

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 7

2008

PERIOODI 2003–2006
ARUKAS ENERGEETIKA



ET



Eriaruanne nr 7 // 2008

PERIOODI 2003–2006 ARUKAS ENERGEETIKA

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel.: (352) 4398 45410
Faks: (352) 4398 46 430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 7 // 2008

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008

ISBN 978-92-9207-052-6
DOI 10.2865/11629

© Euroopa ühendused, 2008
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punkt

I-V	KOKKUVÕTE
1-7	SISSEJUHATUS
8-9	AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS
10-42	AUDITILEIUD
10-18 15-18	PROGRAMMITÖÖ JA RAHALISTE VAHENDITE JAOTAMINE TUGEVUSED JA PIIRANGUD
19-29 21-24 25-29	JÄRELEVALVE JA PROGRAMMI HINDAMINE KORDAMINEKUD JA PIIRANGUD KOHALIKE ENERGIAAGENTUURIDE HINDAMINE: JUHTUMIUURING
30-38 32-33 34 35-36 37-38	HALDUSKULUD: TAOTLUSTE KOOSTAMINE, PROJEKTIDE ARUANDED JA PROGRAMMI HALDAMINE PROGRAMMIS OSALEJATE KANTUD KULUD RAKENDUSAMETI KANTUD KULUD ENERGEETIKA JA TRANSPORDI PEADIREKTORAADI KANTUD KULUD HALDUSKULUDE KOGUSUMMA
39-42	RAKENDUSAMET: PAREM JUHT?
43-54	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED
43-45	PROGRAMMI KAVANDAMINE
46-51	JÄRELEVALVE JA HINDAMINE
52-54	PROGRAMMI HALDAMINE

I LISA

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa aruka energeetika programmiga soovitakse edendada energiatõhusust, taastuvate energiaallikate kasutamist ja energeetika mitmekesistamist. Programmi eesmärk on luua keskkond, mis sisaldab laialdasi teadmisi asjaomaste tehnoloogiate ja nende tähtsuse kohta.

II.

Euroopa aruka energeetika programmi eelarve perioodil 2003–2006 oli 250 miljonit eurot. Rahalisi vahendeid kasutati üle 450 projekti toetamiseks. Programmis osales üle 1700 asutuse (sh kohalikud ametiasutused, uurimisinstituudid, seadusandjad, ametiliidud, käsitöölise ühendused, konsultatsioonifirmad ja tootjad).

III.

Kontrollikoja auditis uuriti:

- kuidas komisjon Euroopa aruka energeetika programmi rahalisi vahendeid jagas;
- kuidas komisjon programmi üle järelevalvet tegi ja seda hindas;
- millised olid programmi halduskulud;
- milline oli rakendusameti osatähtsus programmi juhtimisel.

KOKKUVÕTE

IV.

Kontrollikoja leiud on järgmised:

- Komisjon koostas Euroopa aruka energeetika programmi eesmärkide põhjal üksikasjaliku töökava ja kasutas taotluste hindamisel väliseksperte. Teisest küljest ei vastanud programmi kavandamine parimale tavale ja mitmete tegevusalade kulutuste jaotamine piiras võimalust mistahes alal märkimisväärset ja tõendatavat edasiminekut saavutada. Euroopa aruka energeetika programm ei olnud selge suunitlusega kuluprogramm.
- Komisjon jälgis projektide edenemist, kuid järelevalve ja hindamise abil ei olnud võimalik saada ülevaadet programmi üldisest kvaliteedist ja ülesehitusest. Komisjonil ei olnud võimalik hinnata seda, kas kohalike ja piirkondlike energiaagentuuride tegevusel oli märkimisväärne mõju, ega ka seda, kas nimetatud agentuurid parandasid energiasäästliku tehnoloogia edendamise koostööd. Hindamisaruandeid ei tehtud õigusloomega seotud arutelu mõjutamiseks õigeaegselt kättesaadavaks.
- Taotluste koostamise, projektide aruannete ja programmi haldamise kulud (sh edukate taotlejate kantud kulud) võrdusid hinnanguliselt maksete summaga, mis väljastati perioodi 2003–2006 jooksul. Võttes arvesse tulevikus väljastatavaid summasid, võib prognoosida, et nimetatud tegevuste hinnanguline üldsumma moodustab rohkem kui ühe kuuendiku väljastatavatest summadest.
- Rakendusameti tegevus mõjus positiivselt klientide rahulolule.

V.

Kontrollikoda soovib mitmeid võimalikke täiendusi seoses Euroopa aruka energeetika programmile järgnevate programmide (ja muude võrreldavate programmide) ülesehituse ja elluviimisega:

- programmi käsitlevad ettepanekud, mis põhinevad selgesõnalisel poliitikamudelil ja kajastavad eeldatavat seost kulude, väljundi ja mõju vahel;
- järelevalve, millega minnakse kaugemale üksikprojekti tasandist ja aidatakse kaasa terve programmi kohta ülevaate koostamisele ning täidetakse programmi väljakuulutatud eesmärk;
- programme hinnatakse viisil, millega saavutatakse maksimaalne kasulikkus tagasisideme allikana, hõlmates vahest ka rohkem "kestevandmete" hindamist, kus vaadeldakse projektide võtmekategooriate mõju järjestikuste kuluraamistike lõikes;
- programmide halduskuludega seonduva teabe süstemaatilise talletamine ja analüüsimine, võttes arvesse abisaajate kantavad kulud, ning nimetatud teabe kasutamine programmide võrdlemisel ja parima tava määratlemisel ja levitamisel.

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Liit kasutab mitmeid vahendeid oma energiapoliitika eesmärkide saavutamiseks¹. Vahendite hulka kuuluvad:

- rahvusvahelised kokkulepped;
- energiatõhususe ja taastuvate energiaallikate valdkonna teadusuuringute ja arendustööde toetamine;
- energiatõhusust edendavad õigusaktid (nt ELi energiamärgis);
- esitlusprojektide edendamine;
- energeetikaprojektidele tehtavad struktuurifondide kulutused;
- heitkogustega kauplemine.

2. Euroopa aruka energeetika programmiga soovitakse neid vahendeid täiendada energiatõhususe edendamise, taastuvate energiaallikate kasutamise ja energeetika mitmekesistamise kaudu. Programmi eesmärk on luua keskkond, mis koondaks laialdasi teadmisi asjaomaste tehnoloogiate ja nende tähtsuse kohta, aidates seeläbi kaasa energiavarude turvalisusele, konkurentsivõimele ja keskkonnakaitsele. Programm edendab ka muu hulgas oskuste ja kogemuste vahetamist ning julgustab parimate tavade ja parimate saadaval olevate tehnoloogiate levitamist. Programmiga ei toetata otseselt uute tehnoloogiate arendamist².

¹ EL on oma eesmärgid määratlenud järgnevalt:

- tarnekindluse suurendamine;
 - Euroopa majanduse konkurentsivõime ja taskukohase energiahinna kättesaadavuse tagamine;
 - keskkonna-alase jätkusuutlikkuse edendamine ja kliimamuutuse vastu võitlemine;
- eesistujariigi järeldused, Brüssel, märts 2007 (Ülemkogu dokument 7224/07).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse nr 1230/2003/EÜ (ELT L 176, 15.7.2003, lk 29) artiklid 1 ja 2.

1. SELGITUS

ARUKA ENERGEETIKA KOOLITUS SOTSIAALMAJAJADE MODERNISEERIMISEKS – SAVE-PROJEKT

Eesmärk:

anda sotsiaalmajutusettevõtetele teadmisi ja vahendeid energiatõhusaks moderniseerimiseks.

Kestus:

1/2006–12/2006

Eelarve:

457 291 eurot (ELi osalus: 50 %)

Projektiga loodi koolitusprogramm ja avaldati juhendid sotsiaalmajutusettevõtetele, omavalitsustele ja teistele eluasemeomanikele aitamaks neil teha energiatõhusat moderniseerimist ehk säästa vähemalt 30 % energiat võrreldes renoveerimisele eelnenud olukorraga.

EUROOPA ARUKA ENERGEETIKA PROGRAMM 2003–2006

- 3.** Perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programmi eelarve oli 250 miljonit eurot kulukohustuste assigneeringutena neljaks aastaks. Rahalisi vahendeid kasutati ligi 450 projekti toetamiseks, mis hõlmasid konsortsiume (keskmiselt seitsme kuni kaheksa osalejaga) terves ELis, teistes Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikides või ELi kandidaatriikides. Osalejate hulka kuulusid kohalikud ametiasutused, uurimisinstituudid, seadusandjad, ametiliidud, käsitöölise ühendused, konsultatsioonifirmad ja tootjad. Programmis osales üle 1700 asutuse.
- 4.** Perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programm koosnes neljast “vertikaalsest” alaprogrammist:
- SAVE: energiatõhusus, eriti ehitistes ja tööstuses³;
 - Altener: uued ja taastuvad energiaallikad³;
 - STEER: transpordi energeetikaaspektid;
 - Coopener: koostöö arengumaadega,

³ Alaprogrammid SAVE ja Altener pärinevad 1993. aastast ning neid rahastati varem teiste programmide kaudu (vt eriaruanne nr 17/98 taastuvate energiaallikate toetamisest Joule-Thermie programmiga seotud jagatud kuludega meetmete ja Altener programmiga seotud pilootmeetmete raames (EÜT C 356, 20.11.1998)).

ja viiest “horizontaalsest” tegevusest, mis hõlmavad mitmeid eespool mainitud alaprogramme ja/või seonduvad ühenduse prioriteetidega.

2. SELGITUS

“GREENLODGES” – ALTENER-PROJEKT

Eesmärk:

edendada ja lihtsustada taastuval energial põhinevate ja väikse suurusjärgu soojuste ja elektri koostootmise süsteemide kasutamist kaugemates maapiirkondades asuvates puhkemajades.

Kestus:

1/1/2005–31/1/2007

Eelarve:

849 652 eurot (ELi osalus: 50 %)

Projekti raames koostati erinevates ELi maapiirkondades asuvates puhkemajades läbi viidud energiaaudititel põhinev juhend, mida maapiirkondades asuvate puhkemajade ja sarnaste majutusasutuste omanikud/juhatajad saavad kasutada taastuvenenergia ja koostootmise süsteemide kasutusele võtmise korral. Teavet levitati ka piirkondlike ja siseriiklike töörühmade koostumiste kaudu.

5. Alaprogrammide raames võetud kulukohustuste ja muude kulude osas saadud tulemused (iga programmivaldkonna kohta allkirjastatud toetuslepingute kaupa) esitatakse **tabelis 1**. Maksed tehti kulukohustuste võtmisest märgatavalt pikema aja jooksul. 2006. aasta lõpus oli osalejatele tehtud maksete kogusumma 46,8 miljonit eurot.

3. SELGITUS

SÕIDUKIJUHTIMISE, ENERGIATÕHUSUSE JA LIIKLUSOHUTUSE PARANDAMISE ÜLEEUROOPALINE KAMPAANIA (ECODRIVEN): STEER-PROJEKT

Eesmärk:

edendada energiatõhusat ja turvalisemat sõidustiili/liikluskäitumist (keskkonnasõbralik sõidukijuhtimine ehk *Eco-Driving*)

Kestus:

1/2006–12/2008

Eelarve:

1 440 040 eurot (ELi osalus: 50 %)

Ecodriven oli üleeuroopaline keskkonnasõbraliku sõidukijuhtimise kampaania, mis oli suunatud üheksa ELi liikmesriigi sõiduauto-, kaubaauto-, veoki- ja bussijuhtidele.

1. TABEL

PERIOODIL 2003–2006 VÕETUD KULUKOHUSTUSED

Projektid toetuste kaupa	Allkirjastatud toetuslepingute arv	Miljonit eurot
Altener (taastuv energia)	118	61,6
SAVE (energiatõhusus)	106	56,2
STEER (transport)	28	19,7
Horisontaalsed meetmed	80	44,5
Eritoetus üritustele	77	2,7
Coopener	38	14,5
Toetustest rahastatud projekte KOKKU	447	199,2
Projektid avalike pakkumiste kaupa¹		28
Projektid kooskõlastatud meetmete kaupa²		2,2
Energeetika ja transpordi peadirektoraadi teabe edastuse ja toetuskulud		2,5
Rakendusameti tegevuskulud		8,9
	KOKKU³	240,8

¹ Avalik pakkumine: komisjoni poolt algatatud lepingud (enamuses uuringud või IT-teenused).

² Kooskõlastatud meetmed: kooskõlastatud meede on algatatud ehitiste energiatõhusust käsitleva direktiivi ühildamise ja rakendamise osas.

³ Kogusumma sisaldab EFTA osalust Euroopa aruka energeetika programmis.

4. SELGITUS

ENERGIATÕHUSUSEGA SEOTUD LEPINGUTE EDENDAMISE EUROOPA RAAMISTIK (EUROCONTRACT): "HORISONTAALNE PROJEKT"

Eesmärk:

täiustada energiakasutuse kirjeldust lepingutes

Kestus:

1/2005–12/2007

Eelarve:

2 302 036 eurot (ELi osalus: 50%)

Projekti raames töötati välja energiateenuste näidislepingud ja hankedokumendid ning kvaliteedistandardid, mille alusel koostati käsiraamatud omavalitsustele, korteriühistutele ja teistele eluasemeteenustega tegelejatele.

PERIOODI 2003–2006 EUROOPA ARUKA ENERGEETIKA PROGRAMMILE EELNEVAD AASTAD...

- 6.** Alaprogramme SAVE ja Altener ning osasid 2003. aastal alaprogrammi Coopener alla koondatud tegevusi rahastati eelnevalt perioodi 1998–2002 energeetika raamprogrammist. Peamised muutused perioodi 2003–2006 programmi osas olid:
- rakendusameti loomine programmi juhtimiseks;
 - ühenduse toetuse rühmitamine sellistes energeetikavaldkondades, mis ühe programmi raames aitavad kaasa säästvate arengule;
 - konkreetse alaprogrammi loomine transpordiga seonduvate tegevuste rahastamiseks.

...JA JÄRGNEVAD AASTAD

- 7.** Järgmine programm, Euroopa aruka energeetika programm 2, mis hõlmab perioodi 2007–2013, sisaldab järgmisi muudatusi:
- lõpetatakse eritoetuse andmine väikestele eraldi üritustele;
 - alaprogramm Coopener viiakse programmi alt välja;
 - lubatakse turustamist käsitlevate projektide koostamist (edendavad innovatiivseid tehnoloogiaid, protsesse või tooteid, mida on küll edukalt esitletud, kuid mis ei ole veel turgu hõlvanud); ja
 - suurendatakse maksimaalset ELi osalust 75 protsendini kuludest ja 250 000 euronit uute kohalike ja piirkondlike energeetikaagentuuride loomiseks ning lubatakse teha energeetikaagentuuride loomise kohta ettepanekuid, mis tuleb esitada pigem eraldi kui ühiselt.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

8. Kontrollikoda uuris, kas komisjon tegi mõistlikke samme tagamaks, et Euroopa aruka energeetika programmi ülesehitus ja elluviimine on mõjus viisil, mis looks lisandväärtust Euroopa Liidu tasandil. Auditis uuriti:

- kuidas komisjon rahalisi vahendeid jagas;
- kuidas komisjon programmi üle järelevalvet tegi ja seda hindas;
- millised olid programmi halduskulud;
- milline oli rakendusameti osatähtsus programmi juhtimisel.

9. Audit sisaldas:

- a) programmi õigusliku aluse ja otsustusprotsessiga seotud dokumentide analüüsi ning Euroopa aruka energeetika programmi ja sellele eelnevate ning järgnevate programmide hindamisi;
- b) rakendusameti aruandluse ja järelevalvega seotud dokumentide analüüsi;
- c) vestlusi energeetika ja transpordi peadirektoraadi ning rakendusameti töötajatega;
- d) konkursikutsete analüüsi;
- e) 65 projektitoimiku läbivaatamist;
- f) uuringut, mille käigus saadi andmeid 736-lt projektis osalejalt⁴;
- g) projekti andmebaasi analüüsi.

⁴ Uurimuse küsimustiku projekt saadeti komisjoni talitustele novembris 2006. Küsimustik saadeti kõikidele osapooltele, kes olid 7. novembriks 2006 rahastamist taotlenud. Saadud vastuseid oli kokku 736. Uurimusele vastajate üldine määr oli 29%. Enamik vastajatest oli osalenud mitmes projektis, omades seega programmi toimimise osas laia kogemust. Näiteks olid pooled vastanuist võimelised võrdlema energeetika ja transpordi peadirektoraadis ning agentuuris saadud töökogemusi. Uurimuses kutsuti taotlejaid üles täpsustama taotluste koostamise kulusid ja edukate taotlejate puhul ka Brüsselisse aruannete edastamise kulusid.

PROGRAMMITÖÖ JA RAHALISTE VAHENDITE JAOTAMINE

10. Avalike sekkumiste tõhusaks kavandamiseks tuleb eesmärgid selgelt määratleda, mõista, kuidas kõnealuse sekkumise abil püstitatud eesmärgid saavutada, ja paika panna selged kriteeriumid, mille alusel taotlused välja valitakse.

⁵ Otsus nr 1230/2003/EÜ, artikli 4 lõige 1.

11. Ühenduse õigusaktides sätestatakse, et perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energia programmi rahalised vahendid peavad olema kättesaadavad projektidele, mis:

⁶ Otsus nr 1230/2003/EÜ, artikli 4 lõige 2.

- a) edendavad säästvat arengut, energia varustuskindlust, konkurentsivõimet või keskkonnakaitset;
- b) loovad või arendavad struktuure ja vahendeid säästva energia arendamiseks;
- c) edendavad säästva energia süsteeme ja seadmeid;
- d) pakuvad teavet, haridust ja koolitust;
- e) teostavad järelevalvet ühenduse algatuste elluviimise ja mõju üle;
- f) hindavad programmiga rahastatavate meetmete mõju⁵.

⁷ Need töökavad koostati pärast kõikide osalejariikide esindajatega konsulteerimist.

Finantsabi pidi sõltuma kavandatud meetmest saadavast ühenduse lisandväärtusest, kasulikkusest ja mõjust⁶.

12. Komisjon viis need põhimõtted ellu järgneva kaudu:

- üldine töökava perioodiks 2003–2006, milles kehtestati 17 põhimeedet, mis jagunesid 63 sihtvaldkonda (esitatud ***l lisas***);
- iga-aastased töökavad, milles kehtestatakse juhised alaprogrammidele ja põhimeetmetele ning valikukriteeriumid⁷;
- konkursikutsed, millega määratletakse abikõlblikkuse ja valikukriteeriumid, mille tulemusel sõlmitakse pärast komisjoni ja asjaomase konsortiumi vahelisi läbirääkimisi toetuslepingud;
- pakkumiskutsed, mille tulemusel sõlmitakse teenuslepingud.

- 13.** Põhimeetmete puhul loodi iga konkursikutse jaoks ekspertrühm (vt *Ilisa*). Ekspertrühma liikmed hindasid taotlusi vastavalt viiele kriteeriumile:

- meetme/agentuuri/ürituse kvaliteet;
- lähenemisviisi kvaliteet;
- ühenduse lisandväärtus;
- kulud ja kasu;
- meeskonna ülesehitus.

⁸ Vt näiteks hiljuti koostatud analüüs "A Cost curve for Greenhouse Gas Reduction", McKinsey Quarterly, 2007.

- 14.** Ekspertrühmade aruannete põhjal koostas hindamiskomisjon taotluste paremusjärjestuse nimekirja, mis edastati heakskiitmiseks. Taotlus kiideti heaks ainult siis, kui selle üldine punktisumma ja viienda kriteeriumi (meeskonna ülesehitus) punktisumma oli vähemalt 70 % punktide kogusummast ning eraldi kriteeriumide punktisummad ei olnud alla 50 % punktide summast. Heaks kiideti ligikaudu 33 % laekunud taotlustest.

TUGEVUSED JA PIIRANGUD

- 15.** Komisjon muutis programmi eesmärgid erimeetmeteks. Loodi taotluste objektiivse hindamise ja lepingute sõlmimise süsteem. Taotlusi hinnanud ja neile punkte andnud eksperdid põhjendasid ja dokumenteerisid hindamist ja punktide andmist piisavalt.
- 16.** Kõnealuse programmi raames toetatavad tegevused pärinesid suures osas eelmistest programmidest. Abikõlblikud sihtvaldkonnad hõlmasid teadlikkuse suurendamist sellistes küsimustes nagu tarbesõidukite kütusetõhusus ja isolatsioon ehitistes juhtudel, kus sõltumatu ekspertarvamuse kohaselt on märkimisväärne potentsiaal kasvuhoonegaaside säästvate tehnoloogiate kulusäästlikuks kasutamiseks⁸.
- 17.** Teisalt vähendas liiga suure hulga (63) sihtvaldkondade määramine suhteliselt väiksele kuluprogrammile tõenäosust, et programmil oleks märkimisväärne mõju mistahes eraldi valdkonnas. Euroopa aruka energeetika programm ei olnud selge suunitlusega kuluprogramm.

18. Programmi raames rahastatud aruande järeldestes⁹ esitatakse võrdlusnäitaja programmi rakendamise korralduse hindamiseks. Komisjoni töökavaga ei õnnestunud:

- muuta poliitikamudelit selgesõnalisemaks (ehk selgitada, kuidas ELi toetuste andmine aitaks eemaldada konkreetseid takistused energiatõhusa tehnoloogia kasutuselevõtult);
- kehtestada programmile mõõdetavad ja tähtajalised eesmärgid;
- analüüsida kõige tähtsamaid turul tegutsejaid. (Turul tegutsejate analüüs on esitatud järgmise programmi töökavas, kuid seal on üles loetletud 41 sihtrühma, mis on sageli liiga üldise kirjeldusega (“haridussüsteem”, “käsitöölised”, “meedia” jne).)

JÄRELEVALVE JA PROGRAMMI HINDAMINE

19. Finantsmääruses¹⁰ sätestatakse, et komisjon peab kehtestama konkreetseid, mõõdetavaid, saavutatavaid, asjakohaseid ja ajaliselt piiritletud eesmärgid kõikidele eelarve valdkondadele ja teostada tulemusnäitajate abil järelevalvet nende saavutamise üle.

20. Komisjon kehtestas järelevalvekorra ainult üksikprojektide tasandil. Sellel olid järgmised tagajärjed:

- toetuslepingus kirjeldati projekti sisu ja selle koheseid tulemusi (väljundeid) ning ka kokkulepitud tulemusnäitajaid;
- toetusleping hõlmas ka aruannete koostamissagedust ja selle tulemusel koostati kolm kuni neli aruannet sõltuvalt projekti kestusest (väikseid sündmusi kajastati üks kord);
- iga projekt anti ülesandeks ametnikule, kes jälgis aruannete koostamist ja edenemist, võrreldes seda projektikirjeldusega;
- rakendusametis teostas iga üksus oma projektiametnike üle järelevalvet;
- nimetatud järelkontrolli kohta koostatakse ülevaade energeetika ja transpordi peadirektoraadile.

⁹ Euroopa aruka energeetika programmi raames esitas ECOFYS aruande, milles hinnatakse 20 energiatõhusat vahendit, millest 17 vahendit juhitakse liikmesriikidest (*“From Theory Based Policy Evaluation to SMART Policy Design”* ECOFYS, aprill 2007. http://www.aid-ee.org/documents/SummaryreportFinal.PDF?bcsi_scan_522CC38ADEA72627=0&bcsi_scan_filename=SummaryreportFinal.PDF, 10. juuni 2008). Nimetatud aruanne annab võrdlusnäitaja energiatõhususe valdkonna programmide kavandamise ja järelevalve hea tava kohta. Muu hulgas märgiti konsultantide aruandes, et energiatõhususe programm peab:

- sisaldama selgesõnalist poliitikamudelit, (mis näitab eeldatavat seost kulude, väljundi ja mõju vahel);
- kehtestama konkreetseid eesmärgid, mis tuleb saavutada kindlaksmääratud aja jooksul, ja määratleda mõõdetavad näitajad, mille üle järelevalvet teha;
- hindama võimaliku poliitikavahendite kogumi võimalikku mõju seatud eesmärkide saavutamisel;
- analüüsima asjaomaseid turge ja sektoreid, määrates kindlaks energiatõhususe puhul peamised turul tegutsejad, ebasoodsad mõjutused, tõkked ja takistused ning poliitikavahendite eeldatav mõjususe nimetatud probleemide lahendamisel.

¹⁰ Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, artikkel 27 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

KORDAMINEKUD JA PIIRANGUD

- 21.** Need menetlused olid sarnased teiste ELi programmide menetlustega ning võimaldasid komisjonil teostada järelevalvet üksikprojektide raames tehtava töö üle. Teisest küljest ei sisestatud nõutavat ja esitatud järelevalveteavet näitajate kogumi raamistikku, et mõõta programmi edenemist tervikuna. Seega oli teabest komisjonile vähe kasu, mõistmaks, mil määral oli programm edukas ja, kas programmi või projekti nõudeid oleks vaja muuta¹¹. Esitatud projektide hindamiskriteeriumide osas ei tehtud kogu programmi jooksul ühtegi muudatust (alaprogrammide SAVE ja Altener komponentide puhul võeti kriteeriumid muutmata eelnevatest programmidest üle).
- 22.** Euroopa aruka energeetika programmi hindamise kasulikkust pärssis ka rahaliste vahendite väljamaksmismäär¹². Euroopa aruka energeetika programmi vahendite hindamine valmis programmi lõpupoole 2006. aasta jaanuaris. Selles etapis moodustasid väljamaksed aga alla viie protsendi programmi jaoks ettenähtud kulutuste kogusummast. Analüüsi koostanud rühm järeldas, et on veel vara [projektide] pikaajalist mõju hinnata. 2006. aasta lõpuks oli maksete kogusumma suurenenud vaid 46,8 miljoni euronit, mis näitab, et 80 % programmi raames makstavatest rahalistest vahenditest makstakse välja pärast programmitöö perioodi.
- 23.** Euroopa aruka energeetika programm lähtus oletusest, et ebatäielik teave takistab oluliselt energiatõhusate toodete, protsesside ja tavade ning taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu. Heal taval põhineva programmi järelevalvega oleks olnud võimalik välja selgitada, mil määral kasutasid otsusetegijad programmi tulemusel asjakohast teavet. Komisjon ei hankinud sellist teavet programmi tasandil.
- 24.** Programmi hindamise peamiseks puuduseks oli asjaolu, et hindamisaruandeid ei tehtud õigusloomega seotud arutelude mõjutamiseks õigeaegselt kättesaadavaks ja need ei sisaldanud tähenduslikku analüüsi programmi mõju kohta. Alaprogrammide SAVE ja Altener hindamisaruanded ei olnud kättesaadavad enne Euroopa aruka energeetika programmi vastuvõtmist. Euroopa aruka energeetika programmile järgnenud Euroopa aruka energeetika programmi 2 eelhindamine koostati enne Euroopa aruka energeetika programmi teabe kättesaadavaks tegemist (aruanne¹³ avaldati septembris 2004: Euroopa aruka energeetika programmi esimese konkursikutse raames esitatavate taotluste tähtaeg oli aprill 2004 ja perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programmi toetuslepingud allkirjastati alles sama aasta sügisel).

¹¹ Euroopa aruka energeetika programmi 2 eelhindamist läbiviinud konsultant märkis, et "Käimasoleva Euroopa aruka energeetika programmi indikaatorite süsteem praeguses arengufaasis piirdub projektitasandil tehtava tööga, kus ettepanekute tegijatelt nõutakse oma projekti edenemise mõõtmiseks indikaatorite esitamist. Nimetatud indikaatorite ühtlustamiseks programmi tasandil puuduvad aga vahendid. Konsultatsioonide tulemused viitasid nimetatud süsteemiga seonduvatele probleemidele. Süsteem on tõenäoliselt keerukas ja takistab tähenduslikku mõju jälgimist, kuna selle abil toetatakse projektide erinevate väljundite, tulemuste ja mõjude mõõtmist. Seda korraldust järgides on mistahes hindamisega väga keeruline mõõta mõju ning seega ka teha järeldusi programmi edukuse kohta." (*Ex-ante evaluation of a renewed multiannual Community programme in the field of energy (2007–2013)* ECOTEC Research and Consulting Limited, lk 38.)

¹² *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy "Intelligent energy – Europe, 2003–2006"*, ECOTEC Research & Consulting Limited, Ühendkuningriik. http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activities/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf.

¹³ Üheks põhjuseks oli programmi heakskiitmise ajastus (vt aruande lk 2).

KOHALIKE ENERGIAAGENTUURIDE HINDAMINE: JUHTUMIUURING

25. EL on viimase 15 aasta jooksul mitmete programmide kaudu kaasrahastanud kohalike energiaagentuuride loomist (5. selgitus) liikmesriikides. Selle aja jooksul on ELi toetusel (maksimaalse ELi osalusega 200 000 eurot) loodud ligikaudu 300 sellist agentuuri. Komisjon väidab, et agentuurid on ELi energiapoliitika "edendajad ja elluvijad" kohalikul tasandil ja tegutsevad "energeetikaekspertidena" teistes kohalikes või piirkondlikes tegevustes.
26. Euroopa aruka energeetika programmi raames peab iga avalik ametiasutus või mõni muu asutus, kes teeb ettepaneku asutada kohalik/piirkondlik energiaagentuur, esitama esialgse töökava. Töökava peab sisaldama nii kohalikke/piirkondlikke tegevusi kui ELi dimensiooniga tegevusi. Töökava peab samuti näitama, et kohalikud/piirkondlikud tegevused saavad kasu teistest ELi osadest uude agentuuri toodavatest sisenditest.
27. Perioodi 2003–2006 üldises töökavas kavandati selektiivne lähenemine uute agentuuride loomise toetamisele (kus neid kirjeldati "vajalike ja käepärastena, ja kohalikud ametiasutused on võtnud kindla kohustuse toetada sellist infrastruktuuri pikemas perspektiivis"). Prioriteediks seati agentuuride loomine (tollastes) kandidaatriikides. Praktikas seda aga ei saavutatud: kõige rohkem agenteure asutati olemasolevates liikmesriikides ning eelkõige liikmesriikides, kus juba oli kõige rohkem kohalikke energiaagenteure.

5. SELGITUS

KOHALIKUD ENERGIAAGENTUURID

Agentuurid on tavaliselt väikesed asutused (kahe kuni kümne töötajaga), mis luuakse kohalike ametiasutuste algatusel. Agentuuri juhib direktor, kes on vastutav juhtkonna ees, mille koosseisu võivad kuuluda erasektori esindajad, kuid mis koosneb enamjaolt avaliku sektori esindajatest.

Peamine tegevus on nõustamine (nõustatakse kas kohalikke otsustajaid või tarbijaid).

- 28.** Komisjon ei ole saanud sõltumatut hinnangut kohalike energiaagentuuride kohta. Komisjon hankis uuringu¹⁴ alaprogrammi SAVE energiaagentuuride väljundite, tegevuse ja tulevikuperspektiivide kohta, mis põhines Tšehhi, Prantsusmaa, Itaalia ja Ühendkuningriigi energiaagentuuride ekspertide töö. Uuringus pöörati erilist tähelepanu komisjoni poolt kohalikele energiaagentuuridele antud toetusele, kuid samuti väljendati muret agentuuride järelevalve üle ning nende poolt elluviidava koordineerimistegevuse üle erasektori ja avaliku sektori asutustega energiatõhususe valdkonnas.
- 29.** Vaatamata sellele saadakse Euroopa aruka energeetika programm 2st veelgi enam toetust uute energiaagentuuride loomisele: rahastamise maksimaalne summa suurenes 250 000 euronit (eelnevalt 200 000 eurot) ja 75 protsendini abikõlblikest kuludest (eelnevalt 50 %).

¹⁴ "Alaprogrammi SAVE energiaagentuuride väljundite, tegevuse ja tulevikuperspektiivide uuring" lõplik aruanne ECUBA srl 2005.

SAVE II (1998-2004) RAAMES LOODUD ERNERGIAAGENTUURID



HALDUSKULUD: TAOTLUSTE KOOSTAMINE, PROJEKTIDE ARUANDED JA PROGRAMMI HALDAMINE

30. Euroopa aruka energeetika programmi halduskulud kantakse:

- programmis osalejate (ja mõnikord nende rahastajate) poolt;
- alates 2006. aastast programmi juhtimiseks loodud rakendusameti poolt ja vastutavate komisjoni talituste poolt (peamiselt energeetika ja transpordi peadirektoraat). Nii komisjoni kui programmis osalejate halduskulud peavad vastama programmi suurusele ning ei tohi ületada kulusid, mida vajatakse programmi mõjusaks elluviimiseks.

31. Komisjonil ei ole halduskulude kohta juhiseid ega võrdlusnäitajaid, mis põhineksid näiteks võrreldavatel programmidel, ning komisjon ei kogu ka nende kulude kohta põhjalikku teavet.

PROGRAMMIS OSALEJATE KANTUD KULUD

32. Kontrollikoda viis läbi küsitluse, et saada teavet programmis osalejate taotluste koostamise ja projekti aruannete kulude prognooside kohta. Vastajate andmete kohaselt küündis taotluse esitamise ja selle üle läbirääkimiste pidamise keskmine maksumus ligikaudu 10 protsendini taotletavast summast, hinnangulised aruandluskulud on aga veel täiendavalt 6 % ELi rahastamisest (nimetatud kulud on abikõlblikud ELi toetuse saamiseks). Programmi kohta tervikuna jäävad edukaks osutunud taotlejate kulud suurusjärku 22 miljonit eurot¹⁵.

¹⁵ 22 miljoni euro suurune summa vastab heakskiidetud toetustaotluste kogusummale lisatud kümne protsendilise lisale (199,2 miljonit eurot – vt **tabel 1**) ja abisaajatele perioodil 2003–2006 makstud kogusummale lisatud kuue protsendilise lisale (43,6 miljonit eurot). Taotluste kulud sisaldavad paraku ka tagasilükatud taotluste kulusid ning aruandluskulud sisaldavad lõppkokkuvõttes projektidele makstavast kogusummast (tõenäoliselt ligi 200 miljonit eurot).

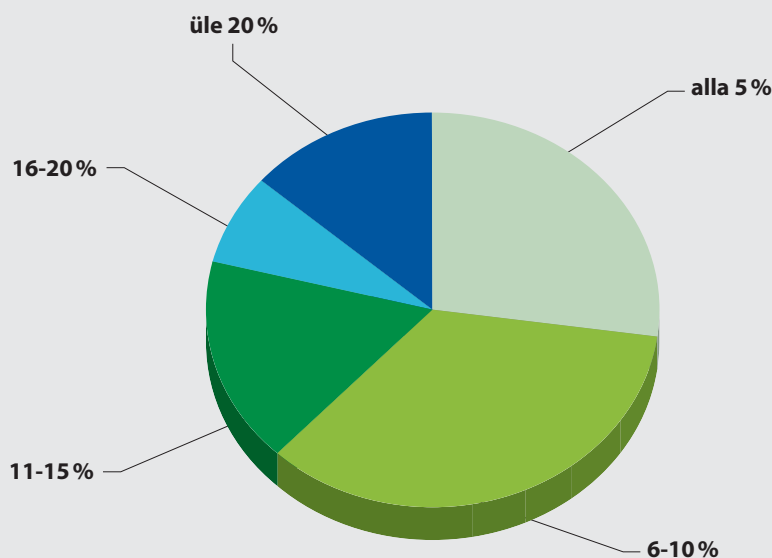
33. *Joonisel 1 ja 2* esitatakse taotlejate prognoositava taotluse tegemise maksumus protsentuaalse osana taotletud rahastamissummast. *Joonis 3* esitab taotlejate prognoosid aruandluskulude kohta protsentuaalse osana rahastamissummast¹⁶. Üle poole osalejaist arvas, et taotluse täitmiseks nõutav ajaperioodi pikkus oli õiglane, kuid projekti koordinaatoritest arvas nii 40 %. Taotluse koostamise ja komisjoniga läbirääkimiste pidamisega seonduvad samalaadsed probleemid kajastusid vahehindamise leitudes: "lepingu läbirääkimise protsessi ilmestas üha suurenev ajakulu, kuna taotleja pidi esitama arvukalt dokumente. Lepingu sõlmimisele eelnev aeg võib osadelt organisatsioonidelt nõuda märkimisväärselt palju ressursse"¹⁷. Vahehindamise koostamisel kasutati lähenemisviisi, mis sarnaneb kontrollikoja poolt kasutatavaga, kuid osalejate arv oli väiksem ja vastamismäär protsentuaalselt madalam (kontrollikoja uuringule saadi 736 vastust ja vastamismäär oli 29 %; hindajate uuringule saadi 82 vastust ja vastamismäär oli 22 %).

¹⁶ Kontrollikoda viis taotlejate hulgas läbi küsitluse Euroopa aruka energeetika programmi läbiviimise kohta. Küsimustikule vastas 736 taotlejat.

¹⁷ *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy "Intelligent Energy – Europe, 2003–2006"*, ECOTEC Research & Consulting Limited, Ühendkuningriik (lk 42), http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activities/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf.

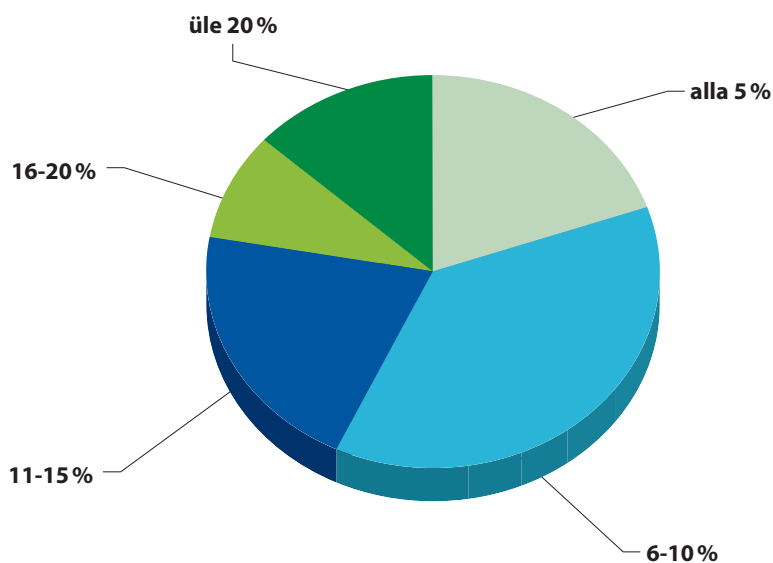
JOONIS 1

TAOTLUSE ESITAMISE HINNANGULISTE KULUDEGA SEOTUD VASTUSTE JAGUNEMINE PROSENTUAALSE OSANA TAOTLETUD RAHASTAMISSUMMAST (689 VASTAJAT)



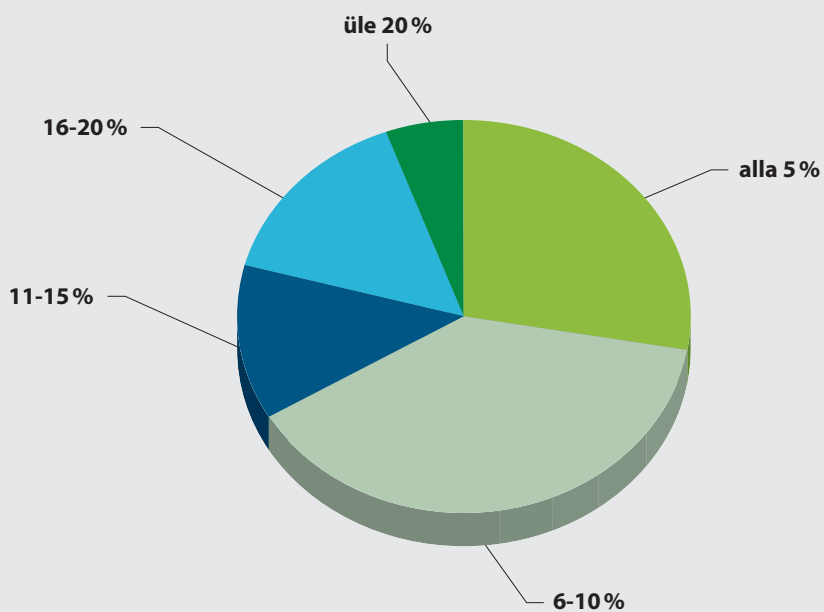
JOONIS 2

VASTUSTE JAGUNEMINE KOORDINEERIMISTAOTLUSE ESITAMISE PROGNOOSITAVA MAKSUMUSE KOHTA, MIS ON ESITATUD PROSENTUAALSE OSANA TAOTLETUD RAHASTAMISSUMMAST (121 KÜSIMUSTIKULE VASTANUD KOORDINAATORIT)



JOONIS 3

VASTUSTE JAGUNEMINE: ARUANDLUSKULUD PROSENTUAALSE OSANA SAADUD RAHASTAMISSUMMAST (529 VASTAJAT)



RAKENDUSAMETI KANTUD KULUD

- 34.** Üks Euroopa aruka energeetika programmi uuendustest oli rakendusameti loomine (vt 6. selgitus), mille ülesanne on tegeleda programmi haldusajadega¹⁸. Komisjon kandis rakendusameti rahastamiseks 2005. ja 2006. aastal 8,5 miljonit eurot Euroopa aruka energeetika programmi eelarvesse. 2006. aastal näitasid rakendusameti raamatupidamisaruanded kuludeks (tekkepõhiselt) 4 miljonit eurot¹⁹ ning 31. detsembri 2006. aasta seisuga oli kogunenud ülejääk 0,9 miljonit eurot. Rakendusameti tegevuskulud on seega hinnanguliselt 7,6 miljonit eurot 2005. ja 2006. aastal. 2006. aasta lõpus oli rakendusametis 41 töötajat, kellest viis olid komisjoni poolt lähetusse saadetud alalised ametnikud, 11 komisjonist üle toodud ajutist töötajat ja 25 lepingulist töötajat.

¹⁸ Rakendusamet vastutas ainult Euroopa aruka energeetika programmi haldamise eest ning ei osalenud eelmiste programmide raames rahastatud tegevuste haldamises. Alates 2007. aastast moodustab Euroopa aruka energeetika programmi teine osa ühe osa konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammist. Rakendusamet haldab nüüd teisi konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi tegevusi ning ka Euroopa aruka energeetika programmi raames jätkuvaid tegevusi.

¹⁹ 2006. aasta majandustelemuse aruanne. Aruanne Aruka Energeetika Rakendusameti 2006. eelarveaasta aastaaruande kohta koos ameti vastustega (ELT C 309, 19.12.2007, lk 18). Personalikulud moodustavad 66 % kulude kogusummast. Märkimisväärne osa muudest halduskuludest koosnes ekspertidele ja uuringutele tehtavatest kulutustest ja komisjonile tehtavatest tagasimaksetest majutuse ja muude teenuste eest.

6. SELGITUS

ARUKA ENERGEETIKA RAKENDUSAMETI LOOMINE

Aruka Energeetika Rakendusamet alustas tegevust 2005. aastal ning on esimene ühenduse rakendusamet. Rakendusameti ülesanne oli perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programmi põhiosa elluviimine. Praktikas hõlmab see järgmisi ülesandeid:

Projekti tsükkel:

- iga-aastaste konkursikutsete väljakuulutamise, taotluste väljavalimine ja lepingute sõlmimine,
- projektide järelevalve (edenemine ja rahaline olukord),
- järelevalve seoses projekti mõjuga sihtvaldkonnas,
- ELi osaluse väljamaksmine vastavalt lepingulistele tingimustele,
- programmist ja selle projektidest teavitamine ja nende edendamine.

Aruandlus komisjonile:

- aruanded programmi elluviimise kohta,
- tagasiside tulevikus tehtava programmiarenduse huvides ja riiklike algatuste teabe kohta,
- aruanded ameti tegevuse ja tegevuseelarve kohta,
- ameti juhtimine ja haldamine (inimressursid, rahalised vahendid).

Ametile on nüüdseks täiendavaid ülesandeid antud (konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm), nimi muudetud Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuseks ja selle tegevust pikendatud 2015. aasta lõpuni.

ENERGEETIKA JA TRANSPORDI PEADIREKTORAADI KANTUD KULUD

- 35.** Energeetika ja transpordi peadirektoraadi poolt seoses Euroopa aruka energeetika programmiga kantud personalikulud ei ole komisjoni raamatupidamisaruannetes eraldi välja toodud, kuid kulud on võimalik hinnata töötajate arvu põhjal. Komisjoni andmetel tegeles 2003. aastal programmi haldamisega 38 töötajat [KOM(2002) 162]. Töötajate arv vähenes 20ni pärast seda, kui amet 2006. aastal täielikult toimima hakkas (selleks ajaks oli 16 töötajat ametisse tööle lähetatud). Rakendusameti loomise põhjendamiseks tehtud kuluefektiivsuse hindamises²⁰ esitatud prognooside kohaselt olid personalikulud perioodil 2003–2006 ligikaudu 16 miljonit eurot.
- 36.** Perioodi 2003–2006 haldusjuhtimise kulutused (põhiliselt hõlmab uuringute, koostulekute, teavitamise ja reklaamialaseid kulusid) olid kokku 2 miljonit eurot.

²⁰ Euroopa aruka energeetika programmi teenuste sisseostmise korraldus. Kulusäästlikkuse hindamine, Eureval-C3E, 2002.

HALDUSKULUDE KOGUSUMMA

- 37.** Euroopa aruka energeetika programmi Euroopa Liidu poolt kantud halduskulude (sealhulgas rakendusameti tegevuskulud) kogusumma perioodil 2003–2006 oli seega ligikaudu 25 miljonit eurot. Programmis osalejatele tehtud uuringu kohaselt oli taotluste ja projekti aruannete koostamise maksumuseks ligikaudu 22 miljonit eurot. Osalejatele tehtud maksete kogusumma 2006. aasta lõpuks oli 46,8 miljonit eurot. Sellest tulenevalt olid nimetatud perioodil Euroopa aruka energeetika programmi haldamise, taotluste ja projekti aruannete koostamise kulud samas suurusjärgus abisaajatele tegevuskuludeks tehtud maksetega.
- 38.** Paljud Euroopa aruka energeetika programmiga sarnaste programmide kulud on suuremad programmi alguses. Sellised kulud, nagu konkursikutsete ettevalmistamise kulud, kantakse paratamatult programmi varajases etapis, ning halduskulude ja tegevuskulude osakaal muutub programmi edenedes. Juba tehtud halduskulutused ning taotluste ja projekti aruannete koostamise kulud võrduvad hinnanguliselt rohkem kui ühe kuuendikuga kõikidest võetud kulukohustustest ning täiendavaid halduskulusid tekib ka edaspidi, kuna rakendusamet jätkab järelevalvet lepingute üle ning on üha rohkem seotud tagasimaksmistaotluste kontrollimisega, samas kui abisaajad jätkavad aruandluskulude tegemist ning suunavad suurendatud ressursid kuluaruannete koostamiseks ja kontrollitõendite hankimiseks.

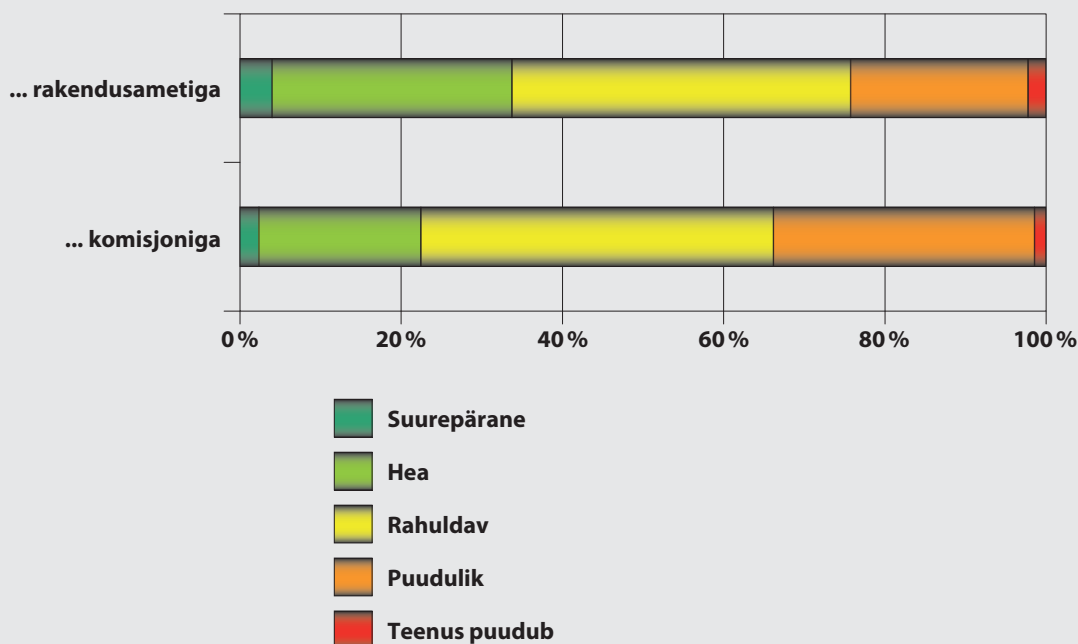
RAKENDUSAMET: PAREM JUHT?

- 39.** Kontrollikoja auditis leiti, et rakendusamet oli:
- täiustanud programmiga seotud teabevahetust (läbi oma veebilehe, internetis levitatavate videote ja infolehe);
 - täiustanud taotlusdokumente;
 - vähendanud osaliselt osalejate halduskohustusi;
 - asendanud kuue kuu tagant esitatava arengu- ja finantsalase aruandluse üheksa kuu tagant esitatava arengu- ja finantsaruandlusega.
- 40.** Haldusmenetluste muudatused kajastuvad abisaajate suhtumises programmi. Kriteeriumide “toetus taotlusprotsessi jooksul” ja “protsessi kestus” (**joonis 4**) osas pidasid 10 % rohkem taotlejaid rakendusameti poolt pakutud teenust “heaks” või “suurepäraseks” võrreldes komisjoni vastava teenusega. Erinevusi oli eelkõige märgata “suurepärasega” hinnatud kategoorias.
- 41.** Kuigi üldiselt ajavad osalejad meelsamini asju rakendusametiga, märkisid ligikaudu pooled, et pakutava teenuse tasemes ei ole suuri muudatusi toimunud. Projektkoordinaatorid (kes on Brüsseliga tihedamas kontaktis kui teised osalejad) väljendasid suuremat rahulolu rakendusameti töö osas ja vähem oldi rahul komisjoni tööga (**joonised 5 ja 6**).
- 42.** On liiga vara teha lõplikke järeldusi rakendusameti tegevuse kohta, kuid programmis osalejate arvamuse kohaselt on ameti tegevus olnud alustuseks hea.

JOONIS 4

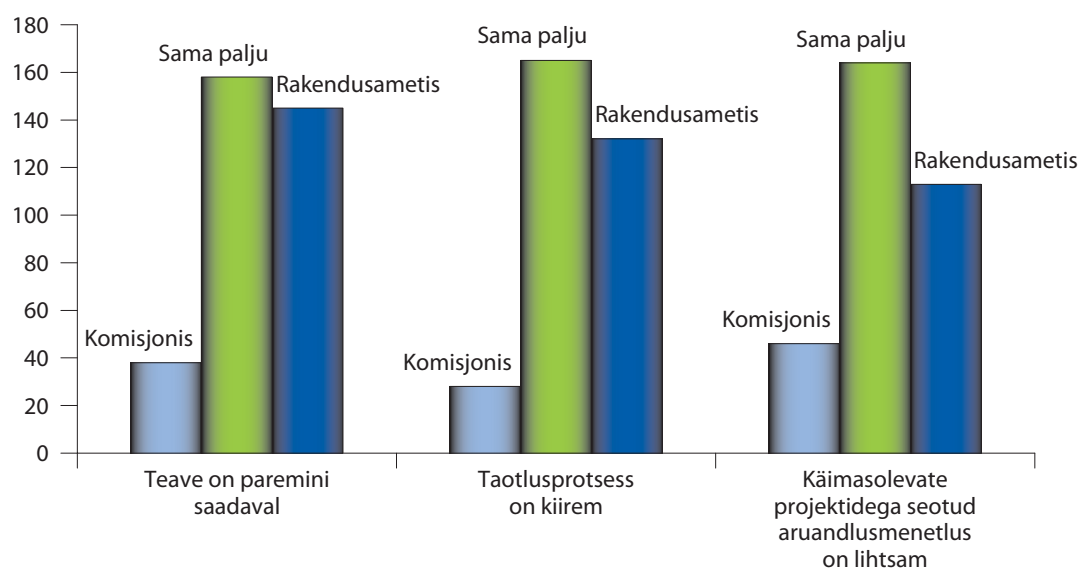
TAOTLUSPROTSESSI KESTUS

Uurimusele vastajate arvamus asjade ajamisest...



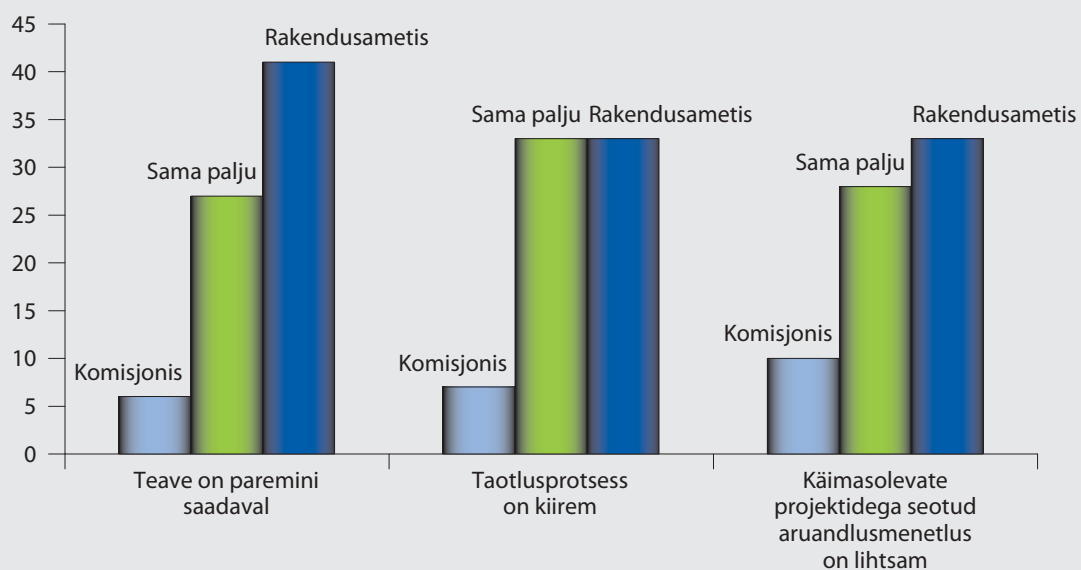
JOONIS 5

KÕIKIDE ABISAAJATE ARVAMUS KOMISJONI JA RAKENDUSAMETI PAKUTAVATE TEENUSTE KVALITEEDI ERINEVUSTE KOHTA



JOONIS 6

KOORDINAATORITE ARVAMUS KOMISJONI JA RAKENDUSAMETI PAKUTAVATE TEENUSTE KVALITEEDI ERINEVUSTE KOHTA



JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

PROGRAMMI KAVANDAMINE

- 43.** Komisjon koostas Euroopa aruka energeetika programmi eesmärkide põhjal üksikasjaliku töökava ning kasutas ettepanekute hindamisel väliseksperte. Osades Euroopa aruka energeetika programmi sihtvaldkondades on märkimisväärne potentsiaal kasvuhoonegaaside säästvate tehnoloogiate kulusäästlikuks kasutamiseks.
- 44.** Teisest küljest ei järgitud programmi kavandamisel alati parimat tava. Komisjon ei suutnud:
- muuta poliitikamudelit selgesõnalisemaks;
 - kehtestada mõõdetavad ja tähtajalised eesmärgid;
 - analüüsida kõige tähtsamaid turul tegutsejaid.
- 45.** Kulutuste jaotamine niivõrd paljudele tegevusaladele piiras võimalust saavutada mistahes alal märkimisväärset ja tõestatavat edasiminekut. Euroopa aruka energeetika programm ei olnud selge suunitlusega kuluprogramm.

1. SOOVITUS – KAVANDAMINE

Komisjon peab tagama, et programmi ettepanekud põhineksid selgesõnalisel poliitikamudelil ja kajastaksid eeldatavat seost kulude, väljundi ja mõju vahel.

JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

- 46.** Järelevalve- ja hindamismenetlused ei olnud mõjusaks tagasisideme mehhanismiks. Komisjon teostas järelevalvet projektide üle, kuid mitte programmi üle tervikuna. Eelmise programmi hindamine viidi läbi liiga hilja, mõjutamaks Euroopa aruka energeetika programmi ülesehitust, ning järgmise programmi üksikasjad kinnitati enne Euroopa aruka energeetika programmi hindamist. Programmi kohta koostati vahehindamine, mis osutus keeruliseks, kuna selleks ajaks oli maksetest sooritatud vaid 5 %.
- 47.** Järelevalve- ja hindamiskord ei võimaldanud seega komisjonil saada ülevaadet programmi üldisest kvaliteedist ja ülesehitusest ning otsustada, kas näiteks standardne projektipõhine lähenemisviis oli asjakohane poliitikaeesmärkide puhul²¹; ning kui jah, siis, kas kitsama suunitlusega programmiga oleks tõenäolisem saavutada Euroopa aruka energeetika programmi eesmärgid. Euroopa aruka energeetika programmi üheks eelduseks oli, et mittetäielikud teadmised takistavad otsusetegijatel sobivat tehnoloogiat heaks kiita. Mõjusa järelevalvega oleks võimalik hinnata, kas otsusetegijate teavitamine on paranenud.
- 48.** Komisjonil ei olnud võimalik hinnata seda, kas energiaagentuuride tegevusel oli oluline mõju, ega ka seda, kas nad parandasid energiasäästliku tehnoloogia edendamise kooskõlastamist. Perioodi 2007–2013 programmi osas tehtud muudatused siiski suurendasid rahalist toetust nimetatud asutustele.
- 49.** Euroopa aruka energeetika programm oli väikese mahuga, arvestades (energeetika) turgu, mida ta pidi mõjutama. Euroopa aruka energeetika programmi projektid andsid vahepealseid väljundeid (sageli väljendused need poliitikakujundajatele nõu andmises, üritustes osalejates või reklaamimaterjalis). On raske teha otsust selle kohta, kas väljundid tingisid ka muutuse toimimistavades.

²¹ On tähelepanuväärne, et näiteks erineva lähenemisviisi kasutamisega keskendusid liikmesriikide poliitikakujundajad sageli energiaettevõtetele kui sobivatele kanalitele, mille kaudu energiasäästliku tehnoloogiaalast nõu anda. Sellise korralduse eelis on, et energiaettevõtted loovad kontakti energiakasutajatega ning neil on võimalus mõõta mõju energiatarbimisele. Puuduseks on asjaolu, et selle valdkonna ettevõtetel on ilmsed majanduslikud huvid, mis võivad kahjustada õigete ja läbipaistvate nõuannete andmist.

- 50.** Samamoodi on keeruline otsustada, millal ja kuidas hinnata mitmeaastaseid programme, mis käivituvad aeglaselt (või hilinemisega) ning mille kulutuste tagajärjed ulatuvad ametlikust programmitöö perioodist kaugemale. Nagu kontrollikoda märkis oma aruandes struktuurifondide vaheetapi menetluste kohta (eriaruanne nr 1/2007), põhineb hindamine, mis tehakse programmitöö perioodi piisavalt varajases etapis, et mõjutada järgmise programmi kavandamist, tõendusmaterjalil, mis saab üksnes vähesel määral toetuda kulude prognoosile. Teisest küljest on kulutuste olulisel osal põhinevate hindamiste puhul tõenäoline, et need tehakse liiga hilja, mõjutamaks järgmiste programmide kavandamist.
- 51.** Nende probleemide tõttu on veelgi tähtsam, et komisjon rakendaks põhjalikku ja terviklikku tulemusnäitajate kogumit ning tagaks hindamise optimaalse ajakava.

2. SOOVITUS – JÄRELEVALVE

Komisjon peab tagama programmide järelevalve viisil, mis tagaks võimalikult palju kasulikku teavet programmide mõju kohta. Nimetatud teave peaks ulatuma kaugemale üksikprojektidest ja aitama kaasa ülevaate saamisele programmist tervikuna, võttes arvesse ka programmi väljakuulutatud eesmärke.

3. SOOVITUS – HINDAMINE

Programmide hindamine tuleb läbi viia viisil, mis suurendab maksimaalselt hindamise kasulikkust tagasisideme allikana, võimaldamaks kuluprogramme täiustada. Komisjon peaks kaaluma ulatuslikumat "kestevandmete" hindamist, mille käigus vaadeldakse projektide võtmekategooriate mõju järjestikuste kuluraamistike lõikes. Aruanded, mis komisjon on liikmesriikide programmide kohta saanud, võivad selleks otstarbeks moodustada asjakohase raamistiku.

PROGRAMMI HALDAMINE

- 52.** Kontrollikoja tööst nähtub, et taotluste koostamise, projektide aruannete ja haldamise kulutuste kogusumma oli võrdeline perioodi 2003–2006 jooksul projektidele ülekantud rahaliste vahendite kogusummaga. Võttes arvesse tulevikus tehtavaid väljamakseid ja halduskulusid, on nimetatud kolme tüüpi kulude eeldatav kogumaksumus üle ühe kuuendiku väljamakstavatest summadest.
- 53.** Kuigi Euroopa Komisjon juhib mitmeid Euroopa aruka energeetika programmi ülesehitusega sarnaseid programme, ei ole kehtestatud raamistikku halduskulude hindamiseks. Seetõttu ei ole lihtne võrrelda Euroopa aruka energeetika programmi halduskulusid teiste programmide omadega.

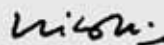
4. SOOVITUS – HALDUSKULUD

Komisjon peaks süstemaatilisemalt talletama ja analüüsima teavet programmide halduskulude kohta (arvestades selliste näitajatega nagu kulu ühe väljamakstud euro kohta ja kulud seoses hinnatava taotlusega). "Kulud" peavad sisaldama abisaajate poolt tehtavaid kulutusi, mitte ainult komisjoni kantavaid kulutusi. Komisjon peaks kasutama seda teavet programmide võrdlemisel ning parima tava määratlemisel ja levitamisel.

- 54.** Rakendusameti tegevus on klientide rahulolu positiivselt mõjutanud: osalejad (ja eriti projektikoordinaatorid) eelistavad asjaajamist pigem rakendusameti kui komisjoniga.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 4. septembri 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

ÜLEVAADE VERTIKAALSETEST PÕHIMEETMETEST JA NENDEGA SEOTUD ALAPROGRAMMIDE SAVE, ALTENER JA STEER SIHTVALDKONDADEST

VALDKOND	VERTIKAALSED PÕHIMEETMED	SIHTVALDKONNAD
	NIMETUS	NIMETUS
SAVE	EHITISTE ENERGIATÕHUSUSE MITMEKORDISTAMINE	Vahendid ehitiste energiatõhusust käsitleva direktiivi heakskiitmisprotsessi käivitamiseks
		Ehitiste energiateenuste elluviimise projektid
		Teatud silmapaistvate avalike ehitiste eeskujuks võtmine
		Energiatõhusate ehitiste parimate tavade edendamine
	SOTSIAALMAJADE MODERNISEERIMINE	Teadlikkuse tõstmine, haridus ja koolitus
		Kohandatud rahastamiskavade koostamine
		Kaasaegsed integreeritud moderniseerimislahendused
		Õiguslikud ja institutsioonilised muudatused
	INNOVATIIVSED LÄHENEMISVIISID TÖÖSTUSES	Energiahaldus (vahendid)
		Energiateenused VKE-des
		Ühistootmine
	ENERGIATÕHUSAD SEADMED JA TOOTED	ELi energiamärgise ja energiatõhususe miinimumstandardite rakendamise toetamine ja nendega seotud teadlikkuse suurendamine
Tehnoloogiahanked, ostjate algatused ja muud meetmed turu ümberkujundamise kiirendamiseks		
Turu ümberkujundamise seire ja aluse panemine uutele poliitikaalgatustele		
ALTENER	ELEKTRI TOOTMINE TAASTUVATEST ENERGIAALLIKATEST	Soovituslikud riiklikud eesmärgid
		Toetuskavad
		Elektrivõrguga seotud küsimused
		Roheline elekter
	SOOJUSE TOOTMINE TAASTUVATEST ENERGIAALLIKATEST	Jagatud elektritootmine
		Õigusaktid, kütusestandardid ja -normatiivid
		Tarneketid ja turustruktuurid
		Eirakendused ja nende integreerimine ehitistesse
	VÄIKESE SUURUSEGA TAASTUVATE ENERGIAALLIKATE RAKENDUSED	Päikeseenergia toimiv vee soojendamine, ruumide kütmine ja jahutamine
		Päikeseelektri tootmine
		Biomassi kasutamine kodumajapidamiste kütmiseks
		Väikse suurusjärgu soojuse ja elektri koostootmise süsteemid ja soojuspumbad
ALTERNATIIVSED SÕIDUKIKÜTUSED	Õigusaktid, maksustamiskord ning kütusestandardid ja -normatiivid	
	Biokütuste tarnekett ja turustruktuurid	
	Eraldi tarnekette vajavate alternatiivsete kütuste tarnekett ja turustruktuurid	
	Turunõudlus alternatiivseid kütuseid kasutavate sõidukite järele	
STEER	MEETMED ENERGIATÕHUSUSE EDENDAMISEKS TRANSPORDIS	Kaasnevad meetmed
		Transpordinõudluse vähendamine
		Transpordi energiatõhususe suurendamine
		Vähem energiat kasutava transpordi soodustamine
	KOHALIKE JUHTIMISASUTUSTE TEADLIKKUSE SUURENDAMINE TRANSPORDIALAL	Majanduslikud vahendid ja soodustused
		Teave, teadlikkus ja koolitus
		Kohalike asutuste koolitamine energia tõhusaks kasutamiseks ja alternatiivsete kütuste kasutamise alal transpordis
		Koostöö ja partnerluse edendamine: toetada kohalikke osalejaid nende osalemisel programmis ja projektides

Allikas: perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energiaeetika programm – üldine töökava aastateks 2003–2006.

ÜLEVAADE VERTIKAALSETEST PÕHIMEETMETEST JA NENDEGA SEOTUD ALAPROGRAMMI COOPENER SIHTVALDKONDADEST

VALD-KOND	VERTIKAALSED PÕHIMEETMED	SIHTVALDKONNAD
	NIMETUS	NIMETUS
COOPENER	ENERGIAPOLIITIKAD, ÕIGUSAKTID JA TURUTINGIMUSED VAESUSE VÄHENDAMISEKS ARENGUMAAGES	Energiapoliitika kett, alates väljatöötamisest kuni edendamise ja rakendamiseni
		Energia ja vaesusega seotud määruste koostamine, mis käsitlevad jätkusuutlikkust, eesmäärke ja detsentraliseeritud energiatootmist
		Linnaalade, linnalähialade ja maapiirkondade energiakavandamine
		Energeetikavaldkonna programmide ja projektide rahastamis-, investeerimis- ja toetussüsteemid, pidades silmas eelkõige VKE-sid
		Energiateenuste parimate tavade edendamine vaeste riikide vajaduste täitmiseks
	KOHALIKU ENERGIAEKSPERTIISI TUGEVDAMINE ARENGUMAAGES	Poliitiliste otsuste tegijate, seadusandjate ja kavandajate koolitamine ja nendevaheliste võrgustike loomine
		Energiavaldkonna asjatundjate koolitamine, nendevaheliste võrgustike loomine, liikuvus ja õppereiside korraldamine
		Olemasolevate energiakeskuste, agentuuride ja tootmisharu ühenduste tugevdamine

Allikas: perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programm – üldine töökava aastateks 2003–2006.

ÜLEVAADE HORISONTAALSETEST PÕHIMEETMETEST JA NENDEGA SEOTUD SIHTVALDKONDADEST

VALD-KOND	HORISONTAALSED PÕHIMEETMED	SIHTVALDKONNAD
	NIMETUS	NIMETUS
KÕIK	JÄTKUSUUTLIKUD ENERGIKOGUKONNAD	Energiakodakondsuse edendamine ja kohalike energiavaldkonna osalejate mobiliseerimine
		Kohalike kogukondade organiseerimine taastuvatest energiaallikatest saadava energia ja tavaenergia tõhusaks kasutamiseks, nõudluse haldamine ja mõju sellega seotud mobiilsusele
		Soodsate tingimuste loomine kohalikele energiaturgudele ja teenustele, et saavutada kriitiline mass
	MÕTLE GLOBAALSELT, TEGUTSE KOHALIKUL TASANDIL	ManagEnergy: vahend, mis aitab kohalike energiavaldkonna meetmete elluviimist
		Toetus kohalike ja piirkondlike energiajuhtimisasutuste loomisele ja agentuuride riiklike liitude tegevusele
		Mõtlev globaalselt: ühenduse lisandväärtus (töörühm)
	RAHASTAMISMEHHAANISMID JA SOODUSTUSED	Analüüs erinevate rahastamismehhanismide kohta riigiti
		Innovatiivsete rahastamismehhanismide arendamine ja edendamine taastuvate energiaallikate ja energia mõistliku kasutamise seotud investeeringutes
		Õigus õiglasele konkurentsile
		Foorum rahastamismehhanismidest ja soodustustest saadud kogemuste vahetamiseks
	JÄRELEVALVE JA HINDAMINE	Taastuvate energiaallikate ja energia mõistliku kasutamise seotud poliitikate ja meetmete järelevalve ja hindamine
		Tuleviku suunitlusi ja poliitika mõjusid käsitlevad menetlused, näitajad ja nende modelleerimine
		Foorum järelevalvest ja hindamisest saadud kogemuste vahetamiseks
	TEABE LEVITAMINE JA EDENDAMINE	Projekti tulemuste levitamine
		Valdkonna parima tava levitamine
		Programmi ja selle saavutuste levitamine
Avalikkuse teadlikkuse suurendamise kampaania "Jätkusuutliku energiaga Euroopa"		

Allikas: perioodi 2003–2006 Euroopa aruka energeetika programm – üldine töökava aastateks 2003–2006.



KOMISJONI VASTUS
KONTROLLIKOJA
ERARUANDELE
ARUKA ENERGEETIKA
(2003–2006) KOHTA

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa aruka energeetika programm toetab Euroopa Liidu poliitikat energeetika valdkonnas vastavalt energiavarustuse kindluse rohelises raamatus, transpordi valges raamatus ja teistes seonduvates ühenduse õigusaktides sätestatud, andes tasakaalustatud panuse järgmiste üldeesmärkide saavutamiseks: energiavarustuse kindlus, konkurentsivõime ja keskkonnakaitse (programmi käsitleva otsuse artikkel 1).

IV.

Esimene taane

Euroopa aruka energeetika programmi eesmärk on sisuliselt katalüütiline: investeeritakse suhteliselt väikesed summad, et stimuleerida palju suuremaid investeeringuid tulevikus.

Nii laia sektori kui energeetika puhul on prioriteetsete valdkondade valimine vältimatu. Parlament ja nõukogu määratlesid Euroopa aruka energeetika esimese programmi ulatuse ja eesmärgid ning need struktureeriti nelja konkreetse valdkonna alusel. Euroopa aruka energeetika esimest programmi käsitlevas otsuses on viidatud mitmele programmi nelja valdkonnaga seonduvale konkreetsele teatisele, millest igaüks on nimetatud olulised tegevusvaldkonnad¹. Komisjon on seisukohal, et arvestades programmide olemuslikke piiranguid, on õigusaktides määratletud poliitikavaldkondadega tegelemiseks mõeldud programmi kavandamine toimunud aktsepteeritaval tasemel.

Teine taane

Euroopa aruka energeetika esimene programm on laiaulatuslik programm, milles on vastavalt parlamendi ja nõukogu otsuses sätestatud käsitletud säästvat energeetikat ühiskonna kõigis sektorites. Programmi seiratakse projektipõhiselt, võimaldades välja selgitada mõju seoses projektide eesmärkidega. Komisjon on seisukohal, et seireskeem oli sobiv.

Arvestades raskusi programmi tulemuste kui katalüsaatorite ja makromajanduslike tendendide, näiteks ELi energiasõltuvuse vaheliste põhjuslike seoste väljaselgitamisel, ei ole eriti mõistlik hakata teostama seiret kõrgemal koondtasemel. Komisjon on seisukohal, et see ei sea Euroopa aruka energeetika programmi üldist kvaliteeti ja ülesehitust kahtluse alla.

Kasvav nõudlus energiaagentuuride järele ja nende pikaajaline rahastamine ametiasutuste poolt on kindlad näitajad, et nimetatud agentuuride mõju on märkimisväärne.

Mis puutub hindamise ajastusse, siis on Euroopa aruka energeetika programm jooksev programm, mille puhul eelmiste programmide kogemust võetakse arvesse järgnevate juures. Seega kasutatakse hindamistulemusi järgnevaid programme käsitlevate õigusaktide ettepanekute kavandamisel ja koostamisel süstemaatiliselt.

¹ Näiteks ühenduse strateegiat ja tegevuskava käsitlevas valges raamatus [KOM(1997) 599 (lõplik), 26.11.1997] on määratletud üksnes taastuvate energiaallikate lõikes neli tegevusala ja 22 erimeedet; komisjoni teatises Euroopa Ühenduse energiatõhususe parandamise tegevuskava kohta [KOM(2000) 247, 26.4.2000] on sätestatud meetmed kõigis valdkondades ja 15 põhivaldkonnas. 2006. aastal kinnitati sellist lähenemisviisi Euroopa Parlamendi arvamuses energiatõhususe rohelise raamatu kohta, milles on esitatud üle 100 soovitus (Euroopa Parlamendi raport P6_A(2006)0160, 3.5.2006 ja komisjoni teatis, 19.10.2006, energiatõhususe tegevuskava kohta, milles on määratletud kuus valdkonda, kümme prioriteetset meetet ja 75 kulutõhusat meetet, mis on valitud mõjuhinnangu põhjal).

Kolmas taane

kontrollikoda liidab komisjoni ja rakendusameti kantud kulud abisaajate poolt prognoositavate täiendavate kuludega. Viimati nimetatud kulud on aga sootuks erineva iseloomuga ja seetõttu tuleks neid käsitleda eraldi. Ettepaneku koostamine on investeringu pädeva ja konkurentsivõimelise projekti planeerimisse. Projekti aruandlus on kaasrahastamisest tulenev lepinguline kohustus, mis on tulemuste sidusrühmadele edastamise alus. Programmi juhivad ainult komisjon ja rakendusamet. Euroopa aruka energia programmi halduskulud sisaldavad ka investeringuid rakendusameti ülesehitamisse, mis toob tulu ja kokkuhoiu tulevikus. Mis puudutab programmi toetuste väljamaksmist, siis sedastab kontrollikoda punktis 39 õigesti, et Euroopa aruka energia programmi laadse programmi puhul on ettepanekute koostamise kulud suuremad programmi alguses. Seevastu väljamaksed abisaajatele on suuremad enamjaolt programmi lõpus. Osalejate kulusid ettepanekute koostamisel prognoositakse küsitluse põhjal. Kontrollikoja küsitluses ei täpsustatud arvesse võetavaid kulusid ega nende määratlemise meetodit. Sellel 29 protsendil, kes vastasid, ei palutud esitada raamatupidamisandmeid ja nende vastuseid ei auditeeritud. Vastused on seetõttu paraku väga ligikaudsed ja nendest tehtavad järeldused mitteusaldatavad.

V. Esimene taane

Komisjon on seisukohal, et Euroopa aruka energia programm keskendub selgelt ELi energiapoliitika peamistele prioriteetsetele eesmärkidele, milleks on: 1) nõudluse haldamine (tarbimise lahtisidumine majanduskasvust) ja 2) ELi energia lõpptarbimises taastuvenergia osakaalu suurendamine.

Tööprogramm kavandati õigusaktides määratletud poliitikavaldkondadega tegelemiseks. Ettepanekute tegijad peavad nende poolt oodatavaid tulemusi prognoosima veenvalt ja komisjon peab koos kõigi kuludega esitatud projektiettepaneku põhjal otsustama, kas kavandatav lähenemisviis ja oodatavad tulemused ühilduvad ühenduse poliitiliste eesmärkidega kulutõhusalt.

Teine taane

Programmi seiratakse projektipõhiselt, võimaldades välja selgitada nende mõju seoses nende eesmärkidega.

Järelevalvekulud peaksid jääma proportsionaalseks ega tohiks programmi tegevuskulusid oluliselt suurendada.

Kolmas taane

Komisjon kavatseb rakendada soovitud programmide hindamise kohta. Euroopa aruka energia programmi 2008. aasta tööprogrammi raames toimuva hanke tulemusena käivitatakse uus uuring, mis teostatakse kestevandmete põhjal.

Neljas taane

Iga-aastase esialgse eelarveprojekti töödokumentides esitatakse peadirektoraadi tegevuste ja kõigi rakendusametite halduskulude jaotus². Alates 2008. aasta eelarvest sisaldab nimetatud dokument Euroopa Parlamendi soovil ka rakendusametite tegevuskulude osakaalu programmide eelarvetest.

Nendele rakendusametitele, kes kasutavad oma raamatupidamissüsteemide toetamiseks komisjoni infotehnoloogilist raamatupidamissüsteemi ABAC, pakub komisjon võimaluse ameti kulude jagamiseks tegevuste lõikes. Nii saavad nad paremini aru anda kulude, sealhulgas halduskulude kohta. Nimetatud võimalust kavatsetakse pakkuda mõnele ametitele alates 2009. eelarveaastast ja seejärel laiendada seda teistele.

Komisjon ei usu, et osalejate kantud kulused saab ühendada programmide halduskuludega. Praegu ei ole õigustatud panna abisaajale ja komisjonile lisakoormat koguda ja kontrollida teavet abisaaja ettepanekute koostamise kulude kohta.

AUDITILEIUD

17.

Programmi eesmärk on sisuliselt katalüütiline: investeeritakse suhteliselt väikesed summad, et stimuleerida palju suuremaid investeeringuid tulevikus. Parlament ja nõukogu määratlesid Euroopa aruka energeetika esimese programmi ulatuse ja eesmärgid ning need struktureeriti nelja konkreetse valdkonna alusel. Euroopa aruka energeetika esimest programmi käsitlevas otsuses on viidatud mitmele programmi nelja valdkonnaga seonduvale konkreetsele teatisele, millest igaüks on nimetatud olulised tegevusvaldkonnad³.

Komisjon on seisukohal, et Euroopa aruka energeetika programm keskendub selgelt ELi energiapoliitika peamistele prioriteetsetele eesmärkidele, milleks on: 1) nõudluse haldamine (tarbimise lahtisidumine majanduskasvust) ja 2) ELi energia lõpptarbimises taastuenergia osakaalu suurendamine.

18.

Esimene taane

Tööprogramm kavandati õigusaktides määratletud poliitikavaldkondadega tegelemiseks.

Ettepanekute tegijad peavad nende poolt oodatavaid tulemusi prognoosima veenvalt ja komisjon peab koos kõigi kuludega esitatud projektiettepaneku põhjal otsustama, kas kavandatav lähenemisviis ja oodatavad tulemused ühilduvad ühenduse poliitiliste eesmärkidega kulutõhusalt. Valikumenetlusega tagatakse, et kõige tõhusamalt aitavad poliitilisi eesmärke saavutada toetatavad projektid.

³ Näiteks ühenduse strateegiat ja tegevuskava käsitlevas valges raamatus [KOM(1997) 599 (lõplik), 26.11.1997] on määratletud üksnes taastuvate energiaallikate lõikes neli tegevusala ja 22 erimeedet; komisjoni teatises Euroopa Ühenduse energiatõhususe parandamise tegevuskava kohta [KOM(2000) 247, 26.4.2000] on sätestatud meetmed kõigis valdkondades ja 15 põhivaldkonnas. 2006. aastal kinnitati sellist lähenemisviisi Euroopa Parlamendi arvamuses energiatõhususe rohelise raamatu kohta, milles on esitatud üle 100 soovitus (Euroopa Parlamendi raport P6_A(2006)0160, 3.5.2006 ja komisjoni teatis, 19.10.2006, energiatõhususe tegevuskava kohta, milles on määratletud kuus valdkonda, kümme prioriteetset meetet ja 75 kulutõhusat meetet, mis on valitud mõjuhinnangu põhjal).

² Esialgse eelarveprojekti II, III ja IV töödokument.

Teine taane

Ühenduse kui terviku konkreetsed mõõdetavad ja tähtajalised eesmärgid on sätestatud nõukogu ja parlamendi otsustes, näiteks taastu-energiadirektiivides, ja komisjoni teatistes, näiteks transpordi valges raamatus ja energiatõhususe tegevuskavas. Iga projekti eesmärgid peavad olema seotud vastavate ühenduse eesmärkidega.

Kolmas taane

Euroopa aruka energeetika esimese programmi puhul toodi sihtrühmad välja eraldi dokumendis. Euroopa aruka energeetika programm on programm professionaalidele, kes peavad ise analüüsima turul tegutsejaid, kellele nende projektid on suunatud.

21.

Programmi kui terviku edenemise mõõtmise järelevalve ja näitajate seisukohast on Euroopa aruka energeetika esimene programm laiaulatuslik programm, milles on vastavalt parlamendi ja nõukogu otsuses sätestatule käsitletud säästvat energeetikat ühiskonna kõigis sektorites. Selles kontekstis jääb komisjon seisukohale, et seireskeem oli sobiv.

Projektide järelevalve on andnud komisjonile ja rakendusametile väärtusliku sisendi tulevaste projektinõuete seisukohast.

22.

Programmi rakendamist alustati pärast nõukogu ja parlamendi otsuse jõustumist 2003. aasta augustis. Mis puutub rakendamise ajakavasse, siis õigusliku aluse (nõukogu ja parlamendi otsuse) vastuvõtmisest 2003. aasta juunis esimeste toetuslepingute allakirjutamiseni 2004. aasta lõpus möödus poolteist aastat. Seda peetakse normaalseks, arvesse võttes tööprogrammi vastuvõtmise, konkursikutsete väljakuulutamise, valimise ja lepingute sõlmimise tähtaegu.

Kõik assigneeringud seoti kulukohustustega programmiperioodil. Maksegraafiku pikkus on seotud eri projektide kestusega, millest enamik jätkub pärast 2006. aastat.

23.

Komisjon taotles ja ka sai teavet energiatõhususe evitamise takistuste, eriti ebatäieliku teabega seonduvate takistuste kaotamise kohta. Seda teavet taotleti konkreetselt ja saadi osana iga ettepaneku esitaja hinnangust projektiettepanekute tehnika tasemele. Hiljem, toetatavate projektide ajal ja nende aruannetes taotleti ja ka saadi täiendatud teavet selliste takistuste ja nende kaotamise ulatuse kohta. Komisjon kogub ka tagasisidet teabevajaduste kohta, näiteks avaliku arutelu teel energiatõhususe rohelise raamatu üle, mis lõppes 31.3.2006.

24.

Mis puutub hindamise ajastusse, siis on Euroopa aruka energeetika programm jooksev programm, mille puhul eelmiste programmide kogemust võetakse arvesse järgnevate juures. Seega kasutatakse hindamistulemusi järgnevaid programme käsitlevate õigusaktide eelnõude kavandamisel ja koostamisel süstemaatiliselt.

25.

Euroopa aruka energeetika programmi 2008. aasta tööprogrammist rahastatava hanke raames teostatakse kohalike energiaagentuuride sõltumatu uuring.

27.

Agentuuride loomine sõltub peamiselt kaasrahastamise kohalike ja piirkondlike struktuuride kättesaadavusest ning nende sidumisest vastava agentuuriga pikaajalises perspektiivis. Sellist mitmekesisust arvestades innustas komisjon energiaagentuuride kontseptsiooni juurutama eelkõige uusi liikmesriike (nt 2004. aasta konkursikutses eelistati agentuuride loomist uutes liikmesriikides). See aitas anda hoogu ja mõjutada otsustusprotsessi kohalikul tasandil. Selle tulemusena loodi uutes liikmesriikides 2005.–2007. aastal pärast aeglast algust 16 uut energiaagentuuri.

28.

ECUBA uuring, mille teostasid agentuuride tööga lähedalt seotud (kuid Euroopa Komisjonist sõltumatud) eksperdid, andis väärtuslikku teavet energiaagentuuride kohaliku ja piirkondliku tasandi haldamisega seotud väljakutsete kohta. Euroopa aruka energeetika programmi 2008. aasta tööprogrammi raames toimuva hanke tulemusena käivitatakse uus uuring, mille teostab konsortsium, mis pole varem kohalike energiaagentuuridega koostööd teinud.

Komisjon saab agentuuride tegevuse kohta regulaarset tagasisidet Managenergylt ja selle analüüsirühmalt (MERC), mis kohtub 2–3 korda aastas, et arutada kohalike osalejate, eelkõige energiaagentuuride vajadusi, prioriteete ja tegevusi. Managenergy konsortsium haldab Managenergy veebilehe agentuuride alajaotust ja ajakohastab sellega seonduvat agentuuride trükist, kontrollides iga-aastaselt, et agentuurid ikka veel tegutseksid.

29.

Komisjon toetab energiaagentuure ainult tegevuse alustamise faasis. Asjaolu, et enamik ühenduse toel loodud uusi agentuure ikka veel tegutseb, näitab nii nõudlust kui ka piisavat ühiskondlikku kasutust terves Euroopas, et õigustada avaliku sektori vahendite investeerimist.

31.

Komisjon valdab teavet komisjoni ja agentuuri poolt programmi haldamisel kantud kulude kohta ega käsitle üldjuhul osalejate ettepanekute koostamisel kantud kulusid halduskuludena.

32.

Praeguses õiguslikus aluses ei määratleta "kulusid", mida kõik taotlejad kannavad projektiettepanekuid koostades, abikõlblikena.

Komisjoni hinnangul kantakse sellised kulud projekti teostamise vajaliku etapina ning neid ei saa määratleda halduskuludena, nagu ka aruandluskulusid ei saa pidada puhtalt halduskuludeks. Tegu on hinnaga, mida osalejad peavad maksuma igasuguse konkursi eest (kontrollikoja küsitluse põhjal pidas peaaegu 60 % vastanutest neid kulusid "õiglaseks").

- Ettepaneku koostamine on investering pädeva ja konkurentsivõimelise projekti planeerimisse ning aruandlus on nii lepinguline kui ka jooksev kohustus, mis annab rakendusametile ja komisjonile aluse edastada projekti tulemused sidusrühmadele. See toob kaasa positiivse mõju leviku ja suurendavad huvi programmi vastu, maksimeerides sellega ühenduse rahastamise väärtust, ning tekitavad usaldusväärset projekti läbiviija suhtes.
- Vastanute kuluprognose on nende olemuse tõttu raske süstemaatiliselt kvantifitseerida. Komisjon märgib, et kontrollikoja küsitluse küsimustikus ei täpsustatud arvesse võetavaid kulusid ega nende hindamise meetodit. Küsitletutel ei palutud esitada raamatupidamisandmeid, ja nende vastuseid ei auditeeritud. Küsitlusele vastas 29 % nendest, kellele see saadeti ja nende vastused kujutavad endast eeltoodu valguses paratamatult subjektiivset hinnangut, nad on sisu osas lahknevad ja nendest tehtavad järeldused mitteusaldatavad.

33.

Mõned sidusrühmad märkisid, et taotlusprotsess on muutunud lihtsamaks ning et protsessi ja hindamiskriteeriumide osas on selgus suurenenud. Sellega seoses mõistab komisjon, et välishinnangu subjektid hindasid taotlusprotsessi positiivselt, mis on seotud kontrollikoja nimetatud ettepanekute koostamise kuludega. Kontrollikoja mainitud "lepingu läbirääkimise protsess" ei ole osa taotluse esitamise faasist, vaid sellest täiesti eraldiseisev. See kehtib ainult toetamiseks väljavalitud taotluste suhtes ning see on mõeldud abisaajate konsortsiumi ja komisjoni vahelise toetuslepingu ettevalmistamiseks. Seetõttu tuleks "lepingu läbirääkimiseks" kasutatavaid vahendeid käsitleda ettepaneku koostamise kuludest eraldiseisvatena.

37.–38.

Kontrollikoda liidab komisjoni ja rakendusameti kantud kulud abisaajate poolt prognoositavate "kuludega". Viimati nimetatud kulud on aga sootuks erineva iseloomuga ja seetõttu tuleks neid käsitleda eraldi. Ettepaneku koostamine on investering pädeva ja konkurentsivõimelise projekti planeerimisse. Projekti aruandlus on kaasrahastamisest tulenev lepinguline kohustus, mis on tulemuste sidusrühmadele edastamise alus. Programmi juhivad ainult komisjon ja rakendusamet. Euroopa aruka energeetika programmi haldamiskulud sisaldavad ka investeringuid rakendusameti ülesehitamisse, mis toob tulu ja kokkuhoiu tulevikus.

Mis puudutab osalejate prognoositavaid kulusid (kontrollikoja küsitluse põhjal 22 miljonit eurot) seoses ettepanekute koostamise ja projektide aruandlusega ning nagu juba öeldud punktis 33, märgib komisjon, et need on erineva iseloomuga ja need kantakse projekti teostamise vajaliku etapina. Lisaks ei täpsustatud kontrollikoja küsitluse küsimustikus nimetatud arvesse võetavaid kulusid ega nende hindamise meetodit. Küsitletutel ei palutud esitada raamatupidamisandmeid ja nende vastuseid ei auditeeritud. Küsitlusele vastas 29 % nendest, kellele see saadeti, ja nende vastused on eeltoodu valguses paraku väga ligikaudsed ja nendest tehtavad järeldused mitteusaldatavad.

Komisjon ei usu, et osalejate kantud ettepanekute koostamise ja aruandluse kulude prognoose oleks võimalik ühendada, liita või võrrelda komisjoni ja rakendusameti kantud programmi haldamise kuludega, kuna nad on erineva iseloomuga. Mis puudutab programmi toetuste väljamaksmist, siis sedastab kontrollikoda punktis 39 õigesti, et Euroopa aruka energeetika programmi laadse programmi puhul on ettepanekute koostamise kulud suuremad programmi alguses. Samas väljamaksed abisaajatele on suuremad tavaliselt programmi lõpus.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

44.

Komisjon on seisukohal, et arvestades programmi olemuslikke piiranguid, on selle kavandamine toimunud aktsepteeritaval tasemel. Tööprogramm kavandati õigusaktides määratletud poliitikavaldkondadega tegelemiseks.

Vt vastust punktile 18.

45.

Programmi eesmärk on sisuliselt katalüütiline: investeeritakse suhteliselt väikesed summad, et stimuleerida palju suuremaid investeeringuid tulevikus. Parlament ja nõukogu määratlesid Euroopa aruka energeetika esimese programmi ulatuse ja eesmärgid ning need struktureeriti nelja konkreetse valdkonna alusel. Euroopa aruka energeetika esimest programmi käsitlevas otsuses on viidatud mitmele programmi nelja valdkonnaga seonduvale konkreetsele teatisele, millest igähes on nimetatud olulised tegevusvaldkonnad⁴.

⁴ Näiteks ühenduse strateegiat ja tegevuskava käsitlevas valges raamatus [KOM(1997) 599 (lõplik), 26.11.1997] on määratletud üksnes taastuvate energiaallikate lõikes neli tegevusala ja 22 erimeedet; komisjoni teatises Euroopa Ühenduse energiatõhususe parandamise tegevuskava kohta [KOM(2000) 247, 26.4.2000] on sätestatud meetmed kõigis valdkondades ja 15 põhivaldkonnas. 2006. aastal kinnitati sellist lähenemisviisi Euroopa Parlamendi arvamuses energiatõhususe rohelise raamatu kohta, milles on esitatud üle 100 soovitus (Euroopa Parlamendi raport P6_A(2006)0160, 3.5.2006 ja komisjoni teatis, 19.10.2006, energiatõhususe tegevuskava kohta, milles on määratletud kuus valdkonda, kümme prioriteetset meetet ja 75 kulutõhusat meetet, mis on valitud mõjuhinnangu põhjal).

SOOVITUS 1 – KAVANDAMINE

Vt vastuseid punktidele 17 ja 18.

Komisjon juba rakendab kontrollikoja soovitus kavandamise kohta.. Komisjon on juurutanud Euroopa aruka energeetika programmi üksikajaliku poliitikamudeli, mis kajastab eeldatavat seost kulude, väljundi ja mõju vahel iga sekumisvaldkonna tasandil, ning seda seiratakse konkreetse projekti põhiselt.

46.

Euroopa aruka energeetika esimene programm on laiaulatuslik programm, milles on vastavalt parlamendi ja nõukogu otsuses sätestatule käsitletud säästvat energeetikat ühiskonna kõigis sektorites. Selles kontekstis jääb komisjon seisukohale, et seireskeem oli sobiv.

Projektide järelevalve on andnud komisjonile ja rakendusametile väärtusliku sisendi tulevaste projektinõuete seisukohast.

Euroopa aruka energeetika programm on jooksev programm, mille puhul eelmiste programmide kogemust võetakse arvesse järgnevate juures. Seega kasutatakse hindamistulemusi järgnevaid programme käsitlevate õigusaktide eelnõude kavandamisel ja koostamisel süstemaatiliselt.

47.

Programmi seiratakse projektipõhiselt, mis võimaldab välja selgitada programmi mõju seoses selle eesmärkidega. Arvestades riskusi programmi tulemuste kui katalüsaatorite ja makromajanduslike trendide, näiteks ELi energiasõltuvuse vaheliste põhjuslike seoste väljaselgitamisel, ei ole eriti mõistlik hakata teostama seiret kõrgemal koondtasemel. Komisjon on seisukohal, et see ei sea Euroopa aruka energeetika programmi üldist kvaliteeti ja ülesehitust kahtluse alla.

Vt ka vastust punktile 23.

48.

Terve ELi ametiasutuste tagasiside nende hiljuti kasvanud nõudluse näol selliste agentuuride järele kinnitab ametiasutuste usku, et kohaliku või piirkondliku agentuuri mõju on märkimisväärne. Asjaolu, et iga ametiasutus ei pea mitte üksnes kaasrahastama esimese kolme aasta jooksul Euroopa aruka energeetika programmi toetust, vaid ka tagama agentuuri töö jätkumise järgneva viie aasta jooksul, kinnitab, et kohalikud ametiasutused on veendunud sellise agentuuri käiguhoidmise väärtuses. Vt ka vastust punktile 28.

49.

Käitumise muutumist on võimalik hinnata üksnes pikaajalises perspektiivis, kasutades näiteks EUROSTATi pakutavaid konsolideeritud andmeid. Sellest hoolimata on programm mõjunud ELi poliitika arengule positiivselt.

50.

Mis puudutab hindamise kasutamist jätkuprogrammide kavandamisel, siis on olemasolevad hindamistulemused (käimasoleva programmi vahe-/lõpphindang ja eelneva programmi järelhindang) jätkuprogrammi eelhindangu/mõjuhindangu võtmesisendid.

Euroopa aruka energeetika programm on jooksev programm, mille puhul eelmiste programmide kogemust võetakse arvesse järgnevate juures. Seega kasutatakse hindamistulemusi järgnevaid programme käsitlevate õigusaktide eelnõude kavandamisel ja koostamisel süstemaatiliselt.

51.

Mis puudutab tulemusnäitajaid, siis programmi haldamise delegeerimine rakendusameti täistööajaga töötavate spetsialiseerunud professionaalide meeskonnale toob kaasa pideva tagasiside tõhusama protsessi, mis võimaldab programmi haldust ja selle prioriteete iga-aastaselt kohandada /ümber seada, et reageerida turumuutustele ning ELi poliitika arengule.

52.

Kontrollikoda liidab komisjoni ja rakendusameti kantud kulud abisaajate poolt prognoositavate "kuludega". Nimetatud kulud on aga sootuks erineva iseloomuga ja seetõttu tuleks neid käsitleda eraldi. Ettepaneku koostamine on investeering pädeva ja konkurentsivõimelise projekti planeerimisse. Projekti aruandlus on kaasrahastamisest tulenev lepinguline kohustus, mis on tulemuste sidusrühmadele edastamise alus. Programmi halduskulud kannavad ainult komisjon ja rakendusamet ning kõnealuse ajavahemiku puhul sisaldavad need investeeringuid rakendusameti ülesehitamisse, mis toob tulu ja kokkuhoiu tulevikus.

SOOVITUS 2 – JÄRELEVALVE

Programmi seiratakse projektipõhiselt, mis võimaldab välja selgitada nende mõju seoses nende eesmärkidega.

Järelevalvekulud peaksid jääma proportsionaalseks ega tohiks programmi tegevuskulusid oluliselt suurendada.

SOOVITUS 3 – HINDAMINE

Komisjon kavatseb rakendada soovitud programmide hindamise kohta. Euroopa aruka energeetika programmi 2008. aasta tööprogrammi raames toimuva hanke tulemusena käivitatakse uus uuring, mis teostatakse kestavandmete põhjal.

Kontrollikoja küsitluses ei täpsustatud arvesse võetavaid kulusid ega nende määratlemise meetodit. Küsitletutel ei palutud esitada raamatupidamisandmeid ja vastuseid ei auditeeritud. Vastused on seetõttu paraku väga ligikaudsed.

Mis puudutab programmitoetuste väljamaksmist, siis sedastab kontrollikoda punktis 39 õigesti, et Euroopa aruka energeetika programmi laadse programmi puhul on ettepanekute koostamise kulud suuremad programmi alguses. Seevastu väljamaksed abisaajatele on suuremad enamjaolt programmi lõpus.

53.

Iga-aastase esialgse eelarveprojekti töödokumentides esitatakse peadirektoraadi tegevuste ja kõigi rakendusametite halduskulude jaotus⁵. Alates 2008. aasta eelarvest sisaldab nimetatud dokument Euroopa Parlamendi soovil ka rakendusametite tegevuskulude osakaalu programmide eelarvetest.

Nendele ametitele, kes kasutavad oma raamatupidamissüsteemide toetamiseks komisjoni infotehnoloogilist raamatupidamissüsteemi ABAC, pakub komisjon võimaluse asutuse kulude jaotamiseks tegevuste lõikes. Nii saavad nad paremini aru anda kulude, sealhulgas halduskulude kohta. Nimetatud võimalust kavatsetakse pakkuda teatavatele asutustele alates 2009. eelarveaastast ja seejärel laiendada seda teistele.

SOOVITUS 4 – HALDUSKULUD

Komisjoni infotehnoloogilist raamatupidamissüsteemi kasutavatele ametitele pakutakse võimalust asutuse kulude jaotamiseks tegevuste lõikes. Nii abisaajale kui ka komisjonile langev kontrolliga seonduv lisakoorem koguda teavet abisaaja ettepanekute koostamise kulude kohta ei ole praegu õigustatud. Komisjon säilitab oma programmihalduskulusid käsitlevaid andmeid ja analüüse.

⁵ Esialgse eelarveprojekti II, III ja IV töödokument.

I LISA

Väljavõte: energeetika mitmeaastase tegevusprogrammi
"Arukas energeetika – Euroopa, 2003–2006" vahehindang,
ECOTEC Research & Consulting Limited, Ühendkuningriik

Programmi lisandväärtus (lk 58)

Hindajate arvates on Euroopa aruka energeetika programmi loodava lisandväärtuse tähtsaks aspektiks valdkondadevahelise sünergia tugevus. Programm võib kokku tuua taastuvenergia, energiatõhususe ja transpordivaldkonna osapooled. Eelnevate programmide hindamine ja meie konsultatsioonid on näidanud, et rahastatud projektid on innustanud

liikmesriike muutma poliitikat ja sekkuma. On veel liiga vara öelda, kas ka praegu rahastatavad projektid toovad kaasa samasuguseid tulemusi. Kuna projektid on aga sama iseloomuga kui eelnevad programmid, siis on hindajate arvates mõistlik eeldada, et see leiab aset. Seda aspekti peaks Euroopa aruka energeetika programmi järelhindamisel uurima.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 7/2008

Perioodi 2003–2006 arukas energeetika

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2008 – 43 lk – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-052-6

DOI 10.2865/11629

ELi trükiste tellimine

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>.) Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

ERIRUANDES "PERIOODI 2003–2006 ARUKAS ENERGEETIKA" UURITAKSE OMAKORDA ELI RAHALISTE VAHENDITE KASUTAMIST, JÄRELEVALVE JA HINDAMISE EDUSAMME JA PIIRANGUID NING NII KOMISJONI KUI ELI ENERGIASÄÄSTLIKKUSELE JA TAASTUVA ENERGIA KASUTUSELE SUUNATUD KAVAS OSALEJATE ÜLDISEID KULUTUSI. ARUANDES ESITATAKSE MITMEID SOOVITUSI, MILLE EESMÄRK ON SAMALAADSETE PROGRAMMIDE KAVANDAMISE TÄIUSTAMINE JÄRELEVALVE JA HINDAMISE VÄÄRTUSE SUURENDAMISE JA ÜLDISTE KULUTUSTE OHJELDAMISEGA JÄRGNEVATEL AASTATEL.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-052-6



9 789292 070526