

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT JA ORGANITELT

KONTROLLIKODA

ERARUANNE nr 5/2007

programmi CARDS haldamise kohta komisjoni poolt koos komisjoni vastustega

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2007/C 285/01)

SISUKORD

	Punkt	Lk
LÜHENDID		3
KOKKUVÕTE	I–VIII	4
SISSEJUHATUS	1–7	5
AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS	8–10	5
TÄHELEPANEKUD	11–60	6
Programmi kavandamise strateegiliste suuniste puudused	11–27	6
Riigistrateegia dokumendid olid liiga üldsõnalised, mitmeaastastel sihtprogrammidel puudusid selged prioriteedid, puudusid tõhusad abistamissuunised	11–19	6
Strateegiliste suuniste puudused põhjustasid probleeme programmide rakendamisel	20	7
Abi ümbersuunamine investeringutoetustelt institutsioonide väljaarendamisele ...	21–27	7
Tõhusad haldusstruktuurid tagasid abi kiire kohalejõudmise, kuid see pani proovile riikide haldussuutlikkuse	28–41	9
Haldusstruktuurid ei olnud alati asjakohased	28–37	9
Abi osutati kiiresti, kuid ei võetud piisavalt arvesse abisaajariikide suutlikkust seda vastu võtta	38–41	11
Komisjoni halduslähenedamine ei soodustanud abisaajariikide vastutuse kasvu	42–54	12
Abisaajariikide piiratud vastutus projektide valiku ja pakkumiste korraldamise etapis	45–52	12
Riikide vähene omavastutus rahastajate tegevuse koordineerimisel	53–54	14
Ebajärjekindel lähenemisviis järelevalvele ja hindamisele	55–60	14

	<i>Punkt</i>	<i>Lk</i>
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	61–70	15
Kui tõhusalt haldas komisjon programmi CARDS?	61	15
Kuivõrd asjakohased ja ühtsed olid programmi strateegilised suunised?	62–64	15
Kuivõrd asjakohane ja tõhus oli komisjoni poolt välja töötatud ja rakendatud lähenemisviis haldusküsimustele?	65–67	15
Mil määral edendasid rahastatud projektid abisaajariikide omavastutust?	68–69	16
Kas järelevalve ja hindamine olid puuduste tuvastamisel ja teabe levitamisel tõhusad ning kas komisjoni poolt nende põhjal võetud meetmed olid õigeaegsed?	70	16
Komisjoni vastused		19

LÜHENDID

AAF	Albaania Arengufond
BH	Bosnia ja Hertsegoviina
CARDS	ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogramm
CFCU	rahastamise ja lepingute sõlmimise üksus
CSP	riigistrateegia dokument
DG ELARG	laienemise peadirektoraat
DG RELEX	välissuhete peadirektoraat
EAR	Euroopa Ülesehitusamet
EK	Euroopa Komisjon
ECPA	Euroopa Ühenduse politseiabi missioon Albaanias
EL	Euroopa Liit
EURALIUS	Euroopa abimissioon Albaania justiitsüsteemi edendamiseks
JFV	Jugoslaavia Föderatiivne Vabariik
HQ	peakorter
IPA	ühinemiseelne rahastamisvahend
KFOR	NATO juhitud rahutagamisjõud Kosovos
MIP	mitmeaastane sihtprogramm
OSCE	Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon
OVI	objektiivselt kontrollitavad näitajad
ROM	tulemuslikkuse seire
SAI	kõrgeim kontrolliasutus
Sap	stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess
SR	Euroopa Kontrollikoja eriaruanne
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
UNMIK	ÜRO missioon Kosovos
WB	Maailmapank

KOKKUVÕTE

I. Ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogrammi (CARDS) peamised eesmärgid on toetada abisaajate osalemist stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis (SAP) ning suurendada Lääne-Balkani riikide ja territoriaalsete üksuste vastutust seoses selle protsessiga. CARDS loodi jätkusuutlike ja ELiga kooskõlas olevate reformide edendamiseks, stabiilsuse kindlustamiseks ja piirkonna lähendamiseks Euroopa Liidule. Ajavahemikuks 2000–2006 eraldati programmile eelarvest üle 5 000 miljoni euro (vt punktid 1–7).

II. Kontrollikoda auditeeris programmi CARDS, et teha kindlaks, kui tõhusalt komisjon programmi haldas. Selleks hinnati järgmist (vt punkt 8):

- a) kas programmi strateegilised suunised olid asjakohased ja ühtsed;
- b) kas komisjoni poolt välja töötatud ja rakendatud lähenemisviis haldusküsimustele oli asjakohane ja tõhus;
- c) kas programmi kaudu rahastatud projektid edendasid abisaajariikide omavastutust ning
- d) kas järelevalve ja hindamine olid puuduste tuvastamisel ja leidudest teavitamisel tõhusad ning kas komisjoni nende põhjal võetud meetmed olid õigeaegsed.

III. Komisjoni strateegilised suunised olid väga üldised. See oli piisav ülesehituse etapil, mitte aga keerukamate eesmärkide saavutamisel institutsioonide väljaarendamise valdkonnas. Riigistrateegia dokumendid ei andnud piisavaid juhtnööre, eelkõige seetõttu, et puudusid õigeaegselt väljatöötatud valdkondlikud strateegiad. Mitmeaastastes sihtprogrammides ei määratud kindlaks prioriteete ei eri sekkumisvaldkondade sees ega nende vahel. Meetmete valikusuuniste täiustamiseks ei kasutatud 2004. aastal sisse seatud Euroopa partnerlusi (vt punktid 11–27).

IV. Varem kannatas ELi abi Lääne-Balkanile kolme erineva õigusliku raamistiku üheaegse eksisteerimise, programmide aeglase elluviimise ja liigse tsentraliseerituse tõttu. CARDSi määrus ühtlustas õiguslikud alused. Komisjonil õnnestus ka tagada abi kiire kohalejõudmine, kuigi mõnikord jäi puudu abisaajariikide suutlikkusest abi vastu võtta. Komisjon kasutas nelja erinevat lähenemisviisi haldusküsimustele. Kaks peamist lähenemisviisi – volitatud delegatsioonid ja Euroopa Ülesehitusamet (EAR) – olid enamasti tõhusad ja asjakohased (vt punktid 28–41).

V. Kuigi komisjon pidas abisaajariigi omavastutuse arendamist prioriteetseks, puudus selle eesmärgi saavutamiseks vajalik järjekindel lähenemine ning kasutatud halduslähenemine ei soodustanud omavastutust (vt punktid 42–54).

VI. Järelevalve ja hindamine oli kohati hea, kuid delegatsioonide ja EARi tegevus ei olnud alati kooskõlas. Asjakohaste projektimõõdikute puudumine vähendas järelevalve tõhusust (vt punktid 55–60).

VII. Kontrollikoda järeldab, et komisjon haldas programmi CARDS suures osas edukalt, aidates kaasa stabiliseerumisele ja ülesehitusele abisaajariikides. Haldussuutlikkuse suurendamisel oli abi siiski vähem tõhus, mis tulenes esialgselt vähesest keskendumisest institutsioonide väljaarendamisele ja abisaajariikide ebapiisavast suutlikkusest osutatavat abi vastu võtta (vt punktid 61–70).

VIII. CARDSi määrus kaotas kehtivuse 2006. aastal ja uus ühinemiseelne rahastamisvahend jõustus 2007. Kontrollikoda soovib komisjonil täiustada strateegilisi suuniseid; tagada, et programmi rakendamise tempo võtaks täiel määral arvesse abisaaja võimet abi vastu võtta; kehtestada tõhus strateegia abisaajariigi omavastutuse tagamiseks; võtta järelevalve ning hindamise parimad tavad laiemalt kasutusele (vt punktid 61–70).

SISSEJUHATUS

1. CARDS on lühend, mis tähistab „ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogrammi” (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Programm CARDS⁽¹⁾ hõlmab järgmisi Lääne-Balkani riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Jugoslaavia Föderatiivne Vabariik (JFV) ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik. JFV-le ja tema õigusjärglasele, Serbia ja Montenegro liitriigile⁽²⁾ osutatava abi osas jaotati programm CARDS kolmeks aastaprogrammiks: Serbia, ⁽³⁾ Kosovo ja Montenegro.

2. CARDS on osa Euroopa Liidu Lääne-Balkanile suunatud stabiliseerimis- ja assotsieerimisstrateegiast, mis sündis reaktioonina endises Jugoslaavias 1990. aastatel toimunud sõdadele. Stabiliseerimis- ja assotsieerimisstrateegia tähistas sõjalise konflikt lõppu, nende riikide tegeliku ülesehituse algust ja majandusliku taaselavnemist (st stabiliseerumist) ning üha tihedamaid sidemeid Euroopa Liiduga (st assotsieerumist). Euroopa Ülemkogu istungil 2000. aasta juunis öeldi selgelt välja, et see lõimumine võib lõppkokkuvõttes viia Euroopa Liiduga ühinemiseni.

3. CARDSi määruse preambulis on abi peaesmärki kirjeldatud järgmiselt: „Praegust ühenduse abi tuleks laiendada ja ümber suunata, et kohandada seda Euroopa Liidu poliitilistele eesmärkidele kõnealuses piirkonnas ning eelkõige aidata kaasa stabiliseerumisele ja assotsieerumisele ning suurendada saajariikide ja -üksuste vastutust selle protsessi eest.” Määruse kohaselt tuleks erilist tähelepanu pöörata ka ühenduse abi piirkondlikule mõõtmele.

4. Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess (SAP) on progressiivne partnerlus, kus EL pakub korraga nii kaubanduskontsessioone (ühepoolsed kaubandusmeetmed), majandus- ja finantsabi (programm CARDS) ning lepingulisi suhteid (stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud).

⁽¹⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2666/2000 (EÜT L 306, 7.12.2000, lk 1).

⁽²⁾ Veebruaris 2003 restruktureeriti JFV kahest vabariigist koosnevaks liitriigiks „Serbia ja Montenegro”. Põhiseadusharta võimaldas kummalgi vabariigil viia kolme aasta möödumisel läbi iseseisvusreferendumi. Montenegro korraldas iseseisvusreferendumi 2006. aasta kevadel kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Hääletusel anti Serbiast eraldumise poolt üle 55 % häältest, mis võimaldas Montenegrol oma iseseisvuse 3. juunil 2006 ametlikult välja kuulutada. Kaks päeva hiljem kuulutas Serbia ennast Serbia ja Montenegro liitriigi õigusjärglaseks.

⁽³⁾ Seepärast käsitatakse käesolevas dokumendis sisalduvates viidetes Serbiat ilma Kosovo provintsiita.

5. Ajavahemikul 2000–2006 oli programmi CARDS koguelarve üle 5 000 miljoni euro, mis oli eelkõige mõeldud investeringutoetusteks ja institutsioonide väljaarendamiseks. Lääne-Balkani piirkonnas on kokku umbes 24 miljonit elanikku. Seega moodustavad CARDSi eraldised 30 euro suuruse igaaastase toetuse ühe elaniku kohta, mis näitab, kui suurt poliitilist tähtsust EL piirkonnale omistab ⁽⁴⁾.

6. Programmi CARDS peamised sekkumisvaldkonnad on järgmised:

- a) ülesehitus, demokraatlik stabilisatsioon, leppimine ja pagulaste tagasipöördumine;
- b) institutsionaalne ja seadusandlik areng, sealhulgas ühtlustamine Euroopa Liidu normide ja lähenemisviisidega, demokraatia ja õigusriigi toetamine, inimõigused, kodanikuühiskond ja meedia ning vaba turumajanduse toimimine;
- c) säästev majandus- ja sotsiaalareng, sealhulgas struktuurireformid;
- d) tihedamate sidemete ja piirkondliku koostöö edendamine nii riikidesiseselt kui ka nende vahel ning ELi ja (toonaste) kandidaatriikidega Kesk-Euroopas.

7. Euroopa Komisjonis oli programmi CARDS haldamine kuni 2005. aasta alguseni välissuhete peadirektoraadi ja koostöötalituse EuropeAid ühisvastutusel. Välissuhete peadirektoraat vastutas poliitiliste suhete ja strateegilise arendustöö, näiteks riigistrateegia dokumentide ja mitmeaastaste sihtprogrammide ettevalmistamise eest. Koostöötalitus EuropeAid vastutas aastaprogrammide haldamise eest. 2005. aasta alguses võttis laienemise peadirektoraat üle vastutuse kogu projektsükli eest alates poliitika kujundamisest ja programmi koostamisest kuni rakendamiseni.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

8. Euroopa Kontrollikoja audit viidi läbi hindamaks programmi CARDS komisjonipoolse haldamise tõhusust. Audit peamine eesmärk oli kindlaks teha järgmine:

- a) kuivõrd asjakohased ja ühtsed olid programmi strateegilised suunised;
- b) kuivõrd asjakohane ja tõhus oli komisjoni poolt välja töötatud ja rakendatud lähenemisviisi haldusküsimustele;

⁽⁴⁾ Võrdluseks: CARDSiga sama perioodi hõlmavas TACISe määruses ette nähtud summa on ainult 2 eurot elaniku kohta aastas.

- c) kuivõrd edendasid programmi kaudu rahastatud projektid abisaajariikide omavastutust;
- d) kui tõhusad olid järelevalve ja hindamine puuduste tuvastamisel ja leidudest teavitamisel ning kui õigeaegselt võttis komisjon nende põhjal meetmeid.

9. Auditeerimine hõlmas strateegiadokumentide ja kavade, suuniste ja aruannete läbivaatamist. Peale selle kontrolliti juhuslikku valimit CARDSi projektidest (*lisa*) ajavahemikul 2002–2005.

10. Auditi käigus kontrolliti ka nii komisjoni nimel koostatud asjakohaseid hindamisaruandeid, sealhulgas juunis 2004 valminud programmi CARDSi vahehindangut, ⁽¹⁾ kui ka komisjoni järelkontrollitegevusi. Kontrollikoda leidis, et nende tulemusi oli võimalik kasutada toetava tõendusmaterjalina koja enda auditleidude puhul ⁽²⁾.

TÄHELEPANEKUD

Programmi kavandamise strateegiliste suuniste puudused

Riigistrateegia dokumendid olid liiga üldsõnalised, mitmeaastastel sihtprogrammidel puudusid selged prioriteedid, puudusid tõhusad abistamissuunised

11. CARDSi määruses on sätestatud CARDSi abi peamiste strateegiadokumentide õiguslik alus: „Ühenduse abi tuleks hallata strateegilise raamistiku ning ühe- ja mitmeaastaste programmide alusel, mille kohta käesoleva määrusega asutatav korralduskomitee esitab oma arvamuse.”

⁽¹⁾ CARDSi määruse artiklis 13 on sätestatud, et „komisjon esitab nõukogule hiljemalt 30. juunil 2004 hindamisaruande ja ettepanekud käesoleva määruse tuleviku kohta ja muudatuste kohta, mida selles oleks vaja teha”.

⁽²⁾ Balkani riikidele CARDSi määruse (EÜ) nr 2666/2000 alusel osutatava abi hindamise (leping nr B7–6510/2002/005) peamised järeldused olid järgmised:

- programm CARDS oli stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi le finants- ja tehnilise toe tagamisel äärmiselt oluline;
- tentraliseeritud olemus ja lähenemisviis võivad saada takistuseks omavastutuse kujunemisele ja programmi tulemuslikkusele;
- põhiprobleem oli toetuse tasakaalustatud jagamine institutsioonide väljaarendamise ja arenguinvesteeringute vahel;
- programmi piirkondlik mõõde oli nõrk.

12. Kontrollikoda hindas, kuivõrd asjakohased olid strateegilised suunised programmi CARDS juhtimisel ja kuivõrd oli programm suunatud kaasatud riikide spetsiifiliste vajaduste rahuldamisele, olles samas kooskõlas õigusaktides sätestatud programmeesmärkidega ning stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessiga üldiselt.

13. Vastavalt CARDSi määrusele koostas komisjon Lääne-Balkani riikide jaoks strateegilise raamistiku ning iga riigi jaoks riigistrateegia dokumendi, samuti piirkondliku strateegiadokumendi, võttes arvesse kõiki abisaajariike. Reguleeriva raamistiku nõuete kohaselt töötas komisjon välja kaks mitmeaastast sihtprogrammi, ühe igale riigile ja ühe piirkondliku riikidevahelise programmi jaoks perioodideks 2002–2004 ja 2005–2006.

14. 2004. aastal, esimese mitmeaastase sihtprogrammi lõpus kiitis Euroopa Ülemkogu heaks Euroopa partnerluse dokumendid, millega olid hõlmatud Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik ning Serbia ja Montenegro koos Kosovoga, ⁽³⁾ eesmärgiga intensiivistada stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi ⁽⁴⁾. Partnerlused töötati välja piirkonna iga riigi jaoks ning nendes määrati kindlaks partnerriikide tegevusvaldkonnad ja kohustused, mis aitaksid neid riike Euroopa Liidule lähendada. ELi abi tuli suunata partnerlustes sätestatud prioriteetidele.

15. Audit tõi esile puudusi CARDSi programmide kavandamismehhanismide strateegilistes suunistes. Riigistrateegia dokumentides kirjeldatud strateegiad, mis olid küll formaalselt komisjoni strateegiadokumentide juhustega kooskõlas, olid liiga üldsõnalised selleks, et nendest programmide kavandamisel kasu oleks. Riigistrateegia dokumente ei ajakohastatud ega viidud kooskõlla selliste oluliste muutustega nagu nõukogu vastu võetud Euroopa partnerlusdokumendid.

16. Mitmeaastastes sihtprogrammides ei kehtestatud valdkondadesiseid ega -vahelisi prioriteete, nagu oli nõutud komisjoni juhustes, ⁽⁵⁾ ega sätestatud ettenähtud meetmete ajakavu. Esimene Euroopa partnerlus aastal 2004 võimaldas komisjonil suunata 2005–2006. aasta mitmeaastases sihtprogrammis meetmeid konkreetsemalt ⁽⁶⁾. Kuigi 2005.–2006. aasta mitmeaastased sihtprogrammid sisaldasid viiteid Euroopa partnerluste prioriteetidele, andsid need siiski liiga vähe suuniseid rahastatavate meetmete valikuks.

⁽³⁾ Nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 533/2004 (ELT L 86, 24.3.2004, lk 1) alusel.

⁽⁴⁾ Euroopa partnerlus Horvaatiaga kiideti heaks nõukogu 13. septembri 2004. aasta otsusega 2004/648/EÜ (ELT L 297, 22.9.2004, lk 19).

⁽⁵⁾ Viide riigistrateegia dokumentide ühtse raamistiku rakendamise juhiste punktile 3.1.4.

⁽⁶⁾ Alates kandidaatriigiks saamisest 2004. aastal on Horvaatia saanud kasutada ühinemiseelseid rahastamisvahendeid. Seetõttu ei olnud CARDSi mitmeaastast sihtprogrammi 2005–2006 vaja muuta.

17. CARDSi määruse kohaselt pidi CARDSi korralduskomitee ⁽¹⁾ esitama oma arvamuse CARDSi programmide kavandamise suuniste, mitmeaastaste sihtprogrammide ja aastaprogrammide kohta, et tõhustada strateegilist suunamist programmide kavandamise protsessis. Tegelikuses ei leitud mingeid tõendeid selle kohta, et komitee töö oleks aidanud kaasa dokumendikavandite kvaliteedi parandamisele.

18. Komisjonipoolne üksikasjalik valdkondlik analüüs ja/või abisaajariigi siseriiklik strateegia enamasti puudus või oli koostatud liiga hilja ega võimaldanud enam strateegilisi suuniseid täius-tada. Selle tulemusena ei valitud projekte objektiivsete kriteeriumide alusel. Teatavatel juhtudel tehti valik abisaajate ot-sese nõudmise peale.

19. Kuigi projektide väljavalimise menetlus oli keerukas, ei hõlmanud see selget meetodikat projektivaliku optimeerimiseks. Näiteks ei tehtud enne projektide väljavalimist võimalike alternatiivsete projektide kulude-tulude analüüsi ⁽²⁾ ega muud võrdlevat analüüsi. Mõned projektid kujutasid endast üksnes varasema toetuse jätku. Puudusid juhised, mis oleksid aidanud otsustada, mil-line sekkumine toetaks stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi kõige paremini.

Strateegiliste suuniste puudused põhjustasid probleeme programmide rakendamisel

20. Audit tuvastas erinevusi kavandatud ja rakendatud projek-tide vahel. Mõned olulised projektid jäid ellu viimata abisaaja-riigi vastuseisu tõttu, mõne puhul jäeti esialgsed kavad kõrvale (1. selgitus).

1. selgitus

Elluviimata projektide näiteid

1. juhtum. Poliitilise toetuse puudumine Serbia kõrgeimale kontrolliasutu-sele

Juba 2001 oli EAR kindaks teinud, millest peaks koosnema Serbia valitsuse märkimisväärne institutsionaalne reform. See pidi hõlmama toetust riigikassale ja siseauditi toimimisele, aga ka kõrgeima kontrol-liasutuse loomise projekti. Serbia parlamendilt jäi aga vajalik toetus kõrgeimale kontrolliasutusele saamata ja kuni 2006. aasta program-mini projekti enam ei edendatud.

2. juhtum. Euroopa Ühenduse politseiabi missioon Albaanias

Albaania justiits- ja siseküsimumuste valdkonna projektikirjelduses 2002. programmiaastaks oli kavandatud, et politsei ja avaliku korra edendamisele suunatud komponent „peab aitama luua õigusriiki ja toimivaid politseijõude, kes suudaksid tagada demokraatliku stabiil-suse”. Taotluses märgiti järgmist: „Projekt viiakse ellu Euroopa Ühen-duse politseiabi missiooni (ECPA) toetamise, koolituse ja sellega seotud investeerimistoetuste kaudu.” Politsei ja avaliku korra edenda-misele suunatud komponendile eraldatud 8 miljonist eurost 4 miljonit oli planeeritud institutsioonide väljaarendamise toetamiseks (ECPA missiooni rahastamiseks), 2,5 miljonit eurot koolituseks ja toe-tusteks ning 1,5 miljonit investeringuteks.

Tegelikuses ei võetud projektikirjeldust üldse arvesse. ECPA missioo-ni rahastamiseks ei kulutatud mitte ühtegi eurot. 4,7 miljonit eurot kulutati andmesidevõrgule, 1,9 miljonit eurot energiavarustusseadme-tele ja 1 miljon julgeolekusektori reformi toetamiseks ÜRO prog-rammi kaudu.

Abi ümbersuunamine investeringutoetustelt insti-tutsioonide väljaarendamisele

21. Kuna abisaajariigid taastusid sõjast, keskenduti prog-rammi CARDS algusaastail pigem ülesehitustööle (investeeringu-projektide kaudu) kui institutsioonide väljaarendamisele. Programmi edenedes oli aga vaja asetada institutsioonide väljaa-rendamisele suurem rõhk.

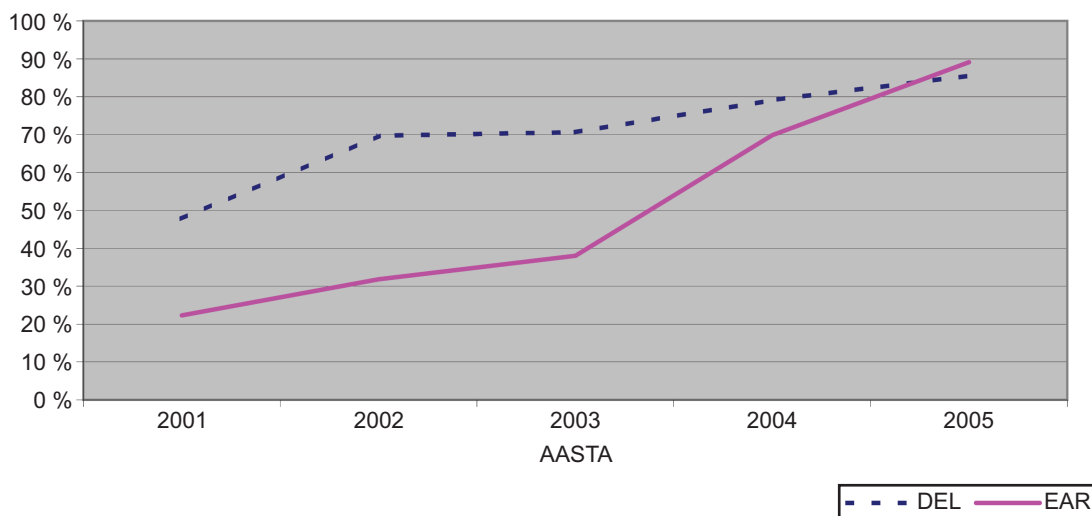
22. Abi ümbersuunamisest oli huvitatud eelarve täitmist kin-nitav asutus. Oma 2002. aasta mais avaldatud aruandes Euroopa Ülesehitusameti (EAR) kohta pidas Euroopa Parlament vajalikuks, et EAR suurendaks märkimisväärselt kõnealuses kahes riigis (Ju-goslaavia Föderatiivne Vabariik ja endine Jugoslaavia Makedoo-nia Vabariik) ELi poolt institutsioonide väljaarendamisele osutatava abi osakaalu.

23. Kontrollikoda analüüsis CARDSi projekte, et teha kind-laks, milline on institutsioonide väljaarendamise projektide osa-kaal võrreldes investeeringuprojektidega, ning anda sellele hinnang (vt *diagramm 1*).

⁽¹⁾ CARDSi korralduskomitee koosneb liikmesriikide esindajatest ja seda juhib komisjon.

⁽²⁾ Kulude-tulude analüüs aitab leida programmi või projekti majandus-liku tasuvuse ja annab aluse võrdluseks teiste programmide või projek-tidega.

Diagramm 1

Institutsioonide väljaarendamise projektide osakaal delegatsioonides ja EARis programmitööaastate kaupa ⁽¹⁾


⁽¹⁾ Programmitööaasta n projekte viiakse ellu nii aastal n kui ka sellele järgnevatel aastatel.

24. Aastail 2001–2005 on rõhuasetus institutsioonide väljaarendamise projektidele üldiselt suurenenud. Algusest peale oli selgem suund institutsioonide väljaarendamisele võetud nendes riikides, kus abi haldasid delegatsioonid, ⁽¹⁾ võrreldes riikidega, kus abi haldajaks oli EAR ⁽²⁾.

25. Riikide haldussuutlikkuse tugevdamisel on olulise vahendina leidnud tunnustust mestimine ⁽³⁾. Ometi on mestimine Lääne-Balkani riikides, eriti endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis käivitunud aeglaselt. Viimatinimetatud riigis hakkas EARi mestimist kasutama alles 2005. aastal. EARi hinnangus mestimise kohta ⁽⁴⁾ järeldati, et ameti programmijuhid toetasid seda mõnikord liiga vähe ja et EARi töötajad ei olnud alati saanud piisavat koolitust selle vahendi kasutamiseks.

⁽¹⁾ Euroopa Komisjoni delegatsioonid rakendavad CARDSi programme Albaanias, Bosnia ja Hertsegoviinas ning Horvaatias.

⁽²⁾ EARil on rakenduskeskused endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis, Kosovos, Montenegros ja Serbias.

⁽³⁾ Komisjon käivitas mestimise kui ühinemiseelse abi põhivahendi juba 1998. aasta mais. Thessaloniki tippkohtumine juunis 2003 rõhutas mestimise tähtsust Lääne-Balkani riikides.

⁽⁴⁾ Viidatud on EARi hinnangule EU/13/040/05 novembrist 2005.

26. Kui Lääne-Balkani riigid olid sõjast taastunud, võeti programmikavandites, asjakohastes projektikirjeldustes, ⁽⁵⁾ aga ka juba elluviidavates projektides arvesse parlamendi soovi suunata rohkem ELi abi institutsioonide väljaarendamisse kui investeringu- toetustesse. Kavandatud projektides tehtud muudatused mõnel juhul aga hoopis vähendasid rõhuasetust institutsioonide väljaarendamisele (vt 2. selgitus).

2. selgitus

Institutsioonide väljaarendamise projekti ümbersuunamine – integreeritud piirihaldus endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis

Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi aastaprogramm CARDS 2003 nägi muu hulgas ette kontrolli tugevdamist rohelisel piiril ja eraldas selleks 2,8 miljonit eurot. Aastaprogrammi kohaselt oli selles valdkonnas vaja ellu viia hulk lühiajalisi meetmeid: 1) seada sisse spetsiaalne piirivalveteenistus, 2) täiustada värbamismenetlusi, 3) pakkuda piirikontrolli alast algkoolitust ja süvakursusi ning 4) tarnida võltsdokumentide tuvastamise ja sõidukite kõrgtehnoloogilise läbivõtmise seadmed koos asjakohaste väljaõppevahenditega.

⁽⁵⁾ Projektikirjeldus on lühike iseloomustus (keskmiselt 4–5 lk) ilma täpsema juhendita. See esialgne kirjeldus hõlmab kavandatud projekti sekkumispõhimõtet, projekti eesmärke, tulemusi ja tegevusi. Selles hinnatakse projekti riske ja määratakse objektiivselt kontrollitavad näitajad ning vahendid nende näitajate kontrollimiseks.

Sellel algatusel oli kaks erinevat eesmärki: 1) suurendada riikliku piiriteenistuse koostöövõimet olemasoleva organisatsioonilise raamistikuga, rahuldada kiireloomulised vajadused, ning 2) luua piiripolitsei uus organisatsioonistruktuur ja arendada välja toimimissuutlikkuse kooskõlas Euroopa Liidu normidega.

Selle asemel, et järjekindlalt tegeleda eespool nimetatud vajaduste rahuldamisega, kasutas EAR kogu summa sõidukite ostmiseks.

27. Kontrollikoda ei leidnud mingeid tõendeid selle kohta, et korralduskomitee teostaks projektide üle pärast nende heakskiitmist pidevat järelevalvet. Teisisõnu, kui projektide elluviimist oli alustatud, ei tundnud korralduskomitee nende hilisemate muudatuste vastu huvi.

Tõhusad haldusstruktuurid tagasid abi kiire kohalejõudmise, kuid see pani proovile riikide haldussuutlikkuse

Haldusstruktuurid ei olnud alati asjakohased

28. Juulis 1998 avaldas kontrollikoda eriaruande nr 5/98 ülesehitustöö kohta endises Jugoslaavias (ajavahemikul 1996–1997). Audit hõlmas kahte riiki: Bosnia ja Hertsegoviinat ning vähemal määral Horvaatiat. Aruanne sisaldas kriitikat selle kohta, et vaatamata ELi selgele tahteavaldusele ei õnnestunud komisjonil suunata endise Jugoslaavia ülesehituse küsimustega tegelema piisavalt inimesi, ei oma peakorteris ega ka kohapeal. Kontrollikoda tegi järgmised järeldused:

- a) ELi eraldatud summade kasutamine ülesehituses aeglustus rakendusprogrammi puudumise, personali vähesuse, tegevuse liigse tsentraliseerituse tõttu peakorterisse ja kohalike ametivõimude institutsioonilise nõrkuse tõttu;
- b) 1997. aastal oli ELi ülesehitusprogrammi väljamaksete määr (29 %) suhteliselt madal võrreldes teiste rahastajatega (52 %);
- c) kolme eri määrase üheaegne eksisteerimine, mis kõik reguleerisid ülesehitusmeetmete rahastamiseks kasutatavaid eelarvepositsioone, raskendas komisjonipoolset haldamist.

29. ELi abi kohaletoimetamisega seotud puudustest ülesäämiseks soovitas kontrollikoda komisjonil volitada abi haldama oma delegatsioonid ja keskenduda väiksemale arvule valdkondadele.

30. Võttes arvesse eespool nimetatud puudusi, hindas kontrollikoda käesolevas auditis seda, kui tõhusad olid CARDSi haldusstruktuurid ja kas abi jõudis piisavalt kiiresti kohale.

31. Auditi käigus leiti, et ELi tegevuse tõhusus Lääne-Balkani riikides oli alates 1998. aastast tunduvalt paranenud. Toimunud olid suured muutused. Esiteks ühtlustas CARDSi määrus sarnaste tegevuste õiguslikud alused. Teiseks oli käivitatud haldusfunktsioonide üleandmise protsess, et kiirendada ELi välisabi kohaletoimetamist ja parandada selle kvaliteeti⁽¹⁾. Kolmandaks delegeeris komisjon osa abi rakendamise uuele, spetsiaalselt selleks loodud organisatsioonile – Euroopa Ülesehitusametile. Kõik need meetmed kiirendasid abi kohalejõudmist ja suurendasid selle tõhusust (vt 3. selgitus).

3. selgitus

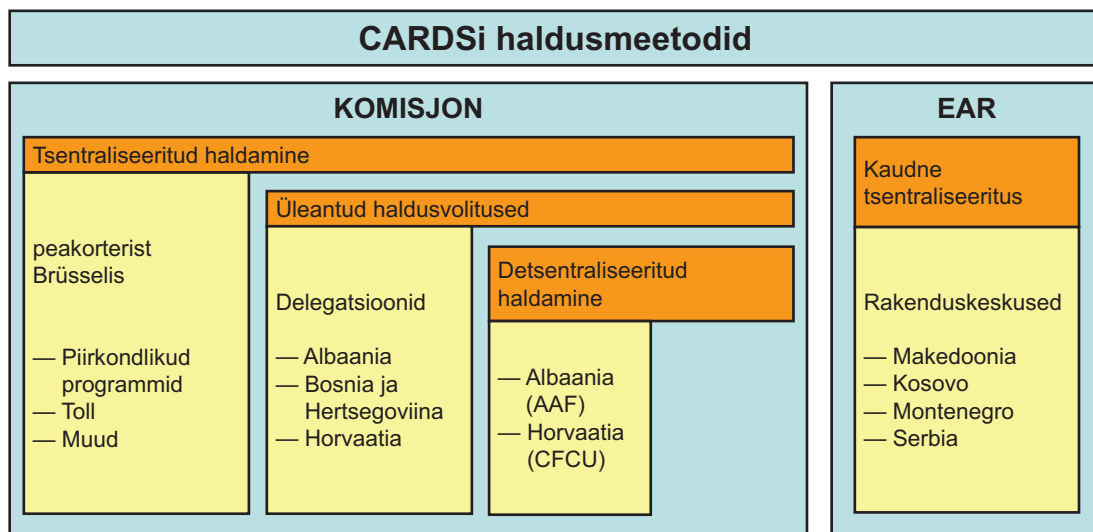
CARDSi raames sõlmitud lepingute kõrge määra näited

EAR loodi selleks, et Kosovo elanikkonna konfliktijärgsete kiireloomuliste vajaduste rahuldamiseks vahetult pärast 1999. aasta kriisi oleks võimalik tegutseda kiiresti ja tõhusalt. Kontrollikoda on jõudnud varasemates auditites järeldusele, et EARi tegevus Kosovos vahetult pärast kriisi täitis oma ambitsioonikad eesmärgid põhiteenuste valdkonnas. Lepingute sõlmimise kõrge määr on Kosovos püsinud kogu programmi CARDS vältel. 2006. aasta novembri seisuga oli EARi poolt Kosovos komisjoni nimel hallatud vahendite maht 1 100 miljonit eurot, kusjuures umbes 91 % osas sellest olid lepingud sõlmitud ja umbes 86 % rahast oli välja makstud. Koos NATO juhitavate rahutagamisjõududega aitas ELi abi normaliseerida elu Kosovos.

32. Kokku kasutati CARDSi rakendamisel nelja erinevat meetodit ja struktuuri (vt *diagramm 2*), millest enamik jättis vähe võimalusi abisaajariikide kaasamiseks. Seda tehti abi kiire kohaletoimetamise tagamiseks ning see kajastas ka kõnealuste riikide haldusstruktuuride nõrkust.

⁽¹⁾ Volituste üleandmise tulemusena vastutavad Euroopa Komisjoni delegatsioonid projektide ettevalmistamise, lepingute sõlmimise ning rakendamise eest nii rahastamise poolest kui tehnilises osas. Brüsselis asuvate kesktaluste roll on projektide otsese haldamise asemel järjest enam suunatud delegatsioonide järelevalvele ja toetamisele.

Diagramm 2
CARDSi haldusstruktuurid



33. Erinevate haldusstruktuuride peamised iseloomulikud jooned on järgmised:

- tsentraliseeritud haldamine laienemise peadirektoraadis (varem EuropeAidis): laienemise peadirektoraat haldab piirkondlikke programme otse oma peakorterist. Piirkondlikud programmid on suunatud haldussuutlikkuse suurendamisele – nt tollis, võitlusele organiseeritud kuritegevusega ja kodanikuühiskonna toetamisele;
- üleantud haldusvolitused: volitused anti Euroopa Komisjoni delegatsioonidele Albaanias, Bosnia ja Hertsegoviinas ning Horvaatias ⁽¹⁾. Volituste üleandmise tulemusena hakkasid delegatsioonid vastutama projektide ettevalmistamise, lepingute sõlmimise ning rakendamise eest nii rahastamise kui tehnilises osas;
- detsentraliseeritud rakendamine: kaasatud on komisjon, kes delegerib mõne programmi rakendamise abisaajariikide Albaania ja Horvaatia valitsustele;
- kaudne tsentraliseeritud haldamine: ELi sõltumatu agentuur Euroopa Ülesehitusamet (EAR) ⁽²⁾ haldab programme Kosovos, ⁽³⁾ Serbias, Montenegros ja endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis. EAR on aruandekohustuslik Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Parlamendi ees, kuid mitte Euroopa Komisjoni ees.

⁽¹⁾ Haldusfunktsioonide üleandmise protsess algas Bosnia ja Hertsegoviinas 1998. aastal – juba enne seda, kui komisjon 2000. aasta mais oma välisabi programmi suure haldusreformi välja kuulutas. Delegatsioon Horvaatias sai vastavad volitused 2001 ja delegatsioon Albaanias 2003.

⁽²⁾ EAR loodi veebruaris 2000, tema eelkäija, Kosovo töörühm, alustas tegevust 1999. 2001. aastal laiendati agentuuri volitusi Serbia ja Montenegrole ning 2002 endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile.

⁽³⁾ Kosovo on käesoleval ajal ÜRO Kosovo missiooni (UNMIK) halduse all, nagu on määratletud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonis 1244.

34. Kontrollikoda leidis, et üleantud haldusvolitused ja kaudne tsentraliseeritus (EAR) tagasid abi tõhusa kohaletoimetamise, kuid kahe ülejäänud struktuuri korral (st tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud haldamine) täheldati puudusi ⁽⁴⁾.

35. Nii delegatsioonides kui ka EARis kasvas projektijuhtimise kiirus operatiivüksuste ressursi suurenemise ning finantseerimise ja lepinguliste töötajate kohapealse kättesaadavuse tõttu. Parem kontakt abisaaja ja teiste asjaomaste osapooltega ning kohalike tingimuste, ohtude ja võimaluste parem mõistmine parandasid töötulemusi, lühendades samas probleemide lahendamisele kuluvat aega ⁽⁵⁾.

36. Kaks ülejäänud rakendusstruktuuri olid vähem tõhusad, kuid need olid ka rahalises mõttes vähemolulised. Tsentraliseeritud haldamise puhul – st tsentraliseeritult hallatavate piirkondlike riikidevaheliste programmide puhul – leiti mitmeid puudusi:

- piirkondlikule koostööle eraldatud vahendid moodustasid kogukuludest väga väikese osa (umbes 5 %). Osa sellest, nt integreeritud piirihalduse vahendeid hallati riikide, mitte aga piirkonna tasandil;
- sarnaselt hallati igas riigis eraldi ka enamikku pagulaste tagasipöördumise programme, millel määratluse kohaselt on piiriülene iseloom;

⁽⁴⁾ Vajakajäämisi kinnitas ka CARDSi vahehindamine.

⁽⁵⁾ Viide eriaruandele nr 10/2004 EÜ välisabi korraldamise komisjoni delegatsioonidele üleandmise kohta (ELT C 72, 22.3.2005).

c) kuigi 2003. aastal astuti samme selleks, et abisaajariike senisest enam CARDSi piirkondlike eraldiste kasutamise programmide kavandamise kaasata, ei saanud riigid piirkondlike projektide kohta reeglina piisavalt teavet.

37. Detsentraliseeritud rakendusstruktuuridel Albaanias ja Horvaatias oli samuti probleeme:

a) Albaanias jätkati Albaania Arengufondi (AAF) osalusega programme, ilma et komisjoni oleks andnud hinnangut, kas AAF suudab oma kohustusi vastavalt 2003. aastal kohaldatavale finantsmäärusele täita. AAFiga tekkinud probleemide tõttu otsustas komisjon tunduvalt vähendada Albaania CARDSi detsentraliseeritud osa ja andis selle üle delegatsioonile;

b) 2002. aastal astuti Horvaatias konkreetseid samme ametliku detsentraliseerimise suunas. Detsentraliseerimise tempo puhul, mida EuropeAid pidas asjakohaseks, ei arvestatud oludega, milles Horvaatia rahandusministeerium pidi praktiliselt

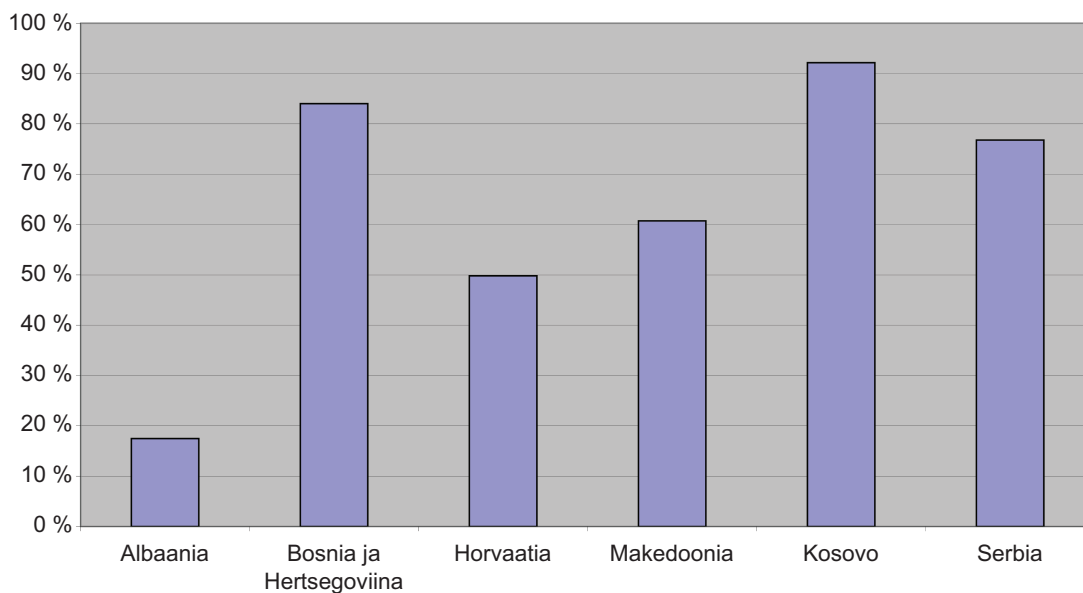
tegutsema. Selle tulemusena detsentraliseerimisprotsess aastail 2003–2005 seiskus. Kui programm CARDS läks 2005. aasta alguses EuropeAidilt üle laienemise peadirektoraadile, hindas komisjon olukorda uuesti ja otsustas veebruaris 2006 Horvaatias detsentraliseerimise taaskäivitada ⁽¹⁾.

Abi osutati kiiresti, kuid ei võetud piisavalt arvesse abisaajariikide suutlikkust seda vastu võtta

38. Euroopa Kontrollikoda on välistegevust käsitlevates aruannetes (nt eriaruanne nr 6/2006 komisjoni arengukoostöö keskonnaaspektide kohta) ⁽²⁾ korduvalt kritiseerinud komisjoni viivituste tõttu lepingute sõlmimisel ja täitmisel. Vastupidiselt sellele on lepingute sõlmimine programmi CARDS puhul kulgenud Kosovos, Bosnia ja Hertsegoviinas ning Serbias väga kiiresti (vt diagramm 3), samas kui Albaanias ja Horvaatias on see varasemate programmide võlgnevuste tõttu käivitunud suhteliselt aeglaselt.

Diagramm 3

**Lepingute sõlmimise määrad CARDSi riikides
Kulukohustused 2002–2004, võetud ühe aasta jooksul**



⁽¹⁾ Viide komisjoni otsuse K(2006) 264 (E/148/2006) artiklile 2: „CARDSi osas kohaldatakse käesolevat otsust komisjoni ja Horvaatia vahel CARDSi 2003. aasta rahastamislepingus (allkirjastatud 2. septembril 2003) ja CARDSi 2004. aasta rahastamislepingus (allkirjastatud 29. novembril 2004) kokkulepitud arvule projektidele.”

⁽²⁾ ELT C 235, 29.9.2006.

39. Vajadus seda viivitust tasa teha tekitas Albaanias hiljem lepingute allkirjastamise suure kontsentreerumise teatud perioodi: 63 % perioodil 2001–2005 sõlmitud CARDSi lepingutest allkirjastati 2004. aastal, mistõttu tuli ühel ja samal ajal täita palju lepinguid ning see pani tugevalt proovile abisaajate suutlikkuse abi vastu võtta (vt 4. selgitus) ⁽¹⁾. 2001. aasta programmi viivitused tähendasid, et Horvaatias rakendati kahte aastaprogrammi üheaegselt.

4. selgitus

Albaania ülekoormatud haldusressursid

Lisaks projektide suurele kontsentreerumisele lühikesele perioodile oli Albaanias suurem osa abist suunatud justiits- ja siseküsimuste valdkonda. Auditi läbiviimise ajal oli selles valdkonnas üheaegselt käimas vähemalt 48 projekti. 13 nendest finantseeris EL ja 35 teised rahastajad.

Näiteks projekti EURALIUS puhul Albaanias (Euroopa abimisioon Albaania justiitsüsteemi edendamiseks) leidis audit, et projekt oli koostatud väga ambitsioonikalt. Saavutada tuli kümme konkreetset eesmärki, kaasates üheaegselt 15 erinevat projektipartnerit. Sealjuures tuli arvukalt partnereid kaasata igaühe puhul nendest kümnest eesmärgist. Selle tulemusena oleks justiitsministeerium, kes oli projekti peamine kasusaaja, pidanud toime tulema 78 ettenähtud tegevusega.

40. Komisjoni poolt kannustatud kiire lepingusõlmimise üks peamisi ebasoovitavaid kõrvalmõjusid seisnes selles, et abisaajad ei pruukinud saada projektidest täit kasu, mistõttu vähenes nende tulemuslikkus ja mõju.

41. Projektide tulemuslikkuse tagamiseks on ühenduse abi stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi raames tingimuslik ja tingimuste täitmata jätmisel võib komisjon võtta asjakohaseid meetmeid. Sellegipoolest viidi ellu ka projekte, mille puhul kasusaaja ei järginud tingimusi ning mis seetõttu andsid oodatust vähem lisaväärtust. Selliseks näiteks on Horvaatia kohtusüsteemi toetamine, mida on kirjeldatud 5. selgituses.

⁽¹⁾ Albaanias tekkinud lepingute sõlmimise buum aastal 2004 tulenes vähemalt osaliselt komisjoni peakorterit 2003. aasta detsembris läbiviidud volituste üleandmise kontrollimisioonist. Selle käigus jõuti järeldusele, et haldusfunktsioonide edasivolitamise lõplik kinnitamine põhjustas olukorra, kus 25 miljoni euro suurune pakkumiste maht saavutati kuuekuulise hilinemisega.

5. selgitus

Toetus Horvaatia kohtusüsteemile

2002. aasta programmist rahastatud mestiprojekt viidi ellu vaatamata sellele, et projekti käivitamisel ei olnud täidetud mitte ükski projekti dokumentatsioonis sätestatud tingimustest. Üks tingimus eeldas kohtureformi strateegia olemasolu. Kuna projekt oli komisjoni jaoks absoluutne prioriteet, suruti see abisaajale peale. Eespool loetletud põhjustel ei toonud abisaajale, st Horvaatia justiitsministeeriumile antud soovitusel kõigis valdkondades kaasa märkimisväärsed tegusid, kuigi abisaaja nõustus soovitustega.

Komisjoni halduslähenedamine ei soodustanud abisaajariikide vastutuse kasvu

42. Peale stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessile kaasatamise kirjeldatakse CARDSi määruse preambulis abi teisi peamisi eesmärke järgmiselt: „*Praegune ühenduse abi [peaks]... suurendama saajariikide ja -üksuste vastutust selle [stabiliseerimis- ja assotsieerimis-] protsessi eest.*”

43. Nagu on märgitud punktis 31, oli haldusstruktuuride loomise peamine põhjus abi kiire kohaletoometamise tagamine. Selle lähenemisviisi negatiivne külg on abisaajariigi vähene kaasatus. See lähenemisviis oli asjakohane ülesehituse etapil, kuid mitte enam siis, kui abi suunati infrastruktuuriprojektidelt institutsioonide väljaarendamise projektidele.

44. Määruses ei ole kindlaks määratud abisaajariikide konkreetseid kohustusi. Hoolimata näilisest poliitilisest tahtest tuua need riigid võimalikult kiiresti Euroopa Liitu, ei ole sellele vastavalt suurendatud riikide haldusvastutust. Kontrollikoda ei leidnud ühtegi märki sellest, et komisjonil oleks olemas kas üldine või konkreetseid riike käsitlev ametlik abi haldamise strateegia, mis oleks suunatud abisaajate vastutuse pidevale suurendamisele.

Abisaajariikide piiratud vastutus projektide valiku ja pakkumiste korraldamise etapis

45. Kontrollikoda hindas, kuivõrd aitas programmi CARDS komisjonipoolne haldamine kaasa abisaajariikide vastutuse suurendamisele projekttsükli juhtimise teataval kriitilistel etappidel. Samuti hindas ta ebapiisava omavastutuse tagajärgi.

46. Komisjoni suunised projektide väljavalimise ja sellele järgneva aastaprogrammide kavandamise kohta ⁽¹⁾ ei soodustanud abisaajate osalemist otsuste tegemisel. Koostöötalituse EuropeAid poolt 2001. ja 2002. aasta programmide kavandamise kohta välja antud juhistes ei nähtud ette mingisugust abisaajate kaasamist. 2003. ja 2004. aasta programmide juhistes oli teatav kaasamine ette nähtud, kuigi see oli piiratud. Nõutud oli, et ettevalmistuse käigus tuleb võtta ühendust potentsiaalsete abisaajatega ning et delegatsioon või EAR peab saatma projektikirjelduste kavandid abisaajatele vähemalt kaks nädalat enne aastaprogrammi lõplikku valmimist. Auditi käigus hinnati abisaajate kaasatuse ulatust umbes 30 abisaajaga kohapeal läbiviidud intervjuude abil.

47. Kontrollikoda leidis mõned näited, eelkõige Bosnia ja Hertsegoviinas, Horvaatias ja Serbias, kus komisjon ja ülesehitusamet olid püüdnud suurendada abisaajariigi omavastutust (vt 6. selgitus).

6. selgitus

Näide omavastutuse headest tavadest

1. juhtum. Euroopa loimumise direktoraadi tugevdamine Bosnia ja Hertsegoviinas

Otsuste tegemise protsess CARDS 2006 programmide kavandamisel Bosnia ja Hertsegoviinas on hea näide omavastutuse ja vastutavuse arengu kohta. Juba CARDSi 2004. ja 2005. aasta programmide raames hakkas komisjon abisaajariikide suutlikkust kasvatama, nt seades Bosnia ja Hertsegoviina asjaomastes ministeeriumides ja asutustes sisse vanem-programmiametniku ametikohad ning toetades Euroopa loimumise direktoraati. Tänu nendele jõupingutustele valmistasid CARDS programmi viimase aasta projektikirjeldused ette Bosnia ja Hertsegoviina ametiasutused.

2. juhtum. Nikola Tesla projekt Serbias

Kuigi ülesehitusameti õiguslik raamistik (st kaudne tsentraliseeritud haldamine) ei ole abisaajariigi omavastutuse edendamiseks kõige sobivam, õnnestus ametil siiski leida uuenduslik lahendus elektriijaama projekti puhul Serbias (Nikola Tesla A5).

Uuenduslik element projekti rakendamisel oli toetuslepingu kasutamine. Selle kokkuleppe kaudu usaldati vastutus kavandamise, sealhulgas tehniliste spetsifikatsioonide väljatöötamise eest ning samuti projektijuhtimise eest abisaajale, st Serbia elektrienergiaettevõttele.

Tehnilised spetsifikatsioonid kontrollis üle ja kiitis heaks lepinguline järelevalvaja ning pakkumiskutse menetlust ja maksete kontrollimist haldas endiselt ülesehitusamet. Kõik osapooled, sealhulgas abisaaja, olid sellise korraldusega rahul ja seega võib järeldada, et omavastutus oli niivõrd täielik, kui antud olukorras üldse võib eeldada.

48. Enamikul juhtudel ei olnud komisjon siiski projektikirjelduste ja hiljem täpsemate juhendite väljatöötamisel abisaajariigi vastutuse edendamise suhtes nii järjekindel. Osalus oli riigiti erinev, tulenedes delegatsioonide või EARi algatustest ning oleneb asjaomaste riikide suutlikkusest. Kuigi kontrollikoda täheldas abisaajariikide üha suurenevat panust, jäi omavastutus piiratuks.

49. Projektide kaasrahastamine riigi vahenditest on üks abisaajariigi omavastutuse ja huvi näitaja. Kuigi CARDSi suunised julgustavad kasutama riigipoolset kaasrahastamist, tehti seda harva ⁽²⁾. Positiivne erand, st ainus 31st toetuslepinguga mittehõlmatud auditeeritud projektist on Horvaatia maakatastri projekt, mida kaasrahastati märkimisväärses ulatuses ja mille puhul Horvaatia ametiasutused koordineerisid tõhusalt rahastajate tegevust. Ka toetuslepingu omaosalus oli suur ⁽³⁾.

50. Üks viis suurendada abisaajariigi omavastutust on kaastada riigi ametiasutused pakkumiste hindamise komisjonidesse. Koostöötalituse EuropeAid juhendid, mis on delegatsioonidele siduvad ja EARile juhendmaterjaliks, näevad siiski ette, et enamuse hindamiskomisjonide hääleõiguslikke liikmeid peab esindama komisjoni (vt 7. selgitus). Siin on tegemist erinevusega paljudest muudest valdkondadest, kus komisjon ei ole hindamiskomisjonides hääleõiguslike liikmetega esindatud, kuid omab siiski vetoõigust.

⁽¹⁾ Aastaprogrammid sisaldavad rahastatavate projektide üksikasjalikku loetelu (projektikirjeldusi) ja neile vastavaid summasid. Alates 2005. aastast on projektikirjeldused rühmitatud ja koondatud sektorikirjelduste alla. Formaalselt ei olnud projektikirjeldused komisjoni rahastamisotsuse osa ning seega ei olnud need ka õiguslikult siduvad nagu sektorikirjeldused.

⁽²⁾ V.a toetuslepingute puhul, kus kaasrahastamine on kohustuslik. Toetus on Euroopa Ühenduse otsene mittetulundusliku iseloomuga toetusmaks konkreetselt kasusaajale ELi poliitika osaks oleva meetme elluviimiseks.

⁽³⁾ Auditeeritud projektid hõlmasid näiteks turismikeskust Travniku kindluses Bosnia ja Hertsegoviinas ning mobiilset raamatukogu Zadari linnas Horvaatias.

7. selgitus**Pakkumiste hindamise komisjonide koosseis**

Kontrollikoda hindas 177 pakkumiste hindamise komisjoni, mis tegutsesid perioodil 2002–2005. Keskmiselt 55 % hääleõiguslikest liikmetest olid delegatsioonide või EAR rakenduskeskuste projektijuhid ja 13 % olid sõltumatud välisekspertid. Kasusaavate organisatsioonide keskmine esindatus oli 32 %, v.a Horvaatias, kus esindatuse määr oli tunduvalt kõrgem, 52 %, ning Bosnia ja Hertsegoviinas, kus abisaajat esindavaid hääleõiguslikke liikmeid vaid 24 %.

51. EuropeAidi juhendite kohaselt peab hindamiskomisjonides olema vähemalt neli liiget Euroopa Komisjoni delegatsiooni/EARi poolt (st esimees, sekretär ja kaks hindajat) ühe välishindaja kohta ja veel kaks delegatsiooni/EARi esindajat iga täiendava abisaajat esindava hindaja kohta. See hõivab palju delegatsioonide inimressursse ja takistab samas abisaajariigi omavastutuse edendamist.

52. Üheks takistuseks detsentraliseerimisel oli asjaolu, et abisaajariigid tundsid halvasti Euroopa Komisjoni lepingusõlmimise menetlusi. Horvaatias kutsus delegatsioon riigi ametiasutuste esindajaid hindamiskomisjonide koosolekutel regulaarselt vaatlajana osalema. See oli hea tava, mis võimaldas riigi ametiasutustel tutvuda pakkumismenetluste üksikasjadega, kuid teistes riikides seda regulaarselt ei rakendatud. Näiteks Albaanias, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis ja Serbias kohaldati seda tava vaid väga harvadel juhtudel.

Riikide vähene omavastutus rahastajate tegevuse koordineerimisel

53. CARDSi suuniste kohaselt tuleb kogu CARDSi raames antav toetus teiste rahastajatega kooskõlastada. Rahastajate tegevuse kooskõlastamine on eriti keerukas Lääne-Balkani riikides, sest rahastajaid on palju ja eksisteerib kaks tegevuskava: ELiga ühinemise tegevuskava ning Maailmapanga, ÜRO ja mõne ELi liikmesriikide agentuuri tegevuskava arengu soodustamiseks ja vaeuse vähendamiseks.

54. „Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta”⁽¹⁾ kinnitas põhimõtet, et abisaajariigid peaksid ise võtma endale juhtrolli abi koordineerimisel kõigil tasandil, kuna aga rahastajad peaksid partnerriigi juhtrolli austama. CARDSi riikides ei leidnud audit peaaegu mingeid tõendeid abisaajariikide juhtrolli kohta ega ka rahastajate tegevuse kohta, mis oleks julgustanud abisaajariike liidrirolli haarama. Ainus selline algatus paistis silma Albaanias (vt 8. selgitus).

(1) Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta kirjutati alla pärast 2005. aasta märtsis Pariisis toimunud kõrgetasemelist foorumit. Osalejate hulgas olid Euroopa Komisjon ja 91 riiki, millest kaks esindasid CARDSi piirkonda (Albaania ning Serbia-Montenegro).

8. selgitus**Rahastajate tegevuse koordineerimine Albaanias**

Rahastajate tegevuse koordineerimise parandamiseks Albaanias kehtestasid neli mitmepoolset organisatsiooni (Euroopa Komisjon, OSCE, ÜRO ja Maailmapank) 2003. aasta detsembris valdkondliku kooskõlastusmehhanismi. Nad leppisid kokku, et jagavad omavahel vastutuse neljas teemavaldkonnas. Koordineerimistegevuste juhtimiseks moodustasid nad rahastamise tehnilise sekretariaadi. See tagab tõhusa vastastikuse täiendavuse ja tööjõu efektiivsema kasutamise. Rahastajatel on võimalik kasutada ära oma suhtelised eelised valdkondlikul tasandil ja delegeerida programmide elluviimise volitused määratud juhtivale rahastajale.

Rahastajad andsid panuse ühtse kavandamissüsteemi loomisse, mille Albaania valitsus käivitas 2005. aastal ja mis peaks aitama riigil ise oma arenguprotsesse juhtida. Selle eesmärk on integreerida erinevad poliitilised raamistikud 2007. aastal üheks keskpikaks arengukavaks ning seada sisse uus rahastajate koordineerimise ja välisabi haldamise struktuur.

Ebajärjekindel lähenemisviis järelevalvele ja hindamisele

55. Delegatsioonidel ja EARil on erinevad järelevalvemenetlused:

- a) komisjoni peakorter ja delegatsioonid kasutavad sisseostetud järelevalveteenuseid, mille puhul järgitakse standardmetoodikat nimega *tulemuslikkuse seire* (ROM). Sealjuures kasutatakse hinnangute süsteemi projektide teostamise kohta, kuid ei koostata vormikohast järelekontrolli dokumenti;
- b) EARil on igas rakenduskeskuses oma järelevalvetöörühmad ja peakorteris nende koordinaator. Need töörühmad on tulemuslikkuse seire süsteemi kasutanud alates 2005. aasta algusest. Järelekontrolli leiud kantakse vormikohastesse järelevalvedokumentidesse.

56. Tõhus järelevalve eeldab, et projektidel oleksid eesmärgid ja objektiivselt kontrollitavad näitajad. Sageli aga objektiivselt kontrollitavaid näitajaid ei esitata või kui esitatakse, pole need mõõdetavad või ei ole ajaliselt määratud. Näiteks ühes politseiakadeemia projektis oli üks mõõdikute „personali piisav koolitamine”, ilma et oleks mainitud ettenähtud osavõtjate arvu ja õppekava. Teises projektis esinesid sellised näitajad nagu „*paranenud tegevussuutlikkus*”, ilma täpsemate kriteeriumideta.

57. Komisjon viis programmi hindamise kooskõlas CARDSi määrusega läbi 2004. aasta juuni lõpuks. Vastavalt hindamisjuhendile oli selle eesmärk anda Euroopa Komisjonile sõltumatu ja usaldusväärne hinnang programmi CARDS abistrateegia ja selle arengu kohta üldisemas poliitilises kontekstis. Hindamine hõlmas perioodi 2001–2003 (vt ka punkt 10).

58. Finantsjuhtimise täiustamise eesmärgil moodustas olulise osa hindamisprotsessist soovitude täitmise järelkontroll. Reeglina on komisjonil üks aasta aega, et järelkontrollist aru anda. Käesoleval juhul esitas komisjon aruande üle kahe aasta hiljem. Osaliselt tingis selle asjaolu, et komisjon ei olnud rahul mõne soovitude kvaliteediga.

59. Kuigi ametlikult ei olnud üksikprojektide ja valdkondade hindamine nõutud, on see siiski hea tava, sest võimaldab tulemusel täpsemalt välja tuua ja anda konkreetsemaid soovitusi. EAR viis regulaarselt läbi hindamisi valdkondlikul ja projektide tasandil. Viidi läbi nii vahe- kui ka *ex-post* hindamised. Nende hindamiste kommenteeritud kokkuvõtted avaldati EARi veebilehel, aidates seega kaasa leitud teavitamisele. Vastupidiselt sellele praktikale viisid delegatsioonid projektide või valdkondade hindamisi läbi harva ega avaldanud neidki väheseid aruandeid oma veebilehtedel.

60. Järelevalve ja hindamise tulemustest teavitamine on samuti delegatsioonidel ja EARil erinev. EAR korraldab eri rakenduskeskuste projekti- ja programmijuhtidele kogemuste vahetamiseks regulaarseid koosolekuid ja töötube. Riikide vahel, kus programmi haldamine toimub delegatsioonide kaudu, samal tasemel teavitustööd aga ei toimu. Delegatsioonide ja EARi töötajate vahel on küll mõningaid kontakte, kuid need ei ole regulaarsed.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Kui tõhusalt haldas komisjon programmi CARDS?

61. Kontrollikoda järeltab, et komisjon haldas programmi CARDS suures osas edukalt, aidates kaasa stabiliseerumisele ja ülesehitusele abisaajariikides. Haldussuutlikkuse suurendamisel ei olnud abi siiski nii tõhus, mis tulenes esialgselt vähesest keskendumisest institutsioonide väljaarendamisele ja abisaajariikide eba- piisavast suutlikkusest osutatavat abi vastu võtta.

Kuivõrd asjakohased ja ühtsed olid programmi strateegilised suunised?

62. Komisjoni strateegilised suunised olid väga üldised; need ei olnud suunatud konkreetsetele valdkondadele. See oli piisav ülesehituse etapil, mitte aga keerukamate eesmärkide saavutamisel institutsioonide väljaarendamise valdkonnas.

63. Riigistrateegia dokumendid olid üldsõnalised ega andnud piisavalt üksikasjalikke suuniseid, seda eelkõige seetõttu, et puudusid õigeaegselt väljatöötatud valdkondlikud strateegiad. Mitmeaastastes sihtprogrammides – mis on aastaprojektide kavandamise ja projektide valiku aluseks – ei määratud kindlaks prioriteete ei eri sekkumisvaldkondade sees ega nende vahel. Nii ei olnud võimalik projektide väljalimist optimeerida, mistõttu esines hulgaliselt koordineerimata ja üksteisega mittehaakuvaid projekte.

64. Programmide algetapil oli abi suunatud peamiselt ülesehituse investeeringuprojektidele, mitte niivõrd institutsioonide väljaarendamisele. Programmide edenedes siirdus rõhuasetus enam institutsioonide väljaarendamisele, mis moodustab nüüd suurema osa kulutustest. Kontrollikoda märgib, et algusest peale oli selgem suund institutsioonide väljaarendamisele võetud nendes riikides, kus abi haldasid delegatsioonid, võrreldes riikidega, kus abi haldajaks oli EAR. Viimasel juhul aeglustus mestiprojektidega alustamine.

1. soovitus

Uue ühinemiseelse rahastamisvahendi (IPA) ⁽¹⁾ rakendamise strateegilistes suunistes tuleks pöörata piisavat tähelepanu sekkumise üksikvaldkondadele, tagamaks osutatava abi asjakohase fookuse, süsteemse lähenemise põhivaldkondadele ja piisava aluse projektide prioriteetide määramiseks ja projektide väljalimiseks.

Kuivõrd asjakohane ja tõhus oli komisjoni välja töötatud ja rakendatud lähenemisviis haldusküsimustele?

65. Komisjoni kasutatud lähenemisviisid haldusküsimustele olid abisaajariikide olusid ja vajadusi silmas pidades suures osas (kuid mitte alati) asjakohased. Need olid tõhusad abi kiirel osutamisel, kuid ei aidanud abist saadavat kasu maksimeerida.

66. Kasutati nelja haldamisviisi, mis pidid sobima asjaomaste abisaajariikide oludesse. Kaks lähenemisviisi (st volitatud delegatsioonid ja EAR), mis hõlmasid suurema osa kulutustest, olid enamasti tõhusad ja asjakohased. Ülejäänud kaks (st tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud haldamine) olid vähem tõhusad ega võimaldanud nii hästi spetsiifilistele vajadustele reageerida.

⁽¹⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1085/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 82).

67. Komisjon suutis edukalt reageerida varasemale kriitikal programmide aeglase rakendamise kohta, kindlustades nüüd abi kiire kohalejõudmise. See oli eriti oluline ülesehitusetapil. Institutsioonide väljaarendamise etapil ei olnud keskendumine kiirusele aga tasakaalustatud piisava tähelepanuga abisaajariikide võimele abi võimalikult hästi ära kasutada ja täita kõiki nõutavaid tingimusi.

2. soovitus

Komisjon peaks jätkuvalt keskenduma abi kiirele rakendamisele, kuid samas pöörama piisavat tähelepanu ka tulemuslikkusele, st abisaajate suutlikkusele abi täielikult ära kasutada (pidades eelkõige silmas institutsioonide väljaarendamise projekte).

Mil määral edendasid rahastatud projektid abisaajariikide omavastutust?

68. Kuigi komisjon pidas abisaajariigi omavastutuse arendamist prioriteetseks, puudus selle eesmärgi saavutamiseks vajalik järjekindel lähenemine ning kasutatud halduslikud lähenemism viidid omavastutust ei soodustanud.

69. Abisaajariigid olid projektide väljalimise ja pakkumiste korraldamise kaasatud üksnes vähesel määral. Programmi lõpu lähenedes abisaajariikide panus suurenes, kuid vastutus jäi siiski piiratuks. Vaatamata sellele, et abisaajariigid olid võtnud kohustuse koordineerida piirkonnas tegutsevate mitmete rahastajate tegevust, mis on vastutuse võtmise oluline tundemärk, ei leitud auditi käigus tõendeid, et selline koordineerimine oleks aset leidnud.

3. soovitus

Programmi IPA puhul peaks komisjon sellise olulise küsimusega tegelemiseks nagu abisaajariigi omavastutus töötama välja konkreetseid strateegiaid kõigis haldus- ja rakendusvaldkondades, eelkõige pakkumiste korraldamise osas.

Kas järelevalve ja hindamine olid puuduste tuvastamisel ja teabe levitamisel tõhusad ning kas komisjoni poolt nende põhjal võetud meetmed olid õigeaegsed?

70. Järelevalve ja hindamine olid kohati head, kuid ebaühtlase kvaliteediga. Delegatsioonide ja Euroopa Ülesehitusameti järelevalvemenetlused olid erinevad, kuigi alates 2005. aastast rakendati ühist metoodikat. Asjakohaste projektimõõdikute puudumine vähendas järelevalve tõhusust. Programmi CARDS hindamine viidi läbi ettenähtud korras, aga komisjoni järelkontroll jäi hiljaks. Projektide ja valdkondade hindamiste intensiivsuse ning järelevalve ja hindamise tulemustest teavitamise suhtes esines delegatsioonide ja EARi vahel põhjendamatut ebaühtlust.

4. soovitus

Järelevalve ja hindamise tavad tuleks ühtlustada, laiendades sealhulgas EARi praktikat üksikprojektide/valdkondade hindamise ning tulemustest ja saadud õppetundidest teavitamise osas ka delegatsioonidele.

Komisjon peaks tagama hindamiste puhul kiire järelkontrolli.

Käesoleva aruande võttis kontrollikoda vastu oma 28. juuni 2007. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

LISA

AUDITEERITUD CARDSi PROJEKTID (kokku 33)

		Aastaprogramm	Allkirjastamise kuupäev	Valdkond	EUR
ALBAANIA					
1	Kohaliku Kogukonna Arengufond	2002	10/2003	Regionaalareng	7 400 000
2	EURALIUS – Euroopa abimissioon Albaania justiitsüsteemi edendamiseks	2002	05/2005	Kohtud ja politsei	4 498 686
3	PAMECA II – Euroopa Ühenduse politseiabi missioon Albaanias	2004	12/2004	Kohtud ja politsei	3 800 000
4	Korça ja Vlora apellatsioonikohtud	2003	05/2005	Kohtud ja politsei	1 630 395
5	ASYCUDA II – Tehniline abi ja koolitus	2002	04/2005	Kohtud ja politsei	399 815
Kokku					17 751 366
BOSNIA JA HERTSEGOVIINA					
1	Karakaj piiripunkti ehitus	2001	02/2004	Integreeritud piirihaldus	3 427 967
2	Tehniline abi ühtse majandusruumi moodustamisele II	2002	04/2003	Majandusareng	1 939 802
3	BH institutsioonide toimimise ja finantside baasaudit	2001	04/2003	Riigihaldus	146 513
4	BH prokuröride koolitus uue kriminaalmenetluse koodeksi kohta	2002	04/2003	Kohtud ja politsei	146 255
5	Horvaatiasse viivate ebaseaduslike piiriületuskohtade sulgemisega seotud hindamine, projekteerimine, järelevalve	2001	04/2003	Integreeritud piirihaldus	144 900
6	Travniku kindluse ühe osa taastamine haridusturismi jaoks (EU-REDi osa)	2002	12/2004	Regionaalareng	57 433
Kokku					5 862 870
HORVAATIA					
1	Piirivalve moderniseerimine	2004	05/2005	Integreeritud piirihaldus	5 000 000
2	Maakatastri ja kinnistusraamatu reformi toetamine	2002	05/2003	Majandusareng	5 000 000
3	Mereala registrisse kandmine	2003	02/2004	Majandusareng	2 000 000
4	Põllumajandus ja toiduained	2002	03/2005	Põllumajandus	1 749 864
5	Toetus Horvaatia kohtusüsteemile. Abi kohtureformi läbiviimisel	2002	02/2004	Kohtud ja politsei	1 000 000
6	Kriminaalluuresüsteemi seadmete tarne	2002	12/2004	Kohtud ja politsei	248 944
7	Zadari linna mobiilne raamatukogu	2002	07/2005	Demokraatlik stabilisatsioon	238 630
Kokku					15 237 438
ENDINE JUGOSLAAVIA MAKEDOONIA VABARIIK					
1	Kohalikud omavalitsused. Kohalike teede ehitus 9 omavalitsuses	2004	11/2004	Regionaalareng	3 474 623
2	Sõidukid piiripolitseile – 1. partii	2003	10/2004	Integreeritud piirihaldus	2 486 726
3	Rahapesuvastase tegevussuutlikkuse edendamine	2002	09/2004	Kohtud ja politsei	700 000
4	Kohtute haldussuutlikkuse edendamine	2003	09/2004	Kohtud ja politsei	148 495
5	Tehniline abi integreeritud piirihalduse rakendamisele	2002	11/2004	Integreeritud piirihaldus	55 540
Kokku					6 865 384

KOSOVO					
1	Haldusreform – munitsipaalareng ja sotsiaalne infrastruktuur, tehniline abi	2003	12/2004	Majandusareng	11 200 000
2	Vähemuste õiguste ja tagasipöördumise programm – Prizreni reintegratsiooniprogramm (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Pagulased ja sisepagulased	5 000 000
3	Institutsioonitoetus Kaubandus- ja Tööstusministeeriumile	2003	04/2004	Majandusareng	2 235 760
Kokku					18 435 760
SERBIA					
1	Nikola Tesla elektrijaama üksuse A5 kapitaalremont (toetusleping)	2003	12/2003	Energia	42 721 021
2	Toetus pagulaskeskuste sulgemise riiklikule strateegiale Serbias	2004	12/2004	Pagulased ja sisepagulased	4 443 000
3	Kvaliteedijuhtimise, suutlikkuse ja infrastruktuuri tugevdamine liitriigis	2003	12/2003	Haldusreform	3 559 520
4	Abi elektrituru loomiseks Serbias	2004	01/2005	Energia	2 723 637
5	Siseaudit ja riigiasutuste finants-sisekontroll, 2. etapp	2003	04/2005	Haldusreform	1 870 680
6	Abi Euroopaga Lõimumise Büroole	2002	04/2002	Haldusreform	1 500 000
7	Kosovost pärit sisepagulastele suunatud piiriüleste algatuste toetamine	2004	08/2004	Pagulased ja sisepagulased	449 983
Kokku					57 267 841
KÕIK KOKKU					121 420 659

KOMISJONI VASTUSED ERIARUANDELE, MIS KÄSITLEB KOMISJONI PROGRAMMI CARDS HALDAMIST

KOKKUVÕTE

I. Sissejuhatus komisjoni vastustele

Lääne-Balkani piirkonda laastasid konfliktid, mis lõppesid 1990. aastate lõpus. Euroopa Liidu sõjajärgne abi kõnealuse piirkonna riikidele sai alguse hädaabi andmisega õigusliku vahendi raames, mis võeti vastu 1996. aastal. Hädaabist kujunes järk-järgult ülesehitusabi, mida anti nii institutsioonide väljaarendamiseks kui ka investeeeringuteks. Abisaaja riigi vastutus on kasvanud niivõrd, kui poliitilised ja majanduslikud asjaolud on seda võimaldanud.

2000. aastal alustatud stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess viis ühenduse rekonstruktsiooni-, arengu- ja stabilisatsiooniabi programmi (CARDS) ja muude meetmete vastuvõtmiseni. Riigid väljusid konfliktist ja süsteem muutus mitmel erineval moel ning see kajastub programmide rakendamises (nagu on välja toodud aruandes).

III. Lääne-Balkani riikidele suunatud mitmeaastased näidisprogrammid sisaldavad viiteid Euroopa partnerluse prioriteetidele, mis suunasid selgelt programmitööd.

IV. Õigusliku aluse ja CARDSi määruse rakendamise ühtlustamine on võimaldanud Lääne-Balkani riikidele suunatud abi andmist märkimisväärselt parandada.

V. CARDSi määruuses ei sätestata abisaaja riikide konkreetset vastutust. Seega on suuremat osa CARDSi programmist rakendanud kas komisjon või Euroopa Ülesehitusamet tsentraliseeritud haldamise kaudu. Igal võimalikul juhul on haldusvastutus arenenud suunas, mis võimaldab abisaajatel aktiivselt osaleda programmitöös, pakumiste hindamises ning järelevalves ja hindamises.

VI. Kuna komisjon ja Euroopa Ülesehitusamet (EAR) on kaks erinevat asutust, on neil ka erinevad järelevalve- ja hindamismeetodid. Sellele vaatamata kasutatakse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) raames kõikides riikides ühesuguseid meetodeid.

VII. Lääne-Balkani riigid olid ja on siiani erinevas ülemineku- ja arengustaadiumis. Kui abi, mis anti Serbiale ja endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile ning Kosovole oli algselt suunatud hädaabi vajadustele, oli Horvaatia puhul abi suunatud haldussuutlikkuse parandamisele.

VIII. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames parandatakse strateegilist juhtimist tänu mitmeaastase suunava planeerimisdokumendi koostamisele. Selles dokumendis on iga abisaaja riigi puhul kindlaks määratud peamised toetatavad valdkonnad ning kooskõlastatud ühinemiseelse abi rahastamisvahendi erinevate komponentide raames antavat abi.

Üheainsa õigusliku aluse olemasolu ja kolme aastat hõlmav planeerimissüsteem, mis on valitud finantsplaneerimiseks ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames, on paindlikum võrreldes eelmiste vahenditega ning võimaldab komisjoni talitustel paremini arvestada suutlikkust abi vastu võtta.

Kõikide abisaajate puhul on eesmärk hallata EÜ vahendeid detsentraliseeritult, mis tugevdaks suurel määral abisaaja riigi vastutust. Seetõttu töötatakse detsentraliseeritud juhtimise strateegiad välja ka võimalikes kandidaatriikides, et võimaldada neil järk-järgult rakendamisprotsessi vastutuse ülevõtmist.

TÄHELEPANEKUD

Riiklike strateegiadokumente hinnati korrapäraselt, võttes muu hulgas arvesse partnerlusi, et kindlaks teha, kas muutuste tõttu riigi olukorras oleks vaja strateegia üle vaadata.

15. Võttes arvesse olukorra kiiret muutumist Lääne-Balkani riikides, oleks vaja leida õige tasakaal strateegilise programmitöö osas. Liiga konkreetsetest riiklikest strateegiadokumentidest ei oleks strateegilises programmitöös olnud suurt kasu.

16. Lääne-Balkani riikidele suunatud mitmeaastased näidisprogrammid sisaldavad selgeid viiteid Euroopa partnerluse prioriteetidele, mis suunasid selgelt programmitööd.

17. CARDSi korralduskomitee märkusi võeti dokumentide koostamisel arvesse.

18. Valdkondlikke analüüse kasutati mitmes programmidokumentis: mitmeaastased näidisprogrammid, Euroopa partnerlus ning varasemad aastased programmid. Kuna programme kavandatakse ja rakendatakse tihedas koostöös abisaaja riigi valitsuste ja rahastajatega, eelkõige ELi liikmesriikidega, peegeldavad need Euroopa partnerluse prioriteete, mis on välja toodud mitmeaastases näidisprogrammis. Aastased programmid põhinevad EÜ abisaaja riikidele antud abi varasematel etappidel.

19. Komisjon nõustub selgema metoodika väljaarendamise vajadusega, mis võiks olla abiks alternatiivsete projektide prioritseerimises.

1. selgitus. Elluviimata projektide näiteid

1. juhtum. Poliitilise toetuse puudumine Serbia kõrgeimale kontrolliasutusele

Pärast auditit on teatud asjad edasi arenenud. Seadus, mille eesmärk on Serbia kõrgeima auditiastutuse asutamine, võeti vastu novembris 2005 ja kõnealuse institutsiooni struktuur on loomise järgus.

2. juhtum. Euroopa Ühenduse politseiabi missioon Albaanias

Albaanias toimuvate kiirete muudatuste taustal ning programmi töö ja rakendamise vahelise märkimisväärse ajanihke tõttu muudeti mõningal juhul algselt kavandatud projekte, et need vastaksid enam abisaaja vajadustele ning selleks, et kooskõlastada tegevust teiste abiandjatega. Kõnealune asjaolu seletab, miks ei olnud võetud meetmed ja saavutatud tulemused teataval juhtudel täielikult kooskõlas projekti kirjeldusega.

21. Abisaaja riikide riiklikud ametiasutused ja komisjon julgustasid alates 2002. aasta algusest selliste projektide ja programmide koostamist, milles pannakse suuremat rõhku institutsioonide väljaarendamisele. Sellele vaatamata vajasid teatavad piirkonna osad veel investeringuid maanteede infrastruktuuri, transporti ja energiasektorisse, sest abisaajariigid olid väljumas konfliktist ning neisse ei olnud aastaid piisavalt investeeritud.

22. Seoses institutsioonide väljaarendamisega (demokraatlike institutsioonide loomine, avaliku halduse reform (avalik teenistus, haldussuutlikkus, eelarve ja finantsjuhtimine...), kohalike omavalitsuste reform, õigusriigi põhimõtete tugevdamine kohtu- ja politseireformide kaudu jne) nägi komisjon ette valdkondlikke toetusi selliste strateegiadokumentidega nagu mitmeaastased näidisprogrammid. Pärast 2002. aastat hakati asutuste programmides enam keskenduma institutsioonide väljaarendamisele.

24. Euroopa Ülesehitusamet keskendus eelkõige hädavajaduste rahuldamisele ja põhiteenuste taastamisele. Seda eelkõige Kosovo, Serbia ja teatud määral ka endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi konfliktijärgses olukorras.

Kõnealuse abi kiire andmine andis tõe hilisemale reformile.

25. Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ametiasutused ei olnud kuni viimase ajani mestimiseks valmis. Selleks et algatada mestimisprojekte endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga, vajas Euroopa Ülesehitusamet seda, et abisaaja ametiasutused koostaksid projekti kirjelduse. Kuna ministeeriumidel puudus haldussuutlikkus vajalike dokumentide ettevalmistamiseks, võttis tavaliselt tehniliselt abilt mestimisele üleminek rohkem aega kui teistes kandidaatriikides.

Vastavalt 2003. aasta juuni Thessaloniki tegevussuunistes antud poliitilisele mandaadile kaasati mestimisprojektid üha enam ameti tööülesannetesse. Komisjon võimaldas ameti programmijuhtidel saada oskusteavet ja väljaõpet.

2. selgitus. Institutsioonide väljaarendamise projekti ümbersuunamine – integreeritud piirihaldus endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis

Projekti eesmärgid olid piiripolitseiteenistuse loomine ja operatiivülesannete üle kandmine vastavalt integreeritud piirihalduse strateegia eesmärkidele.

Eraldatud vahendeid kasutati piiripolitseitele sõidukite ostmiseks. Projekti kavandamise ja rakendamise vahele jääl perioodil toimunud muutuste taustal oli vajalik prioriteedid üle vaadata:

- politseireformi projekt käsitles värbamismenetlust;
- OSCE abi oli suunatud piiripolitsei väljaõppele;
- võltsitud dokumentide tuvastamise seadmed, mis projekti rakendamise ajal ei olnud veel täielikult kasutusel, tarniti varasema Phare 2000 projekti raames. Seepärast ei olnud samalaadseid seadmeid asjakohane juurde tarnida.

Piiripolitseiteenistuse (kaasa arvatud operatiivülesannete ülekandmine kaitseministeeriumilt siseministeeriumile vastavalt integreeritud piirihalduse strateegiale) löid riiklikud asutused riiklikest vahenditest. Loodud teenistusel puudus aga täielikult operatiivvarustus ja seetõttu ei saanud see täita oma operatiivkohustusi.

Ülaltoodu põhjal ei peetud sõidukite ostu asjakohaseks.

36.

- a) Iga-aastane piirkondlik tegevusprogramm 2002. ja 2003. aastaks sisaldas integreeritud piirihalduse projekti, mida juhitakse piirkondlikul tasandil komisjoni Brüsseli peakorteri kaudu.
- b) Peeti tõhusamaks pagulaste tagasipöördumise programmide juhtimist riiklikul tasandil.
- c) Komisjoni peakorter kavandab piirkondlikke programme koostöös esinduste ja abisaajariikide ametiasutustega.

37. a) Komisjon hindas Albaania arengufondi suutlikkust positiivseks kooskõlas finantsmäärusega, mis oli kohaldatav tegevuse alguses 2002. aastal.

39. Rahastamisleping, mis käsitleb 2001. aasta CARDSi programmi Albaaniale, allkirjastati 2002. aasta märtsis. 2001. ja 2002. aasta CARDSi programmide rakendamine võis alata alles 2003. aastal ning selle tulemusel tõusis selle rakendamise kiirus alates 2004. aastast.

Horvaatias rakendati samaaegselt 2001. ja 2002. aasta programme, kuid reeglina on kahe järjestikuse programmi samaaegselt rakendamiseks ette nähtud kolmeaastane periood.

4. selgitus. Albaania ülekoormatud haldusressursid

Projektide koondumine justits- ja siseküsimuste valdkonda peegeldab nõuetekohaselt tuvastatud vajadusi ja kõnealuse valdkonna prioriteetseks seadmist ELi ning muude abiandjate poolt.

Kõnealune projekt oli esimene omalaadsete seas. Albaania kohtusüsteemi (nagu ka muude riikide) struktuur hõlmab erinevaid projektipartnereid ja abisaaja institutsioone. Lisaks sõltub selle mõju väga palju abisaajate poliitilisest tahtest käituda vastavalt projektimeeskonna soovitudele. Selle põhjal mõjutas Albaanias valitsev poliitiline ebastabiilsus projekti rakendamist. Ka aprillis 2007 avaldatud hindamisaruandes leiti, et projekti kava oli väga ambitsioonikas.

40. Asjaolu, et abisaajaid on palju ja nad on erinevad (isegi ühe konkreetse valdkonna puhul), muudab olukorra keerulisemaks, kuid see ei tähenda, et projektide mõju oleks tingimata väiksem.

5. selgitus. Toetus Horvaatia kohtusüsteemile

CARDS 2002 projektil oli kaks eeltingimust: i) pidi olema olemas kohtureformi strateegia ja ii) CARDS 2001 kohtuprojekti rakendamine pidi olema juba alanud.

Projekti alustamise ajal oli poliitiline dialoog ja kohtureformi strateegia koostamine piisavalt edenenud, et õigustada projektiga alustamist.

44. Isegi kui (nagu väidab kohus) nõukogu määruses ei määrata kindlaks abisaaja riikide konkreetseid kohustusi, on komisjon järk-järgult nii palju kui võimalik suurendanud riikide haldusvastutust. Haldusvastutust on püütud jagada selliselt, et abisaajad saaksid aktiivselt osaleda programmitöös, pakkumiste hindamises ning järelevalves ja hindamises. Osa Horvaatia CARDSi programmi haldab riik ise kooskõlas detsentraliseeritud haldamissüsteemiga.

46. Kui abisaaja osaluse suurendamine on üldjuhul lihtne meetod ELi abi tõhususe parandamiseks, siis abisaajate programmitöös ja rakendamises osalemist tsentraliseeritud haldamissüsteemi alusel on palju raskem tagada kui detsentraliseeritud haldussüsteemi alusel.

48. Komisjon on igal võimalikul juhul tõstnud CARDSi määruses kindlaks määratud raamistiku alusel abisaaja riigi vastutust, võttes arvesse asjaomaste riikide suutlikkust.

49. Enamikes abisaaja riikides oli olukord kohalike avalike rahaliste vahendite puhul nii raske, et riigid ei saanud projektide kaasrahastamiseks vahendeid kõrvale panna.

52. Riiklikud asutused on saanud osa võtta kohalikest pakkumismenetluste koolitusest, mida on korraldanud komisjon.

54. Pariisi deklaratsioon abi tulemuslikkuse kohta allkirjastati 2005. aastal ning auditi toimumise ajal ei oleks selle põhimõtetele olnud märkimisväärset mõju CARDSi haldamisele.

Komisjon võttis 2000. aastal Horvaatias juhtimise enda kätte, luues ELi rahastajate koordineerimise mehhanismi. Horvaatia ametiasutusi (siseriiklikud abi koordineerimisasutused) julgustati võtma enda peale vastutust koordineerimisprotsessi üle, aga kahjuks mitte väga tulemuslikult.

Amet juhtis teiste piirkonna doonoritega kooskõlastamist eelkõige korraliste koordineerimiskoosolekute raames, mida peeti ameti rakenduskeskustes. Lisaks on abisaajad hakanud kõnealustel kohtumistel omama kasvavalt juhtivat rolli.

59. Esindused võiksid CARDSi projektide süstemaatilisi hindamisi parandada. Sellele vaatamata, on sõltumatute hindamiste teostamise kohustus pandud peakorterile ja Euroopa Ülesehitusametile ning esindustel selline õigus puudub.

JÄRELDUSED JA SOOVIUSED

61. CARDSi abiprogramm Lääne-Balkani riikides ja eelkõige Kosovos keskendus rõhuvatele hädavajadustele nagu puhas vesi, küte, majade ja teede ehitus.

Sellele vaatamata hakati alates 2002. aastast abi raames üha enam keskenduma reformimisele ja sellega seonduvalt ka institutsioonide väljaarendamisele CARDSi programmi raames.

62. Komisjoni strateegiline juhtimine on esitatud Euroopa partnerluse dokumentides ning see põhineb iga-aastastes eduaruannetes esitatud vajaduste analüüsil.

63. Riiklike strateegiadokumentide suunised on koostatud teistel alustel, võttes arvesse Lääne-Balkani piirkonna kiiresti muutuvat olukorda. Lisaks hinnati seoses partnerlusega strateegiadokumente korrapäraselt, et kindlaks teha kas muutuste tõttu riigi olukorras oleks vaja strateegia üle vaadata.

64. Riigid, mis said abi Euroopa Ülesehitusametilt pärast 2000. aastat, olid väljumas konfliktiolukorrast. Vastavalt EÜ programmidele keskendus Euroopa Ülesehitusamet eelkõige hädavajaduste rahuldamisele ja põhiteenuste taastamisele.

Kiiresti antav abi võimaldas teha edusamme nii reformiprotsessis kui ka suunata abi institutsioonide väljaarendamiseks. Mestimise kasutamine ei ole iseenesest siiski edu märk.

Enne 2004. aastat ei olnud mitmed mestimise optimaalse kasutuse eeltingimused veel täidetud, aga olukord on paranenud ja mestimist kasutatakse praegu laialdaselt. 2007. aastal toimub enamik mestimisprojektidest riikides, kus Euroopa Ülesehitusamet haldab abi andmist.

1. soovitus

Strateegiline juhtimine ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames määratakse kindlaks riigipõhistes mitmeaastastes suunavates planeerimisdokumentides ning mitut abisaajat hõlmavates mitmeaastastes suunavates planeerimisdokumentides. Riigipõhised

dokumendid sisaldavad väljakutsete, vajaduste ja abi prioriteetide suhtelise tähtsuse konsolideeritud hindamist, ning viisi, kuidas see väljendub strateegiliste valikutena ühinemiseelse abi rahastamisvahendi iga komponendi raames. Mitut abisaajat hõlmavates mitmeaastastes suunavates planeerimisdokumentides on esitatud ka peamiste sekkumisvaldkondade kirjeldus iga komponendi raames, oodatavad tulemused ja soovituslikud rahalised eraldused. See võimaldab märkimisväärselt tõhustada rakendamise strateegilist osa ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames.

65. Otsustati erinevate haldusviiside kasutamise kasuks, et tagada abi kiire andmine ja võtta arvesse riiklike ametiasutuste nõrku kohti. Seetõttu ei olnud võimalik igas olukorras tagada abist võimalikult suure kasu saamine.

67. Paljudel juhtudel reageerisid abisaajad abi kiirele andmisele ja arendamisele positiivselt. Sellele vaatamata ei olnud alati kõik vajalikud tingimused täidetud, et tagada abi rahuldav vastuvõtuvõime.

2. soovitus

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi eesmärk on anda eesmärgipärast ja tõhusat abi kõikidele abisaaja riikidele. Kuigi rõhk on endiselt abi kiirel kasutamisel, nähakse ühinemiseelse abi rahastamisvahendit käsitlevas komisjoni määruuses ette ka järkjärguline üleminek detsentraliseeritud haldamisele.

Vastuvõtuvõime on mitmeaastase suunava finantsraamistiku raames üks abisaaja riikidele vahendite eraldamise kriteerium.

68. Alates 2000. aastast on riigi vastutus märkimisväärselt ja nähtavalt tõusnud – seda nii koordineerimise, osaluse kui ka tehnilise suutlikkuse puhul.

Iga asjaomase riigi vastutuse tase peegeldas erinevaid tavaid, suutlikkust, ajalugu, nõudeid ning konkreetseid vajadusi.

69. Viimase kuue aasta jooksul on riigi vastutus märkimisväärselt ja nähtavalt tõusnud – seda nii koordineerimise, osaluse kui ka tehnilise suutlikkuse puhul.

Selline positiivne areng avaldub erinevalt – programmitöös arutelu ja mõttevahetuse käigus, järelevalve ja hindamise kaudu, aga üha enam ka rahastajate vahelise koordineerimise kaudu.

3. soovitus

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames pannakse suurt rõhku abisaaja riigi vastutusele kogu rakendamisprotsessi eest.

Seetõttu on detsentraliseeritud haldamine eesmärgiks kõikjal, kus see on võimalik. Seepärast nõutakse abisaaja riigilt konkreetsete struktuuride ja süsteemide loomist. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga on ette nähtud karmimad tingimused ja nõuded haldamisõiguste ülekandmiseks komisjonilt abisaaja riigile.

Et tagada riiklike ametiasutuste vastutus, võtab komisjon vastu riiklikud programmid projektide ettepanekute põhjal, mille esitavad abisaaja riigid.

70. Kuna komisjon ja Euroopa Ülesehitusamet on kaks erinevat asutust, on neil ka erinevad järelevalve ja hindamismeetodid. Sellele vaatamata kasutatakse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames kõikides riikides sama meetodikat, kuna Euroopa Ülesehitusamet lõpetab tegevuse 31. detsembril 2008.

4. soovitus

Komisjon on kavandanud hindamisviiside läbivaatamise ning on esindustele enesehindamise suunistega ette näinud ühtlustatud tavad, sealhulgas tulemuste ja saadud kogemuste edastamise korra. Selline enesehindamine projekti tasandil täiendab sõltumatut hindamist programmi tasandil, mida teostab vastutav üksus.

On loodud hindamise süstemaatilise kontrolli süsteem, mis hõlmab muu hulgas koosoleku korraldamist ühe kuu jooksul pärast valdkondlike hindamisaruannete esitamist, millele järgneb soovitude põhjal võetud meetmete järelevalvetabeli esitamine. Lisaks nähakse hindamissoovituste järelmeetmeid käsitleva aruandlus-korraga ette, et talitused esitavad ühe aasta pärast aruande võetud meetmetest. Komisjon kontrollib järelmeetmete ulatust.