

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 25.11.2010  
KOM(2010) 687 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**ARUANNE ÜHINEMISEELSE ABI RAHASTAMISVAHENDI (IPA)  
RAKENDAMISE KOHTA 2009. AASTAL**

SEC(2010) 1430

# Kokkuvõte

Käesolevas aruandes käsitletakse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) rakendamist 2009. aastal, antakse üldine ülevaade toimunud arengust ja arutletakse ka mõningate tulevikuväljavaadete üle.

Aruandes rõhutatakse, et 2009. aastal oli komisjoni eesmärk võtta konkreetseid meetmeid IPA tõhususe, mõju ja jätkusuutlikkuse parandamiseks, valmistades strateegilises kavandamises ja programmitöös ette valdkondlikku lähenemist, tõhustades rahastamise kooskõlastamist ja suurendades abisaajate vastutustunnet. Poliitika tõhusam kavandamine ja rakendamine tõhustavad poliitilist dialoogi ning aitavad Lääne-Balkani riikidel ja Türgil paremini ELi integreeruda.

Taustadokumendis<sup>1</sup> on tutvustatud programmide koostamist ja rakendamist IPAst abi saavates riikides ja mitme abisaajaga programmides (I ja II jagu), millele järgnevad finantsandmed (III jagu). Rahastamisvahendi üldist raamistikku on meelde tuletatud käesoleva aruande taustadokumendi sissejuhatuses.

\* \* \*

## 1. ARUANDEAASTA

### 1.1. Laienemisprotsessi peamised saavutused

2009. aasta möödus Lääne-Balkani riikides ja Türgis stabiilselt ja turvaliselt ning toimus positiivne areng liikuvuse ja heanaaberlike suhete valdkonnas. Ülemaailmsest finants- ja majanduskriisist tulenevalt panustas komisjon piirkonna makromajandusliku stabiilsuse tagamise, võttes muu hulgas vastu kõnealusele piirkonnale suunatud finantskriisiga seotud meetmete paketi, mis hõlmas IPAst rahastatavat otsesest eelarvetoetust Serbiale.

Aruandeperioodi jooksul taotlesid ELi liikmeks saamist Albaania (aprillis), Island (juulis)<sup>2</sup> ja Serbia (detsembris), samas kui Horvaatia liikus ühinemisläbirääkimiste lõppetapi suunas. Montenegro, Serbia ja endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik täitsid viisavabaduse tegevuskavas kehtestatud tingimused ning nende kodanikud võivad nüüd reisida Schengeni alale ilma viisata. Komisjon jätkas tööd ka Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviinaga, et kaotada nende kodanike suhtes kehtiv viisanõue.

Probleemid aga ei kadunud. Lääne-Balkani riikidel ja Türgil tuli 2009. aastal suuremal või vähemal määral veel palju ära teha kehtestatud kriteeriumide ja ühinemistingimuste täitmiseks. Reformide tempo oli sageli aeglane ja lisapingeid tekitas rahvusvaheline majanduskriis.

---

<sup>1</sup> Komisjoni talituste töödokument – Taustadokument: komisjoni aruanne nõukogule, Euroopa Parlamendile ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele – Aruanne ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) rakendamise kohta 2009. aastal.

<sup>2</sup> Oktoobris 2009 tegi komisjon ettepaneku IPA määruse 1085/2006 muutmiseks, et kaasata Island IPAst abisaajate hulka (määruse muutmise kiideti heaks 16. juuni 2010. aasta määrusega (EL) nr 540/2010).

Komisjoni hinnang kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide edusammudele vastavalt ühinemistingimuste ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu tingimuste täitmisel on esitatud 2009. aasta oktoobris avaldatud dokumendis „Laienemisstrateegia ja peamised ülesanded aastatel 2009–2010” ning sellele lisatud eduaruannetes<sup>3</sup>. 2009. aasta detsembris kiitis nõukogu komisjoni kõnealuses teatises esitatud järeldused ja soovitused heaks.

## **1.2. Kahe aasta jooksul saadud kogemused aitavad kujundada strateegiat ja anda IPA abi paremini**

2009. aastal jätkas komisjon IPA abi kavandamise ja abiprogrammide koostamise tõhususe läbivaatamist, mille tulemuseks olid uued lähenemisviisid.

2. aprillil toimus Tiranas rahastajate tegevuse kooskõlastamise konverents, kus anti ülevaade rahastamise kohapealse kooskõlastamise edendamisel toimunud arengust. Konverentsil analüüsiti riikide ja piirkondlikul tasandil toimivate kooskõlastusmehhanismide tugevaid ja nõrku külgi ning koostati konkreetsete soovitused suurema kooskõlastatuse ja abi tõhususe saavutamiseks. Samuti arutati konverentsil võimalusi edendada IPAst abi saavate riikide vastuvõetud riiklike arengukavade ja ELiga integreerumise kavade ning mitmeaastaste suunavate kavandamisdokumentide (MIPDd) kõrval ka strateegilist planeerimist ja abi ühtlustamist.

19. oktoobril korraldasid komisjon ja ELi eesistujariik Rootsi Brüsselis ühiselt laienemise tõhusa toetamise teemalise konverentsi, kus uuriti abi tõhustamise tegevuskava laiemat konteksti ning järeldati, et ühinemiseelse abi tõhusust aitaks parandada abisaajate vajadustest ja strateegiatest lähtuv lähenemine programmide koostamisel. Konverentsil jõuti järeldusele, et lisaks ühinemiseelsete prioriteetide saavutamisele oleks selline lähenemine kasulik ka finantskriisi mõju leevendamiseks ning et IPA toetusi aitaks kõige tõhusamal ja vastastikku täiendaval viisil suunata rahastamise tihe kooskõlastamine, sest mõnel Lääne-Balkani riikide rahastajal on paremad võimalused nende probleemide kiireks lahendamiseks.

Ka IPA ning varasemate ühinemiseelse abi programmide (vt 3. osa) koostamise ja rakendamise hindamisaruanded osutasid kasulikuks allikaks, mille põhjal kaaluti paremaid võimalusi tagada abi üldeesmärkide saavutamine.

Kõnealustest aruannetest saadud kogemuste põhjal leidis komisjon, et ühinemiseelse abi puhul tuleb **valdavalt projektipõhise lähenemise asemel üha enam lähtuda terviklikumast, poliitikapõhisest lähenemisest**, et abi üldmõju veelgi võimendada. Novembris otsustas komisjon võtta IPA kavandamisel järk-järgult kasutusele **valdkondliku lähenemise**. See lähenemisviis võeti 2010. aastal kasutusele abi strateegilise plaanimise ja programmide väljatöötamise valdkonnas (vt 3. jaotis) ja 2011. aastal laiendatakse seda veelgi.

2009. aasta detsembris andis üldasjade nõukogu sellele uuele IPA valdkondlikule kavandamisele oma poliitilise toetuse, kiites heaks eespool nimetatud konverentside järeldused: „Nõukogu... rõhutab laienemispoliitika prioriteetide ja finantsabi vahelist olulist seost, kooskõlas hiljuti toimunud abi tõhususe parandamise eesmärgil korraldatud konverentside tulemustega, ... tervitab komisjoni jõupingutusi, mille eesmärk on viia IPA igaaastased programmid vastavusse eduaruannetes määratletud prioriteetidega.”

---

<sup>3</sup> Vt [http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_oct\\_2009\\_et.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_et.htm).

Ühtlasi muudeti eespool nimetatud aruannete järelduste põhjal IPA programmide koostamine juba 2009. aastal lihtsamaks väiksema arvu mahukamate projektide kavandamise kaudu, et programmide rakendamist oleks hõlpsam juhtida ning rakendamine ise oleks tõhusam ja silmapaistvam. Kooskõlas laienemisstrateegiaga keskenduti jätkuvalt institutsioonide väljaarendamisele eeskätt õigusriigi põhimõtetega seotud valdkondades. Endiselt oli oluline prioriteet ka sotsiaalmajanduslik areng, eriti majanduskriisi arvesse võttes. Võeti vastu Lääne-Balkani riikide ja Türgi kriisipakett ning IMFiga sõlmitud kokkuleppe kohaselt anti eelarvetoetust Serbiale.

## 2. IPA PROGRAMMIDE KOOSTAMISE JA RAKENDAMISE ÜLDÜLEVAADE

### 2.1. Strateegiline planeerimine ja programmide koostamine

#### 2.1.1. Mitmeaastane suunav finantsraamistik (MIFF)

Alljärgnevas tabelis on esitatud 2009. aastaks IPA-le eraldatud vahendite kohta (miljonites eurodes) abi saavate riikide ja rahastamisvahendite lõikes ning mitme abisaajaga programmide lõikes, mida ajakohastati 2011.–2013. aasta MIFFis<sup>4</sup>. Näitajad kajastavad 2009. aastal I ja II rahastamisvahendi vahel tehtud ümberpaigutusi.

**Tabel 1: 2009. aastaks eraldatud vahendid abi saavate riikide ja rahastamisvahendite kaupa (jooksvates hindades miljonites eurodes)**

IPAst abi saav riik / rahastamisvahend	I	II	III	IV	V	KOKKU
<b>Albaania</b>	71,4	9,8				<b>81,2</b>
<b>Bosnia ja Hertsegoviina</b>	83,9	5,2				<b>89,1</b>
<b>Horvaatia</b>	45,6	15,9	49,7	14,2	25,8	<b>151,2</b>
<b>Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik</b>	39,3	4,4	20,8	7,1	10,2	<b>81,8</b>
<b>Kosovo</b>	106,1					<b>106,1</b>
<b>Montenegro</b>	28,6	4,7				<b>33,3</b>
<b>Serbia</b>	182,6	12,2				<b>194,8</b>
<b>Türgi</b>	239,6	3,0	182,7	55,6	85,5	<b>566,4</b>
<b>Mitme abisaajaga programmid</b>	166,1					<b>166,1</b>
<b>KOKKU</b>	<b>963,2</b>	<b>55,2</b>	<b>253,2</b>	<b>76,9</b>	<b>121,5</b>	<b>1 470,0</b>

Teave selle kohta, mille alusel vahendeid abi saavate riikide ja rahastamisvahendite lõikes eraldati, on esitatud mitmeaastast suunavat finantsraamistikku käsitlevas komisjoni teatises.

#### 2.1.2. Mitmeaastased suunavad kavandamisdokumendid (MIPD)

Aastaid 2009–2011 käsitlevad MIPDd esitati IPA korralduskomiteele arvamuse saamiseks 2009. aasta esimesel poolel, täpsemalt märtsis (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi, Montenegro ja Kosovo MIPDd) ja aprillis (Horvaatia, Türgi ja mitme abisaajaga programmide MIPDd). Ühe erandiga, mis oli tingitud hääletamisest hoidumisest, andsid liikmesriigid nende kõigi kohta ühehäälselt positiivse arvamuse ning komisjon võttis need juunis ja juulis vastu.

<sup>4</sup> KOM(2009) 543 (lõplik), 14. oktoober 2009.

Nagu varasematelgi aastatel, vaadati kooskõlas IPA määruse artikli 6 lõikega 5 läbi kõikide rahastamisvahendite põhiprioriteedid, mis on ette nähtud kehtivate 2008.–2010. aasta MIPDdega. Kuna ELis, kõnealuses piirkonnas ega mujal ei toimunud sündmusi, mis oleksid õigustanud olulisi muudatusi, siis lähtuti **järjepidevusest**. Läbivaatamise käigus peeti nõu nii riikide ametiasutuste kui ka teiste asjaomaste sidusrühmadega (liikmesriigid, rahvusvahelised finantseerimisasutused, potentsiaalsed abisaajad, kodanikuühiskonna organisatsioonid).

I rahastamisvahendi alusel antava abi mahuga seoses oli jätkuvalt esmatähtis kandidaatriikide suutlikkus täita liikmesusega kaasnevaid kohustusi ja rakendada ühenduse õigustikku. Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi puhul olid sama olulised ka poliitilised kriteeriumid. Türgi puhul oli tähtsusetel teisel kohal kodanikuühiskonna dialoog ja Horvaatia puhul poliitilised kriteeriumid. Potentsiaalsetest kandidaatriikidest olid Serbia, Montenegro ja Kosovo puhul olulised majanduslikud kriteeriumid ja Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviina puhul nende suutlikkus täita liikmesusega kaasnevaid kohustusi ning viimati nimetatul puhul ka poliitilised kriteeriumid. Serbia, Kosovo ja Albaania puhul olid tähtsusetel järgmisel kohal poliitilised kriteeriumid ning Montenegro pidas võrdselt oluliseks nii poliitilisi kriteeriume kui ka Euroopa nõudeid.

IPA korralduskomitees toimunud aruteludel keskendusid komisjon ja liikmesriigid peamiselt sellele, kuidas tugevdada programmidokumente järgmistes valdkondades:

- rakendada kandidaatriikides detsentraliseeritud halduse akrediteerimisel saadud kogemusi teiste IPAst abi saavate riikide akrediteerimisprotsessis. Üldiselt paremini kooskõlastada abi saavate süsteemide detsentraliseeritud haldust, et suurendada vastutustunnet ja suutlikkust abi vastu võtta. Mitte kehtestada akrediteerimise ajakava;
- rõhutada selgemalt tulemusi, mida lisaks ELiga ühinemise tingimuste täitmisele peab andma Euroopa integreerumisega tegelevate struktuuride mõju tugevdamine. Kaasata Euroopa integreerumisega tegelevad struktuurid tihedamini programmide koostamisse, et kontrollida nende vastavust riikide ühinemiselastele prioriteetidele. Kooskõlastada IPA abi paremini riikide strateegilise kavandamisega või viimase puudumise korral keskenduda veelgi rohkem valitsuste kavandamis-, eelarve koostamise ja tulemuslikkuse juhtimise süsteemide tugevdamisele;
- jätkata tööd selleks, et määrata kindlaks piiratud arv esmatähtsaid valdkondi ehk valitsustega kokkulepitud põhiprioriteedid. Pöörata suuremat tähelepanu saadud kogemustele, täpsustada edasised eesmärgid, oodatavad tulemused ja mõõdetavad näitajad;
- kui esineb probleeme seoses abi vastuvõtmise suutlikkusega, siis vaadata programmitöö sellest lähtuvalt läbi, võttes arvesse seda, kas tulemusi on võimalik saavutada MIPD ajakavas ettenähtud ajaks, ja tugevdada veelgi piirkondliku arengu suutlikkust;
- suurendada veelgi tööjaotust ja rahastajate partnerlust, andes olulistest valdkondades märkimisväärset kahe- ja mitmepoolset abi. Tõhustada konsulteerimisprotsessi abi saavates riikides, lähtudes konkreetsest ajakavast, sealhulgas konsulteerida sidusrühmadega varakult enne projektitoimikute koostamist;
- anda selged suunised, kuidas lahendada läbivad küsimused, näiteks säästva arengu valdkonnas, ning täita soolise võrdõiguslikkusega seotud eesmärgid;

- toetada ka edaspidi projekte, millega toetatakse poliitiliste kriteeriumide täitmist, kohtureformi läbiviimist ja korrupsioonivastast võitlust. Suurendada tähelepanu riigihangetega seotud küsimustele;
- tugevdada veelgi kohalikku haldussuutlikkust ja -struktuure keskkonnasektoris ning aidata uute keskkonnaga seotud töökohtade loomisel suurendada soolist võrdõiguslikkust (III rahastamisvahend). Määratleda selgemalt sotsiaalse kaasatuse analüüsimise ja vastava strateegia piiritlemise protsess ning sellest mõjutatud sidusrühmad (IV rahastamisvahend). Eelistada juhtivate abiandjate lähenemisviisi ja määratleda selgemalt horisontaalsed küsimused (V rahastamisvahend);
- tugevdada kohaliku tasandi teabevahetust, milles selgitatakse, kui oluline on mitme abisaajaga tegevus ühinemise seisukohalt. See on ühtlasi võimalus suurendada riikide vastutustunnet piirkondlikes algatustes. Suurendada piirkondlike koostööstruktuuride vastutustunnet ja kaasata nad programmitöösse.

Nende arutelude põhjal võttis komisjon meetmed, et tõhustada konsultatsioonimehhanismi, tugevdada MIPDde seotust riiklike strateegiatega ning tagada, et abisaajad võtavad abiprogrammide eest senisest suurema vastutuse. MIPDde ülesehitus vaadatakse täiendavalt läbi, et viia need kooskõlla valdkondliku lähenemisega IPAst rahalise abi andmisel ning luua programmitööks terviklikum raamistik.

### 2.1.3. 2009. aasta abiprogrammid

2009. aastal hõlmas programmitöö peamiselt I rahastamisvahendist rahastatavate IPA 2009. aasta riiklike ja iga-aastaste programmide ning mitme abisaajaga programmide lõpuleviimist ja vastuvõtmist, aga ka esimesi ettevalmistusi IPA 2010. aasta programmideks. Piiriüleste koostööprogrammide puhul piirduti 2009. aastal eraldatud vahendite lisamisega käimasolevatesse, 2007. aastal vastuvõetud mitmeaastastesse programmidesse, ent programmide sisu läbi ei vaadatud. Sama kehtib III rahastamisvahendi programmide puhul endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis ja V rahastamisvahendi puhul. III rahastamisvahendi raames ei koostatud 2009. aastal programme Horvaatias ega Türgis ning programme ei koostatud ka IV rahastamisvahendi raames, sest käimasolevad mitmeaastased programmid juba hõlmavad kõnealust aastat. Kõikides kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides lähtuti I rahastamisvahendi programmide koostamisel üldiselt **saadud kogemustest** (projektide kindlaksmääramine ja määratlemine). IPAst abi saavate riikide kogemuste põhjal tuleb pöörata suuremat tähelepanu järgmisele:

- *projekti ülesehitus ja valmidusaste* (muu hulgas seoses vajaduste analüüsi, kavade, teostatavus- ja turu-uuringute olemasolu, kaasnevate riskide ja eelduste väljatoomise, abisaajate kindlaksmääramise ning rakendamise lihtsa korraldusega);
- abisaajate *haldussuutlikkus ja suutlikkus abi vastu võtta* (muu hulgas varasema tulemuslikkuse ning käimasolevate CARDSi ja IPA projektide töökoormuse põhjal);
- *vastutustunne*, mille suurendamiseks tuleb pöörata tähelepanu ka abi saavate riikide enda arengustrateegiatele ja tegevuskavadele ning kaasata abisaajad nii abi kavandamise ja sellega seotud programmide koostamisse kui ka nende rakendamisse;
- *tulemuste jätkusuutlikkus* tegevuse hoolika kavandamise, tähtsuse järjekorda seadmise ja aegsa järjestamise ning seotud tingimuste arvestamise teel;

- *kooskõlastatus eri tasanditel*, st rahastajate vahel, muude seotud tegevusvaldkondadega, keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste organite vahel;
- *põhiprioriteetide arv*, mis peaks piirduma abisaajate Euroopa reformikavas ettenähtuga ja olema sellega kooskõlas;
- *seotus eelarve* ja keskpika perioodi kulutuste raamistikuga;
- tõhusam järelevalve, mõju, nähtavus, kodanikuühiskonna kaasamine ja läbivad teemad.

**Projektid valiti välja** mitmesuguste parameetrite põhjal, mis kajastavad eespool nimetatud kogemusi, sealhulgas: vastavus strateegilistele prioriteetidele ja olemasolevatele valdkondlikele strateegiatele; ii) projekti väljatöötamise ja rakendamisega seotud vajaduste, prioriteetide ning osalevate sidusrühmade kindlaksmääramine; iii) projektide valmidusaste ja jätkusuutlikkus; iv) abisaaja suutlikkus projekti rakendada; v) tähtsusejärjekorra kindlaksmääramine ja tegevuste hoolikas järjestamine kooskõlas poliitiliste ja strateegiliste prioriteetidega; vi) asjakohasus ja mõju; vii) varasema või praeguse abi või teiste rahastajate tegevuse jätkamine ja/või täiendamine; viii) dubleerimise vältimine ja ix) poliitilisest ja tehnilisest dialoogist tulenevad uued võimalikud abivaldkonnad.

I rahastamisvahendi 2009. aasta **programmide koostamise** puhul võib esile tõsta järgmist:

- **Horvaatias** eelistati õigusaktide ühtlustamisega seotud projektide rakendamisel mestimist ning kavas on suurendada selle kasutamist;
- **endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis** sõlmiti vähem lepinguid kui eelneva aasta programmi raames, kuigi nende arv oli endiselt suur. Paranes programmitöö kvaliteet;
- **Türgis** lähtuti 2009. aasta programmide koostamisel etappide, kriteeriumite ja tähtaegade üksikasjalikust määratlemisest (programmitöö dokument). Komisjon nõudis sidusaid valdkondlikke strateegiaid, millest programmitöös juhinduda, ning sidusrühmade kaasamist programmide koostamisse valdkondlikes töörühmades osalemise kaudu. Seoses majandus- ja finantskriisiga ning 35 miljoni euro suuruse summa ülekandmisega I rahastamisvahendi alt mitut abisaajat hõlmavasse kriisipaketti (energiatõhususe rahastamisvahendisse) ja erakorralise toetusega Türki osalemiseks ELi programmides paranes vastutustunne ning erilist tähelepanu pöörati kodanikuühiskonna dialoogile. Teiselt poolt, ehkki abisaaja põhimõtteliselt nõustus varasema ettevalmistusetapiga, suurema hulga valdkondlike töörühmadega ning aruteludega programmitöö strateegilisemaks ja poliitikaga tihedamalt seotuks muutmise üle, ei järgnenud sellele veel kokkulepet konkreetsete meetmete kohta. Abisaaja jaoks oli kõige olulisem säilitada paindlikkus vastavalt toetatavates valdkondades ilmnevatele vajadustele ja kasutada programmide koostamist, et toetada reforme kõikides ministriumites. Esialgseid projektiettepanekuid esitati kolmandiku võrra vähem kui 2008. aastal (seda suundumust kinnitab ka 2010. aasta programmide koostamine) ning projektide piisava valmidusastme tagamiseks oli endiselt vaja komisjoni toetust.

Kõnealune olukord peaks paranema pärast vastutavate rakendusstruktuuride korraldust ja ülesandeid käsitleva seaduse vastuvõtmist 2009. aasta juulis. Järgjärguline üleminek valdkondlikule lähenemisele abi kavandamisel ja



abiprogrammide koostamisel peaks suurendama vastutustunnet ning tugevdama rahalise abi ja poliitiliste prioriteetide seotust. Samuti on eesmärk määratleda asjakohasemad ja mõõdetavad näitajad ja võrdlusalused ning keskenduda projektide tulemustele ja mõjule. Suurendatakse IPA programmide koostamises, rakendamises ja järelvalves osalevate struktuuride suutlikkust ning vaadatakse läbi nii valdkondliku järelvalve allkomiteede toimimine kui ka uued MIPDd;

- **Albaanias** olid abisaajad ulatuslikumalt programmitöösse kaasatud, mille tulemusel suurenes vastutustunne. Paranes projektitoimikute kvaliteet ning finantskriisist tingituna ilmnes suundumus väiksema arvu ja suurema mahuga (infrastruktuuri) projektide suunas;
- **Bosnia ja Hertsegoviinas** keskenduti programmide koostamisel finantskriisi mõjusid leevendavatele meetmetele. Varasemast suurem osa abist suunati rahvusvaheliste finantseerimisasutuste ning teiste riiklike ja rahvusvaheliste osalejatega sõlmitud ühise või kaudse tsentraliseeritud juhtimise kokkulepetesse. Ka selles riigis ilmnes suundumus väiksema arvu ja suurema mahuga projektide suunas;
- **Kosovos** kaasati abi saavaid institutsioone ulatuslikumalt programmide koostamisse ning esitati varasemast suurem arv projektiettepanekuid (teataval määral ilmnes aga puudusi tähtsusjärjekorda seadmisel ja sõelumisel). Euroopa Liidu meetmeid täiendas tihe koostöö ELi õigusriigimissiooni (EULEX) ja ELi eriesindaja ja rahvusvahelise tsiviilbürooga (EUSR/ICO);
- **Montenegros** ilmnes, et programmide koostamisel paranes esialgsete projektitoimikute kvaliteet ning pöörati suuremat tähelepanu seotud tingimustele (kaasrahastamine, maa omandivorm ja infrastruktuuride soetamine) ja mahule tulenevalt väikesest haldusstruktuurist ja võimest abi vastu võtta. Samuti paranes rahastajate vastastikune täiendamine ja koostöö teiste rahastajatega ning suurenes konsulteerimine kodanikuühiskonna organisatsioonidega; (2009. aastal alanud) 2010. aasta programmide koostamisel oli abisaajal suurem juhtroll ning järk-järguliselt keskenduti enam majanduslikele kriteeriumitele ja suutlikkusele täita liikmesusega kaasnevaid kohustusi;
- **Serbias** iseloomustas programmide koostamist abi saavate institutsioonide ulatuslik kaasamine ning kvaliteetsed programmdokumendid. Üle 60 % I rahastamisvahendi alusel antavast abist moodustas eelarvetoetus, mille eesmärk oli kaitsta struktuurireforme; tingimuslikkus, mis hõlmas makromajandusliku ja eelarveraamistiku jätkusuutlikkust rahvusvaheliste finantseerimisasutuste toel; haldussüsteem ja raharinglus, mis loovad usaldusväärse krediteerimiskeskonna; usaldusväärse avaliku sektori finantsjuhtimisega seotud konkreetsed väljamaksetingimused ning asjaomastes ELiga ühinemisega seotud institutsioonide ja asutuste haldussuutlikkuse säilitamine ja arendamine. Aruandeperioodi lõpuks oli valitsus esitanud parlamendile uut eelarvesüsteemi käsitleva seaduse ja viimane oli vastu võtnud avaliku sektori sisefinantskontrolli strateegia.

Iga IPA 2009. aasta riikliku ja iga-aastase programmi ning IPA 2009. aasta mitme abisaajaga programmi sisu on üksikasjalikult kirjeldatud taustadokumendis (I ja II osas). Samas on esitatud vastav teave ka II–V rahastamisvahendi alusel rahastatavate mitmeaastaste programmide kohta.

## 2.2. Rakendamine

### 2.2.1. Rakendusviisid ja -struktuurid

IPAst antava abiga valmistatakse kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid ette täieliku vastutuse võtmiseks ELi finantsabi haldamise eest. Seepärast on eesmärgiks detsentraliseeritud haldus abi saavates riikides, milleni jõutakse niipea, kui nende haldussuutlikkus leitakse olevat piisavalt arenenud ning usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks on loodud vajalikud haldus- ja kontrollisüsteemid. Kandidaatriikide jaoks on keskmise tähtajaga eesmärk saavutada täielikult detsentraliseeritud haldus, st tähendab olukord, kus komisjon teostab ainult järelkontrolli (V rahastamisvahendist antakse sel viisil abi algusest peale). Seetõttu peavad kõik abisaajad kehtestama kindlad strateegiad, tegevus- ja ajakavad nende eesmärkide suunas liikumiseks ning samas valmistama ette oma ametiasutused, et neil oleks piisav haldussuutlikkus sellest tulenevate suuremate kohustuste täitmiseks.

2009. aastal kulges **detsentraliseeritud halduseks vajalike haldusvolituste üleandmine potentsiaalsetes kandidaatriikides** erinevas tempos. Aruandeperioodi lõpuks oli **Albaania** teinud suuri edusamme seoses I rahastamisvahendiga (põhistruktuuride loomine, peamiste ametikohtade täitmine ja asjaomaste rakendusametite töötajate koolitamine) ja ka V rahastamisvahendi puhul oli olukord paljutõotav (koostati ilma eelkontrollita detsentraliseeritud haldusele ülemineku kava projekt), samas kui II, III ja IV rahastamisvahendi puhul oldi veel algstaadiumis. Teisalt oli vähe edusamme teinud **Bosnia ja Hertsegoviina**, kus oli ametisse nimetatud üksnes IPA riiklik koordinaator rahandusministeeriumis, kusjuures rahastamise ja lepingute sõlmimise keskkusse ning riiklikku fondi ei olnud veel kõiki töötajaid tööle võetud. **Kosovos** oli detsentraliseeritud haldusele ülemineku kava ettevalmistamine alles algjärgus. **Montenegros** oli toimunud teatav areng seoses I ja II rahastamisvahendiga ning oli hinnatud puudusi, samas kui III ja V rahastamisvahendi puhul ei olnud lisaks peamiste rakendusametite kindlaksmääramisele muid olulisi samme veel järgnenud, sealhulgas üleminekukavade määratlemist. Serbia, kes ajakohastas oma detsentraliseeritud haldusele ülemineku kava viimati 2009. aasta märtsis ning nimetas aruandeperioodi lõpuks ametisse kõik peamised osalejad, ei täitnud eelarvepiirangute tõttu veel kohustusi seoses töötajate arvuga ELiga integreerumisega tegelevates struktuurides.

**Kandidaatriikide** osas jätkas **Horvaatia** 2009. aastal oma juba akrediteeritud ühinemiseelse abi I–IV rahastamisvahendi detsentraliseeritud haldussüsteemi tugevdamist eeskätt seoses siseauditi, auditeerimisametite ning tegevstruktuuride kontrollifunktsioonidega. Koostati I, III ja IV rahastamisvahendi eelkontrolli kõrvaldamise tegevuskavad, millest viimast tuleb veel täiustada. Loodi II rahastamisvahendi uus rakendusstruktuur, kuid aruandeperioodi lõpuks ei olnud eelkontrolli veel kaotatud. 2009. aastal anti haldusvolitused üle V rahastamisvahendi seitsmest meetmest kahe puhul. Ülejäänud meetmed on kavas akrediteerida 2010. aastal.

Kava anda 2009. aastal **endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile** üle volitused I rahastamisvahendi haldamiseks sai tagasilöögi, kuna asjaomastes rakendus- ja kontrollstruktuurides leiti mitu olulist riski. Selle asemel akrediteeriti III, IV ja V rahastamisvahendi haldamine ning komisjonile esitati kaalumiseks tegevuskava III rahastamisvahendi detsentraliseeritud ja ilma eelkontrollita haldamiseks (IV rahastamisvahendi puhul esitatakse see eeldatavalt 2010. aasta esimesel poolel). 2009. aastal ei taotletud volitusi II rahastamisvahendi haldamiseks, ehkki ühe puhul seda 2010. aastaks eeldati.

2009. aastal anti **Türgile** üle volitused rakenduskavade haldamiseks III ja IV rahastamisvahendi alusel, misjärel sõlmiti neli vastavat rahastamislepingut. Riik koostas täielikult detsentraliseeritud haldusele ülemineku kavad, võttis seadusandlikud meetmed I rahastamisvahendi raames akrediteeritud struktuuride tugevdamiseks ning valmistas ette kavad ülejäänud haldus- ja kontrollisüsteemides esinevate puuduste kõrvaldamiseks, kuigi enne aruandeperioodi lõppu ei olnud neid veel ellu rakendatud. Samal ajal sattus surve alla I rahastamisvahendi rakendusasutuse suutlikkus, kellele III ja IV rahastamisvahendi tegevstruktuurid delegeerisid kuni 2010. aastani teatavad pakkumismenetluste ja lepingute sõlmimisega seotud ülesanded. V rahastamisvahendiga seotud akrediteerimises ei toimunud 2009. aastal positiivset arengut riigisisel akrediteerimisel esinenud viivituste tõttu, mis olid tingitud Türgis rakendatava IPA maaelu arendamise programmi keerukast ülesehitusest ning kõrgetasemelise poliitilise pühendumise puudumisest. Vaadeldaval aastal koostatud läbivaadatud tegevuskavaga nähti ette riigisisene akrediteerimine 2010. aastal, mis võimaldaks haldusvolitused üle anda 2011. aastal. Selle tulemusel võib olla ohustatud V rahastamisvahendist 2007. ja 2008. aastaks antud vahendite rakendamine. Ka ühiselt hallatava II rahastamisvahendi puhul oli areng piiratud.

Kandidaatriikide auditeerimisaruannetes leiti, et riiklike süsteemide edusammud on erinevad. Türgis korraldatud komisjoni süsteemiauditites tulid jätkuvalt välja olulised riskivaldkonnad, kuigi vähemal määral kui varasematel aastatel. Horvaatia ametiasutused olid IPA vahendite haldamise ja kontrollimise süsteeme märkimisväärselt tugevdanud. Endiselt esines aga küsitavusi seoses selle kava teostatavusega, mille siseriiklik eelarvevahendite käsutaja pakkus välja komisjoni eelkontrolli kaotamiseks, mistõttu komisjon kaalub võimalust kaotada osaliselt üksikud kontrollid.

## 2.2.2. Ülevaade IPA rakendamisest 2009. aastal

### 2.2.2.1. I rahastamisvahend

**Tabel 2: kulukohustustega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad abisaajate lõikes 31. detsembri 2009. aasta seisuga, miljonites eurodes IPAst abi saav riik**

IPAst abi saav riik	Kulukohustustega seotud summad	Lepingutega kaetud summad	Lepingutega kaetud summade %	Väljamakstud summad	Väljamakstud summade %
<b>Albaania</b>	183,17	49,97	<b>27,28 %</b>	14,67	<b>8,01 %</b>
<b>Bosnia ja Hertsegoviina</b>	196,99	58,59	<b>29,74 %</b>	12,91	<b>6,55 %</b>
<b>Horvaatia</b>	131,38	19,48	<b>14,83 %</b>	13,48	<b>10,26 %</b>
<b>Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik</b>	109,12	21,98	<b>20,14 %</b>	10,85	<b>9,94 %</b>
<b>Kosovo</b>	348,30	149,95	<b>43,05 %</b>	59,02	<b>16,95 %</b>
<b>Montenegro</b>	79,10	32,74	<b>41,39 %</b>	8,74	<b>11,05 %</b>
<b>Serbia</b>	504,03	242,80	<b>48,17 %</b>	83,50	<b>16,57 %</b>

<b>Türgi</b>	716,88	247,80	<b>34,57 %</b>	227,75	<b>31,77 %</b>
<b>Mitme abisaajaga programm</b>	597,88	421,50	<b>70,50 %</b>	261,54	<b>43,74 %</b>

### *Kandidaatriigid*

**Horvaatias** oli aruandeperioodi lõpuks lepingutega kaetud vastavalt 32 % IPA 2007. aasta ja 12 % 2008. aasta I rahastamisvahendist. IPA 2009. aasta vahendite kohta lepinguid ei sõlmitud. aastal esines IPA 2007. ja 2008. aasta programmide rakendamisel probleeme seoses Horvaatia haldussuutlikkusega, kuigi eelmise PHARE instrumendi puhul valitsenud olukorraga võrreldes aitas rakendusametuse töötajate arvu suurendamine hankeid kiirendada. Tegevuses keskenduti õigustiku rakendamisele (mitte selle vastuvõtmisele) ja haldusstruktuuride tugevdamisele, pidades silmas struktuurifondide haldamist pärast ühinemist, ehkki kõnealustes valdkondades antava abi tulemused ja mõju ilmnevad alles pärast ühinemist.

I rahastamisvahendi rakendamine jätkus 2009. aastal **endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis**, kus 30. oktoobri tähtajaks olid sõlmitud kõiki esimese rahastamislepingu alusel eraldatud IPA 2007. aasta vahendeid käsitlevad lepingud. Jätkus lepingute sõlmimine ka teise rahastamislepingu alusel. Aasta lõpuks olid sõlmitud lepingud kahe kolmandiku 2007. aastal eraldatud IPA vahendite puhul. IPA 2008. ja 2009. aasta programmidega seoses lepinguid 2009. aastal peaaegu ei sõlmitud ning töös keskenduti projektide ettevalmistamisele, mis IPA 2009. aasta programmide puhul toimus detsentraliseeritud halduse raames. TAIEXi rahastamisvahendi raames tegeldi aktiivselt institutsioonide ja suutlikkuse väljaarendamisega, eeskätt põllumajanduse, siseturu ning justiits- ja siseküsimuste valdkonnas.

Pärast IPA raamlepingu ratifitseerimist 2008. aasta lõpul võis IPA rakendamine **Türgis** 2009. aastal viimaks alata. Märtsis ja aprillis kirjutati alla kahele IPA 2008. aasta programmide rakendamise rahastamislepingule summas 256 miljonit eurot. Aruandeperioodi lõpuks oli IPA 2007., 2008. ja 2009. aasta kulukohustustega seotud vahenditest hõlmatud lepingutega vastavalt kolmandik, neljandik ja enam kui kaks viiendikku. Kuna lepingute rakendamine algas alles aruandeperioodi lõpus, on tulemustest veel vara aru anda. Sellele vaatamata tasub äramärkimist aasta alguses I rahastamisvahendi raames alanud ilmselget edukas laste õigusi käsitlev mestimisprojekt, mille tulemused paistsid ootustele vastavat. Samuti tuleb välja tuua tehnilise abi infobüroo (TAIEX) rahastamisvahendi raames 2009. aastal tehtud intensiivse töö positiivset mõju institutsioonide väljaarendamisele ja suutlikkuse suurendamisele. Ära tuleb märkida ka aktiivne osalemine elukestva õppe programmis ja programmis „Aktiivsed noored”, millega edendati ELi ja Türki vastastikusi teadmisi ja mõistmist.

### *Potentsiaalsed kandidaatriigid*

**Albaanias** oli 2007. ja 2008. aastateks eraldatud IPA vahenditest aruandlusperioodi lõpuks lepingutega kaetud vastavalt 52 % ja 43 %. Kuigi ühtegi projekti ei lõpetatud ning seepärast ei saa nende tulemustest aru anda, hakati aasta teisel poolel rakendama mitut olulist suutlikkuse suurendamise projekti, mis toetavad riigi ametiasutusi Albaania politsei kõikide tegevusvaldkondade, detsentraliseeritud haldusele ülemineku kava, valdkondadevahelise korrupsioonivastase võitluse strateegia, VKEde poliitika ja toetusmeetmete (ümber)kujundamisel ja rakendamisel. Suutlikkuse suurendamise tegevus algas ka seoses maaelu arendamise strateegia ja loomahaiguste vastaste meetmetega. Aasta lõpus sõlmiti maapiirkondade maanteeinfrastruktuuriga seotud ehitustööleping. 2009. aastal avaldati mitu

peamiselt finantssektorit hõlmavate mestimisprojektide pakkumiskutset, ent aasta lõpuks ei olnud sõlmitud veel ühtegi lepingut. Tegevusi toimus ka TAIEXi ja SIGMA raames.

Nagu 2008. aasta aruandes juba teatati, ei olnud IPAst rahastatavate lepingute maksuvabastusi käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisel esinenud viivituste tõttu võimalik hakata **Bosnia ja Hertsegoviinas** IPA 2007. aasta programme ellu viima enne 2009. aastat. Seoses rahastamislepingutele alla kirjutamisega lisandus viivitusi ka 2009. aastal, mistõttu edenes nii IPA 2007. kui ka 2008. aasta programmide rakendamine vähe. Paranes olukord lepingute sõlmimisel – 2009. aastal kirjutati IPA raames alla 45 lepingule, võrreldes kuuega aastal 2008. Aruandeperioodi lõpuks olid IPA 2007., 2008. ja 2009. aasta kasutatavatest vahenditest lepingutega kaetud vastavalt 70 %, 13 % ja 14 %. Eri valdkondades algatati neli mestimisprojekti, kuid ühtegi neist ei ole veel rakendatud. Institutsioonide väljaarendamine toimus ka SIGMA raames. Eespool nimetatud viivitustest tingituna ei saavutatud aruandeperioodil I rahastamisvahendi puhul konkreetseid tulemusi, millest aru anda.

**Kosovos** edenes IPA rakendamine 2009. aastal väga hästi: Euroopa Komisjoni kontaktbüroo sõlmis lepinguid vastavalt eesmärgiks seatud 90 % ulatuses IPA 2007. aasta vahenditest ning ligi 40 % ulatuses IPA 2008. aasta vahenditest. Käimasolevad projektid andsid juba nähtavaid tulemusi (sealhulgas tagasipöörduvatele rahvusvähemustest peredele ettenähtud majade rekonstrueerimise või ehitamise lõpetamine ja üleandmine ühes neljast asjaomasest omavalitsusest; 44 üliõpilasele stipendiumi andmine ELi ülikoolides õppimiseks; spordirajatiste ja mänguväljakute avamine neljas omavalitsuses) ning aruandlusperioodi lõpuks algatati ka teisi projekte (nt roma, aškali ja egiptuse kogukondade jätkusuutlik ümberasustamine ja taasintegratsioon).

**Montenegros** oli aasta lõpuks lepingutega kaetud 75 % IPA 2007. aasta vahenditest ja 45 % IPA 2008. aasta vahenditest (sõlmitud oli 47 lepingut) ning ülejäänud vahendite osas olid käimas pakkumismenetlused. 2009. aastal rakendati mitmesuguseid IPA 2007. aasta asjakohaseid projekte sellistes valdkondades nagu korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus ja kohtureform (mestimine), poliitiline ja institutsionaalne reform haridus- ja koolditusvaldkonnas (institutsioonide väljaarendamise projekt), transpordisektor (ehitustööd, tehniline toetus ja üksikasjalik ülesehitus). Muud asjakohased IPA 2007. aasta vahenditest rahastatavad tegevused, mille rakendamine algas 2009. aastal, olid seotud õigustiku ühtlustamisega mitmes valdkonnas. 2009. aasta märtsis avaldati mahuka kodanikuühiskonna projekti raames (IPA 2007) pakkumiskutse, mille tulemusel algatati 8 projekti (seoses ormade küsimuse, eakate sotsiaalhoolduse, riigi ja kohaliku tasandi sotsiaalpoliitika, turismi arendamise ja traditsioonilise arhitektuuriga). Projekte algatati ka IPA 2008. aasta programmi raames. Need hõlmasid püsivaid lahendusi seoses pagulaste ja ümberasustatud isikutega ning raadio ja televisiooni avalik-õiguslikuks ringhäälinguorganisatsiooniks muutmise toetamist. 2009. aastal toimus Montenegros mitmekesine tegevus ka TAIEXi, SIGMA ja mestimise raames (2009. aastal rakendati 6 asjaomast projekti).

**Serbias** toimus I rahastamisvahendiga seoses aktiivne tegevus: IPA 2007. aasta, 2008. aasta ja 2009. aasta I osa vahendite puhul sõlmiti 190 lepingut ning IPA 2008. ja 2009. aasta vahendite osas valmistati ette pakkumisi, samas kui IPA 2009. aasta riikliku programmi II osa alusel lepinguid ei sõlmitud, sest vastavat rahastamislepingut ei allkirjastatud. Aasta lõpuks olid lepingud sõlmitud 63 % ulatuses IPA 2007. aasta vahenditest, 24 % ulatuses IPA 2008. aasta vahenditest ja 57 % ulatuses IPA 2009. aasta vahenditest (viimane summa on tingitud eelarvetoetusest). Mitmes valdkonnas (tervishoid, kohalike omavalitsuste toetamine, statistika) alustati või jätkati tegevust ning mõnel juhul hakkasid ilmnema oodatud tulemused

(nt kohaletoimetatud seadmed ja korraldatud koolitused, ettevalmistatud või muudetud seadused või põhimäärused, teadlikkuse tõstmine konverentside ja seminaride kaudu, väljatöötatud kursused). Muudes valdkondades (energia, piirkondlik sotsiaal-majanduslik areng, pagulased ja riigisiselt ümber asustatud inimesed, haridus) oli tegevus alles algjärgus ja tulemused ei olnud veel nähtavad. Tegevustoetusi anti nii regionaalarengu asutustele kui ka pagulaste ja riigisiselt ümber asustatud isikute integreerumist toetavatele asutustele. Jätkus keskkonnaalaste projektide rakendamine ning aasta jooksul sõlmiti mitmesuguseid lepinguid, mis hõlmasid muu hulgas mestimist ja ülesehitust, üldkava, strateegiat ja infotehnoloogia süsteemide väljaarendamise teenuseid. Sellistes valdkondades nagu keskkond, põllumajandus ja maaelu arendamine, justiits- ja siseküsimused, riigi rahandus ja transport avaldati mitu mestimisprojektide pakkumiskutset, millest kolm kiideti heaks. Tulevik näitab, kas Serbia valitsuse paranenud suutlikkus abi vastu võtta on kõigi elluviidavate tegevustega toimetulekuks piisav, ent mestimise kooskõlastamises oli näha positiivset arengut. aastal suurenes märkimisväärselt ka TAIEXi tegevustega seotud taotluste arv ning korraldatud üritustes osalemine.

### *Mitme abisaajaga programmid*

2009. aastal edenes kiiresti IPA vahendite rakendamine IPA **mitme abisaajaga programmide** alusel, mille puhul oli aasta lõpuks lepingutega kaetud 79 % 2007. aastal, 85 % 2008. aastal ja 53 % 2009. aastal eraldatud IPA vahenditest. Kriisipaketi ja omavalitsuste investeringutega seotud 2008. ja 2009. aasta vahendeid rakendati kiirkorras, et aidata IPAs abi saavatel riikidel leevendada majanduskriisi mõju. 2009. aasta mitme abisaajaga programmide puhul võib muu hulgas esile tõsta järgmist:

- *piirkondlik koostöö nõukogu* hakkas täies ulatuses tööle, et täita oma strateegiline eesmärk ja edendada piirkondlikku koostööd aastaid 2011–2013 käsitleva strateegilise programmi põhjal, mis koostati komisjoni toetusel 2009. aastal. Piirkondlik koostöö nõukogu kaasati ka mitmele abisaajale suunatud abiprogrammide koostamisse, et tagada piirkondlike prioriteetide ja vajaduste arvessevõtmine. 2009. aastal arutati nõukogu edasise tegevuse rahalist toetamist;
- 2009. aasta mais loodud *piirkondliku avaliku halduse kooli* eesmärk on edendada avaliku halduse reformi alast piirkondlikku koostööd, tugevdada haldussuutlikkust ja arendada inimressursse. 2009. aasta lõpuks olid seitsmest asutajaliikmest neli ratifitseerinud rahvusvahelise kokkuleppe kooli asutamiseks Montenegros (kokkulepe jõustub pärast seda, kui selle on ratifitseerinud viies liige). Seni on kool tegutsenud virtuaalkeskonnas (esmal OECD ning seejärel Euroopa avaliku halduse instituudi kaudu) ning aruandeperioodi lõpuks oli see saavutanud ühtlase töökoormuse, pakkudes aastas koolitusi 2 500 osalejapäeva ulatuses. Kõrvalmõjuna on see algatus otseselt võimendanud kooli asukohalinnas Danilovgradi kohalikku arengut;
- *võitlus organiseeritud kuritegevuse vastu*: esile tuleb tõsta kahte projekti seoses 1) õigusala koostööga (prokuröride võrgustiku toetamine), mille puhul ajakohastatud vastastikuse mõistmise memorandumiga laiendati koostöö ulatust, lisades sellesse muud raskete kuritegude liigid, ja 2) politseikoostööga ebaseadusliku uimastiäri ja terrorismi ennetamise vallas (sõlmiti toetusleping politseikoostöö soodustamiseks kõnealus piirkonnas ja korraldajate valdkonnas juba loodud koordineerimisüksuste tugevdamiseks, samuti vajaduste hindamiseks seoses koordineerimisüksuste loomisega Kosovos ja Türgis);

- *kodanikuühiskonna rahastamisvahend*: üks rahastamisvahend kõikidele IPAst abi saavatele riikidele, et tugevdada kodanikuühiskonna organisatsioone ning nende rolli poliitilistes protsessides, suurendada kohalikul tasandil suutlikkust kodanikke koondada, õhutada võrgustike loomist ning edendada koostööd ja oskusteabe vahetamist. aasta keskpaigas loodi tehnilise abi büroo (TASCO), et koolitada ja nõustada kohalikke organisatsioone, hinnata vajadusi, analüüsida kohalikku õigus- ja finantskeskkonda ning toetada projektide kindlaksmääramist ja valimist kohalikul tasandil. Vajaduste ja strateegiliste küsimuste arutamiseks moodustati kohalikud nõuanderühmad. Kodanikuühiskonna rahastamisvahendist toetati ka inimeselt inimesele suunatud üritusi, kus osales palju kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajaid ning mille puhul anti väga positiivset tagasisidet selliste ürituste kasulikkuse kohta nii ELi poliitika ja programmide mõistmisel kui ka võrgustike loomisel;
- *Lääne-Balkani riikide investeerimisraamistik*: ametlikult 2009. aasta detsembris käivitunud raamistik tagab rahvusvaheliste finantseerimisasutuste (Euroopa Investeerimispank, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Euroopa Nõukogu Arengupank jt) kooskõlastatud koostöö olukorras, kus piirkonnas on suur vajadus investeringute järele, aga napib kasutatavaid vahendeid. Lääne-Balkani riikide investeerimisraamistik pakub piirkonnale võimalust esitada ühes kohas kõik taotlused infrastruktuuri investeringute rahastamiseks, ühendades IPA vahendid teiste rahvusvaheliste finantseerimisasutuste vahenditega. Selle eelisteks on abisaajate suurem vastutustunne ning vastavus riiklikele ja piirkondlikele prioriteetidele, rahastamise kooskõlastamine ning toetuste võimendamine rahvusvaheliste rahastamisasutuste laenudega.

Peale selle toimus 2009. aastal edasiminekuks muude IPA I rahastamisvahendi poliitikat, majandust ja Euroopa norme käsitlevate suundadega seotud piirkondlike ja horisontaalsete tegevuste raames, näiteks sellistes valdkondades nagu pagulaste tagasipöördumine, sotsiaalne kaasatus, sotsiaalkindlustuse kooskõlastamine, Vahemere Liidus osalemine, avalik haldus, õigus, vabadus ja turvalisus, kodanikuühiskonna areng ja dialoog, rahvusvaheliste finantseerimisasutuste koostöö ja konkurents infrastruktuuriinvesteringute toetamisel, energiatõhusus ja erasektori investeringud, konkurentsivõime ja kaubandus, haridus, noored, kvaliteetne infrastruktuur, tööstus- ja intellektuaalomandi õigused, toiduohutus, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika, energia, toll ja maksustamine, statistika, keskkond (sh kliimamuutused) ning tuumaohutus ja kiirguskaitse.

## 2.2.2.2. II rahastamisvahend

**Tabel 3: koondülevaade IPA II rahastamisvahendist aastatel 2007–2009: kulukohustustega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad abisaajate lõikes 31. detsembri 2009. aasta seisuga, miljonites eurodes**

IPAst abi saav riik	Kulukohustustega seotud summad	Lepingutega kaetud summad	Lepingutega kaetud summade %	Väljamakstud summad	Väljamakstud summade %
Albaania	25,09	0,68	2,71 %	0,62	2,47 %
Bosnia ja Hertsegoviina	14,12	0,39	2,76 %	0,31	2,20 %
Horvaatia	40,32	0,44	1,09 %	0,18	0,45 %
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	12,61	0,13	1,03 %	0,00	0,00 %
Kosovo	-	-	-	-	-
Montenegro	13,07	0,58	4,44 %	0,25	1,91 %
Serbia	31,91	1,84	5,77 %	0,88	2,76 %
Türgi	8,02	0,06	0,69 %	0,04	0,55 %

### *Kandidaatriigid*

Seoses IPA II rahastamisvahendi 2007. aasta vahenditega sõlmiti **Horvaatias** 2009. aastal vähe lepinguid (5 %). Toetuste andmise menetlus algas kõikide programmide raames, ent enamiku puhul neist ei olnud aruandeperioodi lõpuks lepinguid sõlmitud.

2009. aastal alustati kõnealuse rahastamisvahendi rakendamist ka **endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis**, kus augustis avaldati esimene pakkumiskutse Albaaniaga ühiselt rakendatava piiriülese koostöö programmi kohta. 2009. aasta detsembris allkirjastati koos Albaania ja Kreekaga elluviidavate 2008. aasta piiriülese koostöö programmide rahastamislepingud, mis võimaldavad 2010. aastal avaldada pakkumiskutsed, milles on ühendatud 2007. ja 2008. aasta vahendid. Kõnealuse kahe programmi raames ei ole veel lepinguid sõlmitud. Kagu-Euroopa piiriülese koostöö programmi raames sõlmiti vaid kaks lepingut. Aruandeperioodi lõpuks oli lepingutega kaetud 30 % IPA 2007. aasta vahenditest Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) programmideks eraldatud summadest.

**Türgis** algatati 2009. aastal kõnealuse rahastamisvahendi alusel toetuste andmise menetlused (Euroopa naabruspoliitika Musta mere piirkonna programm ja Bulgaaria-Türgi piiriülese koostöö programm), milles Bulgaaria-Türgi piiriülese koostöö programmi puhul esines Türgi aegavõtivate haldusmenetluste tõttu küll teatavaid viivitusi. Pärast vastutavate haldusstruktuuride tasandil elluviidavaid muudatusi on aga oodata olukorra paranemist.

### *Potentsiaalsed kandidaatriigid*

2009 aastal algas piiriüleste meetmete rakendamine II rahastamisvahendi alusel ka **Albaanias**, kus suvel (rohkem kui aasta pärast esimese rahastamislepingu allkirjastamist) avaldati esimesed pakkumiskutsed seoses Lääne-Balkani riikide vaheliste programmidega (Albaania-Montenegro ja Albaania-endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik), mis jäid avatuks kuni septembri/oktoobrini. Projektid valitakse välja 2010. aasta jooksul, mil eeldatavalt sõlmitakse lepingud kõigi 2010. aastaks eraldatud vahendite puhul. aastal valmistati ette ka koos Kreekaga rakendatava programmi pakkumiskutsed, mis kavatakse avaldada 2010. aastal.



ERFi Kagu-Euroopa riikidevahelise programmi raames sõlmiti Albaania abisaajatega kolm lepingut. Aasta lõpuks oli lepingutega hõlmatud 26 % IPA II rahastamisvahendi 2007. aastal eraldatud vahenditest.

**Bosnia ja Hertsegoviinas** jätkus 2009. aastal kõnealuse rahastamisvahendi rakendamine ning pärast haldusstruktuuride loomist avaldati suvel, s.o ligikaudu aasta pärast esimeste rahastamislepingute sõlmimist, esimesed pakkumiskutsed seoses IPA 2007. ja IPA 2008. aasta Lääne-Balkani riikide vaheliste programmidega. Projektid kavatakse välja valida 2010. aasta jooksul ning eeldatavalt sõlmitakse lepingud kõigi 2007. ja 2008. aasta eraldatud vahendite puhul. Avaldati ka liikmesriikide piiridel elluviidavate programmide pakkumiskutsed ning ka see pakkumine kavatakse lõpule viia 2010. aastal. Sõlmiti lepinguid ERFi Kagu-Euroopa riikidevahelise programmi raames, kasutades ära kõik IPA 2007. aasta vahendid, ning avaldati Vahemere programmi pakkumiskutsed.

Nagu eelnevatel aastatel, nii ei toimunud Kosovos ka 2009. aastal piiriüleste projektidega seotud tegevust, kuna vajalikud tingimused olid täitmata.

**Montenegros** avaldati 2009. aastal kõnealuse rahastamisvahendi alusel neli pakkumiskutset, millest kolm hõlmasid IPA 2007. ja 2008. aasta vahendeid ning millega seotud pakkumised kavatakse lõpule viia 2010. aastal.

**Serbias** avaldati 2009. aastal esimesed pakkumiskutsed seoses kõikide piiriüleste programmidega, mis viiakse koostöös naaberriikidega ellu 2007., 2008. ja 2009. aastal eraldatud vahenditest. Lepingud kavatakse sõlmida 2010. aastal, välja arvatud ERFi Kagu-Euroopa programmi puhul, mille raames sõlmiti 2009. aasta viimases kvartalis 17 lepingut ning novembris avaldati teine pakkumiskutse.

Üldiselt ületas pakkumistes osalemine ootusi nii mõlemas kandidaatriigis kui ka potentsiaalsetes kandidaatriikides, eeskätt Lääne-Balkani riikide vahelise programmi puhul, ning see tõestab, et piiriülesteid programme nähakse võimalusena leppida ja saavutada heanaaberlikud suhted, aga ka suurendada kohalikku suutlikkust.

#### 2.2.2.3. III rahastamisvahend

**Tabel 4: koondülevaade IPA III rahastamisvahendist aastatel 2007–2009: kulukohustustega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad abisaajate lõikes 31. detsembri 2009. aasta seisuga, miljonites eurodes**

IPAst abi saav riik	Kulukohustustega seotud summad	Väljamakstud summad	Väljamakstud summade %
<b>Horvaatia</b>	142,35	42,80	<b>30,07 %</b>
<b>Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik</b>	40,50	12,15	<b>30,00 %</b>
<b>Türgi</b>	524,00	157,20	<b>30,00 %</b>

**Horvaatias algas** 2009. aastal ka III rahastamisvahendi rakendamine, milles keskenduti peamiselt projektide hindamisele ja heakskiitmisele ning alustati pakkumismenetlusi, samas kui infrastruktuuriprogrammide pika ja keerulise pakkumismenetluse tõttu sõlmiti vähe lepinguid. Aruandeperioodi lõpuks oli välja makstud ligikaudu 30 % asjaomase rahastamisvahendi alusel eraldatud summadest.

**Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis** sai selle rahastamisvahendi rakendamine – põhiliselt projektide ettevalmistamine – alata alles aruandeperioodi teisel poolel pärast haldusvolituste üleandmist ja rahastamislepingu allkirjastamist.

Pärast kolme rakenduskava rahastamislepingute allkirjastamist 2009. aasta septembris ja novembris algas ka **Türgis** IPA III rahastamisvahendi rakendamine ning pakkumiskutse käigus saadud taotluste arv ületas märkimisväärselt ootusi (piirkondliku konkurentsivõime rakenduskava raames taotletud summad ületasid kasutatavaid vahendeid rohkem kui 17 korda). Aruandeperioodi lõpuks oli sõlmitud vaid väike arv lepinguid. aasta lõpul kiitis komisjon transpordi ja keskkonna rakenduskavade raames heaks kaks mahukat infrastruktuuriprojekti, millest vaid ühe rakendamine hiljuti algas. Muret tekitasid aga viivitused pakkumisdokumentide koostamisel ja avaldamisel.

#### 2.2.2.4. IV rahastamisvahend

**Tabel 5: koondülevaade IPA IV rahastamisvahendist aastatel 2007–2009: kulukohustustega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad abisaajate lõikes 31. detsembri 2009. aasta seisuga, miljonites eurodes**

IPAst abi saav riik	Kulukohustustega seotud summad	Väljamakstud summad	Väljamakstud summade %
Horvaatia	38.28	12.7	33.18 %
Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	16.30	4.89	30.00 %
Türgi	158.70	47.61	30.00 %

2009. aastal alustati **Horvaatias** ka IPA IV rahastamisvahendi rakendamist, käivitades pärast rahastamislepingu jõustumist märtsis kaheksa toetuskava. Aasta lõpuks oli välja makstud ligikaudu 33 % asjaomase rahastamisvahendi kulukohustustega seotud summadest.

**Endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile** anti volitused selle rahastamisvahendi haldamiseks 2009. aasta oktoobris, misjärel allkirjastati novembris rahastamisleping ja tehti detsembris eelmakse. Rakendamine oli siiski väga aeglane ning tekkis tõsine oht, et need vahendid tuleb 2011. aastal vabastada. aastal oli probleem rakendusstruktuuride heakskiitmine. 2010. aastal see olukord paranes, ent kaks asjaomast struktuuri (15st) ei ole endiselt heakskiitu saanud ning kuna nende osas puuduvad selged väljavaated, on olukord murettekitav.

**Türgis** avaldati 2009. aastal kõnealuse rahastamiskava rakendusprogrammi raames viis pakkumiskutset vastavates inimressursside arendamisega seotud valdkondades, näiteks tüdrukute haridus. Osalemine oli niivõrd edukas, et Türgi ametiasutustel oli raskusi hindamismenetluse sujuva haldamise tagamisel. aasta lõpuks ei olnud lepinguid sõlmitud.

#### 2.2.2.5. V rahastamisvahend

**Tabel 6: koondülevaade IPA V rahastamisvahendist aastatel 2007–2009: kulukohustustega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad abisaajate lõikes 31. detsembri 2009. aasta seisuga, miljonites eurodes**

IPAst abi saav riik	Kulukohustustega seotud summad	Väljamakstud summad	Väljamakstud summade %
---------------------	--------------------------------	---------------------	------------------------

	seotud summad		%
<b>Horvaatia</b>	76,90	0,00	<b>0,00 %</b>
<b>Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik</b>	19,00	0,00	<b>0,00 %</b>
<b>Türgi</b>	159,20	0,00	<b>0,00 %</b>

**Horvaatias** ei rakendatud 2009. aastal kahte V rahastamisvahendi alusel akrediteeritud meedet, vaid keskenduti ülejäänud meetmete akrediteerimisele. Riigihangete eeskirjade ettevalmistamisel täheldati teatavaid edusamme, ent aruandeperioodi lõpul esines rakendamisel endiselt viivitusi, mis seavad ohtu 2007. ja 2008. aasta vahendid. Seepärast pöörati tähelepanu haldusvolituste üleandmisele ja pakkumiskutsetele. Kõnealuse rahastamisvahendi alusel väljamakseid ei tehtud.

Ka **endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis** tehti 2009. aastal V rahastamisvahendi rakendamiseks viimaseid ettevalmistusi, kuid pakkumisi ei korraldatud ja lepinguid ei sõlmitud. Selle rahastamisvahendi haldamise ja kontrollimise süsteem seati lõpuks sisse ning detsembris anti üle haldusvolitused. Neljast programmi alla kuuluvast meetmest hakati rakendama kolme. Sõlmiti ja jõustus mitmeaastane rahastamisleping.

Vajalike struktuuride riigisisel akrediteerimisel esinenud viivituste tõttu kõnealust rahastamisvahendit 2009. aastal **Türgis** ei rakendatud. Komisjon jätkas vajalike menetluste toetamist, pakkudes abi suutlikkuse suurendamisel.

### 3. HINDAMISTULEMUSED

Hindamise põhieesmärk on toetada ühinemiseelse rahastamisvahendi kavandamise ja rakendamise seotud otsuste tegemist ning poliitika ja strateegiade sõnastamist, analüüsid rahalise toetuse tulemuslikkust ühinemiseelsete eesmärkide saavutamisel. Hindamisel keskendutakse peamiselt kõrgematele tasanditele kui projektid (valdkonnad, programmid, strateegilised eesmärgid jne). Ühtlasi annab hindamine komisjonile meetmetest ülevaate nende tulemuste, mõju ja täidetavate vajaduste lõikes ning kehtestab vastutuse seoses kulutõhususe ja ühinemiseelsete vahendite kasutamisega. Peale selle toetatakse kohaliku hindamisvõimekuse suurendamist, et tugevdada abisaajate suutlikkust ühinemiseelset abi hallata ja kontrollida.

2009. aastal korraldati vahehindamise kava raames Türgis ja Horvaatias valdkondlikke, temaatilisi ja erakorralisi hindamisi. Kõnealused hindamised hõlmasid peamiselt ühinemiseelse abi rahastamisvahendit (Türgi) ning PHARE ja CARDSi programme (Horvaatia). 2009. aastal asendati senine vahehindamine uue vahehindamisega programmi tasandil (riigi programmide vahehindamine), mis hõlmas abi, mida kolm kandidaatriiki olid saanud nii IPAst kui ka enne IPAd. Võrreldes varasema valdkondliku tasandi lähenemisega keskendutakse riigi programmide vahehindamisel suuremal määral programmidele, ent jätkuvalt on tegemist programmijuhtidele suunatud juhtimisvahendiga, mis annab otsuste tegemiseks vajalikku teavet. Ühtlasi nähakse riigi programmide vahehindamist võimalusena arendada asjakohaselt ja aegselt välja IPAst abi saavate riikide suutlikkus, et nad saaksid täita IPA rakendusmääruses esitatud nõuet, mille kohaselt peab vahehindamise eest pärast haldusvolituste üleandmist vastutama abisaaja riik.

Horvaatia programmide vaahindamine<sup>5</sup> oli aruandeperioodi lõpuks juba lõppenud. Türgi<sup>6</sup> ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi<sup>7</sup> programmide vaahindamine viiakse lõpule 2010. aasta jooksul. Horvaatia programmide vaahindamise käigus vaadati läbi mitu abiprogrammide koostamise ning abi haldamise, järelevalve ja hindamisega seotud horisontaalset küsimust ning analüüsi PHARE 2005. ja 2006. aasta programmide ning IPA 2007. ja 2008. aasta programmide raames rahastatud algatuste **asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust, mõju ja jätkusuutlikkust**. Vaahindamise tulemused olid suuresti positiivsed, kuid järgmistes valdkondades osutati ka parandamisvõimalustele:

- *sekkumispõhimõtted*: sekkumispõhimõtete hindamine näitas, et riigi programmid ja mitmeaastased suunavad kavandamisdokumendid on omavahel kooskõlas, samas on projektide tasandil veel arenguruumi, eeskätt seoses eesmärkide ja näitajate määratlemisega;
- *abi haldamine*: programmide koostamise mehhanism on näidanud aja jooksul paranemismärke, ent projektiettepanekute sõelumine võiks olla jäigem ning tugineda rohkem sisulistele ja vähem vormilistele küsimustele. Projektide tasandil on oluliselt paranenud pakkumis- ja lepingute sõlmimise menetlused ning mõnevõrra ka projektide rakendatavus;
- *järelevalve*: järelevalvesüsteem toimib üsna sujuvalt, ent (2006. aastal algselt CARDSi ja PHARE detsentraliseeritud abi järelevalve tagamiseks loodud) valdkondlike järelevalve allkomiteede praegune toimimisviis tuleb viia kooskõlla IPAst antava abi prioriteetidega, sest IPA on üles ehitatud PHAREst erinevalt ja järgib teisi prioriteete. Sellest tulenevalt on komiteede töökoormus ebahühtlaselt jaotunud. Ka kõrgete ametnike vähene osalemine komiteede koosolekul piirab nende võimalusi osaleda otsuste tegemises. Samuti on võimalik oluliselt parandada Horvaatia ametiasutuste koostatud järelevalvearuannete sisu ja kvaliteeti;
- *hindamine*: kuigi asjaomased riigid on Euroopa Komisjoni hindamiste põhjal esitatud soovitusel rahuldaval määral heaks kiitnud, tuleb täiustada soovitusel elluviimise järelkontrolli mehhanismi;
- *abi tulemuslikkus*: valdav osa projektidest on ülimalt asjakohased, vastates mitmesugustele ühinemisega seotud vajadustele. Tõhusus ja prognoositud mõju on üldiselt positiivsed konkreetsete õigustikust tulenevate nõuetega seotud valdkondades, ent haldussuutlikkuse ja avaliku halduse vallas on tulemused ebahühtlased. Tulemuste eeldatav jätkusuutlikkus on erinev. Põhiküsimus on seotud abi saavate institutsioonide ebapiisava töötajate arvuga ja eelkõige töötajate hoidmisega, sest paljudes institutsioonides toimub pidev kvalifitseeritud ja sageli ELi abiga koolitatud töötajate väljavool.

2009. aastal esitatud hindamisaruandes<sup>8</sup> avaliku halduse reformi kohta Horvaatias ja kaugemal leiti, et ebapiisav poliitiliste kohustuste võtmine ja vastutustunne ning nõrk

---

<sup>5</sup> Horvaatiale antud ühinemiseelse abi riiklike programmide 2009. aasta vahearuanne; lepingu nr IPA/2009/215-223.

<sup>6</sup> Türgile antud ühinemiseelse abi riiklike programmide 2009. aasta vahearuanne; lepingu nr IPA/2009/218-310.

<sup>7</sup> Endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile antud ühinemiseelse abi riiklike programmide 2009. aasta vahearuanne; lepingu nr IPA/2009/224-311.

<sup>8</sup> Teemaaruanne nr R/ZZ/ PAR/0811 avaliku halduse reformi kohta Horvaatias ja kaugemal.

strateegiline lähenemine on kahjustanud abi laiemat mõju ja jätkusuutlikkust Horvaatias. Muude riikide puhul leiti aruandes, et kuna puudub selgesõnaline strateegia ja meetodika poliitiliste kriteeriumitega seotud küsimuste (sealhulgas avaliku halduse reformi) käsitlemiseks, ei ole kandidaatriikide jaoks selged nende vastavad kohustused.

Peale selle viidi 2009. aastal lõpule ka IPA raames Türgile antud ühinemiseelse abi programmide koostamisel rakendatavate sekkumispõhimõtete täiendav hindamine<sup>9</sup>. Hindamise tulemusena järeldati, et IPA programmide koostamisel keskendutakse valdavalt projektitasandile. Kuigi enamik projekte on ühinemise seisukohalt asjakohased, puudub terviklik mitmeaastane programmitöö. Kolmeaastane MIPD on esimene samm strateegilisema programmitöö raamistiku kehtestamise suunas, ent see ei taga siiski õigeaegset ja kõiki ühinemisega seotud vajadusi hõlmavat terviklikku raamistikku ning ei võimalda projekte tõhusalt valida ega järjestada.

Abisaajad täitsid hindamiste järeldused ja soovitused nii 2009. kui ka 2010. aastal. Komisjon omalt poolt jälgis senisest pingsamalt seda, kuidas abisaajad hindamistel leitud puudusi kõrvaldavad. Vastavalt 2009. aasta IPA konverentsi soovitustele ja järeldustele, mida IPA kohta esitati 2009. aasta detsembris toimunud ülemkogu kohtumisel, astus komisjon samme, et veelgi mitmeti parandada IPA abi sekkumisloogikat. Need meetmed, mis 2010. aastal on juba võtmisel, on järgmised:

- vaadatakse läbi MIPDde struktuur ja sisu, et parandada mitmeaastase suunava kavandamise strateegiat, ühendada finantsabi ja poliitilised prioriteedid kavandamisraamistikus omavahel selgemini, aidata IPA raames toetuse saajail paremini täita ühinemiskriteeriume ning muuta projektide valik ja järjestamine tõhusamaks;
- kavandamisel arvestatakse vajaduse korral senisest rohkem **sektoripõhise** lähenemisviisiga, püüdes omanikutunnet ja mõju suurendada sektoripõhiste strateegiatega koostamisega;
- tulevaste projektide eesmärgid ja näitajaid muudetakse selgemaks, mis aitab tõsta sekkumise kvaliteeti;
- vajadusel muudetakse selgemaks tulemuste saavutamise ja mõju avaldamisega seotud tingimused, et oleks kindel, et abisaajad täidavad rahalise abi saamiseks vajalikud kohustused;
- parandatakse veelgi abisaajate ametiasutusi ja nende seiresüsteeme, et orienteerida käimasolevad projektid tulemuslikkusele;
- selleks et tagada täitmata soovituste täitmine, võetakse uusi meetmeid eesmärgiga tugevdada detsentraliseeritud rakendamise juhtimis- ja kontrollisüsteeme vahendite kasutamise järelevalve ja kontrolli parandamiseks;

---

<sup>9</sup> Erakorraline hinnang Euroopa Komisjoni sekkumispõhimõtetele seoses kandidaatriikidele antava finantsabiga ja olulisemad tähelepanekud aastaid 2010–2012 käsitlevate mitmeaastaste suunavate kavandamisdokumentide läbivaatamiseks – juhtumiuuring – Türgi. Teemaatiline aruanne moodustab osa Horvaatias ja Türgis elluviidavate ELi ühinemiseelse abi programmide ning keskasutuse tegevuse vahehindamisest; lepingu nr PHARE/2007/142-454.

- tehakse täiendavaid eriauditeid, hindamisi ja lähiseiret, millega tagatakse olukorra tegelik parandamine, ning vajadusel kohandatakse süsteemi.

#### **4. RAHASTAMISE KOOSKÕLASTAMINE LIIKMESRIIKIDE JA KAHEPOOLSETE RAHASTAJATEGA**

Nagu eespool märgitud, korraldati 2009. aasta aprillis Tiranas ja sama aasta oktoobris Brüsselis ühinemiseelset abi käsitlevad kõrgetasemelised konverentsid rahastamise kooskõlastamise ja laienemise tõhusa toetamise teemadel. Konverentsidel leppisid komisjon, liikmesriigid, rahvusvahelised finantseerimisasutused ja ELi-välised rahastajad kokku eesmärgis püüelda rahastamise suurema kooskõlamise ja vahendite tõhusama haldamise poole, lähtudes abi tulemuslikkust käsitleva Pariisi deklaratsiooni, Accra tegevuskava ning tööjaotust käsitleva ELi tegevusjuhendi käsitluslaadist ja põhimõtetest. Arvestades, et suurem osa kõnealusele piirkonnale antavast abist tuleb Euroopa Liidult ja piiratud arvult kahepoolsetelt rahastajatelt ning et paljud teised rahastajad pakuvad vaid väga väikeseid summasid üksikutele abisaajatele, lepiti kokku, et tuleb oluliselt tõhustada rahastajate tegevuse vastastikust täiendavust ja tööjaotust.

Kõnealuste konverentside järeldustes julgustatakse ELi ja rahastajaid muu hulgas täielikult toetama abisaajatepoolset vastutuse võtmist rahastamise kooskõlastamise eest ning tegema tööd valdkondliku lähenemise saavutamiseks, et suurendada IPA ja teiste rahastajate vahendite tulemuslikkust ja mõju, korraldada ühiseid abi tõhususe ja koostöömeetodite teemalisi koolitusi, lisada halduseesmärkidesse ja aruandesüsteemidesse abi tõhususe ning tagada abi kohandatavus ja prognoositavus. Abisaajaid kutsuti üles tugevdama rahastamise kooskõlastamise struktuure, tagama välisabi ja riigieelarveliste vahendite sidusa kasutamise ning liikuma veelgi edasi IPA tõhusa detsentraliseeritud haldamise tagamiseks vajalike struktuuride loomisel ja vastutuse võtmisel.

Üldiselt tugevdati 2009. aastal IPA strateegiliste dokumentide (näiteks MIPDde) ja programmdokumentidega (näiteks projektide loetelud ja riikide programmid) seotud konsulteerimismehhanisme, kaasates neisse liikmesriigid, teised rahastajad, rahvusvaheliste finantseerimisasutuste kohalikud filiaalid ja mõnel juhul kodanikuühiskonna esindajad. Sellistel kohtumistega, millel toimusid abiprogrammide koostamist ning abi kavandamist ja rakendamist käsitlevad mõttevahetused, tagati suurel määral kooskõlastatus, sidusus ja vastastikune täiendavus. Mitmel juhul võttis abisaaja endale üha suurema juhtrolli, näiteks Albaania puhul, kus üks valitsusasutus vastutab nii riiklike, valdkondlike ja valdkondadevaheliste arengustrateegiatega kui ka rahastamise kooskõlastamise eest. Ent tuleb teha veel palju tööd, et toetada abisaajaid rahastamise kooskõlastamisel jõulisema rolli võtmisel. Samuti tuleb suurendada rahastamise kooskõlastamise suutlikkust, et saavutada praktilisemad tulemused ja muuta abi tõhusamaks. Kooskõlastamiseks korraldatud koosolekute tuleb rohkem püüelda selle poole, et leppida kokku vajalik tegevus ja praktilised meetmed tulemustest lähtuva programmitöö toetamiseks, tööjaotust käsitlevate otsuste rakendamiseks ja abisaajate toetamiseks valdkondlike strateegiatega väljatöötamisel ning valdkondliku lähenemise aluste kindlaksmääramisel.

Kosovos toimus edasimineku abi haldamise platvormi väljatöötamisel, mis hõlbustab rahastajate vahel teabe jagamist käimasolevate ja kavandatavate projektide kohta. Ka endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Serbia valitsused kogusid rahastatavate projektide kohta andmeid. Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviina esitasid rahastajate kaardistamise aruanded. Rahastajate kaardistamise aruanded on eriti kasulikud, arvestades asjaolu, et 2009. aastal

toimusid Lääne-Balkani riikide ja Türgi programmide rahastamisel muutused. Finantskriisist tingitud surve tõttu programme rahastavates riikides endis on muutunud rahastajate osalemine. Eeskätt kandidaatriikide puhul teatasid mõned ELi riigid kavatsusest vähendada kahepoolsete programmide mahtu või rahastamisest loobuda. Kuigi on tekkinud teabevahetus rahastajate osalemise ning keskpika tähtajaga rahastamise teemadel, tuleb teha rohkem selleks, et toetada abisaajaid keskpika tähtajaga kuluraamistike kavandamisel ning rahastajaid sidusamate programmide väljatöötamisel. Tööjaotust käsitleva ELi tegevusjuhendi järgimiseks ja valdkondliku lähenemise toetamiseks on tähtis, et kõik rahastajad (sh mõnel juhul Hiina ja Venemaa) täpsustaksid oma keskpika tähtajaga plaane. Hiina ja Venemaa tegid asjaomasesse piirkonda mõne olulise investeeringu ja andsid sooduslaenu, näiteks energia- ja transpordisektoris. Lisaks rahvusvaheliste finantseerimisasutuste, eeskätt Euroopa Investeerimispanka ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga investeeringutele, tuleb arvesse võtta ka neid investeeringuid.

Albaanias on palju ära tehtud tööjaotuse alal ning endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis valdkondliku või programmpõhise lähenemise alal. Mõlemas riigis otsustati ellu viia tööjaotusega seotud kiiralgatus, mille eesmärk on aidata rakendada ELi tegevusjuhendit vastastikuse täiendavuse ja tööjaotuse kohta arengupoliitikas. 2009. aasta novembris võeti vastu abi tõhususe tegevusraamistik, mille eesmärk on tagada kõnealuses valdkonnas tõhusam koostöö, väiksema kattuvuse ja madalamate abi andmise kulude kaudu arengueesmärkide ulatuslikum saavutamine. Tööjaotusega seotud kiiralgatust juhib Albaania strateegia ja rahastamise kooskõlastamisega tegelev valitsusasutus, see moodustab osa Albaania riiklikust ühtlustamise tegevuskavast ja on lisanud väärtust teistele toimivatele kooskõlastusmehhanismidele. 2009. aasta jooksul koostati ühisanalüüs, et leppida kokku peamiste rahastajate rollide ja vastutusvalade ühine määratlus ning alustada juhtivate rahastajate määramist konkreetsetes valdkondades.

Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik töötas Maailmapanga ja ELi toetusel välja programmpõhise lähenemise kavad ja meetodika ning ka Serbia vastloodud valdkondlikud tööühendid on tõestanud, et tõhus kooskõlastamine on tulemuslik.

Abi saajad ja abiandjad peaksid siiski paremini jälgima, kas rahastamise kooskõlastamise struktuurid, mis suudavad rakendada tõhusa arengu põhimõtteid, on piisavalt tõhusad ja tulemuslikud. Abiandjad peaksid võtma täiendavaid meetmeid, näiteks koostama ühisanalüüsi, et vähendada kattuvust ja abi andmise kulusid. abisaajate järelevalve- ja hindamismehhanismide täiustamist ja ühist kasutamist; abisaajate suuremat suutlikkust töötada välja valdkondlik poliitika ja rakendada valdkondlikke strateegiaid.

## **5. TEGEVUSE KOOSKÕLASTAMINE RAHVUSVAHELISTE FINANTSEERIMISASUTUSTEGA**

Komisjon kavatses tihendada koostööd Lääne-Balkani riikides moderniseerimist ja sotsiaal-majanduslikku arengut toetavate Euroopa ja rahvusvaheliste finantseerimisasutustega. Koostõõlastamist rahvusvaheliste finantseerimisasutustega on kavas tihendada nii poliitilisel/institutsioonide tasandil kui ka rahastamise tasandil.

**Rahvusvaheliste finantseerimisasutuste nõuanderühma** kuuluvad komisjoni, Maailmapanga kontserni (Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank ning Rahvusvaheline Finantskorporatsioon), Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga, Euroopa Investeerimispanka, Euroopa Nõukogu Arengupanga, piirkondliku koostöönõukogu,

Põhjamaade Investeerimispanka, Põhjamaade Keskkonna Finantseerimiskorporatsiooni ning Musta mere Kaubandus- ja Arengupanga esindajad. aasta jaanuaris toimus nõuanderühma täiskogu istung, kus arutati meetmeid finants- ja majanduskriisi mõjude leevendamiseks Lääne-Balkani riikides ja Türgis. Osalejad leppisid kokku, et nõuanderühm peaks jätkama tihedat koostööd piirkonna majandus- ja finantsolukorra jälgimisel ning kooskõlastama piisavad meetmed kriisile reageerimiseks.

2009. aastal tegi komisjon Euroopa Keskpanka ja rahvusvaheliste finantseerimisasutustega tihedat koostööd IPA 2009. aasta vahenditest rahastatava 160 miljoni euro suuruse kriisipaketi koostamiseks. Paketis ühendati ELi toetused rahvusvaheliste finantseerimisasutuste antavate laenuudega, et kiirendada omavalitsuste hädavajalike infrastruktuuriinvesteeringute ja energiasäästainvesteeringute rakendamist.

Tunnistati vajadust võtta järelmeetmeid nii abi saavate riikide kui ka valdkondade tasandil. Laiema kriisipaketi raames käivitas komisjon piirkondliku projekti, mida hallatakse koos Euroopa Keskpangaga. Suutlikkuse tugevdamiseks ning Lääne-Balkani riikide ja Türgi keskpankade ning 14 eurosüsteemi riigi keskpanga vahelise koostöö tõhustamiseks pakuti piirkonna pangandussektorile (mikro- ja makrotasandi usaldatavuse) järelevalvetuge. Selle projekti raames kooskõlastatakse kahe aasta vältel oluliste rahvusvaheliste finantsasutuste – Baseli pangandusjärelevalvekomitee, Ljubljana finantsvaldkonna tippkeskuse, Joint Vienna Institute'i, Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga – panuseid. Pärast Euroopa Komisjoni ja Maailmapanga ühisbüroo sulgemist Brüsselis võttis komisjon alates 2009. aastast üle rahvusvaheliste finantseerimisasutuste nõuanderühma sekretariaadi ülesanded.

Komisjon tegi koostööd ka OECD Kagu-Euroopa investeerimisalgatusega „Investment Compact” seoses meetmetega, mida kriisipaketi raames alates 2009. aasta sügisest võetakse riikide majanduse konkurentsivõime suurendamiseks .

2009. aasta detsembris kehtestasid komisjon, Euroopa Investeerimispank, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank ning Euroopa Nõukogu Arengupank **Lääne-Balkani riikide investeerimisraamistik**, et piirkonna sotsiaalmajanduslikuks arenguks tehtavate investeeringute rahastamist veelgi suuremal määral ühtlustada ja tihendada selles valdkonnas tehtavat koostööd. Lääne-Balkani riikide investeerimisraamistik hõlmab kaht rahastamisvahendit: ühised laenuvahendid ja ühised toetusvahendid. Ühiste laenuvahendite puhul on prioriteetsete investeeringute tegemiseks ühendatud Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga ning Euroopa Investeerimispanka (kokku ligikaudu 1 miljard eurot), aga ka Euroopa Nõukogu Arengupanga ning teiste Euroopa ja Lääne-Balkani riikide ühisfondis osalevate liikmesriikide kahepoolsete finantseerimisasutuste laenuvahendid. Ühistesse toetusvahenditesse on koondatud ELi (IPA eelarve), osalevate rahvusvahelistest finantseerimisasutustest partnerite (Euroopa Nõukogu Arengupank, Euroopa Investeerimispank, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank) ning Euroopa ja Lääne-Balkani riikide ühisfondi toetusvahendid, millesse võivad panustada ka liikmesriigid ja teised potentsiaalsed rahastajad.

Tihedamat koostööd iseloomustavad näiteks rahvusvaheliste finantseerimisasutuste projektide koostamise tagamaade suurem nähtavus, ühised jõupingutused rahvusvaheliste finantseerimisasutuste investeerimisprioriteetide ja ELi ühinemisprioriteetide ühtlustamiseks valdkondade kaupa, IPAst abi saavate riikide suurem osalemine projektide valimise menetluses, ettevalmistamise ja rakendamise kooskõlastamine rahvusvaheliste finantseerimisasutuste toetust vajavatele projektidele keskendudes ning liikmesriikide osalemine kahepoolsete toetuste kaudu.



2009. aastal nähti palju vaeva ka koostöö edendamisel rahvusvaheliste finantseerimisasutustega kõikides koostöövaldkondades: **erasektori arendamine ning mikro-, väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted, energiatõhusus ja infrastruktuur.**

- *I valdkond – erasektori arendamine:* pakkumise poolel suunatakse ELi abi mikro- ja väikeettevõtete rahastamisvõimaluste parandamiseks peamiselt Euroopa Kagu-Euroopa Fondi (EFSE) kaudu, millega kogu piirkonna arvukad varasemad mikrokrediidilepingud koondati üheks rahastamisvahendiks. EFSE tagab pikaajalise jätkusuutlikkuse ja vahendite võimendamise, pakkudes riskitagetist, mis meelitaks erakapitali mikrolaenudesse investeerima. EFSE on edukalt tööle rakendatud. aasta detsembris osales komisjoni Euroopa Investeerimisfondi kaudu EFSEs 96,4 miljonit euroga ning fondi kogu portfelli väärtus oli suurenenud 579 miljoni euroni. 115 600 laenusaaajale antud all-laenude maht oli 450 miljonit eurot. EFSE tegevuse algusest saadik on antud 216 000 laenu, mis moodustavad kokku 1,1 miljardit eurot.
  
- *II valdkond – energiatõhusus:* selle valdkonna eesmärk on edendada investeeringuid väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete, elamumajanduse ja avaliku sektori energiatõhususse ning taastuvatesse energiaallikatesse, kasutades ära riiklikest programmidest toetatavaid meetmeid, mis hõlmavad muu hulgas üldsuse teadlikkuse tõstmist energiatõhususest ja energiasäästu võimalustest ning direktiiviga ehitiste energiatõhususe kohta<sup>10</sup> ning energia lõpptarbimise tõhusust ja energiateenuseid käsitleva direktiiviga<sup>11</sup> (sealhulgas taastuvate energiaallikatega) seotud õigusaktide rakendamist. Energiatõhususe investeeringute edendamine vastab soovitudele, mis esitati Euroopa Komisjoni rohelises raamatus energiatõhususe kohta<sup>12</sup> ja millega ergutatakse rahvusvahelisi finantseerimisasutusi rahastama pikaajaliselt investeeringuid energiatõhususse. Ehitus- ja tööstussektoris anti finantsvahendajatele ja lõplikele laenuvõtjatele energiatõhususe rahastamisvahendi alusel lisatoetust, võimaldades neil saavutada suurem energiasääst ja vähendada CO2 heitkoguseid. Lisaks osaleb Euroopa Komisjon 2009. aasta kriisipaketi raames *Kagu-Euroopa energiatõhususe fondis*, mis on Euroopa Investeerimispanka ja Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) algatatud ning rahvusvahelisi finantseerimisasutusi, rahastajaid ja erainvestoreid koondav avaliku ja erasektori partnerlus. Fond investeerib energiatõhususse ja taastuvenergiasse, pakkudes sihtotstarbelist finantstoetust ja tehnilist abi äriühingutele, energiateenuseid osutavatele ettevõtjatele, majapidamistele, omavalitsustele ja muudele avalikele. 2009. aastal toetati sellest rahastamisvahendist kahte Bosnia ja Hertsegoviina ning Serbia kohalikku pankat energiatõhususe ja taastuvenergia investeerimisportfelli loomisel. Kõnealuseid projekte laiendati 20 miljoni euro suuruse summaga Euroopa Rekonstruktsiooni- ja

---

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ, 16. detsember 2002.

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/32/EÜ.

<sup>12</sup> KOM(2005) 265 (lõplik), 22. juuni 2005.

Arengupangast, millele lisandus 4,6 miljoni euro suurune ELi toetus investeerimisstiimulina lõplikele laenuvõtjatele ja haldustasudena osalevale pangale.

- *III valdkond – infrastruktuuri investeringute edendamine:* piisavad infrastruktuurivõrgud ja teenused transpordi, energeetika, keskkonna ja sotsiaalvaldkonnas on piirkonna püsiva sotsiaalmajandusliku arengu ja stabiilsuse tagamiseks hädavajalikud. Olulisemad infrastruktuuri parandamist takistavad tegurid on rahaliste vahendite ebatõhus kasutamine, abi saavate riikide puuduvad kogemused rahvusvaheliste finantseerimisasutuste ja teiste rahastajate rahastatavate projektide koostamisel ning rahastamises esinevad lüngad, mis piiravad võimalusi tagada projektile panga toetus. Kõnealuse valdkonna puhul loodi mitut sektorit hõlmavate ja mitme abisaajaga infrastruktuuriprojektide rahastamisvahend. Sellest toetatakse riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi asutusi rahvusvaheliste finantseerimisasutuste ja teiste rahastajate rahastatavate infrastruktuuri investeerimisprojektide koostamisel ja rakendamisel. Asjaomase mehhanismi eesmärk on koondada projektide rakendamist võimaldavad vahendid. Infrastruktuuriprojektide rahastamisvahendi raames pakutakse projektide teostamiseks vajalikke tehnilist abi hõlmavaid eksperditeenuseid, näiteks esialgseid teostatavusuuringuid, teostatavusuuringud, projekti esialgne ja üksikasjalik kavandamine, pakkumismenetluste toetamine, rakendamisega seotud tegevus jne. Sellest rahastamisvahendist kaasfinantseeritakse ka investeringuid omavalitsuste infrastruktuuri, mida rahvusvahelised finantseerimisasutused saavad kohe rakendada hakata. 2009. aasta detsembris lisati infrastruktuuriprojektide rahastamisvahend Lääne-Balkani riikide investeerimisraamistikku. Aruandeperioodi lõpuks oli selle mehhanismi kaudu toetatud 65 projekti, toetuste maht oli 123 miljonit eurot ja investeringute kogusumma hinnanguliselt 1 miljard eurot. Näiteks Albaanias võimendati 4,7 miljoni euro suuruse ELi toetusega 12 miljoni euro suurust laenu, mis koos riigi panuse ja muude kahepoolsetest allikatest saadud toetustega võimaldas investeerida veevarustusse ja -puhastusse 21,7 miljonit eurot.