

Erityiskertomus

**Liittymistä valmisteleva
EU:n tuki Serbialle**EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-9207-025-0
doi:10.2865/60151

© Euroopan unioni, 2014
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus

Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Kohta

Lyhenteet

I–VII **Tiivistelmä**

1–6 **Johdanto**

1–4 **Tausta**

5–6 **Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle**

7–8 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

9–71 **Huomautukset**

9–48 **Ensimmäinen osa – IPA-hankkeiden hallinnointi komissiossa**

9–22 **Rahoituspäätökset perustuvat asiaankuuluviin strategioihin**

23–38 **Komissio on alkanut korjata täytäntöönpanoviipeisiin johtaneita hankesuunnittelun puutteita**

39–48 **IPA-hankkeissa saatiin suunnitellut tuotokset yleensä aikaan, mutta tuotoksia pidemmälle menevät tulokset eivät kenties ole kestäviä**

49–71 **Toinen osa – Hallintoa tukevan muun kuin taloudellisen tuen hallinnointi komissiossa**

49–63 **Komissio käsitteli hallintokysymyksiä laajalti vuoropuhelussa Serbian kanssa, millä oli yhä myönteisempiä vaikutuksia**

64–71 **Hyväksyessään EU:n varojen hallinnointiin tarkoitetun Serbian järjestelmän komissio ei ottanut täysin huomioon Serbian julkista varainhoitoa**

72–81 **Johtopäätökset ja suositukset**

72–79 **Johtopäätökset**

80–81 **Suosituksset**

Liite I — **Tarkastetut IPA-hankkeet**

Liite II — **IPA-hankkeet, joiden osalta tarkastettiin hallinnon ja korruption torjunnan tarkastelu horisontaalisina kysymyksinä**

Komission vastaukset

IPA: Liittymistä valmisteleva tukiväline

Pk-yritykset: Pienet ja keskiuuret yritykset

SAA: Vakautus- ja assosiaatiosopimus

SAP: Vakautus- ja assosiaatioprosessi

SIGMA: Tuki hallinto- ja johtamistavan kehittämiseksi

I

EU on antanut Serbialle rahoitustukea liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) kautta vuodesta 2007 alkaen noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. Neljännes IPA-rahoituksesta on osoitettu hallintoon, jonka komissio on yksilöinyt Serbian kohdalla kaikkein haasteellisemmaksi alaksi. EU täydentää IPA-rahoitusta muilla kuin taloudellisilla keinoilla auttaakseen Serbiaa valmistautumaan EU:n jäsenyyteen.

II

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, hallinnoiko komissio vaikuttavalla tavalla Serbian liittymistä valmistelevaa tukea. Perusteellisemman arvioinnin kohteena oli tuki keskeisenä pidetylle hallinnon alalle. Tarkastus kattoi kauden 2007–2013. Sen yhteydessä käsiteltiin kahta seuraavaa kysymystä:

- a) Onko komissio hallinnoinut IPA-hankkeita vaikuttavalla tavalla?
- b) Onko komissio hallinnoinut hallintotuen yhteydessä antamaansa muuta kuin taloudellista tukea vaikuttavalla tavalla?

III

Tarkastuksen yhteydessä tutkittiin IPA-ohjelman ohjelmatyöprosessia ja viittätoista vuosien 2007, 2008 ja 2009 IPA-ohjelmista Serbiassa rahoitettua IPA-hanketta. Erityisesti painotettiin hankkeiden tuloksia. Muun kuin taloudellisen tuen tarkastus koski hallintokysymyksistä käytyä EU:n ja Serbian välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä, jonka tarkoituksena on valmistaa Serbiaa EU:n varojen hajautettuun hallintointiin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös toisen otoksen, johon oli poimittu kymmenen IPA-hanketta vuosia 2010, 2011 ja 2012 koskevista ohjelmista. Tarkoituksena oli tarkastaa, olivatko hallinto ja korruption torjunta horisontaalisina aiheina hankkeissa, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ollut hyvä hallintotapa.

IV

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että komissio hallinnoi yleisesti ottaen vaikuttavalla tavalla liittymistä valmistelevaa tukea Serbialle. Taloudellinen liittymistä valmisteleva tuki ja muut tukimuodot auttavat Serbiaa vaikuttavalla tavalla sosiaalisten ja taloudellisten uudistusten täytäntöönpanossa ja maan hallinnon parantamisessa. Muista IPA-edunsaajamaista saamansa kokemuksen perusteella komissio painottaa entistä enemmän hallintokysymyksiä suunnitellessaan taloudellista ja muunlaista apua Serbialle.

V

Komissio on hallinnoinut IPA-hankkeita vaikuttavalla tavalla. IPA-rahoitustuen ohjelmatyö perustuu yhteiseen strategiseen kehikseen, ja Serbian liittymisen valmistelun kannalta relevanttien hankkeiden valintatapa paranee vähitellen. Kokonaisuutena ajateltuna tarkastetuissa hankkeissa saatiin aikaan suunnitellut tuotokset, mutta hankkeita vaivasivat suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja kestävyysliittävät puutteet. Komissio toteutti viimeaikaisia vuotuisia IPA-ohjelmia laatiessaan toimenpiteitä korjatakseen puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin oli havainnut aiemmissa IPA-hankkeissa.

VI

Komissio hallinnoi vaikuttavalla tavalla Serbialle hallinnon alalla annettavaa muuta kuin taloudellista apua. Tarkastuksessa havaittiin, että EU:n ja Serbian välinen jäsenneily vuoropuhelu kattaa riittävässä määrin keskeiset hallintoalat ja että vuoropuhelun avulla on luotu yhteys poliittisten painopisteiden ja toimintapolitiikan määrittelyn välille. Hankesuunnitelmista ei yleensä käynyt ilmi, että hallintoa painotettaisiin vuoropuhelussa, mutta suurimmalla osalla tilintarkastustuomioistuimen arvioimista hankkeista edistettiin epäsuorasti hallinnon parantamista ja/tai torjuttiin korruptiota hallintovalmiuksien kehittämistoimilla. Tarkastuksessa havaittiin Serbian EU:n varojen hajautettuun hallintointiin valmistautumisen osalta, että hallinnon tukemiseen sovellettu komission lähestymistapa oli vaikuttava, mutta ainoastaan IPA:n hallintorakenteiden kapealla alalla. Kansallisia IPA-rakenteita koskeva komission tarkastustyö ei IPA-asetuksen mukaisesti ollut osa koko maata kattavaa julkisen varainhoidon perusteellista arviointia.

VII

Kertomuksessa esitetään konkreettisia suosituksia IPA-hankkeiden ohjelmityön, suunnittelun ja täytäntöönpanon parantamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa muun kuin taloudellisen tuen osalta, että komissio tukisi Serbian viranomaisia, jotta nämä järjeistäisivät edelleen kansallisia strategioitaan ja saisivat valmiiksi kokonaisvaltaisen julkisen varainhoidon suunnitelman; parantaisi kansalaisjärjestöjen kuulemiseen sovellettavaa mekanismia; arvioisi järjestelmällisesti erityisten korruption torjuntaa tai muuta hyvää hallintotapaa koskevien toimenpiteiden tarpeen hankesuunnittelun aikana ja toteuttaisi toimenpiteitä, joiden avulla kansallisia IPA-rakenteita koskeva komission tarkastustyö sisällytettäisiin koko maan kattavaan julkisen varainhoidon arviointiin.

Tausta

01

Slobodan Miloševićin hallinto kaatui lokakuussa 2000. Serbia, joka on Länsi-Balkanin maista sekä väestömääränsä että pinta-alansa¹ puolesta suurin, aloitti tämän jälkeen EU:n liittymistä valmistelevan työn vakautus- ja assosiaatioprosessin yhteydessä.

Kaaviossa 1 esitetään yhteenvedo keskeisistä tapahtumista, jotka ovat leimanneet EU:n ja Serbian välisiä suhteita vuosina 1999–2014.

1 Serbian alue on kooltaan 77 474 km² ja väestömäärä 7,2 miljoonaa asukasta (vuoden 2014 tiedot, *CIA World Factbook*).

Kaavio 1

Keskeiset ajankohdat EU:n ja Serbian suhteissa

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21. tammikuuta – Pidetään ensimmäinen hallitustenvälinen konferenssi (Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio ja Serbia), mikä merkitsee Serbian liittymisneuvottelujen virallista käynnistymistä.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. syyskuuta – EU:n ja Serbian vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan. Unionin säännösten analyttinen tarkastelu alkaa. 28. kesäkuuta – Eurooppa-neuvosto päättää avata liittymisneuvottelut Serbian kanssa.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1. maaliskuuta – Eurooppa-neuvosto vahvistaa Serbian EU:n ehdokasvaltioksi.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. lokakuuta – Komissio antaa lausunnon Serbian toimittamasta EU:n jäsenyyshakemuksesta. 20. heinäkuuta – Viimeinen entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICTY) tuomiota pakoileva henkilö, Goran Hadžić, pidätetään. 26. toukokuuta – Ratko Mladić pidätetään.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. helmikuuta – Kaupasta ja kaupan liitännäistoimenpiteistä tehty väliaikainen sopimus (joka muodostaa osan EU:n ja Serbian välistä vakautus- ja assosiaatiosopimusta) tulee voimaan.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22. joulukuuta – Serbia hakee EU:n jäsenyyttä. 19. joulukuuta – Serbian kansalaiset eivät enää tarvitse viisumia matkustaakseen Schengen-alueelle.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21. heinäkuuta – Radovan Karadžić pidätetään. 29. huhtikuuta – Tehdään EU:n ja Serbian välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus sekä väliaikainen sopimus kaupasta ja kaupan liitännäistoimenpiteistä.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. toukokuuta – EU keskeyttää EU:n ja Serbian vakautus- ja assosiaatiosopimusneuvottelut ja ilmoittaa syyksi sen, että Serbia ei tee täysimääräistä yhteistyötä entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICTY) kanssa.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1. lokakuuta – Serbia aloittaa neuvottelut EU:n kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksena tunnetun kansainvälisen sopimuksen tekemisestä.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1. kesäkuuta – Thessalonikin Eurooppa-neuvosto vahvistaa Länsi-Balkanin maiden EU:n jäsenyysnäkömät.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. huhtikuuta – Slobodan Milošević pidätetään.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. kesäkuuta – Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvosto toteaa, että kaikki vakautus- ja assosiaatioprosessin maat ovat mahdollisia EU:n jäsenhakkaita.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. toukokuuta – Komission ehdotus vakautus- ja assosiaatioprosessista eli Länsi-Balkanin maita koskeva EU:n toimintapolitiikka vahvistetaan tavoitteena mahdollinen EU:n jäsenyys.

02

EU aloitti vakautus- ja assosiaatioprosessin entisessä Jugoslavian sosialistisessa liittotasavallassa vuonna 1999 vuosikymmenen ajan jatkuneen sekasorron ja aseellisten konfliktien päätyttyä. Lähtökohtana oli ajatus, jonka mukaan ainoastaan todellinen EU:n integroitumisen mahdollisuus toisi Balkanin maihin kestävän rauhan, vakauden ja demokratian. Vakautus- ja assosiaatioprosessissa yhdistyvät seuraavat tekijät: sopimusperusteiset sidokset vakautus- ja assosiaatiosopimusten (SAA-sopimusten) muodossa; kauppatoimenpiteet, joiden avulla alue saa lähes kaikkien tavaroiden osalta vapaan pääsyn EU:n markkinoille, ja huomattava rahoitustuki EU:n talousarviosta.

03

EU vaati, että Serbian on sekä luovutettava sotarikoksista epäillyt henkilöt Haagin kansainväliselle rikostuomioistuimelle että löydettävä kestävä ratkaisu Kosovon suhteisiin, jotta se voisi edetä merkittävällä tavalla kohti EU:n jäsenyyttä. Serbia toimitti EU:n jäsenysshakemuksen 22. joulukuuta 2009, ja Eurooppa-neuvosto myönsi sille hakijavaltion aseman 1. maaliskuuta 2012 yleisten asioiden neuvoston 28. helmikuuta tekemien päätelmien perusteella. Päätelmissä pantiin erityisesti merkille Serbian edistyminen vuoropuhelussa Kosovon² kanssa. Muita määräviä tekijöitä neuvoston päätöksessä olivat Serbian edistyminen Kööpenhaminan arviointiperusteiden³ poliittisten kriteerien saavuttamisessa ja useiden sotarikoksista epäiltyjen henkilöiden luovuttaminen oikeusviranomaisille.

04

Liittymisneuvottelut Serbian kanssa käynnistettiin virallisesti 1. tammikuuta 2014. Euroopan komissio oli aiemmin todennut, että se piti hallintokysymyksiä Serbian pääasiallisena haasteena, ja päättänyt, että tämä kaikkein vaikein osa-alue olisi käsiteltävä aikaisessa vaiheessa luku luvulta etenevissä neuvotteluissa⁴.

- 2 Belgradin ja Pristinan välisessä vuoropuhelussa välittäjänä toimi unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja Euroopan komission varapuheenjohtaja Catherine Ashton Euroopan ulkosuhdehallinnon tuella.
- 3 Eurooppa-neuvosto asetti kesäkuussa 1993 seuraavat Kööpenhaminan arviointiperusteet:
 - a) poliittiset arviointiperusteet: vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun
 - b) taloudelliset arviointiperusteet: toimiva markkinatalous sekä edellytykset selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista EU:ssa
 - c) kyky täyttää jäsenyysvelvoitteet ja hyväksyä poliittiset sekä talous- ja rahaliittoon koskevat tavoitteet.
- 4 Liittymisneuvottelujen helpottamiseksi prosessi on jaettu EU:n politiikan aloittain 35 lukuun. Luvuista käytävät neuvottelut eivät rajoitu sääntely- ja lainsäädäntönäkökohtiin, vaan kattavat myös tarvittavien hallinnollisten rakenteiden perustamisen ja hallintokapasiteetin kehittämisessä edistymisen. Hallintoon liittyvät luvut ovat lähinnä luku 23 (Oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja 24 (Oikeus, vapaus ja turvallisuus).

Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle

05

Liittymistä valmistelevan EU:n tuen painopisteenä on auttaa edunsaajamaita vahvistamaan hallinnollisia valmiuksiaan ja tukea unionin säännösten hyväksymistä ja täytäntöönpanoa⁵. Komissio vahvistaa hallinnollisia valmiuksia rahoittamalla erilaisia toimintoja, kuten instituutioiden kehittämistä, hallintojärjestelmien perustamista ja koulutusta.

06

Kaudella 2007–2013 EU antoi Serbialle tukea hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA)⁶ osa-alueesta I (Siirtymän tukeminen ja instituutioiden kehittäminen). **Taulukosta 1** käy ilmi, että IPA-rahoitus – keskimäärin noin 170 miljoonaa euroa vuodessa – on osoitettu useille eri aloille melko tasaisesti. Hallintoala – ”oikeus- ja sisäasiat” (mm. korruption torjunta) ja ”julkishallinnon uudistaminen” (mm. julkista varainhoitoa koskeva uudistus) – saivat rahoituksesta neljänneksen. Tämä kuvastaa sitä, että komissio pitää alan puutteiden korjaamista tärkeänä.

- 5 Säännöstöllä tarkoitetaan kaikkia periaatteita, toimintalinjoja, lakeja, käytäntöjä, velvoitteita ja tavoitteita, joista on sovittu tai jotka on kehitetty Euroopan unionissa.
- 6 IPA perustettiin liittymistä valmistelevasta tukivälineestä 17 päivänä heinäkuuta 2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1085/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 82) ja liittymistä valmistelevasta tukivälineestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1085/2006 täytäntöönpanosta 12 päivänä kesäkuuta 2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 718/2007 (EUVL L 170, 29.6.2007, s. 1).

Taulukko 1

IPA-tuki Serbialle (2007–2013)

Ala	Osoitettu määrä (miljoonaa euroa)	Prosenttiosuus määrärahojen kokonaismäärästä
Oikeus- ja sisäasiat	117	9,7 %
Julkishallinnon uudistus	164	13,6 %
Sosiaalinen kehitys	171	14,2 %
Yksityisen sektorin kehittäminen	109	9,1 %
Liikenne	146	12,1 %
Ympäristö, ilmastonmuutos ja energia	192	16,0 %
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	109	9,1 %
Muut EU:n säännöstiin liittyvät ja monialaiset toiminnot	195	16,2 %
Yhteensä	1 203	

Lähde: Serbiaa koskeva monivuotinen suuntaa-antava suunnitteluasiakirja, 2011–2013.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

07

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, hallinnoiko komissio vaikuttavalla tavalla liittymistä valmistelevaa tukea Serbialle. Perusteellisemman arvioinnin kohteena oli tuki keskeisellä pidetylle hallinnon alalle. Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavia kahta keskeistä kysymystä:

- a) Onko komissio hallinnoinut IPA-hankkeita vaikuttavalla tavalla?
- b) Onko komissio hallinnoinut hallintotuen yhteydessä antamaansa muuta kuin taloudellista tukea vaikuttavalla tavalla?

08

Toukokuun 2013 ja tammikuun 2014 välisenä aikana tehty tarkastustyö käsitti seuraavat osa-alueet:

- a) Tarkastettiin viisitoista IPA-hanketta; erityistä huomiota kiinnitettiin hankkeiden tuloksiin (ks. *liite I*)⁷. Tarkastus painottui hallintoon, joten otos sisälsi kahdeksan hallintohanketta. Lisäksi se sisälsi seitsemän hanketta muilta tuettavilta aloilta, joita ovat sosiaalinen kehitys, liikenne, energia, maaseudun kehittäminen ja yksityisen sektorin kehittäminen.

- b) Asiakirjojen perusteella arvioitiin toinen otos, johon oli poimittu kymmenen IPA-hanketta vuosilta 2010, 2011 ja 2012 koskevista ohjelmista (ks. *liite II*). Tarkoituksena oli arvioida, oliko hallinto ja korruption torjunta sisällytetty horisontaalisiksi aiheiksi hankkeisiin, joissa hyvä hallintotapa ei ollut ensisijainen tavoite.
- c) Arvioitiin IPA-ohjelman ohjelmatyöprosessi, hallintokysymyksiä koskevat vuoropuhelumekanismit ja menettelyt, joiden perusteella arvioidaan Serbian valmiutta hallinnoida hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää IPA-tuen osalta.
- d) Tehtiin 17.–28. kesäkuuta 2013 tarkastuskäynnit Euroopan unionin Belgradin edustustoon ja asiaankuuluviin Serbian vastuuministeriöihin, virastoihin⁸, alueellisten tai paikallisten viranomaisten luokse sekä julkisen sektorin yrityksiin. Paikan päällä tarkastettiin hankkeet Belgradissa, Horgosisa, Kragujevacissa, Kraljevossa, Leskovacissa, Nišissa, Novi Sadissa, Obrenovacissa, Prokupljassa, Suboticassa ja Užçessa.

- 7 Tarkastetut 15 IPA-hanketta oli poimittu vuosilta 2007, 2008 ja 2009 koskevista Serbiassa toteutetuista IPA-ohjelmista, koska kyseisissä hankkeissa oli määrä saada odotetut tulokset aikaan tarkastusajankohtaan (vuoden 2013 puoliväliin) mennessä. Tarkastus käsitti myös ainoan Serbiassa tähän mennessä toteutetun talousarviotukiohjelman, jota rahoitettiin vuotta 2009 koskevasta IPA-ohjelmasta 100 miljoonalla eurolla.
- 8 Erityisesti Euroopan yhdentymisestä vastaava yksikkö, korruption torjuntavirasto ja julkisista hankinnoista vastaava virasto.

Ensimmäinen osa – IPA-hankkeiden hallinnointi komissiossa

Rahoituspäätökset perustuvat asiaankuuluviin strategioihin

09

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ovatko strategia-asiakirjat yhdenmukaisia ja sisältyykö niihin selkeät painopisteet ja tulosindikaattorit ja ovatko komissio ja Serbian viranomaiset kehittäneet prosessin, jonka avulla IPA-rahoitukseen valitaan kaikkein tarkoituksenmukaisimmat hankkeet. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko kansalaisjärjestöjen osallistaminen hallinto-alan IPA-tukeen riittävä ja toimiko rahoittajien välinen koordinointi.

IPA-tuki perustuu yhdenmukaisiin strategia-asiakirjoihin

10

IPA-ohjelmatyön kehys on monimutkainen ja käsittää lukuisia asiakirjoja, joissa määritetään poliittiset päämäärät ja strategiset tavoitteet (ks. kohdat 13 ja 14 sekä **kaavio 3**). Asiakirjat ovat kuitenkin maan tarpeiden ja painopisteiden arvioinnin osalta yleisesti yhdenmukaisia. Serbiaa koskevat IPA-ohjelma-asiakirjat ovat yhdenmukaisia EU:n integraatiota koskevan kansallisen strategian kanssa sekä kansallisten tarvearviointien kanssa.

11

Serbian viranomaiset ovat kehittäneet yli 70 kansallista strategiaa ja toimintasuunnitelmaa, joissa käsitellään erilaisia poliittisia ja sosioekonomisia kysymyksiä, mutta ne eivät ole aina olleet laadultaan yhtäläisiä. Lisäksi suuri osa kansallisista strategioista ei kattanut kahta keskeistä hallinnon alaa:

- Serbian alueellinen hajauttaminen on poliittisesti arka aihe. Tämän vuoksi hajauttamisprosessi on pantu täytäntöön ilman kansalliset painopisteet ja niiden täytäntöönpanon aikataulun vahvistavaa strategista kehystä.
- Julkisen varainhoidon uudistuksen täytäntöönpanon koordinointiin ei ollut kattavaa strategiaa.

12

Heinäkuusta 2012 kevääseen 2014 vallassa ollut koalitiollahitus ponnisteli huomattavasti, jotta se voisi konsolidoida EU:hun liittymisen valmisteluja koskevan Serbian strategisen kehysten eli hyväksyä ensin joulukuussa 2012 toimintasuunnitelman, jossa otetaan huomioon komission edistymiskertomuksissa esitetyt havainnot, ja myöhemmin helmikuussa 2013 lainsäädännön mukauttamista EU:n säännöstöön koskevan kansallisen suunnitelman. Tällä välin komissio ja Euroopan yhdenytymisestä vastaava yksikkö toteuttivat myös toimenpiteitä, joiden avulla Serbian strategisesta kehyksestä tuli johdonmukaisempi. Ne mm. konsolidoivat lukuisia kansallisia strategioita vuosia 2011–2013 koskevassa tarvearviointiasiakirjassa. Kansallisista strategioista ja IPA:n päämääristä on tullut vuodesta 2012 alkaen yhä yhteneväisempiä alakohtaisen lähestymistavan ansiosta.

Strategia-asiakirjoissa esitettiin relevantit painopisteet, ja tavoitteiden ja tulosindikaattoreiden määrittely oli asteittain parantunut

13

Vuonna 2007⁹ valmisteltiin viimeisin Serbian kanssa tehty Eurooppa-kumppanuus. Se toimi uudistuksiin kannustavana toimintapoliittisena kehyksenä, ja sen ehdollisuuslauseke mahdollisti rahoitustuen¹⁰ keskeyttämisen. Siinä esitettiin laaja kirjo lyhyen ja keskipitkän aikavälin ensisijaisia tavoitteita, jotka kattoivat liittymiskriteerit ja EU:n standardien täytäntönnäpon valvonnan, mutta ensisijaisia tavoitteita ei priorisoitu sen mukaisesti, miten tärkeitä ne olivat Serbian EU:hun liittymisen tai EU:n rahoituksen saamisen kannalta.

14

Monivuotisissa suuntaa-antavissa suunnitteluasiakirjoissa, Serbian tarvearviointiasiakirjassa ja myöhemmin laadituissa ohjelman suunnitteluasiakirjoissa määritettiin tavoitteet ja tulosindikaattorit, mutta ne olivat usein liian laajoja. Tämä vaikeutti objektiivista¹¹ edistymisen arviointia tukitoimenpideoilla. Vasta perustetut alakohtaiset seurannan alakomiteat (ks. kohta 58) vahvistivat ongelman vakavuuden. Esimerkiksi sekä oikeusvaltiotalan että julkishallintoalan alakohtaiset seurannan alakomiteat raportoivat marraskuussa 2012, että edistymistä oli huonosti määriteltyjen indikaattoreiden vuoksi yleisesti ottaen mahdotonta mitata; ne suosittivat, että indikaattorit määritetään paremmin tulevana ohjelmakausina¹².

15

Asteittainen siirtyminen alakohtaiseen lähestymistapaan toi mukanaan muutoksia vuosia 2012 ja 2013 koskevien ohjelmatyöprosessien aikana. Alakohtaiset työryhmät päättivät, että uusimpaan Serbian tarvearviointiasiakirjaan liittyvät RACER-indikaattorit¹³, perusvaatimukset ja vuoteen 2020 saakka ulottuvat tavoitteet sisällytetään vuoden 2013 alakohtaisiin ja hankeselvityksiin¹⁴.

Komissio on yhdessä Serbian viranomaisten kanssa asteittain parantanut menettelyä, jotta valituksi tulevat relevantit hankkeet

16

Ohjelmakauden 2007–2013 ensimmäisessä osassa Euroopan yhdentymisestä vastaava yksikkö, EU:n edustusto ja komission keskusyksikkö eivät estäneet valitsemasta hankkeita, joita ei ollut kehitetty riittävän pitkälle tai jotka olivat ongelmallisia.

- 9 Neuvoston päätös 2008/213/EY, tehty 18 päivänä helmikuuta 2008, Serbian, mukaan luettuna Kosovo siten kuin 10 päivänä kesäkuuta 1999 annetussa Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1244 on määritelty, Eurooppa-kumppanuuden periaatteista, ensisijaisista tavoitteista ja ehdoista sekä päätöksen 2006/56/EY kumoamisesta (EUVL L 80, 19.3.2008, s. 46).
- 10 Tuen ehtona on Kööpenhaminan arviointiperusteiden täyttymisessä edistyminen ja itse Eurooppa-kumppanuuksien ensisijaisten tavoitteiden saavuttaminen (neuvoston päätös 2008/213/EY, liite 1, 5 kohta).
- 11 Maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevan vuosien 2007–2011 IPA-tuen arvioinnin yhteydessä todettiin, että odotetun tuloksellisuuden ja vaikutuksen mittausta oli yhä puutteellinen, koska ohjelma-asiakirjoihin sisältyvät indikaattorit eivät olleet asianmukaisia eivätkä mitattavissa – AESA-konsortion laatima arviointikertomus, tammikuu 2013.
- 12 Oikeusvaltiotalan alakohtaisen seurannan alakomitean 15.11.2012 pitämän kokouksen pöytäkirja ja julkishallinnon uudistusta koskevan alakohtaisen seurannan alakomitean 16.11.2012 pitämän kokouksen pöytäkirja.
- 13 RACER: *Relevant* – indikaattorit liittyvät läheisesti tukitoimenpiteen tavoitteisiin; *Accepted* – ovat kaikkien sidosryhmien hyväksymiä; *Credible* – maallikoiden kannalta uskottavia ja helposti tulkittavissa; *Easy* – helposti seurattavissa – esim. tietojen keruu on mahdollista edullisin kustannuksin; *Robust* – vaikeasti manipuloitavissa.
- 14 Alakohtaiset ja hankeselvitykset ovat vakioituja asiakirjoja, jotka IPA-edunsaajamaa toimittaa komissiolle kunakin vuonna komission ja edunsaajamaan käymien keskustelujen jälkeen. Selvityksissä on esitettävä selkeästi alakohtaisesti tai hankkeen tasolla toimintalinjat, tavoitteet, suunnitellut tukitoimenpiteet, odotetut tulokset ja niihin liittyvät objektiivisesti todennettavissa olevat indikaattorit ja

Kyseisiä hankkeita ei olisi pitänyt valita tai ne olisi täytynyt pitää varalla myöhempää vuotuista ohjelmaa¹⁵ varten. Komission seurantatyön avulla ohjelmatyössä havaittiin mm. seuraavia ongelmia: kansallisen viranomaisen tuki puuttui; toimielinten välinen koordinointi puuttui; hankesuunnittelu oli heikkoa; toimeksianto oli määrittely huonosti; rahoitusratkaisut eivät olleet kestäviä eikä edellisistä hankkeista saatua kokemusta hyödynnetty riittävästi.

17

Valintaprosessissa ei käytetty perusteina hankkeiden osarahoituksen tasoa eikä IPA-rahoituksen ennakoitua vipuvaikutusta. Euroopan komissio ei ollut vuoteen 2012 mennessä antanut suuntaviivoja IPA:n ohella annetusta rinnakkaisesta osarahoituksesta. Serbia sitoutui osarahoittamaan 289 miljoonalla eurolla vuosien 2007–2012 IPA-ohjelmia. Osuus vastaa 24:ää prosenttia kansallisen ja EU:n IPA-rahoituksen yhteismäärästä¹⁶. Oli kuitenkin vaikea seurata, oliko kansallinen osarahoitus-sitoumus täytetty, eikä ollut annettu ohjeita siitä, miten pitäisi toimia, kun kyseiset sitoumukset eivät täyty.

18

Sekä EU:n edustusto että Serbian viranomaiset pyrkivät toden teolla ratkaisemaan yksilöidyt ongelmat ja ottamaan ne huomioon seuraavilla ohjelmatyökierroksilla. Lisäksi komissio ja Euroopan yhdentymisestä vastaava yksikkö paransivat valintaprosessia vuosia 2012 ja 2013 koskevien ohjelmien osalta seuraavasti:

- a) hankkeen kehittyneisyydelle asetettiin tiukemmat vaatimukset
- b) komissio sopi Serbian viranomaisten kanssa vuonna 2012 rinnakkaista osarahoitusta koskevista suuntaviivoista.

Kansalaisjärjestöjen osallisuus hallintoalan IPA-rahoitukseen kasvoi

19

Euroopan laajentumisstrategiassa painotetaan kansalaisjärjestöjen vahvistamista ja niiden osallistumista toimintalinjojen kehittämiseen. Serbian osalta hyväksyttiin vuosia 2007–2010 koskevilla IPA-ohjelmissä neljä kansalaisyhteiskuntaa tukevaa hanketta. Rahoituksen kokonaismäärä oli 9 miljoonaa euroa.

20

Kansalaisjärjestöjen asema ja niiden ja hallituksen välinen yhteistyö ovat vuodesta 2007 lähtien parantuneet huomattavasti. Kansalaisjärjestöt toimivat nykyään Serbiassa erittäin aktiivisesti hallinnon ja korruption torjunnan¹⁷ aloilla. Kansalaisjärjestöjä on yleisesti ottaen voinut kuulla IPA-ohjelmatyöstä vuodesta 2010 alkaen, mutta tarkastuksen ajankohtana kuulemismekanismia ei vielä käytetty laajalti.

suunnitellut täytäntöönpanosäännöt ja välitavoitteet.

- 15 Toukokuun 2009 ja toukokuun 2013 välisenä aikana EU:n edustusto piti kuukausittain keskimäärin neljätoista IPA-hanketta ongelmallisina.
- 16 Serbiassa toteutettavia vuotuisia IPA-ohjelmia koskevien tietojen perusteella. Korkea osarahoitustaso saavutettiin lähinnä sen ansiosta, että vuonna 2011 Serbian viranomaiset sitoutuivat osoittamaan 122 miljoonaa euroa kuntatason ympäristöavustuksia ja -lainoja käsittävään investointiohjelmaan ympäristö-, ilmastonmuutos- ja energia-aloilla.
- 17 Ks. esimerkiksi **laatikossa 8** esitetyt tulokset hankkeesta nro 15 "Kansalaisjärjestöjen kanssa käytävä vuoropuhelu"

Toimien koordinointi muiden rahoittajien kanssa oli ainoastaan osittain vaikuttavaa mutta paranemaan päin

21

Alkuvaiheessa IPA-hankkeiden koordinointi muiden rahoittajien kanssa ei ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kovinkaan kurinalaista. Koordinoinnilla olisi varmistettu täydentävyys ja vältetty päällekkäisyydet etenkin oikeusvaltioalalla (ks. **laatikko 1**).

Laatikko 1

Esimerkkejä oikeusvaltioalan koordinoinnin puutteesta

Hanke 3 "Oikeusjärjestelmä" on hyvä esimerkki heikosta koordinoinnista aina suunnittelusta täytäntöönpanoon asti. EU:n rahoittama asianhallintajärjestelmä toimi rinnakkain USAIDin rahoittaman järjestelmän kanssa. Koordinoinnin ja paikallisen osallisuuden puutteesta on osoituksena oikeusvaltioalan tietoteknisten kysymysten kohdalla se, että suuret tietotekniikan alan IPA-investoinnit on toteutettu ilman kunnollista tietoteknistä strategiaa.

22

Alakohtaisen lähestymistavan soveltamisesta lähtien IPA-dokumentaatiosta käy kuitenkin ilmi, että rahoittajien toimien koordinointi on parantunut ja muuttunut aiempaa järjestelmällisemmäksi. Alakohtaiset työryhmät kuulevat nykyään rahoittajia säännöllisesti ja komissio tukeutuu Serbian kanssa käytävässä vuoropuhelussa laaja-alaisesti siihen, että mm. seuraavat kansainväliset järjestöt osallistuvat toimintaan omilla asiantuntija-aloillaan: Maailmanpankki (julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevat arviointikertomukset), Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (SIGMA-arvioinnit), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Euroopan neuvosto ja Yhdistyneiden kansakuntien järjestöt¹⁸.

Komissio on alkanut korjata täytäntöönpanoviipeisiin johtaneita hankesuunnittelun puutteita

23

Tilintarkastustuomioistuin tutki, pyrittiinkö tarkastetuilla 15 hankkeella (ks. **liite I**) täsmällisiin tavoitteisiin, perustuivatko hankkeet tarvearviointeihin ja käsittikö hankesuunnittelu asiaankuuluvat ehdot. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, pantiinko hankkeet täytäntöön suunnitellussa aikataulussa ja oliko hankeseuranta kunnollista ja toteutettiin tarvittaessa korjaavia toimia.

18 Komission ja kansainvälisten järjestöjen kumppanuus ei rajoitu vuoropuhelussa käytettävän tiedon tuottamiseen. Suuressa osassa IPA-hankkeista kyseiset järjestöt osallistuvat hankkeiden varsinaiseen täytäntöönpanoon mm. seuraavasti: Maailmanpankin kanssa toteutettiin hanke "Liikennekäytävä X" (2010), Euroopan neuvoston kanssa hanke "Hyvä paikallishallinto" (2007) ja "Rahanpesua" torjuva hanke (2010), YK:n hankeyksikön kanssa hanke "Sairaalan tietojärjestelmä" (2008), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön kanssa hanke "Tuki kansalaisyhteiskunnalle" (2010) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa hanke "Tuki pk-yritysten kehittämiseen" (2012).

Komissio ei aluksi kiinnittänyt hankkeiden ja sopimusten suunnittelussa riittävästi huomiota hanketavoitteiden täsmälliseen määrittelyyn, tarvearviointiin eikä aiemmista hankkeista saatuun kokemukseen

24

Kaikki tutkitut hankkeet olivat IPA-strategia-asiakirjoissa vahvistettujen ensisijaisten tavoitteiden mukaisia, mutta noin puolet niistä pyrki tavoitteisiin, jotka olivat liian epämääräisiä tai epärealistisia (ks. **laatikko 2**). Samaan aikaan komissio oli joustava mukauttaessaan tavoiteluetteloa ja odotettuja suoritteita siinä tapauksessa, että niiden toteuttaminen hankeluonnoksesta tosiasiallisiksi tuotoksiksi vaati pitkän ajan¹⁹ (jopa neljä tai viisi vuotta). Joustavuus korjasi suurelta osin – vaikkakaan ei kokonaan – alkuperäisten epämääräisten tai epärealististen hanketavoitteiden kielteistä vaikutusta.

25

Jotkin tarkastetuista hankkeista oli suunniteltu ja pantu täytäntöön ilman tarkkaa tarvearviointia, mikä joissakin tapauksissa johti tehottomaan IPA-varojen jakoon (ks. **laatikko 3**). Komissio alkoi vuonna 2012 ottaa käyttöön toimenpiteitä, joissa tarvearviointia painotettiin enemmän tukitoimenpiteiden suunnitteluvaiheessa, kuten on osoitettu vuoden 2012 IPA-hankeselvityksiä ja alakohtaisia selvityksiä koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa.

19 Pitkä täytäntöönpano-aika pantiin myös merkille talousarvion valvontavaliokunnan mietintöluonnoksessa Euroopan unionin liittymistä valmistelevalta rahoituksesta, viitenro: 2011/2033(INI), 20.6.2013, 11 kohta, s. 25.

Laatikko 2

Esimerkkejä epämääräisistä tai epärealistisista hanketavoitteista

Lähtötasosta ei annettu tietoja, joten oli vaikea arvioida, missä määrin saavutettiin mm. seuraavat hanketavoitteet: "terveysministeriön aseman vahvistaminen" hankkeessa 10 "Kiireellinen sairaanhoito" tai "liittymisprosessin tehostaminen edistämällä ja lisäämällä keskinäistä tietoisuutta ja käsitystä Serbian EU:n integroimisprosessista" hankkeessa 15 "Serbian ja EU:n kansalaisjärjestöjen välinen vuoropuhelu".

Hankkeeseen 7 "Julkisten hankintojen virasto" sisältyi sähköisen hankinnan osa-alue, joka sittemmin osoittautui epärealistiseksi.

Laatikko 3

Esimerkkejä puutteellisesta tarvearvioinnista

Hankkeen 14 "Maaseudun kehittäminen" yhteydessä toimitetusta tietoteknisistä laitteista käytössä oli vain 40 prosenttia, ja osa laitteista oli tarkastusajankohtana edelleen maksajaviraston varastossa.

26

Tarkastettujen hankkeiden suunnittelussa hyödynnettiin vähän aiempien hankkeiden toteuttamisesta saatuja kokemuksia. Hankkeesta saatua kokemusta koskevat osiot olivat hankeselvityksissä pikemminkin vain muodollisuus. Yhdessäkään tarkastetussa hankeselvityksessä ei myöskään mainittu muissa edunsaajamaissa toteutetuista samantyyppisistä hankkeista saatuja kokemuksia. Hankkeista saatuihin kokemuksiin perustuvissa komission mekanismeissa itse asiassa luotettiin pääasiallisesti makrotason arvioinneissa tehtyihin havaintoihin, jotka oli joskus tehty vuosia itse tapahtuman jälkeen. Täten ne eivät soveltuneet oikea-aikaiseen reagointiin hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Hankkeiden käynnistämisen ehdoissa ja tukitoimenpiteiden jaksottamisessa esiintyneitä puutteita lievennettiin asteittain

27

Ehtoihin ja jaksottamiseen ei kiinnitetty ohjelman suunnittelussa riittävästi huomiota, mikä usein vaaransi IPA-hankkeiden sujuvan ja oikea-aikaisen täytäntönnäpön (ks. *laatikko 4*).

28

Komissio tarkistaa yleensä, onko olemassa kansallista lainsäädäntöä, jonka avulla varmistetaan, että tukitoimenpide on vaikuttava. Kahdessa tarkastetuista hankkeista oli kuitenkin osa-alueita, jotka eivät olleet riittävässä määrin Serbian nykyisen tai tulevan lainsäädännön mukaisia. Täten ne olivat hyödyttömiä (ks. *laatikko 5*).

29

Toimituksia ja valmiuksien kehittämistä koskeviin täydentäviin sopimukseen perustuvissa hankkeissa ehtona ei ollut perusteellinen valmisteleminen markkina-analyysi etenkin, kun kyseessä oli joko erityisvälineistö tai arkaluonteinen välineistö. Esimerkkinä voidaan todeta, että hankkeessa 1 "Poliisivoimien uudistaminen" ei pyydetty tekemään markkinatutkimusta. Tämä toimitusso- pimuksen puute heikensi oleellisella tavalla täydentävän kumppanusso- pimuksen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Esimerkkejä hankkeiden ehtojen ja jaksotuksen puutteista

Hankkeen 9 "Alueellinen kehitys" kahden palvelusopimuksen jaksotuksessa ilmeni puutteita. Alueelliset kehitysstrategiat laadittiin ennen alueellisen kehityksen kansallista suunnitelmaa ja täten niitä oli sittemmin vastaavasti muutettava.

Hankkeessa 12 "Žeželj-silta" tarvittavien rakennuslupien saaminen ei ollut ehto vaan osa hanketoimintaa. Tämä osoittautui ongelmaksi, koska rakennuslupien saaminen on Serbiassa pitkäaikainen prosessi. Hanke käynnistyi itse asiassa maaliskuussa 2011, mutta toimeksisaajat saivat välttämättömät luvat vasta huhtikuussa 2012, joten hanke viivästyi.

Esimerkkejä oikeudellisista epä johdonmukaisuuksista

Yhdestä hankkeen 1 "Poliisivoimien uudistaminen" osa-alueesta oli luovuttava, koska edunsaaja väitti, että poliisien lahjomattomuuden testaus ei ole Serbian lain mukaan sallittua.

Hankkeessa 10 "Kiireellinen sairaanhoito" julkisesti näkyville ja käyttöön asetettaviksi tilattuja defibrillaattoreita ei ole käytetty lähes lainkaan, koska Serbian lain mukaan defibrillaattoreita voi käyttää vain terveydenhuoltohenkilöstö.

30

Samaan aikaan ehdot olivat vankat ja niitä sovellettiin tiukasti ehdotuspyynnöissä esim. hankkeessa 15 "Serbian ja EU:n kansalaisjärjestöjen välillä käytävä vuoropuhelu", jossa etuna oli se, että kansalaisjärjestöt ja niiden hankekumppanit olivat varsin sitoutuneita hankkeeseen.

31

Vuosia 2007 ja 2008 koskeviin IPA-ohjelma-asiakirjoihin verrattuna ehdollisuus on ollut korostetusti esillä vuoden 2012 jälkeisissä ohjelma-asiakirjoissa. Hanke-ehdotuksia on lykätty puuttuvien lupien²⁰ vuoksi tai niiden laajuutta on supistettu, koska vaadittu toteutettavuustutkimus puuttui.

Tarkastettujen hankkeiden täytäntöönpano viivästyi, mutta komissio arvioi IPA-rahoituksen vastaanottokyvyn yleisesti hyväksi

32

Kaikkien tarkastettujen hankkeiden täytäntöönpanoa häitäsivät viipeet, jotka joskus olivat merkittäviä. Tämä saattaa olla merkki siitä, että joidenkin Serbian hankekumppaneiden valmiudet panna tukitoimenpide täytäntöön on yliarvioitu. Rahoituksen vastaanottokyvyssä oli usein pullonkauloja laajoissa infrastruktuurihankkeissa, kuten hankkeessa 12 "Žeželj-silta" (ks. kohta 43). IPA-rahoituksen parempi vastaanottokyky näkyi ehdotuspyyntöjen parempana onnistumisena. Erityisenä esimerkkinä voidaan mainita hankkeen 5 "Kuntien tukiohjelma" avustusjärjestelmä. Sitä varten ehdotettiin yli 200:ta hanketta, joista 67 rahoitettiin ja joiden hanketoiminta saatiin useimmiten toteutettua suunnitellussa aikataulussa.

20 Esim. monivälinekuljetushanke, jota on lykätty useina ohjelmavuosina vuotta 2011 koskevasta IPA:sta alkaen, koska luvat puuttuvat.

33

Tarkastetussa otoksessa hankkeita viivästyi ja sopimuksia jatkettiin ilman lisäkustannuksia. EU:n edustusto raportoi kuitenkin samanaikaisesti, että koko 2007–2013 ohjelmakaudella sopimukseteko- ja maksatusaste oli korkea, mikä antaa ymmärtää, että rahoituksen vastaanottokyky oli kansallisella tasolla aika korkea koko IPA-järjestelmän osalta.

IPA-tukitoimenpiteisiin kohdistettiin seurantaa sopimustasolla, mutta ei hanketasolla

34

IPA-tukitoimenpiteisiin ei kohdistettu järjestelmällistä seurantaa hanketasolla. Ohjauskomiteat, joita harhaanjohtavasti kutsuttiin ”hankkeen ohjauskomiteoiksi”, vastasivat kuitenkin ainoastaan tietyistä sopimuksista eivätkä koko hankkeesta.

35

EU:n edustuston paikalla tekemiä tarkastuksia koskeva käytäntö vaihteli alussa, mutta EU:n edustusto paransi kokonaistilannetta vuonna 2011 ottamalla käyttöön sisäistä seurantaa koskevan virallisen mekanismin. Vuonna 2009 aloitettu tulosperusteinen seuranta on valmiuksien kehittämistä koskevissa hankkeissa nykyään yleisimmin käytetty ulkoisen seurannan mekanismi. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että tarkastetuista hankkeista laadituissa tulosperusteista seurantaa koskevissa kertomuksissa esitettiin yleensä riittävät tiedot hankkeiden edistymisestä.

36

Hankkeissa, joissa oli rinnakkain sekä kansallinen osa-alue että IPA-osa-alue, kuten hankkeessa 6 ”Tullille annettava tuki”, kumpaakin osa-aluetta hallinnoitiin erikseen ilman Serbian viranomaisen ja EU:n edustuston välistä virallista tiedonkulkua. Kansallisiin osa-alueisiin sovellettavat aikarajoitteet eivät myöskään olleet yhtä vaativia kuin IPA-osa-alueisiin sovellettavat aikarajoitteet. Vuonna 2012 rinnakkaisesta osarahoituksesta Serbian viranomaisten kanssa tehty sopimus on mahdollistanut sen, että komissio on voinut tehostaa toimiaan korjatakseen kyseisen koordinoitiputteen (ks. kohdat 17 ja 18).

Komission korjaavat toimet jäivät melko vaatimattomiksi

37

Komissio toteutti tarvittaessa korjaavia toimia täytäntöönpanoprosessin aikana, mutta ei puuttunut viipeitä aiheuttaviin vaikeuksiin (ks. kohta 16). Korjaavissa toimissa oli lähinnä kyse siitä, että sopimusten kestoja pidennettiin joustavasti ilman lisäkustannuksia tai muuttamatta sopimuksen kattamia toimintoja. Jos hankkeen toteuttaminen estettiin, koska Serbian viranomaisten sitoutuminen ei ollut riittävää, IPA-rahoitetut resurssit kohdennettiin uudestaan muihin uusiin toimintoihin. Komissio ei harkinnut reagoivansa voimakkaammin. Voimakkaampia reaktiotapoja olisivat olleet esim. täytäntöönpanon lykkääminen, kunnes ongelmat olisi ratkaistu, tai jopa hankkeen peruuttaminen.

38

Hankesuunnitteluun sisältyvät ehdot eivät yleensä olleet niin rajoittavia, että ne olisivat automaattisesti johtaneet korjaaviin toimiin (ks. kohdat 27–29)²¹. Samanaikaisesti EU:n lähetystö puuttui merkittäviin edunsaajapuolella ilmenneisiin ongelmiin ja ratkaisi niitä. Ongelmat saattaisivat vaarantaa tarjous-, sopimukseteko- ja täytäntöönpanoprosessit. Ongelmia, joita ei voitu ratkaista EU:n edustuston tasolla, vietiin eteenpäin ohjauskomiteoihin ja viime kädessä IPA:n yhteiseen seurantakomiteaan.

IPA-hankkeissa saatiin suunnitellut tuotokset yleensä aikaan, mutta tuotoksia pidemmälle menevät tulokset eivät kenties ole kestäviä

39

Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko suunnitellut tuotokset ja muut tulokset saatu aikaan ja oliko tarjous- ja hankintamenettelyt toteutettu asianmukaisesti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko todennäköistä, että hanketuotokset ja muut tulokset olisivat edelleen kestäviä IPA-rahoituksen päätyttyä.

40

Hanketuotoksia ja muita tuloksia koskevia tilintarkastustuomioistuimen havaintoja käsitellään yksityiskohtaisesti **taulukossa 2** hallintohankkeiden osalta ja **taulukossa 3** muiden hankkeiden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa otettiin huomioon saatavilla olevissa tulosperusteista seuranta koskevista kertomuksista ja arvioinneissa²² esitetyt relevantit päätelmät.

IPA-hankkeilla saatiin aikaan suurin osa suunnitelluista tuotoksista ja tuotoksia pidemmälle menevistä tuloksista

41

Tarkastetuilla hankkeilla, jotka oli saatu päätökseen tarkastusajankohtaan mennessä, saatiin järjestelmällisistä viipeistä huolimatta aikaan suurin osa alun perin suunnitelluista tai hankkeen täytäntöönpanon aikana muutetuista tuotoksista. Tuotosten aikaansaaminen oli itse asiassa ehtona sille, että komissio suorittaa loppumaksut. Tämä selittää sen, miksi tapauksia, joissa kaikkia tuotoksia ei ollut saatu aikaan hankkeen päättämiseen mennessä, esiintyi vain erittäin vähän (ks. **laatikot 7, 9 ja 10**). Jotkin tarkastushavainnoista toivat kuitenkin esiin kysymyksen siitä, miten hyödyllisiä tietyt, usein suhteellisen vähäiset hanketuotokset olivat keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä (ks. kohta 48).

42

Hankkeiden tulokset olivat yleensä hyviä ja menivät jopa tuotoksia pidemmälle, mikä edisti IPA-tuen päämäärien saavuttamista. Tarkastetut kahdeksan hallintohanketta autoitoivat yleisesti ottaen lisäämään edunsaajainstituutioiden valmiuksia ja/tai parantamaan kansallista säädöskehystä (ks. **laatikko 6**). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi olennaisia puutteita tuloksissa neljässä hallintohankkeessa (ks. **laatikko 7**).

- 21 Asia vahvistettiin arvioinnissa "Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia (covering the 2007-11 period)", luonnos, toukokuu 2013. Arvioinnissa todetaan seuraavaa: Suunnittelu on aina huonoa, jos hanke alkaa olosuhteissa, joissa hanketoimintoja ei vielä voida toteuttaa asianmukaisesti (s. 24). Ehdollisuus olisi otettava käyttöön, ja seuraamuksena voisi olla hankkeen täytäntöönpanon keskeyttäminen (s. 59).
- 22 *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia*, Ecorys, elokuu 2013. Ks. myös alaviitteissä 22, 24, 28 ja 30 mainitut arvioinnit.

Laatikko 6

Esimerkkejä hallintohankkeiden konkreettisista tuloksista

Hankkeessa 2 "Korruption torjunta" tuettiin onnistuneesti korruption torjuntaviraston hallinnollisten valmiuksien vahvistamista erityisesti tietoteknisten ratkaisujen avulla. Sillä myös parannettiin korruption torjunnan oikeudellista ja institutionaalista kehystä edistämällä korruption torjuntaa koskevan strategian ja toimintasuunnitelman tarkistuksen laadintaa.

Hankkeella 5 "Kuntien tukiohjelma" edistettiin paikallishallintojen valmiuksien tehostamista ja parannettiin kansalaisille tarkoitettujen palvelujen laatua. Tästä saatiin vahvistus tilintarkastustuomioistuimen paikalla toimittamissa tarkastuksissa Kraljevossa (paikkatietojärjestelmä) ja Nišissä (puhelinpalvelu ja rakennuslupavirasto). Hanke myös auttoi parantamaan kuntien ja niiden alueilla toimivien yleispalveluyritysten välistä viestintää ja yhteistyötä.

Laatikko 7

Esimerkkejä hallintohankkeiden sekalaisista tuloksista

Hankkeen 5 "Kuntien tukiohjelma" yhteydessä kuntaobligaatioaloitetta tukevasta moduulista saadut tulokset olivat vähäisiä. Kuntaliitto edisti kuntaobligaatioita vaihtoehtona perinteisille pankkilainoille, mutta joutui kohtaamaan pankkien suunnalta vastustusta ja kuntien taholta muutosvastarintaa. Kuntaobligaatioiden määrä oli äärimmäisen vähäinen. Vuoden 2013 puolivälissä kuntaobligaatioita oli laskenut liikkeelle ainoastaan kaksi kaupunkia: Novi Sadin kaupunki 35 miljoonan euron arvosta ja Pančevon kaupunki miljoonan euron arvosta. IPA-rahoitetut jälkimarkkinat eivät olleet koskaan alkaneet toimia, koska obligaatioita oli laskettu liikkeelle niin vähän.

Hankkeella 8 "Julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta" onnistuttiin perustamaan yhdenmukaistamisen keskusyksikkö valtionvarainministeriöön, mutta tarkastuksen ajankohtana yksikkö käytti kaikki resurssinsa koulutustoimintaan eikä vielä hoitanut muita perinteisiä yhdenmukaistamisen keskusyksikön vastuualueita, kuten kehittänyt sisäisen tarkastuksen strategioita ja standardeja. Yksikkö ei etenkin ollut vielä tukenut talousjohtajia ja sisäisiä tarkastajia riskienarvioinnissa ja petosriskin hallinnoinnissa. Sisäisen tarkastuksen yksiköt olivat suunnitelman mukaisesti virallisesti olemassa, mutta niillä oli henkilöstöongelmia. Hankkeen avulla onnistuttiin kuitenkin kehittämään järjestelmä sisäisten tarkastajien sertifiointia varten.

Laatikko 8

Esimerkkejä muiden kuin hallintoalan IPA-hankkeiden hyvistä tuloksista

Hankkeen 13 "Serbian sähkövoima" IPA-rahoitetuilla osa-alueilla saavutettiin tavoitellut tulokset hankintavalmiuksien kehittämisen osalta ja EU:n säännösten mukaisten saastumisen torjuntajärjestelmien asentamisen osalta.

Hankkeeseen 15 "Serbian ja EU:n kansalaisjärjestöjen välillä käytävä vuoropuhelu" sisältyi korruption torjunta-avustuksia kansalaisjärjestöille. Avustusten avulla saavutettiin mm. seuraavat kestävät tulokset: käytännön menetelmiä korruption torjuntaan terveydenhoitoalalla ja julkista hankintaa koskeviin menettelyihin kohdistuva kansalaisten seuranta sekä kansallista integriteettijärjestelmää koskeva kyselytutkimus.

43

Hallintohankkeiden lisäksi tarkastettiin seitsemän muuta hanketta, joista neljässä oli saavutettu tai oltiin suurelta osin saavuttamassa tuotoksia pidemmälle menevät suunnitellut tulokset (ks. **laatikko 8**) ja kaksi arvioitiin osittain vaikuttaviksi (ks. **laatikko 9**). Seitsemäs hanke eli hanke 12 "Žeželj-silta" oli tarkastuksen aikaan kesken ja hankkeen toteutuksen odotettiin viivästyvän 18 kuukaudella. Suuret infrastruktuurihankkeet mainitaan usein kun luetellaan pullonkauloja. Toistuvana ongelmana on se, että edistyminen hidastuu eikä hankkeita toteuteta määräaikoihin mennessä²³. EU oli aiemmin rahoittanut kaksi muuta Žeželj-sillan uudelleenrakentamista tukevaa hanketta: CARDS 2004 -hankkeella²⁴ rahoitettiin yksityiskohtainen rakennemäärittely ja IPA 2008 -hankkeella uudelleenrakentamisen valvonta. Huomattavasta EU:n rahoituksesta ja teknisestä avusta huolimatta Serbian viranomaiset suunnittelevat ja toteuttavat investointihankkeet puutteellisesti. Rakennuslupien saatavuus on edelleen vakava ongelma, johon komissio puuttuu asteittain IPA-ohjelmatyössä (ks. kohta 31).

23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector*, Maxima Consulting, viite SWE14/OC01-18, 2014, s. 80.

24 Kaudella 2000–2006 Serbiaa tukevat ohjelmat rahoitettiin pääasiallisesti seuraavan CARDS-asetuksen perusteella: neuvoston asetus (EY) N:o 2666/2000, annettu 5 päivänä joulukuuta 2000, Albanialle, Bosnia ja Hertsegovinalle, Kroatialle, Jugoslavian liittotasavallalle ja entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle annettavasta avusta ja asetuksen (EY) N:o 1628/96 kumoamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 3906/89 ja (ETY) N:o 1360/90 sekä päätösten 97/256/EY ja 1999/311/EY muuttamisesta (EYVL L 306, 7.12.2000, s. 1) CARDSilla tarkoitetaan yhteisön avustusohjelmaa jälleenrakennusta, kehitystä ja vakautusta varten.

Esimerkkejä osittain vaikuttavista muun kuin hallintoalan IPA-hankkeista

Hankkeella 11 "Yksityisen sektorin kilpailukyky" saavutettiin instituutioiden vahvistamisen osalta tavoitellut tulokset osittain; viranomaistasolla klusteristrategia on määriteltävä uudelleen ja on tarpeen kehittää vaikuttavia tukitoimenpiteitä paikallisten tuotantoketjujen kehittämiseksi. Myös kansainvälistymisen osalta havaittiin, että tavoitteet olivat täyttyneet osittain; kahdeksasta tavoitteesta saavutettiin viisi.

Hanke 14 "Maaseudun kehittäminen" oli myös osittain vaikuttava. Maksajavirasto ja hallintoviranomainen on perustettu, mutta niiden akkreditointia on lykätty (1,5 vuodella tarkastuksen aikaan) hankkeesta riippumattomista syistä. Maksajavirasto ei pystynyt toteuttamaan suunniteltuja hanketoimintoja, varsinkaan koulutusta. Myös toisella hankeosa-alueella (Leader) tulokset saavutettiin osittain. Suunnitellut paikalliset rakenteet onnistuttiin luomaan, mutta hankkeen avulla ei pystytty kouluttamaan riittävästi henkilöstöä.

Tarjous- ja hankintamenettelyt olivat yleisesti ottaen vaikuttavia

44

Tarjous- ja hankintamenettelyt havaittiin yleisesti ottaen riittäviksi siinä suhteessa, että niillä varmistetaan odotettujen tuotosten²⁵ oikea-aikainen tuottaminen. Neljässä tarkastetussa hankkeessa esiintyi kuitenkin vakavia ongelmia joko koko tai osittaisen välineistön hankinnassa, erityisesti kun kyseessä oli erityisvälineistö tai arkaluonteinen välineistö (ks. **laatikko 10**).

45

Komissio ei vaatinut minkäänlaista yhteenvedokertomusta epäonnistuneista tarjouskilpailuista koskevasta seurannasta eikä se analysoinut syitä, joiden vuoksi jotkin tarjoukset hylättiin jopa toistamiseen. Ei ole saatu näyttöä siitä, että vuotta 2008 koskevassa IPA-ohjelmaoppaassa erityisvälineistöä annettuja määräyksiä olisi noudatettu²⁶.

IPA-hankkeiden kestävyysnäkökymät eivät olleet täysin tyydyttävät

46

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdessa kolmasosassa tarkastetuista hankkeista ongelmia tiettyjen yksittäisten tuotosten ja muiden tulosten kestävydessä. Hankittujen tavaroiden tuomien etujen kestävyteen kohdistui riskejä etenkin, kun ratkaisevat päätökset puuttuivat tai kun edunsaajalla ei ollut riittävästi talousarviovaroja ja se oli riippuvainen rahoittajasta (ks. **laatikko 11**). Hallintohankkeiden kestävyys oli erityisen uhattuna henkilöstöongelmien vuoksi. Tilanetta vaikeuttivat Serbian hallituksen globaalien kriisien johdosta toteuttamat säästötoimet (ks. **laatikko 12**).

- 25 EU:n edustusto alkoi huolehtia keskitetyn hallintomallin mukaisesti hankintamenettelyistä, joten hankkeiden perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä Serbian viranomaisten hankinnan alan hallinnollisista valmiuksista.
- 26 Investointihankkeissa tai niissä hankeosioissa, jotka koskevat erityisvälineistöä tai joihin sidottu rahoituksen määrä on huomattava, hankeselvityksen lopullinen hyväksyntä edellyttää, että ennalta on esitetty riittävä markkinatutkimus. Kansallisen IPA-koordinaattorin on perusteltava Euroopan komissiolle kirjallisesti kaikki tarvittavat poikkeukset tästä säännöstä (IPA-ohjelmaopas, osa 7.2).

Esimerkkejä tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyjen ongelmista

Hankkeessa 1 "Poliisivoimien uudistaminen" peitetoimina suoritettavaan tarkkailuun tarvittavaa välineistöä koskevassa tarjouskilpailussa aika loppui kesken ja osoitetut sidotut varat vapautettiin lopulta. Edunsaajan sitoumuksesta on heikentänyt se, että välineistöä ei saatu hankittua. Tämä haittaa edelleen sisäisen valvonnan osaston valmiuksia torjua vaikuttavalla tavalla korruptiota poliisivoimissa, mikä oli hankkeen päätavoite.

Hankkeessa 6 "Tullille annettava tuki" IPA-rahoitettu tarvike-erä 2 (vaatetus) jätettiin lopulta tarjouskilpailun ulkopuolelle, koska EU:n alkuperäsääntöjen noudattamisessa ilmeni vaikeuksia. Hankerahoitus tuli suoraan Serbialta.

Esimerkkejä kestävyyskannalta kohdistuvista riskeistä

Hankkeen 3 ”Oikeusjärjestelmä” kestävyyskannalta ratkaisevaa Serbian viranomaisten päätöstä siitä, mikä järjestelmä (EU SAPS vai US AVP) otetaan käyttöön Serbian tuomioistuimen verkossa, ei ollut vielä tarkastuksen aikaan tehty. Rahoituksen saamisesta koko maan kattavaan käyttöön ei ollut selvyyttä, ja oli todennäköistä, että rahoituksen saamista haittaisivat ohjelmistojen käyttöikäongelmat ja laitteistojen riittämättömyys tai vanhanaikaisuus. Serbian oikeuslaitoksen tietotekniikan alan budjetista noin 70 prosenttia saatiin IPAlta tai muilta rahoittajilta ja loput 30 prosenttia valtion budjetista. Tämä ei ole kestävä ratkaisu tietotekniikan alan kehittämisen eikä edunsaajan sitoutumisen varmistamisen kannalta.

Hankkeen 9 ”Alueellinen kehitys” kestävyyskannalta keskeinen ongelma oli se, että alueellista kehitystä koskevan toimintalinjan organisaatorakenne oli epäselvä sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Hajauttamisen asteesta ei ollut selkeää yhteisymmärrystä eikä myöskään siitä, miten alueellistaminen sopisi kuvaan²⁷. Oli olemassa huomattava riski, että tuetut aluekehitysvirastot eivät selviytyisi, jos roolit ja vastualueet eivät olisi selkeitä. Niillä oli myös merkittäviä rahoitusongelmia, ja ne olivat edelleen riippuvaisia rahoittajista.

IPA-rahoitettujen ambulanssien korvaamiseksi ei ollut laadittu suunnitelmaa eikä aikataulua, vaikka ambulanssien käyttöä oli piakkoin loppuillaan ja niiden huoltokulujen määrä kasvoi jatkuvasti. Täten ei ollut varmaa, voitaisiinko hankkeen 10 ”Kiireellinen sairaanhoito” ansiosta kehittyneet valmiudet pitää yllä pitkällä aikavälillä.

27 *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies*, IBF International Consulting, heinäkuu 2012, s. 7.

Esimerkkejä hallintohankkeiden henkilöstöongelmista

Hankkeen 8 ”Julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta” tulosten kestävyys riippuu siitä, pystyykö valtionvarainministeriö luomaan julkiselle sektorille riittävän pätevien sisäisten tarkastajien ammattikunnan. Julkinen sektori kilpailee yksityisen sektorin ja valtion tarkastuselimen kanssa, joten sen on vaikea saada toteutettua rekrytointisuunnitelmansa ja rajoitettua henkilöstön vaihtuvuutta²⁸.

Henkilöstön vaihtuvuus vaarantaa myös niiden uusien elinten institutionaaliset valmiudet, jotka vastaavat maaseudun kehittämistä koskevan IPA-ohjelman osa-alueen toteuttamisesta. Osa-alue rahoitetaan hankkeesta 14 ”Maaseudun kehittäminen”²⁹.

28 Tarkastuskäyntien kohteina olleissa sisäisen tarkastuksen yksiköissä oli henkilöstöongelmia. Oikeusministeriössä oli kaksi (ei sertifioitua) sisäistä tarkastajaa suunnitellun kahdeksan sijaan. Valtionvarainministeriössä toimi ainoastaan yksi sisäinen tarkastaja (yksikönpäällikkö) suunniteltujen kolmen tarkastajan sijaan.

29 Ks. myös ”*Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors*”, tammikuu 2013, *Sector evaluation*, s. 37–39.

47

Lainsäädäntö vähensi tiettyjen hankeosioiden vaikuttavuutta (ks. kohta 28), kun taas joissakin tapauksissa se on edistänyt kokonaisten hankkeiden kestävyttä. Uudella Serbian julkista hankintaa koskevalla lailla on mm. varmistettu, että useat hankkeen 7 ”Julkinen hankinta” tulokset ja tietyt tarkastetut toimet, jotka on rahoitettu hankkeen 15 ”Serbian ja EU:n kansalaisjärjestöjen välillä käytävä vuoropuhelu” kautta myönnettyillä toiminta-avustuksilla, ovat kestäviä.

Taulukko 2

Hallintoalan IPA-hankkeet – Tuotosten ja muiden tulosten arviointi

Tarkastuskriteerit	Hankkeet							
	1. Poliisivoimien uudistaminen	2. Korruption torjunta	3. Oikeusjärjestelmä	4. Syyttäjät ja rikosoikeusjärjestelmä	5. Kuntien tukiohjelma	6. Serbian tulli	7. Julkisten hankintojen virasto	8. Julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta, vaihe 3
Tuotokset saatiin aikaiseksi suunnitelmien mukaisesti.	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä
Tuotoksia pidemmälle menevät tulokset saavutettiin odotetusti.	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Osittain tyydyttävä	e.t. kesken	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Osittain tyydyttävä
Tarjous- ja hankintamenettelyt oli valmisteltu niin hyvin, että niiden avulla voitiin varmistetaan odotettujen tuotosten oikea-aikainen tuottaminen.	Epätydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Osittain tyydyttävä	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä
Tukitoimenpiteen vaikuttavuuden varmistamiseen tarvittava kansallinen lainsäädäntö oli olemassa.	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä
Hankkeen kestävyysnäkömät olivat IPA-rahoituksen päätyttyä hyvät erityisesti seuraavilta osin: IPA:n jälkeinen rahoitus oli taattu ja edunsaaja sitoutui hankkeeseen ja sillä oli valmiudet varmistaa, että hanketoteutus jatkuu.	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Epätydyttävä	Tyydyttävä	Osittain tyydyttävä	Tyydyttävä	Tyydyttävä	Osittain tyydyttävä

- Tyydyttävä
- Osittain tyydyttävä
- Epätydyttävä

48

Kestävyyteen kohdistettu seuranta ei ole asianmukaista. Sopimusten vaikutusta ja hyödyllisyyttä arvioidaan harvoin sen jälkeen, kun sopimukset eivät enää ole voimassa. Jälkikäteen tehtävää tulosperusteista seurantaa ei ole vielä aloitettu Serbiassa. Sen tarkoituksena on tarkistaa IPA-hankkeiden tulosten kestävyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Itse hankkeisiin/sopimuksiin ei sisälly lausekkeita, joissa määritetään vastuu suunniteltujen tulosten keskipitkän tai pitkän aikavälin

vaikutuksesta tai kestävydestä. Tällainen vastuu lakkaa heti sopimuksen kattamien toimintojen päätyttyä. Asianmukainen seurantamekanismi puuttuu varsinkin silloin, kun tiettyjen suoritteiden käytännön hyödyllisyyttä voidaan arvioida vasta vuosia hankkeen jälkeen. Tämä koskee esim. toimintapoliittisia asiakirjoja, pöytäkirjoja, menettelyjä, käsikirjoja, analyysyjä ja erilaisia tutkimuksia tai tapauksia, joissa tämä seikka nimenomaan mainitaan (esim. hanke 1 "Poliisivoimien uudistaminen" ja hanke 10 "Kiireellinen sairaanhoito").

Taulukko 3

Muut kuin hallintoalan IPA-hankkeet – Tuotosten ja muiden tulosten arviointi

Tarkastuskriteerit	Hankkeet						
	9. Alueellinen kehittämisohjelma	10. Kiireellinen sairaanhoito	11. Yksityisen sektorin kilpailukyky	12. Žeželj-silta	13. Serbian sähkövoima	14. Maaseudun kehittämispolitiikka	15. Kansalaisyhteiskunta
Tuotokset saatiin aikaiseksi suunnitelmien mukaisesti.				e.t. kesken			
Tuotoksia pidemmälle menevät tulokset saavutettiin odotetusti.				e.t. kesken			
Tarjous- ja hankintamenettelyt oli valmisteltu niin hyvin, että niiden avulla voitiin varmistetaan odotettujen tuotosten oikea-aikainen tuottaminen.							
Tukitoimenpiteen vaikuttavuuden varmistamiseen tarvittava kansallinen lainsäädäntö oli olemassa.				e.t.			
Hankkeen kestävyysnäkömät olivat IPA-rahoituksen päätyttyä hyvät erityisesti seuraavilta osin: IPA:n jälkeinen rahoitus oli taattu ja edunsaaja sitoutui hankkeeseen ja sillä oli valmiudet varmistaa, että hanketoteutus jatkuu.							

- Tyydyttävä
- Osittain tyydyttävä
- Epätydyttävä

Toinen osa – Hallintoa tukevan muun kuin taloudellisen tuen hallinnointi komissiossa

Komissio käsitteli hallintokysymyksiä laajalti vuoropuhelussa Serbian kanssa, millä oli yhä myönteisempiä vaikutuksia

49

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, käsiteltiinkö EU:n ja Serbian välisessä vuoropuhelussa nimenomaan keskeisiä hallintokysymyksiä ja määritettiin toimintakohtia ja niiden toteutuksen seuranta-aiheita. Se tutki myös, otettiin-ko poliittiset painopisteet huomioon toimintapolitiikan laadinnassa ja hankesuunnittelussa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kymmenen muulla kuin hallintoalalla viime aikoina toteutettua IPA-hanketta (ks. *liite II*). Tarkoituksena oli arvioida, missä määrin hallinto ja korruption torjunta sisältyivät hankkeisiin horisontaalisina aiheina.

Hallintoa koskeva vuoropuhelu komission ja Serbian välillä oli jäsenneltyä

50

Poliittisia kysymyksiä ja yhteistyöpolitiikkaa koskevasta EU:n ja Serbian välisestä vuoropuhelusta määrätään vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa³⁰ (ks. kohta 2). Komissio on ottanut käyttöön monimutkaisen järjestelmän, joka käsittää virallisia ja vähemmän muodollisia kokouksia ja asiakirjoja monilla eri tasoilla, jotta vuoropuhelu Serbian osapuolten kanssa olisi jatkuvaa ja perusteellista. Pysyvää tehostettua vuoropuhelua, väliaikaista sopimusta koskevaa vuoropuhelua ja korkeamman tason IPA-vuoropuhelua varten perustettuja järjestelmiä kuvataan *kaaviossa 2*. Yleisen toimintapolitiittisen vuoropuhelun ja

IPA-ohjelman monimutkaisuutta kuvataan *kaaviossa 3*.

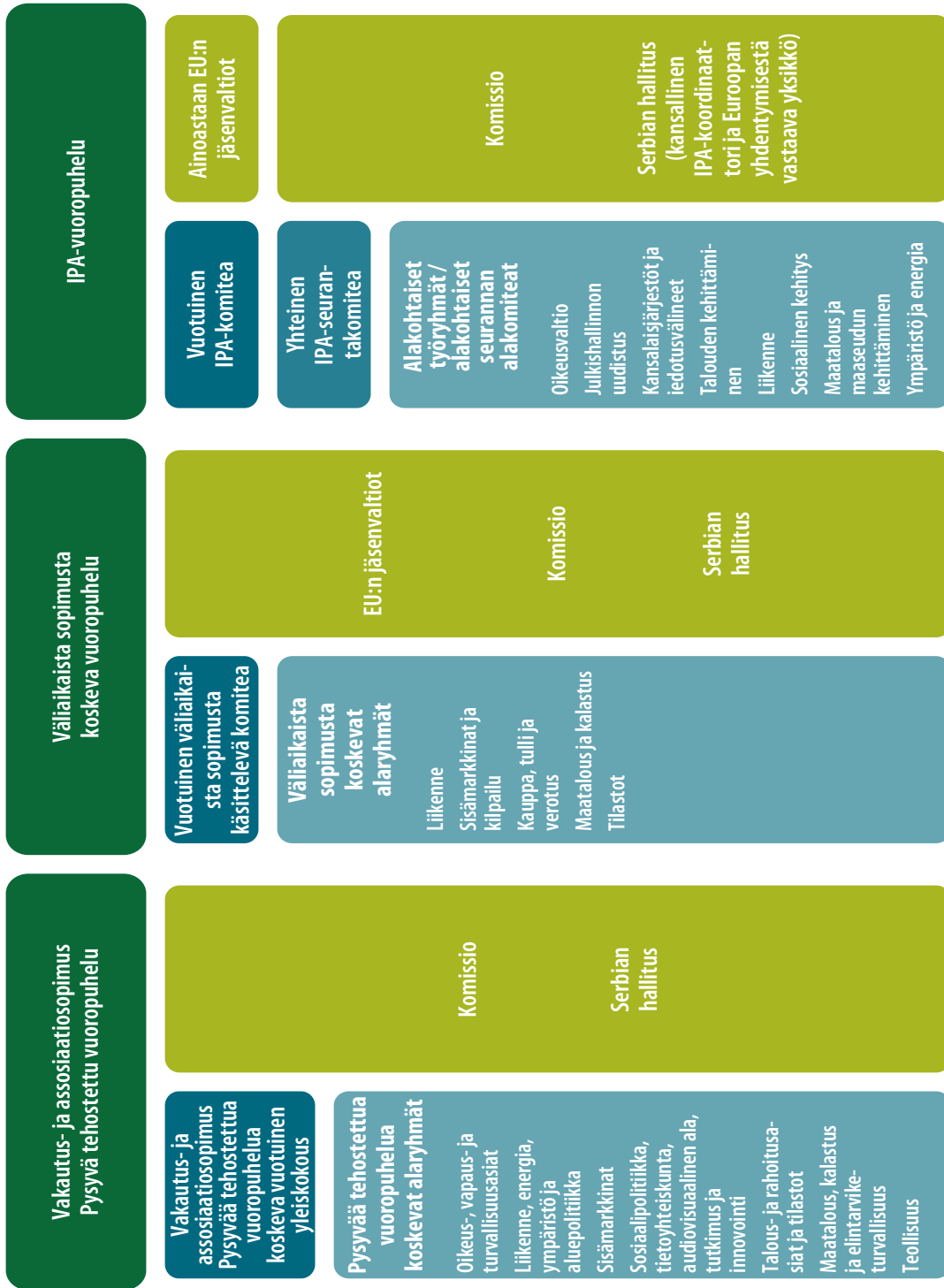
51

Pysyvässä tehostetussa vuoropuhelussa pidettiin erittäin tärkeänä poliittisten arviointiperusteiden osana julkishallinnon uudistusta ja oikeusalan uudistusta korruption torjunta mukaan lukien. Kyseisiä aloja käsiteltiin jatkuvasti yksityiskohtaisesti sekä pysyvää tehostettua vuoropuhelua koskevissa yleiskokouksissa että asianomaisissa pysyvään tehostettuun vuoropuheluun liittyvissä alaryhmissä. Oikeusalan uudistuksen ja korruption torjunnan jatkuvaa merkitystä Serbian ehdokasvaltioaseman kannalta kuvastaa se, että niihin liittyviä EU:n säännöstöä koskevia lukuja (23 ja 24) käsitellään edellisiltä liittymiskierroksilta saatujen kokemusten pohjalta neuvotteluprosessin varhaisessa vaiheessa.

30 Erityisesti vakautus- ja assosiaatiosopimuksen II ja VIII osastot.

Kaavio 2

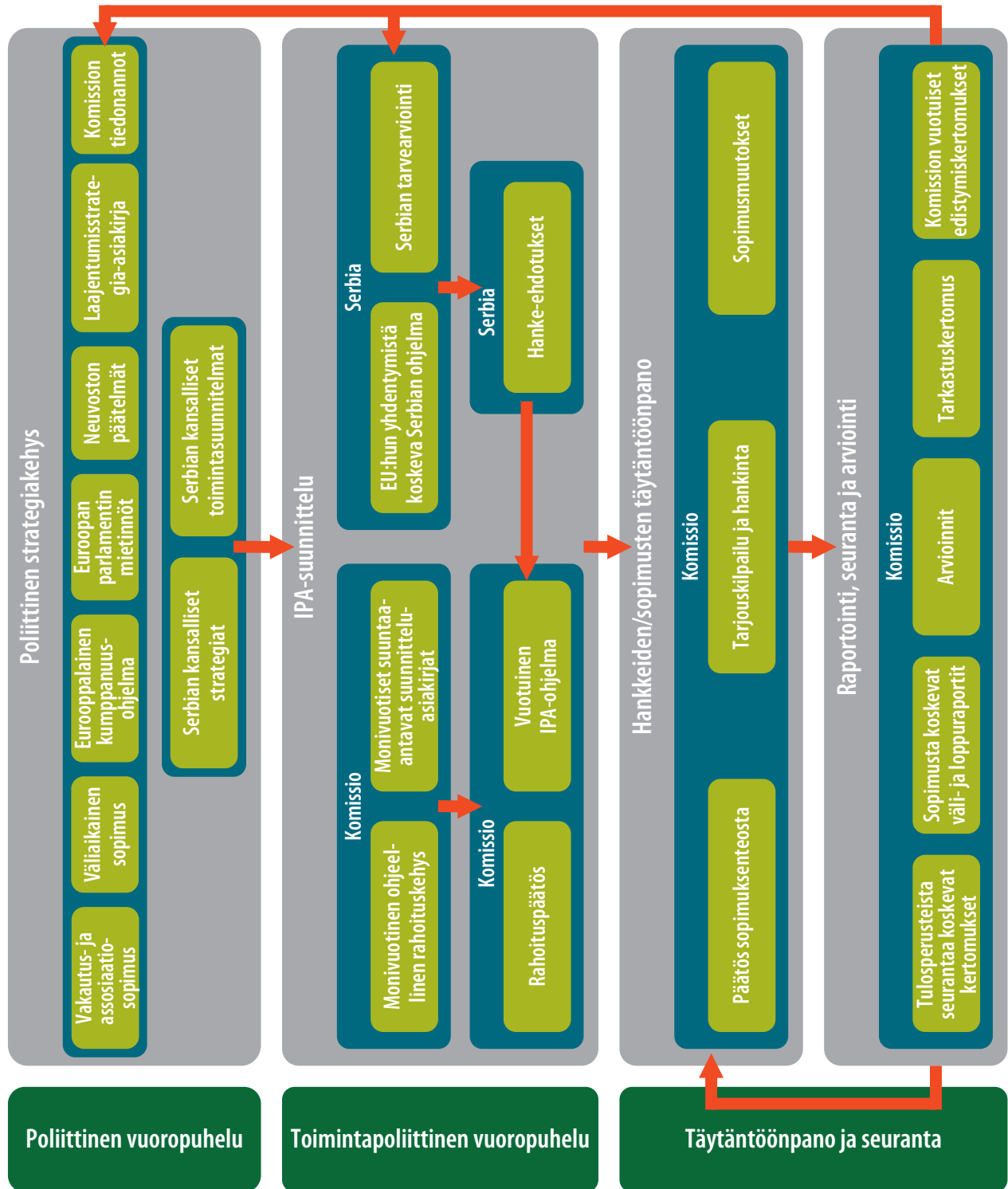
EU:n ja Serbian välisen vuoropuhelun rakenteet (syyskuuhun 2013 asti)



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon toimittamien tietojen perusteella.

Kaavio 3

EU:n ja Serbian välisen vuoropuhelun keskeiset poliittiset ja IPA-aiheiset osa-alueet



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon toimittamien tietojen perusteella.

52

Julkisen varainhoidon uudistusta käsiteltiin pysyvää tehostettua vuoropuhelua koskevissa yleiskokouksissa julkishallinnon uudistuksen yhteydessä, mutta sitä painotettiin jossain määrin vähemmän kuin muita hallintoaloja. Tiettyjä julkisen varainhoidon uudistusta koskevia aiheita – kuten valtion tarkastuselintä, julkishallinnon varainhoidon sisäistä valvontaa, yhdenmukaistamisen keskusyksikköä, sisäistä tarkastusta ja talousarviojärjestelmälakia – käsiteltiin tarkemmin pysyvään tehostettuun vuoropuheluun liittyvien alaryhmien tasolla.

53

Komissiolla oli lisäksi mahdollisuus keskustella julkisen varainhoidon uudistukseen liittyvistä kysymyksistä Serbian kanssa siinä yhteydessä, kun suunniteltiin IPA-osa-alueeseen I kuuluvan, Serbiassa vuonna 2009 toteutetun yleisen talousarviotukiohjelman ehtoja. Ohjelmalla pyrittiin tukemaan makrotaloudellista vakautta Serbiassa lyhyellä aikavälillä ja mahdollistamaan se, että Serbia jatkaa rakenteellisia uudistuksiaan talouskriisistä huolimatta³¹. Maksuehdot kohdistuivat eritoten Serbian hallinnollisten ja rahoitusmenettelyjen luotettavuuteen, Serbian hallituksen antamaan uuteen talousarviolakiin ja julkisen sektorin varainhoidon valvontaa koskevan strategia-asiakirjan hyväksymiseen. Lisäksi vaadittiin julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevan uudelleenarvioinnin käynnistämistä valmisteluna julkista varainhoitoa koskevalle etenemissuunnitelmalle. Komissio katsoi, että kaikki nämä ehdot täyttyivät vuoden 2010 loppuun mennessä. Vaikka Serbia ei valmistellut erityistä julkista varainhoitoa koskevaa etenemissuunnitelmaa, tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että Serbian julkishallinnon uudistusta koskevassa strategiassa vuosiksi 2013–2016 käsitellään joitakin julkista varainhoitoa koskevia kysymyksiä. Lisäksi julkisia hankintoja koskevalla vuoden 2012 lailla korjattiin useita edellisinä vuosina yksilöityjä puutteita.

Vuoropuhelussa määritettiin järjestelmällisesti hyvään hallintotapaan liittyvät toimintakohdat ja niiden toteuttamisen seuranta

54

Monitasoiset rakenteet (ks. **kaaviot 2 ja 3**) tarjosivat asianmukaisen perustan avoimelle vuoropuhelulle, jonka yhteydessä painopisteistä ensin sovittiin, minkä jälkeen painopisteet vahvistettiin ja niiden täytäntöönpanoon kohdistettiin seurantaa ja valvontaa. Keskeisiin hallintokysymyksiin liittyviin toimintakohtiin palattiin vuosittain sekä pysyvää tehostettua vuoropuhelua koskevassa yleiskokouksessa että alaryhmien kokouksissa.

55

Komission seurantaprosessi on kiteytetty vuotuisissa edistymiskertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä havaittiin, että komission edistymiskertomuksissa arvioitiin realistisesti Serbiassa keskeisillä hallintoaloilla saavutettua edistymistä. Kertomusten mukaan korruption torjunnassa on nähty vuosina 2007–2013 joitakin konkreettisia tuloksia, jotka vaihtelevat institutionaalisen kehityksen perustamisesta – IPA-tuen myötävaikutuksella – kansalaisjärjestöjen lisääntyneeseen osallistumiseen ja tutkintatoimiin joissakin näkyvissä korruptiotapauksissa. Edistymistä todettiin myös julkishallinnon uudistuksen osalta ja julkisen varainhoidon uudistamiseen liittyvässä varainhoidon valvonnan osa-alueessa. Edistys oli huomattavaa myös julkisissa hankinnoissa. Oikeusalan uudistus oli keskeisistä hyvän hallintotavan osa-alueista kaikkein heikoin; sen osalta on raportoitu vähäistä edistymistä vuodesta 2007 lähtien.

31 Serbialle vuodeksi 2009 myönnetystä IPA-rahoituksesta 100 miljoonaa euroa osoitettiin talousarviotukeen. Näin täydennettiin Kansainvälisen valuuttarahaston tarkistettua 2,9 miljardin euron ohjelmaa ja Maailmanpankin kehitysapulainoja.

56

Serbiassa komission suositusten täytäntöönpanoa varten laadituista kansallisista toimintasuunnitelmista käy ilmi vuodesta 2010 alkaen, että tavoitteet ja tehtävät ovat selkeitä, seuranta riittävää ja että seurantatoimista laadittu yhteenveto on järjestelmällinen ja mahdollistaa helpon vertailun.

Vuoropuhelulla luotiin poliittisten painopisteiden ja toimintapolitiikan määrittelyn välille yhteys

57

Ylempien tahojen vuoropuhelun tulokset vaikuttivat periaatteessa alusta alkaen Serbiaa³² vuosina 2007–2013 koskeviin ohjelma-asiakirjoihin. Ne kattoivat riittävän hyvin keskeiset hallintoalat, vaikka julkisen varainhoidon uudistamista on painotettu jossain määrin vähemmän. Vuoropuhelussa viitataan säännöllisesti IPA-tukeen yleisesti ottaen tai tiettyihin IPA-hankkeisiin tärkeinä Serbian hallintoa parantavina välineinä. Vuonna 2008 perustettu yhteinen IPA-seurantakomitea (ks. **kaavio 2**) käsittelee tiettyjä korkeamman tason vuoropuhelun täytäntöönpanonäkökohtia ja myös taloudellisen avun³³ strategista tasoa.

58

Yhteisen seurantakomitean alaisuudessa aloitti vuonna 2012 toimintansa kahdeksan alakohtaista seurannan alakomiteaa. Ensisijaisesti alakomiteat painotettavat IPA-tuen antamisen kontekstia. Alakomiteoita johtavat komissio ja Serbia (Euroopan yhdenytymisestä vastaava yksikkö), niillä on avoin rakenne ja ne ovat ottaneet käyttöön vaikuttavan ja helpon vertailun mahdollistavan seurantavälineen. Alakohtaiset seurannan alakomiteat ovat myös huomattavasti parantaneet kansallisen tarvekartoituksen ja IPA-tuen välistä koordinoitua. Esimerkiksi uusimpien kansallisten IPA-ohjelmien alaisissa julkishallinnon uudistushankkeissa käsiteltiin lähes jokaista painopistettä, jotka on määritelty Serbian vuosiksi 2011–2013 laaditun tarvearviointiasiakirjan julkishallinnon uudistusta koskevassa osuudessa³⁴.

Vuoropuhelun ja ohjelmityön hallintopainotteisuus ei yleensä näkynyt selvästi hankesuunnittelussa

59

Korkean tason IPA-ohjelmityössä otettiin hyvä hallintotapa mukaan osittain siitä syystä, että edellisillä liittymiskierroksilla hallinnossa oli esiintynyt ongelmia, joita pidettiin osoituksena siitä, että asianomaiset maat eivät olleet valmistautuneet liittymiseen riittävän hyvin. Komissio ja Serbian viranomaiset eivät kuitenkaan pohtineet nimenomaisesti tätä painotusta hankesuunnittelun tasolla.

- 32 Vakautus- ja assosiaatiosopimus, komission laajentumisstrategiat, eurooppalainen kumppanuusohjelma, monivuotiset suuntaa-antavat suunnitteluasiakirjat ja vuotuiset kansalliset IPA-ohjelmat.
- 33 Yhteisessä IPA-seurantakomiteassa puheenjohtajina toimivat korkean tason (johtajataso) komission edustaja ja kansallinen IPA-koordinaattori, joka on nykyään Euroopan integraatiosta vastaava ministeri.
- 34 Lisäksi toimintapolitiikan määrittelyssä on kiinnitetty entistä enemmän huomiota hallintoon, mikä näkyy vuosia 2013–2014 koskevassa EU:n laajentumisstrategiassa, jossa pyrkimyksenä on toteuttaa huomattavasti lisää toimia julkisen sektorin varainhoidon ja varainhoidon valvonnan kehittämiseksi.

60

Alle puolessa vuosia 2007–2012 koskevista hankesuunnitteluasiakirjoista mainittiin hyvä hallintotapa. Hankkeissa, joissa hallintonäkökohdat olivat relevantteja, mutta eivät ensisijaisia tavoitteita, hankedokumentaatioissa viitattiin useimmiten yleisellä tasolla avoimuuden tarpeeseen. Ainoastaan muutamissa hankesuunnitteluasiakirjoissa komissio ja Serbian viranomaiset viittasivat nimenmaan korruptioriskeihin tai mahdollisiin eturistiriitoihin. Vuodesta 2011 alkaen hyvästä hallintotavasta on puhuttu yksiselitteisemmin hankesuunnittelussa.

61

Hyvä hallintotapa ja korruption torjunta eivät sisällyneet hankesuunnittelun horisontaalisten aiheiden luetteloon. Itse asiassa kauden 2007–2011 hankesuunnitteluasiakirjoissa pitäydettiin tiukasti kolmessa horisontaalisessa kriteerissä: yhtäläiset mahdollisuudet, ympäristö ja vähemmistöt. Kansalaisyhteiskunta ja sidosryhmien osallisuus lisättiin neljäntenä aiheena monialaisten kysymysten joukkoon vuonna 2012.

62

Yhdenkään tarkastetun hankkeen (ks. **liite II**) suunnitelmaan ei sisällynyt virallista tarvearviointia korruption vastaisen toiminnan osalta tai muiden kyseiselle edunsaajien alalle tarkoitettujen hyvää hallintotapaa koskevien toimenpiteiden osalta. Poikkeuksia ovat hanke E ”Lainsäädännön vahvistaminen keskushallinnon tasolla”, jonka hankeselvityksessä otettiin korruptio rajoitetusti esille, ja hanke I ”Tukipyritysten kehittämiseen”, jonka tarkoituksena on nimenomaan torjua korruptiota ja epävirallista taloutta ottamalla käyttöön sähköisiä palveluja.

63

Vaikka hankesuunnitelmissa ei nimenomaan mainittu korruption vastaista toimintaa tai hallintotapaa, valtaosa tarkastetuista hankkeista kuitenkin edisti korruption torjuntaa ja parempaa hallintotapaa. Joissakin niistä hankkeista, joilla edistettiin tietämyksen levittämistä hankintaa ja sopimuksia koskevista hyvistä käytännöistä ja niiden soveltamista (esim. hanke A ”Kuntien infrastruktuuri” ja hanke B ”Liikennekäytävän X myötäisen tien rakentamisen valvonta”), toimet olivat kansallisen korruption vastaisen strategian mukaisia. Hankkeessa A ”Kuntien infrastruktuuri” tuettiin myös hyvää hallintotapaa toimilla, jotka koskivat varainhoitoa, valvontaa ja tarkastusta paikallisella tasolla, ja toimilla, jotka liittyivät EU:n standardien mukaisten hankkeiden kehittämiseen. Hallinnollisten valmiuksien kehittämistä ympäristö- ja energia-aloilla (hanke D ”Ympäristötarkastuslaitoksen vahvistaminen” ja hanke H ”Energia-alan virasto”) ja maatalousalalla (hanke C ”Vaikuttava maankäyttö” ja hanke J ”Maataloustuki”) tukevilla hankkeilla voitiin myös katsoa olevan korruptiota hillitsevä vaikutus.

Hyväksyessään EU:n varojen hallintoon tarkoitettujen Serbian järjestelmän komissio ei ottanut täysin huomioon Serbian julkista varainhoitoa

64

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, onko komissio arvioinut järjestelmällisesti riskit IPA-täytäntöönpanoelimityksessä, ovatko Serbian viranomaiset toteuttaneet asianmukaisia lieventämistoimenpiteitä ja kohdistaneet niihin tarvittaessa seuranta- ja oliko kyseinen prosessi osa komission suorittamaa julkiseen varainhoitoon liittyvien kysymysten perusteellista arviointia.

IPA-täytäntöönpanoelimitystä tehtiin järjestelmällisesti riskianalyysi, mutta julkista varainhoitoa ei arvioitu perusteellisesti ennen EU:n varojen hallinnonin hajauttamista

65

IPA-asetuksessa säädetään, että aina, kun se on mahdollista, EU:n varojen hallinnointi hajautetaan komissiolta hakijavaltioille. Näin lisätään edunsaajan sitoutumista EU:n tuen hallintoon. Tästä vastasivat uudet liittymistä valmistelevalle tukea täytäntöönpanevat kansalliset elimet, joista käytetään yhteisnimitystä hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä. Ennen kuin komissio päättää hallinnointivaltuuksien siirtämisestä³⁵ edunsaajamaalle, sen olisi varmistettava, että maa täyttää asetetut ehdot, erityisesti hallinnointi- ja valvontajärjestelmien³⁶ osalta.

66

Jotta hajauttaminen toteutuisi – ensiksi komission tehdessä ennakkotarkastuksia ja myöhemmin ilman niitä – Serbia seuraa yksityiskohtaista etenemissuunnitelmaa, jossa on ohjeelliset viitearvot ja määräajat. Serbian viranomaiset ja komissio tekivät etenemissuunnitelman mukaisesti IPA-täytäntöönpanorakenteista³⁷ järjestelmällisiä riskinarvioita niiden akkreditoinnin yhteydessä. Akkreditointiprosessi koski kuitenkin ainoastaan IPA-varojen hajautettua hallintointia varten perustettuja rakenteita. Laissa ei veloitettu suorittamaan perusteellista arviointia siitä, miten julkisessa varainhoidossa sekä korruption ehkäisyssä ja torjunnassa Serbiassa yleisesti ottaen edistytään. Tästä seurasi, että hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän akkreditointimenettelyn avulla tuettiin vaikuttavalla tavalla hallintoa IPA-hallinnointirakenteiden suppealla toiminta-alueella, mutta se ei ollut osa julkista varainhoitoa koskevaa yleistä strategiaa maan tasolla.

67

Jos valtionvarainministeriössä ja vastuuministeriössä toimii riittävän pitkälle kehitetty sisäisestä tarkastuksesta vastaava yksikkö, tämän odotetaan edistävän hajautetun hallinnonin edellyttämää hallinnointi- ja valvontajärjestelmää. Vaikka tässä on viime aikoina edistytty³⁸, kansallinen sisäisen tarkastuksen yksikkö on vasta alkanut tarjota vaikuttavaa tukea EU:n varojen hajautetulle hallinnoninille. Vuonna 2013 laaditussa SIGMA-kertomuksessa³⁹ todettiin, että varainhoidossa esiintyviä petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia koskevaa toimintalinjaa ei ollut hyväksytty ja että valtionvarainministeriön yhdenmukaistamisen keskusyksikkö⁴⁰ ei ollut antanut riittävää metodologista tukea talousjohtajille ja sisäisille tarkastajille riskienarvioinnin ja petosten osalta.

- 35 Hajautetun hallinnonin järjestelmässä komissio siirtää tiettyjen toimien hallinnonin edunsaajamaalle, mutta pitää itsellään lopullisen kokonaisvastuun yleisen talousarvion toteuttamisesta.
- 36 Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL L 248, 16.9.2002, s. 1), 56 artiklan 2 kohta, ja IPA-täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 718/2007/11 ja 19 artikla.
- 37 Hajautettu hallinnointi edellyttää, että Serbia perustaa IPA-ohjelmille rakenteet julkisia hankintoja, sopimuksetekoa, maksamista, seuranta- ja raportointia varten.
- 38 Ks. **laatikoissa 7 ja 12** esitetyt johtopäätökset hankkeesta 8 "Julkishallinnon varainhoidon sisäinen valvonta".
- 39 SIGMA-arviointi Serbiasta, huhtikuu 2013, *Public administration reform coordination, implementation and priorities*.
- 40 Yhdenmukaistamisen keskusyksikön tehtävänä on kehittää ja yhdenmukaistaa julkisen sektorin sisäisen tarkastuksen yksikköä. Ks. myös **laatikot 7 ja 12**.

68

Komissio otti vuotta 2013 koskevassa laajentumisstrategiassaan askeleita oikeaan suuntaan korostamalla, että laajentumisprosessissa mukana olevien maiden kanssa on ensimmäiseksi keskityttävä perusasioihin. Siinä mainittiin nimenomaan, että julkisen varainhoidon järjestelmiä on tarpeen vahvistaa merkittävästi petos- ja korruption riskin vähentämiseksi. Lisäksi IPA:n alakohdittaisen talousarvion edellytyksenä on tarvittavien julkisen varainhoidon standardien noudattaminen.

Riskejä lieventäviä toimenpiteitä toteutettiin ja niihin kohdistettiin seuranta

69

IPA-täytäntöönpanoelimityksessä yksilöityjä riskejä lieventävät toimenpiteet olivat tarkoituksenmukaisia, ja komissio kohdisti niiden täytäntöönpanoon seurantaan. Komissio seuraa edelleen järjestelmää hallinnointivallan siirtämisen jälkeen paneutumalla käsittelemättä oleviin tapauksiin (esim. jäljellä oleviin keskinkertaisen ja alhaisen riskin tarkastushavaintoihin). Merkittävä riskiä lieventävä tekijä on se, että komissio voi peruuttaa tai keskeyttää hallinnointivallan siirron siinä tapauksessa, että vaatimukset eivät enää täyty.

70

Hajautetun hallinnoinnin täytäntöönpanon aikana henkilöstön liikkuvuuteen⁴¹ ja poliittiseen muutokseen liittyviä riskejä, jotka voisivat johtaa kokemuksen ja synergioiden puuttumiseen, ei voida helposti käsitellä hallinnoinnin siirtovaiheessa, ja ne edellyttävät aktiivista seurantaan. Lisäksi henkilöstö (sitten kun sitä on palkattu) osallistuu lähinnä koulutukseen, ja henkilöstöllä on vähäiset mahdollisuudet saada käytännön kokemusta, koska tukitoimenpiteitä ei vielä toteuteta. Tämä lisää motivaation puutteen ja henkilöstön suuren liikkuvuuden riskiä.

71

Toinen IPA-rakenteissa esiintyvä riski on se, että ilmiäntajia suojellaan nykyään vähän, kuten vuosiksi 2013–2018 laaditussa kansallisessa korruption vastaisessa strategiassa tunnustettiin. Serbian viranomaiset valmistelevat parhaillaan uutta ilmiäntajia koskevaa lainsäädäntöä voittaakseen mahdollisten ilmiäntajien luottamuksen.

41 Vuotta 2013 koskevassa SIGMA-kertomuksessa liikkuvuusasteen arvioidaan olevan 15–20 prosenttia vuodessa. Siinä pannaan myös merkille, että hallituksessa tapahtuneet muutokset nostivat liikkuvuuden astetta eritoten johtotehtävien osalta.

Johtopäätökset

72

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että komissio hallinnoi yleisesti ottaen vaikuttavalla tavalla liittymistä valmistelevaa tukea Serbialle. Liittymistä valmisteleva taloudellinen tuki ja muut tukimuodot auttavat vaikuttavalla tavalla Serbiaa toteuttamaan sosiaalisia ja taloudellisia uudistuksia ja parantamaan hallintotapaansa. Muista IPA-edunsaajamaista saamansa kokemuksen perusteella komissio painottaa entistä enemmän hallintokysymyksiä suunnitellessaan taloudellista ja muunlaista apua Serbialle.

Onko komissio hallinnoinut IPA-hankkeita vaikuttavalla tavalla?

73

Kokonaisuutena ajatellen komissio on hallinnoinut IPA-hankkeita Serbiassa vaikuttavalla tavalla. IPA-tuen ohjelmatyö perustuu yhtenäiseen strategiseen kehykseen, Serbian liittymisen valmistelun kannalta relevanttien hankkeiden valintatapa paranee vähitellen (ks. kohdat 9–22).

74

Sekä hallintoalalla että muilla aloilla toteutetuissa tarkastetuissa hankkeissa saatiin suurelta osin aikaan suunnitellut tuotokset (ks. kohdat 39–43), mutta niissä esiintyi seuraavia ongelmia:

- a) Hankesuunnittelu. Tavoitteiden määrittelyyn, tarpeiden arviointiin, edellisistä hankkeista saatuun kokemukseen sekä hankkeiden käynnistämiseen liittyviin ehtoihin ja tukitoimenpiteiden jaksottamiseen ei kiinnitetty riittävästi huomiota (ks. kohdat 24–31).
- b) Hanketoteutus. Tarkastettuja, aiempiin IPA-ohjelmiin kuuluvia hankkeita vaivasivat viipeet, jotka olivat joskus merkittäviä; tukitoimenpiteisiin kohdistettiin järjestelmällistä seuranta sopimustasolla, mutta ei hanketasolla, ja komission toteuttamat korjaavat toimet rajoittuivat useimmiten toiminnan muutoksiin ja jotkin yksittäiset tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyt eivät olleet täysin tehokkaita tai vaikuttavia (ks. kohdat 32–38, 44 ja 45).
- c) Hankkeiden kestävyys. Tulosten kestävyysnäkökulmat olivat kyseenalaisia kahdessa kolmasosassa hankkeista. Erityisesti hallintotavan kehittämiseen liittyvien hankkeiden kestävyys vaarantui henkilöstöongelmien vuoksi (ks. kohdat 46–48).

75

Komission joustava hallinnointitapa lievensi joidenkin näiden suunnitteluheikkouksien vaikutuksia. Laatiessaan uusimpia vuotuisia IPA-ohjelmia komissio toteutti toimenpiteitä korjatakseen aiemmissa IPA-ohjelmissa yksilöityjä puutteita (ks. kohdat 27–31 ja 38).

Johtopäätökset ja suositukset

Onko komissio hallinnoinut muuta kuin taloudellista tukea vaikuttavalla tavalla hallinnointia tukiessaan?

76

Komissio hallinnoi vaikuttavalla tavalla Serbialle hallintoalalle osoitettua muuta kuin taloudellista apua. Se hyödynsi vuoropuheluaan Serbian kanssa vaikuttavalla tavalla puuttessaan hallinto-ongelmiin ja korruption torjuntaan. Se paransi vähitellen lähestymistapaansa ottaakseen ne huomioon toimintapolitiikan laadinnassa ja hankesuunnittelussa. Komissio tuki vaikuttavalla tavalla hallintoa EU:n rahoitusjärjestelmän puitteissa, mutta se ei ottanut täysin huomioon kansallista julkista varainhoitoa (ks. kohdat 50–71).

77

Komissio käy hallintoasioista vuoropuhelua Serbian kanssa jäsennellysti. Vuoropuhelu kattaa riittävän hyvin keskeiset hallintoalat, ja siinä on vahvistettu toimintakohdat ja niiden seuranta ja luotu yhteys poliittisten painopisteiden ja toimintapolitiikan määrittelyn välille. EU:n laajentumisstrategiassa ja muutetussa IPA-asetuksessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota rahoitus- ja talousalan ohjaukseen liittymisneuvotteluja käyvissä maissa (ks. kohdat 50–58).

78

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuoropuhelun ja ohjelmatyön hallintopainotteisuus näkyi vähäisessä määrin hankesuunnittelussa. Hallintoriskit oli otettu hankedokumentoinnin eri osa-alueilla huomioon vähäisessä määrin tai ei lainkaan, kun kyseessä oli ehdollisuus, aiemmat kokemukset ja monialaisuus. Vaikka korruption torjunnan tarvetta tai muita hyvän hallintotavan toimenpiteitä ei ole valtaosassa tarkastetuista, viime aikoina toteutetuista hankkeista nimenomaan mainittu, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suurin osa kyseisistä hankkeista oli edistänyt epäsuorasti korruption torjuntaa ja hallinnon parantamista hallinnollisten valmiuksien kehittämistoimilla (ks. kohdat 59–63).

79

Hyväksyessään hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän komissio arvioi EU:n varojen hallinnointirakenteita Serbiasa. Se arvioi järjestelmällisesti IPA-rakenteisiin liittyviä riskejä ja kohdisti seuranta riskien lieventämistoimiin. Lakisäateisten vaatimusten mukaisesti akkreditointiprosessi koski kuitenkin ainoastaan IPA-täytäntöönpanoelimiä, mikä tarkoittaa, että hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä ei ollut yhteydessä alustavaan perusteelliseen arviointiin, joka koskee valtion tasolla harjoitettua julkista varainhoitoa ja korruption torjuntaa (ks. kohdat 65–71).

Suosituksset

80

Komission olisi parannettava IPA-hankkeiden ohjelmatyötä, suunnittelua ja täytäntöönpanoa seuraavilla tavoilla:

- a) Hankkeiden priorisointi- ja valintaprosesseista olisi tehtävä avoimempia ja prosessit olisi dokumentoitava järjestelmällisemmin ja siten, että dokumentoinnista käyvät ilmi perustellun hankepriorisoinnin yksittäiset vaiheet.
- b) Olisi opittava enemmän aiemmista kokemuksista kehittämällä tätä varten tietokanta, joka sisältää Serbiassa ja muissa relevanteissa edunsaajamaissa toteutetuista hankkeista saadut kokemukset. Kokemuksista oppimisen yhteydessä olisi otettava huomioon epäonnistuneiden tarjouskilpailujen ja toistamiseen esitettyjen tarjoustyyppi ja määrä. Olisi myös harkittava sopimusten loppuraporteista poimitujen merkittävien suositusten sisällyttämistä tietokantaan. Tietokanta voitaisiin ryhmitellä IPA-ohjelmatyössä käytettyjen keskeisten alojen mukaan.
- c) Hankkeista ja sopimuksista odotettujen tuotosten perustana oleva tarvearviointi olisi dokumentoitava järjestelmällisesti. Näin parannettaisiin edunsaajien sitoutumista yksilöityihin tarpeisiin.
- d) Ehdollisuuden periaatteen asemaa olisi vahvistettava. Edunsaajan valmiudet toimia korkealaatuisen hankkeen toteuttamisen edellyttämällä tavalla olisi tarkistettava etukäteen ja ennalta määritetyllä mitattavissa olevalla tavalla. Lisäksi olisi tarkistettava, ovatko hankkeen osa-alueet kansallisten oikeuskehyksen mukaisia ja ovatko tarvittavat rakennusluvut saatavilla. Vahvemmat ehdot auttaisivat vähentämään niiden hankkeiden määrää, jotka eivät ole valmiita toteutettaviksi, erityisesti suurissa infrastruktuurihankkeissa.
- e) Olisi perustettava järjestelmä säännöllisesti laadittavaa lyhyttä edistymiskertomusta varten, jotta varmistettaisiin asianmukainen kirjausketju yksittäisten sopimusten sijaan koko hankkeelle. Yhteenvetokertomusten olisi sisällettävä kattava luettelo kuhunkin hankkeeseen/alaan liittyvistä sopimuksista.
- f) Olisi perustettava järjestelmä, jonka avulla tarkistetaan hanke-
tuotosten (selvitysten, analyysien, menettelyjen, pöytäkirjojen ja koulutusmateriaalin) hyödyllisyys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Viime kädessä saatavan hyödyn korostaminen auttaisi siirtämään painopisteen tuotosten aikaansaamisesta sekä sopimuksenteolle ja maksuille asetettujen määrällisten tavoitteiden täyttymisestä kestävämpiin tuloksiin.

Johtopäätökset ja suositukset

81

Komission olisi Serbian kanssa hallintokysymyksistä käydyin jäsennellyn vuoropuhelun ja hajautettua täytäntöönpanon järjestelmää koskevan prosessin yhteydessä toimittava seuraavilla tavoilla:

- a) Sen olisi ilmoitettava Serbian viranomaisille, että niiden kansallisia strategioita on edelleen tarpeen järjeistää ja että julkista varainhoitoa koskeva kokonaisvaltainen etenemissuunnitelma on saatava valmiiksi, ja annettava tältä osin tarvittaessa teknistä apua.
- b) Sen olisi toteutettava IPA-ohjelmatyön yhteydessä toimenpiteitä, joilla tehostetaan mekanismeja, jonka avulla kuullaan hallintoalalla aktiivisesti toimivia kansalaisjärjestöjä.
- c) Sen olisi annettava suuntaviivoja sen varmistamiseksi, että hanke-suunnitteluvaiheessa arvioidaan tarvittaessa korruption torjunnan ja muiden hyvää hallintotapaa koskevien alakohtaisten toimenpiteiden tarve.
- d) Sen olisi tarkistettava maakohtaisia julkisen varainhoidon uudistuksia arvioidessaan, että hajautettuun täytäntöönpanojärjestelmään liittyvän akkreditoinnin yhteydessä komissiossa tehty tarkastustyö otetaan täysimääräisesti huomioon.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 21. lokakuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Tarkastetut IPA-hankkeet

Järjestysluku	Nimi	Kansallinen ohjelma / Hankenumero	Talousarvio (miljoonaa euroa) ¹
Hallintohankkeet			
Oikeus- ja sisäasiat – Korruption torjunta ja hallinnolliset valmiudet			
1.	Poliisivoimien uudistaminen: Sisäasiat	2007/6	1,0
2.	Korruption torjunta	2008/5	2,5
3.	Oikeusjärjestelmän tehokkuuden ja avoimuuden lisääminen	2007/4	2,6
4.	Tehokkuuden ja avoimuuden lisääminen (syyttäjät ja rikosoikeusjärjestelmä)	2008/8	4,5
Julkishallinnon uudistus			
5.	Kuntien tukiohjelma	2007/2	22,5
6.	Serbian tullin lainvalvontaosaston yhdenmukaistaminen EU:n lainvalvontaviranomaisten standardien, organisoinnin ja toimintametodologian kanssa	2008/6	4,4
Julkinen varainhoito			
7.	Tuki julkisten hankintojen virastolle	2007/7	2,0
8.	Julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvonnan kehittämisen tukeminen, vaihe 3	2008/2	2,0
Muut kuin hallintohankkeet			
Sosiaalinen kehitys			
9.	Alueellinen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ohjelma	2007/13	23,3
10.	Terveystieteiden uudistus; kiireellinen sairaanhoito	2007/16	10,0
Yksityisen sektorin kehittäminen			
11.	Yksityisen sektorin kilpailukyvyyn tukeminen	2007/22	3,5
Liikenne			
12.	Žeželj-silta – Serbian infrastruktuurin uudelleenrakentaminen	2009/4	30,0
Ympäristö, ilmastonmuutos ja energia			
13.	Ympäristönsuojelu Serbian sähkölaitoksessa	2008/17	11,0
Maatalous ja maaseudun kehittäminen			
14.	Valmiuksien kehittäminen maaseudun kehittämisen alan toimintapolitiikkojen täytäntöönpanemiseksi EU:n standardien mukaisesti	2007/32	4,4
Muut EU:n säännöstöön liittyvät ja monialaiset toiminnot			
15.	Tuki kansalaisyhteiskunnalle I Tuki kansalaisyhteiskunnalle II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Yhteensä			128,4

¹ Määrä ei sisällä kansallista osarahoitusta.

IPA-hankkeet, joiden osalta tarkastettiin hallinnon ja korruption torjunnan tarkastelu horisontaalisina kysymyksinä

Järjestysluku	Nimi	Kansallinen ohjelma / Hankenumero	Talousarvio (miljoonaa euroa)
A.	Kuntien infrastruktuurin tukiohjelma – 2010	2010/3	31,1
B.	Liikennekäytävän X myötäisen tien rakentamisen valvonta (osuudet Grdelica – Vladicin Han ja Pirov – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	Institutionaalisten valmiuksien kehittäminen ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen tuki Serbialle	2010/20	2,8
D.	Ympäristötarkastuslaitoksen vahvistaminen ja relevantit sidosryhmät	2010/23	2,5
E.	Lainsäädännön, toimintapolitiikan ja koordinoitavuuksien vahvistaminen keskustasolla	2011/3	6,5
F.	Sosioekonominen kehitys Tonavan alueella	2011/13	18,5
G.	Kuntatason ympäristöavustuksia ja -lainoja käsittävä investointiohjelma	2011/17	19,1
H.	Energiaviraston valmiuksien kehittäminen	2011/19	1,5
I.	Tuki pk-yritysten kehittämiseen	2012/7	6,2
J.	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukeminen (erityisesti toimenpiteet 1.4 ja 2)	2012/10	15,6
Yhteensä			113,8

Tiivistelmä

IV

Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA) perustuu tarpeisiin, ja sen painopisteet perustuvat etenkin komission laajentumisstrategia-asiakirjassa ja vuosikertomuksessa esitettyihin arvioihin siitä, miten hyvin EU:ta koskevat kriteerit täyttyvät. Määrärahojen jaossa otetaan huomioon Serbian valmiudet käyttää ja hallinnoida varoja sekä se, miten hyvin se täyttää liittymiskriteerit. Tällä tavoin IPA tarjoaa yhteyden laajentumisen poliittisen kehityksen ja Euroopan unionin talousarviomenettelyn välille.

VI

Komissio myöntää, että hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää koskeva menettely on suunniteltu IPA-varojen hallinnointia varten. Serbia valmistelee parhaillaan kattavaa julkisen varainhoidon uudistusohjelmaa, joka pohjaa julkisen varainhoidon osajärjestelmien kokonaisvaltaiseen analyysiin. Tätä varten toteutetaan julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskeva arviointi.

Huomautukset

11

Komissio on jo tukenut hallituksen pyrkimyksiä parantaa strategia-asiakirjojensa laatua useiden IPA:sta rahoitettujen lieventämistoimenpiteiden avulla. Komissio on toteuttanut viime vuonna lukuisia alakohtaisia arviointia Serbialle jo annettusta IPA-tuesta ja muusta rahoittajien myöntämästä tuesta IPA II -välineen valmistelujen tukemiseksi. Tavoitteena on tukea yhdenmukaisten alakohtaisten strategioiden/ohjelmien täytäntöönpanoa alakohdittaisen lähestymistavan avulla.

11 Ensimmäinen luettelukohta

Hajauttamisprosessille IPA:n puitteissa annettu (rajallinen) tuki perustui Serbian hallituksen vuonna 2004 hyväksymään julkishallinnon uudistamista koskevaan strategiaan ja siihen liittyviin toimintasuunnitelmiin. IPA-tukea saaneet erityisalat on johdettu suoraan julkishallinnon uudistusstrategian toimintasuunnitelmista. Valitussa hankkeessa 5 (Kuntien tukiohjelma) keskityttiin paikallishallinnon valmiuksien edistämiseen EU:n integraation kannalta ensisijaisilla aloilla. Hankkeella pyrittiin lisäksi julkishallinnon uudistusstrategian toimintasuunnitelman mukaisesti tukemaan hajautusstrategian laadintaa hajauttamisesta tuolloin vastuussa olleen ministeriön pyynnön mukaisesti. Hankkeella ei kuitenkaan ollut takanaan riittävästi poliittista tahtoa. Tästä huolimatta hankkeen tältä osa-alueelta saatuja tuloksia hyödynnetään hiljan perustetussa hallinnon hajauttamisen neuvostossa, joka on kutsuttu syksyllä 2013 uudelleen koolle jatkamaan strategian laadintaa. Uudessa hallituksessa hajautusstrategian laadinta on annettu aluekehityksestä ja paikallisesta itsehallinnosta vastaavan ministeriön tehtäväksi.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että mahdollisen hajauttamisprosessille IPA II:n puitteissa annettavan lisätuen olisi perustuttava selkeään kansalliseen hajautusstrategiaan ja siihen liittyvään toimintasuunnitelmaan.

11 Toinen luettelukohta

Komissio myöntää, että sellaista julkisen varainhoidon strategiaa ei ollut olemassa, joka olisi kattanut kaikki julkisen varainhoidon keskeiset näkökohdat. Julkisen varainhoidon eri näkökohtia on sen sijaan käsitelty erityisissä strategioissa, joihin kuuluvat muun muassa finanssipoliittinen strategia ja julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvonnan strategia, joten strateginen perusta tiettyjen IPA-hankkeiden tukemiselle on ollut olemassa siitä huolimatta,

että muodollinen kattava julkisen varainhoidon strategia on puuttunut. Lokakuussa 2013 käyttöön otetussa uudessa laajentumisstrategiassa ("perusasiat ensin") painotetaan talouden ohjausta ja hallintaa sekä julkista varainhoitoa ja edellytetään, että laajentumisprosessissa mukana olevien maiden pitäisi laatia erityiset julkisen varainhoidon toimitasuunnitelmat. Näin ollen tämän alan tukeminen perustuu IPA II:ssa aiempaa yhdenmukaisempaan julkisen varainhoidon kehykseen. Merkillepantavaa on, että Serbian uusi julkishallinnon uudistusstrategia kaudeksi 2013-2016 kattaa myös julkisen varainhoidon. Tämä on merkittävä parannus aiempaan verrattuna, sillä näin korostetaan, että julkinen varainhoito koskee kaikkia talousarvioprojektien käyttäjiä eikä vain valtiovarainministeriötä ja että täytäntöönpano edellyttää koordinoitua ja yhdenmukaisuutta. Suunnitellulla julkisilla menoilla ja taloudellista vastuuta koskevilla arvioinnilla täydennetään tulevaisuudessa kokonaiskuvaa käytössä olevista julkisen varainhoidon järjestelmistä.

13

Eurooppa-kumppanuuksien tarkoituksena on ollut toimia yleisenä viitekehyksenä eikä niinkään toimintapoliittisena kehyksenä, osoittaa ensisijaiset uudistusalat ja luoda näillä ensisijaisilla aloilla myönnettävälle taloudelliselle tuelle yleiset suuntaviivat. Oletuksena on, maa noudattaa kumppanuuden periaatteita ja ensisijaisia tavoitteita. Serbian kanssa on johdonmukaisesti sovittu näistä periaatteista, ja Serbia on ottanut ne huomioon kansallisissa ohjelmissaan IPA-ohjelmien ensimmäisinä vuosina. Vuosittain päivitettävä laajentumisstrategia ja maakohtaiset vuotuiset edistymiskertomukset ovat tarjonneet tarkemman ja liittymisen osalta merkityksellisemmän kehyksen.

14

Komissio on pannut merkille, että IPA-tuen ohjelmityksessä tarvitaan parempia indikaattoreita, ja on puuttunut tähän seikkaan IPA II -kehyksessä. Suuntaa antavat maakohtaiset strategia-asiakirjat, joissa on tarkoitus määrittellä IPA-rahoituksen pitkän aikavälin maakohtainen strateginen linjaus, sisältävät liitteen, jossa täsmennetään indikaattoreita eri tasoilla. Näihin sisältyy myös muun muassa talouden ohjausta ja hallintaa ja korruption torjuntaa käsitteleviä indikaattoreita.

16

Komissio myöntää, että aiemmissa IPA-ohjelmissa jotkin hankkeet tulivat valituiksi siksi, että ne olivat tärkeitä Serbialle ja Serbian hallitus vakuutti, että niiden toteuttaminen sujuisi kitkattomasti. Vuosien 2012 ja 2013 IPA-ohjelmissa on jo otettu käyttöön paljon tiukemmat hankkeen kehittyneisyyttä koskevat vaatimukset, ja niiden täyttymistä valvotaan entistä järjestelmällisemmin IPA II -kehyksessä. Komissio on IPA-tuen avulla edistänyt uuden menetelmän kehittämistä sellaisten investointihankkeiden valintaa varten, jotka otetaan osaksi kansallista yhtenäistä hankevalmistelua. Tavoitteena on, että menetelmän avulla Serbian hallitus voi helpommin arvioida hankkeiden/ohjelmien a) priorisointia b) kehittyneisyyttä infrastruktuurin alalla.

20

Komissio on yhtä mieltä kansalaisjärjestöjen tärkeydestä ja pyrkii myös jatkossa kannustamaan ja tukemaan kansalaisjärjestöjen osallistumista IPA-ohjelmitykseen.

Laatikko 3

Tavarahankinta oli synkronoitu rinnakkaisen kumppanuusjärjestelyn panosten kanssa maksajaviraston institutionaalisen kehittämissuunnitelman tueksi. Maksajavirastolle oli annettu täytettäväksi 105 tointa maatalousministeriön toiminnan systematisoinnin yhteydessä. Tämän hankkeen aikana hallitus vaihtui kolmesti, mikä johti katkoksiin maksajaviraston suunnitellussa rekrytoinnissa.

26

Tältä osin on toteutettu toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa aiemmista hankkeista saatujen kokemusten hyödyntämistä ja näin myös IPA II:n (2014-2020) ohjelmitystä. IPA:n osa-alueen I Serbiassa toteutetuista alakohtaisista arvioinneista saatuja kokemuksia ja suosituksia on hyödynnetty vuoden 2014 IPA-ohjelman suunnittelussa. Alakohtaiset ja koko ohjelmitystä koskevat suositukset on koottu taulukkoon, joka on otettu alakohtaisten työryhmien työskentelyn keskeiseksi lähtökohdaksi vuotta 2014 koskevassa ohjelmitysprosessissa.

27

Vuoden 2012 IPA-ohjelmatyöstä lähtien ehtoja on käytetty kohdennetusti, ne on määritelty alakohtaisissa ja hankeselvityksissä selkeästi ja mitattavissa olevassa muodossa ja niiden täyttymistä on valvottu täytäntöönpanon aikana. Monia hankkeita on lykätty ohjelmatyössä, mikäli olennaiset ennakkoehdot eivät ole täyttyneet. Komission tarkoituksena on kuitenkin valvoa ehtojen täyttymistä entistä tiukemmin, ja komissio on tehnyt selväksi Serbian hallitukselle, että vain täysin toteutusvalmiit hankkeet otetaan huomioon ohjelmatyössä.

33

Edelleenvaltuutettu tulojen ja menojen hyväksyjän laatimista komission kertomuksista käy todellakin ilmi, miten vaativia tavoitteita on saavutettu ja millaisia sopimuksentekoasteet ovat olleet johdonmukaisesti vuodesta toiseen. Nämä seikat osoittavat, että rahoituksen vastaanottokyky on ollut hyvä.

37

Komissio reagoi tilanteeseen, erityisesti ensimmäisissä ohjauskomiteoissa, turvatakseen käynnissä olevien hankkeiden onnistuneen täytäntöönpanon, minkä ansiosta sopimusten hallinnoinnista saatiin joustavaa. Tästä prosessista oli seurauksena tapauskohtaisesti käytettävissä olevia tehokkaampia seurantamekanismeja ja tiukempia päätöksiä sellaisia tilanteita varten, joissa täytäntöönpanossa ilmenee ongelmia.

Laatikko 7 - Vastaus ensimmäiseen kappaleeseen

Novi Sadin kaupungin kuntaobligaatiot ovat määränneet perusteella Serbian paikallishallinnon toiseksi merkittävin lainanoton väline. Tällä ohjelmalla saavutetut tulokset vaikuttavat yhä markkinoihin vuonna 2014, ja onkin esimerkiksi suunniteltu, että myös Sabacin kaupunki ja Stara Pazovan kunta laskisivat liikkeeseen uusia kuntaobligaatioita. Kuntaliitto vastaanottaa yhä pyyntöjä, joissa haetaan tukea kuntaobligaatioiden - lainojen vaihtoehdon - liikkeeseenlaskulle. Komissio on sitä mieltä, että

ilman tätä tukea Serbian kuntaobligaatiomarkkinoita ei luultavasti olisi olemassa ja pankkilainojen korot olisivat kunnilla edelleen korkeat. Näin ollen kuntaobligaatiotuki oli tärkeä lähtökohta Serbian paikallishallinnon luottomarkkinoille, kuntien infrastruktuurien rahoitukselle ja paikallisten talousarvioiden säästöille.

Laatikko 7 - Vastaus toiseen kappaleeseen

IPA:n taloudellisella tuella autetaan hallitusta täyttämään EU-kriteerit ja täydennetään toimintapoliittista vuoropuhelua. Komissio toi yhdenmukaistamisen keskusyksikön toimintaa ja sisäisen tarkastuksen yksiköiden henkilöstöä koskevat puutteet selkeästi esiin asianomaisissa rakenteissa poliittisessa vuoropuhelussa Serbian viranomaisten kanssa, erityisesti vakautus- ja assosiaatiosopimuksen asianomaisessa alakomiteassa sekä 32 lukua koskevassa arviointikertomuksessa. Parannuksia odotetaan näin ollen lyhyellä aikavälillä liittymisneuvottelujen kehyksessä. Vaikka vuoden 2008 hankkeella ei kyetty ratkaisemaan kaikkia ongelmia, se edisti merkittävästi valmistelujen etenemistä tasolle, jolla komission olisi mahdollista ehdottaa 32 luvun avaamista.

43

EU:n tuen vaikuttavuudesta julkisten rakennusrakoiden alalla ei voida tehdä yleistettäviä päätelmiä tämän nimenomaisen hankkeen perusteella. Insinööri on arvioinut, että suurin osa viivästyksistä on johtunut urakoitsijasta. Tämän jälkeen ja erityisesti vuoden 2011 IPA:sta lähtien tämällyypisiin ongelmiin on puututtu parantamalla toimintapoliittisten osa-alueiden ja ohjelmatyön välisiä yhteyksiä.

45

Komissio myöntää, että epäonnistuneiden tarjouskilpailuiden seurantaan koskeva yhteenvetokertomus puuttuu. Syitä tarjouskilpailujen peruuttamiseen tai hylkäämiseen on kuitenkin analysoitu tapauskohtaisesti ja ne on otettu huomioon kilpailujen mahdollista uudelleenkäynnistämistä silmällä pitäen.

Laatikko 10 – Vastaus ensimmäiseen kappaleeseen

Poliisivoimien uudistamista koskevan hankkeen tarjouskilpailu epäonnistui siksi, että ainoa hakemus oli jätetty muodollisen määräajan umpeuduttua. Edunsaaja (sisäministeriön sisäasiain yksikkö) oli edelleen sitoutunut hankkeeseen tarjouskilpailun epäonnistumisen jälkeenkin, mutta yksikön riippumattomuuden ja riittävän henkilöstön puute ja sisäministeriön ylemmän johdon tuen riittämättömyys vaikuttivat yhä sisäisen valvonnan osaston valmiuksiin torjua vaikuttavalla tavalla korruptiota poliisivoimissa. Kumppaniosapuolen edustuston päällikkö ja lähettiläs ovat lähettäneet ministerille kirjeitä, joissa on nimenomaisesti käsitelty näitä kysymyksiä.

Laatikko 11 – Vastaus ensimmäiseen kappaleeseen

Komissio on jo hyödyntänyt tästä tapauksesta saatuja kokemuksia. Vuoden 2012 IPA-ohjelmassa oikeusjärjestelmän tietotekniikan alan osalta on otettu ensimmäisenä toimenä käyttöön tarveanalyysi. Lisätukea voidaan antaa vasta tämän tarveanalyysin tekemisen jälkeen.

Laatikko 11 – Vastaus toiseen kappaleeseen

Komissio on yhtä mieltä siitä, että selkeän aluepoliittisen kehityksen puuttuminen oli kestävyysriski. Ehdotettavissa ei kuitenkaan ollut mitään yhtä tiettyä EU-mallia, sillä organisaationäkökohdat on määriteltävä kansallisesti Serbian hallituksen poliittisena päätöksenä. Kestävyys nousi huolenaiheeksi silloin, kun ilmeni, että Serbia ei saisi aluepoliittista ja lainsäädäntökehystä laadittua menettelyn alkuvaiheessa eikä myöskään otettua käyttöön selkeitä rahoitusmekanismeja. Komissio painottaa, että kaikki EU-rahoitetut aluekehitysvirastot ovat säilyneet toimintakykyisinä hankkeen ja EU:n rahoituksen päätyttyä. Vaikka nämä virastot ovat edelleen pitkälti riippuvaisia hankkeesta, useimmat niistä ovat saaneet alueellista tunnustusta ja hyötyvät rajat ylittävää yhteistyötä koskevista ohjelmista, saavat kansallisia varoja, kahdenvälistä rahoitusta sekä lisäksi yksityistä tuloa tarjoamalla erilaisia liike-elämän palveluita. Tästä ohjelmasta on opittu se, että on tärkeää jaksottaa toimet selkeästi niin, että esimerkiksi strategisen/lainsäädäntökehityksen käyttöönotto on ennakkoedellytys lisätuen myöntämiselle.

Laatikko 11 – Vastaus kolmanteen kappaleeseen

Hanketta voidaan pitää hallituksen kuntarakenteille antamana kertaluonteisena tukena tilanteessa, jossa kunnat olivat vasta äskettäin ottaneet vastuun omien terveydenhoitolaitostensa laitteiden ja infrastruktuurin huollosta ja hankinnasta.

Hankinnan tekohetkellä terveysministeriön oli tarkoitus hankkia lisää ajoneuvoja lisätarpeiden kattamiseen (kalustossa oli tarkoitus olla 1 000 ajoneuvoa, mutta Serbiassa oli tuolloin ainoastaan 400 ajoneuvoa, joista 252 oli EU:n lahjoittamia). Varat ovat kuitenkin alati niukentuneet, mistä syystä vain korjaukset ja satunnaiset hankinnat on ollut mahdollista toteuttaa kuntien talousarvioiden puitteissa.

EU:n tekemää hankintaa voidaan luonnehtia hätätilanteen sanelemaksi kiireelliseksi kunnostustoiminnaksi, sillä tällaisia hankintoja ei ollut tehty ennen vuotta 1991 ja järjestelmä tarvitsi näitä ajoneuvoja kipeästi. Muussa tapauksessa vaikutukset terveyspalveluiden tarjontaan ja väestön terveyteen olisivat olleet vakavia.

Ajoneuvot ovat yhä maan uusimmat, ja ne ovat edelleen täydessä toiminnassa. Hankkeen avulla luodut paremmat valmiudet on siis pidetty yllä. Ajoneuvojen uusiminen riippuu maan tulevasta talouskehityksestä.

Laatikko 12 - Vastaus ensimmäiseen kappaleeseen

Komissio on yhtä mieltä siitä, että sisäisten tarkastajien rekrytointi on vaikeaa tietyissä ministeriöissä. Serbia on kuitenkin ilmoittanut komissiolle, että sisäisen tarkastuksen tehtävä on perustettu 76 talousarviovarojen käyttäjän organisaatioon (näistä 55 on keskushallinnossa ja 21 paikallishallinnossa). Näiden käyttäjien osuus julkisesta taloudesta on 90 prosenttia. Kaikkiin ministeriöihin on perustettu sisäisen tarkastuksen yksikkö, mutta kahdessa ministeriössä virkoja ei ollut vielä täytetty. Pienemät talousarviovarojen käyttäjät voivat sen sijaan joko perustaa yhteisen sisäisen tarkastuksen yksikön tai tehdä sopimuksen sellaisen talousarviovarojen käyttäjän kanssa, johon on perustettu sisäisen tarkastuksen tehtävä, ja käyttää sen tarkastajia.

Tätä kysymystä käsitellään neuvotteluissa 32 luvun puitteissa, joten edistystä voidaan odottaa, ja edistystä valvotaan tässä suhteessa tarkasti ennen kuin asianomainen luku saatetaan päätökseen.

Laatikko 12 – Vastaus toiseen kappaleeseen

Komissio myöntää, että koulutetun henkilöstön pitäminen keskeisissä hallintorakenteissa on vaikeaa, ja pitää tätä horisontaalisena haasteena ehdokasvaltioissa. Tilanteen kehittymistä seurataan neuvottelujen aikana kaikilla aloilla, sillä luku voidaan saattaa päätökseen vasta sitten, kun kansallinen lainsäädäntö on täysin yhdenmukainen EU:n lainsäädännön kanssa ja kun hallinnolliset valmiudet katsotaan riittäviksi EU:n politiikkojen täytäntöönpanon kannalta.

48

Toimenpiteitä kestäväyyteen liittyvien puutteiden korjaamiseksi on jo toteutettu. Vuoden 2014 tulosperusteisen seurannan aikatauluun kuuluu useita jälkikäteen tehtäviä tulosperusteisia seurantatoimia, joiden tarkoituksena on tarkistaa IPA-hankkeiden tulosten keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyys.

59

Serbian liittymisneuvottelut aloitettiin muodollisesti tammikuussa 2014 oikeusvaltiota koskevilla luvuilla (oikeuslaitosta ja perusoikeuksia koskevalla 23 luvulla ja oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevalla 24 luvulla), ja neuvotteluissa painotettiin erityisesti tarvetta varmistaa toimiva ja ennakoitavissa oleva oikeusvaltioympäristö, jolla tuetaan laaja-alaisesti hallintoympäristön myönteistä kehitystä. Tämä tarkoittaa etenkin sitä, että ensisijaiseksi tavoitteeksi otetaan vaikuttava ja ennaltaehkäisevä korruption torjuntaa kaikilla tasoilla ja kaikilla aloilla, myös hanketasolla.

61

Monialaisia kysymyksiä on kaikkina ohjelmatyökautina tarkasteltu osana yleisiä oikeusvaltiokysymyksiä. Vaikka näitä kysymyksiä ei ole viime vuosina suorasanaisesti mainittu, komissio käsittelee niitä monialaisesti. Komissio kuitenkin myöntää, että nimenomaiset viittaukset näihin kysymyksiin luultavasti selkiyttäisivät asiaa.

66

Serbia valmistelee parhaillaan kattavaa julkisen varainhoidon uudistusohjelmaa, joka pohjautuu julkisen varainhoidon osajärjestelmien kokonaisvaltaiseen analyysiin. Tätä varten toteutetaan julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskeva arviointi. Kokonaisvaltainen ja luotettava julkisen varainhoidon uudistusohjelma on yksi keskeisistä vaatimuksista, joita Serbiaan kohdistuu Euroopan unionin kanssa käytävissä liittymisneuvotteluissa, ja samalla yksi keskeinen osatekijä pitkän aikavälin uudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

Julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskeva arviointi antaa Serbian hallitukselle tilannekatsauksen julkisen varainhoidon yleisestä tehokkuudesta. Sen avulla on mahdollista arvioida nykytilannetta keskeisillä hallintoaloilla ja tunnistaa uuteen julkisen varainhoidon uudistusstrategiaan liittyvät rajoitukset ja riskit. Tässä yhteydessä arvioidaan myös Serbian viranomaisten IPA-rakenteita.

67

Komissio on yhtä mieltä siitä, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi tarvitaan lisätoimia. Sisäisen tarkastuksen toimiala on perustettu asteittain, jotta hajautettuun hallinnointiin perustuva toiminta olisi mahdollista. Sisäisten tarkastajien ja tehtyjen tarkastusten määrä on kasvanut ajan myötä. Monet talousarvioviranomaiset ja edunsaajat eivät kuitenkaan ole vielä perustaneet talousarviojärjestelmälain vaatimusten mukaista vaikuttavaa ja toimivaa sisäisen tarkastuksen järjestelmää. Sisäisten tarkastajien, keskitetystä talousarvion tarkastuksesta vastaavien henkilöiden ja valtion tarkastuselimen työ osoittaa, että sisäisen tarkastuksen painopisteenä on lakien noudattamisen tarkastaminen ja mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisen jälkikäteen. Painopisteen pitäisi kuitenkin vähitellen siirtyä johdon vastuullisuuden periaatteen mukaisesti kohti tilannetta, jossa johtajat ovat itse vastuussa sellaisten asianmukaisten – ja sisäisen tarkastuksen tukemien – varainhoidon valvontarakenteiden luomisesta ja käyttöönotosta, joiden avulla sääntöjenvastaisuudet voidaan torjua jo etukäteen.

70

Komissio on ottanut käyttöön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lieventää henkilöstön suureen vaihtuvuuteen liittyviä riskejä. Nykyisessä keskitetyssä kehyksessä henkilöstö osallistuu aktiivisesti edustuston tehtävien hoitamiseen, jotta se saisi käytännön kokemusta todellisista tapauksista ennen kuin se ryhtyy itse hoitamaan kyseisiä tehtäviä jatkossa käyttöön otettavassa hajautetussa kehyksessä. Näihin tehtäviin kuuluu arviointikomiteoiden työn tarkkaileminen sekä osallistuminen hankkeita koskeviin paikalla tehtäviin tarkastuksiin ja tarkastuskäynteihin.

71

Ilmiantajien suojelun parantaminen on tärkeä seikka, joka on nostettu esiin jo 23 lukua koskevassa arviointikertomuksessa. Toimivan ilmiantajien suojelujärjestelmän kehittämisen olisi oltava keskeisellä sijalla toimintasuunnitelmassa, jota Serbia parhailaan laatii täyttääkseen kyseisen luvun avaamisedellytyksen. Lakiluonnos ilmiantajien suojelusta on laadittu, ja se on määrä hyväksyä.

Johtopäätökset ja suositukset

74 a)

Komissio myöntää, että hankesuunnittelussa on ollut tiettyjä puutteita, erityisesti varhaisissa IPA-hankkeissa. Näin ollen komissio on parantanut alakohtaisia selvityksiään tältä osin. IPA I:n (2007-2012) täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia on tarkasteltu IPA-rahoitetuissa alakohtaisissa arvioinneissa. Näiden arviointien pohjalta laaditut suositukset on annettu työryhmille, ja suosituksia tarkastellaan parhaillaan IPA II -ohjelmatyön puitteissa. Osa näistä alakohtaisissa arvioinneissa käsitellyistä suosituksista on jo otettu huomioon uudessa IPA II -kehyksessä (asetus (EU) N:o 231/2014), yhteisessä täytäntöönpanoasetuksessa (asetus (EU) N:o 236/2014) ja kunkin yksittäisen edunsaajan kanssa solmittavien puitesopimusten luonnoksissa.

74 b)

Komissio myöntää, että aikaisempien hankkeiden täytäntöönpanossa on ollut yksittäisiä ongelmia, joihin hankintaviranomainen on puuttunut turvataakseen sopimuksen täytäntöönpanon ja varmistaakseen sopimuksen talousnäkökohtien moitteettoman hallinnoinnin. Monimutkaiset säännöt ja teknisesti vaativat tarjouskilpailumenettelyt ovat johtaneet tarjouskilpailujen epäonnistumiseen, ja ne on kumottu, kun tarjouskilpailut on järjestetty uudelleen.

74 c)

Komissio myöntää, että koulutetun henkilöstön rekrytointi hallintorakenteisiin ja pitäminen näissä tehtävissä on vaikea ja monialainen haaste ehdokasvaltioissa. Tilanteen kehittymistä seurataan neuvotteluissa, sillä luku voidaan saattaa päätökseen vasta, kun kansallinen lainsäädäntö on saatu täysin yhdenmukaiseksi EU:n lainsäädännön kanssa ja hallinnolliset valmiudet katsotaan riittäviksi EU:n politiikkojen täytäntöönpanon kannalta.

76

Serbia valmistelee parhaillaan kattavaa julkisen varainhoidon uudistusohjelmaa, joka pohjautuu julkisen varainhoidon osajärjestelmien kokonaisvaltaiseen analyysiin. Tätä varten toteutetaan julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskeva arviointi. Kokonaisvaltainen ja luotettava julkisen varainhoidon uudistusohjelma on yksi keskeisistä vaatimuksista, joita Serbiaan kohdistuu Euroopan unionin kanssa käydyissä liittymisneuvotteluissa, ja samalla yksi keskeinen osatekijä pitkän aikavälin uudistusten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

78

Monialaisia kysymyksiä on kaikkina ohjelmatyökautina tarkasteltu osana yleisiä oikeusvaltiokysymyksiä. Vaikka näitä kysymyksiä ei ole viime vuosina nimenomaisesti mainittu, komissio käsittelee niitä monialaisesti. Komissio kuitenkin myöntää, että nimenomaiset viittaukset luultavasti selkiyttäisivät asiaa.

80 a)

Komissio hyväksyy suosituksen. Priorisointi- ja valintaprosessi on yleisesti ottaen parantunut jo IPA I -kehysten aikana. Lisäedistystä odotetaan tapahtuvaksi IPA II -hankkeissa, kun samalla otetaan käyttöön hiljattain kehitetty uusi menettely ja siirrytään alakohtaiseen lähestymistapaan, jolla parannetaan toimintapoliittisten painopisteiden ja tukiohjelmien välisiä yhteyksiä. Ohjelmityön keskeiset toimintapoliittiset painopisteet otetaan huomioon maakohtaisessa strategia-asiakirjassa, ja aukkokohtia arvioidaan vuosittain komission strategia-asiakirjassa ja edistymiskertomuksissa. Kun liittymisneuvottelut on aloitettu, ohjelmityön tulisi kullakin hallintoalalla kytkeytyä suoraan painopisteisiin, jotka on määritelty asianomaisissa luvuissa, tarvittaessa ensin arviointikertomuksissa ja myöhemmin avaamis- tai päättämisedellytyksissä. Lisäksi investointialalla on odotettavissa parannus, joka perustuu liikenne-, energia-, ympäristö- ja liiketoimintainfrastruktuuria koskeville strategisille hankkeille kehitettävään kansalliseen yhtenäiseen hankevalmistelukehykseen. Hallituksen hyväksynnän jälkeen tämän kehysten on tarkoitus toimia yhtenäisenä perustana infrastruktuurihankkeiden IPA-tuelle.

80 b)

Komissio hyväksyy suosituksen. Hankkeiden täytäntöönpanosta saatuja - eri valtioiden ja/tai alojen kannalta merkityksellisiä - kokemuksia on jo jaettu temaattisten alakohtaisten arviointien puitteissa, ja etenkin IPA I:n (2007-2012) täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia on tarkasteltu IPA-rahoitetuissa alakohtaisissa arvioinneissa. Tämän johdosta osa näistä alakohtaisissa arvioinneissa käsitellyistä suosituksista on jo otettu huomioon uudessa IPA II -kehyksessä (asetus (EU) N:o 231/2014), yhteisessä täytäntöönpanoasetuksessa (asetus (EU) N:o 236/2014) ja kunkin yksittäisen edunsaajan kanssa solmittavien puitesopimusten luonnoksissa. Suositukset otetaan myös soveltuvin osin huomioon IPA II -ohjelmityössä. Sisäistä seuranta- ja raportointia varten on laadittu erityinen taulukko, josta käy ilmi, miten aikaisempiin arviointeihin perustuvien

keskeisten tulosten ja suositusten täytäntöönpanotoimenpiteissä on edistytty niin alojen kuin tukimuotojen osalta. Tämän ohella komission on IPA II:n lainsäädäntökehysten mukaiset raportointivälineet täyttävän seuranta- ja raportointijärjestelmän perustamisen puitteissa tarkoitus selvittää, onko mahdollista luoda vaikuttava ja kustannustehokas raportointiväline, jota voitaisiin soveltaa myös tarjouskilpailumenettelyyn ja joka voisi perustua nykyisiin välineisiin. Laajentumisasioiden pääosaston hiljan päivittämien arviointia koskevien poliittisten suuntaviivojen mukaisesti aikomuksena on lisäksi tarkistaa nykyisiä seurantakäytänteitä ja -välineitä sekä lisätä arviointi- ja seurantatoimien välistä synergiaa, minkä avulla voidaan varmistaa aiempien tulosten ja suositusten johdonmukainen seuranta.

80 c)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja aikoo ottaa sen huomioon parantamalla tukitoimenpiteiden loogista viitekehystä IPA II:n toimenpideasiakirjoissa etenkin toimenpiteiden tulosten ja tuotosten osalta sekä parantamalla toimenpideasiakirjojen liitteinä olevia tarvearviointiasiakirjoja.

80 d)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tämä suositus on käytännössä jo suurelta osin otettu huomioon, sillä vuoden 2012 IPA-ohjelmityöstä lähtien ehtoja on käytetty kohdennetusti, ne on määritelty alakohdaisissa ja hankeselvityksissä selkeästi ja mitattavissa olevassa muodossa ja niiden täyttymistä on valvottu täytäntöönpanon aikana. Monia hankkeita on lykätty ohjelmityössä, mikäli olennaiset ennakkoehdot eivät ole täyttyneet. Komission tarkoituksena on kuitenkin valvoa ehtojen täyttymistä entistä tiukemmin, ja komissio on tehnyt selväksi Serbian hallitukselle, että vain täysin toteutusvalmiit hankkeet otetaan huomioon ohjelmityössä. Tätä toimintatapaa tuetaan edelleen infrastruktuurin osalta perustamalla yhtenäinen hankevalmistelukehyks, jossa kaikkia hankkeita arvioidaan yksittäin niiden kehittyneisyyden (ja ehtojen täyttymisen) mukaan.

80 e)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Aikomuksena on sisällyttää koko hanketta koskeva parannettu kirjausketju edelleenvaltuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän vuodelta 2014 laatimaan kertomukseen. Tämä koskee näin ollen vuoden 2014 varmennusstrategiaan sisältyviä sopimuksia ja vuoden 2014 ja sen jälkeisten vuosien tarkastussuunnitelmia. Tarkastusten ja paikalla toteutettujen seuranta-toimien tulokset, havainnot ja suositukset esitetään yhteenvetokertomuksissa, jotka sisältävät koko hanketta/alaa koskevat tiedot. Näitä kertomuksia parannetaan niin, että ne tukevat suosituksen antamista ja noudattamista.

80 f)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja aikoo perustaa järjestelmän, jolla sisällytetään otoksia tämänkaltaisista tarkastuksista komission vuotuisen tarkastussuunnitelmaan ja paikalla tehtävien tarkastusten suunnitelmaan.

81 a)

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio tukee parhaillaan julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevaa arviointia, jonka tarkoituksena on tarjota Serbian hallitukselle laaja-alainen tilannekatsaus julkisen varainhoidon tehokkuudesta. Tarkoituksena on arvioida keskeisten hallintoalojen tilannetta ja tunnistaa uuteen julkisen varainhoidon uudistusstrategiaan liittyvät rajoitukset ja riskit. Tässä yhteydessä arvioidaan myös Serbian viranomaisten IPA-rakenteita. Serbia valmistelee parhaillaan kattavaa julkisen varainhoidon uudistusohjelmaa, joka pohjaa julkisen varainhoidon osajärjestelmien kokonaisvaltaiseen analyysiin. Edistymistä ohjataan ja valvotaan tiukasti neuvotteluissa, joita käydään varainhoidon valvontaa koskevan 32 luvun puitteissa.

81 b)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja pitää toivottavana kansalaisjärjestöjen tiiviimpää osallistumista poliittisiin ja ohjelmatyön prosesseihin. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että nämä toimenpiteet on pitkälti jo toteutettu. Komissio on jo antanut IPA-tukea sellaisen viraston perustamiseksi, joka vastaa yhteistyöstä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Virasto perustettiin vuonna 2010. Vuonna 2010 kansalliset viranomaiset perustivat lisäksi SECO-nimisen mekanismin (sector civil society organisations, alakohtaiset kansalaisjärjestöt), jonka kautta kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat osallistua IPA-tuen suunnitteluun, ohjelmatyöhön ja valvontaan. SECO-mekanismi on organisoitu aloittain. Kansalaisjärjestöjen edustajia on rekisteröity kultakin alalta. IPA-tukea on annettu teknisen avun välityksellä SECO-mekanismiin suunnitteluun ja sen laaja-alaisempaa politiikan suunnittelua tukevan vaikutuksen vahvistamiseen. Vaikka kansalaisjärjestöjä on kuultu säännöllisesti IPA-ohjelmatyöstä, järjestöt ovat aikaisemmin hyödyntäneet tätä mekanismia varsin rajoitetusti.

81 c)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja aikoo antaa suuntaviivoja sen varmistamiseksi, että hankesuunnitteluvaiheessa arvioidaan tarvittaessa korruption torjunnan ja muiden hyvää hallintotapaa koskevien alakohtaisten toimenpiteiden tarve.

81 d)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja varmistaa, että maaliskuun 2014 akkreditointi- ja hallintovastuun siirtopäätöksen puitteissa tehty tarkastustyö otetaan huomioon julkisen varainhoidon uudistusprosessin yhteydessä.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

Tässä kertomuksessa arvioidaan, oliko EU:n tuki – noin 1,2 miljardia euroa kaudella 2007–2013 – Serbian EU:n jäsenyyteen valmistautumisen kannalta vaikuttavaa. Tarkastetuissa hankkeissa saatiin aikaan suunnitellut tuotokset, mutta hankkeita vaivasivat suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja kestävyyyteen liittyvät puutteet. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio painottaa perustellusti entistä enemmän hallintokysymyksiä suunnitellessaan apua Serbialle ja että EU:n tuki auttaa Serbiaa vaikuttavalla tavalla rakenneuudistusten toteuttamisessa ja julkisen varainhoidon parantamisessa.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto