



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 01/2024

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõikele 1)

**ettepaneku kohta võtta vastu
Euroopa Parlamendi ja
nõukogu määrus, millega
luuakse Lääne-Balkani
reformi- ja kasvurahastu
[Institutsioonidevaheline
dokument 2023/0397(COD),
8. november 2023]**

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–09
Kontekst	01–03
Käesoleva arvamuse ulatus ja piirangud	04–09
Ulatus	04–07
Piirangud	08–09
Konkreetsed tähelepanekud	10–56
Seletuskiri	10–11
Lääne-Balkani riikide vajaduste hindamine	10–11
I peatükk. Üldsätted	12–19
Rahastu eesmärgid	12–14
Toetuse eeltingimused	15–19
II peatükk. Rahastamine ja rakendamine	20–29
ELi eelarve suurendamine	22–23
Rahaliste vahendite eraldamine	24–28
Erandid finantsmäärusest ning naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi määrusest	29
III peatükk. Reformikavad	30–45
Lääne-Balkani riikide esitatavad reformikavad	30–36
Eelmaksed	37
Laen väga soodsatel tingimustel	38–42
Lääne-Balkani investeerimisraamistik	43–45
IV peatükk. Liidu finantshuvide kaitse	46–52
Kontrollikoja auditeerimisõigused	46–49
Riiklikud sisekontrollisüsteemid ja riiklikud auditeerimisasutused	50–52
V peatükk. Järelevalve, aruandlus ja hindamine	53
VI peatükk. Lõppsätted	54
Finantssselgitus	55–56

Lõppmärkused

57–60

Lisad

I lisa. Käesolevas arvamuses arvesse võetud kontrollikoja varasemad aruanded ja arvamused

II lisa. Ettepaneku ja IPA III määruse eesmärkide võrdlus

III lisa. Lepingud, mis sõlmitakse pärast Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu määruse jõustumist

IV lisa. Erandid finantsmäärusest ning naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi loomist käsitlevast määrusest

V lisa. Ülevaade Lääne-Balkani riikide valmisolekust finantskontrolli valdkonnas

Sissejuhatus

Kontekst

01 Alates 2000. aastate algusest on kuus Lääne-Balkani riiki – Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo¹, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia – püüdnud ELi liikmeks saada. Üks ELiga ühinemise tingimus on toimiv turumajandus. Lääne-Balkani riikide majanduslik lähenemine ELile on aga juba aastaid olnud ebapiisav². Laienemisprotsessi osana on EL rahaliselt toetanud Lääne-Balkani riikide sotsiaal-majanduslikku arengut. See toetus lisandub muudele abivormidele, millega edendatakse olulisi reforme, mis on seotud ELi väärtustega ja õigusaktide vastavusse viimisega ELi õigustikuga. 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus eraldab EL ühinemiseelse abi instrumendi (IPA III) raames ühinemiseks valmistuvatele riikidele üle 14 miljardi euro (sealhulgas toetus Türgile).

02 8. novembril 2023 tegi komisjon ettepaneku luua **Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu** (edaspidi „ettepanek“)³, mis on piirkonna uue majanduskasvu kava⁴ osa. Rahastust antaks aastatel 2024–2027 kuuete Lääne-Balkani riigile täiendavat toetust **kuni 6 miljardit eurot**. Uus majanduskasvu kava tugineb 2020. aastal esitatud majandus- ja investeerimiskavas loetletud majandusprioriteetidele ja annab neile täiendava tõe⁵.

03 Kavandatava rahastu eesmärk on „kiirendada piirkondlikku majandusintegratsiooni, järkjärgulist integreerumist liidu ühtse turuga, Lääne-Balkani majanduse sotsiaal-majanduslikku lähenemist ning liidu õiguse, eeskirjade, standardite, poliitika ja tavadega vastavusse viimist, et saada liidu liikmeks“⁶. Rahastu peaks hakkama toimima 2024. aastal, sõltuvalt seadusandliku menetluse tulemustest.

¹ Kõnealune nimetus, mida kasutatakse läbivalt kogu arvamuses, ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/99 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

² COM(2023) 690, 2023. aasta teatis ELi laienemispoliitika kohta, 8.11.2023, lk 11.

³ COM(2023) 692, Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu, 8.11.2023.

⁴ COM(2023) 691, Uus Lääne-Balkani majanduskasvu kava, 8.11.2023.

⁵ COM(2020) 641, Majandus- ja investeerimiskava Lääne-Balkani jaoks, 6.10.2020.

⁶ Ettepaneku põhjendus 9.

Käesoleva arvamuse ulatus ja piirangud

Ulatus

04 Euroopa Komisjon avaldas ettepaneku Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu loomise kohta 8. novembril 2023. Ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 212 ja artikli 322 lõige 1, mis tähendab, et õigusloomeprotsessi käigus tuleb konsulteerida Euroopa Kontrollikojaga. Nõukogu esitas 20. detsembril 2023 ametliku taotluse Euroopa Kontrollikoja arvamuse saamiseks ja palus kontrollikojal esitada oma arvamus hiljemalt 9. veebruariks 2024. Euroopa Parlament esitas ametliku taotluse arvamuse saamiseks 25. jaanuaril 2024. Käesolev arvamus täidab konsulteerimiskohustuse.

05 2023. aasta juunis esitas komisjon teatise mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 läbivaatamise kohta⁷ koos ettepanekuga mitmeaastase finantsraamistiku määruse muutmiseks⁸. Viimases tehti muu hulgas ettepanek suurendada mitmeaastase finantsraamistiku rubriigile 6 „Naabrus ja maailm“ eraldatud rahalisi vahendeid. Viitame nendele komisjoni dokumentidele, kui loeme seda asjakohaseks.

06 Käesolev arvamus põhineb Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu loomist käsitleval seadusandlikul ettepanekul ja sellega seotud dokumentidel, nagu seletuskiri ja finantsselgitus. Konsulteerisime komisjoni naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadiga (DG NEAR) ja eelarve peadirektoraadiga (DG BUDG). Oma ülevaate koostamisel analüüsisime ka Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse koostatud uuringuid. Käesolevas arvamuses võetakse arvesse mitmeid kontrollikoja varasemaid eriaruandeid ja arvamusi ELi laienemisprotsessi ja kolmandatele riikidele antava finantsabi kohta (vt *I lisa*).

07 Arvamuses väljendatakse meie seisukohti seadusandliku ettepaneku kohta ja aidatakse kaasa seadusandlikule menetlusele, andes soovitusi selle kohta, kuidas selgitada ettepaneku teatavaid osi, ja püüdes parandada ELi vahendite finantsjuhtimist⁹.

⁷ COM(2023) 336, Komisjoni teatis mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) läbivaatamise kohta, 20.6.2023.

⁸ COM(2023) 337, Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse mitmeaastast finantsraamistikku, 20.6.2023.

⁹ Arvamused meie metoodika juhendis, lk 24–25.

Piirangud

08 Komisjon tegi ettepaneku luua Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu ilma mõjuhindangut koostamata, märkides oma seletuskirjas, et see on tingitud „ettepaneku poliitilisest kiireloomulisusest“¹⁰. See piiras meie võimet esitada täielikul teabel põhinev arvamus.

09 Komisjon kavatses avaldada analüütilise dokumendi, milles esitatakse „ettepaneku aluseks olevad tõendid kolme kuu jooksul pärast algatuse vastuvõtmist“¹¹, st 8. veebruariks 2024. Kui kontrollikoda käesoleva arvamuse 30. jaanuaril 2024 vastu võttis, ei olnud komisjon dokumenti siiski veel avaldanud. See tähendas, et me ei saanud seda oma arvamuses arvesse võtta.

¹⁰ Ettepaneku seletuskiri, lk 5.

¹¹ Samas, lk 5.

Konkreetsed tähelepanekud

Seletuskiri

Lääne-Balkani riikide vajaduste hindamine

10 Komisjon esitas rahastu loomise ettepaneku koos teatisega Lääne-Balkani uue majanduskasvu kava kohta. Teatises rõhutas komisjon, et Lääne-Balkani riikide majanduslik lähenemine ELile ei olnud rahuldav¹², kirjeldades seda mujal ka ebapiisavana¹³. Nende SKP elaniku kohta jääb vahemikku 30–50% ELi keskmisest. Uue majanduskasvu kava eesmärk on „märkimisväärselt kiirendada laienemisprotsessi ja [Lääne-Balkani riikide] majanduskasvu tempot“¹⁴. See koosneb neljast sambast:

- 1) majandusintegratsiooni edendamine Euroopa Liidu ühtse turuga;
- 2) majandusintegratsiooni edendamine Lääne-Balkani riikides ühise piirkondliku turu kaudu – majandusalgatus, milles kuus Lääne-Balkani riiki 2020. aastal kokku leppisid;
- 3) põhjalike reformide kiirendamine;
- 4) finantsabi suurendamine Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu kaudu.

11 Uus majanduskasvu kava tugineb 2020. aastal esitatud majandus- ja investeerimiskavas sätestatud majandusprioriteetidele ja annab neile täiendava tõe¹⁵. Komisjon leiab, et rahastu on majanduskasvu kava keskmes¹⁶. Komisjoni teatises majanduskasvu kava kohta selgitatakse, miks on vaja edendada Lääne-Balkani riikide majanduse lähenemist ELile. Samuti tuuakse välja mitmesugused eelised, mida majanduskasvu kava ja kavandatud rahastu raames võetavad meetmed piirkonnale tooksid. Mõjuhinnangu või analüütilise dokumendi puudumisel (vt punktid **08** ja **09**) ei olnud meil siiski võimalik hinnata, mil määral aitab rahastust antav kavandatud 6 miljardi euro suurune toetus tõenäoliselt kaasa rahastu peamiste eesmärkide

¹² COM(2023) 691, Uus Lääne-Balkani majanduskasvu kava, lk 1.

¹³ Ettepaneku seletuskiri, lk 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Uus Lääne-Balkani majanduskasvu kava, lk 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Majandus- ja investeerimiskava Lääne-Balkani jaoks.

¹⁶ Ettepaneku seletuskiri, lk 1.

saavutamisele, milleks on Lääne-Balkani riikide majanduse kiirem majanduslik integratsioon ja lähenemine ELile.

I peatükk. Üldsätted

Rahastu eesmärgid

12 Artikli 3 lõike 1 kohaselt on üldeesmärgid:

- a) kiirendada piirkondlikku majandusintegratsiooni ja järkjärgulist integreerumist liidu ühtse turuga;
- b) kiirendada toetusesaajate majanduse sotsiaal-majanduslikku lähenemist liidule;
- c) kiirendada vastavusse viimist liidu väärtuste, õigusaktide, eeskirjade, standardite, poliitika ja tavadega, et saada liidu liikmeks.

13 Rahastu alaeesmärgid artikli 3 lõikes 2 vastavad suures osas mitmele IPA III raames määratletud eesmärgile¹⁷. *II lisas* esitatud eesmärkide võrdlus näitab ka seda, et rahastu puhul pannakse suuremat rõhku Lääne-Balkani riikide majandusreformidele, piirkondlikule majandusintegratsioonile ja järkjärgulisele integreerumisele ELi ühtse turuga¹⁸.

14 Rahastu loomise ettepaneku kohaselt tuleb mitmed olulised aspektid määratleda osana järgnevatest lepingutest (st rahastuleping, reformikavad ja laenulepingud), mis sõlmitakse alles pärast kavandatava määruse jõustumist. Näiteks on üksnes Lääne-Balkani riikide valitsuste koostatavates reformikavades (vt punktid **30–36**) loetletud üksikasjalikud meetmed eespool nimetatud alaeesmärkide rakendamiseks¹⁹. *III lisas* esitatakse kokkuvõtte erinevatest sõlmitavatest kokkulepetest.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1529, millega luuakse ühinemiseelse abi instrument 15.9.2021.

¹⁸ Nagu määratletud artikli 3 lõike 2 punktides a, b, c ja d.

¹⁹ Ettepaneku artikli 11 lõige 2 ja artikli 13 lõige 1.

Toetuse eeltingimused

15 Artiklis 5 on määratletud kaks eeltingimuste kogumit, mida riigid peavad järgima, et rahastust toetust saada:

- a) Lääne-Balkani riigid peavad „jätkuvalt järgima ja austama tulemuslikke demokraatlikke mehhanisme, sealhulgas parlamentaarset mitmeparteisüsteemi, ja õigusriigi põhimõtet ning tagavad kõigi inimõigustega, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õigustega seotud kohustuste austamise“;
- b) Kosovo ja Serbia peavad „osalema konstruktiivselt oma suhete normaliseerimises“.

16 Esimene eeltingimus on seotud riikide edusammudega laienemisprotsessi põhialuste valdkonnas²⁰. Sarnased sätted on olemas ka muude välistegevuse rahastamisvahendite kohta. Rahastust toetust saavate riikide jaoks on see üks rahastamiskõlblikkuse kriteerium. Komisjon leiab, et Lääne-Balkani riigid täidavad neid üldpõhimõtteid.

17 Komisjon jälgib nende põhialuste suunas tehtavaid edusamme ning märkis oma viimases teatises ELi laienemise kohta, et „mitmes laienemisprotsessis osalevas riigis on tehtud teatavaid edusamme“ põhiõiguste valdkonnas. Samuti juhtis ta tähelepanu sellele, et „jätkuvad mõned negatiivsed suundumused: sooline vägivald on endiselt levinud ning ajakirjandusvabadust takistavad endiselt poliitilised ja majanduslikud huvid, mis nõrgendab kontrolli avaliku sektori asutuste üle, avab ruumi välissekkumiseks ja õõnestab ELi kohta teabe vahetamist“²¹. Lisaks näitavad viimased laienemisaruanded Lääne-Balkani riikide kohta²², et nende valmisolek kohtusüsteemi ja põhiõiguste valdkonnas varieerub „mõningasest valmidusest“ kuni „mõõduka valmiduseni“ ELi õigustiku kohaldamiseks selles valdkonnas.

18 Teine eeltingimus nõuab koostööd, et täielikult rakendada 2023. aasta veebruaris sõlmitud [Kosovo ja Serbia vaheliste suhete normaliseerimisele suunatud lepingut](#) ja selle rakenduslisa. Siiski märkis nõukogu hiljuti, et ta „peab kahetsusväärseks, et kumbki pool ei ole piisavalt rakendanud kõnealust lepingut“²³ ega täitnud ka muid

Nagu on määratletud artikli 3 lõike 2 punktis i.

²¹ [COM\(2023\) 690](#), 2023. aasta teatis ELi laienemispoliitika kohta, lk 9.

²² Komisjoni pressiteade [2023. aasta laienemispaketi kohta](#).

²³ Nõukogu järeldused laienemise kohta, ref. 16707/23, 12.12.2023, punkt 37.

täitmist ootavaid kohustusi, mida on samuti mainitud ettepaneku artikli 5 lõikes 1. See illustreerib üht rahastu eesseisvat väljakutset.

19 On oluline, et komisjon jätkaks mõlema eeltingimuse täitmise jälgimist osana igaaastastest laienemisaruanneest, nagu on ette nähtud ettepaneku artikli 5 lõikes 2. Kui riik tingimusi rikub, võib komisjon otsustada rahalised vahendid kinni pidada. Selle sätte selgitamiseks peaksid komisjon ja seadusandjad siiski kaaluma artikli 5 lõike 2 viimases lauses järgmise sõnastuse kasutamist: „Komisjon võib võtta vastu otsuse, milles järeldatakse, et mõned neist eeltingimustest ei ole täidetud, ning **eelkõige sellistel juhtudel peaks ta** jätma rahalised vahendid eraldamata [---]“.

II peatükk. Rahastamine ja rakendamine

20 Rahastule on ajavahemikuks 2024–2027 ette nähtud maksimaalselt 6 miljardit eurot. Rahastut rahastatakse järgmiselt:

- a) 2 miljardit eurot tagastamatu toetusena (toetused, laene hõlmavad sätted ja haldustoetus) mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 6 „Naabus ja maailm“ raames osana mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 muutmisest²⁴;
- b) 4 miljardit eurot väga soodsatel tingimustel antud laenudena, mida rahastatakse finantsturgudelt laenuvõtmistehingute kaudu (vt punktid **38–42**).

21 Võttes arvesse, et praeguse mitmeaastase finantsraamistiku jaoks on EL ühinemiseelse abi instrumendi (IPA III) raames eraldanud ühinemiseks valmistuvatele riikidele (sealhulgas Türgile) juba üle 14 miljardi euro, suurendavad rahastu kaudu eraldatavad summad märkimisväärselt Lääne-Balkani riikidele ette nähtud rahastamist. See vastab rahastamisperioodil 2021–2027 kättesaadavaks tehtud toetuse hinnangulisele suurenemisele üle 40%.

ELi eelarve suurendamine

22 Rahastu kaudu 2 miljardi euro suuruse tagastamatu toetuse eraldamiseks tegi komisjon ettepaneku suurendada mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki 6. See suurendamine on osa mitmeaastase finantsraamistiku muutmisest, mis hõlmaks

²⁴ COM(2023) 337, Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse mitmeaastast finantsraamistikku, artikli 1 lõige 5 ja I lisa, 20.6.2023.

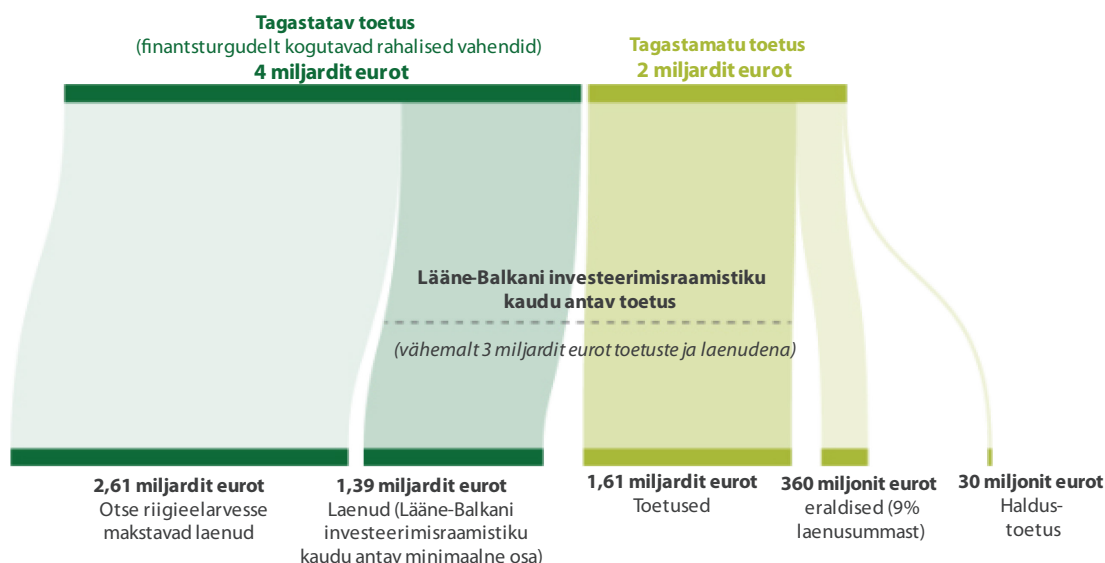
mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 6 ülemmäära suurendamist 10,5 miljardi euro võrra (jooksevhindades)²⁵.

23 Selle asemel, et suurendada rahastamist olemasoleva IPA III instrumendi raames, otsustas komisjon luua eraldi rahastu. Komisjon põhjendas seda valikut, juhtides tähelepanu erinevustele IPA III-ga, nagu tulemuspõhise vahendi kasutamine, sealhulgas eeltingimuste kasutamine rahastust toetuse saamiseks, ja rahastust kahe kolmandiku kasutamine laenudeks. Komisjon rõhutas ka seda, et IPA III raames ei ole võimalik vahendeid ümber paigutada²⁶.

Rahaliste vahendite eraldamine

24 Artikliga 6 nähakse ette vahendite eraldamine. Kaks kolmandikku eraldatakse laenudena ja üks kolmandik tagastamatu toetusena (see hõlmab toetusi, laene tagavaid eraldisi ja muud liiki toetust ning haldusabi) (vt *joonis 1*).

Joonis 1. Rahastu eelarve



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes seadusandlikule ettepanekule Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu loomise kohta.

25 Vähemalt 50% kavandatud 6 miljardist eurost tehakse kättesaadavaks Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu²⁷. Lääne-Balkani investeerimisraamistik on

²⁵ Teatis mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) läbivaatamise kohta, lk 6.

²⁶ Ettepanekule lisatud finantssselgituse punkt 1.5.5.

²⁷ Ettepaneku artikli 6 lõige 5.

spetsiaalne rahvusvaheline investeerimisplatvorm, mis hõlmab komisjoni, rahvusvahelisi finantsasutusi, ELi liikmesriikide kahepoolseid arengupanku ja kahepoolseid rahastajaid (vt punktid [43–45](#)).

26 Ettepaneku artikli 6 lõike 4 kohaselt määrab komisjon igale toetust saavale riigile kättesaadava summa, kasutades ettepaneku lisa esitatud kokkuvõtlikku valemit, milles on ühendatud toetust saava riigi elanikkonna osakaal ja selle SKP elaniku kohta²⁸. Rahastust antakse riikidele toetust kuludega sidumata rahastamise vormis, nagu on sätestatud [finantsmääruse](#) artikli 125 lõike 1 punktis a.

27 Rahastu ei asenda IPA III raames Lääne-Balkani riikidele antavat toetust. Vastupidi, rahastu on mõeldud täiendama muid ELi abivorme, nagu kahepoolsed ja piirkondlikud IPA programmid, samuti piiriülesed programmid, mida kaasrahastatakse Euroopa Regionaalarengu Fondist²⁹. Võttes aga arvesse asjaolu, et kavandatud rahastu mitmed eesmärgid on sarnased IPA III eesmärkidega (vt punkt [13](#) ja [II lisa](#)), on oluline, et komisjon pööraks erilist tähelepanu abi koordineerimisele, nagu on kirjeldatud ettepaneku artikli 4 lõikes 3.

28 Ettepaneku artikli 9 lõike 3 kohaselt peavad komisjon ja iga Lääne-Balkani riik sõlmima rahastulepingud ja laenulepingud. Lepingud on õiguslikult siduvad ja neis sätestatakse üksikasjalikud kohustused soodustatud toetust saavate riikide jaoks. Artikli 9 lõikega 4 kehtestatakse kohustus kaitsta nende lepingute kaudu ELi finantshuve. Artikli 9 lõike 5 punktiga g reguleeritakse rahastulepingu alusel antavat juurdepääsu andmetele ja dokumentidele. See säte oleks siiski selgem, kui koos komisjoni ja Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF) mainitaks Euroopa Kontrollikoda (vt punkt [47](#)).

Erandid finantsmäärusest ning naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi määrusest

29 Kogu ettepanek sisaldab seitset erandit finantsmäärusest ja ühte erandit määrusest, millega luuakse naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“ ([NDICI määrus](#)). Enamik erandeid annab rahastule

²⁸ [COM\(2023\) 692](#), Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu, lisa.

²⁹ [Määrus \(EL\) 2021/1059](#), mis käsitleb ERFist ja välisrahastamisvahenditest toetatavat Euroopa territoriaalset koostöö eesmärki (Interreg) käsitlevaid erisätteid.

vajaliku paindlikkuse kasutamata vahendite ärakasutamiseks teisel aastal ning võimaluse suunata osa laenudest Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu. Erandite loetelu on esitatud *IV lisas*.

III peatükk. Reformikavad

Lääne-Balkani riikide esitatavad reformikavad

30 Rahaliste vahendite saamiseks peavad Lääne-Balkani riikide valitsused koostama reformikavad, milles loetletakse „peamised meetmed, mida iga toetusesaaja kavatseb aastatel 2024–2027 võtta, et kiirendada sotsiaal-majanduslikku ja lähenemist *[sic]* ELile“³⁰. Reformikavad peaksid olema „üldine raamistik rahastu eesmärkide saavutamiseks“³¹.

31 Reformikavad peavad sisaldama kavandatud reformidega seotud maksetingimusi³². Komisjon hindab reformikavasid ja kiidab need heaks oma rakendusotsusega³³. Selline reformikava koostamise menetlus suurendab kindlasti riikide isevastutust. Samas jätab see Lääne-Balkani riikide valitsustele märkimisväärse tegutsemisruumi väljamaksete tingimuste kujundamisel. Praktikas on reformikavad osa komisjoniga peetavatest konsultatsioonidest, enne kui toetust saavad riigid need esitavad. Siiski on oluline märkida, et ettepanek ei võimalda komisjonil sõnaselgelt nõuda, et valitsused reformikavade projektid läbi vaataksid ja/või neid muudaksid. Võttes arvesse allpool kirjeldatud riske, **peaksid komisjon ja seadusandjad kaaluma artikli 14 muutmist** nii, et komisjon saaks lisaks reformikavade projektide kohta *tähelepanekute esitamisele* nõuda ka seda, et Lääne-Balkani riikide valitsused need *läbi vaataksid ja/või neid vastavalt muudaksid*. Selline läbivaatamine oleks kooskõlas piiriüleste programmide heakskiitmise protsessiga, milles Lääne-Balkani riigid osalevad³⁴.

³⁰ Ettepaneku seletuskiri, lk 2.

³¹ Ettepaneku põhjendus 24.

³² Ettepaneku artikli 12 lõige 1.

³³ Ettepaneku artiklid 14 ja 15.

³⁴ [Määruse \(EL\) 2021/1059](#) (mis käsitleb ERFist ja välisrahastamisvahenditest toetatavat Euroopa territoriaalse koostöö eesmärki (Interreg) käsitlevaid erisätteid) artikli 18 lõiked 3 ja 4.

32 Samas on oht, et reformikavades sisalduvad väljamaksetingimused ei ole piisavalt ranged ning nende aluseks olevad näitajad ei ole piisavalt selged ja mõõdetavad. 2022. aastal jõuti õigusriigi olukorda käsitlevas eriaruandes³⁵ järeldusele, et ELi meetmetel on olnud piiratud üldine mõju põhiliste õigusriigi toimimiseks vajalike reformide edendamisele, mis on ELi laienemisprotsessi oluline eeltingimus. Soovitasime komisjonil seada strateegilised eesmärgid igale laienemisprotsessis osalevale riigile, kehtestades põhjalike reformide jaoks lõplikud mõjunäitajad ja nendega seotud vaheeesmärgid³⁶. Seetõttu peaks komisjonil olema võimalik nõuda riikidelt väljamaksetingimuste läbivaatamist või muutmist ning vajaduse korral selliste näitajate lisamist reformikavadesse.

33 Veel üks meie eelmistest eriaruannetest tulenev tähelepanek oli, et reforme on raske kestlikuks muuta, eelkõige arvestades Lääne-Balkani riikide nõrka haldussuutlikkust³⁷. Ettepanekust ei selgu, kuidas kavatseb komisjon tagada jätkusuutlikkust ohustava riski maandamise. Ettepanek eeldab üksnes seda, et toetusesaaja poolt rahuldavalt rakendatud meetmeid ei ole tagasi pööratud³⁸. Põhjalike reformide puhul on jätkusuutlikkus eriti oluline, kuna see on vastavalt artikli 5 lõikele 1 ka rahastust toetuse andmise eeltingimus (vt punktid **15–19**).

34 Toetust saavate riikide poolt kaks korda aastas esitatavate maksetaotluste eesmärk on võimaldada komisjonil enne rahaliste vahendite väljamaksmist kontrollida, kas asjaomased tingimused on täidetud. Kui komisjon leiab, et reformide elluviimisel tehtud edusammud ei ole olnud rahuldavad, võib ta asjaomased summad kinni pidada, kuni abisaaja riik on vastavad tingimused täitnud³⁹. Kui toetusesaaja ei ole 12 kuu jooksul (või rakendamise esimesel aastal 24 kuu jooksul) alates negatiivsest hinnangust võtnud vajalikke meetmeid, vähendab komisjon tagastamatu rahalise toetuse ja laenu summat proportsionaalselt sellele osale, mis vastab neile maksetingimustele (sealhulgas Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu jaotatav osa)⁴⁰.

³⁵ Eriaruanne 01/2022: „ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides: pingutustest hoolimata ei ole põhiprobleemid endiselt lahendatud“.

³⁶ Eriaruanne 01/2022, 1. soovitus. Tugevdada mehhanismi õigusriigi toimimist puudutavate reformide edendamiseks laienemisprotsessis.

³⁷ Eriaruanne 01/2022, punkt 32, ja eriaruanne 21/2016: ELi ühinemiseelne abi haldussuutlikkuse tugevdamiseks Lääne-Balkani riikides.

³⁸ Ettepaneku artikli 21 lõige 2.

³⁹ Ettepaneku artikli 21 lõige 4.

⁴⁰ Ettepaneku artikli 21 lõige 5.

35 Kiidame heaks asjaolu, et komisjon on suurendanud rahastu kaudu raha eraldamisel tingimuslikkuse kasutamist. See uus lähenemisviis vastab meie varasemale soovitusesele, et komisjon tugevdaks laienemisprotsessis reformide edendamise mehhanismi⁴¹. Ettepaneku kohaselt võib komisjon juhul, kui riik ei täida maksetingimusi, osa või kõik rahalised vahendid teiste toetust saavate riikide vahel ümber jaotada⁴². See annab Lääne-Balkani riikidele veelgi tugevama stiimuli reformide läbiviimiseks. Tingimuste „rahuldava täitmise“ tegelik tähendus artikli 21 lõikes 2 ei ole siiski selge. Samuti on ebaselge „rahaliste vahendite täieliku või osalise eraldamise“ käivitamise kriteerium⁴³. Seega **peaks komisjon kaaluma** asjakohaste suuniste väljatöötamist, et hinnata reformikavades seatud maksetingimuste rahuldavat täitmist. Suunistes tuleks käsitleda ka seda, mida tähendab varem täidetud tingimuste võimalik tagasipööramine.

36 Lisaks võib komisjon vähendada väljamakstavat toetust juhul, kui on tuvastatud eeskirjade eiramise, pettuse, korruptsiooni ja huvide konfliktiga seotud tõsisemaid probleeme, mida toetust saav riik ei ole kõrvaldanud⁴⁴. Komisjon võib selles otsuses tugineda ka OLAFi esitatud teabele. Euroopa Kontrollikoja aruandeid selles kontekstis siiski ei mainita. Seetõttu **peaksid komisjon ja seadusandjad kaaluma** Euroopa Kontrollikoja aruannete selgesõnalist mainimist artikli 21 lõike 7 lõpus.

Eelmaksed

37 Pärast reformikavade esitamist võivad Lääne-Balkani riigid taotleda eelmakset⁴⁵. Artiklis 20 sätestatud tingimustel võivad nad saada eelmakseid kuni 7% ulatuses neile rahastu raames kättesaadavaks tehtud kogutoetusest. See võib tähendada kuni 390 miljoni euro suuruses summas eelmakseid.

Laen väga soodsatel tingimustel

38 Kavandatud rahastu kaudu eraldatakse Lääne-Balkani riikidele laenuksena 4 miljardit eurot. Komisjon rahastab laene, laenates kapitaliturgudelt või

⁴¹ [Eriaruanne 01/2022](#), 3. soovitus: tugevdada ühinemiseelse abi instrumendi (IPA III) raames tingimuslikkuse kasutamist.

⁴² Ettepaneku artikli 21 lõige 8 ning põhjendused 19 ja 39.

⁴³ Ettepaneku artikli 12 lõige 1.

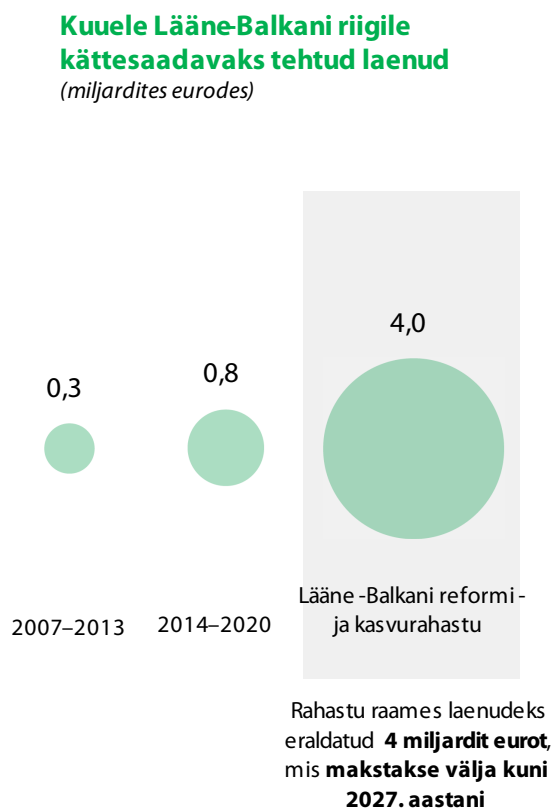
⁴⁴ Ettepaneku artikli 21 lõige 7.

⁴⁵ Ettepaneku artikkel 20.

finantseerimisasutustelt vajalikke vahendeid, kasutades samal ajal ELi 2022. aastal üldise laenumetodina kehtestatud *hajutatud rahastamise strateegiat*⁴⁶. Laene antaks väga soodsatel tingimustel, kusjuures põhisumma tagasimaksmine algab alles 2034. aastal ja tagasimaksetähtaeg on kuni 40 aastat⁴⁷. See tähendab, et nende tähtaeg oleks isegi pikem kui Ukrainale 2023. aastal antud 35-aastaste laenude puhul⁴⁸.

39 Oluline on märkida, et rahastu raames kavandatud laenude maht oleks oluliselt suurem kui eelmiste mitmeaastaste finantsraamistike alusel Lääne-Balkani riikidele laenatud summad. *Joonisel 2* võrreldakse varasemaid ja praegu kavandatud laene.

Joonis 2. Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu raames pakutud makromajanduslik finantsabi ja laenud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes komisjoni talituste töödokumendile [SWD\(2023\) 244](#), mis on lisatud komisjoni aruandele kolmandatele riikidele 2022. aastal antud makromajandusliku finantsabi rakendamise kohta (1. lisa), ning [ettepanekule luua Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu](#).

⁴⁶ Vt ka meie [arvamus 07/2022](#) hajutatud rahastamise strateegia kohta.

⁴⁷ Ettepaneku põhjendus 36 ja artikkel 17.

⁴⁸ [Määruse \(EL\) 2022/2463](#), millega luuakse rahastamisvahend Ukraina toetamiseks 2023. aastal (makromajanduslik finantsabi+), põhjendus 27, 14.12.2022.

40 Nagu on nõutud finantsmääruse artikli 211 lõikes 1, tagataks kavandatud laenuid eraldisega, mis makstakse ELi ühisesse eraldisfondi. Ettepaneku artikli 18 lõikes 1 on sätestatud, et eraldiste määr on 9% laenusummast. See vastab [naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi loomise määruse](#) artikli 31 lõikes 5 makromajandusliku finantsabi jaoks sätestatud standardsele eraldiste määrale ja varem kolmandatele riikidele antud laenude puhul kasutatud määrale. Eraldised tehakse rahastu toetusosast kogusummas 360 miljonit eurot (vt [joonis 1](#)). Samuti võimaldab ettepaneku artikli 18 lõige 1 komisjonil laenude väljamaksmisel eraldisi aja jooksul järk-järgult suurendada.

41 Oma varasemates arvamustes kritiseerisime komisjoni selle eest, et ta ei ole loonud eraldist Ukrainale antavate laenude jaoks, ning rõhutasime riske, mis kaasnevad laenude tagamisega otse ELi eelarvest⁴⁹. Seepärast kiidame heaks komisjoni otsuse teha ettepanek tavapärase lähenemisviisi kasutamiseks, mille kohaselt luuakse Lääne-Balkani riikidele antud laenude toetamiseks 9% suurune eraldis.

42 Artikli 18 lõikes 2 nõutakse, et komisjon vaataks eraldiste määra läbi „vähemalt iga kolme aasta järel“. Selleks on komisjonil õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte (vt punkt [54](#)). Eraldiste määra läbivaatamise sagedus on kooskõlas finantsmääruse artikli 211 lõikes 1 sätestatud nõuetega. Kuna aga rahastu peaks toimima kuni 2028. aasta lõpuni, hindab komisjon tegelikult eraldiste määra uuesti üks kord rahastu kasutusaja jooksul.

Lääne-Balkani investeerimisraamistik

43 Vähemalt pool rahastu vahenditest, st vähemalt 3 miljardit eurot, tehakse kättesaadavaks Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu. See raamistik on kehtinud alates 2009. aastast ning see on „Euroopa Komisjoni, finantsorganisatsioonide, ELi liikmesriikide ja Norra ühine finantsplatvorm, mille eesmärk on tõhustada koostööd avaliku ja erasektori investeeringute valdkonnas piirkonna sotsiaal-majanduslikuks arenguks ning aidata kaasa Lääne-Balkani riikide Euroopa integratsioonile“⁵⁰. Toetust saavad riigid osalevad selles platvormis

⁴⁹ [Arvamus 07/2022](#) mitmekesise rahastamise strateegia kohta, eelkõige punktid 15–17, ning [arvamus 03/2023](#) Ukraina rahastu kohta, punktid 38–45 ja 76.

⁵⁰ Pressiteade – Euroopa Komisjon kuulutab välja täiendava 680 miljoni euro suuruse investeerimispaketi Lääne-Balkani riikidele majandus- ja investeerimiskava raames, 13.12.2023.

vaatlejatena. Lääne-Balkani investeerimisraamistiku sekretariaati haldab Euroopa Komisjon ja praegu osalevad selles järgmised rahvusvahelised finantsasutused:

- 1) Euroopa Nõukogu Arengupank;
- 2) Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD);
- 3) Euroopa Investeerimispank ja Euroopa Investeerimisfond;
- 4) Maailmapanga Grupp, sealhulgas Rahvusvaheline Finantskorporatsioon;
- 5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Saksamaa arengupank);
- 6) *Agence Française de Développement* (Prantsuse arenguagentuur).

44 Kooskõlas ettepaneku artikli 6 lõikega 5 hõlmaks Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu suunatud rahastamine kõiki rahastu raames kättesaadavaid toetusi (ligikaudu 1,6 miljardit eurot) ja laene (vähemalt 1,4 miljardit eurot) (vt [joonis 1](#)). Artikli 19 lõikes 1 on täpsustatud, et see rahastamine toetaks taristuinvesteeringuid. Kavandatud 3 miljardi euro suuruse rahastamise perspektiivi silmas pidades on oluline märkida, et komisjon eraldas aastatel 2009–2023 Lääne-Balkani investeerimisrahastule ligikaudu 2,94 miljardit eurot IPA toetusi taristuinvesteeringuteks (millest 1,59 miljardit eurot aastatel 2021–2023 IPA III raames).

45 Oluline on märkida, et Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu eraldatakse rahalisi vahendeid järk-järgult vastavalt riikide edusammudele reformikavades sätestatud reformide elluviimisel⁵¹. Iga kuue kuu järel teeb komisjon koos otsustega rahaliste vahendite eraldamise kohta (nagu on sätestatud ettepaneku artikli 21 lõikes 3) ka otsuse selle kohta, milline osa maksetest tehakse läbi Lääne-Balkani investeerimisraamistiku ja milline Lääne-Balkani riikide eelarvete kaudu.

IV peatükk. Liidu finantshuvide kaitse

Kontrollikoja auditeerimisõigused

46 Ettepanekus rõhutatakse vajadust veelgi tugevdada auditi- ja kontrollisüsteemi Lääne-Balkani riikides. Samuti tunnustatakse selles selgesõnaliselt Euroopa Kontrollikoja auditeerimisõigusi (mis tulenevad ELi toimimise lepingu artiklitest 285

⁵¹ Ettepaneku artikli 19 lõiked 5, 6 ja 7.

ja 287), mis on seotud rahastu raames kasutatud vahenditega. Eelkõige on ettepaneku artikli 9 lõikes 4 sätestatud, et rahastuleping ja laenulepingud ning liidu vahendeid saava isiku või üksustega sõlmitud lepingud „tagavad määruse (EL, Euratom) 2018/1046 artiklis 129 sätestatud kohustuste täitmise“. Ettepaneku teatavaid sätteid tuleks siiski täiendavalt selgitada.

Juurdepääs dokumentidele rahastulepingu alusel

47 Esiteks kehtestatakse artikliga 9 kohustus kaitsta ELi finantshuve iga toetust saava riigiga sõlmitava rahastulepingu kaudu. Eelkõige sätestatakse rahastulepingus üksikasjalikud sätted, mis on seotud „toetusesaaja võetava kohustusega minna üle tõhusamate ja tulemuslikumate kontrollisüsteemide kasutamisele [---]“⁵² ning „rahastu juhtimise, kontrolli, seire, järelevalve, hindamise, aruandluse ja auditeerimisega seotud tegevusega, samuti süsteemi läbivaatamiste, uurimiste, pettustevastaste meetmete ja koostööga“⁵³. Nagu on selgitatud punktis **28**, oleks artikli 9 lõike 5 punkt g, mis käsitleb juurdepääsu andmetele ja dokumentidele, selgem, kui koos komisjoni ja OLAFiga mainitaks ka Euroopa Kontrollikoda. Seetõttu **peaksid komisjon ja seadusandjad** Euroopa Kontrollikoja auditeerimisõiguste vääritlemist vältimiseks kaaluma artikli 9 lõike 5 punktis g selgesõnaliselt Euroopa Kontrollikoja nimetamist.

Juurdepääs Lääne-Balkani investeerimisraamistiku dokumentidele

48 Nagu eespool märgitud, eraldatakse vähemalt pool rahastu vahenditest (sealhulgas kõik toetused) Lääne-Balkani investeerimisrahastu raames loodud ning EBRD ja EIP hallatava ühisfondi kaudu. Neid summasid rakendatakse *eelarve kaudse täitmise* raames koostöös rahvusvaheliste finantseerimisasutustega, nagu on sätestatud finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punktis c. Ühisfondi üldtingimused annavad Euroopa Kontrollikojale sõnaselgelt auditeerimisõigused, sealhulgas juurdepääsu dokumentidele ja õiguse teha vajaduse korral kohapealseid kontrollkäike⁵⁴. Tuleb siiski märkida, et varem takistas üks kuuest Lääne-Balkani investeerimisraamistikus osalevast finantseerimisasutusest, Maailmapanga Grupp, juurdepääsu dokumentidele, mida Euroopa Kontrollikoda vajab oma audititöö nõuetekohaseks läbiviimiseks⁵⁵.

⁵² Ettepaneku artikli 9 lõige 5 punkt a.

⁵³ Ettepaneku artikli 9 lõige 5 punkt c.

⁵⁴ Euroopa Lääne-Balkani ühisfondi üldtingimused, viimati muudetud 6. septembril 2023, punkt 5.11. Commission Scrutiny, lk 35.

⁵⁵ [Kontrollikoja 2018. aasta aastaaruanne](#) 8.10.2019, 6. selgitus, lk 285.

Laenulepingutega seotud auditeerimisõigused

49 Ettepaneku artikli 22 lõike 2 punktis d on sätestatud, et rahastulepingus tuleb sätestada toetust saavate riikide kohustus „anda komisjonile, OLAFile, Euroopa Kontrollikoja ja vajaduse korral Euroopa Prokuratuurile sõnaselge volitus kasutada oma õigusi“. Erinevalt ettepaneku artikli 9 lõikest 4, millega kehtestatakse kohustus kaitsta ELi finantshuve, ei ole artikli 22 lõikes 2 laenulepinguid siiski sõnaselgelt nimetatud. Selguse ja järjepidevuse huvides ning selleks, et vältida Euroopa Kontrollikoja auditeerimisõiguste väärnimõistmist, **peaksid komisjon ja seadusandjad kaaluma** artikli 22 lõikes 2 koos rahastulepinguga ka laenulepingutele viitamist.

Riiklikud sisekontrollisüsteemid ja riiklikud auditeerimisasutused

50 Otse riigieelarvesse makstavate laenude puhul tugineks komisjon Lääne-Balkani riikide olemasolevatele sisekontrollisüsteemidele⁵⁶. See lähenemisviis on kooskõlas IPA III määrusega, mille kohaselt rakendatakse osa ELi vahenditest *kaudse eelarve täitmise* raames (v.a Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo) institutsioonilise ülesehitusega, mis on määratletud riikidega sõlmitud finantsraampartnerluse lepingutes⁵⁷. Kavandatava määrusega antakse liikmesriikide üksustele korraldus pidada „korrapärast dialoogi Euroopa Kontrollikoja, OLAFi ja vajaduse korral Euroopa Prokuratuuriga“⁵⁸.

51 Nõustume komisjoni otsusega kasutada väljakujunenud institutsioonilist struktuuri. Viimastes, 2023. aasta novembri laienemisaruannetes juhiti siiski tähelepanu sellele, et Lääne-Balkani riikide valmisolek finantsjuhtimise valdkonnas varieerus „mõningasest valmidusest“ kuni „mööduka valmiduseni“ (vt *lisa V*). Samuti on ebaselge, millistele üksustele viitab täpselt mõiste „*riiklikud auditeerimisasutused*“ artiklis 23. Komisjon teatas meile, et säte puudutab riigieelarvete auditeerimise eest vastutavat riigikontrolli. See säte ei puuduta IPA auditeerimisasutusi, mis on loodud IPA vahendite kaudseks haldamiseks.

52 Oluline on asjaolu, et rahastu eesmärk on tugevdada Lääne-Balkani riikide auditi- ja kontrollisüsteeme. Artikli 23 lõikes 1 on sätestatud, et „reformikavad seavad esimestel rakendusaastatel prioriteediks läbirääkimiste 32. peatükiga seotud reformid, eelkõige seoses riigi rahanduse juhtimise ja sisekontrolliga [---]“ ning muud meetmed

⁵⁶ Ettepaneku artikli 23 lõige 1.

⁵⁷ Vt näiteks Euroopa Komisjoni ja Albaania Vabariigi vaheline finantsraampartnerluse leping, eelkõige artiklid 10, 11 ja 50.

⁵⁸ Ettepaneku artikli 23 lõige 3.

nagu võitlus pettuse, korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevusega. Ettepanek oleks siiski veelgi selgem, kui need prioriteedid oleksid selgelt sätestatud ka reformikava sisu käsitlevas artiklis 13 (vt punktid **30–36**). **Seepärast peaksid komisjon ja seadusandjad kaaluma** nendele prioriteetidele viitamist ettepaneku artikli 13 lõikes 1.

V peatükk. Järelevalve, aruandlus ja hindamine

53 Ettepaneku artikli 24 kohaselt peab komisjon jälgima rahastu rakendamist ja koostama aastaaruandeid tehtud edusammude kohta. Ettepanekus täpsustatakse ka, et rahastu järelevalveks kasutatavad näitajad peavad olema „võimalikult sidusad ka peamiste ühiste näitajatega, mis sisalduvad ühinemiseelse abi instrumendi (IPA III) tulemuste raamistikus, EFSD+ tulemuste mõõtmise raamistikus ja Lääne-Balkani investeerimisraamistikus“⁵⁹. Nõustume selle lähenemisviisiga, kuna **IPA III määruses** määratletud näitajatega sidusate näitajate kasutamise eeliseks on rahastu vastavusse viimine muu ühinemiseelse abiga. Samuti võimaldaks see tulemuste koondamist ja hõlbustaks rahastu eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude jälgimist. Lisaks nõutakse ettepaneku artiklis 25, et komisjon viiks aastatel 2028–2031 läbi rahastu järelhindamise.

VI peatükk. Lõppsätted

54 Artikliga 26 antakse komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta laenude eraldiste määra, nagu on ette nähtud ettepaneku artikli 18 lõikes 3. Nagu on märgitud punktis **42**, hindab komisjon eraldiste suurust uuesti üks kord rahastu kasutusaja jooksul.

Finantsselgitus

55 Finantsselgituses nähakse ette rahastu haldus- ja inimressursside suurendamine. See näitab, et ajavahemikul 2024–2027 oleksid halduskulud kokku ligikaudu 34 miljonit eurot⁶⁰. Sellest summast 4 020 000 eurot kajastatakse mitmeaastase finantsraamistiku rubriigis 7 „Euroopa avalik haldus“.

56 Komisjoni personalivajaduseks on hinnanguliselt 24 täistööaja ekvivalenti. See hõlmaks kuut ametnikku ja ajutist töötajat ning 18 ametikohta peamiselt lepingulistele

⁵⁹ Ettepaneku artikli 13 lõige 2.

⁶⁰ Finantsselgitus, lk 48.

töötajatele. 24 töötajast üheksa töökoht saab olema Lääne-Balkani riikides asuvates ELi delegatsioonides.

Lõppmärkused

57 Üks ELiga ühinemise tingimus on toimiv turumajandus. Lääne-Balkani riikide ja ELi vahelist majanduslikku lähenemist on siiski juba aastaid peetud ebapiisavaks. Komisjon tegi ettepaneku luua Lääne-Balkani riikide reformi- ja kasvurahastu, et hoogustada nende majanduskasvu ja lähenemist ELi liikmesriikide keskmisele sissetulekutasemele. Kavandatud rahastust antaks toetust kuni 6 miljardit eurot, millest 2 miljardit eurot antakse tagastamatu toetusena ja 4 miljardit eurot laenudena. Need summad kujutavad endast Lääne-Balkani riikidele 2021.–2027. aasta rahastamisperioodiks kavandatud rahastamise olulist suurenemist (hinnanguliselt üle 40%). Võttes aga arvesse asjaolu, et mitmed kavandatud rahastu eesmärgid on sarnased IPA III eesmärkidega, on oluline, et komisjon pööraks erilist tähelepanu abi koordineerimisele. Ettepanekuga nähakse ette laenude toetamine 9%-lise eraldisega. See on kolmandatele riikidele antavate laenude standardne eraldiste määr, et kaitsta ELi eelarvet võimaliku kahju eest.

58 Ettepanekuga kehtestatakse rahastust toetuse andmise suhtes rangemad tingimused, sidudes maksed reformikavades seatud tingimuste täitmisega. Ettepaneku kohaselt tuleb mitmed aspektid siiski määratleda osana järgnevatest lepingutest, mis sõlmitakse alles pärast rahastu loomist käsitleva määruse jõustumist. Eelkõige tuleb reformikavades, mille Lääne-Balkani riikide valitsused esitavad komisjoniga konsulteerides, määratleda selged tingimused toetuse väljamaksmiseks.

59 Komisjon tugineks Lääne-Balkani riikidega tehtava koostöö raamistikule. Vähemalt pool rahastu vahenditest (sealhulgas kõik toetused) eraldataks Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu, mis on 2009. aastal loodud investeerimisplatvorm. Liikmesriikide eelarvete kaudu antavate laenude puhul tugineks komisjon ELi finantshuvide kaitsmisel peamiselt toetust saavate riikide sisekontrollisüsteemidele. Mõne riigi ametiasutuste haldussuutlikkus on siiski väike. Seetõttu on oluline, et rakendamise esimestel aastatel seatakse rahastu puhul prioriteediks reformid finantskontrolli valdkonnas.

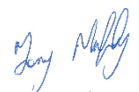
60 Kõnealuse seadusandliku ettepaneku analüüsi põhjal soovitame **komisjonil ja seadusandjatel kaaluda järgnevat:**

- selgitada vahendite kinnipidamise menetlust, kui toetust saav riik ei täida mõnda rahastamise eeltingimust (vt punkt [19](#));
- võimaldada komisjonil nõuda, et Lääne-Balkani riikide valitsused reformikavad läbi vaataks ja/või neid muudaks (vt punkt [31](#));

- töötada välja asjakohased suunised, et hinnata reformikavades seatud maksetingimuste rahuldavat täitmist (punkt 35);
- mainida kontrollikoja aruandeid selgesõnaliselt nende dokumentide hulgas, mis võiksid olla aluseks komisjoni otsusele toetust vähendada (vt punkt 36);
- täpsustada kontrollikoja õigust pääseda juurde rahastu lepingu kohastele andmetele ja dokumentidele, et viia need õigused kooskõlla komisjoni ja OLAFi puhul kehtivate õigustega (vt punkt 47);
- mainida artiklis 22 (ELi finantshuvide kaitse) selgesõnaliselt laenulepinguid (vt punkt 49);
- mainida ettepaneku artiklis 13 (millega reguleeritakse reformikavade sisu) finantskontrolli valdkonna prioriteetseid reforme (vt punkt 52).

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, võttis käesoleva arvamuse vastu 30. jaanuari 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Käesolevas arvamuses arvesse võetud kontrollikoja varasemad aruanded ja arvamused

Eriaruanded ühinemiseks valmistuvate riikide ja ELi laienemisprotsessi kohta

Eriaruanne 01/2022	ELi toetus õigusriigi toimimisele Lääne-Balkani riikides: pingutustest hoolimata ei ole põhiprobleemid endiselt lahendatud
Eriaruanne 27/2018	Türgi pagulasrahastu: kasulik abi, kuid vajab kulutõhususe suurendamiseks täiustamist
Eriaruanne 07/2018	ELi ühinemiseelne abi Türgile: siiani on sellega saavutatud vaid piiratud määral tulemusi
Eriaruanne 21/2016	ELi ühinemiseelne abi haldussuutlikkuse tugevdamiseks Lääne-Balkani riikides: metaaudit
Eriaruanne 20/2016	Haldussuutlikkuse suurendamine Montenegros: edusamme on tehtud, kuid paljudes põhivaldkondades vajatakse paremaid tulemusi
Eriaruanne 11/2016	Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi haldussuutlikkuse parandamine: piiratud edusammud keerulistes tingimustes
Eriaruanne 19/2014	ELi ühinemiseelne abi Serbiale
Eriaruanne 18/2012	Euroopa Liidu poolt Kosovole õigusriigi valdkonnas antud abi
Eriaruanne 14/2011	Kas ELi toetus on suurendanud Horvaatia suutlikkust ühinemisejärgse rahastamise haldamiseks?

Kontrollikoja väljaanded kolmandatele riikidele antud laenude kohta

Arvamus 03/2023	Arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Ukraina rahastu [2023/0200 (COD)]
2022. aasta aastaaruanne	Aastaruanded eelarveaasta 2022 kohta
Eriaruanne 05/2023	Ülevaade ELi finantsmaastikust: keeruline moodustis, mis vajab lihtsustamist ja paremat aruandekohustust
Arvamus 07/2022	Arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) 2018/1046 seoses mitmekesise rahastamisstrateegia kehtestamisega üldise laenumetodina [2022/0370(COD)]

II lisa. Ettepaneku ja IPA III määruse eesmärkide võrdlus

Ettepaneku eesmärgid	IPA III määruse eesmärgid
<p><u>I. Üldeesmärgid (vastavalt ettepaneku artikli 3 lõikele 1)</u></p>	<p><u>II. IPA III üldeesmärk (vastavalt IPA määruse artikli 3 lõikele 1)</u></p>
<p>Rahastu üldeesmärgid on:</p> <p>a) kiirendada piirkondlikku majandusintegratsiooni ja järkjärgulist integreerumist liidu ühtse turuga;</p> <p>b) kiirendada toetusesaajate majanduse sotsiaal-majanduslikku lähenemist liidule;</p> <p>c) kiirendada vastavusse viimist liidu väärtuste, õigusaktide, eeskirjade, standardite, poliitika ja tavade, et saada liidu liikmeks.</p>	<p>IPA III üldeesmärk on toetada I lisa loetletud abisaajaid selliste poliitiliste, institutsiooniliste, õigus-, haldus-, sotsiaal- ja majandusreformide vastuvõtmisel ja rakendamisel mida neilt nõutakse liidu väärtustega kooskõla saavutamiseks ning oma õigusnormide järk-järgult vastavusse viimiseks liidu normide, standardite, poliitika ja tavade (aquis), pidades silmas tulevast liidu liikmesust, aidates seeläbi kaasa vastastikusele stabiilsusele, julgeolekule, rahule ja heaolule.</p>
<p><u>II. Alaeesmärgid (ettepaneku artikli 3 lõige 2)</u></p>	<p><u>II. Erieesmärgid (IPA määruse artikli 3 lõige 2)</u></p>
<p>a) kiirendada toetusesaajate üleminekut kestlikule ja kaasavale majandusele, mis on võimeline taluma liidu ühtse turu konkurentsivõimet, ning stabiilsele investeerimiskeskonnale;</p>	<p>a) tugevdada õigusriiki, demokraatiat ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist, muu hulgas sõltumatu kohtusüsteemi, tugevdatud julgeoleku ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse, rahvusvahelise õiguse järgimise, meediavabaduse ja akadeemilise vabaduse ning kodanikuühiskonna tegutsemist soodustava keskkonna edendamise kaudu; soodustada mittediskrimineerimist ja sallivust; tagada vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine ja soolise võrdõiguslikkuse edendamine ning parandada rände haldamist, sealhulgas piirihaldust, ning võidelda ebaseadusliku rände vastu ja tegeleda sundrände probleemiga;</p>
<p>b) edendada piirkondlikku majandusintegratsiooni, eelkõige edusammude kaudu ühise piirkondliku turu loomisel;</p>	<p>b) tugevdada avaliku halduse tulemuslikkust ning toetada läbipaistvust, struktuurireforme ja head valitsemistava kõikidel tasanditel, sealhulgas riigihangete ja riigiabi valdkonnas;</p>
<p>c) edendada toetusesaajate majandusintegratsiooni liidu ühtse turuga;</p>	<p>c) kujundada I lisa loetletud abisaajate norme, standardeid, poliitikat ja tavasid kooskõlas liidu omadega ning tugevdada piirkondlikku koostööd, leppimist ja heanaaberlikke suhteid, samuti inimestevahelisi kontakte ja strateegilist kommunikatsiooni;</p>
<p>d) toetada piirkondlikku majandusintegratsiooni ja tõhustatud integratsiooni ELi ühtse turuga parema ühenduvuse kaudu piirkonnas kooskõlas üleeuroopaliste võrkudega;</p>	<p>d) tugevdada majanduslikku ja sotsiaalset arengut ja ühtekuuluvust, pöörates erilist tähelepanu noortele, sealhulgas kvaliteetse haridus- ja tööhõivepoliitika kaudu ja toetades investeringuid ja erasektori arengut, eelkõige väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEd), ning põllumajandust ja maaelu arengut;</p>

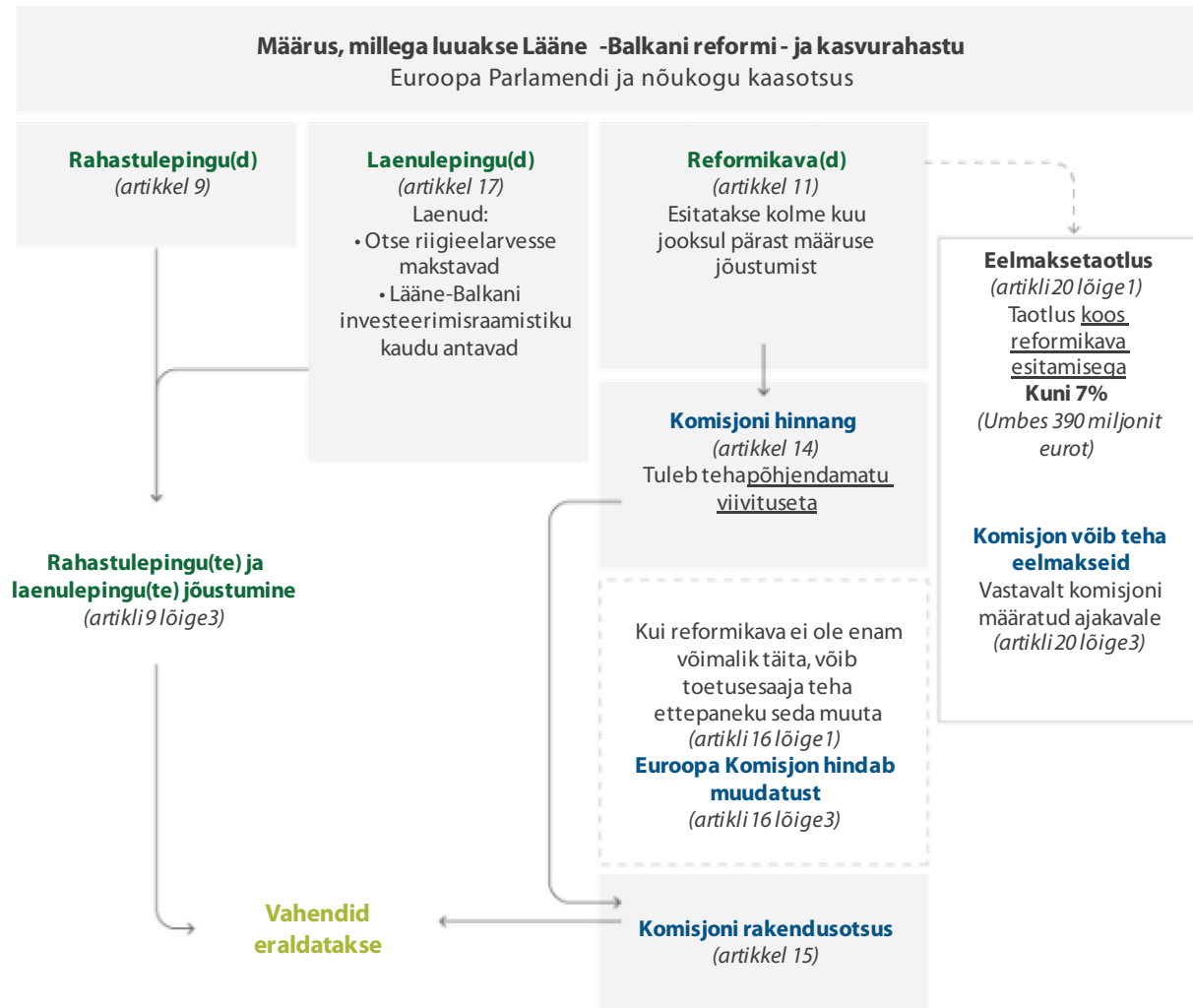
Ettepaneku eesmärgid
e) kiirendada rohepöoret kooskõlas 2020. aastal vastuvõetud Lääne-Balkani rohelise tegevuskavaga ja hõlmates kõiki majandussektoreid, eelkõige energeetikat, sealhulgas üleminekut vähese CO ₂ heitega kliimanetraalsele, kliimamuutustele vastupanuvõimelisele ja ringmajandusele
f) edendada digiüleminekut kui kestliku arengu ja kaasava majanduskasvu eeldust;
g) edendada innovatsiooni, eelkõige VKEde jaoks ning et toetada rohe- ja digipöoret;(g) edendada innovatsiooni, eelkõige VKEde jaoks, ning toetada rohe- ja digipöoret;
h) edendada kvaliteetset haridust, koolitust, ümber- ja täiendusõpet ning tööhõivepoliitikat;
i) tugevdada veelgi laienemisprotsessi põhialuseid, sealhulgas õigusriigi põhimõtet, demokraatiat, inimõiguste ja põhivabaduste austamist, edendades sõltumatut kohtusüsteemi, kindlustades julgeolekut ning võideldes pettuste, korruptsiooni, organiseeritud kuritegevuse, rahapesu ja terrorismi rahastamise, maksudest kõrvalehoidmise ja maksupettuste vastu; tagada rahvusvahelise õiguse järgimine; suurendada meediavabadust ja akadeemilist vabadust ning luua kodanikuühiskonnale soodne keskkond; edendada sotsiaaldialoogi; edendada soolist võrdõiguslikkust, mittediskrimineerimist ja sallivust, et tagada ja võimendada vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamist;
j) suurendada avaliku halduse tulemuslikkust ning toetada läbipaistvust, struktuurireforme ja head valitsemistava kõikidel tasanditel, sealhulgas riigi rahanduse juhtimisel ning riigihangete ja riigiabi kontrolli valdkonnas; toetada algatusi ja organeid, mis on seotud rahvusvahelise õigusemõistmise toetamise ja täitmise tagamisega Lääne-Balkani toetusesaajates.

Märkus: vastavad värvid näitavad sarnaseid eesmärke.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda IPA III määruse ning ettepaneku põhjal.

IPA III määruse eesmärgid
e) tugevdada keskkonnakaitset, suurendada vastupanuvõimet kliimamuutustele, kiirendada üleminekut vähese CO ₂ heitega majandusele, edendada digitaalrajandust ja -ühiskonda ning tugevdada kestlikku ühenduvust selle kõigis mõõtmes;
f) toetada territoriaalset ühtekuuluvust ja piiriülest koostööd üle mere- ja maismaapiiride, sealhulgas riikide- ja piirkondadevahelist koostööd;

III lisa. Lepingud, mis sõlmitakse pärast Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu määruse jõustumist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes seadusandlikule ettepanekule Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu loomise kohta.

IV lisa. Erandid finantsmäärusest ning naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi loomist käsitlevast määrusest

Erandid määrusest (EL, Euratom) 2018/1046 (finantsmäärus)

Ettepanek: määrus, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu		Finantsmäärus Artikli pealkiri
Artikkel, kus kasutatakse erandit	Erandi eesmärk	
Artikli 10 lõige 1	Rahastu kasutamata kulukohustuste assigneeringud ja maksete assigneeringud kantakse automaatselt üle järgmisse aastasse ning neid võib kulukohustustega siduda ja kasutada kuni järgmise eelarveaasta 31. detsembrini. Üle kantud summat kasutatakse järgmisel eelarveaastal esimesena.	Artikli 12 lõige 4 Assigneeringute tühistamine ja järgmisel eelarveaastasse ülekandmine
Artikli 10 lõige 3	Assigneeringute uuesti kättesaadavaks tegemise kohta tehakse rahastuga seotud meetme täieliku või osalise rakendamata jätmise tõttu vabastatud kulukohustuste summale vastavad kulukohustuste assigneeringud uuesti kättesaadavaks selle eelarveaasta jaoks, kust need pärinevad.	Artikkel 15 Vabastatud kulukohustustele vastatavate assigneeringute uuesti kättesaadavaks tegemine
Artikli 17 lõige 2 Põhjendus 36	Laenu väljamakseid võib teha Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu toetusesaaja nimel. Tagasinõutud summad kantakse üle toetusesaajale.	Artikli 220 lõige 4 Finantsabi – eeskirjad ja rakendamine
Artikli 17 lõige 3	Laenuleping sisaldab eelmaksete summat ja eelmaksete tasaarvestamise eeskirju.	Artikli 220 lõige 5 Finantsabi – eeskirjad ja rakendamine
Artikli 18 lõige 1	Eraldistega seotud eelarvelised kulukohustused võetakse 31. detsembriks 2027. Eraldised makstakse välja järk-järgult ja need moodustatakse täielikult hiljemalt siis, kui laenu on täielikult välja makstud.	Artikli 211 lõike 2 teise lõigu viimane lause Finantskohustuste tarbeks moodustatud eraldised

Ettepanek: määrus, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu		Finantsmäärus Artikli pealkiri
Artikkel, kus kasutatakse erandit	Erandi eesmärk	
Artikli 21 lõige 9 Põhjendus 42	Rahastust finantsabina makstava ja otse toetusesaaja riigieelarvesse suunatava osa puhul algab maksetähtaeg kuupäevast, mil teatatakse käesoleva artikli lõike 4 kohasest otsusest, millega kiidetakse heaks toetusesaajale väljamakse tegemine.	Artikli 116 lõige 2 Maksete tähtajad
Artikli 21 lõige 10 Põhjendus 42	Finantsabina tehtud maksete puhul, mis suunatakse käesoleva artikli ja käesoleva määruse artikli 22 kohaselt otse toetusesaajate riigieelarvesse, tuleb välistada komisjonilt toetusesaajale viivise maksmine.	Artikli 116 lõige 5 Maksete tähtajad

Erandid määrusest (EL) 2021/947, millega luuakse naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Gloaalne Euroopa“ (NDICI)

Ettepanek: määrus, millega luuakse Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu		NDICI määrus Artikli pealkiri
Artikkel, kus kasutatakse erandit	Erandi eesmärk	
Artikli 6 lõige 3 Põhjendus 19	Laenudena antav toetus ei moodusta osa välistegevuse tagatise summast määruse (EL) 2021/947 artikli 31 lõike 4 tähenduses.	Artikli 31 lõike 3 teine lause ja lõige 4 EFSD+, välistegevuse tagatis, eelarvelised tagatised ja finantsabi kolmandatele riikidele – Kohaldamisala ja rahastamine

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes seadusandlikule ettepanekule Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu loomise kohta.

V lisa. Ülevaade Lääne-Balkani riikide valmisolekust finantskontrolli valdkonnas

2023. aasta laienemisaruanne	32. peatükk. Finantskontroll
Albaania SWD(2023) 690	„Albaanial on mõõdukas valmidus finantskontrolli valdkonnas. Aruandeperioodil tehti teatavaid edusamme sisekontrolli ja siseauditi õigusraamistiku ajakohastamisel.“ (lk 72)
Bosnia ja Hertsegoviina SWD(2023) 691.	„Bosnia ja Hertsegoviinal on selles valdkonnas mõningane valmidus . Teatavaid edusamme on tehtud eelkõige avaliku sektori sisefinantskontrolli strateegiate rakendamisel riigi tasandil ja mõlemas üksuses, konsolideeritud aruannete koostamisel, parandades samal ajal veebipõhise aruandluse suutlikkust, ning avaliku sektori sisefinantskontrolli eest vastutavate ametnike paremal koolitamisel.“ (lk 77)
Kosovo SWD(2023) 692.	„Selles valdkonnas on mõningane valmidus . Kosovo tegi aruandeperioodil piiratud edusamme , võttes vastu uue riigi rahanduse juhtimise strateegia (2022–2026) ja selle tegevuskava.“ (lk 75)
Põhja-Makedoonia SWD(2023) 693.	„Riigil on mõõdukas valmidus finantskontrolli valdkonnas. Mõned edusammud hõlmasid pettusevastase koordineerimistalituste võrgustiku loomist, eelarveseaduse ja kontrolliseaduse vastuvõtmist ning parlamendi ja riigikontrolli vahelise vastastikuse mõistmise memorandumi allkirjastamist, et tugevdada konkreetsete auditiaruannete järelmeetmeid.“ (lk 71)
Montenegro SWD(2023) 694.	„Montenegrol on finantskontrolli valdkonnas mõõdukas valmidus . Eelmise aasta soovitude rakendamisel tehti üldiselt vähe edusamme . 2022. aasta detsembris võeti vastu uus riigi rahanduse juhtimise reformikava, mis tähendab, et avaliku sektori sisefinantskontrolli strateegiline raamistik on nüüdseks üldiselt paigas.“ (lk 81)
Serbia SWD(2023) 695.	„Serbial on finantskontrolli valdkonnas mõõdukas valmidus . Aruandeperioodil tehti vähesel määral edusamme , eelkõige avaliku sektori sisefinantskontrolli (PIFC) jätkuva rakendamisega.“ (lk 89)

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetnes sisu, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-1645-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/086219	QJ-AB-24-003-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1621-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/012	QJ-AB-24-003-ET-N