenüü projektidega (mõlemad Kreekas).

TEE-ELEMENTIDE JA SILLAPLAATIDE HINNAERINEVUSED OLID SUURED

- 41.** Euroopas ehitatakse teid erinevaid teeliike käsitlevate ELi üldsõnaliste juhiste kohaselt, kuid tee-elemente ja -märgistust käsitlevad spetsiifilised eeskirjad on liikmesriigiti erinevad. Näiteks puuduvad osade tee-elementide, nagu teemärgistuse ja teepiirete jaoks ühtlustatud normid ning sellest tulenevalt esinevad liikmesriikide turgudele sisenemise tõkked. Edasiminekut näitab see, et alates 1. jaanuarist 2011 kohaldatakse uut ühtlustatud Euroopa standardit (EN01317-5). Standard võimaldab maanteeametitel ja tootjatel kirjeldada toote omadusi Euroopas ühtsel viisil. Teepiirete välimus on riigiti endiselt erinev, nii et mastaabisäästu on raske saavutada. **Joonisel 7** on kujutatud sarnase teepiirde hinnaerinevus eri turgudel ja sellest nähtub, et kõige madalama ja kõige kõrgema keskmise hinna erinevus on 75%.
- 42.** Kontrollikoda uuris ühe kergesti võrreldava kuluartiklina muu hulgas kõikide auditeeritud projektide juures sillaplaatide hindu. Tulemused (vt **joonis 8**) näitavad, et Hispaanias maksavad sillad oluliselt vähem kui mujal auditeeritud riikides.

JOONIS 7

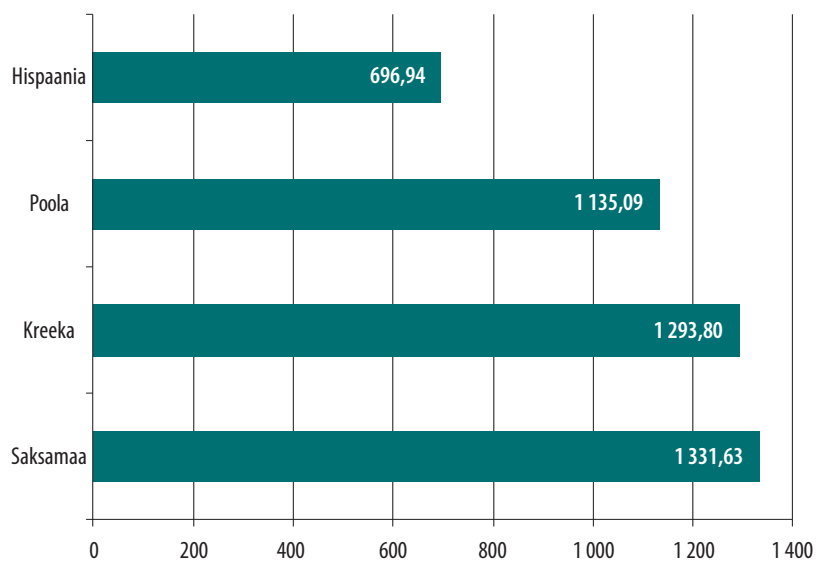
ÜHE MEETRI TEEPIIRDE KESKMINE MAKSUMUS AUDITEERITUD PROJEKTIDE RAAMES (EURODES)



Allikas: kontrollikoja arvutused.

JOONIS 8

KESKMINE SILLAPLAADI HIND m² KOHTA AUDITEERITUD PROJEKTIDES (EURODES)



Allikas: kontrollikoja arvutused.

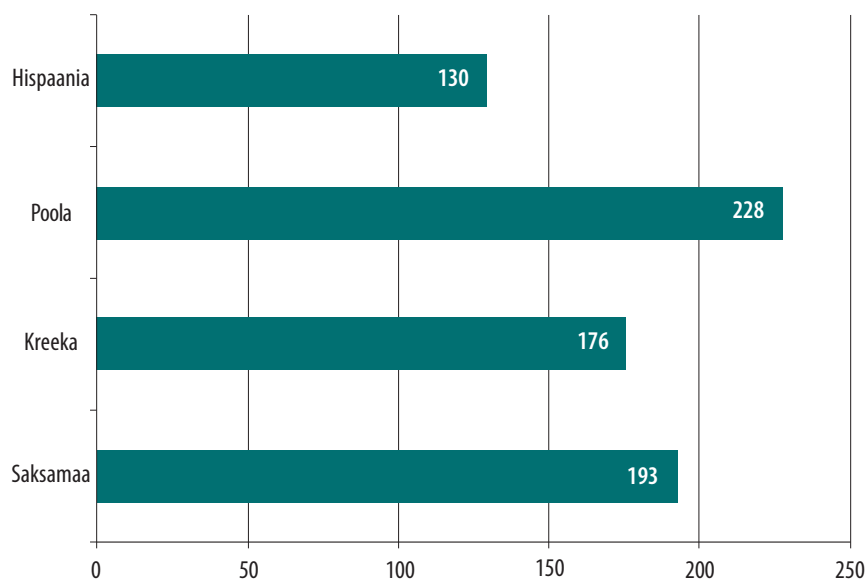
- 43.** Selleks, et põhjendada neid hinnaerinevusi, võrdles kontrollikoda sil-laehituse põhimaterjali, st kasutatud betooni hindu. Võrdlev uurimine näitab (vt **joonis 9**), et betoon oli kõige odavam Hispaanias auditeeritud projektides ning suhteliselt kallis Saksamaal ja Poolas. Betooni maksu-muse võrdlemine näitab, et keskmine hind võib mõnes liikmesriigis olla oluliselt madalam kui teises²⁶.
- 44.** Kümnest auditeeritud teeprojektist kuus²⁷ hõlmasid müra vähendamise elemente. Nõutud kaitsetase on riigiti erinev. Näiteks Poolas oli kõige kõrgem lubatud müratase kuni 7 dB madalam vastavast näitajast naa-berriikides. Rangemad eeskirjad seavad pea igale uuele teeprojektile ko-hustuse lisada suurele osale teest müratõkked (vt **3. foto**), mis mõjutab projekti hinda.

²⁶ Betooni koostisosadega (tsement, liiv ja teras) kaubeldakse rahvusvaheliselt, betooni endaga mitte.

²⁷ A1 (PL), A17 ja A20 (DE), E75/PATHE ja A2 (EL), A7 (ES).

JOONIS 9

AUDITEERITUD PROJEKTIDE SILLAPLAATIDES KASUTATUD BETOONI m³ KESKMINE HIND EURODES



Allikas: kontrollikoja arvutused.



© Euroopa Kontrollikoda.

3. foto. Maanteed DK 79 ääristavad müratõkked Jaworzno linnas

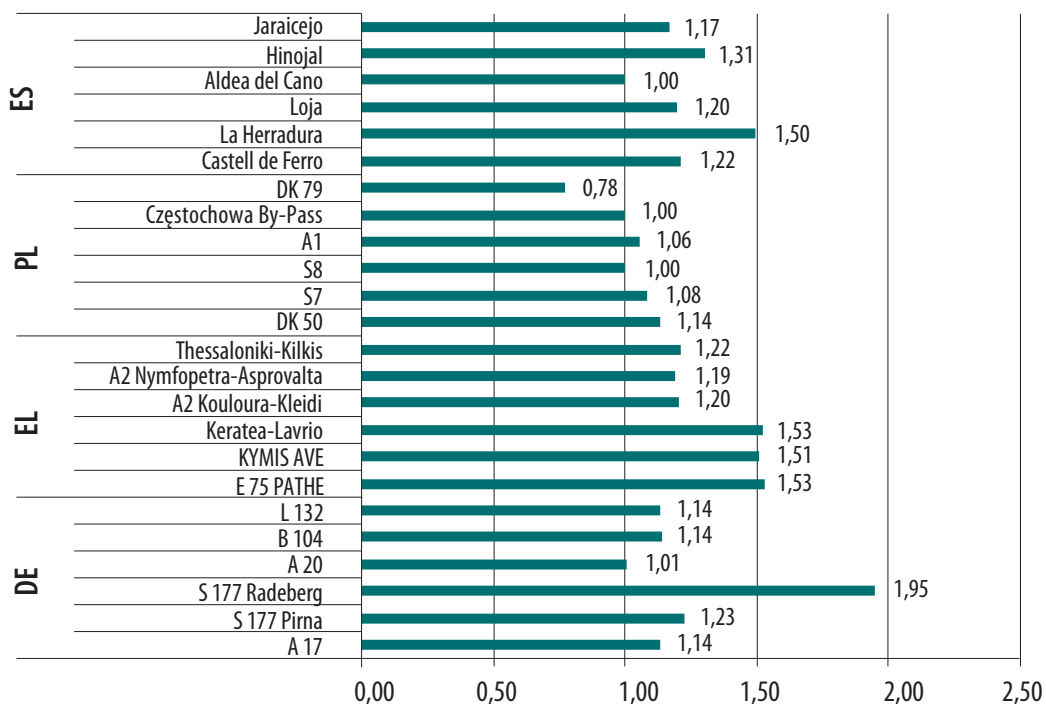
11 AUDITEERITUD PROJEKTI ÜLEKULU OLI ROHKEM KUI 20%

- 45.** Liikmesriikides kasutatavad erinevad projektijuhtimissüsteemid mõjutavad täiendavate kulude teket ja tööde õigeaegset valmimist. Kui Saksamaal ja Poolas lasub ehitusmaterjalide võimaliku hinnamuutuse katmise kohustus töövõtjatel, siis Kreekas ja Hispaanias kasutati indeksisüsteemi, mille alusel vaatas riik materjalide hinnad perioodiliselt läbi ja hindas ümber.
- 46.** Kreekas, Saksamaal ja Hispaanias oli tööde ümberarvestus ja lepingute ajakohastamine tavaline, päädides kümnete muudatuste ja lisamakse-tega. Seevastu on Poola haldussüsteem kavandatud vähendama lisamaksete taotlemist ja pärast hanke lõppu tehakse seal vaid üksikuid lisamakseid.

47. Vaid seitse 24 auditeeritud projektist viidi ellu algselt kokkulepitud kuludega (üks Saksamaal, viis Poolas ja üks Hispaanias). Enamgi veel, 11 projekti kulud kasvasid ehitustööde käigus rohkem kui 20% peamiselt arheoloogiliste leidude, ehitusmahtude planeerimisel tehtud vigade ning koguseid ja hindade indekseerimist käsitlevates dokumentides tehtud ekslike prognooside tõttu. Algsetes ehituslepingutes kokku lepitud hindade ja tegelike sooritatud maksete võrdlus on välja toodud **joonisel 10**.
48. Kõikide projektide allkirjastamisjärgne keskmine lisakulu oli 23%. Ühte äärmusesse kuulusid 36%-ga Kreeka projektid ja teise äärmusse 1%-ga Poola projektid.

JOONIS 10

AUDITEERITUD PROJEKTIDE TEGELIKE KULUDE JA LEPINGUHIINNA SUHE



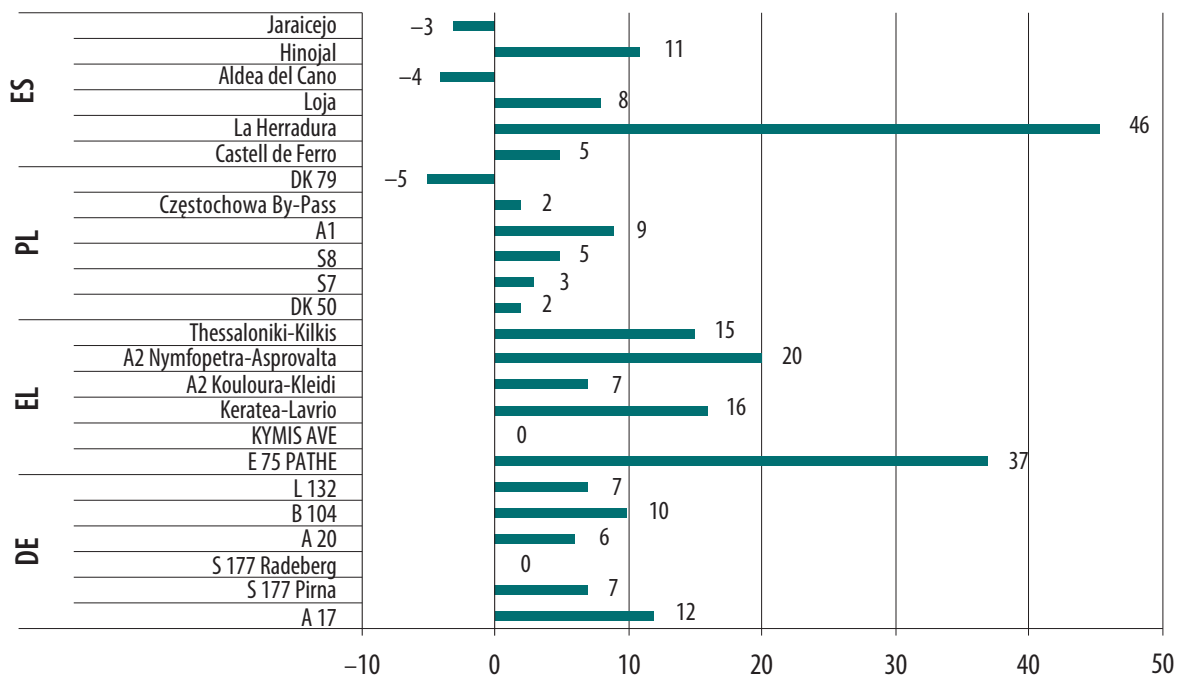
Märkus: esialgne lepinguhind on tähistatud arvuga 1.

Allikas: kontrollikoja arvutused.

49. Viivitused tee-ehituses on tavapärased. Mida pikemaks venis ehitusperiood riikides, kus kohaldati indekseerimissüsteeme (Hispaania ja Kreeka), seda kasulikum oli see töövõtjate jaoks. Lisaks pikendasid pikad maa sundvõõrandamise protsessid ja probleemid tööplatsidele juurdepääsemisega projektide läbiviimist kuni ühe aasta võrra.
50. Auditeeritud projektide keskmine tähtaja ületamise periood oli üheksa kuud ehk 41% pikem kavandatud ajast, mille jooksul liiklus pidi avatama. Poolas oli keskmine viivitus kolm kuud või 16,5% ja Saksamaal seitse kuud (59,5%), Hispaanias oli keskmine viivitus 11 kuud (31%) ja Kreekas avati teed liiklusele keskmiselt 16 kuud (57%) oodatust hiljem (vt **joonis 11**).

JOONIS 11

VIIVITUSED AUDITEERITUD PROJEKTIDE TEEDE LIIKLUSELE AVAMISEL (KUUES)



Allikas: kontrollikoja arvutused.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

KAS AUDITEERITUD TEEPROJEKTIDEGA SAAVUTATI SEATUD EESMÄRGID?

- 51.** EL kulutas ajavahemikul 2000–2013 teedesse tehtavatele investeeringutele ligi 65 miljardit eurot. Kõik auditeeritud projektid parandasid teedevõrgu läbilaskevõimet ja kvaliteeti, vähendades seeläbi sõiduaega ja parandades liiklusohutust. Majandusarengu eesmärgid ei olnud siiski mõõdetavad ja puudub teave projektide mõjust piirkondade või liikmesriikide majandusele.
- 52.** Tegelikku majanduslikku tasuvust näitav, lõppmaksumuse ja reaalse kasutuse põhjal välja arvatatud tulude ja kulude suhe on pooltel projektidel oluliselt väiksem võrreldes kavandamise etapis madalamate hindade või suurema liiklustihedusega arvestades tehtud prognoosidega.

KAS PROJEKTIDE HALDAMISEL SUUDETI TAGADA MÕISTLIK KULUDE SUURUS?

- 53.** Projektide kulutõhususe tagamisele ei pööratud piisavalt tähelepanu:
- enamikku auditeeritud projektidest mõjutas ebatäpne liiklusprognoos. 19 projektist, mille kohta oli piisavalt andmeid, vastas prognoosidele vaid nelja projekti liiklustihedus;
 - valitud teeliik ei sobinud kõige paremini sellel kulgevale liiklusele: eelistati ehitada I klassi maanteedest palju kulukamaid kiirteid (keskmine kilomeetri kogumaksumus kiirtee puhul on ligi 11 miljonit eurot ja I klassi maantee puhul 6,2 miljonit eurot, mis on 43% soodsam) isegi lõikudel, kus liiklusvajadusi oleksid rahuldanud I klassi maanteed;
 - projekti rakendamisel osutusid auditeeritud projektid kallimaks ja esinesid raskused tähtaegadest kinnipidamisega, nii et esialgne lepinguhind kasvas keskmiselt 23% ja tähtaegu ületati keskmiselt üheksa kuud (41% töödeks kavandatud ajast).

- 54.** Lisaks märgib kontrollikoda, et kahes liikmesriigis kasutati projektihangete puhul matemaatilist valemit, mis kõrvaldas hankest keskmisest pakutud hinnast rohkem kui 10% madalamad pakkumused. Komisjon kohaldas 10% karistusi kõikidele eespool mainitud projektidele, mille puhul kasutati sellist valemit. Kontrollikoda märgib, et sellise hankemee-
todi kasutamine on järk-järgult lõpetatud.
- 55.** Auditeeritud projektide seas oli kõige väiksem teekatte ehituskulu Sak-
samaal auditeeritud projektidel, millele järgnesid Kreeka, Hispaania ja
Poola. Puuduvad tõendid erinevuse põhjendamiseks tööjõukuludega. Kõige madalam keskmine maksumus kasutaja kohta oli Saksamaal ning
seejärel Kreeka, Poola ja Hispaania projektidel. Kõige kallimate teede
maksumus kasutaja kohta oli 28 korda kõrgem kõige madalama maksu-
musega teedest (või 12 korda kõrgem, kui jätta välja kaks äärmuslikku
juhtumit).

1. SOOVITUS

Komisjon peaks uurima teekatte ehituskulude erinevusi liikmesriigiti, et määrata kindlaks märkimisväärsete hinnaerinevuste põhjused ja tagada parimate tavade rakendamine tulevikus.

2. SOOVITUS

Tulevikus peaks teeprojektide kaasrahastamine sõltuma:

- a) selgete eesmärkide olemasolust, millele lisanduksid sõiduaja lühendamise näitajad, saavutused liiklusohutuse valdkonnas, läbilaskevõime parandamine ja mõju majandusele;
- b) parimaid tavaid arvesse võtvate mõistlike ja kulutõhusate tehniliste lahenduste ning teede ehituseks vajalike tee-elementite kasutamisest;
- c) liikmesriikide võetud sammudest eesmärgiga tagada konkurents ehitusturgudel, keskendudes majanduslikult kõige soodsamaid pakkumusi välja valivatele hankesüsteemidele ja vältides samas turgudele sisenemise tõkkeid, näiteks hankemenetlustele tehtava laiema rahvusvahelise reklaami, ettevõtetele teistes liikmesriikides omistatud kvaliteedikategooriate tunnustamise ja VKEde hankemenetlustele juurdepääsu lihtsustamise kaudu.

3. SOOVITUS

Komisjon peaks edendama riiklike maanteeametite vahelist usaldusväärsete liiklusprognosidega seotud parimate tavade jagamist.

4. SOOVITUS

Euroopa Komisjon peaks kaaluma kogu Euroopa Liitu hõlmava ühikuhinna andmebaasi loomist uute projektide eelarvestusi koostavate inseride jaoks, et aidata toetusesaajatel alandada hankelepingute hindu.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Harald NOACK, võttis käesoleva aruande vastu 29. mai 2013. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ÜLEVAADE AUDITEERITUD PROJEKTIDEST

Maa või piirkond	Projekti nimetus	Kogumaksu- mus (eurodes)	ELi kaas- rahastamine (eurodes)	Aasta kesk- mine liiklus- tihedus päevas ¹	Projekti lühikirjeldus
SAKSAMAA Saksimaa	Kiirtee A17 Dresdenist Tšehhi Vabariigi piirini (40,8 km)	655 510 000	277 600 000 (42%)	51 100	Suur ühendustee, mis ühendab Saksa- maad Tšehhi Vabariigiga. Põhjalikult auditeeritud teelõigu pikkus oli 3,88 km, ehituslõik 1.2a.
	I klassi maantee S177 läänepoolne ümber- sõit Pirnas (3,7 km)	20 700 000	15 600 000 (75%)	12 000	Pirna linna ümbersõit. Osa tulevases ühendusteest kiirteede A17 ja A4 vahel. Põhjalikult auditeeritud teelõigu pikkus oli 1,5 km, ehituslõik 5.2.
	I klassi maantee S177 Radebergi ümbersõit (6,2 km)	38 000 000	28 500 000 (75%)	12 000	Grosserkmannsdorf-Radebergi üm- bersõit. Osa tulevases ühendusteest kiirteede A17 ja A4 vahel. Põhjalikult auditeeritud teelõigu pikkus oli 3,2 km, lõunapoolne ehituslõik.
SAKSAMAA Mecklenburg- Vorpommern	Kiirtee A20 Ida- Grimmenist Strasburgini (91,2 km)	367 600 000	25 100 000 (6,8%)	12 662	Balti kiirtee osa Lübeckist Szczecinini Poolas. Põhjalikult auditeeritud tee- lõigu pikkus oli 12,4 km, ulatudes Jar- meni ristmikust Anklamini ristmikuni.
	I klassi maantee B104 Põhja-Schwerini ümbersõit (7,5 km)	32 000 000	19 000 000 (65%)	Kätte-saad- vad andmed puuduvad	Oluline element ELi tee E22 reno- veerimisel. Põhjalikult auditeeritud teelõik oli 5,5 km pikk, Schwerini linna ümbersõit, ehituslõik 5.
	Niendorfi–Rostocki riigimaantee L132 (1,5 km)	5 178 000	3 874 000 (75%)	10 000	Ühendustee A20 kiirtee ja Rostocki lin- na lõunapiirkonna vahel. Ehituslõik 3.

¹ Auditi ajal maanteeametite esitatud andmed.

Maa või piirkond	Projekti nimetus	Kogumaksu- mus (eurodes)	ELi kaas- rahastamine (eurodes)	Aasta kesk- mine liiklus- tihedus päevas ¹	Projekti lühikirjeldus
KREEKA Atika	Kiirtee E75/ PATHE lõik: Agios Konstantinos – Kamena Vourla (20 km)	378 806 726	146 062 798 (39%)	15 283	Osa Kreeka kõige olulisemast põh- ja-lõuna transiitteest. Põhjalikult auditeeritud teelõik oli 9 km Kamena Vourla lõik. Tööde valmimine hilines mägedele omaste raskete ehitustingi- muste tõttu.
	I klassi maantee Kymise avenüü Kifissiasse ristmi- kust olümpiakülani (6,6 km)	75 822 106	22 877 923 (30%)	Kätte- saadavad andmed puuduvad	Ühendustee 2004. aasta Ateena olümpiaküla ja kiirtee E75/PATHE vahel. Tee viib edasi Tharkomakedo- nese omavalitsuseni. Tulevikus peaks see tee ühendatama otse Ateena ringteega.
	Stavrose–Lavrio I klassi maantee S89 Keratea–Lavrio lõik (12,9 km)	18 395 555	7 994 920 (43%)	Kätte- saadavad andmed puuduvad	Kahe sõidurajaga tee ajakohastamine neljarealiseks I klassi maanteeks, mis ühendab Ateena ringteed ja Lavrio sadamat. Projekti valmimine viibib peamise töövõtja pankroti tõttu.
KREEKA Kesk-Makedoonia	Egnatia Odose kiirtee A2 Kouloura–Kleidi lõik (25,14 km)	59 309 257	24 904 493 (53%)	21 600	Kaherealise tee ajakohastamine nelja- realiseks kiirteeks. Osa Egnatia Odose ida-lääne transiitteest.
	Egnatia Odose kiirtee A2 Asprovalta– Nymphopetra lõik (31 km)	184 095 172	77 095 200 (42%)	15 500	Uus kiirteelõik Egnatia Odosel. Puuduv teelõik kahe juba valminud tee vahel.
	Thessalonica– Doirani I klassi maantee lõik Nea Santast Mavronerini (11,3 km)	31 327 495	25 200 000 (80%)	8000	I klassi maantee vahepealne lõik, mis ühendab Thessalonica piirkonda Kilkisega. Ühendustee jätkamine FYROMini on veel ebakindel.

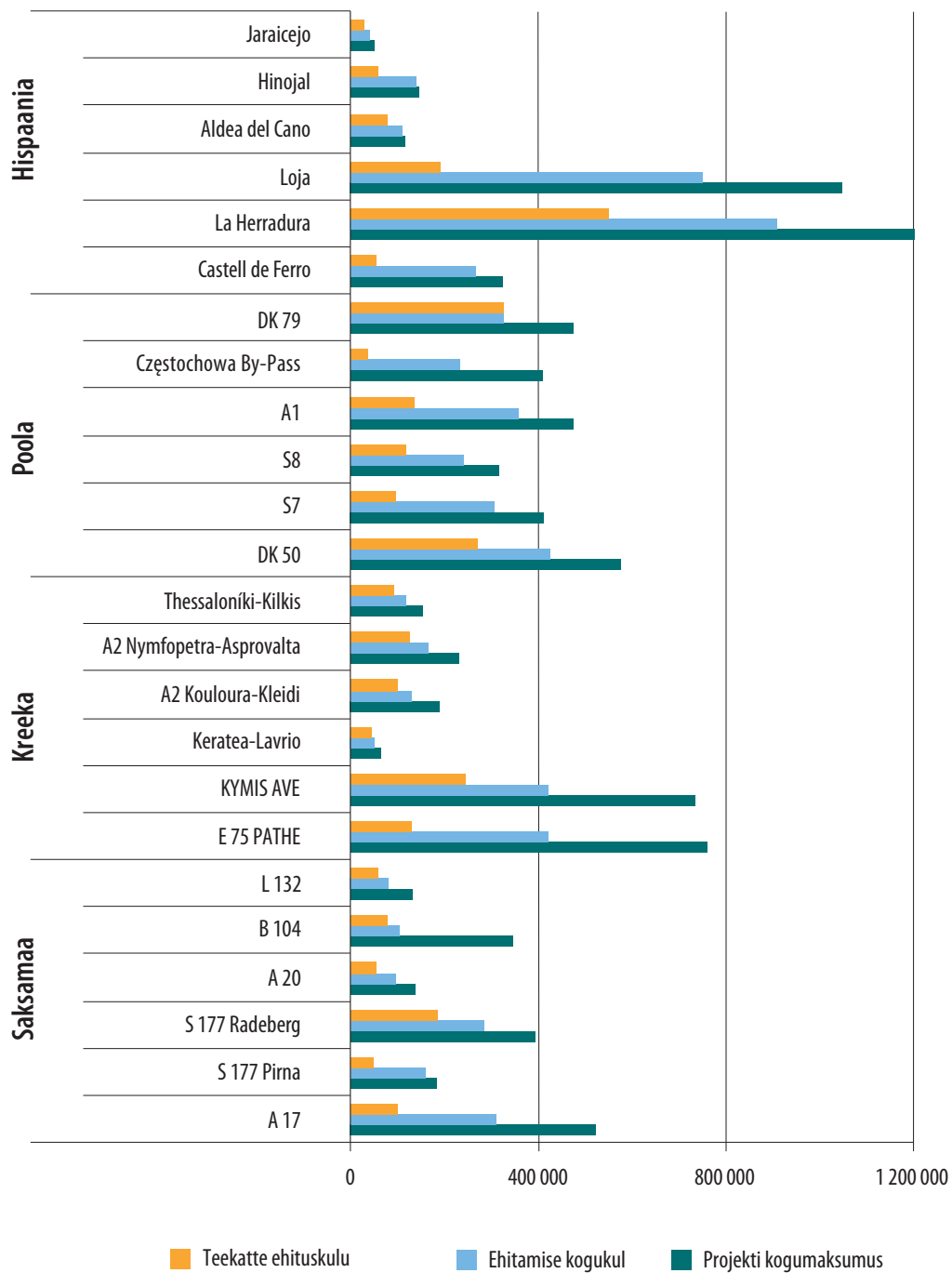
Maa või piirkond	Projekti nimetus	Kogumaksu- mus (eurodes)	ELi kaas- rahastamine (eurodes)	Aasta kesk- mine liiklus- tihedus päevas ¹	Projekti lühikirjeldus
POOLA Masovia	Arynowi ümbersõit DK50 teel (1,942 km)	12 481 450	7 921 600 (63%)	11 800	Projekt kujutas endast jätku DK50 renoveerimisele, mille esimest osa kaasrahastas Maailmapank. Projekt lõi äärmiselt olulise ühenduslüli DK50 ja riigimaantee nr 2 vahel.
	I klassi maantee S8 Radzymini–Wyszkowi lõik, mis sisaldab Wyszkowi ümbersõit- tu (28,336 km).	216 444 000	140 197 790 (83%)	19 701 ²	Uus hoonestamata ala I klas- si maantee, mis viib Varssavist Kirde-Poolasse. Tee jätkub tavalise kaherealise maanteena. Põhjalikult auditeeritud lõik oli 12,8 km pikk Wyszkowi ümbersõit.
	I klassi maantee S7 Bialobrzegi–Jedlinski lõik (13,652 km)	118 022 250	85 257 005 (72%)	24 837 ³	Riigimaantee ajakohastamine I klassi maantee standarditele vastavaks. Eelmiste projektide jätkamine samal teel. Hõlmab piirkondliku liikluse kogumisteid.
POOLA Sileesia	A1 kiirtee Sos- nica–Belki lõik (15,411 km)	307 887 511	193 803 465 (63%)	9374 ²	Uue kiirtee esimene lõik, mis ühen- dab Kesk-Poolat Tšehhi Vabariigiga. 24 projektist koosnevast auditeeritud valimist oli A1 ainus teeprojekt, mille teostas välismaine pakkuja.
	Riigimaantee nr 43 Częstochowa linnas (1,4 km)	14 028 195	9 401 244 (67%)	31 525	Rongiteid ületav uus sild ja riigi- maantee ulatuslik ajakohastamine Częstochowa territooriumil.
	Riigimaantee nr 79 Jaworzno linnas (2,92 km)	16 880 016	761 766 (4,5%)	12 900	DK tee uus teekoridor Jaworzno linnas, mis suunab transiitliikluse kesklinnast mööda. Hangiti fiksee- ritud summaga lepinguga ja teave ühikuhindade kohta pole kättesaadav.

² Kolme mõõtmispunkti tulemuste keskmine.

³ Kahe mõõtmispunkti tulemuste keskmine.

Maa või piirkond	Projekti nimetus	Kogumaksu- mus (eurodes)	ELi kaas- rahastamine (eurodes)	Aasta kesk- mine liiklus- tihedus päevas ¹	Projekti lühikirjeldus
HISPAANIA Andaluusia	Vahemere kiirtee A7 Tramo Castell de Ferro – Polopose lõik (3,6 km)	28 174 391	17 891 652 (64%)	8472	Uue kiirtee A7 lõik Algecirasest Barcelonani. Kasutati olemasoleva rii- gimaantee teekoridori ja selle teeosa.
	Vahemere kiirtee A7 La Herradura – Almuncari lõik (9,12 km)	280 150 747	108 939 032 (39%)	7454	Uue kiirtee A7 lõik Algecirasest Barce- lonani. Tee ei ole ühelt poolt kiirteega ühendatud ja ehitustööd olid auditi toimumise ajal pooleli.
	Uus sild üle Genili jõe ja raudteeviadukt Loja linnas (1,68 km)	6 850 627	3 925 293 (57%)	8889	Loja linna ehitati üle Genili jõe uus (teine) sild ja samatasandiline raud- teeülesõidukoht muudeti viaduktiks.
HISPAANIA Extremadura	Kiirtee A66 Põhja- Cacerese – Aldea del Cano lõik (29,343 km)	96 689 964	58 896 574 (67%)	10 690	Uue kiirtee lõik Põhja-Hispaaniast Sevillani Lõuna-Hispaanias.
	Kiirtee A66 Enlace de Hinojali – Põhja- Cacerese lõik (21,422 km)	88 065 756	50 841 178 (58%)	12 594	Uue kiirtee lõik Põhja-Hispaaniast Sevillani Lõuna-Hispaanias.
	Piirkondliku tee EX – 385 renoveerimine Jaraceijos (14,617 km)	6 104 166	4 135 445 (68%)	154	Ajakohastatud ja osaliselt nullist ehitatud kohalik tee, mis parandas juurdepääsu Manfragüe rahvuslikku loomaparki.
KOKKU		3 058 523 384	1 355 781 378 (44%)		

AUDITEERITUD PROJEKTIDE KOGUMAKSUMUSE, EHITAMISE KOGUKULU JA TEEKATTE EHITUSKULUDE VÕRDLUS 1000 m² KOHTA (EURODES)



KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

III ja IV.

Komisjon on rahul auditi tulemusega, mis näitab, et teed saavutasid tulemusi sõiduaja säästmise ja liiklusohutuse alal, mis on teetaristute puhul olulised eesmärgid.

Transport on tuletatud nõudlus ja sellel on tugev seos majandusolukorraga. Majanduskasvu aeglustumine ja majanduskriis ning sellised välised tegurid nagu kütuse hind võisid mõjutada nii liiklusvoogude taset kui ka koostist. Mõju võisid avaldada ka hooajalised haripunktid (näiteks turistide vood).

Teetaristu projektide oodatav kasutusaeg on ligikaudu 30 aastat. Ideaaljuhul tuleks liiklusvooge hinnata selle perioodi ja kogu kasutusaja ning mitte ainult mõne esimese kasutusaasta jooksul. Liiklusprognoosides on võetud sellist pikemat perspektiivi arvesse.

Ühtekuuluvuspoliitikat viiakse ellu liikmesriikidega tehtava koostöö ja subsidiaarsuse põhimõtet järgides. Seda silmas pidades on liikmesriigil võimalus ja esmane kohustus eelistanud teatavat liiki teed teisele. Peale selle ei sõltu liikmesriigi otsus investeeringu „tüübi“ kohta (I klassi maantee või kiirtee) ainult selle maksumusest. See sõltub ka asjaomase liikmesriigi pikaajalisest taristu planeerimisest ja sellise investeeringu (ning kogu arendatava võrgu) makromajanduslikust mõjust tervele piirkonnale/riigile.

Peale selle võisid ehitatud teedel olla erinevad omadused ja algsed valmimise graafikud. Projektide tulemuste hindamisel tuleks võtta arvesse ka keerulisi geomorfoloogilisi tingimusi, projekti projekteerimise ja ehitamise keerukust, inseneritehniliste rajatiste arvu ja asukohta, keskkonnaaspekte jne.

KOMISJONI VASTUSED

V.

Nõudluse prognoosides ja seega seonduvas kasutuse maksumuses võetakse arvesse piirkondade väga konkreetset konteksti. Mahajäänud piirkondades, kus rahvastikukadu on hiljutine suundumus, on uute teede ehitamine sageli vahend selliste ääremaade juurdepääsetavuse parandamiseks („de-enklaavistamine“), sest tee eesmärk on olla stiimul, mille mõju avaldub aja jooksul. Seega on selliste piirkondade puhul normaalne, et teataval (tavaliselt lühikesel) perioodil on keskmine igapäevaste kasutajate arv väike.

Peale selle mõjutab taristu juurdepääsetavus ka töötajate liikuvust ja avaldab mõju töötuse määrale vähem asustatud, kuid paremini juurdepääsetavates piirkondades.

VI. a)

Komisjon on soovitusel nõus ja peab seda osaliselt rakendatavaks. Komisjon on viimastel aastatel juba teostanud mitu ühikuhinna uuringut ja teeb seda ka edaspidi. Eelkõige ajakohastab ta järgmiseks programmitöö perioodiks komisjoni tasuvusanalüüsi juhendit, et seda saaks kasutada kaasrahastatavate programmidega hõlmatud igat liiki projektide puhul. Käesoleva programmitöö perioodi suurprojektide hindamisel kontrollib komisjon ühikuhindu neid teiste samasuguste projektidega võrreldes ja tõstatab küsimusi juhul, kui on vaja lisapõhjendusi. Suurprojektidega tegeledes vaatleb JASPERS¹ ühikuhindu ja võrdleb neid nii sektori teiste projektide ühikuhindade kui ka muude rahvusvaheliste tavadega.

VI. b)

Komisjon on soovitusel nõus ja peab seda osaliselt rakendatavaks.

Komisjon jagab seisukohta, et teeprojektidel peaksid olema selged eesmärgid, millele lisanduksid asjakohased näitajad. Praegusel perioodil nõutakse sellist teavet tööpoolest suurprojektide kirjelduse osana ja tasuvusanalüüsis. Mõistlike ja kulutõhusate tehniliste lahenduste valimist peetakse teostatavusuuringu osaks ja iga suurprojekti puhul tehakse valikuvõimaluste analüüs, mille tulemus peaks olema parima lahenduse valimine. Liikmesriikidelt oodatakse samasuguste põhimõtete rakendamist ka muude kui suurprojektide suhtes, näiteks valikukriteeriumide kaudu. Komisjoni ettepanek struktuuri- ja investeerimisfondide kohta järgmiseks programmitöö perioodiks sisaldab laiaulatuslikku tulemusraamistikku ja tingimusi, mis aitavad vastuvõtmise korral tagada, et teeprojektid sisaldavad edaspidi selgeid eesmärgi, millele on lisatud näitajad.

Komisjon kaalub valdkonna parimate tavade jagamise meetodeid, näiteks JASPERSi oskusteabe kasutamise kaudu.

Riigihankeid käsitlevate ELi direktiivide eesmärk on tagada kogu ELis põhimõtted, mis käsitlevad ausat ja avatud konkurentsi, kõikide ettevõtjate võrdset kohtlemist kellelegi ebakohaseid eeliseid andmata või tõkkeid loomata, parima tulu saamist avaliku sektori rahalt jne. Komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja tagab, et liikmesriigid, kes on eelkõige vastutavad ELi õiguse kohaldamise eest, võtavad riigihankedirektiivid üle oma siseriiklikusse õigusraamistikku ja tagavad õiguskaitselahendid juhul, kui nende hankesutused ei pea õigustikust kinni.

Kaasrahastamine ühtekuuluvuspoliitikast peab olema vastavuses riigihankeid käsitlevate ELi direktiivide põhimõtete ja ELi poliitikaga. Komisjon jälgib, et neid tegelikult rakendatavaks. Järgmiseks programmitöö perioodiks on ette nähtud riigihangetega seotud eeltingimused.

¹ Ühine projektiabi Euroopa piirkondadele. JASPERS on partnerlus Euroopa Komisjoni (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi), Euroopa Investeerimispanka (EIP), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga (EBRD) ning Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vahel. See on tehnilise abi osutamise rahastamisvahend 12 ELi riigile, mis liitusid ELiga aastatel 2004 ja 2007. JASPERS pakub asjaomastele liikmesriikidele vajalikku toetust ELi rahalistest vahenditest kaasrahastatavate kvaliteetsete suurprojektide ettevalmistamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

VI. c)

Komisjoni juhend investeerimisprojektide tasuvusanalüüsi kohta, mis kehtib kõikide projektide suhtes, annab suuni-seid liiklusprognooside tegemiseks. Samuti kutsub komisjon JASPERSi üles kaaluma seda teemat oma edaspidiste võrgustiku platvormi kohtumiste kavandamisel liikmesriikidega, et edendada parimate tavade vahetamist.

VI. d)

Komisjon tunnistab vajadust teha kättesaadavaks üksikasjalikum teave ühikuhindade kohta ja käsitleb seda küsimust ajakohastatud komisjoni tasuvusanalüüsi juhendis järgmiseks programmitöö perioodiks.

TÄHELEPANEKUD

13.

Mõjuhinnaang tuleb ühendada hindamistega muutuse mehhanismide uurimiseks ja teiste teguritega, millel on majanduskeskkonnas oma roll (nagu majandusüksikud, kasutada jääv sissetulekuosa, suundumused transpordis, muude transpordiliikide areng jne). Peale selle võib majandusarengu mõju sõltuda pigem teedevõrgu valmimisest ja muudest transpordiliikidest kui ühest projektist.

14.

Hispaania Jaraicejo projekti võib pidada väikseks (selle abikõlblikud kulud on vaid 5,8 miljonit eurot) ja tulu mitteandvaks projektiks. Hispaania õigusaktide alusel ei olnud tasuvusanalüüs sellise suurusega projekti puhul kohustuslik.

16.

Majanduskasvu aeglustumine võis liiklust mõjutada. Peale selle on teetaristu projektide oodatav kasutusaeg ligikaudu 30 aastat. Seega peaks nende investeringutasuvus põhinema liiklusandmetel kogu kasutaja kohta ja mitte üksnes mõnel esimesel kasutusaastal (kuni 2010. aastani), mille puhul võib investeringutasuvus tõesti olla prognoositust väiksem.

17.

Saksamaal on projekti liigitamine kiireloomuliseks määratud kindlaks liitvabariigi plaanis, mis seejärel kehtestatakse seadusega, põhinedes mitmel kriteeriumil. Kuid tasuvusanalüüsi aruandes peab kulude ja tulude suhe olema alati suurem kui üks.

18.

Isegi kõnealuse väiksema tulude ja kulude suhte puhul ei oleks projekti rahastamist saanud peatada, sest Kreeka ametiasutused peavad tulude ja kulude suhtarvu 1,2 piisavaks projektide rahastamise heakskiitmisel. See kinnitab projekti positiivset sotsiaal-majanduslikku väärtust.

19.

Komisjonil on hea meel kontrollikoja positiivse järelduse üle. Ta leiab, et panust liiklusohutusse tuleks paremini esile tõsta, sh suremuse ja raskelt vigastatute arvu vähenemist. Teetaristu parem kvaliteet aitab vähendada õnnetuste arvu ja vigastuste raskust.

Teised asjakohased teetaristu ohutuse tõendamise vahendid on liiklusohutuse auditite tulemused ehituse ajal ja liiklusohutuse kontrollid juba kasutusele võetud lõikudes.

25. b)

Märkimisväärne erinevus üldehitus- ja tee-ehituskulude vahel on seotud inseneritehniliste rajatiste laialdase kasutamisega. Näiteks Herradura projekti puhul oli lühikesel vahemaal vaja kolme tunnelit, nelja silda ja kolme teealust läbipääsu. Üldehituskulude ja tee-ehituskulude võrdlemine ilma selle projektita annaks Hispaania projektide kohta samasugused näitajad.

KOMISJONI VASTUSED

25. c)

Hispaania puhul võisid suured tee-ehituskulud olla tingitud äärmiselt keerulistest geoloogilistest oludest kahe valitud projekti – La Herradura ja Castell de Ferro-Polopose – asukohas.

Poolas võiks suuremate tee-ehituskulude põhjustena nimetada materjalide hinna olulist tõusu (viimase viie aastaga 30–40%), Poola käivitatud mahukat investeerimisprogrammi, mis tekitas turu ülekuumenemise, ja teatud juhtumite puhul erilaadseid geoloogilisi tingimusi.

30.

I klassi maantee S7 moderniseerimine hõlmas ligikaudu 40 insenertehnilist rajatist, mis põhjendab suuremaid kulusid võrreldes sarnaste projektidega.

31.

Transport on tuletatud nõudlus ja sellel on tugev seos majandusolukorraga. Majanduskasvu aeglustumine ja majanduskriis võisid mõjutada nii liiklusvoogude taset kui ka koostist, mida tuleks hoolikalt hinnata näiteks veokite, busside, mootorrataste jms osakaalu alusel. Transpordivalikuid ja projekti aasta keskmist liiklustihedust päevas võisid mõjutada välised tegurid, nagu kütuse hind. Kohastel juhtudel võiks hinnata ka hooajalisi haripunkte (näiteks turistide voogusid).

Peale selle on teetaristu projektide oodatav kasutusaeg ligikaudu 30 aastat. Seega tuleks ideaaljuhul liiklusvooge hinnata selle perioodi ja kogu kasutusaja ning mitte ainult mõne esimese kasutusaasta jooksul. Liiklusprognosis on võetud sellist pikemat perspektiivi arvesse.

Ühine vastus punktidele 32 ja 33

Tervikliku pildi saamiseks on oluline arvestada seda, et tavaliselt võetakse nõudluse prognoosides ja seega ka seonduvas kasutuse maksumuses arvesse piirkondade väga konkreetset konteksti. Mahajäänud piirkondades, kus rahvastikukadu on hiljutine suundumus, on uute teede ehitamine sageli vahend selliste ääremaade juurdepääsetavuse parandamiseks („de-enklaavistamine“), sest tee eesmärk on olla stiimul, mille mõju avaldub aja jooksul. Seega on sellise piirkonna puhul normaalne, et teataval (tavaliselt lühikesel) perioodil on keskmine igapäevaste kasutajate arv väike.

Peale selle mõjutab taristu juurdepääsetavus ka töötajate liikuvust ja avaldab mõju töötuse määrale vähem asustatud, kuid paremini juurdepääsetavates piirkondades.

Samuti sõltub analüüs väga suurel määral geograafilistest tingimustest, milles auditeeritud teid ehitati. Tehniliselt keerukamate teede maksumus kilomeetri kohta on suurem kui teistel teedel.

34.

La Herradura projekti puhul (Almuñecar) oli lühikesel vahemaal vaja kolme tunnelit, nelja silda ja kolme teelust läbikäiku. Kulusid suurendasid Herradura projekti asukohta äärmiselt keerulised geoloogilised olud (vt ka komisjoni vastus punkti 25 alapunktidele b ja c). Peale selle ei võetud Herradura projekti 2010. aasta liiklusprognosis arvesse majanduskriisi, mis oli vähendanud kavandatud aasta keskmist liiklustihedust päevas üle 20%.

KOMISJONI VASTUSED

35.

Ühtekuuluvuspoliitikat viiakse ellu liikmesriikidega tehtava koostöö ja subsidiaarsuse põhimõtet järgides. Seda silmas pidades on liikmesriigil võimalus ja esmane kohustus eelstada teatavat liiki teed teisele. Kõik valikud võivad olla vastuvõetavad tingimusel, et kaasrahastatavatel projektidel on positiivne sotsiaal-majanduslik mõju ja nende valik vastab programmidokumentidele, mis on võetud vastu komisjoni konsulteerides.

Peale selle ei sõltu liikmesriigi otsus investeeringu „tüübi“ kohta (I klassi maantee või kiirtee) ainult selle maksumusest. See sõltub ka asjaomase liikmesriigi pikaajalisest taristu planeerimisest ja sellise investeeringu (ning kogu arendatava võrgu) makromajanduslikust mõjust tervele piirkonnale/riigile.

Kui I klassi maanteed on üldiselt kavandatud kohalike/piirkonna külade/asulate/linnade ühendamiseks, siis kiirteede eesmärk on ühendada mitut suurt linnastut ja suurendada järgmist:

- a) töötajate liikuvust,
- b) piirkonna juurdepääsetavust investoritele.

37.

Komisjon viitab oma vastusele punktis 35.

40.

Ebanormaalselt väikeste pakkumuste kõrvalejätmine on kooskõlas riigihanke-eeskirjadega juhul, kui pakkumust ei jäeta kõrvale automaatselt ja igale kandidaadile on antud võimalus selgitada põhjusi, mis võimaldavad pakkuda väiksemat hinda (vt Lombardini kohtuasjas (C-285/99) tehtud otsuse punkt 73).

Pärast matemaatilisel valemil põhineva hankesüsteemi järkjärgulist kaotamist ei valita Hispaanias praegu edukat pakkumist üksnes selletõttu, et see oli väikseim finantspakkumus. On ka teised kriteeriumid, nagu kvaliteet, täitmistähtaeg, keskkonnanõuded, ehitustööde funktsionaalsed omadused, asenduste kättesaadavus ja maksumus jne.

Finantskorrigeerimise tõttu, mida komisjon rakendas matemaatiliste valemite kasutamise puhul Kreekas, ja seejärel selle tava järkjärgulise kaotamise tõttu on vähenenud risk, et kõrvale jäetud ettevõtted ühissettevõtetes osutavad suuremal ühikuhinnal põhinevaid teenuseid.

41.

Euroopa standard (EN01317-5), mis võimaldab maanteeametitel ja tootjatel kirjeldada toote omadusi Euroopas ühtsel viisil, tagab siseturu teepiiretele.

Need maanteeametid, kellel on vaja paigaldada uued pörkepiirded, on nüüdsest (direktiivi 2004/18/EÜ alusel) kohustatud kirjeldama oma nõudeid eelnimetatud Euroopa standardi alusel ja pakkumuse peaks saama esitada iga tootja, kelle tootel on maanteeameti nõutud omadused.

Hankijad, kellel on vaja osta standardis EN01317-5 käsitletud pörkepiirdeid uute teelõikude jaoks või seniste piirete kahjustunud osade asendamiseks (hoolduseks või remondiks), peaksid oma pakkumise kirjelduses viitama piiretele, millel on CE-märgis ning vajalikud omadused ja geomeetriselised osad, mis tagavad töökindluse ja sobivad esteetiliselt juba paigaldatud piirdega. Komisjon leiab, et tänu sellisele standardimisele kaob Euroopa avaliku hanke turu killustatus ja selliste piirete tootjatel on võimalik pakkumise esitamisel mis tahes liikmesriigis lähtuda samasugustest tehnilistest kirjeldustest, saades nii kasu mastaabisäästust.

KOMISJONI VASTUSED

44.

Liikmesriigid vastutavad kohase mürakaitse tagamise eest sõltuvalt liiklustihedusest ja sellest tulenevast müratasemest. Kooskõlas Euroopa keskkonnamüra direktiiviga 2002/49/EÜ peavad liikmesriigid võtma vastu tegevuskavad selliste teede kohta, kus liiklus ületab aastas kuus miljonit sõidukit. Tegevuskavade suhtes tuleb konsulteerida kohalike elanikega.

45.

Komisjon ei saa subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kohustada liikmesriiki kasutama üht või teist juhtimissüsteemi, kuid ta saab suurendada liikmesriikide hankeasutuste teadlikkust parimatest tavadest ELi liikmesriikides.

Kuigi Saksamaal ja Poolas vastutavad sisendite hinna edaspidiste muutuste eest töövõtjad, on indekseerimisprotsess Hispaanias keerulisem ning seadusega on lubatud sisendite hindu läbi vaadata ja ümber hinnata.

Hindade läbivaatamist Hispaanias võib rakendada ehitustööde lepingutele, mis kestavad üle ühe aasta ja kui täitmise määra on üle 20%.

Hispaanias tehakse indekseerimist kvartaalselt ja väljajunenud kategooriates, mis on eelnevalt teada. Tundmatu tegur on materjalide ja ehitustööde hinna inflatsioon.

46.

Kuue Hispaania projekti puhul tehakse ühe projekti kohta keskmiselt kolm muudatust ja kolm täiendavat lepingut. Keskmine ülekulu projekti esialgsest maksumusest jääb vahemikku 20–30%. Muudatusi ja täiendavaid lepinguid põhjendatakse ettenägematute asjaoludega.

Poola projektide puhul tehti varem finantskorrektsioone põhjendamatute täiendavate ehitustööde ja lepingumoodatuste tõttu. Oluline on leida tasakaal teatava paindlikkustasemega nõustumise ja piisava ranguse vahel, et hoida ära kuritarvitamine.

Kreekas tekitasid riigi geomorfoloogiaga seotud ettenägematud asjaolud viivitusi E75 PATHE projekti puhul. Lisaks sellele on viivitused sageli põhjustatud kohtumenetlustest, assigneeringutega seotud küsimustest ja arheoloogiateenuse pidevast kaasamisest.

Saksamaal oli ELi rahastus üldiselt ülempiiri tasemel ja seetõttu maksis suuremad kulud kinni liikmesriik üksi. Kõnealune ülekulu ei mõjutanud ELi eelarvet.

49.

Hispaanias on siseriikliku õigusega lubatud „ettenägematute asjaoludega“ juhtumite korral muudatused ja täiendavad lepingud, millest tulenesid viivitused ehitustööde lõpetamises. See oli kõnealuse valimi puhul tavaline ja võis anda töövõtjatele majandusliku eelise.

Kreekas on riiklikud ametiasutused võtnud ja võtavad meetmed haldussuutlikkuse suurendamiseks ning bürokraatia ja viivituste vähendamiseks avaliku sektori tegevuses (sundvõõrandatud maa kiirem eraldamine, kohtumenetluste kiirendamine, arheoloogiateenuste tõhususe parandamine).

50.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ehitatud teedel võisid olla erinevad omadused ja algsed valmimise graafikud. Projektide tulemuste hindamisel tuleks võtta arvesse ka sellised elemente nagu keerulised geomorfoloogilised tingimused, projekti projekteerimise ja ehitamise keerukus, inseneritehniliste rajatiste arv ja asukoht, keskkonnaaspektid jne. Sellised elemendid võivad olulisel määral mõjutada keskmist viivitust auditeeritud projektide puhul (näiteks La Herradura projekt).

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

JÄRELDUSED

51.

Komisjon on rahul auditi tulemusega, mis näitab, et teed saavutasid tulemusi sõiduaja säästmise ja liiklusohutuse alal, mis on teetariistute puhul olulised eesmärgid.

Projektide mõjuhindang tuleb ühendada hindamistega muutuste mehhanismide uurimiseks ja teiste teguritega, millel on majanduskeskkonnas oma roll (nagu majandustsükliid, kasutada jääv sissetulekuosa, suundumused transpordis, muude transpordiliikide areng jne). Peale selle võib majandusarengu mõju sõltuda pigem teedevõrgu valmimisest ja muudest transpordiliikidest kui ühest projektist.

52.

Majanduskasvu aeglustumine võis liiklust mõjutada.

Peale selle on teetaristu projektide oodatav kasutusaeg ligikaudu 30 aastat. Nende investeeringutasuvus peaks põhinema kogu kasutusaja liiklusandmetel ja mitte üksnes paaril esimesel kasutusaastal (kuni aastani 2010).

53. a)

Transport on tuletatud nõudlus ja sellel on tugev seos majandusolukorraga. Majanduskasvu aeglustumine ja majanduskriis võisid mõjutada nii liiklusvoogude taset kui ka koostist, mida tuleks hoolikalt hinnata näiteks veokite, busside, mootorrataste jms osakaalu alusel. Transpordivalikuid ja projekti aasta keskmist liiklustihedust päevas võisid mõjutada välised tegurid, nagu kütuse hind. Kohastel juhtudel võiks hinnata ka hooajalisi haripunkte (näiteks turistide voogusid).

Peale selle on teetaristu projektide oodatav kasutusaeg ligikaudu 30 aastat. Ideaaljuhul tuleks liiklusvooge hinnata selle perioodi ja kogu kasutusaja ning mitte ainult mõne esimese kasutusaasta jooksul. Liiklusprognoosides on võetud sellist pikemat perspektiivi arvesse.

53. b)

Ühtekuuluvuspoliitikat viiakse ellu liikmesriikidega tehtava koostöö ja subsidiaarsuse põhimõtet järgides. Seda silmas pidades on liikmesriigil võimalus ja esmane kohustus eelistanud teatavat liiki teed teisele. Kõik valikud võivad olla vastuvõetavad tingimusel, et kaasrahastatavatel projektidel on positiivne sotsiaal-majanduslik mõju ja nende valik vastab programmidokumentidele, mis on võetud vastu komisjoni konsulteerides.

Peale selle ei sõltu liikmesriigi otsus investeeringu „tüübi“ kohta (I klassi maantee või kiirtee) ainult selle maksumusest. See sõltub ka asjaomase liikmesriigi pikaajalisest taristu planeerimisest ja sellise investeeringu (ning kogu arendatava võrgu) makromajanduslikust mõjust tervele piirkonnale/riigile.

53. c)

Ehitatud teedel võisid olla erinevad omadused ja algsed valimise graafikud. Projektide tulemuste hindamisel tuleks võtta arvesse ka keerulisi geomorfoloogilisi tingimusi, projekti projekteerimise ja ehitamise keerukust, inseneritehniliste rajatiste arvu ja asukohta, keskkonnaaspekte jne.

54.

Ebanormaalselt väikeste pakkumiste kõrvalejätmine on kooskõlas riigihanke-eeskirjadega juhul, kui pakkumust ei jäeta kõrvale automaatselt ja igale kandidaadile on antud võimalus selgitada põhjusi, mis võimaldasid pakkuda väiksemat hinda (vt Lombardini kohtuasjas (C-285/99) tehtud otsuse punkt 73).

Pärast matemaatilisel valemil põhineva hankesüsteemi järkjärgulist kaotamist ei valita Hispaanias praegu edukat pakkumist üksnes selle tõttu, et see oli väikseim finantspakkumus. On ka teised kriteeriumid, nagu kvaliteet, täitmistähtaeg, keskkonnanõuded, ehitustööde funktsionaalsed omadused, asenduste kättesaadavus ja maksumus jne.

Finantskorrigeerimise tõttu, mida komisjon rakendas matemaatilise valemi kasutamise suhtes Kreekas, ja seejärel selle tava järkjärgulise kaotamise tõttu on vähenenud risk, et kõrvale jäetud ettevõtted ühissettevõtetes osutavad suuremal ühikuhinnal põhinevaid teenuseid.

KOMISJONI VASTUSED

55.

Nõudluse prognoosides ja seega seonduvas kasutuse maksumuses võetakse arvesse piirkondade väga konkreetset konteksti. Mahajäänud piirkondades, kus rahvastikukadu on hiljutine suundumus, on uute teede ehitamine sageli vahend selliste ääremaade juurdepääsetavuse parandamiseks („de-enklaavistamine“), sest tee eesmärk on olla stiimul, mille mõju avaldub aja jooksul. Seega on selliste piirkondade puhul normaalne, et teataval (tavaliselt lühikesel) perioodil on keskmine igapäevaste kasutajate arv väike.

Peale selle mõjutab taristu juurdepääsetavus ka töötajate liikuvust ja avaldab mõju töötuse määrale vähem asustatud, kuid paremini juurdepääsetavates piirkondades.

Samuti sõltub analüüs väga suurem määral geograafilistest tingimustest, milles auditeeritud teid ehitati. See, et tehniliselt keerukamate teede maksumus kilomeetri kohta on suurem kui teistel teedel, on iseenesest mõistetav.

SOOVITUSED

1. soovitus

Komisjon on selle soovitusel nõus ja peab seda osaliselt rakendatuks. Komisjon on viimastel aastatel juba teostanud mitu ühikuhinna uuringut ja teeb seda ka edaspidi.

Käesoleva programmitöö perioodi suurprojektide hindamisel kontrollib komisjon ühikuhindu, võrreldes neid teiste samasuguste projektidega, ja tõstatab küsimusi juhul, kui on vaja lisapõhjustusi. Suurprojektidega tegeledes vaatleb JASPERS ühikuhindu ja võrdleb neid nii sektori teiste projektide ühikuhindade kui ka muude rahvusvaheliste tavadega.

Komisjon käsitleb ühikuhindade küsimust järgmiseks programmitöö perioodiks ajakohastatud komisjoni tasuvusanalüüsi juhendis, et seda saaks kasutada kaasrahastatavate programmidega hõlmatud igat liiki projektide puhul.

2. soovitus a)

Komisjon jagab seisukohta, et teeprojektidel peaksid olema selged eesmärgid, millele on lisatud asjakohased näitajad, ning peab seda soovitusel suurprojektide puhul juba rakendatuks. Praegusel perioodil nõutakse sellist teavet suurprojektide kirjelduse osana ja tasuvusanalüüsis. Komisjoni ettepanek struktuuri- ja investeerimisfondide kohta järgmiseks programmitöö perioodiks sisaldab laiaulatuslikku tulemusraamistikku ja tingimusi, mis aitavad vastuvõtmise korral tagada, et teeprojektid sisaldavad edaspidi selgeid eesmärgi, millele on lisatud näitajad.

Komisjon leiab, et mõju majandusele ei sõltu ainult teeprojektidest, vaid ka teiste majanduslike ja sotsiaalsete tegurite panusest. Sellega seoses tuleb ta meelde, et teeprojekti sellist panust majanduslikku mõjusse saab muudest panustest lahutada hindamise ja mitte mõne näitaja abil.

2. soovitus b)

Komisjon on soovitusel nõus ja peab seda osaliselt rakendatuks. Praegusel perioodil peetakse mõistlike ja kulutõhusate tehniliste lahenduste valimist teostatavusuuringu osaks ja iga suure projekti puhul tehakse valikuvõimaluste analüüs, mille tulemus peaks olema parima lahenduse valimine. Liikmesriikidelt oodatakse samasuguste põhimõtete rakendamist ka nende projektide suhtes, mis ei ole suurprojektid, näiteks valikukriteeriumide kaudu. Peale selle kehtib komisjoni (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi) 2008. aastal avaldatud investeerimisprojektide tasuvusanalüüsi juhend kõikide, mitte ainult suurprojektide suhtes. Komisjon kaalub valdkonna parimate tavade jagamise meetodeid, näiteks JASPERSi oskusteabe kasutamise kaudu.

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus c)

Komisjon peab seda soovitusi rakendatuks. Riigihankeid käsitlevate ELi direktiivide eesmärk on tagada kogu ELis põhimõtted, mis käsitlevad ausat ja avatud konkurentsi, kõikide ettevõtjate võrdset kohtlemist kellelegi ebakohaseid eeliseid andmata või tõkkeid loomata, parima tulu saamist avaliku sektori rahalt jne. Kaasrahastamine ühtekuuluvuspoliitikast peab olema vastavuses riigihankeid käsitlevate ELi direktiivide selliste põhimõtetega ja ELi poliitikaga. Komisjon jälgib, et neid tegelikult rakendatakse, ja võtab vajaduse korral parandusmeetmed. Järgmiseks programmitöö perioodiks on ette nähtud riigihangetega seotud eeltingimused.

3. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus ja peab seda osaliselt rakendatuks. Praegusel programmitöö perioodil nõutakse liiklusprognoose iga teedesektori suurprojekti taotlusvormis esitatava nõudluse analüüsi ja tasuvusanalüüsi osana, mida komisjon seejärel nende realistlikkuse tagamiseks tähelepanelikult hindab. Komisjoni juhend investeerimisprojektide kulude-tulude analüüsi kohta, mis kehtib kõikide projektide suhtes, annab suuniseid ka liiklusprognooside tegemiseks. Samuti kutsub komisjon JASPERSit üles kaaluma seda teemat oma edaspidiste võrgustiku platvormi koostamise kavandamisel liikmesriikidega, et edendada parimate tavade vahetamist.

4. soovitus

Komisjon tunnistab vajadust teha kättesaadavaks üksikasjalikum teave ühikuhindade kohta ja käsitleb seda küsimust ajakohastatud komisjoni tasuvusanalüüsi juhendis järgmiseks programmitöö perioodiks.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 5/2013

Kas ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendeid kasutati teede ehitamisel otstarbekalt?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2013 – 45 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-272-2

doi:10.2865/73099

KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

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

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

Tasulised väljaanded:

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

Tasulised tellimused:

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

KONTROLLIKODA AUDITEERIS VALIMIT HISPAANIA, KREEKA, POOLA JA SAKSAMAA TEEPROJEKTIDEST, MIDA KAASRAHASTATI ELI VAHENDITEST. AUDITI KÄIGUS LEITI, ET PROJEKTID PARANDASID LIIKLUSOHUTUST JA VÄHENDASID SÕIDUAEGA, KUID MÕNI TEE EHITATI LAIEMA JA KÕRGEMATELE STANDARDI-TELE VASTAVANA, KUI SEDA NÕUDIS TEGELIK LIIKLUSVAJADUS. AUDITEERITUD LIIKMESRIIKIDES ESINEB OLULISI HINNAERINEVUSI. KONTROLLIKODA SOOVITAB ANALÜÜSIDA HINNAERINEVUSTE PÕHJUSI JA OLLA TULEVASTE TEEPROJEKTIDE PLANEERIMISEL REALISTLIKUM.



EUROOPA KONTROLLIKODA



ISBN 978-92-9241-272-2



9 789292 412722