

Eriaruanne

Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi haldussuutlikkuse parandamine: piiratud edusammud keerulistes tingimustes



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-4897-8	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/135913	QJ-AB-16-012-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4902-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/116106	QJ-AB-16-012-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4936-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/35169	QJ-AB-16-012-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Eriaruanne**Endise Jugoslaavia
Makedoonia vabariigi
haldussuutlikkuse
parandamine: piiratud
edusammud keerulistes
tingimustes**

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

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välissuhete kuluvaldkonna eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Hans Gustaf Wessberg, keda toetasid kabinetiülem Peter Eklund, kabineti atašee Emmanuel-Douglas Hellinakis, auditijuht Torielle Perreur-Lloyd ning audiitorid Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante ja Aurelia Petliza.



Vasakult paremale: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Punkt

Lühendid

I–IX Kokkuvõte

01–13 Sissejuhatus

01–05 Tee ühinemiseni

06–10 Reformi riiklik kontekst

11–13 ELi ühinemiseelne finantsabi

14–21 Auditi ulatus ja lähenemisviis

22–66 Tähelepanekud

22–44 I osa. Ühinemiseelse finantsabi mõjususe parandamine

23–36 Ühinemiseelse finantsabi puhul ei pööratud piisavalt tähelepanu mõningatele peamiste valdkondade olulistele haldussuutlikkusealastele puudustele

37–38 Suurem osa kavandatud väljundeid saavutati, kuid sageli neid ei kasutatud

39–40 Projektide mõju oli sageli piiratud ega olnud alati jätkusuutlik

41–44 Haldussuutlikkuse parandamise protsessi takistused

45–55 II osa. Detsentraliseeritud halduse kasutamine suutlikkuse arendamise vahendina

46–49 Riik ei olnud valmis IPA vahendite (mille haldus oli detsentraliseeritud) mahuks ja keerukuseks

50–51 Komisjon on võtnud meetmeid, kuid täiendav tühistamine on tõenäoline

52–55 Detsentraliseeritud haldust oleks võinud laialdasemalt kasutada avaliku halduse suutlikkuse suurendamise vahendina

56–66 **III osa. Poliitilise dialoogi panus haldussuutlikkuse parandamisel**

57–60 Vaatamata sellele, et poliitiline dialoog oli hästi korraldatud, ei aidanud see oluliselt kaasa haldussuutlikkuse parandamisele

61–66 Muud dialoogimehhanismid käsitlesid haldussuutlikkuse parandamise vajadust, kuid nende tulemusel ei tehtud edusamme takistuste kõrvaldamiseks

67–73 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Euroopa Liidu ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi suhete seisukohast olulised kuupäevad

II lisa. Auditeeritud projektid

Komisjoni vastus

IPA: ühinemiseelse abi rahastamisvahend

ITSF: IPA koolitus- ja toetusvahend

PIFC: avaliku sektori sisefinantskontroll

PPB: riigihangete amet

ReSPA: piirkondlik avaliku halduse kool

SAC: riiklik apellatsioonikomisjon

SCPC: riiklik korrupsiooni ennetamise komisjon

SIGMA: juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm

I
Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik on olnud ELi liikmekandidaat alates 2005. aastast. Komisjon on alates 2009. aastast igal aastal teatanud, et riik vastab ühinemisprotsessi järgmisesse etappi siirdumiseks vajalikele poliitilistele kriteeriumidele. Nõukogu on nõus, et riik vastab poliitilistele kriteeriumidele, kuid ei ole veel otsustanud, millist raamistikku kasutada läbirääkimiste käivitamiseks. Novembris 2015 teatas komisjon, et on valmis lisama oma soovitusse riigiga ühinemisläbirääkimiste käivitamise. Komisjon seadis siiski tingimuseks riigi praeguse poliitilise kriisi lahendamise ning mitme esmatähtsa reformieesmärgi täitmise.

II
Perioodil 2007–2013 eraldas EL riigile ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA I) kaudu 615 miljonit eurot ühinemise ettevalmistamiseks. Riik sai ka rahalist toetust kogu Lääne-Balkanit hõlmavate mitmepoolsete programmide raames.

III
Kontrollikoda auditeeris ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA I) kaudu rahastatud projekte kolmes peamises valdkonnas: avaliku halduse reform (12% kogu eraldisest), transport (18%) ja keskkond (16%). Auditiga leiti, et kuigi komisjon oli seadnud prioriteediks suutlikkuse suurendamise, tehti auditiga hõlmatud perioodil riigi haldussuutlikkuse parandamisel vaid piiratud edusamme. Kontrollikoja auditeeritud projektid saavutasid üldiselt kavandatud väljundid, kuid sageli ei kasutatud neid täies mahus. Mõnel juhul oli projektide mõju piiratud, ka ei olnud projektid jätkusuutlikud.

IV
Kõik avaliku halduse reformi valdkonnas auditeeritud projektid hõlmasid haldussuutlikkuse parandamiseks kavandatud meetmeid, kuid sageli ei olnud projektid edukad puuduste kõrvaldamisel. Mõnele põhivaldkonnale, kus tugevad õigusaktid olid juba olemas (sisekontroll, professionaalse ja sõltumatu avaliku teenistuse arendamine) ei eraldatud auditeeritud perioodil IPA raames kuigi palju toetust ning õigusaktide rakendamisel ei tehtud piisavalt edusamme. Teistes põhivaldkondades (nagu korruptsioonivastane võitlus ja riigihanked) oli IPA projektide mõju vähene, sest puudus riigi ametiasutuste aktiivne tugi.

V
Transpordi- ja keskkonnasektorites olid vaid vähesed auditeeritud projektid suunatud suutlikkuse arendamisele, et saavutada vastavus ELi õigustikuga. Osa projektidega püüti tugevdada haldussuutlikkust läbi tegevuse käigus õppimise, kuid põhjalikum uurimine näitas, et taristutesse tehtud investeeringud ei hõlmanud tegevusi, mis oleksid selgelt kavandatud otseselt selle eesmärgi saavutamiseks.

VI

Auditeeritud projektid ei moodustanud alati osa terviklikust, ühtlustatud ja koordineeritud lähenemisviisist haldussuutlikkuse parandamiseks. Mõned projektid ei põhinenud sama valdkonna varasemal toetusel või ei järgnenud neile jätkamiseks vajalikku edasist toetust. Sageli oli toetusvajaduse tuvastamise ja projektitulemuste saavutamise vaheline aeg neli või enam aastat.

VII

Komisjon detsentraliseeris 76% ühinemiseelse abi rahastamisvahendi kaudu eraldatud toetusest riigihaldusele ning toetas asjaomaste vahendite haldusstruktuuride loomist ja käitamist. See parandas asjaomaste avaliku halduse valdkondade suutlikkust. Kontrollikoda leidis siiski, et halduse detsentraliseerimine lõi võimaluse ka ülejäänud avaliku halduse valdkondade suutlikkuse arendamiseks, millele komisjoni tegevus ei olnud aga auditeeritud perioodil suunatud.

VIII

Poliitilise dialoogi mehhanismid sobisid hästi reformi toetamiseks riigis. See, et üldine haldussuutlikkus ei paranenud auditeeritud perioodil kuigivõrd, oli suurelt jaolt põhjustatud riigi ametiasutuste ebapiisavast poliitilisest tahtest kõrvaldada teatud takistused haldussuutlikkuse parandamisel. Lisaks vähendas sel perioodil komisjoni mõjuvõimu reformi edendamisel (eelkõige tundlikes valdkondades) märgatavalt asjaolu, et puudus ühinemisläbirääkimiste loodud raamistik.

IX

Kontrollikoda esitab soovitusi haldussuutlikkuse parandamiseks.

Tee ühinemiseni

01

Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik oli esimene Lääne-Balkani riik, kes sõlmis 2001. aastal ELiga stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu. 2003. aasta Thessaloníki tippkohtumisel andis EL kõigile Lääne-Balkani riikidele¹ selge välja-vaate saavutada ELi liikmestaatus, mis eeldab Kopenhaageni kriteeriumide² ning stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi tingimuste täitmist³. 2005. aastal sai riik ametlikult ELi kandidaatriigiks.

02

Aastaks 2009 oli riik olulise osa oma õigusaktidest edukalt ELi õigusaktidega vastavusse viinud. Komisjon tunnustas edusamme ning soovitas alustada ametlikke ühinemisläbirääkimisi. Ühinemisläbirääkimisi ei saa aga alustada enne, kui kõikide ELi liikmesriikide valitsused on jõudnud kokkuleppele ja nõukogu otsuse ühehäälselt heaks kiitnud. Vaatamata nõusolekule, et riik on täitnud poliitilised kriteeriumid ühinemisläbirääkimiste alustamiseks, ei teinud nõukogu komisjoni 2009. aasta soovitusel sellist otsust.

03

Järgmise viie aasta jooksul esitas komisjon igal aastal positiivse soovitusel, kuid nõukogu ei võtnud mingeid samme. Otsuse langetamist on takistanud probleemid seoses riigi ametliku nimega⁴ ja viimasel ajal ka suhted naaberriikidega. Riigi liikumine ametlikuks liikmeks saamise suunas olnud takistatud enam kui kuue aasta jooksul. Samal ajal on mõned muud Lääne-Balkani riigid jõudnud sama kaugele või ettegi läinud⁵.

04

2013. aastal algas riigis poliitilise kriisi periood ja katkes siseriiklik poliitiline dialoog⁶. See tõi ilmsiks tõsised puudused demokraatlikus valitsemistavas. 2015. aastal toodi avalikkuse ette pealtkuulatud teabevahetus, mis annab tunnistust põhiõiguste rikkumisest, politiseeritusest ja korrupsioonist⁷. Komisjon ja mõned Euroopa Parlamendi liikmed on olnud tihedalt seotud poliitilise kokkuleppe saavutamise edendamiseks kriisi lahendamiseks.

- 1 Asjaomased riigid olid Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik ning Serbia ja Montenegro.
- 2 Euroopa Ülemkogu juunis 1993 sätestatud Kopenhaageni kriteeriumid hõlmavad:
a) poliitilisi kriteeriume;
b) majanduslikke kriteeriume;
c) suutlikkust võtta liikmesusest tulenevaid kohustusi.
- 3 Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess, ELi poliitika Lääne-Balkani riikide jaoks, loodi riikide ELi liikmeks saamise eesmärgil. Lääne-Balkani riigid osalevad progressiivses partnerluses, mille eesmärk on piirkonna stabiliseerimine ja vabakaubanduspiirkonna loomine.
- 4 Küsimusega on tegeldud ÜRO vahendustegevuse kaudu alates 1994. aastast.
- 5 Horvaatia on nüüd Euroopa Liidu liikmesriik. Montenegro, Serbia ja Albaania on saanud kandidaatriikideks ning Montenegro ja Serbia on alustanud ühinemisläbirääkimisi.
- 6 Peamine opositsioonipartei boikoteeris parlamenti.
- 7 Vt 2015. aasta eduaruande sissejuhatus (SWD(2015) 212 (lõplik), 10. november 2015).

05

Aastal 2014 teatas komisjon, et EL ei võta uusi liikmesriike vastu enne aastat 2020⁸. Laienemisprotsessi üldine aeglustumine oli põhjustatud nii ELi-sisese konsolideerimisvajadusest pärast hiljutisi laienemisi kui ka probleemidest seoses 1990. aastate vägivaldsest konfliktist toibuva piirkonna integreerimisega. Vt peamisi kuupäevi *Ilisas*.

Reformi riiklik kontekst

06

Komisjon abistab endist Jugoslaavia Makedoonia vabariiki reformide läbiviimisel ning ELi liikmeks saamiseks ettevalmistamisel. Reformiprotsess hõlmab ELi õigusaktidega vastavusse viidud riiklike õigusaktide kasutuselevõtmist ja rakendamist. Komisjon aitab koostada uusi õigusakte ning parandada haldussuutlikkust nende rakendamiseks.

07

Komisjon ja muud sidusrühmad on teatanud, et kuigi endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi haldusasutused töötavad jätkuvalt ELiga integreerumise nimel, on kõrgema astme ametiasutuste reformile pühendumine vähenenud⁹. Sageli puudub tahe osaleda olulisemates rahalistes investeeringutes, mis on vajalikud reformi edendamiseks (näiteks investeeringud keskkonnameetmesse). Poliitiline juhtimine on samuti olnud ebapiisav tundlike valdkondadega (nagu korrupsioonivastane võitlus) tegelemiseks.

08

Ametlike ühinemisläbirääkimiste puudumisel on komisjon kasutanud riigi iga-aastaste edusammude hindamiseks suunistena peatükke¹⁰, millel läbirääkimised tavaliselt põhinevad¹¹. Kuigi komisjon osutas puudustele haldussuutlikkuses, järeldas komisjon kuni 2012. aastani, et riigis tehti reformi elluviimisel edusamme. 2013. aasta aruandes märkis komisjon, et mõnes valdkonnas edusamme ei tehtud ning osas valdkondadest esines tagasiminekut. 2014. aasta aruandes anti negatiivsem hinnang ning esitati järgmine hoiatus: „... Komisjon soovib ametiasutustel võtta otsustavaid meetmeid, tegelemaks seoses suurenenud politiseerimise ja kasvavate puudustega kohtute sõltumatuse ja sõnavabadusega, et soovitusel oleks tulevatel aastatel kindel alus.“¹².

- 8 Euroopa Komisjoni presidendi avakõne Euroopa Parlamendi täiskogu istungil, Strasbourg, 15. juuli 2014.
- 9 Vt 2015. aasta eduaruanne: „Avaliku halduse sõltumatuse tagamiseks on vaja tugevat poliitilist tahet.“ (jagu 2.2), „Suutlikkus mõjusalt tegeleda [korrupsioonivastase võitlusega] on ohus, sest puudub poliitiline tahe ning asjaomaste asutuste tööd juhitakse poliitiliselt. See vähendab asutuste võimet reageerida ennetavalt ja mitteselektiivselt, eriti kõrgema taseme juhtumite puhul“ (jagu 2.3) ja 23. peatükk: „Poliitilise tahte puudumine järelejäänud probleemide lahendamiseks kõrgemal tasemel takistab haldusasutusi täielikku mõju saavutamast“.
- 10 Õigustiku peatükid (hetkel 35) on iga kandidaatriigi ühinemisläbirääkimiste aluseks. Peatükid vastavad õigustiku eri valdkondadele, milles on vaja läbi viia reforme, et täita ühinemistingimused.
- 11 Neid avamata ja lõpetamata, nagu toimuks tavapärase ühinemisprotsessi puhul.
- 12 Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi 2014. aasta eduaruanne, lk 1.

09

Novembris 2015 avaldatud 2015. aasta eduaruandes kordas komisjon oma soovitud alustada ühinemisläbirääkimisi endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga. Komisjoni positiivse soovitusel tingimuseks on aga Przino lepingu¹³ edukas täitmine ning märkimisväärsed edusammud pakiliste reformiprioriteetide¹⁴ rakendamisel.

10

Tabelis 1 on esitatud kokkuvõtte reformi teatud põhivaldkondades esinevatest haldussuutlikkuse puudustest, millele komisjon juhtis tähelepanu oma perioodi 2011–2015 eduaruannetes.

13 Neli peamist parteid kirjutasid Przino lepingule alla juunis 2015. Leping sisaldas tingimusi, mis tuli täita, sh vabad ja õiglasel valimised ja spetsiaalse prokuröri määramine kõnede pealtkuulamisega seotud või sellega seoses tekkinud küsimuste uurimiseks. Vt ka punkt 65 ja **Ilisa**.

14 Juunis 2015 avaldas komisjon dokumendi „Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi kiireloomulised reformiprioriteetid“, mis koostati vanemeksperptide rühma leidude alusel. Dokument sisaldab loetelu kiireloomulistest reformiprioriteetidest, mille endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik peab ellu viima õigusriigi ja põhiõiguste, avaliku halduse depolitiseerimise, sõnavabaduse ja valimisreformi alal.

Tabel 1

Haldussuutlikkuse puuduste hindamine iga-aastastes eduaruannetes (2011–2015) auditeeritud valdkondade kaupa

	Peatükk	Institutsioonid	2011	2012	2013	2014	2015
5	Riigihanked	Majandusministeerium, kontsessioonide ning avaliku ja erasektori partnerluse osakond					
		Riiklik apellatsioonikomisjon					
14	Transpordipoliitika	Teedeamet / riiklik transpordiinspeksioon					
		Raudteeohutusamet					
		Lennundus/tsiviillennundusamet					
21	Üleeuroopalised võrgud	Ehitusega seotud asutused					
22	Regionaalpoliitika ja struktuurivahendite koordineerimine	Riiklik rahastamisvahend, tsentraliseeritud rahastamise ja lepingute sõlmimise asutus ning valdkondlikud ministeeriumid					
		Kavandamine					
		Järelevalve ja hindamine					
		Finantshaldus, kontroll ja audit					
23	Kohtusüsteem ja põhiõigused	Korruptsioonivastase poliitika rakendamisega seotud asutused					
		Kõrgetasemeliste juhtumitega tegelevad kohtud					
27	Keskfond ja kliimamuutus	Reguleerivad asutused (horisontaalsed õigusaktid)					
		Õhukvaliteediga tegelevad asutused					
		Jäätmekäitlusega tegelevad asutused					
		Õigusaktide jõustamisega tegelevad asutused					

	Haldussuutlikkus endiselt nõrk/piiratud ja vajab olulist/kiireloomulist parandamist
	Haldussuutlikkus on kasvanud, kuid vajab veel parandamist
	Haldussuutlikkus on kasvanud, ei vaja parandamist

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni eduaruannete alusel.

ELi ühinemiseelne finantsabi

11

Euroopa Liit eraldab kandidaatriikidele (Lääne-Balkani riigid ja Türgi) rahalist ja tehnilist abi ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA)¹⁵ kaudu. IPA I hõlmas perioodi 2007–2013 ning selle raames eraldati kokku 10 miljardit eurot, millest 615 miljonit eurot (6%) endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile. IPA II on lisaks sellele perioodil 2014–2020 eraldanud 11,7 miljardit eurot, sh 664 miljonit eurot (6%) endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile.

12

IPA I rahaline abi riigile jaguneb seitsmeks kuluvaldkonnaks, nagu näidatud tabelis 2.

15 IPA loodi nõukogu 17. juuli 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1085/2006, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (ELT L 210, 31.7.2006, lk 82), ja komisjoni 12. juuni 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 718/2007, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1085/2006, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (ELT L 170, 29.6.2007, lk 1).

Tabel 2

IPA toetus endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile perioodil 2007–2013 (miljonites eurodes)

Sektor/rahastamisvaldkond	Kogueraldis sektori kohta	Protsent
Justiits- ja siseküsimused	64	10%
Avaliku halduse reform	71	12%
Sotsiaalne areng	67	11%
Erasektori arendamine	45	7%
Transport	110	18%
Keskkond	99	16%
Põllumajandus ja maaelu areng	111	18%
Muu	48	8%
KOKKU 2007–2013	615	100%

Allikas: Euroopa Komisjon.

13

Kui IPA I 2007. aastal käivitati, haldas suuremat osa vahendeid komisjon otse. 2010. aastaks oli aga detsentraliseeritud 76% riigi ühinemiseelse abi rahastamisvahendi eraldiste haldamisest. Detsentraliseeritud eelarve halduse puhul haldavad eraldatud vahendeid riigi haldusasutuste sihtotstarbelised struktuurid. Komisjon vastutab siiski nende vahendite eest ja kontrollib seetõttu tehinguid.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

14

Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi ühinemiseelne toetus aitas mõjusalt kaasa haldussuutlikkuse tugevdamisele reformide läbiviimiseks endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis. Selleks vaadati läbi IPA I raames antud rahaline ja mitte-rahaline toetus haldussuutlikkuse parandamiseks¹⁶.

15

Kontrollikoda esitas kolm peamist auditiküsimust:

- kas komisjon tagab selle, et IPA projektid aitavad mõjusalt kaasa haldussuutlikkuse parandamisele;
- kas komisjon kasutab detsentraliseeritud haldusviisi edukalt suutlikkuse parandamiseks;
- kas komisjoni mitterahaline toetus toetab mõjusalt haldussuutlikkuse parandamist.

16

Kontrollikoda valis auditeerimiseks kolm peamist sektorit, kus tugev haldussuutlikkus on reformi rakendamiseks äärmiselt oluline ning millele suunati 46% kogu eraldatud toetusest: avaliku halduse reform, transport ja keskkond (vt **tabel 2**). Audit hõlmas dokumentide analüüsi ning intervjuusid komisjoni ja toetust saava riigi esindajatega. Kontrollikoda kasutas projekti- ja programmidokumentides esitatud tõendusmaterjali, IPA I hindamisi ja hinnanguid ning komisjoni iga-aastaseid eduaruandeid.

17

Esimesele auditiküsimusele vastamiseks kontrolliti 17 projektist koosnevat valimit. Projektid valiti avaliku halduse, transpordi- ja keskkonnasektoritest. Tulemused on esitatud tähelepanekute 1. osas. Avaliku halduse reformi sektorist valitud projektid hõlmasid meetmeid põhivaldkondades, nagu riigihanked, korrupsioonivastane võitlus, sisekontroll, suutlikkuse suurendamine detsentraliseeritud halduse puhul ning toetus avaliku halduse valdkonna töötajate koolitamiseks. Projektitegevuste eesmärk oli suurendada haldussuutlikkust, näiteks toetades strateegiate, programmide, kavade, käsiraamatute ja meetmete väljatöötamist, andes nõu reformi peamiste valdkondadega tegelevate institutsioonide ja asutuste töö parandamiseks ning pakkudes koolitusi.

¹⁶ Auditi toimumise ajaks ei olnud IPA II projektid veel rakendamisel.

18

Suurema osa transpordi- ja keskkonnasektori projektide puhul ei olnud peamiseks eesmärgiks haldussuutlikkuse tugevdamine. Kontrollikoda auditeeris neid projekte, kus see oli eesmärgiks, ning ka neid, mille täiendavaks eesmärgiks oli suutlikkuse arendamine tegevuse kaudu õppides.

19

Suurem osa kontrollitud projektidest piirdus endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga, kuid mõned, näiteks hangete valdkonnas, olid mitme toetusesaajaga projektid, mis olid mõeldud kõikidele Lääne-Balkani riikidele. Kontrollikoda kontrollis ka piirkondliku avaliku halduse kooli (ReSPA) rolli, mida samuti rahastatakse mitme toetusesaajaga programmist. 17 auditeeritud projekti on esitatud *II lisas*.

20

Teisele küsimusele vastamiseks vaatas kontrollikoda läbi menetlused, mille abil hinnati riigi valmidust kasutada ühinemiseelse abi rahastamisvahendi detsentraliseeritud rakendussüsteemi, ning kontrollis, kuidas komisjon kasutas selle haldusviisialaseid kogemusi riigi haldussuutlikkuse parandamiseks. Tulemused on esitatud tähelepanekute 2. osas.

21

Kolmandale auditiküsimusele vastamiseks kontrolliti mitterahalist abi ning vaadati läbi stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames kasutusele võetud poliitilise dialoogi mehhanismid ning muud dialoogistruktuurid, nagu kõrgetasemeline ühinemisdiialog. Tulemused on esitatud tähelepanekute 3. osas.

I osa. Ühinemiseelse finantsabi mõjususe haldussuutlikkuse parandamisel

22

Kontrollikoda uuris, kas IPA projektid olid edukad haldussuutlikkuse parandamisel avaliku halduse reformi põhivaldkondades (hanked, korruptsioon ja sisekontroll) ning transpordi- ja keskkonnasektorites. Valimi projektide puhul kontrolliti, kas kavandatud väljundid¹⁷ saavutati ja kas riigi ametiasutused neid seejärel ka kasutasid, ning kas mõju¹⁸ oli jätkusuutlik. Kontrolliti ka haldussuutlikkuse parandamisel esinevaid takistusi.

Ühinemiseelse finantsabi puhul ei pööratud piisavalt tähelepanu mõningatele peamiste valdkondade olulistele haldussuutlikkusealastele puudustele

Avaliku halduse reformi peamised valdkonnad

23

Komisjoni hinnangu kohaselt olid riigis 2007. aastal kehtinud riigihankeid reguleerivad õigusaktid mõõdukalt tugevad ning suhteliselt hästi ELi õigusaktidega vastavusse viidud¹⁹. Seoses reformiga on siiski esinenud tagasilööke ning olemasolevaid õigusakte ei ole rakendatud²⁰. 2015. aasta eduaruanne osutas vajadusele kõrvaldada vastuolud liidu õigustikuga, sh need, mis puudutavad ettevõtete musta nimekirja kandmist ja tingimusi lepingu sõlmimise kriteeriumide kasutamisel. Lisaks toodi esile vajadus tagada ühtlustamine ELi hanke-eeskirjadega kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ning 2014. aasta ELi hankedirektiividega, eelkõige kontsessioonide puhul²¹.

24

Auditeeritud perioodil töi komisjon esile riigihangete süsteemi puuduliku läbi- ja paistvuse ning usaldusväärsete andmete puudumise eeskirjade eiramise kohta²². Kuigi need on alates 2011. aasta eduaruannetest märgitud suure riskiga valdkondadeks²³, ei käsitletud auditeeritud projektid (vt II lisa) neid puudusi.

- 17 Väljund on see, mida toodetakse või saavutatakse sekkumiseks eraldatud vahendite abil, näiteks toimunud suutlikkuse parandamise koolitused. Vt Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2015: „Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisi sisalduvatest riskidest“ (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Mõju on pikemaajaline sotsiaalmajanduslik muutus, mis ilmneb mõni aeg pärast sekkumise toimumist, näiteks haldussuutlikkuse paranemine. Samas.
- 19 SEK(2007) 1432 (lõplik), 6. november 2007, 2007. aasta eduaruanne, lk 28 ja 29.
- 20 OECD „Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships“, lõpparuanne, oktoober 2011, ja 2015. aasta eduaruanne ning SWD (2015) 212 final, lk 35 ja 36.
- 21 Samas.
- 22 SEK(2009) 1335 (lõplik), 2009. aasta eduaruanne, lk 35; SEK(2010) 1332 (lõplik), 2010. aasta eduaruanne, lk 14; SEK(2011) 1203 (lõplik), 2011. aasta eduaruanne, lk 14; SWD(2012) 332 (lõplik), 2012. aasta eduaruanne, lk 12; COM(2013) 700 final, 2013. aasta eduaruanne, lk 11 ja 42; SWD(2014) 303 final, 2014. aasta eduaruanne, lk 25. Vt ka „Korruptsioonivastasele võitlusele eraldatud IPA toetuse temaatiline hindamine“ („Thematic evaluation on IPA support to the fight against corruption“) 2014/348–486/2, lk 74.
- 23 2011. aasta eduaruanne, lk 14; 2012. aasta eduaruanne, lk 12; 2013. aasta eduaruanne, lk 11 ja 42; 2014. aasta eduaruanne, lk 25.

Tähelepanekud

25

Komisjon teatas ka vajadusest parandada riigihankesüsteemi tõhusust. Auditeeritud projektid pakkusid koolitusi, mis keskendusid peamiselt riigihanget käsitlevatele õigusaktidele ega pööranud piisavalt tähelepanu vajadusele suurendada suutlikkust riigihangete tõhusaks korraldamiseks. Esimene projekt auditeeritud valimis (vt *Il lisa*) toetas riigihangete ameti korraldatavaid koolitusi. Riigihangete ameti peamine ülesanne on parandada hankeasutuste suutlikkust. Riigihangete ameti pakutud koolitus aga ei parandanud kuigivõrd hankeasutuste haldussuutlikkust²⁴.

26

Riigihangete ametil oli juba olemas elektrooniline hankesüsteem, mis loodi 2008. aastal. Riigihangete üldise tõhususe parandamise eesmärgil sisaldas projekt 1 ka süsteemi läbivaatamist, kuid ei andnud toetust selle parandamiseks.

27

Komisjon ja muud sidusrühmad on korduvalt osutanud korruptsioonivastase võitlusega seotud puudustele, mis tuleks kõrvaldada esmajärjekorras²⁵. Riigi ametiasutused on võtnud endale poliitilise kohustuse võidelda korruptsiooniga, näiteks stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu kontekstis. Valitsuse tööprogrammis perioodiks 2011–2015 seati riigile ülesandeks „kompromissitu võitlus korruptsiooniga”. Selle tulemusel võeti vastu riiklikud programmid ja nendega seotud tegevuskavad, kuid nende alusel ei ole võetud mõjusaid meetmeid ega saavutatud konkreetseid tulemusi. Komisjon on kasutanud korruptsioonivastaseks võitluseks mitu meetodit. Kuna aga ametlike ühinemisläbirääkimisi endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga ei toimu, ei ole komisjonil olnud võimalik kohaldada terviklikumat lähenemisviisi, mida tavaliselt kasutatakse kandidaat-riikidega läbirääkimiste raamistikus²⁶. See tähendas ka, et auditeeritud perioodil ei olnud komisjoni lähenemisviis selle põhivaldkonna suutlikkuse arendamise toetamisele piisavalt selge.

28

Komisjon on kasutanud IPA I projekte mõne eraldiseisva suutlikkuse arendamise vajaduse käsitlemiseks. Kontrollikoda auditeeris kaht avaliku halduse reformiga seotud projekti, mille eesmärgiks oli arendada suutlikkust ning mida oli rakendatud või rakendati auditi ajal (vt *Il lisa*). Projekti 5 eesmärk oli tõhustada riikliku korruptsiooni ennetamise komisjoni tööd (see on peamine korruptsiooni ennetamise eest vastutav asutus). Projekti puhul ei võetud aga arvesse asjaolu, et riiklik korruptsiooni ennetamise komisjon ei saa oma volitusi tõhusalt kasutada, kuna riiklikud asutused ei ole sellele valdkonnale piisavalt pühendunud. Korruptsiooni ennetamise komisjon ei olnud sõltumatu, näiteks juhatuse ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel ei kohaldatud selgeid kriteeriume²⁷. Komisjoni 2011. aasta eduaruande kohaselt ei ole korruptsiooni ennetamise komisjonil ka piisavalt ressursse, täidetud on vaid pool ülesannete edukaks täitmiseks vajalikest ametikohtadest²⁸.

- 24 OECD (2013), „Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi prioriteetide aruanne 2013” („The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013”), SIGMA riikide hindamisaruanded, 2013/09, OECD Publishing, lk 13.
- 25 Vt näiteks L. Grozdanovska Dimishkovska, „Nations in Transition”, lk 424–425 ja „Macedonia 2013 Human Rights Report from the US Department of State”, lk 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).
- 26 Eelkõige sõelumisaruannete ja nendega seotud tegevuskavade ning konkreetsete läbirääkimispeatükkide avamis- ja sulgemiskriteeriumide kaudu.
- 27 Vt ELi rahastatud aruanne „Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo”, lk 35. Komisjoni 2011. aasta eduaruande kohaselt „on tõstatatud küsimusi seoses kriteeriumidega, mida parlament kasutas riikliku korruptsiooni ennetamise komisjoni seitsme uue liikme vallimisel” ning komisjoni 2013. aasta eduaruande kohaselt „tekitas küsimusi riikliku korruptsiooni ennetamise komisjoni eelmise esimehe ilma selge õigusliku aluseta ametist vabastamine küsimusi”.
- 28 Vt ka Korruptsioonivastasele võitlusele eraldatud IPA toetuse temaatiline hindamine 2014/348–486/2 „Efficient Prevention and Fight against Corruption”, lk 125. Hindamise kohaselt sõltub mõjususe sellest, kas valitsus lahendab muu hulgas SCPC puuduliku sõltumatuse ja eelarvepiirangute probleemid ning projektide toetusajaajate üldise haldussuutlikkuse probleemi.

29

Valitsuse mõjusa korrupsioonivastase võitluse strateegia puudumise tõttu toetas komisjon kodanikuühiskonna organisatsioone nende rollis korrupsioonikahtluste avalikkuse ette toomisel. Projekti 6 kaudu eraldati toetust kodanikuühiskonna organisatsioonide sellekohaste parimate tavade väljatöötamiseks ja levitamiseks. Kontrollikoda leidis siiski, et komisjoni sellekohast lähenemisviisi annaks parandada, pidades silmas läbipaistvuse suurendamise ja teadmiste jagamise nimel töötavate kodanikuühiskonna organisatsioonide võimaliku panuse suurendamist.

30

IPA-le eelnevat abi kasutades aitas komisjon riigi ametiasutustel kehtestada kindlad sisekontrollialased õigusaktid. Kui IPA I käivitus, loeti avaliku sektori sise-finantskontrolli seadus heaks aluseks finants- ja kontrollistruktuuride ning sise-auditi reformile²⁹. Auditeeritud perioodil olid IPA projektid suunatud ainult IPA vahendite detsentraliseeritud halduseks loodud tegevusstruktuuride finantshaldusele ja kontrollisuuutlikkusele, mitte ülejäänud avaliku halduse struktuuridele.

31

Riigi ametiasutused tegid aga omalt poolt vähe edusamme selle valdkonna haldussuuutlikkuse parandamisel ega kohaldanud avaliku sektori sise-finantskontrolli seadust täielikult. Näiteks märkis komisjon oma 2015. aasta eduaruandes, et suuremal osal siseauditi üksustest ei ole piisavalt audiitoreid, ning kuigi nad teevad auditeid strateegia- ja aastakavade alusel, ei põhine need tegevus- ja süsteemsel riskil. Sellele lisaks on siseaudititegevus suunatud peamiselt vastavusele, ei hõlma süsteemide puuduste analüüsi ega vaatle kulude vastavust tulule. Lisaks tuleks parandada kvaliteedi tagamist.

32

Siseauditi üksuste ebapiisav suutlikkus on sisekontrolli nõrgendanud ja vähendanud juhatajate tähelepanu siseaudiitorite leidudele. Muud rahastajad on auditeeritud perioodil toetanud siseaudiitorite oskuste parandamist. Ameerika Ühendriikide rahvusvahelise arengu amet näiteks rahastas siseaudiitorite koolitust *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) Sloveenias asuvas tippkeskuses. Siseauditi suutlikkus ja sisekontroll on siiski üldkokkuvõttes nõrk.

29 SEK(2008) 2695 (lõplik), 2008. aasta eduaruanne, lk 59.

33

Tugeva sisekontrolli olulisus on IPA II puhul veelgi suurem, sest komisjon teeb riigiga koostööd, et koostada 2016. aastaks riigi rahanduse juhtimise valdkondliku eelarvetoetuse programm.

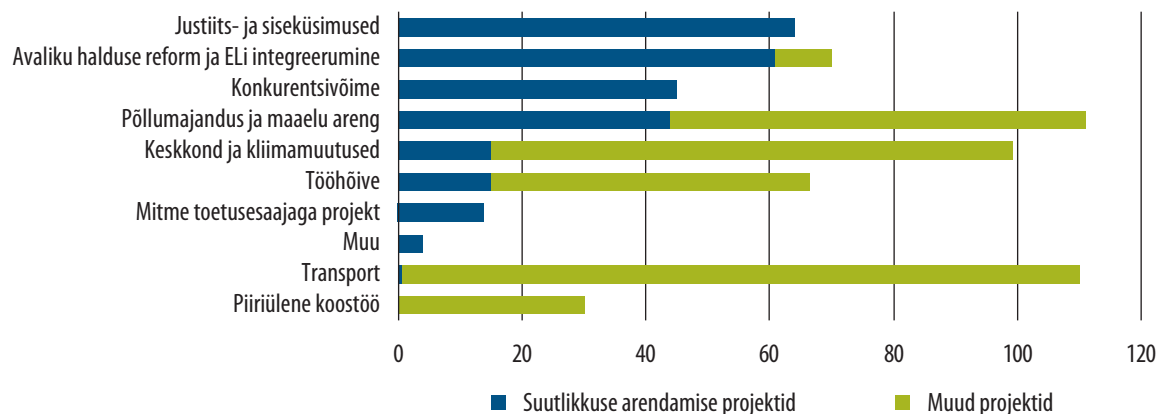
Transport ja keskkond

34

Transpordi- ja keskkonnasektorile eraldatud IPA vahendite (vastavalt 18% ja 16% perioodi 2007–2013 eraldistest, vt **tabel 2**) peamine eesmärk oli piirkondliku taristu parandamine. Osa vahenditest eraldati selleks, et tugevdada avaliku halduse suutlikkust koostada ja rakendada ELi õigustikule vastavaid õigusakte. Suutlikkuse arendamiseks kasutatud vahendite osakaal transpordisektoris (1%) oli märgatavalt väiksem kui keskkonnasektoris (15%), vaatamata sellele, et mõlemas sektoris esines suutlikkuse alal sarnaseid puuduseid (vt **1. joonis**).

1. joonis

IPA toetus valdkondade kaupa (2007–2013) (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Komisjon.

35

Ehkki puudus konkreetne IPA eraldi detsentraliseeritud halduse³⁰ tegevusstruktuuri suutlikkuse arendamiseks, oli nii transpordi- kui keskkonnasektorile eraldatud IPA vahendite täiendavaks eesmärgiks tegevuse kaudu õppimine. Siiski pakkusid auditeeritud projektides 12–17 (vt *Ilisa*) vaid vähesed tegevused sellekohast toetust. Asjaolu, et konsultantide büroo asus projektis 15 osalevate riigiasutuste töötajate omast eraldi, ei aidanud kaasa oskusteabe edastamisele. Projekt 17 on aga näide oskusteabe edukast edastamisest, sest avaliku halduse valdkonna töötajad said kasutada JASPERSi tehnilise abi kaudu saadud nõuandeid projektikirjelduste koostamisel³¹.

36

IPA II raames vähendas komisjon riigile eraldatavat toetust 4 miljoni euro võrra, sest riigi ametiasutused keeldusid toetusest tehniliseks abiks ja suutlikkuse arendamiseks transpordisektoris. Need vahendid jäävad küll riigil kasutamata, ent kui riik tegeleb haldussuutlikkuse parandamise vajadustega ja viib läbi horisontaalsed reformid, võib vahendid olemasoleva programmi sees ümber jagada.

Suurem osa kavandatud väljundeid saavutati, kuid sageli neid ei kasutatud

37

Enne lõpetatud IPA projektidele lõplike maksete tegemist saab komisjon taotlejalt lõpparuande. Auditeeritud valimi 11 lõpetatud projekti puhul näitas kontrollikoja audit, et suurem osa kavandatud väljunditest saavutati. 12 auditeeritud projekti puhul kasutati osa väljunditest aga vaid osaliselt või üldse mitte. **1. selgituses** on toodud näiteid projektiväljunditest, mida riigi ametiasutused ei kasuta.

30 Tegevusstruktuur hõlmab hankijat ja valdkondade ministeeriume.

31 JASPERS on tehnilise abi partnerlus regionaal- ja linnapolitika peadirektoraadi, EIP ning Euroopa Rekonstruksiooni- ja Arengupanga vahel, mis annab toetust saavatele riikidele sõltumatuid nõuandeid kvaliteetsete suurprojektide ettevalmistamiseks.

1. selgitus

Projektiväljundid, mida riigi ametiasutused ei kasuta

Projektidest 8 ja 9 rahastati piirkondlikku avaliku halduse kooli (ReSPA), mis rajati 2006. aastal Montenegros, et toetada suutlikkuse arendamist kõikides Lääne-Balkani riikides. Komisjon rahastab igal aastal ReSPA tegevust 1,2 miljoni euroga. Kõik osalevad riigid, millest üks on ka endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, maksavad aastas 150 000 eurot kooli jooksvate kulude katteks. Ehkki riigi esindaja osaleb ReSPA juhatuses, leidis kontrollikoda, et riik ei kasutanud kuigi palju kooli pakutavaid koolitusi, võrdlushinnanguid ega võrgustikke. Põhjuseks oli asjaolu, et neid ei peetud riigi haldusasutuste töötajate jaoks asjakohaseks või pidanud viimased neid vajalikuks.

Projekti 12 eesmärk oli parandada riikliku transpordiinspeksiooni haldussuutlikkust ja toimevõimet maanteetranspordialaste õigusaktide jõustamiseks. Projekt lõpetati juulis 2014, kuid auditi ajaks (9 kuud hiljem) ei olnud inspeksioon veel kasutanud pooli projektiväljunditest, näiteks strateegilist arengukava ja tegevuskava, ega hankemenetluste läbiviimiseks koostatud suuniseid.

Projekti 15 raames loodi kaks piirkondlikku jäätmekäitlusasutust ning jäätmekäitluse avalik teabesüsteem. Kuigi projekt lõpetati juunis 2012, ei kasutatud auditi ajal teabehaldussüsteemi.

38

Mõnikord ei kasutatud väljundeid seetõttu, et oli vaja täiendavaid investeeringuid. Vt **2. selgitus**.

2. selgitus

Väljundite kasutamiseks on vaja täiendavaid investeeringuid

Projekti 7 eesmärk oli parandada riiklikku süsteemi koolituste koordineerimiseks ja avaliku halduse juhtimist reguleeriva raamistiku rakendamiseks. Selle projekti oluline väljund oli see, et tehti funktsionaalseid analüüsi haldussuutlikkuse lünkade väljaselgitamiseks. Sellel on tohutu potentsiaal suutlikkuse suurendamise strateegia koostamiseks. Tegemist oli siiski kõigest katseprojektiga ning kuigi see andis suuniseid analüüside jätkamiseks, ei pruugi riik tööd lõpule viia ning kasutada seda suutlikkusealaste puuduste kõrvaldamiseks ilma täiendava rahalise toetuseta.

Projekt 7 raames arendati ka välja elektroonilised õppevahendid, mis on paindlik viis haldussuutlikkuse parandamiseks. Täieliku potentsiaali saavutamiseks peab aga selle väljundi tegema laiemini kättesaadavaks ning integreerima üldisesse koolitusstrateegiasse.

Projekt 11 andis tehnilist abi detsentraliseeritud halduse raames IPA vahendite haldamiseks loodud tegevusstruktuuride suutlikkuse parandamiseks. Saavutatud väljundid olid kvalifitseeritud koolitajad, koolituskavad, moodulid ja õppematerjalid, ning järelevalve- ja hindamisalase suutlikkuse parandamiseks välja töötatud õppevahendite ja ressursside kogu. Pärast projektide lõpetamist kasutasid riigi ametiasutused kvalifitseeritud koolitajaid, kuid seda vaid piiratud aja jooksul. Koolitajate edasine kasutamine oleks nõudnud täiendavaid investeeringuid riigitöötajatesse ja rohkem ressursse. Riigi ametiasutused ei võtnud kasutusele järelevalve- ja hindamisvahendeid, mille ajakohastamine ja veebi panemine nõuab kulutusi.

Projektide mõju oli sageli piiratud ega olnud alati jätkusuutlik

39

Auditeeritud projektidest 11 saavutasid piiratud mõju, mis sageli ei olnud jätkusuutlik. Mõned neist projektidest ei sisaldanudki eesmärgina jätkusuutlikkust. Teistel juhtudel ei võtnud riigi ametiasutused meetmeid mõju jätkusuutlikkuse tagamiseks. Vt **3. selgitus**.

3. selgitus

Näiteid piiratud ja jätkusuutmatust mõjust

Projekt 5 abistas riiklikku korruptsiooni ennetamise komisjoni (SCPC) korruptsiooni ennetavat strateegiat toetavate dokumentide koostamisel. See mõjutas riigi korruptsioonivastast võitlust küllalt vähe, sest see ei olnud osa laiemast riiklikust korruptsioonivastasest strateegiast ning SCPC-l puudus sõltumatus ja vahendid, et teha tõhusat järelevalvet oma strateegia rakendamise üle kõikides asjaomastes asutustes. Projekti potentsiaalset mõju vähendas ka asjaolu, et komisjonil kulus kolm aastat sellele järgneva projekti heakskiitmiseks.



Projekt 6 tegeles kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkusega võidelda korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevusega. Parimate tavade ja võrgustike arendamine oli positiivne. ELi poolse rahastamise lõppemisel ei ole projekt aga tõenäoliselt jätkusuutlik. Põhjuseks on asjaolu, et ainus institutsioon, mis on avaldanud huvi selle valdkonna pideva toetamise suhtes, ei oma ei vajalikke volitusi ega suutlikkust töö jätkamiseks.

Projekt 10 toetas IPA tsentraliseeritud koolitus- ja toetuskeskuse (ITSF) rajamist. ITSF on haldussuutlikkuse parandamist vaid vähesel määral mõjutanud. Üheks põhjuseks oli see, et vaid vähesed projekti raames koolitatud koolitajad viisid koolitusi läbi nii, nagu kavandatud. See oli tingitud kas sellest, et nad ei saanud vabastust oma põhitööst või siis ei olnud nad piisavalt motiveeritud võtma enda kanda vähetasuvat lisäülesannet. Pärast seda, kui algsed lepingud koolitajatega lõppesid, ei võimaldanud riigi ametiasutused uut korda ITSF-i koolitajatega varustamiseks. Ei riigi ametiasutused ega komisjon pole andnud rahalist toetust koolitajate vähesuse küsimuse lahendamiseks. Teiseks põhjuseks oli asjaolu, et riigi ametiasutused ei koondanud IPA-alast koolitust ITSF-i, nii et paljud koolitused toimuvad endiselt eri ministeeriumides (vt foto).

IPA koolitus- ja toetuskeskuse hoone Skopjes (projekt 10)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Projekt 16 pakkus koolitusi õhu kvaliteeti mõõtvatele töötajatele, aga ei käsitletud peamist takistust täielikult toimiva õhukvaliteedi seiresüsteemi rakendamisel, milleks on toimiva varustuse puudus. Lisaks ei ole projekti raames toetust saanud mõõtelabor endiselt akrediteeritud ning seal puudub personal.

Projekt 17 abil loodi vahend „saastaja maksab“ põhimõtte jõustamiseks ja sellealase suutlikkuse parandamiseks, kuid seda ei ole riigi ametiasutused veel rakendanud. Sama projekti raames valmistati ette tariifide kasutuselevõttu, et tagada jäätmeäitlusjaamade jätkusuutlikkus, kuid riik ei ole endiselt asutanud reguleerivat asutust tariifide jõustamiseks. Projekt ei olnud auditi ajaks saavutanud jätkusuutlikku mõju.

40

Paljud auditeeritud projektid ei saavutanud mõju takistuste tõttu, mis olid põhjustatud avaliku halduse struktuuri ja korra paindumatusel. Näiteks leidis kontrollikoda mõne hankeasutusi hõlmava projekti puhul, et ministriumid ei olnud piisavalt paindlikud, võimaldamaks töötajate ja kogemuste vahetusi. Lisaks ei lubatud kolme auditeeritud projekti raames koolitatud haldustöötajaid sageli koolituste läbiviimiseks töölt ära ning muude töötajate koolitamist ei kompenseeritud mitte kuidagi. Üle poole auditeeritud projektide puhul leidis kontrollikoda, et koolitatud töötajaid ei julgustatud kasutama omandatud oskusi või ei lubatud neil seda teha. Töötajate liigne rotatsioon ja kaadri suur voolavus põhjustas kvalifitseeritud töötajate puuduse.

Haldussuutlikkuse parandamise protsessi takistused

41

Komisjonil puudus üleüldine toetusstrateegia riigi haldussuutlikkuse parandamiseks ning sageli ei moodustanud auditeeritud projektid osa ühtsest, terviklikust ja koordineeritud lähenemisviisist. Mõne projekti puhul ei tuginetud eelnevale sama valdkonna toetusele ja neile ei järgnenud jätkamiseks vajalikku edasist toetust. Sageli oli selle põhjuseks asjaolu, et komisjon peab tegema valikuid piiratud ressursside hulgast, mis on saadaval mitme ELi poliitikameetme rakendamiseks riigis. Lisaks olid üksikprojektid sageli väga ambitsioonikad ja neil oli mitu eesmärki.

42

IPA toetuse eesmärkide saavutamist takistas ka asjaolu, et toetus ei olnud piisavalt vajadustele vastav, paindlik ja sobivalt suunatud. Auditeeritud projektide mõju nõrgendas sageli näiteks see, et toetusvajaduse kindlakstegemisest tulemuste saavutamiseni kulus tihti neli või enam aastat. Mõnel juhul olid vajadused muutunud juba enne tulemuste saavutamist. Osaliselt oli see põhjustatud IPA vahendite kasutuselevõtmise pikaajalisest protsessist. Ühtlasi oli põhjuseks asjaolu, et valitud projektid ei olnud alati piisavalt hästi ette valmistatud, mis vähendas rakendamise tõhusust.

43

IPA I raames ei olnud komisjonil kasutada vahendeid, mida oleks saanud probleemide tekkimisel kiiresti kasutada. Seda, kuidas vahendeid sel viisil kasutada, illustreerib hiljutine poliitiline kriis. Komisjon kasutas vahendeid edukalt lühikese etteteatamisajaga ja erakorralistes tingimustes, et võimaldada paindlikku, suunatud ja kiiret ekspertide osalemist kiireloomuliste ja tundlike poliitiliste prioriteetide toetamisel.

44

Riigi haldussuutlikkuse parandamisel endiselt esinevate takistuste tõttu ei saavutatud alati ühinemiseelse abi eesmärke. Suureks probleemiks on olnud kõrgetasemelise poliitilise tahte ja pühendumise puudumine riigi ametiasutustes IPA projektide toetamisel. Näiteks on poliitilisel tasandil endiselt vastuseis sõltumatu, tugeva ja esindusliku avaliku halduse arendamisele (vt **4. selgitus**).

4. selgitus

Vastuseis sõltumatu, tugeva ja esindusliku avaliku halduse arendamisele

Komisjoni toel kehtestati veebruaris 2015 uus professionaalse avaliku teenistuse õigusraamistik. Selle peamine eesmärk oli tagada, et avaliku sektori töötajate värbamine toimub saavutuste ja võrdse kohtlemise alusel. Kuigi seadusandluses on veel lünki, on see oluline samm tugeva, sõltumatu ja professionaalse avaliku teenistuse saavutamise suunas. Kaks päeva enne seaduse jõustumist võttis parlament vastu uue seaduse ajutiste ametikohtade alalisteks ümberkujundamise kohta. Seadus ei ole kooskõlas tulemuspõhise värbamise põhimõtetega ja on võimaldanud tuhandetel ajutistel töötajatel saada ilma avaliku konkursita alalisteks ametnikeks või avaliku sektori töötajateks.

Projekti 7 raames koolitati 600 haldusametnikku 2400st riigi ametiasutuste värvatud rahvusvähemusse kuuluvast töötajast³², kes võeti tööle pärast Ohridi lepingut³³ tasakaalustatud esindatuse kohta. Kuigi töötajad olid palgal, ei olnud nad aktiivses teenistuses. Koolituse eesmärk oli parandada töenäosust, et osalejatele pakutakse ametikohta. Auditi ajal oli suurem osa koolitusel osalenud töötajatest endiselt palgal, aga mitte aktiivses teenistuses. Avalikus halduses tasakaalustatud esindatuse saavutamise eesmärki ei täidetud.

32 Etnilised albaanlased, serblased, türklased, romad jne.

33 Ohridi raamleping on rahulepe, mis sõlmiti valitsuse ja Albaania etniliste esindajate vahel 13. augustil 2001. Rahulepe lõpetas relvastatud konflikti Albaania etnilise rahvusliku vabastusarmee ja riigi relvajõudude vahel ning rajas aluse etniliste albaanlaste õiguste parandamisele.

II osa. Detsentraliseeritud halduse kasutamine suutlikkuse arendamise vahendina

45

Kontrollikoda kontrollis detsentraliseeritud halduse kasutuselevõttu IPA I raames ning seda, kuidas komisjon lahendas selle juhtimisviisi kasutamisel tekkinud probleemid. Kontrollikoda uuris ka seda, kas komisjonipoolne detsentraliseeritud halduse kasutamine parandas haldussuutlikkust.

Riik ei olnud valmis IPA vahendite, mille haldus oli detsentraliseeritud, mahuks ja keerukuseks

46

2008. aastal palus endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik komisjonil IPA vahendite haldus detsentraliseerida riigi ametiasutustele³⁴. Aastaks 2010 vastutas riik 470 miljoni euro ulatuses hangete ja vahendite rakendamise eest, mis on 76% riigi kogu IPA I rahastamispaketist. Komisjon teeb nende üle kas eel- või järelkontrolli. Riigi ametiasutused pidid looma tegevusstruktuurid detsentraliseeritud IPA vahendite haldamiseks.

47

Detsentraliseerimisprotsess viidi läbi vastavalt regulatiivsetele nõuetele. Komisjon ei pidanud aga hindama, kas riigi ametiasutused olid valmis detsentraliseeritavate IPA vahendite mahu ja keerukusastmega toimetulemiseks. Detsentraliseeritud haldusviisi mõjusaks toimimiseks on vaja piisava suutlikkusega tegevusstruktuuri.

48

Varsti pärast detsentraliseerimise algust ei suutnud riigi ametiasutused kinni pidada lepingutoimikute komisjonile eelkontrollideks esitamise tähtaegadest. Sageli oli põhjuseks asjaolu, et esitati ebapiisava kvaliteediga dokumendid, mis tuli tagastada. Selline oli seis kolmandiku puhul 2014. aasta dokumentidest. Lepingute sõlmimine aeglustus. 2014. aasta lõpuks oli viivituste tõttu tühistatud³⁵ 70 miljoni euro ulatuses IPA I vahendeid (11% riigile eraldatud IPA vahenditest), ning 244 miljonit eurot oli kulukohustusega sidumata (ligi 40% kogusummast). Paljudel juhtudel oli tühistamise tagajärjeks peamiste reformide rahastamiseks kavandatud projektide mittekäivitamine. Näiteks aastaks 2010 eraldati 33 miljonit eurot, kuid 31st projektist 12 tühistamine tähendas, et 10 miljonit eurot (33%) jäi riigil reformi rahastamiseks sisuliselt saamata.

34 Vt määruse (EÜ) nr 718/2007 artiklid 11 ja 14.

35 Komisjon tühistab projektile eraldatud vahendid, kui need ei ole määratud tähtjaks ära kasutatud. Need vahendid on asjaomase projekti jaoks kadunud.

49

Komisjoni arvates on viivitused tingitud väga tsentraliseeritud otsustusprotsessist, mis takistab õigeaegselt otsuseid vastu võtmast, ning puudulikest materiaalsest ressurssidest. Lisaks napib kvalifitseeritud töötajaid, on esitatud ka süüdistusi poliitilistest sekkumistest hangetesse ning asutustevaheline koostöö on puudulik. Komisjon oli avaliku halduse seda tüüpi puudused välja toonud juba varem, enne halduse detsentraliseerimist. Kui komisjon oleks avaliku halduse puhul juba tuvastatud puudusi rohkem arvesse võtnud, oleks ta võinud jõuda järeldusele, et halduse detsentraliseerimise otsust tuleb edasi lükata, või et detsentraliseerida tuleb väiksem osa IPA vahenditest vastavalt kohaldatavate määruste piirangutele.

Komisjon on võtnud meetmeid, kuid täiendav tühistamine on tõenäoline

50

Tuginedes teiste kandidaatriikide puhul saadud varasematele kogemustele, eeldas komisjon, et detsentraliseeritud halduse esimesed aastad on õppimise ja teadmussiirde periood. Komisjon tegi riigiga koostööd, et tegelda IPA vahendite lepingute sõlmimisel ja rakendamisel esinevate viivituste põhjustega. Aastatel 2015, 2016 ja 2017 oli siiski oodata olulise määra IPA I vahendite täiendavat tühistamist.

51

2015. aastal võttis komisjon meetmeid IPA I vahendite olukorra parandamiseks, nagu mõne IPA projekti haldamise taastsentraliseerimine ja lepingute sõlmimise menetluste kiirendamine eelkontrollide vähendamise teel. IPA II puhul hindab komisjon hetkel detsentraliseerimise optimaalset taset ja plaanib paremini valida projekte, mille haldus detsentraliseeritakse riigi ametiasutustele.

Detsentraliseeritud haldust oleks võinud laialdasemalt kasutada avaliku halduse suutlikkuse suurendamise vahendina

52

Kui haldus 2010. aastal detsentraliseeriti, oli peamiseks eesmärgiks valmistada riik ette ELi struktuuri- ja põllumajandusfondide edasiseks haldamiseks. Seega keskenduti detsentraliseeritud halduse tegevusstruktuuride loomisele ning neid struktuure haldavate töötajate suutlikkuse parandamisele.

Tähelepanekud

53

Halduse detsentraliseerimine nõudis olulisi investeeringuid nii riigilt kui ka komisjonilt. Riik määras näiteks tegevusstruktuuridesse 436 haldustöötajat, kelle iga-aastane palgakulu oli 4,7 miljonit eurot (2014. aasta andmed). Nii komisjon kui ka riik korraldasid koolitusi tegevusstruktuuride loomiseks ning IPA projektide kavandamiseks, lepingute sõlmimiseks ja rakendamiseks.

54

Detsentraliseeritud haldus on parandanud tegevusstruktuuride suutlikkust. Sisekontroll on tugevam, operatiivsed otsused tehakse enamasti asjakohasel tasandil ja poliitilist sekkumist esineb vähem kui muude avaliku halduse valdkondade puhul. ELi delegatsiooni põhjalikud eelkontrollid on andnud rohkem võimalusi tegevuse käigus õppimiseks³⁶. Tegevusstruktuurid on haldussuutlikkuse seisukohast saanud tippkeskusteks.

55

Kuigi haldussuutlikkuse tugevdamine ei olnud halduse detsentraliseerimise eesmärkide seas, oleks komisjon võinud rohkem kasutada saadud kogemusi, et julgustada riigi ametiasutusi teadmisi ja kogemusi ülejäänud haldusasutustele edastama, näiteks tegevuse kaudu õppimise abil. Detsentraliseeritud halduse tegevusstruktuure käsitleti ülejäänud avaliku haldusega paralleelsete või lausa neist eraldiseisvate organisatsioonidena. Näiteks riigi avaliku halduse reformi perioodi 2010–2015 strateegiasse neid ei lisatud. Auditeeritud projektide valimi kontrollimisel täheldas kontrollikoda, et tegevusstruktuuride kogutud teadmisi ja kogemusi edastati ülejäänud haldusasutustele vaid vähesel määral. Seega ei ole halduse detsentraliseerimise kogemus riigi üldisele haldussuutlikkuse parandamisele oluliselt kaasa aidanud.

36 Eelkontroll on selles etapis detsentraliseeritud halduse oluline osa, et kaitsta ELi finantshuve.

III osa. Poliitilise dialoogi panus haldussuutlikkuse parandamisel

56

Kontrollikoda uuris, kuidas kasutati stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames komisjoni ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi vaheliseks poliitiliseks dialoogiks loodud struktuure haldussuutlikkuse parandamiseks. Kontrollikoda uuris ka poliitilise dialoogi panust väljaspool ametlikke struktuure, alternatiivsete struktuuride kaudu, mis loodi auditeeritud perioodi ajal, et kompenseerida ühinenisläbirääkimiste pakutava dialoogiraamistiku puudumist.

Vaatamata sellele, et poliitiline dialoog oli hästi korraldatud, ei aidanud see oluliselt kaasa haldussuutlikkuse parandamisele

57

Poliitilise dialoogi peamised struktuurid loodi stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames. Nendeks on stabiliseerimis- ja assotsieerimisnõukogu, stabiliseerimis- ja assotsieerimiskomitee, seitse stabiliseerimise ja assotsieerimise alakomiteed ning avaliku halduse reformi erirühm. Komisjon ja riigi esindajad kohtuvad nendes foorumites regulaarselt, et tegelda reformi edendamise vajadusega ja riigi ebapiisava suutlikkusega.

58

Kõige kõrgema taseme dialoog toimub stabiliseerimis- ja assotsieerimisnõukogus³⁷, et hinnata nii ühinemiseks vajalike poliitiliste ja majanduslike kriteeriumide (Kopenhaageni kriteeriumid) täitmisel tehtud edusamme kui ka finantskoostööd. Auditeeritud perioodil oli sageli arutluse all vajadus kõrvaldada jätkuvad takistused haldussuutlikkuse parandamisel. Mõned peamised aruteluteemad olid:

- vajadus parema poliitika ja jõustamise järele, et saavutada konkreetsemaid tulemusi võitluses korrupsiooniga;
- vajadus austada ja tugevdada avaliku halduse sõltumatust;
- vajadus kohaldada läbipaistvuse, saavutuste ja tasakaalustatud esindatuse põhimõtet riigi kõikidel tasanditel.

37 Kohtumistel osalevad liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja / komisjoni asepresident (või tema esindaja), Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste volinik ja riigi ministrid või riigisekretärid.

59

Komisjoni ja riigi esindajad arutasid haldussuutlikkuse puudusi ka stabiliseerimise ja assotsieerimise alakomiteedes ning avaliku halduse reformi erirühmas. Kuigi arutelud muutusid auditeeritud perioodil kõikides stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu poliitilise dialoogi struktuurides intensiivsemaks, jäid probleemid samaks.

60

Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames loodud poliitilise dialoogi struktuurid olid sobivad ühinemisprotsessi jaoks, kui see edenes kavakohaselt. Auditeeritud perioodil ei aidanud need aga edukalt kaasa haldussuutlikkuse parandamisele. Osaliselt oli põhjuseks see, et riigi ametiasutustel puudus poliitiline tahe edusammude tegemiseks. Lisaks vähendas ühinemiseks vajalike ametlike edusammude puudumine komisjoni potentsiaalseid võimalusi motiveerida riiki haldussuutlikkust parandama. Ühinemisläbirääkimiste raamistik hõlmab enamasti iga poliitikavaldkonna (tulevase läbirääkimiste peatüki) sõelumisprotsessi, et teha kindlaks, kui hästi on riik selles valdkonnas ette valmistatud. Selle põhjal võib komisjon soovitada täita teatud tingimused (avamis-, vahe- ja sulgemiskriteeriumid) enne iga peatüki läbirääkimisteks avamist või sulgemist. Hetkel riigis sellist struktuuri ei eksisteeri.

Muud dialoogimehhanismid käsitlesid haldussuutlikkuse parandamise vajadust, kuid nende tulemusel ei tehtud edusamme takistuste kõrvaldamiseks**61**

Komisjon on olnud endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigiga pidevalt kahepoolses dialoogis riigi jaoks olulistel teemadel. Ministeeriumide haldustöötajad ja komisjon peavad sageli arutelusid mitmel teemal. See on andnud riigile võimaluse tundma õppida ELi meetodeid ja mõistma laienemispoliitikat, ning aidanud saavutada edu mõnes tundlikus valdkonnas. Komisjon on näiteks aidanud riigil ette valmistada ja hallata korruptsioonijuhtumite registrit. See on avaldanud positiivset mõju, üha rohkem on kättesaadavat teavet korruptsioonisüüdistuste kohta, mida riigi ametiasutused menetlevad. Registrist ei saa aga teavet süüdistuste kohta, mida ei ole menetlusse võetud.

62

Komisjoni lähenemisviisi kandidaatriikide toetamise suhtes muutus aastal 2014, kui dialoog tsentraliseeriti naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraati. Suurema osa poliitikavaldkondade puhul ei pea riik enam dialoogi mitte komisjoni vastava peadirektoraadiga, vaid valdkonnapõhiste ekspertkeskustega, mis loodi seoses naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi ümberkorraldamisega 2015. aastal. Muutus ka see, et IPA II raames ei toeta regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat³⁸ enam transpordi- ja keskkonnasektorite detsentraliseeritud haldust. See on murettekitav asjaomastele avaliku halduse valdkondadele, mis tunnevad, et neilt on võetud oluline toetusallikas riigi haldussuutlikkuse tugevdamiseks.

63

Ühinemisläbirääkimiste raamistiku puudumisel (vt punkt 60) rauges riigi tahe viia läbi reforme mitmes olulises valdkonnas. Vastukaaluks uuris komisjon alternatiivseid viise poliitilise dialoogi edendamiseks. Aastal 2012 käivitas komisjon läbirääkimiste alustamiseks kõrgetasemelise ühinemisdialoogi. Dialoog keskendus Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste voliniku ja peaministri vahel kokkulepitud eesmärkidele³⁹. Kõrgetasemelise ühinemisdialoogi käigus käsitleti sarnaseid küsimusi, mis tõstatati stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames, sh vajadus parandada haldussuutlikkust ja kõrvaldada takistused reformi rakendamisel. Dialoog toimus kõrgemal poliitilisel tasandil ning tehnilisel tasandil. Pärast pettusesüüdistusi 2012. aasta parlamendivalimistel boikoteeris peamine opositsioonipartei parlamenti enam kui kaks aastat. Selle tagajärjel peatati kõrgetasemeline ühinemisdialoog poliitilisel tasandil 2013. aastast kuni septembrini 2015, kuigi tehnilistes küsimustes saavutati mõningaid edusamme.

64

Komisjon tunnistas vajadust edasi liikuda vaatamata dialoogiraamistiku puudumisele ning märkis 2013. aastal, et „Euroopa Ülemkogu üleskutsel“ oleks komisjon valmis alustama ettevalmistusi „ELi õigustiku analüütiliseks kontrollimiseks, alustades kohtusüsteemi ja põhiõigusi ning õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimusi käsitlevatest peatükkidest“⁴⁰. Euroopa Ülemkogu sellele ei reageerinud.

- 38 Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat jätkab selles rollis, kui riik loetakse ühinemiseks paremini valmis olevaks.
- 39 Sihtvaldkonnad hõlmavad neid, mis on ka auditi ulatuses: õigusriik (sh korruptsioonipoliitika) ja põhiõigused, valimisreform, rahvusühmadevahelised suhted, avaliku halduse reform (sh inimressursside haldamine, haldusmenetlused ja detsentraliseerimine) ning majanduse juhtimine (sh riigi rahanduse juhtimine).
- 40 COM(2013) 700 final, „Laienemisstrateegia ja peamised väljakutsed aastatel 2013-2014“.

65

Pärast seda, kui 2015. aastal avaldati pealtkuulatud ametlike telefonikõnede lindistused, mis andsid tunnistust valitsusliikmete seotusest valimispettuse ja muu korrutivse tegevusega, soovitas komisjon jätkata läbirääkimisi, et takistada olukorda veelgi halvenemast. 2015. aasta jooksul pidas komisjon riigiga intensiivset dialoogi, et leida väljapääs sisepoliitilisest kriisist, mille tulemuseks oli ELi vahendatud Przino leping peamiste poliitiliste parteide vahel. Komisjon koostas ka dokumendi „Pakilised reformiprioriteedid“, et tegelda süsteemsete küsimustega (vt punkt 9) põhivaldkondades, nagu õigusriik ja kohtusüsteem, avaliku halduse depolitiseerimine ja sõnavabadus.

66

Komisjoni tegevus praeguses kriisiolukorras annab talle võimaluse saavutada valitsuse pühendumine pikaajaliste riigi haldussuutlikkuse parandamist takistavate asjaolude kõrvaldamisele.

67

Kontrollikoda järeldab, et auditeeritud perioodil tehti põhivaldkondade haldussuutlikkuse arendamisel suhteliselt piiratud edusamme. Keerulises kontekstis töötades ei õnnestunud komisjonil paljude kontrollitud projektide puhul piisavalt tagada nende mõjusust haldussuutlikkuse parandamisel.

68

Kõik avaliku halduse reformi valdkonnas auditeeritud projektid hõlmasid haldussuutlikkuse parandamiseks kavandatud meetmeid, kuid sageli ei olnud projektid piisavalt edukad puuduste kõrvaldamisel. Mõnele põhivaldkonnale, kus tugevad õigusaktid olid juba olemas (sisekontroll, professionaalse ja sõltumatu avaliku teenistuse arendamine), ei eraldatud auditeeritud perioodil ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raames kuigi palju toetust ning õigusaktide rakendamisel ei tehtud erilisi edusamme. Teistes põhivaldkondades (nagu korruptsioonivastane võitlus ja riigihanked) oli IPA projektide mõju vähene, sest puudus riigi ametiasutuste aktiivne tugi (vt punktid 23–33).

1. soovitus. Konkreetne toetus tähtsuse järjekorda seatud prioriteetidele

Komisjon peaks suunama oma abi haldussuutlikkuse parandamiseks tähtsuse järjekorda seatud prioriteetidele, mis võtavad arvesse põhivaldkondade peamisi puudusi. Valdtkonnad, mida kontrollikoja auditi kohaselt on vaja parandada, on näiteks:

- i) riigihankesüsteemi tõhusus, näiteks arendades edasi elektrooniliste riigihankete süsteemi;
- ii) avaliku sektori kulutuste läbipaistvus, näiteks parandades registreeritud korruptsioonijuhtumeid käsitleva teabe kättesaadavust ja kvaliteeti, et võimaldada kodanikuühiskonna ja avalikkuse kontrolli;
- iii) sisekontroll, näiteks parandades siseaudiitorite positsiooni ja ametialaseid oskusi.

69

Keskkonna- ja eriti transpordisektoris olid vaid vähesed auditeeritud projektid suunatud suutlikkuse arendamisele õigusaktide ELi õigustikuga vastavusse viimise edendamiseks. Osa projektidega püüti tugevdada haldussuutlikkust läbi tegevuse käigus õppimise, kuid projektid ei hõlmanud tegevusi, mis oleksid selgelt kavandatud selle eesmärgi saavutamiseks (vt punktid 34–36).

Järeldused ja soovitus

2. soovitus. Suuremad pingutused suutlikkuse parandamiseks

Transpordi- ja keskkonnasektorites peaks komisjon:

- i) tugevdama jõupingutusi haldussuutlikkuse parandamiseks, et sõlmida lepinguid, rakendada ja hallata projekte, näiteks võimaldades erikoolitust hankeasutustele, edendades tegevuse kaudu õppimist ja tagades laiema juurdepääsu JASPERSile;
- ii) saavutama riigi ametiasutuste pühendumise riigi õigusaktide ELi õigustikuga vastavusse viimisele ning tugevdama suutlikkuse parandamise ja ELi toetuse vahelist seost.

70

Auditeeritud projektid olid enamasti tugeval alusel ja hästi hallatud, kuid tulemused saavutati sageli vaid osaliselt või ei tehtud asjakohast järelkontrolli. Suurem osa projektidest saavutas üldiselt kavandatud väljundid, kuid sageli ei kasutatud neid täies mahus ära. Tihti saavutasid projektid vaid piiratud mõju ega olnud alati jätkusuutlikud. Mõju nõrgendas ka see, et projektid olid ambitsioonikad ja hajutatud mitme eri prioriteedi vahel (vt punktid 37–40).

3. soovitus. Väljundite ja mõju jätkusuutlikkuse parem järelkontroll

Komisjon peaks poliitikavahendeid paremini kasutama, et tugevdada riigi ametiasutuste pühendumist reformiprotsessile, sh rakendada pikemat ja aktiivsemat väljundite ja mõju järelkontrolli. IPA järelevalvekomiteed peaksid tegema selle üle põhjalikku järelkontrolli.

71

Auditeeritud projektid ei moodustanud alati osa terviklikust, ühtlustatud ja koordineeritud lähenemisviisist haldussuutlikkuse parandamiseks. Mõne projekti puhul ei tuginetud eelnevale sama valdkonna toetusele ja neile ei järgnenud jätkamiseks vajalikku edasist toetust. Sageli oli toetusvajaduse tuvastamise ja projektitulemuste saavutamise vaheline aeg neli või enam aastat (vt punktid 41–44).

4. soovitus. Paremini suunatud toetus

IPA projektid tuleks panna järjekorda ja nad peaksid moodustama osa terviklikust lähenemisviisist. Projekte kavandades peaks komisjon:

- i) prioriteetid paremini järjekorda seadma ning IPA vahendite kavandamisel ja rakendamisel sellele tuginema;
- ii) kasutama suurema osa IPA toetusest selleks, et võimaldada kiiret, paindlikku ja hästi suunatud toetust pakilistele ja tundlikele poliitika ja õigustikuga seotud küsimustele.

72

IPA vahendite detsentraliseeritud haldus on võimaldanud väärtuslikku teadmussiiret. Viivitusi ja tühistamisi oleks siiski esinenud vähem, kui detsentraliseerimine oleks ellu viidud järk-järgult. Kuigi haldussuutlikkuse tugevdamine ei olnud halduse detsentraliseerimise eesmärkide seas, oleksid riigi ametiasutused võinud saadud kogemusi mõjusamalt kasutada, et aidata kaasa avaliku halduse üldise haldussuutlikkuse parandamisele (vt punktid 46–55).

5. soovitus. Detsentraliseeritud halduse sagedasem kasutamine suutlikkuse parandamiseks

Komisjon peaks kasutama detsentraliseeritud haldusviisi valikulisemalt, võttes arvesse vahendite mahtu ning detsentraliseeritavate projektide keerukust ja tundlikkust. Kui hea tava näited on detsentraliseeritud halduseks loodud tegevusstruktuurides olemas, peaks komisjon julgustama riigi ametiasutusi neid kasutama ka muudes haldusvaldkondades, näiteks edendades otsuste tegemise delegeerimist asjaomasele tasandile ning tugevdades sisekontrollisüsteeme.

73

Poliitilise dialoogi mehhanismid olid sobivad riigi reformi toetuseks, kuid ei aidanud oluliselt kaasa üldise haldussuutlikkuse parandamisele auditeeritud perioodil. Põhjuseks oli see, et riigis puudus poliitiline tahe reformi takistavate asjaolude kõrvaldamiseks, ning komisjoni vähene mõjuvõim reformi edendamiseks tundlikes valdkondades, sest puudus ühinemisläbirääkimistega kaasnev dialoogiraamistik. Komisjon oli 2015. aastal tihedalt kaasatud poliitilise kokkuleppe saavutamisse, mille abil lahendada riigis valitsev poliitiline kriis. See võimaldas komisjonil reformile uut hoogu anda (vt punktid 57–66).

6 soovitus. Poliitilise dialoogi kasutamine, et tagada pühendumine haldussuutlikkuse parandamisele

Uute haldussuutlikkuse parandamise võimaluste kontekstis, mille abil reformi paremini ellu viia, peaks komisjon kasutama poliitilist dialoogi, et:

- i) tagada kindel pühendumine suutlikkuse parandamisele korrupsiooniga võitlemiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks;
- ii) nõuda riigilt korrupsioonijuhtumite registri edasiarendamist, et sellest saaks mõjus vahend edusammude hindamisel võitluses korrupsiooniga;
- iii) pöörata suuremat tähelepanu nende tulemuste seirele, mis on saavutatud avaliku halduse reformi tagasilöökkide korvamises, sh õigusaktide rakendamises sellistes valdkondades, nagu riigihanked ja avaliku sektori sisefinantskontroll;
- iv) leppida kokku eesmärgid ja tähtajad struktureeritud lähenemisviisiks haldussuutlikkuse parandamisel esinevate takistuste kõrvaldamisel, et rakendada õigustiku peamised valdkonnad.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 1. märtsi 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

Euroopa Liidu ja endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi vaheliste suhete seisukohast olulised kuupäevad

1999	• 26. mai. Kagu-Euroopa riikide stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess.
2000	• 24. jaanuar. Nõukogu võttis vastu läbirääkimisjuhised stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu sõlmimiseks.
2001	• 9. aprill. Piirkonna esimese stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu allakirjutamine.
2003	• 21. juuni. ELi–Lääne-Balkani tippkohtumisel Thessalonikis kinnitab EL taas, et toetab Lääne-Balkani riikide Euroopa Liiduga ühinemise väljavaadet.
2004	• 22. märts. Riik esitab taotluse ELi liikmeks saamiseks.
	• 1. aprill. Stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping jõustub.
2005	• 16. detsember. Komisjoni soovitusel annab ülemkogu riigile kandidaatriigi staatuse.
2007	• 30. oktoober. Kirjutatakse alla IPA raamleping ja 2007. aasta IPA riikliku programmi rahastamisleping.
2008	• 1. jaanuar. Jõustuvad viisalihtsusleping ja tagasivõtuleping.
2009	• 7. oktoober. Komisjon soovib minna üle stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu teise etappi.
	• 14. oktoober. Komisjon soovib alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 8. detsember. Üldasjade nõukogu (GAC) järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni esimese soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 19. detsember. Viisavaba reisimine Schengeni ala riikidesse.
2010	• 9. november. Komisjon soovib alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 14. detsember. GAC järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.
2011	• 12. oktoober. Komisjon soovib alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 5. detsember. GAC järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.
2012	• 15. märts. Volinik Füle alustab kõrgetasemelist ühinemisdialoogi komisjoniga.
	• 7. mai ja 17. september. Volinik Füle osaleb kõrgetasemelise poliitilise dialoogi täiskogu istungitel.
	• 10. oktoober. Komisjon soovib alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 11. detsember. GAC järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.
2013	• 24. detsember. Tulise vaidluse käigus 2014. aasta eelarve üle käsib spiker eemaldada parlamendist opositsiooni parlamendiliikmed ja ajakirjanikud. Peamine opositsioonipartei hakkab parlamendi istungeid boikoteerima.
	• 16. oktoober. Komisjon soovib alustada ühinemisläbirääkimisi.
2014	• 17. detsember. GAC järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni positiivse soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 8. oktoober. Komisjon märgib, et riik „täidab ELi liikmeks saamise kriteeriume jätkuvalt piisaval tasemel” ning soovib juba kuuendat aastat järjest alustada ühinemisläbirääkimisi.
	• 16. detsember. GAC järeldused. Ei tehtud otsust komisjoni kuuenda soovitusel alustada ühinemisläbirääkimisi.

2015	<ul style="list-style-type: none"> 31. jaanuar. Prokurör esitab peamisele opositsiooniliidritele süüdistuse „valitsuse kukutamise kavandamises koostöös välisluurega“. EL väljendab muret poliitilise dialoogi nõrgenemise üle riigis ning nõuab sõltumatut ja läbipaistvat uurimist.
	<ul style="list-style-type: none"> 10. veebruar. Opositsiooni juht hakkab avaldama pealtkuulatud kõnede salvestusi, väites, et valitsus on ebaseaduslikult jälginud ligi 20 000 kodanikku.
	<ul style="list-style-type: none"> 18. veebruar. Volinik Hahn külastab Skopjet ning väljendab tõsist muret ilmsiks tulnud tuhandete kodanike jälgimise üle, nõudes küsimuse põhjalikku uurimist.
	<ul style="list-style-type: none"> 21. aprill. GAC väljendab tõsist muret olukorra halvenemise üle riigis ning nõuab poliitilistelt juhtidelt kiiret tegutsemist probleemide lahendamiseks.
	<ul style="list-style-type: none"> 9. ja 10. mai. Kokkupõrgetes riigi põhjaosas asuvas Kumanovo linnas hukub 8 politseinikku ja 14 Albaania rahvusvähemuste relvastatud rühmituse väidetavat liiget.
	<ul style="list-style-type: none"> 2. juuni. Volinik Hahn kohtub nelja peamise poliitilise partei liidritega ning nad kirjutavad alla Przino lepingule.
	<ul style="list-style-type: none"> 22. ja 23. juuni. ELi välis- ja üldasjade nõukogu kutsub kõiki parteisid üles täitma 2. juuni lepingut ning rakendama kõiki komisjoni soovitusi.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. juuli. Lepiti kokku Przino lepingu rakendamise protokoll. Selle peamised elemendid on opositsioonipartei naasmine parlamenti 1. septembril, tehnokraatlik valitsus alates 15. jaanuarist ning parlamendivalimised 24. aprillil 2016.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. september. Nimetati eriprokurör, kes juhib kõnede pealtkuulamisega seotud uurimisi.
	<ul style="list-style-type: none"> 18. september. Volinik Hahn külastab Skopjet, et osaleda kõrgetasemelise ühinemisdialoogi täiskogu istungil.
	<ul style="list-style-type: none"> 2. oktoober. Peaminister Gruevski kinnitab, et riigi prioriteetideks on ELi ja NATO liikmeks saamine ning pikaajalise nimeteemalise vaidluse lahendamine.
	<ul style="list-style-type: none"> 5. november. Komisjon teatas, et on valmis pikendama oma soovitusi alustada riigiga ühinemisläbirääkimisi. Selle tingimuseks on aga juuni/juuli poliitilise lepingu jätkuv täitmine ning olulised edusammud pakiliste reformiprioriteetide rakendamisel.

Allikas: Euroopa Komisjon.

Auditeeritud projektid

Projekti number (tekstis)	Projekti nimetus	Lepingu nr	Lepingusumma (eurodes)
Riigihanked			
1.	Riigihangete süsteemi toetus	260-590	986 442
2.	Juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Programm SIGMA (toetus valitsemise ja juhtimise täiustamiseks), IPA piirkonna haldussuutlikkuse parandamise alaprogramm	319-423	10 000 000
4.	Riigihankekoolitus Lääne-Balkanil ja Türgis	248-580	3 962 000
Korruptsioon			
5.	Toetus korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamise ja takistamise järelevalve strateegia-dokumentide ja kaasnevate tegevuskavade koostamiseks	252-831	165 968
6.	ELi parimate tavade jagamine kohaliku tasandil korruptsioonivastase järelevalve alal	10-39880	138 500
Suutlikkuse arendamise algatus			
7.	Tehniline abi infoühiskonna ja haldusministeeriumile ning riikliku koolituste koordineerimise süsteemi rakendamise parandamine	10-14592	1 095 000
8.	ReSPA juhtimine ja selle tegevuste korraldamine	256-128	2 400 000
9.	ReSPA juhtimine ja selle tegevuste korraldamine	331-241	3 500 000
10.	Tehniline abi IPA koolitus- ja toetuskeskusele endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis IPA 2007. aasta määruse raames	240-984	969 000
11.	Institutsioonide suutlikkuse parandamine rakenduskavade haldamiseks ja rakendamiseks	260-772	1 599 710
Transport			
12.	Riigi transpordiinspeksiooni haldus- ja tegevussuutlikkuse parandamine	09-42802	732 750
13.	Viimase teelõigu ehituse järelevalve koridoris X kiirteelõiguni Demir Kapija-Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Üksikasjalike tehniliste ja hankedokumentide ettevalmistamine uue raudteelõigu Kichevo-Albaania piir ehitamiseks osana koridorist VIII ning hankedokumendid toetust saavas riigis tehtud ehitustööde järelevalveks	11-28412/1	7 752 425
Keskkond			
15.	Riikliku ja kohaliku tasandi haldussuutlikkuse parandamine jäätmeäitlusealaste õigusaktide rakendamise ja jõustamise valdkonnas	244-793	1 297 150
16.	Riikliku ja kohaliku tasandi haldussuutlikkuse parandamine õhu kvaliteeti hõlmava keskkonnahalduse valdkonnas	245-323	1 000 000
17.	Tehniline abi riikliku veetariifi uuringu väljatöötamiseks	10-10139/1	785 000

Allikas: väljavõte Euroopa Komisjoni andmebaasist.

Kokkuvõte

V

Keskkonna- ja transporditaristusse tehtud IPA I investeeringute eesmärk oli parandada haldussuutlikkust projektide abil, kus keskendutakse töö käigus õppimisele. Nii töötab riik kooskõlas struktuurifondide õigusraamistikuga kõnealustes valdkondades kaudselt välja hankealast oskusteavet.

VI

Tunnistades, et detsentraliseeritud rakendussüsteem võib aeglustada vajaduste kindlakstegemist ja tulemuste saavutamist, soovib komisjon juhtida tähelepanu asjaolule, et finantsabi kavandamine, abiprogrammide elluviimine ja tulemuste mõõtmine on järjestikused ja keerulised protsessid, millele kulub olenemata projekti liigist või haldusviisist üldjuhul aastaid.

VII

Detsentraliseeritud rakendussüsteemi eesmärk oli seada sisse toimiv süsteem ELi vahendite detsentraliseeritud haldamiseks. Riigi ametiasutusi võiks julgustada kasutama seda hea tavana kogu avaliku halduse puhul. Endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik valmistab praegu ette ulatuslikku riigi rahanduse juhtimise reformimise programmi, mis põhineb riigi rahanduse juhtimise allsüsteemide põhjalikul analüüsil ja mis eeldatavasti suurendab kogu avaliku halduse suutlikkust selles valdkonnas.

Sissejuhatus

12

Komisjon on selle kulusektorite esitamise viisiga nõus. Komisjon soovib esitada järgmise lisateabe. IPA I määruse kohaselt lähtutakse abi kavandamisel ja kasutamisel järgmisteks eesmärkideks ette nähtud rahastamisvahenditest:

1. üleminekuabi ja institutsioonide väljaarendamine, mis hõlmab kõiki sektoreid;
2. piiriülene koostöö, mis hõlmab territoriaalse koostöö sektorit;
3. regionaalareng, mis hõlmab keskkonna- ja transpordisektorit;
4. inimressursside arendamine, mis hõlmab haridus-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika sektorit;
5. maaelu arendamine, mis hõlmab põllumajandussektorit.

Kolm viimast rahastamisvahendit olid ette nähtud struktuurifondi laadi projektide jaoks ja neid said üksnes kandidaatriigid, kellele oli antud õigus hallata vahendeid detsentraliseeritud viisil.

13

IPA I toetus struktuurifondi laadi projektide jaoks, näiteks investeerimiseks keskkonda ja transporti, oli õiguslikult võimalik üksnes riigi detsentraliseeritud rakendussüsteemi kaudu. Eelarve detsentraliseeritud täitmisel haldavad eraldatud vahendeid riigi haldusasutuste struktuurid, mis on spetsiaalselt selleks volitatud.

Tähelepanekud

27

Läbirääkimisraamistiku puudumisel kasutab komisjon olemasolevaid vahendeid, et toetada selles valdkonnas suutlikkuse suurendamist. Riik võttis 2015. aastal vastu tegevuskava, milles on ette nähtud konkreetsed meetmed koos tähtaegadega, ning määras ülesanded mitmes esmatähtsas valdkonnas, sealhulgas võitluses korrupsiooniga. Komisjon jälgib korrapäraselt selle tegevuskava elluviimisel saavutatavaid edusamme ja teeb selle puhul kõrgeimal tasemel järelkontrolli. Komisjon käsitleb seda valdkonda oma eduaruandes ja kiireloomuliste reformiprioriteetide seas. Lisaks on riigi koostatud kiireloomulisi reformiprioriteete hõlmavas tegevuskavas eriline koht korrupsiooni-vastasel võitlusel, mille jaoks on esitatud selged eesmärgid ja tähtajad. Võitlust korrupsiooniga vaadeldakse ka kõrgetasemelises ühinemisdialoogis, kus määratakse probleemiga tegelemiseks jällegi kindlaks eesmärgid ja tähtajad. Kõikide püstitatud eesmärkide edukas saavutamine sõltub lõppkokkuvõttes riigi ametiasutustest, kes peavad selleks üles näitama vajalikku poliitilist tahet.

29

Komisjonil on selge arusaam sellest, kuidas toetada kodanikuühiskonna organisatsioone, nagu on selgitatud komisjoni 12. septembri 2012. aasta teatistes (COM(2012) 492) ja suunistes ELi toetuse kohta laienemisprotsessis osalevate riikide kodanikuühiskonnale (2014–2020). Komisjon peab nende organisatsioonidega elavat dialoogi kõikides põhi-valdkondades, sealhulgas korrupsioonivastase võitluse teemal. Komisjon otsib pidevalt uusi innovaatilisi viise kodanikuühiskonna organisatsioonide toetamiseks.

2. selgitus. Esimene taane

Seoses projektiga 7 võttis riik 14. veebruaril 2014 vastu õigusakti, mis muudab funktsionaalse analüüsi tegemise enne igat organisatsiooni struktuuri muutmist kohustuslikuks. On tähtis, et riigi ametiasutused tagaksid õigusakti nõuetekohase rakendamise.

2. selgitus. Kolmas taane

Riigi praegune õigusraamistik ei võimalda riigi haldusasutustel anda nende koolituste korraldajatele lisavahendeid.

3. selgitus. Neljas taane

Ehkki komisjon on nõus projekti 16 kohta esitatud tähelepanekuga, tuleb rõhutada, et EL pakub suutlikkuse suurendamiseks ja seadmete kaudu selles valdkonnas märkimisväärset tehnilist tuge. Õhukvaliteet on väga keeruline probleem, mis nõuab suurte finants- ja inimressursside investeerimist, et luua usaldusväärne süsteem, ent ka seda, et riigiasutused hooldaksid ja uuendaksid oma seadmeid korrapäraselt.

17st õhukvaliteedi seirejaamast, mis moodustavad riigi õhukvaliteedi seirevõrgustiku selgroo, on 13 tarninud EL. Praegu aidatakse poolelioleva õhukvaliteedialase mestimisprojekti raames (IPA 2012 alusel) ministeeriumil valmistada ette dokumente mõõtelabori akrediteerimiseks.

3. selgitus. Viies taane

Mis puudutab projekti 17, siis 15. jaanuaril 2016 võttis riigi parlament vastu seaduse veeteenuste hindade kehtestamise kohta (ametlik väljaanne nr 07/16, 18. jaanuar 2016) ja reguleerimisasutus on loomisel. See on protsess, mille lõpuleviimiseks on vaja rohkem aega.

Seaduse rakendamise tähtaeg on 2016. aasta september ja uue veetariifide meetoodika vastuvõtmine on kavandatud 2016. aasta oktoobri lõppu. Uut veetariifide meetoodikat hakatakse kohaldama üle 10 000 elanikuga omavalitsustes 1. jaanuaril 2018 ja alla 10 000 elanikuga omavalitsustes 1. jaanuaril 2019.

41

Et tõhustada ja suurendada veelgi sidusust ja koordineerimist, võttis komisjon uue IPA II finantsperspektiivi raames kasutusele valdkonnapõhise lähenemise. See tagab valdkondade põhjalikuma käsitlemise. Samuti kindlustab see abi sidususe ning sidusrühmade ja rahastajate tegevuse koordineerimise.

42

Tõepoolest, IPA toetus on programmipõhine, samal ajal kui vajaduste kindlakstegemine, finantsabiprogrammide koostamine ja elluviimine ning tulemuste saavutamine on järjestikused ja keerulised protsessid, millele kulub aastaid. Selle aja lühendamiseks lähtub komisjon IPA II raames oma abi kavandamisel projektide valmidusest. Lisaks läbis IPA I raames antud struktuurifondi laadi abi akrediteerimise, mis tehti ajal, mil programmid olid juba vastu võetud, ning mis mõjutas samuti nende vahendite hankimist/rakendamist ja kasutamist.

47

Komisjon soovib esitada järgmise lisateabe. CARDSi 2005.–2006. aasta programme kasutati selleks, et toetada tööstruktuuridesse tööle võetud uusi töötajaid ja pakkuda koolitust, mis oli vajalik selle tagamiseks, et töötajatel oleksid detsentraliseeritud rakendussüsteemis tegutsemiseks vajalikud teadmised. Järgnevatel aastatel vähenes tööstruktuuride suutlikkus tööjõu suure volavuse tõttu. Komisjon on alati toonitanud sobiva töötajate hoidmise poliitika tähtsust, muutes selle isegi osaks 2013. aasta detsentraliseeritud rakendussüsteemi tegevuskavast. Valitsus peab olema täielikult pühendunud, et tagada tööstruktuuride piisav suutlikkus.

49

Komisjon soovib esitada järgmise lisateabe. Vastavalt kohaldatavatele määrustele (EÜ) nr 1085/2006 ja (EÜ) nr 718/2007 ei pakuta riikidele struktuurifondi laadi abi mingil muul viisil kui detsentraliseeritult. IPA II raames on komisjon muutunud riikidele eraldatavate vahendite haldamise detsentraliseerimisel valivamaks.

50

Eelkontrollide arvu vähendamise ja IPA II vahendite valivama detsentraliseerimise kõrval kontrollib komisjon tähelepanelikult riigi ametiasutuste koostatud hankekavu. Samuti on komisjon soovitanud riigil seada projektid tähtsuse järjekorda, et leevendada lisatühistamise riski. Komisjon jälgib, kuidas viiakse ellu detsentraliseeritud rakendussüsteemi tegevuskava, mille riigiasutused on koostanud IPA rakendamisega seotud probleemide lahendamiseks.

Järeldused ja soovitused

67

Ehkki komisjon on laias laastus kontrollikoja üldise järeldusega nõus, saavutati siiski paljud väljundid ja riigile antud abi aitas mõnel juhul parandada haldussuutlikkust. Näiteks avaliku hanke valdkonnas oli IPA abi nurgakivi riigi apellatsioonikomisjoni moodustamisel.

1. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Avaliku sektori kulutuste ja finantsvastutuse hindamine kinnitab, et need valdkonnad vajavad tugevdamist, et tagada riigi rahanduse juhtimise süsteemi hea toimimine. Edasine ELi abi peaks olema kooskõlas praegu koostatavas riigi rahanduse juhtimise reformiprogrammis kindlaks määratavate meetmetega.

69

Keskonna- ja transporditaristusse tehtud IPA I investeeringute eesmärk oli parandada haldussuutlikkust projektide abil, kus keskendutakse töö käigus õppimisele. Nii töötab riik kooskõlas struktuurifondide õigusraamistikuga kõnealustes valdkondades kaudselt välja hankealast oskusteavet.

2. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Lisaks jätkab komisjon riigile koolituste ja rahastamisvahendi JASPERS toetuste pakkumist.

3. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon teeb praegu väljundite ja jätkusuutlikkuse järelkontrolli IPA valdkondlikes ja ühistes järelevalvekomiteedes. Seda tõhustatakse veelgi, luues IPA II raames tulemusraamistik, kus võetakse projekti ja programmi tasemel kasutusele näitajad koos lähtepunktide ja eesmärkidega. Lisaks vaatab komisjon iga programmi lõppedes selle elluviimise läbi ning jätab endale õiguse vahendid sisse nõuda, kui eeldatud tulemuste ja vahendite kasutamise vahel esineb lahknevusi.

71

Finantsabi kavandamine, abiprogrammide elluviimine ja tulemuste mõõtmine on järjestikused ja keerulised protsessid. Komisjon võttis IPA II raames kasutusele valdkonnapõhise lähenemise, mis tagab valdkondade põhjalikuma käsitlemise. Samuti kindlustab see abi sidususe ning sidusrühmade ja rahastajate tegevuse korraliku koordineerimise. Komisjon pöörab senisest märksa rohkem tähelepanu projektide valmidusele, leevendamaks riski, et projektide kavandamise ja elluviimise vahele tekivad ajalised lüngad. Selleks võeti IPA II raames kasutusele ühtne projektide register.

4. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon võttis IPA II raames kasutusele valdkonnapõhise lähenemise, mis tagab valdkondade põhjalikuma käsitlemise. Samuti kindlustab see abi sidususe ning sidusrühmade ja rahastajate tegevuse korraliku koordineerimise.

5. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. IPA II raames on komisjon muutunud vahendite hulga ja projektide keerukuse suhtes valivamaks. Detsentraliseerimisel hinnatakse asjaomaste riiklike struktuuride suutlikkust projektid ellu viia.

6. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus.

6. soovitus. i)

Riigi ametiasutused peaksid haldussuutlikkuse parandamise kõrval näitama üles kindlat poliitilist pühendumist korruptsiooniga võitlemisele ja läbipaistvuse suurendamisele, mida on võimalik mõõta selliste olemasolevate vahendite abil nagu eduaruanne, kõrgetasemeline ühinemisdiialog ja kiireloomulised reformiprioriteedid.

6. soovitus. ii)

Komisjon on teinud viimasel kümnendil tööd selle nimel, et aidata riigil koostada korruptsioonijuhtumite register, ja jätkab toetuse pakkumist, et täiendada seda registrit veelgi.

6. soovitus. iv)

Läbirääkimisraamistiku puudumisel kasutab komisjon ka edaspidi olemasolevaid vahendeid, näiteks eduaruannet, kõrgetasemelist ühinemisdialogi ja kiireloomulisi reformiprioriteete, et mõõta riigi ametiasutuste suutlikkust ELi õigustiku põhivaldkondade rakendamisel. Näiteks tegevuskava, mille riigi ametiasutused koostasid seoses kiireloomuliste reformiprioriteetidega, sisaldab eesmärke ja tähtaegu prioriteetide elluviimiseks põhivaldkondades. Peale selle võimaldab uus lähenemine eduaruande vormile püstitada mõne näidispeatüki eesmärke paremini. Siiski saavutatakse konkreetsed ja kauakestvad tulemused üksnes siis, kui riigi ametiasutused näitavad üles vajalikku poliitilist tahet need meetmed ellu viia.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

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

Aruandes uurib kontrollikoda, kas komisjoni toetus endisele Jugoslaavia Makedoonia vabariigile on mõjusalt kaasa aidanud riigi haldussuutlikkuse tugevdamisele, et valmistada riiki ette ELi liikmeks saamiseks. Kontrollikoda järeldeb, et auditeeritud perioodil (2007–2013) olid edusammud küllaltki piiratud. Peamiselt oli selle põhjuseks see, et riigis puudus poliitiline tahe haldussuutlikkuse parandamist takistavate asjaolude kõrvaldamiseks, ning komisjoni vähene mõjuvõim peamistes valdkondades, sest puudus ühinemisläbirääkimiste raamistik. Kontrollikoda toob ühtlasi välja ka puudused auditeeritud projektide komisjonipoolses haldamises.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus