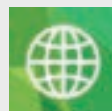


Eriaruanne

**ELi ühinemiseelne
abi Serbiale**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-9207-022-9
doi:10.2865/60085

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

ELi ühinemiseelne abi Serbiale

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

Punktid

Lühendid

I–VII **Kokkuvõte**

1–6 **Sissejuhatus**

1–4 **Taust**

5–6 **ELi ühinemiseelne abi Serbiale**

7–8 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

9–71 **Tähelepanekud**

9–48 **Esimene osa. IPA projektide komisjonipoolne haldamine**

9–22 **Rahastamisotsused tuginesid asjakohastele strateegiatele**

23–38 **Komisjon on hakanud tegelema rakendamisel viivitusi põhjustanud projektide kavandamise puudustega**

39–48 **Enamasti saavutasid IPA projektid kavandatud väljundid, kuid muud tulemused ei pruugi olla jätkusuutlikud**

49–71 **Teine osa. Juhtimisele eraldatud mitterahalise toetuse komisjonipoolne haldamine**

49–63 **Komisjon käsitles Serbiaga peetud dialoogis juhtimisküsimusi väga põhjalikult ning sel oli positiivne mõju**

64–71 **ELi toetuse Serbia-poolseid haldamissüsteeme heaks kiites ei võtnud komisjon täielikult arvesse Serbia riigi rahanduse juhtimist**

72–81 **Järeldused ja soovitused**

72–79 **Järeldused**

80–81 **Soovitused**

I lisa – Auditeeritud IPA projektide nimekiri

II lisa – Nimekiri IPA projektidest, mille puhul kontrolliti juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse käsitlemist valdkonnaüleste teemadena

Komisjoni vastus

EP: Euroopa Parlament.

IPA: ühinemiseelse abi rahastamisvahend

MIFF: mitmeaastane suunav finantsraamistik

MIPD: mitmeaastane suunav kavandamisdokument

NIPAC: riiklik IPA koordinaator

SEIO: Serbia Vabariigi Euroopa Integratsiooni Amet

SIGMA: juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm

VKE-d: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

I

Euroopa Liit on alates 2007. aastast eraldanud Serbiale ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) kaudu ligikaudu 170 miljonit eurot aastas. Komisjoni hinnangul on riigijuhtimine Serbia kõige keerulisem valdkond ning sellele suunati veerand IPA vahenditest. EL täiendab IPA rahastamist mitterahaliste vahenditega, et aidata Serbial valmistuda ELi liikmeks saamiseks.

II

Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon haldab mõjusalt Serbiale eraldatavat ühinemiseelset toetust, ning uurida põhjalikumalt komisjoni toetust peamisele valdkonnale – juhtimisele. Audit hõlmas ajavahemikku 2007–2013 ning keskendus kahele küsimusele.

- Kas komisjon on IPA projekte mõjusalt hallanud?
- Kas komisjon on juhtimist toetades hallanud mõjusalt mitterahalist abi?

III

Auditi käigus kontrolliti IPA programmitöö ning 15 IPA raames rahastatud projekti 2007., 2008. ja 2009. aasta IPA Serbiale suunatud aastaprogrammidest. Eelkõige keskenduti projektitulemustele. Mitterahalise toetuse audit hõlmas ELi ja Serbia vahelist dialoogi haldusteemadel ning koostööd Serbia ettevalmistamiseks ELi vahendite detsentraliseeritud haldamiseks. Kontrollikoda vaatas läbi ka kümnest IPA projektist koosneva valimi aastate 2010, 2011 ja 2012 programmidest, et kontrollida, kas juhtimine ja korruptsioonivastane võitlus olid valdkonnaülesteks teemadeks ka projektides, mille peamiseks eesmärgiks ei olnud hea valitsemistava edendamine.

IV

Auditiga leiti, et üldiselt haldas komisjon Serbiale antavat ühinemiseelset toetust mõjusalt. Ühinemiseelne rahaline toetus koos teiste toetusviisidega aitab Serbial mõjusalt rakendada sotsiaalseid ja majandusreforme ning parandada riigi juhtimist. Tuginedes teistes IPA toetust saavates riikides saadud kogemustele rõhutab komisjon Serbiale antava rahalise ja mitterahalise toetuse kavandamisel üha enam juhtimisega seotud teemasid.

V

Komisjon on hallanud IPA projekte mõjusalt. IPA rahalise toetuse kavandamine põhineb ühtsel strateegilisel raamistikul ning järk-järgult paraneb ka Serbia ühinemise seisukohast asjakohaste projektide valimisel kasutatav lähenemisviis. Kokkuvõttes saavutasid auditeeritud projektid kavandatud tulemused, kuid esines puudusi seoses projektide kavandamise, rakendamise ja jätkusuutlikkusega. Uusimate IPA aastaprogrammide koostamisel võttis komisjon meetmeid, et kõrvaldada kontrollikoja poolt varasemates IPA projektides tuvastatud puudused.

VI

Komisjon haldas Serbiale juhtimise valdkonnas antavat mitterahalist toetust edukalt. Auditiga leiti, et ELi ja Serbia vahelises struktureeritud dialoogis käsitleti asjakohaselt peamisi juhtimisvaldkondi ning seoti omavahel poliitilised eesmärgid ja poliitika väljatöötamine. Projektide kavandamisel ei tulnud juhtimise rõhutamise dialoogis kuigi selgelt esile, ent suurem osa kontrollikoja läbi vaadatud projekte toetas kaudselt paremat juhtimist ja/või korrupsioonivastast võitlust haldussuutlikkuse suurendamise meetmete kaudu. Seoses Serbia ettevalmistamisega ELi vahendite de-tsentraliseeritud haldamiseks leiti auditiga, et komisjoni käsitusviis juhtimise toetamisele oli edukas, kuid seda vaid IPA haldusstruktuuride piiratud ulatuses. Riigi tasandi rahanduse juhtimise põhjaliku hindamise raames ei uuritud riiklike IPA struktuuride kohta tehtud komisjoni audititööd (vastavalt IPA määrusele).

VII

Aruandes esitatakse konkreetsed soovitusel Serbia IPA projektide kavandamise, ülesehituse ja rakendamise parandamiseks. Mitterahalise toetuse osas soovitab kontrollikoda komisjonil toetada Serbia ametiasutusi, et muuta riiklikud strateegiad veelgi tõhusamaks, viia lõpule riigi rahanduse juhtimise täieliku tegevuskava koostamine, parandada kodanikuühiskonna organisatsioonide konsultatsioonimehhanisme, hinnata süstemaatiliselt vajadust konkreetsete korrupsioonivastaste ja muude heade juhtimistavade seotud meetmete järele projektide kavandamisetapis ning võtta meetmeid komisjoni tehtud riiklike IPA struktuure puudutava audititöö integreerimiseks riigi rahanduse juhtimise üleriigilisse hindamisse.

Taust

01

Pärast Slobodan Miloševići režiimi kukutamist oktoobris 2000 alustas Serbia, nii pindalalt kui ka rahvaarvult Lääne-Balkani suurim riik¹, stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi raames Euroopa Liiduga ühinemise protsessi. **Joonisel 1** esitatakse ülevaade peamistest sündmustest ELi ja Serbia suhetes ajavahemikul 1999–2014.

1 Serbia pindala on 77 474 km² ja elanike arv 7,2 miljonit (2014. aasta andmed, CIA World Factbook).

Joonis 1

ELi ja Serbia suhete tähtsamad kuupäevad

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21. jaanuar: toimub esimene valitsustevaheline konverents (Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon ja Serbia), mis tähistab Serbia liitumisläbirääkimiste algust.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. september: jõustub ELi ja Serbia vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. Algab <i>aquis'</i> analüütiline läbivaatamine (nn sõelumine). 28. juuni: Euroopa Ülemkogu otsustab avada ühinemisläbirääkimised Serbiaga.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1. märts: Euroopa Ülemkogu kinnitab Serbia ELi kandidaatriigiks.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. oktoober: komisjon esitab arvamuse Serbia ELiga ühinemise taotluse kohta. 20. juuli: vahistatakse Goran Hadžić, viimane endise Jugoslaavia asjade rahvusvaheline kriminaalkohtu (EJRK) poolt tagaotsitav isik. 26. mai: vahistatakse Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. veebruar: jõustub kaubandust ja kaubandusküsimusi käsitlev vaheleping (osa ELi ja Serbia vahelisest stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingust).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22. detsember: Serbia esitab ELi liikmeks saamise taotluse. 19. detsember: Serbia kodanikud tohivad reisida Schengeni ala riikidesse viisavabalt.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21. juuli: vahistatakse Radovan Karadžić. 29. aprill: kirjutatakse alla ELi ja Serbia vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping ning kaubandust ja kaubandusküsimusi käsitlev vaheleping.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. mai: EL peatab ELi ja Serbia vahelise stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu üle peetavad läbirääkimised, sest Serbia ei tee endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga (EJRK) täielikku koostööd.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1. oktoober: Serbia alustab läbirääkimisi ELiga rahvusvahelise lepingu (stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping) sõlmimiseks.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1. juuni: Thessaloníkis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kinnitatakse Lääne-Balkani riikide Euroopa Liiduga ühinemise väljavaated.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. aprill: vahistatakse Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. juuni: Santa Maria da Feira Euroopa Ülemkogu kohtumisel märgitakse, et kõik stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis osalevad riigid on potentsiaalsed ELi liikmekandidaadid.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. mai: komisjoni ettepanek stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi ja Lääne-Balkani riikidele suunatud ELi poliitika kohta, mille eesmärk on tulevikus ELi liikmeks saamine.

02

Pärast kümnet aastat ebastabiilsust ja relvastatud konflikte endises Jugoslaavia Sotsialistlikus Föderatiivses Vabariigis käivitas EL 1999. aastal stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi, mille aluseks on seisukoht, et ainult reaalse väljavaade ELiga integreerimiseks saab tuua Balkani riikidesse jätkusuutliku rahu, stabiilsuse ja demokraatia. Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess ühendab endas lepingulisi seoseid stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute näol, kaubandusmeetmeid, mis tagavad piirkonnale vaba juurdepääsu ELi turgudele peaaegu kõikidele kaupadele, ning märkimisväärset rahalist toetust ELi eelarvest.

03

EL rõhutas, et Serbia peab andma Haagi Rahvusvahelisele Kriminaalkohtule välja sõjakuritegudes kahtlustatavad isikuid ning leidma püsiva lahenduse suhetele Kosovoga, enne kui saab teha edusamme ELi liikmeks saamisel. Serbia esitas ELi liikmeks saamise taotluse 22. detsembril 2009 ning Euroopa Ülemkogu andis 1. märtsil 2012 Serbiale üldasjade nõukogu 28. veebruari järelduste alusel kandidaatriigi staatuse. Eelkõige märgiti järeldustes Serbia edusamme dialoogis Kosovoga². Ülemkogu otsuse juures olid määravaks ka Serbia edusammud Kopenhaageni kriteeriumide³ poliitiliste elementide täitmisel ja mitme väidetava sõjakurjategija üleandmine kohtuorganitele.

04

Ühinemisläbirääkimised Serbiaga algasid ametlikult 1. jaanuaril 2014. Euroopa Komisjon oli varasemalt märkinud, et peab juhtimisega seotud küsimusi Serbia jaoks kõige problemaatilisemaks, ning otsustas, et sellele kõige keerukamale valdkonnale tuleb peatükkide kaupa peetavatel läbirääkimistel⁴ keskenduda kõigepealt.

- 2 Belgradi ja Priština vahelist dialoogi vahendas välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja Euroopa Komisjoni asepresident Catherine Ashton, keda toetas Euroopa välisteenistus.
- 3 Euroopa Ülemkogu juunis 1993 koostatud Kopenhaageni kriteeriumid hõlmavad:
 - a) poliitilisi kriteeriumeid: stabiilsed institutsioonid, mis tagavad demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste kaitse ja rahvusvahemuste austamise ja kaitse;
 - b) majanduslikke kriteeriumeid: toimiv turumajandus ning suutlikkus toime tulla konkurentsi ja turujõudude survega Euroopa Liidus;
 - c) suutlikkust võtta liikmesusest tulenevaid kohustusi, sealhulgas poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkide täitmine.
- 4 Liitumisläbirääkimiste hõlbustamiseks on protsess jagatud ELi poliitikate kaupa 35 peatükiks. Läbirääkimised eri peatükkide üle ei piirdu regulatiivsete ja õiguslike aspektidega, vaid hõlmavad ka vajalike haldusstruktuuride loomist ning nende haldussuutlikkuse edendamisel tehtud edusamme. Juhtimist käsitlevad peatükid 23 (Kohtusüsteem ja põhiõigused) ja 24 (Õigus, vabadus ja turvalisus).

ELi ühinemiseelne abi Serbiale

05

ELi ühinemiseelse abi eesmärk on abistada kandidaatriiki haldussuutlikkuse tugevdamisel ning toetada *acquis communautaire*⁵ ülevõtmist ja rakendamist. Haldussuutlikkuse suurendamiseks rahastab komisjon sellised tegevusi nagu institutsioonide ülesehitamine, haldussüsteemide loomine ning koolitused.

06

Ajavahemikul 2007–2013 toetas EL Serbiat haldussuutlikkuse vallas ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) komponent I (üleminekuabi ja institutsioonide väljaarendamine)⁶ kaudu. IPA toetus (keskmiselt 170 miljonit eurot aastas) jagati küllaltki ühtlaselt mitme sektori vahel, nagu näidatud **tabelis 1**. Juhtimisvaldkond – justiits- ja siseküsimused (sh võitlus korruptsiooniga) ning avaliku halduse reform (sh riigi rahanduse juhtimise reform) – sai neljandiku toetusest, mis näitab, et komisjon peab selle valdkonna puudustega tegelemist väga oluliseks.

- 5 *Acquis communautaire* koondab tervet hulka põhimõtteid, poliitikaid, seadusi, tavasid, kohustusi ja eesmärges, milles on kokku lepitud või mis on välja töötatud Euroopa Liidus.
- 6 IPA loodi nõukogu 17. juuli 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1085/2006, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (ELT L 210, 31.7.2006, lk 82), ja komisjoni 12. juuni 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 718/2007, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1085/2006, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (ELT L 170, 29.6.2007, lk 1).

Tabel 1

IPA toetus Serbiale (2007–2013)

Valdkond	Eraldis (miljonites eurodes)	Protsent kogueraldistest
Justiits- ja siseküsimused	117	9,7%
Avaliku halduse reform	164	13,6%
Sotsiaalne areng	171	14,2%
Erasektori areng	109	9,1%
Transport	146	12,1%
Keskond, kliimamuutus ja energeetika	192	16,0%
Põllumajandus ja maaelu areng	109	9,1%
Muu ELi <i>acquis</i> ja horisontaalsed meetmed	195	16,2%
Kokku	1 203	

Allikas: Serbia mitmeaastane suunav kavandamisdokument ajavahemikuks 2011–2013.

07

Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon haldab mõjusalt Serbiale eraldatavat ühinemiseelset toetust, ning uurida põhjalikumalt komisjoni toetust peamisele valdkonnale – juhtimisele. Kontrollikoda esitas järgmised kaks peamist auditiküsimust.

- a) Kas komisjon on haldanud IPA projekte mõjusalt?
- b) Kas komisjon on juhtimist toetades haldanud mõjusalt mitterahalist abi?

08

Audit toimus ajavahemikus mai 2013 kuni jaanuar 2014 ning hõlmas järgmist:

- a) kontrolliti 15 IPA kaudu rahastatud projekti, keskendudes eelkõige projektitulemustele (vt *Ilisa*)⁷. Valim sisaldas kaheksat juhtimisprojekti vastavalt auditi rõhuasetusele, ja seitset projekti muudest sekkumisvaldkondadest: sotsiaalne areng, transport, energeetika, maaelu areng ja erasektori areng;

- b) kontrollikoda vaatas läbi ka kümnest IPA projektist koosneva valimi 2010., 2011. ja 2012. aasta programmidest (vt *Ilisa*), et kontrollida, kas juhtimine ja korrupsioonivastane võitlus olid valdkonnaülesteks teemadeks projektides, mille peamiseks eesmärgiks ei olnud hea valitsemistava;
- c) vaadati läbi IPA programmitöö protsess, juhtimisküsimustealased dialoogimehhanismid ja meetmed, mille alusel hinnatakse Serbia valmisolekut detsentraliseeritud rakendussüsteemi kasutamiseks IPA toetuste puhul;
- d) ajavahemikul 17.–28. juuni 2013 tehti auditikülastused Euroopa Liidu delegatsiooni Belgradis ja vastavate valdkondade ministeeriumidesse, ametitesse⁸, piirkondlikesse ja kohalikesse omavalitsustesse ning avaliku sektori ettevõtetesse. Kohapeal külastati projekte järgmistes paikades: Belgrad, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica ja Ušće.

- 7 Valimisse kuulnud 15 IPA projekti valiti Serbia 2007., 2008. ja 2009. aasta IPA programmide seast, sest nende projektide eeldatavad tulemused oleksid pidanud auditi ajaks (2013. aasta keskpaik) saavutatud olema. Auditi raames uuriti ka Serbia siiani ainukest eelarvetoetuse programmi, mida toetati 2009. aasta IPA programmist 100 miljoni euroga.
- 8 Serbia Vabariigi Euroopa Integratsiooni Amet, korrupsioonivastase võitluse amet ja riigihankeamet.

Esimene osa. IPA projektide komisjonipoolne haldamine

Rahastamisotsused tuginesid asjakohastele strateegiatele

09

Kontrollikoda uuris, kas strateegia-dokumendid olid omavahel kooskõlas, sisaldasid selgeid prioriteete ja tulemusnäitajaid, ning kas komisjon ja Serbia ametiasutused olid töötanud välja protsessi, mille abil valida IPA rahastamiseks kõige asjakohasemad projektid. Kontrollikoda uuris, kas kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamine IPA toetusesaajate hulka oli piisav ning kas rahastajatevaheline kooskõlastamine toimus.

IPA toetus põhines ühtsetel strateegiadokumentidel

10

IPA programmiraamistik on keerukas ning sisaldab mitut dokumenti, milles määratletakse poliitilised eesmärgid ja strateegilised prioriteedid (vt punktid 13 ja 14 ning *joonis 3*). Dokumentide riigi vajaduste ja prioriteetide hindamist käsitlevad osad on aga enamasti omavahel kooskõlas. Serbiat puudutavad IPA programmitöödokumendid on kooskõlas ka riikliku ELi integratsioonistrateegiaga ning riigi vajaduste hindamisega.

11

Serbia ametiasutused on töötanud välja enam kui 70 riiklikku strateegiat ja tegevuskava, mis käsitlevad mitut poliitilisi ja sotsiaal-majanduslikku küsimust, kuid nende kvaliteet ei olnud alati ühtlane. Lisaks ei hõlmanud suur hulk riiklikke strateegiaid kahte olulist juhtimisega seotud valdkonda:

- Serbia territoriaalse detsentraliseerimise poliitiliselt tundliku olemuse tõttu rakendati detsentraliseerimisprotsessi ilma strateegilise raamistikuta, milles oleks paika pandud riiklikud prioriteedid ja nende rakendamise ajakava;
- puudus üldine strateegia riigi rahanduse reformi rakendamise koordineerimiseks.

12

Ajavahemikul juuli 2012 kuni kevad 2014 võimul olnud koalitsioonivalitsus tegi suuri jõupingutusi Serbia ELiga ühinemise ettevalmistamise strateegilise raamistiku konsolideerimiseks: detsembris 2012 võeti vastu tegevuskava komisjoni eduaruannetes esitatud leidude põhjal meetmete võtmiseks, ning veebruaris 2013 ELi õigusaktidega ühtlustamise riiklik kava. Vahepeal võtsid komisjon ja Serbia Vabariigi Euroopa Integratsiooni Amet (SEIO) meetmeid, et ühtlustada Serbia strateegilist raamistikku – näiteks püüdes konsolideerida ajavahemiku 2011–2013 vajaduste hindamise dokumendis esitatud arvukad riiklikud strateegiad. Riiklike strateegiate ja IPA eesmärkide vastavusse viimine on tänu 2012. aastast kasutatavale valdkondlikule lähenemisviisile veelgi järjepidevam.

Strateegiadokumendid sisaldasid asjakohaseid prioriteete ning eesmärkide ja tulemusnäitajate määratlemine paranes järk-järgult

13

Kõige viimane Euroopa partnerlusprogramm Serbiaga koostati aastal 2007⁹. See toimis reformide edendamise poliitikaraamistikuna ning tingimusklausli abil ka alusena finants-toetuse potentsiaalseks peatamiseks¹⁰. Partnerlus hõlmas arvukaid lühikese ja keskmise tähtajaga prioriteete, mis käsitlesid nii ühinemiskriteeriume kui ka ELi standardite kohaldamist, aga prioriteetid ei olnud järjestatud selle järgi, kui olulised need olid Serbia ELiga ühinemise või ELi toetuse saamise seisukohast.

14

Mitmeaastastes suunavates kavandamisdokumentides, Serbia vajadusi hindavas dokumendis ning sellel põhinevates programmitöödokumentides määratleti mitu eesmärki ning tulemusnäitajat, kuid need olid sageli liiga üldised. Seetõttu oli keeruline sekkumisvaldkondade edusamme objektiivselt hinnata¹¹. Hiljuti loodud valdkondliku järelevalve alakomiteed (vt punkt 58) kinnitasid, et probleem on tõsine. Näiteks teatasid nii õigusriigi kui ka avaliku halduse valdkonna järelevalve alakomitee 2012. aasta novembris, et edusamme ei ole võimalik mõõta, sest näitajad on halvasti kavandatud, ning soovitasid näitajad edasiste programmitöö tsükli puhul paremini määratleda¹².

15

Valdkondliku lähenemisviisi järkjärgulise kasutuselevõtuga tehti 2012. ja 2013. aasta IPA programmi-töös muudatusi. Valdkondlikud töörühmad leppisid kokku, et RACER-näitajad¹³, lähte- ja sihtväärtused lisatakse 2013. aasta valdkondlikesse ja projektitoimikutesse¹⁴.

Komisjon on koos Serbia ametiasutustega järk-järgult parandanud asjakohaste projektide valimise meetodit

16

Programmitööperioodi 2007–2013 esimeses pooles ei hoidnud SEIO, ELi delegatsiooni ja komisjoni peakorteri poolne programmide prioriseerimine ära halvasti ettevalmistatud või probleemsete projektide valimist.

- 9 Nõukogu 18. veebruari 2008. aasta otsus 2008/213/EÜ, millega sätestatakse Serbiaga, kaasa arvatud Kosovo, nagu on määratletud ÜRO Julgeolekunõukogu 10. juuni 1999. aasta resolutsioonis 1244, loodud Euroopa partnerluse põhimõtted, prioriteetid ja tingimused ning tunnistatakse kehtetuks otsus 2006/56/EÜ (ELT L 80, 19.3.2008, lk 46).
- 10 Toetust antakse tingimusel, et tehakse edusamme Kopenhaageni kriteeriumide täitmisel ning eelkõige Euroopa partnerluse prioriteetide järgimisel (nõukogu otsuse 2008/213/EÜ 1. lisa, punkt 5).
- 11 IPA raames ajavahemikul 2007–2011 põllumajandusele ja maaelu arengule eraldatud toetuse hindamise alusel järeldati, et eeldatud tulemuslikkuse ja mõju mõõtmine oli valdkond, milles „esineb endiselt puudusi“, põhjuseks asjakohaste ja mõõdetavate näitajate puudumine programmitöö dokumentides (AESA konsortsiumi hindamisaruanne, jaanuar 2013).
- 12 Õigusriigi valdkonna järelevalvekomitee 15. novembri 2012. aasta koosoleku protokoll ja avaliku halduse reformi valdkonna järelevalvekomitee 16. novembri 2012. aasta koosoleku protokoll.
- 13 RACER: asjakohane (*relevant*) – tihedalt seotud sekkumise eesmärkidega; heakskiidetud (*accepted*) kõikide sidusrühmade poolt; usaldusväärne (*credible*) ka mitteprofessionaalidele ja lihtsad tõlgendada; lihtne (*easy*) järelevalve tegemiseks – andmete kogumine ei ole kulukas, ning töökindel (*robust*) – neid on raske manipuleerida.
- 14 Valdkondlikud ja projekti-toimikud on standardised dokumendid, mille IPA toetust saav riik esitab komisjonile aasta kohta pärast komisjoni ja toetust saava riigi vahelist arutelu. Toimikutes esitatakse selgelt valdkonna või projekti prioriteetsed teljed, eesmärgid, kavandatud tegevused, eeldatud tulemused ning sellega seotud objektiivselt kontrollitavad näitajad ja kavandatud rakenduskord, sh vahe-eesmärgid.

Need projektid oleks tulnud valimata jätta või jätta reservi järgmise aasta-programmi jaoks¹⁵. Komisjoni järelevalve käigus tuvastatud kavandamisega seotud probleemid hõlmavad järgmist: riiklike asutuste toetuse puudumine, institutsioonidevahelise kooskõlastamise puudumine, projektide puudulik kavandamine, tegevuse puudulik määratlemine, jätkusuutmatud rahastamislahendused ning eelnevate projektide käigus saadud kogemuste ebapiisav kasutamine.

17

Valikuprotsessis ei kasutatud kriteeriumidena projektide kaasrahastamise määra ja IPA toetuse eeldatavat finantsvõimendust. Kuni aastani 2012 ei olnud Euroopa Komisjon koostanud suunised IPA toetusega paralleelse kaasrahastamise kohta. Serbia kohustus kaasrahastama ajavahemiku 2007–2012 IPA aastaprogramme 289 miljoni euro ulatuses, mis moodustab 24% riigi ja ELi IPA rahastamise kogusummast¹⁶. Seda, kas riikliku kaasrahastamise kohustust ka täideti, oli keeruline kontrollida ning puudusid ka suunised, milliseid meetmeid võtta kohustuse mittetäitmise korral.

18

Nii ELi delegatsioon kui ka Serbia ametiasutused tegid tõsiseid pingutusi, et lahendada tuvastatud probleemid ning neid ka edaspidise programmi-töö käigus arvesse võtta. Lisaks sisaldasid komisjoni ja SEIO poolt IPA 2012. ja 2013. aasta programmide raames valikuprotsessi tehtud parandused järgmist:

- a) projekti küpsusele seati rangemad nõuded;
- b) komisjon sõlmis 2012. aastal Serbia ametiasutustega kokkulepe paralleelse kaasrahastamise suuniste kohta.

IPA toetus juhtimisele hõlmas üha enam kodanikuühiskonna organisatsioone

19

Euroopa laienemise strateegias rõhutatakse kodanikuühiskonna organisatsioonide tugevdamist ning nende kaasamist poliitikakujundamisse. Ajavahemiku 2007–2010 IPA aastaprogrammide raames kiideti heaks neli kodanikuühiskonna toetamise projekti, mis said kokku toetust 9 miljonit eurot.

20

Alates aastast 2007 on kodanikuühiskonna organisatsioonide staatus ja valitsuse koostöö nendega oluliselt paranenud. Serbia kodanikuühiskonna organisatsioonid on nüüd juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse¹⁷ valdkondades väga aktiivsed. Üldisemalt on 2010. aastast alates olnud IPA programmitöö käigus võimalik regulaarselt konsulteerida kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kuid auditi toimimise ajal ei olnud konsultatsioonimehanism veel kuigi laialdaselt kasutuses.

- 15 Perioodil mai 2009 – mai 2013 luges ELi delegatsioon problemaatiliseks keskmiselt 14 IPA projekti kuus.
- 16 Serbias rakendatavate IPA aastaprogrammide andmete alusel. Kõrge kaasrahastamise määr saavutati peamiselt seetõttu, et 2011. aastal võtsid Serbia ametiasutused kohustuse eraldada 122 miljonit eurot keskkonna, kliimamuutuste ja energeetika valdkonna kohaliku tasandi keskkonnatoetusi ja laene hõlmavale investimisprogrammile (MEGLIP-programm).
- 17 Vt projekti nr 15 (Dialog kodanikuühiskonnaga) tulemused **8. selgituses**.

Tegevuse kooskõlastamine teiste rahastajatega oli vaid osaliselt mõjus, kuid olukord on paranemas

21

Vaatamata teatud pingutustele puudus varasemate IPA projektide kooskõlastamisel teiste rahastajate projektidega range distsipliin, mis oleks taganud vastastikuse täiendavuse ning aidanud vältida kattuvusi, eelkõige õigusriigi valdkonnas (vt *1. selgitus*).

1. selgitus

Näide kooskõlastamislünkadest õigusriigi valdkonnas

Projekt nr 3 (Kohtusüsteem) on selge näide puudulikust kooskõlastamisest alates kavandamisest kuni rakendamiseni. ELi rahastatud kohtuasjade haldamise süsteem oli kasutusel paralleelselt teise süsteemiga, mida rahastas USAID. Kooskõlastamise ja kohaliku isevastutuse puudumist seoses õigusriigi valdkonna IT-küsimustega näitab asjaolu, et olulised IT-alased IPA investeeringud tehti ilma asjakohase IT-strateegiata.

22

Alates valdkondliku lähenemisviisi kasutuselevõttust annavad IPA dokumendid tunnistust rahastajate tegevuse paremast ja süstemaatilisemast kooskõlastamisest. Valdkondlikud töörühmad peavad nüüd regulaarselt rahastajatega nõu ning komisjon tugineb dialoogis Serbiaga suurel määral rahvusvaheliste organisatsioonide sekkumisele nende vastavates pädevusvaldkondades. Eelkõige tugineakse järgmistele organisatsioonidele: Maailmapank (riiklike kulutuste ja finantsaruandluse aruanded), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (SIGMA hinnangud), Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon, Euroopa Nõukogu ja ÜRO organisatsioonid¹⁸.

Komisjon on hakanud tegelema rakendamisel viivitusi põhjustanud projektide kavandamise puudustega

23

Kontrollikoda uuris, kas 15 auditeeritud projekti (vt *lisa*) puhul püüti saavutada konkreetseid eesmärke, kas need põhinesid vajaduste täpsel hindamisel ja kas projekti kavandamine hõlmas asjakohast tingimuslikkust. Kontrollikoda uuris ka seda, kas projektid viidi ellu vastavalt ajakavale, kas järelevalve oli asjakohane ning kas vajaduse korral võeti parandusmeetmeid.

18 Komisjoni partnerlus rahvusvaheliste organisatsioonidega ei piirdu dialoogis kasutatava teabe koostamisega. Mitmed IPA projektid rakendatakse nende organisatsioonide toel, nagu näiteks projekt „Koridor X” (2010) koostöös Maailmapangaga, projekt „Hea kohalik omavalitus” (2007) ja projekt „Rahapesu vastu” (2010) koostöös Euroopa Nõukoguga; projekt „Haiglate teabesüsteem” (2008) koos ÜRO projektiteenuste bürooga; projekt „Kodanikuühiskonna toetamine” (2010) koos Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooniga ja projekt „Toetus VKEda arendamisele” (2012) koos Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangaga.

Projektide ja lepingute kavandamisel ei pööranud komisjon alguses piisavalt tähelepanu projektieesmärkide täpsele määratlemisele, konkreetsete vajaduste hindamisele ega eelnevate projektide käigus saadud kogemustele

24

Kõik läbivaadatud projektid vastasid IPA strateegiadokumentides esitatud prioriteetidele, kuid ligi poolte projektide eesmärgid olid liiga üldised või ebarealistlikud (vt 2. selgitus). Komisjon oli samas paindlik eesmärkide ja eeldatud tulemuste kohandamisel, kui see oli vajalik projekti kavandamise ja tegelike tulemuste saavutamise vahelise pika ajavahemiku tõttu (kuni 4-5 aastat)¹⁹. Selline paindlikkus heastas osaliselt üldiste või ebarealistlike projektieesmärkide algse negatiivse mõju.

25

Osa auditeeritud projekte kavandati ja rakendati ilma konkreetsete vajaduste hindamiseta, mis on mõnel juhul põhjustanud IPA vahendite ebatõhusat jaotamist (vt 3. selgitus). Aastal 2012 alustas komisjon selliste meetmete kasutamist, mille puhul võeti sekumise kavandamisel rohkem arvesse vajaduste hindamist, millest annab kinnitust ka 2012. aasta IPA projekti- ja valdkondlike toimikute kontrollikoja poolne läbivaatamine.

¹⁹ Tulemuste saavutamiseks kuluv pikk aeg märgiti ära ka eelarvekontrollikomisjoni aruande eelnõus ELi ühinemiseelsete vahendite kohta: 2011/2033(INI), 20.06.2013, artikkel 11, lk 25.

2. selgitus

Näiteid ebaselgetest või ebarealistlikest projektieesmärkidest

Kuna võrdlusandmed puudusid, oli keeruline hinnata, millises ulatuses saavutati projektieesmärgid, nagu „tervishoiuministeeriumi rolli suurendamine” (projekt nr 10 „Erakorraline arstiabi”) või „ühinemisprotsessi tõhusdamine, parendades mõlemapoolseid teadmisi ja vastastikust mõistmist Serbia ELiga integreerumisprotsessi kohta” (projekt nr 15 „Serbia ja ELi vaheline kodanikuühiskonna dialoog”).

Projekt nr 7 (Riigihankeamet) hõlmas e-hanke elementi, mis osutus hiljem ebarealistlikuks.

3. selgitus

Näide puudulikust vajaduste hindamisest

Projekti nr 14 (Maaelu areng) puhul ei olnud 40% IT-varustusest kasutusele võetud ning osa sellest oli auditikülastuse ajal endiselt makseasutuse laos.

26

Auditeeritud projektide kavandamisel kasutati vähe eelmiste projektide rakendamise käigus saadud kogemusi. Projektitoimikutes kogemusi kirjeldavad lõigud olid pigem formaalsus. Lisaks ei olnud ühegi auditeeritud projekti toimikus esile toodud teiste toetusesaajate riikide sarnaste projektide käigus saadud konkreetseid kogemusi. Komisjonisisene kogemuste kasutamise mehhanism tugines peamiselt makrotasandi hindamiste tulemustele, mis mõnikord toimusid aastaid pärast projekti elluviimist, ning seega ei andnud need projektide kavandamisetapis õigeaegset tagasisidet.

Projektide käivitamistingimuste ja tegevuste järjestamise alased puudused kõrvaldati järk-järgult

27

Ebapiisav tähelepanu tingimuslikkusele ja tegevuste järjestuse määramisele ohustas sageli IPA projektide sujuvat ja õigeaegset rakendamist (vt 4. selgitus).

28

Enamasti kontrollis komisjon, kas sekkumise edu tagamiseks olid olemas vastavaid riiklikud õigusaktid. Kahe auditeeritud projekti mõned elemendid ei olnud aga piisavalt kooskõlas Serbia praeguste või tulevaste õigusaktidega ning olid seega kasutud (vt 5. selgitus).

29

Projektide puhul, mis hõlmasid täiendavaid tarne- ja suutlikkuse suurendamise lepinguid, ei sisaldanud tingimused eelnevat põhjalikku turuanalüüsi, seda eelkõige erivarustuse või tundlike seadmete puhul. Näiteks projekti nr 1 (Politseireform) puhul ei nõutud turuanalüüsi. Tarnelepingu täitmata jätmise mõjutas oluliselt ka täiendava mestimislepingu asjakohasust ja mõjusust.

Näiteid projektide puudulikust tingimuslikkusest ja järjestuse määramisest

Projekt nr 9 (Regionaalareng) hõlmas kahte teenuselepingut, mille järjestuse määramisel esines puudusi. Regionaalarengu strateegia koostati enne riiklikku regionaalarengu kava ning seetõttu tuli see kavaga kooskõlastamiseks ümber teha.

Projekti nr 12 (Žeželj sild) puhul ei olnud vajalike ehituslubade hankimine eeltingimus, vaid üks projekti-tegevustest. See osutus probleemiks, sest ehituslubade hankimine on Serbias pikaajaline protsess. Projekt algas märtsis 2011, kuid ehitajad ei saanud vajalikke lube enne 2012. aasta aprilli, mille tõttu viibis projekti elluviimine.

Näiteid õiguslikest vastuoludest

Projekti nr 1 (Politseireform) üks element tuli kõrvale jätta, sest toetusesaaja väitel ei ole politsei aususe kontrollimine Serbia õiguse kohaselt lubatud.

Projekti nr 10 (Erakorraline arstiabi) puhul seisavad avalikesse kohtadesse paigutatud defibrillaatorid peaaegu kasutusesta, sest Serbia õigusaktide kohaselt tohivad neid kasutada ainult meditsiinitöötajad.

30

Samal ajal peeti tingimuslikkuse nõuetest rangelt kinni projektikonkursside puhul, näiteks projekti nr 15 (Serbia ja ELi vaheline kodanikuühiskonna dialoog) puhul, millele tuli kasuks kodanikuühiskonna organisatsioonide ja nende projektipartnerite üles näidatud suur pühendumus.

31

Võrreldes aastate 2007 ja 2008 IPA programmidega asetatakse 2012. aastast hilisemates programmitöö dokumentides suuremat rõhku tingimuslikkusele. Projektiettepanekud lükati edasi puudevate lubade²⁰ tõttu või vähendati projektide ulatust, sest puudus nõutav teostatavusuring.

Auditeeritud projektide rakendamisel esines viivitusi, kuid üldiselt hindas komisjon IPA suutlikkust abi kasutada heaks

32

Kõikide auditeeritud projektide rakendamist mõjutasid viivitused, mis kohati olid suured. See võib olla märk, et mõne Serbia projektipartneri suutlikkust sekkumise rakendamisel hinnati tegelikust suuremaks. Sageli esines toetuse kasutamise suutlikkusega seoses kitsaskohti suurte infrastruktuuriprojektide puhul, nagu projekt nr 12 (Žeželj sild, vt punkt 43). IPA vahendite parem kasutamine tõi kaasa projektikonkursside edu, eelkõige projekti nr 5 (Omavalitsuste toetamise programm) puhul, millele esitati üle 200 projekti. Rahastati neist 67 projekti, mis viidi suuremalt jaolt ellu ettenähtud ajakava raames.

20 Näiteks võib tuua mitmeliigilise transpordiprojekti, mis on puudevate lubade tõttu alates 2011. aasta IPAst mitme programmiaasta võrra edasi lükatud.

33

Samal ajal, vaatamata viivitustele ja auditeeritud valimi lepingute raketudaja pikendamisele (ilma nende eelarvet suurendamata), näitab ELi delegatsiooni esitatud ajavahemiku 2007–2013 programmitsükli kõrge lepingute sõlmimise ja maksete tegemise määr, et kogu IPA kava puhul on toetuse kasutamise suutlikkus riigi tasandil küllaltki suur.

IPA sekkumiste üle tehti järelevalvet lepingute, kuid mitte projektide tasandil

34

IPA sekkumiste üle ei tehtud projekti-tasandil süstemaatiliselt järelevalvet. Juhtkomiteed, mida eksitavalt nimetati ka projektide juhtimiskomiteedeks, vastutasid vaid teatud lepingute, mitte kogu projekti eest.

35

ELi delegatsiooni kohapealsete kontrollide tase olid alguses ebaühtlane, kuid delegatsioon parandas üldolukorda 2011. aastal, mil võeti kasutusele ametlik sisemise järelevalve mehhanism. 2009. aastal kasutusele võetud tulemuspõhine järelevalve on suutlikkuse suurendamise projektide puhul nüüd peamine välise järelevalve mehhanism. Kontrollikoda leidis, et auditeeritud projektide tulemuspõhise järelevalve aruanded sisaldasid enamasti asjakohast teavet projektide edenemise kohta.

36

Nende projektid puhul, mis hõlmasid paralleelselt nii riiklike kui ka PA elemente, nagu projekt nr 6 (Tolli toetamine), hallati kahte elementi eraldi, ilma igasuguse teabevahetusega Serbia ametiasutuste ja ELi delegatsiooni vahel. Riiklike elementide puhul kohaldatavad ajalisel piirangud olid ka vähem ranged kui need, mida kohaldati IPA komponentide puhul. Alates aastast 2012 võimaldas Serbia ametiasutustega sõlmitud paralleelse kaasrahastamise leping komisjonil sellise kooskõlastamise puudumise korral rangemaid meetmeid võtta (vt punktid 17 ja 18).

Komisjoni parandusmeetmetealane lähenemisviis oli küllalt piiratud

37

Komisjoni võttis vajaduse korral raketamisprotsessi käigus parandusmeetmeid, kuid need ei käsitlenud viivitusi põhjustanud probleeme (vt punkt 16). Peamiselt hõlmasid parandusmeetmed lepingu kestuse paindlikku pikendamist, ilma igasuguse lisakuluta või lepingulise tegevuse muutmiseta. Kui näiteks projekti rakendamisel esines takistusi, sest Serbia ametiasutused ei olnud piisavalt pühendunud, jagati IPA vahendid ümber muudele tegevustele. Karmimaid meetmeid, nagu raketamise edasilükkamist probleemide lahendamiseni või lausa projekti tühistamist, komisjon isegi ei kaalunud.

38

Projektide kavandamisel lisatud tingimused ei olnud enamasti nii piiravad, et automaatselt viia parandusmeetmete võtmiseni (vt punktid 27–29)²¹. Samal ajal tegeles ELi delegatsioon toetusesaajapoolsete oluliste probleemide lahendamisega, mis võinuksid seada ohtu projektikonkursi, lepingute sõlmimise ja rakendamisprotsessi. Küsimused, mida ELi delegatsioonid ei suutnud lahendada, edastati järelevalvekomiteedele ja sealt edasi IPA järelevalve ühiskomiteele.

IPA projektid saavutasid enamasti kavandatud väljundid, kuid muud tulemused ei pruugi olla jätkusuutlikud

39

Kontrollikoda uuris, kas kavandatud väljundid ja muud tulemused saavutati ning kas hankemenetlusi rakendati asjakohaselt. Kontrollikoda uuris ka seda, kas projektiväljundid ja muud tulemused on tõenäoliselt jätkusuutlikud ka pärast IPA rahastamise lõppemist.

40

Tabelis 2 (juhtimisalased projektid) ja **tabelis 3** (muude valdkondade projektid) esitatakse üksikasjalik ülevaade projektide väljundeid ja muid tulemusi puudutavates kontrollikoja leidudest. Kontrollikoja hinnangus võeti võimaluse korral arvesse tulemustele suunatud järelevalve aruannete ja hindamiste²² asjakohaseid järeldusi.

IPA projektid saavutasid nii suurema osa kavandatud väljunditest kui ka väljunditest kaugemale ulatuvaid tulemusi

41

Vaatamata süsteemsetele viivitustele, olid auditi ajaks lõpetatud projektid saavutanud suurema osa algselt kavandatud või projekti rakendamise käigus kohandatud tulemustest. Väljundite saavutamine oli komisjonipoolse lõppmakse tegemise eeltingimus ja see selgitab, miks esines väga vähe juhtumeid, mil tulemused ei olnud projekti lõppedes täies ulatuses saavutatud (vt **7.**, **9.** ja **10. selgitus**). Mõne auditileiu tõttu tekkis aga küsimus, kui kasulikud on need sageli suhteliselt väikesemahulised projektiväljundid keskmises või pikas perspektiivis (vt punkt 48).

42

Projektid saavutasid üldiselt häid tulemusi, ületades kavandatud väljundid, mis aitas kaasa IPA toetuse eesmärkide saavutamisele. Kokkuvõttes aitasid kaheksa auditeeritud juhtimisega seotud IPA projekti suurendada toetust saavate institutsioonide suutlikkust ja/või parandada riigi õigusraamistikku (vt **6. selgitus**). Kontrollikoda leidis olulisi puudusi nelja juhtimisvaldkonna projekti tulemustes (vt **7. selgitus**).

- 21 Seda kinnitab ka dokumendi eelnõu „Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia“ (hõlmab ajavahemikku 2007–2011), mai 2013: „Kui projekt algab tingimustes, mil ei ole võimalik selle tegevusi asjakohaselt läbi viia, on see alati märk halvast kavandamisest“ (lk 24) ja „Tingimuslikkust tuleks kasutada ning võimalikuks karistuseks võiks olla projekti rakendamise peatamine“ (lk 59).
- 22 Peamiselt „Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance“, Serbia riigiaruanne, Ecorys, august 2013. Vt ka hindamised, millele on viidatud joonealustes märkustes nr 22, 24, 28 ja 30.

6. selgitus

Näiteid juhtimisega seotud projektide konkreetsetest tulemustest

Projekt nr 2 (Korruptsioonivastane võitlus) toetas edukalt korruptsioonivastase võitluse ameti haldussuutlikkuse parandamist, luues vajalikud IT-lahendused. See parandas ka korruptsioonivastase võitluse õigus- ja institutsioonilist raamistikku, aidates kaasa täiendatud korruptsioonivastase strateegia ja tegevuskava koostamisele.

Projekt nr 5 (Omavalitsuste toetamise programm) aitas parandada kohalike omavalitsuste suutlikkust ning kodanikele pakutavate teenuste kvaliteeti. Seda kinnitasid kontrollikoja kohapealsed külastused Kraljevosse (geoinfosüsteem) ja Niši (kõnekeskus ja ehituslubade keskus). Projekt aitas ka parandada omavalitsuste ning piirkondades tegutsevate kommunaalteenuste vahelist kommunikatsiooni ja koostööd.

7. selgitus

Näiteid juhtimisega seotud projektide ebaühtlastest tulemustest

Projekti nr 5 (Omavalitsuste toetamise programm) raames saavutas piiratud tulemuse omavalitsuste võlakirjade algatust toetav moodul. Linnade ja omavalitsuste alaline konverents edendas omavalitsuste võlakirjade kasutamist alternatiivina tavapärasele pangalaenule, kuid pangad olid vastu ning ka omavalitsused ei soovinud muutusi. Omavalitsuste võlakirjade maht oli väga väike. 2013. aasta keskpaigaks olid võlakirju emiteerinud ainult kaks linna: Novi Sad (35 miljonit eurot) ja Pančevo (miljon eurot). IPA raames rahastatud järelturg ei hakanud tööle, sest emiteeritud võlakirjade arv oli nii väike.

Projekt nr 8 (Avaliku sektori sisefinantskontroll) oli edukas: loodi rahandusministeeriumis tegutsev siseauditi ühtlustamisüksus, kuid auditi ajal olid kõik üksuse ressursid suunatud koolitustegevusse ning see ei täitnud veel muid siseauditi ühtlustamisüksuse tavapäraseid ülesandeid (nagu siseauditi strateegiate ja standardite koostamine). Eelkõige ei toetanud üksus veel finantsjuhte ja siseaudiitoreid riskide hindamisel ja pettusejuhtumitega tegelemisel. Kavandatud siseauditiüksused olid ametlikult olemas, kuid neil oli probleeme personaliga. Projekt oli siiski edukas siseaudiitoritele sertifitseerimiskava väljatöötamises.

8. selgitus

Näiteid juhtimisega mitteseotud IPA projektide headest tulemustest

IPA rahastas osa projektist nr 13 (Serbia elektrienergia) ning toetuse abil saavutati eeldatavad tulemused seoses hankealase suutlikkuse suurendamisega ning õigusaktidega kooskõlas oleva saastetõrjesüsteemi paigaldamisega.

Projekti nr 15 (Kodanikuühiskonna dialoog) raames kodanikuühiskonna organisatsioonidele eraldatud korruptsioonivastase toetusega saavutati jätkusuutlikud tulemused: töötati välja praktilised meetodid korruptsiooniga võitlemiseks tervishoiusektoris ning riigihankemenetluste järelevalveks kodanike poolt. Lisaks viidi läbi riiklik korruptsioonivastase võitluse süsteemi uuring.

43

Juhtimisega mitteseotud sekkumisvaldkondades auditeeritud seitsmest projektist olid neli saavutanud või saavutamata tulemused, mis ületasid kavandatud väljundid (vt 8. selgitus), ja kaks projekti hinnati osaliselt mõjusaks (vt 9. selgitus). Auditi ajal oli seitsmes projekt (projekt nr 12, Žeželj sild) veel pooleli ning eeldatavasti viibib projekti lõpetamine 18 kuud. Kitsaskohtade nimekirjas on põhiliselt suured infrastruktuuriprojektid, mille peamised probleemid on aeglane edenemine ja tähtaegadest mittekinnipidamine²³. EL rahastas eelnevalt kahte muud projekti Žeželj silla taastamise toetamiseks: CARDS 2004 projekt²⁴, millest rahastati üksikasjalik tehniline kirjeldus, ning IPA 2008 projekt ehituse järelevalveks. Vaatamata ELi rahastamisele ja tehnilisele abile on Serbia ametivõimude poolne investeerimisprojektide kavandamine ja rakendamine puudulik. Ehituslubade saamine on endiselt tõsiseks probleemiks, mida komisjon püüab IPA programmitöö raames lahendada (vt punkt 31).

23 „Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector”, Maxima Consulting, viide SWE14/OC01-18, 2014, lk 80.

24 Ajavahemikul 2000–2006 rahastati Serbiat toetavaid programme peamiselt vastavalt nõukogu 5. detsembri 2000. aasta CARDSi määrusele (EÜ) nr 2666/2000, mis käsitleb Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Jugoslaavia Föderatiivse Vabariigi ning endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi abistamist ja millega tühistatakse määrus (EÜ) nr 1628/96 ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 3906/89 ja (EMÜ) nr 1360/90 ning otsuseid 97/256/EÜ ja 1999/311/EÜ (EÜ L 306, 7.12.2000, lk 1). CARDS on ühenduse rekonstruktsiooni-, arengu- ja stabilisatsiooniprogramm.

9. selgitus

Näiteid juhtimisega mitteseotud osaliselt mõjusatest IPA projektidest

Projekt nr 11 (Erasektori konkurentsivõime) saavutas osaliselt institutsioonide tugevdamise alased eeldatud tulemused: valitsuse tasandil tuleb klastrite strateegia uuesti kavandada ning töötada välja mõjusad toetusmeetmed kohalike tootekettide arendamiseks. Eesmärgid täideti osaliselt ka rahvusvahelistumises: saavutati viis eesmärki kaheksast.

Projekt nr 14 (Maaelu areng) oli samuti osaliselt mõjus. Loodi makseasutus ja korraldusasutus, kuid nende akrediteerimine viibis (auditi tegemise ajaks 1,5 aastat) projektist sõltumatute väliste asjaolude tõttu. Makseasutus ei suutnud kavandatud projektitegevusi (eelkõige koolitust) ellu viia. Ka projekti teine element (Leader) saavutas tulemused osaliselt. Kavandatud kohalike struktuuride loomine oli edukas, kuid projekti käigus ei suudetud koolitada vajalikul hulgal töötajaid.

Hankemenetlused olid üldiselt mõjusad

44

Hankemenetlused olid enamasti asjakohased, et tagada eeldatud tulemuste õigeaegne saavutamine²⁵. Nelja auditeeritud projekti puhul leiti aga tõsiseid probleeme kogu või osa vajaliku varustuse hankimisel, eriti kui tegemist oli erivarustuse või tundlike seadmetega (vt **10. selgitus**).

45

Komisjon ei nõudnud ebaõnnestunud hangete kohta järelvalvedokumentide kokkuvõtteid ega analüüsinud, miks mõned hanked lausa korduvalt ebaõnnestuvad. Ei ole saadud tööendeid 2008. aasta IPA kavandamissuuniste erivarustust käsitlevatest sätetest²⁶ kinnipidamise kohta.

IPA projektide potentsiaalne jätkusuutlikkus ei olnud täielikult rahuldav

46

Auditeeritud projektidest kahe kolmandiku puhul leidis kontrollikoda teatud väljundite ja muude tulemuste puhul probleeme jätkusuutlikkusega. Ostetud kaupadest saadava kasu jätkusuutlikkus oli eriti ohus juhul, kui puudusid olulised otsused või toetuse saajal puudusid piisavad eelarvevahendid ja ta sõltus välistest rahastajatest (vt **11. selgitus**). Juhtimisega seotud projektide jätkusuutlikkust ohustasid eelkõige personaliga seotud probleemid ning olukorra tegid veelgi keerulisemaks Serbia valitsuse ülemaailmsest kriisist põhjustatud kasinusmeetmed (vt **12. selgitus**).

- 25 Kuna ELi delegatsioon viis hankemenetlused läbi tsentraliseeritud halduse korras, ei ole projektide alusel võimalik teha järeldusi Serbia ametiasutuste hankealase haldussuutlikkuse kohta.
- 26 Investeeringuprojektide, erivarustust hõlmavate projektide elementide või suurt toetust saavate projektide toimikute lõplik heakskiitmine sõltub asjakohase turu-uuringu eelnevast esitamisest. Selle reegli erandite kohta peab riigi IPA koordinaator esitama komisjonile kirjalikult põhjenduse (IPA kavandamissuuniste osa 7.2).

Näiteid hangetega seotud probleemidest

Projekti nr 1 (Politseireform) puhul tekkis varjatud jälgimiseks vajaliku varustuse hankemenetluse käigus ajapuudus ning eraldatud vahendid lõpuks vabastati. Suutmatust varustust hankida vähendas toetusesaaja pühendumist ning takistab endiselt sisekontrolliosakonna suutlikkust mõjusalt politseisisese korrupsiooniga võidelda, mis oli projekti põhiline eesmärk.

Projekti nr 6 (Tolli toetamine) IPA rahastatud varustuse 2. osa (riietus) jäeti lõpuks hankemenetlusest välja, sest tekkisid raskused ELi päritolueeskirjade järgimisel, ning projekti selle osa rahastas Serbia otse.

11. selgitus

Näiteid riskidest jätkusuutlikkusele

Serbia ametiasutused ei olnud auditi ajaks veel teinud projekti nr 3 (Kohtusüsteem) jätkusuutlikkuse seisukohast olulist otsust selle kohta, millist lahendust (EU SAPS või US AVP) hakkab kasutama Serbia kohtusüsteem. Vahendite olemasolu lahenduse üleriigiliseks kasutuselevõtuks oli ebaselge ning seda oleksid tõenäoliselt takistanud ka tarkvara aegumisega seotud probleemid ning ebapiisav või vananenud riistvara. Ligi 70% Serbia kohtusüsteemi IT-eelarvest eraldasid IPA või muud rahastajad, ülejäänud 30% pärineb riigieelarvest. See lahendus ei ole IT-arenduse seisukohast jätkusuutlik ega taga toetusesaaja isevastutust.

Peamine jätkusuutlikkusega seotud probleem projekti nr 9 (Regionaalareng) puhul oli regionaalarengu poliitika ebaselge organisatsiooniline ülesehitus nii riigi kui ka piirkondlikult tasandil. Puudus selge konsensus detsentraliseerimise ulatuse kohta ning selle kohta, kuidas piirkondadeks jaotamine toimub²⁷. Oli suur oht, et toetatavad regionaalarengu asutused selgete rollide ja kohustuste määratlemiseta ei toimi. Ka seisid asutused silmitsi suurte finantsprobleemidega ning sõltusid endiselt välistest rahastajatest.

Puudus plaan ja ajakava IPA raames rahastatud kiirabiautode väljavahetamiseks, kuigi sõidukite kasutamisega saab peagi läbi ning nende hoolduskulud suurenevad pidevalt. Seega ei olnud kindel, kas projektist nr 10 (Erakorraline arstiabi) tulenev parem suutlikkus jääb püsima ka pikas perspektiivis.

27 Riikliku regionaalarengukava ja regionaalarengu strateegiate eelhindamine, IBF International Consulting, juuli 2012, lk 7.

12. selgitus

Näiteid personaliga seotud probleemidest juhtimisalastes projektides

Projekti nr 8 (Avaliku sektori sisefinantskontroll) tulemuste jätkusuutlikkus sõltub rahandusministeeriumi suutlikkusest luua asjakohane ja püsiv ja kvalifitseeritud avaliku sektori siseauditifunktsioon. Kuna avalik sektor konkureerib erasektoriga ja riikliku auditeerimisasutusega, oli avalikul sektoril keeruline täita töötajate värbamise kava ning vähendada kaadri voolavust²⁸.

Kaadri voolavus ohustab ka projekti nr 14 (Maaelu areng)²⁹ kaudu rahastatud IPA maaelu arengu komponendi rakendamise eest vastutavate uute asutuste institutsioonilist suutlikkust.

28 Auditi ajal külastatud siseauditiüksustel oli probleeme personaliga. Justiitsministeeriumis oli kaheksa kavandatud siseaudiitori asemel tööl ainult kaks (sertifitseerimata) audiitorit. Rahandusministeeriumis oli tööl vaid üks siseaudiitor (üksuse juhataja) kavandatud kolme asemel.

29 Vt ka „Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors“, jaanuar 2013, valdkondlik hindamine, lk 37–39.

47

Õigusaktid osutusid takistuseks teatud projektielementide mõjususe puhul (vt punkt 28), kuid mõnel juhul on need jällegi parandanud kogu projekti jätkusuutlikkust. Serbia uus riigihanke-seadus aitas tagada projekt nr 7 (Riigihanked) mitme tulemuse jätkusuutlikkust, samuti projekti nr 15 (Dialog kodanikuühiskonnaga) raames auditeeritud tegevustoetuste rahastatud meetmete jätkusuutlikkust.

Tabel 2 Juhtimisalaste IPA projektide väljundite ja muude tulemuste hindamine

Auditikriteeriumid	Projekt							
	1. Politseireform	2. Korrupsioonivastane võitlus	3. Kohtusüsteem	4. Prokuratuur ja karistusüsteem	5. Omavalitsuste toetamise programm	6. Serbia toll	7. Riigihankeamet	8. Avaliku sektori sise-finantskontroll, 3. etapp
Kavandatud väljundid saavutati.								
Tulemused ületasid kavandatud väljundid.				E/K Pooleliolev				
Hankemenetlused olid asjakohaselt ettevalmistatud, et tagada eeldatud tulemuste õigeaegne saavutamine.								
Sekkumise edu tagamiseks olid olemas vastavad riiklikud õigusaktid.								
Projekti jätkusuutlikkuse väljavaated pärast IPA rahastamise lõppemist olid head, eelkõige: IPA-järgne rahastamine oli tagatud ning toetusesaajal oli piisav isevastutus ja suutlikkus projekti järjepidevuse tagamiseks.								

- Rahuldav
- Osaliselt rahuldav
- Mitterahuldav
- E/K – ei käsitleta

48

Jätkusuutlikkuse temaatika kohta puuduvad asjakohased järelkontrollimeetmed. Pärast lepingute lõppemist hinnatakse harva nende mõju ja kasulikkust. Serbias ei ole veel kasutusele võetud tulemustele suunatud järelevalvet, et kontrollida IPA projektitulemuste jätkusuutlikkust keskmises ja pikas perspektiivis. Projektide/lepingute elluvijad ise ei vastuta kavandatud tulemuste keskmise või pikaajalise mõju ja jätkusuutlikkuse eest. Selline

vastutus lakkab koos lepinguliste tegevuste lõpetamisega. Asjakohane järelevalvemehhanism puudub eelkõige siis, kui teatud tulemuste praktilist kasu saab hinnata alles aastaid pärast projekti lõppu (näiteks poliitikadokumentide, protokollide, meetmete, protseduuride, manuaalide, analüüside, mitmesuguste uuringute jne puhul) või juhtudel, mil see on eraldi välja toodud (nagu projekti nr 1 (Politseireform) ja projekti nr 10 (Erakorraline arstiabi) puhul).

Tabel 3

Muude IPA projektide väljundite ja muude tulemuste hindamine

Auditikriteeriumid	Projekt						
	9. Maaelu arengukava	10. Erakorraline arstiabi	11. Erasektori konkurentsivõime	12. Žežej siid	13. Serbia elektrenergia	14. Maaelu arengupoliitika	15. Kodamikuühiskond
Kavandatud väljundid saavutati				E/K Pooleliolev			
Tulemused ületasid kavandatud väljundid.				E/K Pooleliolev			
Pakkumis- ja hankemenetlused olid asjakohaselt ettevalmistatud, et tagada eeldatud tulemuste õigeaegne saavutamine.							
Sekkumise edu tagamiseks olid olemas vastavad riiklikud õigusaktid.				E/K			
Projekti jätkusuutlikkuse väljavaated pärast IPA rahastamise lõppemist olid head, eelkõige: IPA-järgne rahastamine oli tagatud ning toetusesaajal oli piisav iverastutus ja suutlikkus projekti järjepidevuse tagamiseks.							

- Rahuldav
- Osaliselt rahuldav
- Mitterahuldav
- E/K – ei käsitleta

Teine osa. Juhtimisele eraldatud mitterahalise toetuse komisjonipoolne haldamine

Komisjon käsitles Serbiaga peetud dialoogis juhtimisküsimusi väga põhjalikult ning sel oli positiivne mõju

49

Kontrollikoda uuris, kas ELi ja Serbia vahelises dialoogis käsitleti peamisi juhtimisküsimusi ning kas pandi paika meetmed ja nende järelkontroll. Uuriti ka seda, kas poliitika määratlemisel ja projektide kavandamisel võeti arvesse poliitilisi prioriteete. Kontrollikoda vaatas läbi kümme hiljutist IPA projekti, mis viidi ellu muudes kui juhtimisvaldkondades (vt II lisa), et hinnata, millises ulatuses oli juhtimine ja korrupsioonivastane võitlus neis projektides valdkonnaüleseks teemaks.

Komisjoni ja Serbia vaheline juhtimisteemaline dialoog oli struktureeritud

50

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping (vt punkt 2) sisaldab sätteid ELi ja Serbia vahelisest dialoogist poliitilistel ja koostööpoliitika teemadel³⁰. Komisjon on võtnud kasutusele keeruka süsteemi, mis hõlmab ametlikke ja vähem ametlikke kohtumisi ning dokumente mitmel eri tasandil, et võimaldada põhjalikku ja kestvat dialoogi Serbia partneritega. Tõhustatud pideva dialoogi, vahelepingu dialoogi ja kõrgetasemelise IPA dialoogi struktuurid on esitatud *joonisel 2*. Poliitilise dialoogi ja IPA programmitöö keerukust illustreerib *joonis 3*.

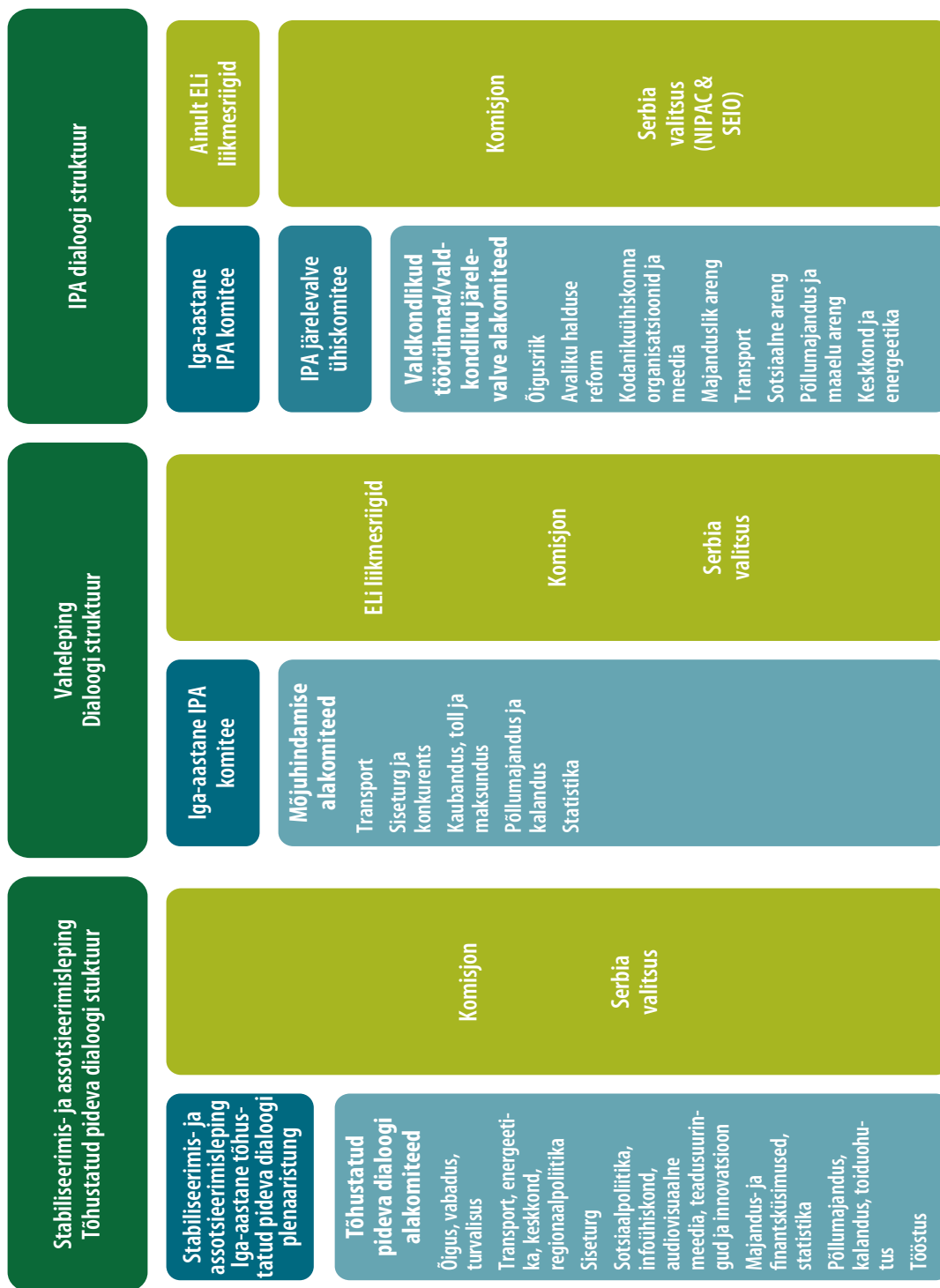
51

Tõhustatud pidevas dialoogis pandi poliitiliste kriteeriumide osana suurt rõhku avaliku halduse reformile ja kohtusüsteemi reformile (sh ka korrupsioonivastane võitlus). Neid valdkondi käsitleti järjepidevalt ja üksikasjalikult nii tõhustatud pideva dialoogi plenaaristungitel kui ka tõhustatud pideva dialoogi alakomiteedes. Kohtureform ja korrupsioonivastane võitlus on jätkuvalt oluline Serbia kui kandidaatriigi staatusele, mida näitab ka asjaolu, et neid teemasid hõlmavaid *acquis'* peatükke (23 ja 24) käsitletakse eelnevate ühinemiste käigus saadud kogemustele tuginedes läbirääkimisprotsessi algetapis.

30 Eriti stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu jaotised II ja VIII.

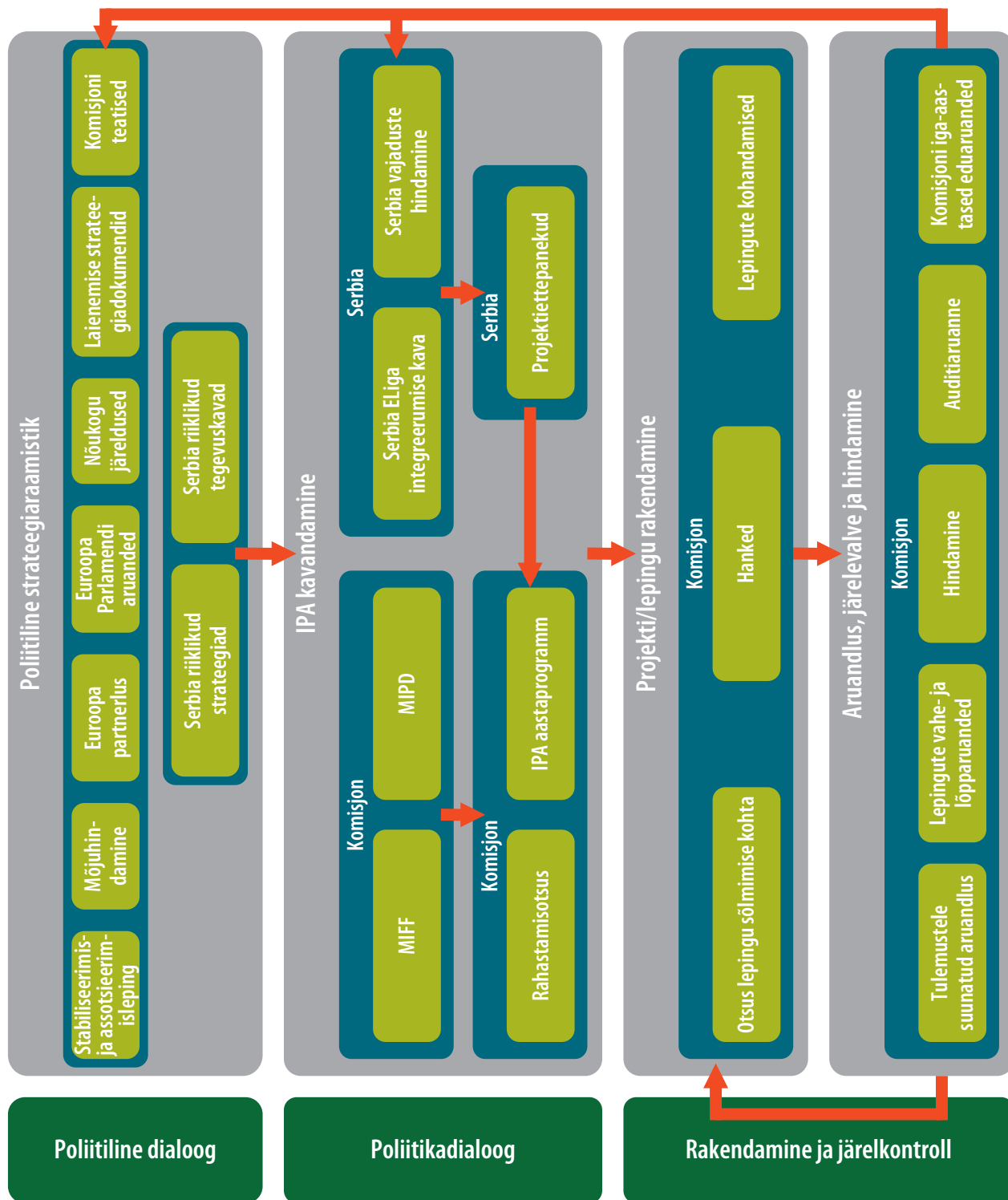
Joonis 2

EU-Serbia dialoogi struktuurid (kuni septembrini 2013)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, komisjoni ja Euroopa välisestistuse andmete alusel.

Joonis 3 ELi ja Serbia vahelise poliitilise ning IPAt käsitleva dialoogi peamised elemendid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, komisjoni ja Euroopa välisestuse andmete alusel.

Tähelepanekud

52

Riigi rahanduse juhtimise reformi käsitleti enamasti tõhustatud pideva dialoogi plenaaristungitel avaliku halduse reformi valdkonna raames, kuid sellele teemale pöörati mõnevõrra vähem tähelepanu kui muudele juhtimisküsimustele. Konkreetseid riigi rahanduse juhtimise reformi teemasid (nagu riiklik auditeerimisasutus, avaliku sektori sisefinantskontroll, siseauditi ühtlustamisüksus, siseaudit ja eelarvesüsteemi seadus) käsitleti aga põhjalikumalt tõhustatud pideva dialoogi alakomiteedes.

53

Komisjonil oli lisaks võimalus arutada riigi rahanduse reformi teemasid Serbiaga ka üldise eelarvetoetusprogrammi kavandamise käigus IPA 2009 komponent I raames. Programmi eesmärk oli lühiajaliselt toetada Serbia makromajanduslikku stabiilsust ning võimaldada riigil majanduskriisile vaatamata viia läbi struktuurireformid³¹. Marketingimuste puhul keskenduti eelkõige Serbia finants- ja haldusmenetluste usaldusväärsusel, Serbia valitsuse esitatavale uuele eelarveseadusele ning avaliku sektori finantskontrolli teemalise strateegiadokumendi heakskiitmisele. Teiseks tingimuseks oli riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamise ajakohastamine eesmärgiga koostada riigi rahanduse reformi tegevuskava. Komisjon oli seisukohal, et kõik need tingimused olid 2010. aasta lõpuks täidetud. Kuigi Serbia ei olnud koostanud konkreetset riigi rahanduse juhtimise tegevuskava, leidis kontrollikoda, et Serbia avaliku halduse reformi strateegia ajavahemikuks 2013–2016 käsitleb mitut riigi rahanduse juhtimisega seotud teemat. Lisaks kõrvaldati 2012. aasta riigihankeseadusega mitu varasematel aastatel tuvastatud puudust.

Dialoog hõlmas hea juhtimistavaga seotud meetmete kehtestamist ja nende süstemaatilist järelkontrolli

54

Mitmetasandilised struktuurid (vt *joonised 2 ja 3*) olid hea alus avatud dialoogiks, et leppida kokku prioriteetidid, need paika panna ja nende üle järelevalvet teha. Peamiste juhtimisküsimustega seotud meetmed vaadati igal aastal uuesti läbi nii tõhustatud pideva poliitilise dialoogi plenaaristungil kui ka alakomiteede koosolekutel.

55

Komisjoni järelevalveprotsess on koondatud iga-aastastesse eduaruannetesse. Kontrollikoda analüüsis olukorda ning leidis, et komisjoni eduaruannetes hinnati realistlikult Serbia juhtimise peamistes valdkondades tehtud edusamme. Aruannete kohaselt on ajavahemikul 2007–2013 saavutatud konkreetseid tulemusi võitluses korruptsiooniga: alates institutsioonilise raamistiku loomisest (IPA toetuse abil) ja kodanikuühiskonna organisatsioonide suurenenud osalusest kuni kõrgtasemelisi korruptsioonijuhtumeid käsitlevate juurdlusteni. Edusamme täheldati ka avaliku halduse reformi ja riigi rahanduse juhtimise reformi finantskontrolli elemendi juures, samuti täheldati olulist edasiminekut riigihange alal. Hea juhtimistava valdkondadest esines kõige rohkem puudusi kohtusüsteemi reformi vallas – alates aastast 2007 oli seal tehtud väga vähe edusamme.

31 IPA 2009 raames Serbiale suunatud 100 miljoni euro suurune eraldi oli mõeldud eelarvetoetuseks. See täiendas läbivaadatud IMFi programmi (2,9 miljardit eurot) ning arengupoliitika laene Maailmapangalt.

56

Serbia poolel on alates 2010. aastast alates komisjoni soovitude rakendamise riiklikud tegevuskavad andnud tunnistust läbipaistvatest eesmärkidest ja tegevustest, lisaks on järelevalve olnud asjakohane ning edasiste meetmete kokkuvõte on olnud süstemaatiline ja kergesti võrreldav.

Dialoogi käigus loodi seosed poliitiliste prioriteetide ja poliitika määratlemise vahel

57

Ajavahemiku 2007–2013 Serbia IPA programmitöö põhidokumendid³² (millest enamik ongi kesksed dialoogidokumendid) käsitlesid asjakohaselt peamisi juhtimisvaldkondi, kuigi riigi rahanduse juhtimise reform sai mõnevõrra vähem tähelepanu. Dialoogis viidatakse regulaarselt IPA toetusele üldiselt või konkreetsetele IPA projektidele kui olulistele vahenditele Serbia juhtimise parandamiseks. 2008. aastal loodud IPA järelevalve ühiskomitee (vt *joonis 2*) käsitles kõrgema tasandi dialoogi konkreetseid rakendusaspekte ning ka rahalise toetuse strateegilist taset³³.

58

2012. aastal alustasid järelevalve ühiskomitee juhtimise all tööd kaheksa valdkondliku järelevalve alakomiteed. Alakomiteed keskenduvad peamiselt IPA toetuse eraldamise kontekstile. Alakomiteesid juhivad komisjon ja Serbia (SEIO), nende struktuur on läbipaistev ning nad on võtnud kasutusele mõjusa ja lihtsalt võrdlemist võimaldava järelevalvevahendi. Valdcondliku järelevalve alakomiteed on ka oluliselt parandanud riikide vajaduste määratlemise ja IPA toetuse vahelist kooskõlastamist. Näiteks kõige uuemate IPA riiklike programmide raames teostatud avaliku halduse reformiga seotud projektid hõlmasid peaaegu kõiki prioriteete, mis olid määratletud Serbia ajavahemikuks 2011–2013 koostatud vajaduste hindamise dokumendi avaliku halduse reformi käsitlevas osas³⁴.

Dialoogi ja programmitöö käigus juhtimisele pööratud tähelepanu ei väljendunud projektide kavandamises

59

Kõrgetasemelise IPA programmitöö käigus pandi juhtimisele rõhku osaliselt seetõttu, et eelmiste hindamiste käigus oli selles vallas esinenud probleeme, mida peeti märgiks asjaomaste riikide ebapiisavast ettevalmistusest ühinemiseks. See rõhuasetus ei kajastunud aga selgesti komisjoni ja Serbia ametiasutuste poolset projektide kavandamise tasandil.

- 32 Stabiiliseerimis- ja assotsieerimisleping, komisjoni laienemisstrateegia, Euroopa partnerlus, mitmeaastased suunavad kavandamisdokumendid ning iga-aastased riiklikud IPA programmid.
- 33 IPA järelevalve ühiskomiteed juhivad komisjoni kõrge esindaja ning riiklik IPA koordinaator, kelleks hetkel on Euroopa integratsiooniminister.
- 34 Lisaks kajastub poliitika määratlemisel juhtimisele suurema tähelepanu pööramine ka ELi ajavahemiku 2013–2014 laienemisstrateegias, millega nähakse ette märkimisväärsed edasised jõupingutused avaliku sektori finantshalduse ja kontrolli arendamiseks.

Tähelepanekud

60

Alla poole perioodi 2007–2012 projektide kavandamisdokumentidest sisaldasid konkreetseid viiteid heale juhtimistavale. Nende projektide puhul, kus juhtimisaspekt oli oluline, aga mitte peamine eesmärk, viidati projektidokumentides enamasti üldsõnaliselt vajadusele suurema läbipaistvuse järele. Vaid mõne projekti kavandamisdokumendis viitasid komisjon ja Serbia ametiasutused konkreetselt korrupsiooniohule või võimalikule huvide konfliktile. Alates aastast 2011 sages aga hea juhtimistava rõhutamine projektide kavandamisel.

61

Projektide kavandites sisalduvad valdkonnaülesed teemad ei hõlmanud head juhtimistava ega korrupsioonivastast võitlust. Perioodi 2007–2011 projektide kavandamisdokumendid piirdusid rangelt kolme valdkonnaülese kriteeriumiga: võrdsed võimalused, keskkond ja vähemused. Neljanda valdkonnaülese teemana lisati 2012. aastal veel kodanikuühiskond ja sidusrühmade kaasamine.

62

Ükski kontrollitud projektidest (vt *II lisa*) ei sisaldanud korrupsioonivastaste või muude hea juhtimistavaga seotud meetmete vajaduse hindamist konkreetse toetust saava valdkonna puhul. Erandiks oli projekt E (Õiguskorra tugevdamine tsentraalsel tasandil), mille projektitoimikus käsitleti korrupsiooni piiratud ulatuses, ning projekt I (Toetus VKEde arendamisele), mille konkreetne eesmärk oli võitlus korrupsiooni ja mitteametliku majandusega e-teenuste kasutuselevõtu kaudu.

63

Vaatamata sellele, et kavandamisel ei viidatud selgelt korrupsioonivastasele võitlusele ega juhtimisele, on suurem osa projekte siiski kaudselt aidanud kaasa võitlusele korrupsiooni vastu ning juhtimise parandamisele. Tegevused, mis aitasid kaasa teadmiste levitamisele hangete ja lepingutega seotud heade tavade ja nende kasutamise kohta (näiteks projektid A (Kohalik infrastruktuur) ja B (Teede-ehituse järelevalve koridoris X)) olid kooskõlas riikliku korrupsioonivastase strateegiaga. Projekt A (Kohalik infrastruktuur) toetas head juhtimistava ka tegevuste kaudu, mis hõlmasid finantsjuhtimist, kontrolli ja auditit kohalikul tasandil, ning tegevustega, mis olid seotud ELi standarditele vastavate projektide ettevalmistamisprotsessiga. Projektid, mis toetavad haldussuutlikkuse parandamist keskkonna- ja energiasektoris (projektid D (Keskkonnainspektsiooni tugevdamine) ja H (Energiaagentuur)) ning põllumajandussektoris (projektid C (Maa tõhus majandamine) ja J (Põllumajanduse toetamine)) võib samuti lugeda projektideks, mis aitavad kaasa korrupsiooni vähendamisele.

ELi toetuse Serbia-poolseid haldamissüsteeme heaks kiites ei võtnud komisjon täielikult arvesse Serbia riigi rahanduse juhtimist

64

Kontrollikoda uuris, kas komisjon hindas süstemaatiliselt riske seoses IPA rakendusasutustega, kas Serbia ametiasutused võtsid asjakohaseid meetmeid riskide leevendamiseks ning tegid vajaduse korral meetmete järelkontrolli, ning kas see protsess oli osa komisjonipoolsest riigi rahanduse juhtimise terviklikust hindamisest.

IPA rakendusasutuste puhul tehti süstemaatiliselt riskianalüüsi, kuid enne ELi vahendite haldamise detsentraliseerimist puudus riigi rahanduse juhtimise terviklik hindamine

65

IPA määrus näeb ette, et võimaluse korral tuleb ELi vahendite haldamine detsentraliseerida komisjonilt kandidaatriikidele, et suurendada toetust saava riigi isevastutust ELi vahendite haldamisel. Seda tehakse uute riigiasutuste kaudu (need moodustavad kokku detsentraliseeritud rakendussüsteemi), mis rakendavad ühinemiseelset toetust. Enne haldusvolituste³⁵ üleandmist toetust saavale riigile peab komisjon tagama, et asjaomane riik vastab seatud tingimustele, eelkõige riigi haldus- ja kontrollisüsteemide³⁶ osas.

66

Detsentraliseerimise saavutamiseks (esmalts koos ja hiljem ilma komisjonipoolse eelkontrollita) järgib Serbia üksikasjalikku tegevuskava, millel on soovituslikud võrdlusnäitajad ning tähtajad. Osana tegevuskavast viisid Serbia ametiasutused ja komisjon struktuuride akrediteerimise raames läbi IPA rakendusstruktuuride³⁷ süstemaatilise riskihindamise. Akrediteerimisprotsess hõlmas aga vaid neid struktuure, mis loodi IPA vahendite detsentraliseeritud haldamiseks. Puudus juriidiline nõue viia läbi riigi rahanduse juhtimise ning korrupsiooni ennetamise ja sellega võitlemise üldiste edusammude hindamine Serbias. Sellest tulenevalt oli detsentraliseeritud rakendussüsteemi akrediteerimismenetlus mõjus juhtimise toetamisel IPA haldusstruktuuride kitsas valdkonnas, kuid ei olnud osa riigi rahanduse juhtimise üleüldisest strateegiast riigi tasandil.

67

Rahandusministeeriumi ja valdkondade ministeeriumide piisavalt arenenud siseaudit peaks andma positiivse panuse detsentraliseeritud halduse jaoks vajalikku järelevalve- ja kontrollisüsteemi. Vaatamata hiljutistele edusammudele³⁸ on riigi siseauditi võimekus alles arenguetapis ega toeta veel kuigi mõjusalt ELi vahendite detsentraliseeritud haldamist. 2013. aasta SIGMA aruanne³⁹ näitas, et finantsjuhtimisega seotud pettuste ja eeskirjade eiramiste alast poliitikat ei ole vastu võetud, ning et rahandusministeeriumi siseauditi ühtlustamisüksus⁴⁰ ei ole andnud piisavat meetodilist tuge finantsjuhtidele ja siseaudiitoritele seoses riskide hindamise ja pettustega.

- 35 Detsentraliseeritud halduse puhul annab komisjon teatud tegevuste haldamise üle toetust saavale riigile, säilitades lõppvastutuse eelarve täitmise üle.
- 36 Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1) artikli 56 lõige 2, ning IPA rakendusmääruse (EÜ) nr 718/2007 artiklid 11 ja 19.
- 37 Detsentraliseeritud juhtimine nõuab, et Serbia loob struktuurid IPA programmidega seotud riigihangeteks, lepingute sõlmimiseks, maksete tegemiseks, järelevalveks ja aruandluseks.
- 38 Vt projekt nr 8 (Avaliku sektori sisefinantskontroll) järeldused 7. ja 12. selgituses.
- 39 SIGMA hinnang Serbiale, aprill 2013, Avaliku halduse reformi koordineerimine, rakendamine ja prioriteedid.
- 40 Siseauditi ühtlustamisüksuse ülesanne on arendada ja ühtlustada avaliku teenistuse siseauditi funktsioon. Vt ka 7. ja 12. selgitus.

68

Komisjoni 2013. aasta laienemisstrateegias võeti samme õiges suunas, rõhutades vajadust käsitleda esmalt kandidaatriikide põhialuseid. Eelkõige rõhutati seda, et pettuse- ja korruptsiooniohtu vähendamiseks tuleb märgatavalt tugevdada riigi rahanduse juhtimise süsteeme. Lisaks sõltub IPA valdkondlik eelarvetoetus riigi rahanduse juhtimise alal nõutavate standardite täitmisest.

Riskide maandamiseks võeti meetmeid ning nende üle tehti järelkontrolli

69

IPA rakendusametites kindlaks tehtud riskide vähendamiseks võetud meetmed olid asjakohased ning komisjon tegi nende üle järelvalvet. Kui haldusvolitused on üle antud, jätkab komisjon süsteemi järelvalvet, kontrollides lahendamata jäänud probleeme (nt ülejäänud keskmise ja madala riskiga auditileiud). Oluline riskide vähendav asjaolu on see, et nõuete mittetäitmise korral võib komisjon haldusvolitused uuesti ära võtta või need peatada.

70

Neid detsentraliseeritud halduse rakendamisel esinevaid riske, mis on seotud kaadri volavuse⁴¹ ja poliitiliste muutustega ning võivad viia kogemuste ja sünergiate kaotamisele, ei ole haldusvolituste üleandmise ajal lihtne käsitleda ning need vajavad aktiivset järelvalvet. Lisaks saavad juba tööle võetud inimesed peamiselt koolitusi ja neil on piiratud võimalused saada praktilisi kogemusi, sest tegevust veel ei toimu. See suurendab veelgi töötajate motivatsioonipuuduse ning kaadri volavuse ohtu.

71

Veel üheks IPA struktuure mõjutavaks riskiks on praegune rikkumisest teatajate piiratud kaitse, mida tunnistatakse ka ajavahemiku 2013–2018 korrupsioonivastase võitluse strateegias. Serbia ametiasutused töötavad välja rikkumisest teatamist käsitlevaid uusi õigusakte, et võita potentsiaalsete rikkumisest teatajate usaldust.

41 SIGMA 2013. aasta aruande kohaselt on hinnanguline kaadri volavuse määr 15–20% aastas. Aruandes märgitakse ka, et muutused valitsuses põhjustavad suuremat volavust, seda eriti kõrgematel ametikohtadel.

Järeldused

72

Auditiga leiti, et üldiselt haldas komisjon Serbiale antavat ühinemiseelset toetust mõjusalt. Ühinemiseelne rahaline toetus koos teiste toetusviisidega aitab Serbial mõjusalt rakendada sotsiaal- ja majandusreforme ning parandada riigi juhtimist. Teistes IPA toetust saavates riikides saadud kogemustele tuginedes rõhutab komisjon Serbiale antava rahalise ja mitterahalise toetuse kavandamisel üha enam juhtimisega seotud teemasid.

Kas komisjon on IPA projekte mõjusalt hallanud?

73

Üldiselt on komisjon Serbia IPA projekte mõjusalt hallanud. IPA toetuse kavandamine põhineb terviklikul strateegilisel raamistikul ning Serbia ühinemise seisukohast oluliste projektide valimisel kasutatav lähenemisviis on järk-järgult paranenud (vt punktid 9–22).

74

Auditeeritud projektid (nii juhtimisega seotud kui ka mitteseotud) saavutasid enamasti kavandatud väljundid (vt punktid 39–43), kuid siiski esines järgnevaid probleeme:

- a) projektide kavandamine. Eesmärkide määratlemisele, vajaduste hindamisele, eelnevate projektide käigus saadud kogemustele, projektide käivitamise tingimuslikkusele ning tegevuste järjestuse määramisele ei pööratud piisavalt tähelepanu (vt punktid 24–31);
- b) projektide rakendamine. Varasemate IPA programmide raames teostatud auditeeritud projektide puhul esines sageli märkimisväärsed viivitusi; sekkumiste üle tehti süstemaatiliselt järelevalvet lepingute tasandil, kuid projekti tasandil mitte, ning komisjoni võetud parandusmeetmed piirdusid sageli tegevuste muutmisega; mõned hankemenetlused ei olnud täielikult tõhusad ega mõjusad (vt punktid 32–38, 44 ja 45);
- c) projektide jätkusuutlikkus. Kahe kolmandiku projektide puhul olid tulemuste jätkusuutlikkuse väljavaated küsitavad; eelkõige oli juhtimisega seotud projektide jätkusuutlikkus ohus personaliga seotud probleemide tõttu (vt punktid 46–48).

75

Komisjoni paindlik juhtimisviis leevendas mõne kavandamispuuduse mõju ning hiljutiste IPA aastaprogrammide koostamisel võttis komisjon meetmeid varasemates IPA programmides tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks (vt punktid 27–31 ja 38).

Järeldused ja soovitus

Kas komisjon on juhtimist toetades mitterahalist abi mõjusalt hallanud?

76

Üldiselt haldas komisjon Serbiale juhtimise valdkonnas antavat mitterahalist toetust mõjusalt. Komisjon kasutas juhtimist ja korrupsioonivastast võitlust käsitlevate teemade puhul mõjusalt Serbiaga peetavat dialoogi. Ühtlasi parandas komisjon oma lähenemisviisi ning kasutas dialoogi ka poliitika määratlemisel ja projektide kavandamisel. Komisjon oli edukas juhtimise toetamisel ELi rahastamisstruktuuride siseselt, kuid ei võtnud täielikult arvesse riigi rahanduse juhtimist (vt punktid 50–71).

77

Komisjon peab Serbiaga juhtimisteemasid käsitlevat struktureeritud dialoogi. Dialoog katab asjakohaselt peamised juhtimisteemad, hõlmab meetmete kohaldamist ja nende järelkontrolli ning seob omavahel poliitilised eesmärgid ja poliitika määratlemise. ELi laienemisstrateegias ja läbivaadatud IPA määruses pööratakse üha enam tähelepanu ühinevate riikide rahanduse ja majanduse juhtimisele (vt punktid 50–58).

78

Kontrollikoda leidis, et dialoogis ja kavandamisprotsessis juhtimisele pandav rõhk kajastub vähem projektide ülesehituses. Projektide dokumentide nendes osades, mis käsitlesid tingimuslikkust, varasemaid kogemusi ja valdkonnaüleseid aspekte, võeti vähe või üldse mitte arvesse juhtimisega seotud riske. Vaatamata sellele, et suuremas osas läbivaadatud projektidest ei mainitud selgesõnaliselt vajadust korrupsioonivastaste või hea juhtimistavaga seotud meetmete järele, leidis kontrollikoda, et enamik neid projekte on siiski kaudselt kaasa aidanud võitlusele korrupsiooniga ning juhtimise edendamisele haldussuutlikkuse parandamisega seotud tegevuse kaudu (vt punktid 59–63).

79

Detsentraliseeritud rakendussüsteemi heakskiitmisel hindas komisjon Serbia struktuure ELi vahendite haldamiseks. Komisjon hindas süstemaatiliselt IPA struktuurides sisalduvaid riske ning tegi järelevalvet riskide vähendamisega seotud meetmete üle. Õiguslike nõuete kohaselt hõlmas akrediteerimisprotsess ainult IPA rakendusasutusi, mis tähendab, et detsentraliseeritud rakendussüsteem ei olnud seotud esialgse põhjaliku hindamisega, mis hõlmas riigi rahanduse juhtimist ja võitlust korrupsiooniga (vt punktid 65–71).

Soovitus

80

IPA projektide kavandamise, ülesehituse ja rakendamise parandamiseks peab komisjon tegema järgmist:

- a) muutma projektide prioriseerimise ja valikuprotsessid läbipaistvamaks ning neid süstemaatilisemalt dokumenteerima nii, et see hõlmaks projektide prioriseerimise põhjendatud konkreetseid etappe;
- b) parandama varasemate kogemuste kasutamise protsessi, koostades selleks asjakohase andmebaasi, kuhu on kogutud eelnevate projektide käigus saadud kogemused nii Serbias kui ka muudes asjaomastes toetust saanud riikides. Varasemate kogemuste puhul tuleks arvestada ka läbikukkunud või korratud hange arvu ja tüüpi. Tuleb kaaluda ka lepingute lõpparuannete oluliste soovitusete lisamist andmebaasi. Andmebaasi saaks üles ehitada IPA programmitöös kasutatud oluliste valdkondade kaupa;
- c) süstemaatiliselt dokumenteerima projektide ja lepingute eeldatavate väljundite aluseks olevate vajaduste hindamist, eelkõige selleks, et parandada toetusesaaja vajaduste alast isevastutust;
- d) tugevdama tingimuslikkuse põhimõtet. Eelkõige tuleks eelnevalt mõõdetaval viisil kontrollida toetusesaaja suutlikkust projekti kvaliteetseks elluviimiseks. Samuti tuleks kontrollida, kas projekti elemendid on kooskõlas riigi õigusraamistikuga ja kas on olemas vajalikud ehitusload. Parem tingimuslikkus peaks aitama vähendada selliste projektide arvu, mis ei ole rakendamiseks valmis (eelkõige suured infrastruktuuriprojektid);
- e) looma süsteemi regulaarsete lühikeste eduaruannete esitamiseks, et tagada asjakohane auditijalg tervele projektile, mitte ainult üksikutele lepingutele. Ülevaatearuanded peaksid sisaldama vastava projekti/valdkonnaga seotud lepingute täielikku nimekirja;
- f) võtma kasutusele süsteemi, mille abil kontrollida projektiväljundite (sh uuringud, analüüsid, protseduurid, protokollid ja koolitusmaterjalid) kasulikkust keskmises ja pikas perspektiivis. Suurem rõhuasetus projektide kasulikkusele peaks aitama suunata tähelepanu väljundite loomiselt ning lepingute ja väljamaksemäärade sihtarvude saavutamisel kestvamatele tulemustele.

81

Serbiaga peetava juhtimisküsimuste ja detsentraliseeritud rakendussüsteemi alase struktureeritud dialoogi raames peaks komisjon tegema järgmist:

- a) teatama Serbia ametiasutustele, et nad peavad oma riiklikke strateegiaid veelgi ratsionaliseerima ning viima lõpule riigi rahanduse juhtimise täieliku tegevuskava koostamise; komisjon peaks vajaduse korral võimaldama selleks tehnilist tuge;
- b) võtma IPA programmitöö raames meetmeid, et parandada konsultatsioonimehhanismi juhtimise valdkonnas tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega;
- c) koostama suunised, mis tagaksid, et vajaduse korral hinnatakse projekti kavandamise käigus vajadust valdkonnapõhiste korrupsiooni-vastaste või hea juhtimistavaga seotud meetmete järele;
- d) üleriigiliste riigi rahanduse juhtimise reformide hindamisel kontrollima, et detsentraliseeritud rakendussüsteemi akrediteerimisprotsessi käigus tehtavat komisjoni audititööd võetakse täies ulatuses arvesse.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 21. oktoobri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Auditeeritud IPA projektide nimekiri

Nr	Pealkiri	Riiklik programm/ projekti number	Eelarve (miljonites eurodes) ¹
Juhtimisprojektid			
Justiits- ja siseküsimused – korrupsioonivastane võitlus ja haldussuutlikkus			
1.	Politseireform: siseasjad	2007/6	1,0
2.	Korrupsioonivastane võitlus	2008/5	2,5
3.	Kohtusüsteemi tõhususe ja läbipaistvuse parandamine	2007/4	2,6
4.	Läbipaistvuse ja tõhususe suurendamine (prokuratuur ja karistussüsteem)	2008/8	4,5
Avaliku halduse reform			
5.	Omavalitsuste toetamise programm	2007/2	22,5
6.	Serbia tolli õiguskaitse osakonna ühtlustamine ELi õiguskaitseametite standardite, ülesehituse ja tegevusmeetoditega	2008/6	4,4
Riigi rahanduse juhtimise reformid			
7.	Toetus riigihankeametile	2007/7	2,0
8.	Toetus avaliku sektori sisefinantskontrolli 3. etapile	2008/2	2,0
Juhtimisega mitteseotud projektid			
Sotsiaalne areng			
9.	Piirkondliku majandusliku ja sotsiaalse arengu programm	2007/13	23,3
10.	Tervisektori reform, erakorraline arstiabi	2007/16	10,0
Erasektori areng			
11.	Erasektori konkurentsivõime toetamine	2007/22	3,5
Transport			
12.	Žeželj sild – Serbia taristu ülesehitamine	2009/4	30,0
Keskkond, kliimamuutus ja energeetika			
13.	Serbia elektrienergia ettevõtte keskkonnakaitse	2008/17	11,0
Põllumajandus ja maaelu areng			
14.	Suutlikkuse parandamine maaelu arengu poliitikate rakendamiseks vastavalt ELi standarditele	2007/32	4,4
Muu ELi <i>acquis</i> ja horisontaalsed meetmed			
15.	Kodanikuühiskonna toetus I Kodanikuühiskonna toetus II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Kokku			128,4

¹ Ei sisalda riiklikku kaasrahastamist.

Nimekiri IPA projektidest, mille puhul kontrolliti juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse käsitlemist valdkonnaüleste teemadena

Nr	Pealkiri	Riiklik programm/ projekti number	Eelarve (miljonites eurodes)
A.	Kohaliku infrastruktuuri toetamise programm – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Tee-ehituse järelevalve koridoris X (Grdelica – Vladicin Han ja Pirot – Ciflc löigud)	2010/15	10,0
C.	Institutsioonilise suutlikkuse arendamine ja toetus Serbia põllumajandusele ja maaelu arengule	2010/20	2,8
D.	Serbia keskkonnainspektiooni ja asjaomaste sidusrühmade tugevdamine	2010/23	2,5
E.	Seadusandluse, poliitika ja koordineerimissuutlikkuse tugevdamine kesktasandil	2011/3	6,5
F.	Doonau piirkonna sotsiaal-majanduslik areng	2011/13	18,5
G.	Kohaliku tasandi keskkonnatoetusi ja laene hõlmav investeerimisprogramm (Meglip)	2011/17	19,1
H.	Energiaagentuuri suutlikkuse arendamine	2011/19	1,5
I.	Toetus VKEde arendamisele	2012/7	6,2
J.	Põllumajanduse ja maaelu arengu toetus (eelkõige meetmed 1.4 ja 2)	2012/10	15,6
Kokku			113,8

Kokkuvõte

IV

IPA keskendub vajadustele ning selle prioriteetidid põhinevad eelkõige komisjoni laienemise strateegiadokumentides ja aastaaruannetes esitatud ELiga seotud kriteeriumide täitmise taseme hindamistel. Vahendite eraldamise kriteeriumides võetakse arvesse Serbia suutlikkust kasutada ja hallata vahendeid ning seda, kuidas ta täidab ühinemistingimusi. Sel viisil on IPA lüliks laienemise poliitilise raamistiku ja ELi eelarvemenetluse vahel.

VI

Komisjon tunnustab asjaolu, et IPA vahendite haldamiseks on välja töötatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi protsess. Serbia valmistab praegu ette ulatuslikku riigi rahanduse juhtimise reformikava, mis põhineb riigi rahanduse juhtimise allsüsteemide ulatuslikul analüüsil. Seepärast teostatakse riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine.

Tähelepanekud

11

Komisjon on juba toetanud valitsust strateegiadokumentide kvaliteedi parandamisel mitme IPAst rahastatud riskimaandamise meetme abil. Komisjon on viimase aasta jooksul teinud mitu valdkondlikku hindamist, mis käsitlevad varasemat IPAt ja muude rahastajate abi Serbias, et toetada ettevalmistusi IPA II jaoks, mille eesmärk on toetada ühtsete valdkondlike strateegiate/programmide rakendamist valdkondliku lähenemisviisi kaudu.

11 Esimene taane

IPA raames antud piiratud toetus detsentraliseerimisprotsessile põhines Serbia valitsuse poolt 2004. aastal vastu võetud avaliku halduse reformi strateegial ja sellega seotud tegevuskavadel. IPA toetuse konkreetsed valdkonnad on tuletatud otseselt avaliku halduse reformi strateegia tegevuskavadest. Valitud projekt nr 5 (omavalitsuste toetamise programm) keskendus kohalike omavalitsuste suutlikkuse suurendamisele ELi integratsiooni prioriteetsetes valdkondades. Lisaks oli kooskõlas avaliku halduse reformi strateegia tegevuskavaga kavandatud projekt, et toetada detsentraliseerimisstrateegia üksikasjalikku väljatöötamist, nagu taotles sel ajal detsentraliseerimise eest vastutav olnud ministereerium. Projekti elluviimiseks ei olnud aga poliitilist tahet. Sellest olenemata kasutab projekt selle komponendi tulemusi äsja loodud detsentraliseerimise nõukogu, kes kutsuti uuesti kokku 2013. aasta sügisel, et jätkata strateegia viimistlemist. Uue valitsuse ajal on detsentraliseerimisstrateegia koostamise volitused antud regionaalarengu ja kohaliku omavalitsuse ministereeriumile.

Komisjon nõustub, et mis tahes detsentraliseerimisprotsessile antav edasine toetus IPA II raames peaks põhinema selgel riiklikul detsentraliseerimisstrateegial ja selle tegevuskaval.

11 Teine taane

Komisjon tunnustab, et puudus kõikehõlmav riigi rahanduse juhtimise strateegia, mis oleks katnud kõik riigi rahanduse juhtimise põhiaspektid. Pigem on riigi rahanduse juhtimise eri aspektid olnud hõlmatud konkreetsete strateegiatega, nagu näiteks eelarvestrateegia või avaliku sektori sisefinantskontrolli strateegia, ning seega oli konkreetseid IPA projekte toetav strateegiline alus olemas isegi siis, kui puudus ametlik kõikehõlmav riigi rahanduse juhtimise strateegia. 2013. aasta oktoobri uues laienemisstrateegias „Põhiküsimused kõigepealt” on eriline rõhk nii majanduse juhtimisel kui ka riigi rahanduse juhtimisel ning sellega nähakse

ette, et laienemisprotsessis osalevad riigid peaksid koostama konkreetse riigi rahanduse juhtimise tegevuskavad. Seepärast põhineb toetuse andmine IPA II raames selles valdkonnas varasemast ühtsemal raamistikul. Oluline on märkida, et Serbia uus avaliku halduse reformi strateegia ajavahemikuks 2013–2016 hõlmab ka riigi rahanduse juhtimist. See on oluline edusamm võrreldes varasemaga, sest sellega rõhutatakse asjaolu, et riigi rahanduse juhtimine puudutab kõiki eelarve kasutajaid ja mitte ainult rahandusministeeriumi ning et vaja on kooskõlastamist ja järjepidevust selle rakendamisel. Lisaks aitab kavandatud riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine kaasa olemasolevatest riigi rahanduse juhtimise süsteemidest üldise ülevaate saamisele.

13

Euroopa partnerluse eesmärk on olnud toimida pigem üldise võrdlusraamistikuna kui poliitikaraamistikuna, et määrata kindlaks reformi prioriteetsed valdkonnad ja nende prioriteetsete valdkondade rahalise abi üldised suunised, lootes, et riik järgib selles rõhutatud põhimõtteid ja prioriteete. Kõnealused põhimõtted on Serbiaga alati kokku lepitud ja kajastatud IPA programmitöö esimestel aastatel riiklikes programmides. Konkreetsem ja ühinemise seisukohalt asjakohane raamistik on ette nähtud igal aastal ajakohastatava laienemisstrateegia ja riigipõhiste iga-aastaste eduaruannetega.

14

Komisjon tunnistas vajadust paremate tulemusnäitajate järele IPA abi programmitöös ning on seda küsimust käsitlenud IPA II raamistikus. Riikide suunavad strateegiadokumendid, milles määratakse kindlaks IPA rahastamise pikaajaline strateegiline suund iga riigi puhul eraldi, sisaldavad lisa, milles on üksikasjalikult esitatud eri tasandite tulemusnäitajad. Need hõlmavad muu hulgas ka tulemusnäitajaid majanduse juhtimise ja korrupsioonivastase võitluse valdkonnas.

16

Komisjon tunnistab, et varasemate IPA programmide puhul valiti mõni projekt välja seetõttu, et see oli Serbia jaoks oluline, tuginedes valitsuse antud kinnitustele, et need projektid viiakse sujuvalt ellu. Projektide teostatavust käsitlevad rangemad nõuded on juba kehtestatud 2012. ja 2013. aasta IPA programmides ning neid jõustatakse veelgi süsteemsemalt IPA II raames. Komisjon on toetanud IPA abi kaudu nende investeerimisprojektide valiku uue meetodika väljatöötamist, mis on osa riiklikust projektide ettevalmistamise ühtsest raamistikust. Meetodika eesmärk on aidata Serbia valitsusel hinnata projektide/programmide a) prioriseerimist ning b) valmidust infrastruktuuri sektorites.

20

Komisjon tunnistab, et kodanikuühiskonna organisatsioonid on tähtsad, ning jätkab kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamise soodustamist ja toetamist IPA programmitöös.

3. selgitus

Tarned olid sünkroniseeritud samaaegse mestimise sisenditega, et toetada makseasutuse institutsionaalset arengukava. Makseasutusele eraldati põllumajandusministeeriumi süstematiseerimisel 105 ametikohta. Selle projekti ajal vahetus valitsus kolm korda, mistõttu tekkis häireid makseasutuse kavandatud personalivärbamises.

26

Meetmeid on võetud, et suurendada suutlikkust eelmiste projektide rakendamise käigus saadud kogemuste kasutamiseks ja seega parandada IPA II (2014–2020) programmitöö protsessi. IPA komponent I valdkonna hindamisel Serbias saadud varasemaid kogemusi ja soovitusi on arvesse võetud IPA 2014 programmi väljatöötamisel. Tabelit koos soovitusetega iga valdkonna kohta eraldi ja programmitöö kui terviku kohta kasutatakse peamise lähtedokumendina valdkondlike töörühmade 2014. aasta programmitöö protsessis.

27

Alates 2012. aasta IPA programmitööst on tingimusselgust kasutatud suunatult, see on selgelt määratletud valdkonna/projekti toimikus mõõdetavana ja seda jõustatakse rakendamise ajal. Programmitöös on mitu projekti edasi lükatud, kui olulise tähtsusega eeltingimused ei ole olnud täidetud. Komisjon siiski kavatses jõustada tingimusi rangemalt ja on selgitanud Serbia valitsusele, et programmitöös võetakse arvesse ainult täielikult ettevalmistatud projekte.

33

Tõepoolest osutavad komisjoni aruannetes, mille on esitanud edasivolitatud eelarvevahendite käsutaja, esitatud täidetud kõrged eesmärgid ja lepingute sõlmimise määr, mis on aastate lõikes olnud järjepidev, suurele abi kasutamise suutlikkusele.

37

Selleks et kaitsta käimasolevate projektide edukat rakendamist, käsitles komisjon seda eelkõige esimestes järelevalvekomiteedes, mille tulemuseks oli paindlik lepingute haldamine. Sellest protsessist kujunesid välja paremad järelevalvemehhanismid ja rangemad juhtumipõhised otsused rakendamise käigus esinevate probleemide korral.

7. selgitus. Vastus esimesele lõigule

Linna Novi Sad emiteeritud omavalitsuste võlakirjade maht on suuruselt teine kohaliku omavalitsuse laenuvõtmine Serbias. Selle programmi alusel saavutatud tulemused mõjutavad turgu ka 2014. aastal ning näiteks kavandavad emiteerida täiendavaid omavalitsuste võlakirju Sabaci linn ja Stara Pazova omavalitsus. Linnade ja omavalitsuste alaline konverents saab jätkuvalt toetuse saamise taotlusi omavalitsuste võlakirjade emiteerimiseks, mis on alternatiiv laenudele. Komisjon on arvamusel, et ilma selle

toetuseta omavalitsuste võlakirjade turgu Serbias ei oleks ning omavalitsused peaksid jätkuvalt maksma pangalaenude kõrgeid intresse. Seepärast oli omavalitsuste võlakirjade toetus oluline lähtepunkt kohaliku omavalitsuse laenu turule Serbias, kommunaalinfrastruktuuri rahastamiseks ning kokkuhoiuks kohalikes eelarvetes.

7. selgitus. Vastus teisele lõigule

IPA rahaline toetus aitab valitsusel täita ELi kriteeriume ja täiendab poliitikadialoogi. Komisjon tõi välja siseauditi ühtlustamisüksuse tegevuses ning siseauditi üksuste personalis asjaomastes struktuurides esinevad puudused oma poliitilises dialoogis Serbia ametiasutustega, kusjuures eelkõige stabiiliseerimis- ja assotsieerimislepingu asjaomases alakomitees ja ka peatüki 32 sõelumisaruandes. Seega on lühiajalises perspektiivis oodata ühinemisläbirääkimiste raames edusamme. Kui 2008. aasta projekt ei olnud piisav kõigi probleemide lahendamiseks, aitas see siiski paljuski kaasa sellise ettevalmistuse taseme saavutamisele, mis võimaldaks komisjonil teha ettepaneku peatüki 32 avamiseks.

43

Kõnealuse konkreetse projekti põhjal ei saa teha üldiseid järeldusi ELi toetuse mõjususe kohta riiklike ehitustööde valdkonnas. Enamik viivitusi olid inseneri hinnangul töövõtja põhjustatud. Lisaks on eelkõige alates 2011. aasta IPAst seda liiki probleemide vähendamiseks kasutatud paremat seotust poliitikaelementide ja programmitöö vahel.

45

Komisjon tunnistab, et puudub kokkuvõtlik järelevalvedokument ebaõnnestunud hangete kohta. Siiski analüüsitakse tühistatud või ebaõnnestunud hangete põhjuseid juhtumipõhiselt ning seda võetakse arvesse hanke võimaliku uuesti korraldamise puhul.

10. selgitus. Vastus esimesele lõigule

Politseireformi projekti hankemenetlus ebaõnnestus, kuna ainus esitatud taotlus laekus pärast ametlikku tähtaega. Toetusesaaja (siseministeeriumi siseasjade üksus) jäi projektile pühendunuks ka pärast hankemenetluse ebaõnnestumist, kuid sellised probleemid nagu üksuse autonoomia puudumine, ebapiisav personal ja siseministeeriumi kõrgema astme juhi toetus mõjutasid jätkuvalt sisekontrolli osakonna suutlikkust tulemuslikult võidelda politseisisese korrupsiooniga. Neid küsimusi on käsitletud konkreetsetes kirjades, mille delegatsiooni juht ja mestimispartneri saadik on saatnud ministrile.

11. selgitus. Vastus esimesele lõigule

Komisjon kasutab juba siin saadud kogemusi. 2012. aasta IPA programmis hõlmab IT aspekt õigusvaldkonnas esimese tegevusena vajaduste analüüsi. Iga täiendavat abi saab anda alles pärast seda, kui vajaduste analüüs on tehtud.

11. selgitus. Vastus teisele lõigule

Komisjon nõustub, et selge regionaalpoliitika raamistiku puudumine ohustas jätkusuutlikkust. Siiski ei olnud olemas ühtegi ELi mudelit, mida oleks saanud soovitada, sest organisatsioonilised aspektid tuleb kindlaks määrata riigisiselt Serbia valitsuse poliitilise otsusena. Jätkusuutlikkus muutus murettekitavaks valdkonnaks, kui selgus, et Serbia ei suuda protsessi alguses kehtestada regionaalpoliitika ja õiguslikku raamistikku ega ka selgeid rahastamise mehhanisme. Komisjon soovib rõhutada, et kõik ELi rahastatud regionaalarengu asutused on jätkanud tegutsemist ka pärast projekti ja ELi rahastamise lõppemist. Kuigi need sõltuvad suures osas ikka veel projektist, on enamik neist piirkondlikult tunnustatud ning saavad toetust pii-riülese koostöö programmide, riiklikest fondidest, kahepoolsete rahastajate vahenditest ja ka tulused erinevatest ettevõtjatele osutatavate teenuste osutamisest. Programmist saadud oluline õppetund on see, et tegevused on vaja ajaliselt järjestada nii, et näiteks strateegilise / õigusraamistiku vastuvõtmine on täiendava toetuse andmise eeltingimus.

11. selgitus. Vastus kolmandale lõigule

Projekti saab käsitada kui valitsuse ühekordset abi kohaliku omavalitsuse struktuuridele, mis said alles siis vastutavaks oma tervishoiuasutuste seadmete ja infrastruktuuri hoolduse ja hangete eest.

Hanke ajal kavatses tervishoiuministeerium osta rohkem sõidukeid rohkemate vajaduste katmiseks (sõidukipark oleks pidanud koosnema 1000 sõidukist ning Serbial oli üksnes ligi 400 sõidukit, sealhulgas ELi annetatud 252 sõidukit). Kuna rahalised vahendid on üha napimad, oli omavalitsuste eelarvetes vahendeid üksnes remonditöödeks ja mõneks üksikuks hankeks.

ELi teostatud hanget võib käsitada erakorralise taastamisabina, kuna selliseid hankeid ei olnud tehtud enne 1991. aastat ning neid sõidukeid oli süsteemile hädasti vaja. Muidu oleks tagajärjed tervishoiuteenuste osutamisele ja elanike tervisele olnud tõsised.

Need sõidukid on ikka veel uusimad olemasolevad riigis ja neid kasutatakse jätkuvalt maksimaalselt, seega püsib projektiga saavutatud suurem suutlikkus jätkuvalt. Sõidukite uuendamine sõltub riigi edasisest majandusarengust.

12. selgitus. Vastus esimesele lõigule

Komisjon nõustub asjaoluga, et mõnes ministeeriumis on keeruline värvata siseauditi valdkonna töötajaid. Siiski teatas Serbia komisjonile, et siseauditi funktsioon on loodud 76 eelarvekasutaja puhul (55 keskvalitsuse tasandil ja 21 kohaliku omavalitsuse tasandil). Nende kasutajate osa riiklikest vahenditest on 90%. Kõik ministeeriumid on loonud siseauditi üksused, kuid kahes ministeeriumis olid ametikohad ikka veel täitmata. Väiksemad eelarvekasutajad võivad samal ajal kas luua ühise siseauditi üksuse või sõlmida kokkuleppe nende eelarvekasutajatega, kellel on siseauditi funktsioon, ja kasutada nende audiitoreid.

Seda küsimust käsitletakse läbirääkimiste peatükis 32 ning seejärel eeldatakse edusamme ja seda jälgitakse tähelepanelikult enne peatüki sulgemist.

12. selgitus. Vastus teisele lõigule

Komisjon tunnistab, et raskused on kvalifitseeritud personali hoidmisega olulistes haldusstruktuurides ja et see on kandidaatriikides horisontaalne probleem. Seda küsimust jälgitakse läbirääkimiste ajal kõigi valdkondade puhul, sest peatükki saab sulgeda üksnes siis, kui õigusaktid on täielikult vastavusse viidud ELi õigusaktidega ning haldussuutlikkus tunnistatakse olevat piisav ELi poliitika rakendamiseks.

48

Jätkusuutlikkuse valdkonnas on puuduste vähendamiseks meetmeid juba võetud. Tulemuspõhise järelevalve 2014. aasta ajakava sisaldab mitut *ex post* tulemuspõhise järelevalve menetlust, mille eesmärk on kontrollida IPA projektitulemuste jätkusuutlikkust keskpikas ja pikas perspektiivis.

59

Serbia ühinemisläbirääkimisi alustati ametlikult 2014. aasta jaanuaris õigusriigi põhimõtteid käsitlevate peatükkidega (23. peatükk „Õigussüsteem ja põhiõigused“ ja 24. peatükk „Õigus, vabadus ja turvalisus“) ning selles pandi suurt rõhku vajadusele tagada usaldusväärne ja prognoositav õigusriigi keskkond, mis aitab kaasa üldise juhtimiskeskonna parandamisele. See tähendab eelkõige ja esmajärjekorras tõhusat ja heidetavat korrupsioonivastast võitlust kõigil tasanditel ja kõigis valdkondades, sealhulgas projekti tasandil.

61

Valdkonnaüleseid teemasid käsitleti kõigil programmitööperioodidel üldisemate õigusriigi küsimuste raames. Isegi kui seda ei ole eelnevatel aastatel sõnaselgelt öeldud, käsitleb komisjon neid valdkonnaülesest, tunnistades siiski, et sõnaselged viited võivad suurendada selgust.

66

Serbia valmistab praegu ette ulatuslikku riigi rahanduse juhtimise reformikava, mis põhineb riigi rahanduse juhtimise allsüsteemide ulatuslikul analüüsil. Seejärel teostatakse riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine. Ulatuslik ja usaldusväärne riigi rahanduse juhtimise reformikava on üks Serbia Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimiste peamistest nõuetest ning samal ajal on see ka pikaajaliste reformide kavandamise ja rakendamise üks põhielement.

Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamisega saab Serbia valitsus ülevaate riigi rahanduse juhtimise üldisest tulemuslikkusest. See võimaldab hinnata praegust olukorda põhivaldkondades ning teha kindlaks riigi rahanduse juhtimise uue reformistrateegia piirangud ja riskid. Seoses sellega hinnatakse ka Serbia ametiasutuste IPA struktuure.

67

Komisjon nõustub, et ELi finantshuvide kaitsmiseks on vaja teha täiendavaid jõupingutusi. Siseauditi funktsioon on loodud progresseeruvalt, et tulla toime detsentraliseeritud juhtimisega. Aja jooksul on siseaudiitorite ja teostatud auditite arv suurenenud. Mitmel eelarvapädeval asutusel ja toetusesaajal on ikka veel vaja luua tulemuslik ja toimiv siseauditisüsteem, mis oleks kooskõlas eelarvesüsteemi seaduse nõuetega. Sisekontroll keskendub õigusnormidega vastavuse järelkontrollile ja eeskirjade võimalike eiramiste tuvastamisele, nagu on näha siseaudiitorite, tsentraalsete eelarveinspektorite ja ka riigikontrolli tehtud tööst. Et vältida eeskirjade eiramise tekkimist, tuleks vastavalt juhtide vastutuse põhimõttele keskenduda järk-järgult sellele, et muuta juhid vastutavaks asjakohaste finantsjuhtimise kontrolli struktuuride loomise ja rakendamise eest, mida toetab siseauditi funktsioon.

70

Komisjon on võtnud meetmeid, et maandada personali suure voolavusega seotud riske. Personal osaleb aktiivselt delegatsiooni ülesannete täitmisel praeguses tsentraliseeritud töökorralduses, et saada praktiline kogemus tegelike juhtumitega enne, kui nad hakkavad tehinguid ise teostama siis, kui kehtestatakse detsentraliseeritud töökorraldus. Kõnealuste ülesannete hulka kuulub hindamiskomisjonide töö vaatlemine, projektidega seotud kohapealsetes kontrollimistes ja kontrollkäikudes osalemine.

71

Rikkumisest teatajate parem kaitse on oluline element, millele on osutatud juba peatükki 23 käsitlevas sõelumisaruandes. Toimiva rikkumistest teatajate kaitse süsteemi väljatöötamine peaks olema keskne element selles tegevuskavas, mida Serbia praegu koostab, et täita kõnealuse peatüki avamiskriteeriumi. Rikkumisest teatajate kaitset käsitlev eelnõu on koostatud ja see on kavas vastu võtta.

Järeldused ja soovitused

74 a)

Komisjon tunnistab, et on esinenud mõned projektide kavandamisega seotud puudused, seda eelkõige varajastes IPA projektides. Seepärast täiustas komisjon oma valdkondlike toimikuid seoses sellega. IPA raames rahastatud valdkondlikes hindamistes on kasutatud IPA I (2007–2012) rakendamisel saadud kogemusi. Nende hindamiste alusel tehtud soovitused on esitatud tööruhmadele ja neid analüüsitakse IPA II programmitöö raames. Mõnda valdkondlikes hindamistes käsitletud konkreetset soovitusi on juba kajastatud IPA II-s (määrus (EL) nr 231/2014), ühises rakendusmääruses (määrus (EL) nr 236/2014) ja raamlepingute projektides, mis sõlmitakse iga toetusesaajaga eraldi.

74 b)

Komisjon tunnistab, et varasemate projektide rakendamisel oli üksikuid probleeme, millega on tegelnud hankija, et kaitsta lepingu rakendamist ja tagada usaldusväärne finantskäitumine lepingute haldamise puhul. Komplekssus ja tehniliselt keerulised hankemenetlused põhjustasid mõningaid ebaõnnestumisi, kuid need korvati uute hankemenetlustega.

74 c)

Komisjon tunnistab, et raskused on kvalifitseeritud personali värbamise ja hoidmisega haldusstruktuurides ja et see on kõigis kandidaatriikides ühine probleem. Seda küsimust jälgitakse läbirääkimiste ajal, sest peatükki saab sulgeda üksnes siis, kui õigusaktid on ELi õigusaktidega täielikult vastavusse viidud ning haldussuutlikkus tunnistatakse olevat piisav ELi poliitika rakendamiseks.

76

Serbia valmistab praegu ette ulatuslikku riigi rahanduse juhtimise reformikava, mis põhineb riigi rahanduse juhtimise allsüsteemide ulatuslikul analüüsil. Seepärast teostatakse riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamine. Ulatuslik ja usaldusväärne riigi rahanduse juhtimise reformikava on üks Serbiaga peetavate ühinemisläbirääkimiste peamistest nõuetest ning samal ajal on see ka pikaajaliste reformide kavandamise ja rakendamise üks põhielement.

78

Valdkonnaüleseid teemasid käsitleti kõigil programmitööperioodidel üldisemate õigusriigi küsimuste raames. Isegi kui seda ei ole eelnevatel aastatel sõnaselgelt öeldud, käsitleb komisjon neid valdkonnaülesest, tunnistades siiski, et sõnaselged viited võivad suurendada selgust.

80 a)

Komisjon nõustub soovitusel. Prioriseerimist ja valikuprotsessi on juba üldiselt parandatud IPA I rakendamise ajal. Täiendavaid edusamme on oodata IPA II projektide puhul kooskõlas äsja väljatöötatud metoodikaga ja üleminekuga valdkondlikule lähenemisviisile, mis suurendab seost poliitiliste prioriteetide ja abi programmitöö vahel. Programmitöö peamisi poliitilisi prioriteete kajastatakse riigi strateegiadokumendis ning puuduseid hinnatakse igal aastal komisjoni strateegiadokumendis ja eduaruannetes. Pärast ühinemisläbirääkimiste alustamist peaks programmitöö olema igas valdkonnas otseselt seotud asjaomastes peatükides kindlaks määratud prioriteetidega, vajaduse korral esmalt sõelumisaruanDES ja seejärel avamis- või sulgemiskriteeriumides. Veel üks selge edasimineku investeeringute valdkonnas peaks tulenema transpordi-, energeetika-, keskkonna- ja ettevõtlustaristu strateegiliste projektide ettevalmistamise ühtse raamistiku väljatöötamisest. Pärast seda, kui valitsus võtab selle vastu, hakatakse seda kasutama ühtse alusena taristuprojektide IPA toetuse puhul.

80 b)

Komisjon nõustub soovitusel. Seoses temaatiliste valdkondlike hindamisega on projektide rakendamisel saadud kogemusi, mis on olulised mitmele riigile ja/või valdkonnale, juba jagatud ja eelkõige on IPA raames rahastatud valdkondlikes hindamistes tuginetud IPA I (2007–2012) rakendamisel saadud kogemustele. Seega on mõnda valdkondlikes hindamistes käsitletud konkreetset soovitusi juba kajastatud IPA II-s (määrus (EL) nr 231/2014), ühises rakendusmääruses (määrus (EL) nr 236/2014) ja raamlepingute projektides, mis sõlmitakse iga toetusesaajaga eraldi. Neid võetakse võimaluse korral arvesse ka IPA II programmitöös. Sisemise järelevalve ja aruandluse eesmärgil on kajastatud konkreetsetes tabelis varasemate hindamiste peamiste leidude ja soovitusel rakendamiseks võetud

meetmete arengut nii valdkondade kui ka abi liikide puhul. Lisaks kavatseb komisjon analüüsida IPA II õigusraamistikust tulenevate aruandlusnõuete täitmiseks ette nähtud järelevalve- ja aruandlusraamistiku loomise raames seda, kas on võimalik luua tõhusat ja kulutõhusat aruandlusvahendit, mis hõlmab ka hankeprotsessi ja põhineks võimaluse korral olemasolevatel vahenditel. Lisaks on kooskõlas laienemise peadirektoraadi hiljuti ajakohastatud hindamist käsitlevate poliitikasuundadega ette nähtud olemasolevate järelevalvetavade ja -vahendite läbivaatamine ning ka hindamise ja järelevalvefunktsioonide vahelise koostoime tugevdamine, mis aitab varasemate leidude ja soovitusel puhul tagada järjepideva järelemeetmete võtmise.

80 c)

Komisjon nõustub soovitusel ning kavatseb seda arvesse võtta, parandades sekkumiste loogilist raamistikku IPA II tegevussuunistes, eelkõige seoses tegevuste tulemuste ja väljunditega, ning parandades veelgi vajaduste hindamisega seotud dokumentatsiooni, mis esitatakse tegevusdokumentide lisana.

80 d)

Komisjon on selle soovitusel nõus. Tegelikult on seda suures osas juba arvesse võetud, sest alates 2012. aasta IPA programmitööst on tingimuslikkust kasutatud suunatult, see on selgelt määratletud valdkonna/projekti toimikus mõõdetaval viisil ja seda jõustatakse rakendamise ajal. Programmitöös on mitu projekti edasi lükatud, kui olulise tähtsusega eeltingimused ei ole olnud täidetud. Komisjon kavatseb siiski jõustada tingimusi rangemalt ja on selgitanud Serbia valitsusele, et programmitöökasutatakse ainult täielikult ettevalmistatud projekte. Seda poliitikat toetatakse veelgi taristu osas, luues projektide ettevalmistamise ühtse raamistiku, mis hõlmab kõigi projektide eraldi hindamist vastavalt nende valmiduse tasemele (ja tingimuste täitmisele).

80 e)

Komisjon on selle soovitusel nõus. Edasivolitatud eelarvevahendite käsutaja 2014. aasta aruandes on kavas esitada kogu projekti kohta, st lepingute jaoks, mis on hõlmatud 2014. aasta kinnitamisstrateegia ja 2014. aasta auditikavaga, parem kontrolljalg. Auditite ja kohapealse järelevalve tulemused, leiud ja soovitused esitatakse ülevaatearuannetes, mis sisaldavad andmeid kogu projekti/valdkonna kohta. Kõnealuseid aruandeid täiustatakse nii, et need lihtsustaksid ja aitaksid täita antud soovitusi.

80 f)

Komisjon on selle soovitusel nõus ja kavatses luua süsteemi, et lisada selliste kontrollide valimid oma iga-aastasessse auditit ja kohapealsete kontrollide kavadesse.

81 a)

Komisjon nõustub soovitusel. Komisjon toetab riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamist, et anda Serbia valitsusele üldine ülevaade riigi rahanduse juhtimise praegusest toimimisest. Sellise hindamise käigus hinnatakse olukorda põhivaldkondades ning tehakse kindlaks, kus on piirangud ja riskid riigi rahanduse juhtimise uue reformistrateegiaga edenemisel. Seoses sellega hinnatakse ka Serbia ametiasutuste IPA struktuure. Serbia valmistab praegu ette ulatuslikku riigi rahanduse juhtimise reformikava, mis põhineb riigi rahanduse juhtimise allsüsteemide ulatuslikul analüüsil. Edusamme juhitakse ja jälgitakse tähelepanelikult finantskontrolli käsitleva peatüki 32 läbirääkimiste raames.

81 b)

Komisjon nõustub selle soovitusel ning soosib kodanikuühiskonna organisatsioonide edasist kaasamist poliitika ja programmitöö protsessidesse. Tegelikult on komisjon arvamusel, et need meetmed on suures osas juba võetud. Komisjon on juba andnud IPA toetust kodanikuühiskonnaga koostöö edendamiseks tegeleva valitsusbüroo loomiseks. Büroo loodi 2010. aastal. Riigi ametiasutused loid 2010. aastal ka SECO-nimelise mehhanismi (*sector civil society organisations* – kodanikuühiskonna valdkondlikud organisatsioonid), et kodanikuühiskond saaks osaleda IPA abi kavandamises, programmitöös ja järelevalves. SECO-mehhanism toimib valdkonnapõhiselt. Kodanikuühiskonna organisatsioonid on registreeritud iga valdkonna puhul. IPA toetus on antud tehnilise abina SECO-mehhanismi kavandamiseks ja selle mõju suurendamiseks üldises poliitikakujundamises. Kuigi seoses IPA programmitööga konsulteeritakse kodanikuühiskonna organisatsioonidega korrapäraselt, on seda mehhanismi varasemalt kasutatud üsna vähe.

81 c)

Komisjon nõustub soovitusel ning koostab suunised, mis tagaksid, et vajaduse korral hinnatakse projekti kavandamise käigus vajadust valdkonnapõhiste korrupsioonivastaste või muude hea juhtimistavaga seotud meetmete järele.

81 d)

Komisjon nõustub soovitusel ning tagab, et seoses 2014. aasta akrediteerimise ja haldamise üleandmise otsusega tehtud audititööd võetakse arvesse riigi rahanduse juhtimise reformiprotsessis.

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).

Aruandes hinnatakse, kas ELi toetus (ligi 1,2 miljardit eurot ajavahemikul 2007–2013) oli mõjus Serbia ettevalmistamisel ELi liikmeks saamiseks. Auditeeritud projektid saavutasid kavandatud väljundid, kuigi nende kavandamises, rakendamises ja jätkusuutlikkuses esines puudusi. Kokkuvõttes järeldab kontrollikoda, et komisjon rõhutab Serbiale antava toetuse kavandamisel õigustatult juhtimisega seotud teemasid ning ELi toetus aitab Serbial mõjusalt läbi viia struktuurireforme ja parandada riigi rahanduse juhtimist.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus