

ET

2016

nr

13

Eriaruanne

ELi abi avaliku halduse tugevdamiseks Moldovas



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

Print	ISBN 978-92-872-4957-9	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/94331	QJ-AB-16-013-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4964-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/150067	QJ-AB-16-013-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5003-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/343288	QJ-AB-16-013-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Eriaruanne

ELi abi avaliku halduse tugevdamiseks Moldovas

(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, valdkonnajuht Sabine Hiernaux-Fritsch, auditijuht Laura Gores ning audiitorid Erika Soveges ja Alexandre Tan.



Vasakult paremale: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Punkt

Akronüümid

I–VII Kokkuvõte

1–8 Sissejuhatus

9–11 Auditi ulatus ja lähenemisviis

12–67 Tähelepanekud

12–47 Eelarvetoetusega suudeti sihtvaldkondades avalikku haldust tugevdada vaid piiratud määral

13–28 Komisjon oleks võinud riskidele kiiremini reageerida ja programmid ei olnud riiklike strateegiatega piisavalt ühtlustatud

29–34 Tingimuslikkust ei kasutatud piisavalt

35–37 Täiendavad stiimulipõhised vahendid ei olnud hästi põhjendatud

38–47 Valdkondliku eelarvetoetuse sihtvaldkondades tehtud edusammud olid piiratud

48–67 Projektid aitasid avaliku halduse tugevdamisele osaliselt kaasa

49–51 Projektid olid asjakohased, kuid vajaduste analüüsi pärssisid puudused

52–63 Projektid ei olnud alati teiste valdkondliku eelarvetoetuse programmidega hästi kooskõlastatud

64–67 Tulemused ei olnud alati jätkusuutlikud, kuna puudus poliitiline tahe või mõjutas tulemusi mõni muu väline tegur

68–77 Järeldused ja soovitused

I lisa. Auditeeritud lepingute nimekiri

II lisa. Auditivalimis sisalduvate valdkondliku eelarvetoetuse lepingute kokkuvõtavad hinnangud

III lisa. Auditivalimis sisalduvate projektilepingute kokkuvõtavad hinnangud

Komisjoni ja Euroopa välis teenistuse vastused

ENI: Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

ENP: Euroopa naabruspoliitika

ENPI: Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument

EUHLPAM: Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon Moldova Vabariigis

JSRS: justiitssektori reformistrateegia

PFPRs: riigi rahanduspoliitika reformid

SBS: valdkondlik eelarvetoetus

I

Moldova Vabariik on kõige vaesem riik Euroopas. Moldovale on alates 2007. aastast Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahenditega eraldatud abi summas 782 miljonit eurot. See moodustab iga-aastaselt peaaegu 37 eurot elaniku kohta, mis on ELi idanaabrite seas kõige suurem summa. 2014. aastal sõlmisid Moldova ja EL assotsieerimislepingu, mis sisaldab põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna loomise sätet.

II

Moldova põhiprobleemideks on laialt levinud korruptsioon ja nõrgad avaliku sektori institutsioonid, mis on alates 2007. aastast olnud üheks ELi abi oluliseks osaks. Märkimisväärne osa abist antakse eelarvetoetusena. Eelarvetoetuse raames kantakse rahalised vahendid üle partnerriigi riigikassasse, kui see on täitnud temale seatud tingimused. Ülejäänud abi andmine toimub projektide kaudu.

III

Kontrollikoda uuris, kas ELi abi oli avaliku halduse tugevdamisele tõhusalt kaasa aidanud. Kontrollikoja valim hõlmas nelja eelarvetoetuse programmi õiguse, avaliku halduse, rahvatervise ja vee valdkondades. Valim sisaldas ka kahtekümnet avaliku sektori asutustes teostatud projekti.

IV

Kontrollikoda jõudis järeldusele, et ELi abi aitas vaid osaliselt kaasa avaliku halduse tugevdamisele. Paljude leitud puuduste põhjustajaks olid välised tegurid. Ülejäänud puudused olid tingitud auditeeritud programmide ja projektide nõrgast ülesehitusest ja elluviimisest.

V

Kuna sihtvaldkondades oli tehtud vaid väheseid edusamme, järeldas kontrollikoda, et eelarvetoetusega suudeti avalikku haldust tugevdada vaid piiratud määral. Komisjon oleks võinud kiiremini reageerida, kui toetusega seotud riskid materialiseerusid. Programmid ei olnud Moldova strateegiatega piisavalt ühildatud. Programmide potentsiaalset kasu vähendas asjaolu, et komisjon ei kasutanud täielikult ära oma võimalusi kehtestada abi väljamaksmisele eeltingimusi. Osa tingimustest täideti programmi läbirääkimiste ja valdkondliku eelarvetoetuse andmise vahepealse ajal või ei olnud neid võimalik otseselt mõõta. Komisjon oleks nende täitmist hinnates võinud rangem olla. Täiendavate stiimulipõhiste vahendite eraldamine ei olnud ka täielikult põhjendatud.

VI

Projekti kavandid olid üldiselt asjakohased. Projektide kaudu antav ELi abi oli avaliku halduse tugevdamisel osaliselt mõjus. Sellega seoses ei olnud projektide maht ja ajakava eelarvetoetuse programmidega alati hästi kooskõlastatud. Haldussuutlikkuse suurendamiseks ette nähtud, konkreetselt eelarvetoetusega seotud tehnilist abi hakati andma alles mitu kuud pärast eelarvetoetuse programmi algust. Muid tehnilise abi projekte ja mestimisprojekte ei kasutatud alati eelarvetoetuse programmide koostamiseks või toetamiseks. Projektid saavutasid reeglina oma kavandatud väljundid. Tulemused ei olnud aga alati jätkusuutlikud, kuna puudus poliitiline tahe või mõjutas tulemusi mõni muu väline tegur.

VII

Kontrollikoda esitab komisjonile mitu soovitus selle kohta, kuidas Moldovale antava ELi abi mõjusust suurendada.

01

Moldova paikneb Kagu-Euroopas Rumeenia ja Ukraina vahel ning riigi rahvaarv on 3,6 miljonit. Moldova sai pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1991. aastal iseseisvaks vabariigiks, kuigi Transnistria piirkond oli ühepoolselt välja kuulutanud sõltumatuse ja seda juhitakse siiani eraldi.

02

Pärast pikka aega kestnud majanduslangust hakkas Moldova majandus 1998. aastal jälle kasvama. Sellest hoolimata on Moldova ikka veel kõige vaesem riik Euroopas, kuna tema SKP elaniku kohta on 1687 eurot ja vaesusmäär 12,7%¹. Moldova rahvaarv on peamiselt madala sündimuse ja suure töajärgu tõttu alates iseseisvuse saavutamisest vähenenud ning riigi ühiskonna- ja majanduselus on hakanud olulist rolli mängima rahasiirded.

03

Moldova ja EL sõlmisid esimest korda lepingulised suhted 1994. aastal allkirjastatud partnerlus- ja koostöölepinguga. 2014. aasta juunis sõlmiti assotsieerimisleping, mis sisaldab põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna loomise sätet. Nimetatud lepingu eesmärk on poliitiliste ja majandussidemete parandamine ning Moldova järkjärguline integreerimine ELi siseturuga. Vabakaubanduspiirkonnaga kaotatakse tollitariifid ja kvoodid ning ühtlustatakse õigusaktid ja määrused eri kaubandussektorites kehtivate ELi omadega. Euroopa Parlamendi sõnul on Moldova „võimalus ELi liikmeks saada ning ta võib esitada liidu liikmeks astumise avalduse, eeldusel et peab kinni demokraatia põhimõtetest, austab põhivabadusi ja vähemuste õigusi ning tagab õigusriigi põhimõtete järgimise“².

04

EL teeb Moldovaga koostööd Euroopa naabruspoliitika ja täpsemalt selle idapiirkonna partnerluse abil. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend on perioodil 2014–2020 naabruspoliitikale suunatud ELi rahastamisvahend. See asendab perioodi 2007–2013 Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumenti (ENPI). Nimetatud kavade raames anti Moldovale ajavahemikul 2007–2015 kahepoolselt abi summas 782 miljonit eurot³. 2014. aastal oli abi suurus peaaegu 37 eurot elaniku kohta, mis on ELi idanaabrite seas kõige suurem summa⁴.

- 1 SKP elaniku kohta 2014. aastal, Eurostati andmed (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); vaesusmäär 2013. aastal, vastavalt viimastele Maailmapanga maailma arengunäitajatele (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Euroopa Parlamendi välisasjade komitee *raport muu kui seadusandliku resolutsiooni ettepanekuga, mis käsitleb nõukogu otsuse eelnõu ühelt poolt Euroopa Liidu, Euroopa Aatomienergiaühenduse ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Moldova vahelise assotsieerimislepingu Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta*, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 Samal perioodil oli lepingutega kaetud abi suuruseks 547 miljonit eurot ja väljamakstud abi 363 miljonit eurot. Moldovale anti abi ka ENPI piiriülese koostöö piirkondlike projektide, makromajandusliku abi, naabruspoliitika rahastamisvahendi, arengukoostöö rahastamisvahendi, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi ja stabiliseerimise rahastamisvahendi kaudu.
- 4 Euroopa naabruspoliitika idapoolsed riigid on Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene, Gruusia, Moldova ja Ukraina.

05

Üks Moldovat mõjutavaid põhiprobleeme on tema nõrk avalik haldus. Avaliku sektori asutused kannatavad liigse bürokraatia, põhifunktsioonidele mittekeskendumise, tööjõu suure voolavuse ja sellest tingitud vähese tõhususe tõttu. Samuti on probleemiks korrupsioon: Moldova asub Transparency Internationali korrupsiooni tajumise pingereas 168 riigi hulgas 103. kohal. Sellega seoses on avaliku halduse toetamine Moldovas olnud oluline koostööelement kõikides valdkondades alates 2007. aastast. ENI raames on sellele pööratud aga suuremat tähelepanu, kuna avaliku halduse reform on üks aastateks 2014–2017 seatud kolmest koostöölasest prioriteetsest valdkonnast koos põllumajanduse ja maaelu arengu ning politseireformi ja piiride haldamisega.

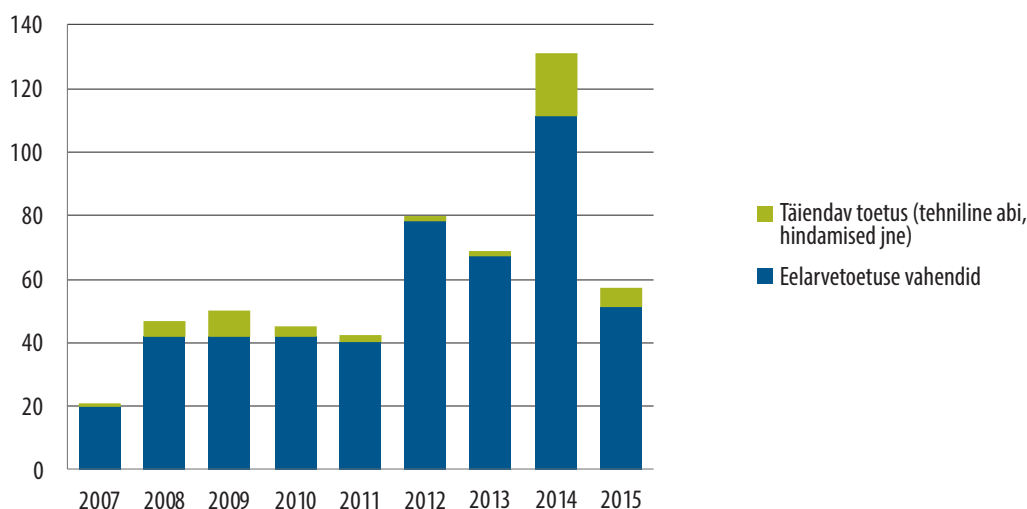
06

Moldovale abi andmise peamiseks viisiks on valdkondlik eelarvetoetus⁵. Eelarvetoetuse vahendid ja samade rahastamislepingutega antav täiendav toetus moodustasid perioodil 2007–2015 väljamakstud kahepoolsest abist kokku 74% (vt ka **joonis 1**). Eelarvetoetuse puhul kantakse rahalised vahendid partnerriigile üle, kui see on täitnud temale seatud tingimused. Tingimuste täitmine on eelarvetoetuse saamise oluline nõue (tingimuslikkuse põhimõte). Kindlasummalised osamaksud makstakse välja siis, kui toetuskõlblikkuse kriteeriumid on täidetud⁶. Muutuva summaga osamaksud on seatud veel täiendavalt tingimuste täitmisega.

5 Eelarvetoetust antakse kas valdkondliku eelarvetoetuse või üldise eelarvetoetusena. Kui üldine eelarvetoetus on suunatud riiklikule arengustrateegiale, siis valdkondliku eelarvetoetusega toetatakse valdkondlikku poliitikat. EL annab alates 2013. aastast valdkondlikku eelarvetoetust *valdkondliku reformi lepingutega*, mida varem nimetati *valdkondliku poliitika toetusprogrammideks*. Jätkusuutlikkuse huvides kasutatakse käesolevas aruandes kõikide auditeeritud eelarvetoetuse lepingute puhul mõistet „valdkondlik eelarvetoetus“.

6 ELi eelarvetoetus põhineb neljal kriteeriumil: stabiilne makromajanduslik raamistik, usaldusväärne avaliku sektori finantsjuhtimine, eelarve läbipaistvus ja järelevalve ning asjaomased ja usaldusväärsed riiklikud/valdkondlikud poliitikad ja reformid.

Joonis 1 Ajavahemikul 2007–2015 Moldovale antud eelarvetoetus (miljonites eurodes)



NB! Rahalised vahendid on esitatud vastavalt nende aluseks oleva komisjoni otsuse eelarveaastale.

Allikas: välissuhete peadirektoraadi ühine infosüsteem (CRIS).

07

Moldovas antakse komisjoni rahastamislepingutega ka täiendavat toetust, mis lisandub põhilisele valdkondlikule eelarvetoetusele, eriti riigiasutuste suutlikkuse arendamisele suunatud tehnilise abi projektide puhul (valdkondliku eelarvetoetuse tehniline abi).

08

Moldovale anti ka erinevates valdkondades projektide kaudu abi. Kontrollikoja auditivalimis sisaldasid mestimis- ja tehnilise abi projektid. Mestimine hõlmab mõne ELi liikmesriigi riigiasutustega tehtavat koostööd, kuigi tehnilist abi annavad tavaliselt erasektori välisekspertid.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

09

Auditiga uuriti, kas Moldovale antud ELi abi aitas mõjusalt kaasa avaliku halduse tugevdamisele (juhtimisfunktsioonide tõhusa ja mõjusa elluviimise suutlikkus, sh avalike teenuste osutamine). Kontrollikoda vaatles kahte peamist abi andmise meetodit, keskendudes järgnevale kahele küsimusele.

- a) Kas valdkondliku eelarvetoetuse programmid aitasid mõjusalt kaasa avaliku halduse tugevdamisele?
- b) Kas projektid aitasid mõjusalt kaasa avaliku halduse tugevdamisele?

10

Audit keskendus ENPI ja ENI abile perioodil 2007–2014. Auditivalim sisaldas:

- a) nelja sektorireformi edendavat valdkondliku eelarvetoetuse programmi, sh kaks põhivaldkondade (avalik haldus, st justiits- ja riigi rahanduse poliitika) ja kaks rahvatervise ja veeteenuste parandamisele suunatud programmi;
- b) 20 keskasutuste tugevdamisele suunatud projekti, eriti seitse justiitssektori projekti, kolm järjestikust kõrgetasemelist Moldova ministeeriumidele poliitikaalase nõu andmise projekti (mida nimetatakse EUHLPAMi projektideks, mida viib ellu Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon Moldova Vabariigis) ja üks riigikantselei (mis on ELi vahendite koordineerimise eest vastutav keskasutus Moldovas) toetamise projekt.

11

Kontrollikoja valim hõlmas 40% alates 2007. aastast lepingutega kaetud kahepoolsest ENPI/ENI abist (vt *Ilisa*). Audit tehti ajavahemikus märts–september 2015. Audit käigus uuriti dokumentaalseid tööendeid, nagu programmitöö dokumendid ning edu-, seire- ja hindamisaruanded. Lisaks tehti dokumendikontrolli ja korraldati kohapealne külastus Moldovas. Kontrollikoda korraldas vestlusi Moldova ametiasutustega, ELi delegatsiooniga Chişinăus, Euroopa välisteenistusega, komisjoni naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadiga, rahvusvaheliste organisatsioonidega, teiste rahastajatega, konsultatsioonifirmadega ja valitsusväliste organisatsioonidega.

Eelarvetoetusega suudeti sihtvaldkondades avalikku haldust tugevdada vaid piiratud määral

12

Käesolevas peatükis uuritakse valdkondliku eelarvetoetuse programmide panust avaliku halduse tõhustamisse Moldovas. Kontrollikoda hindas programmide ülesehitust, tingimuslikkuse kasutamist, täiendavate vahendite eraldamise põhjendusi ja valdkondliku eelarvetoetuse panust nelja auditeeritud sektori arengusse, milleks olid justiitssektor, riigi rahandus, tervishoid ja veemajandus (vt *Il lisa*).

Komisjon oleks võinud riskidele kiiremini reageerida ja programmid ei olnud riiklike strateegiatega piisavalt ühtlustatud

13

Valdkondliku eelarvetoetuse programmide ülesehituse hindamiseks vaadeldi, kas komisjon oli võtnud piisavaid meetmeid, et analüüsida ja vähendada valdkondlike eelarvetoetustega seotud riske. Samuti uuriti, kas neli auditeeritud programmi kajastasid riiklike reformistrateegiaid piisavalt.

Komisjon oleks võinud kiiremini reageerida, kui valdkondliku eelarvetoetusega seotud riskid materialiseerusid

14

Kuigi eelarvetoetusega saadakse teatavat kasu, nagu riigi suurem isevastutus, väiksemad tehingulokud ja parem rahastajate koordineeritus, iseloomustavad seda ka mitu loomuomast riski (vt kontrollikoja eriaruanne nr 11/2010)⁷. Eelarvetoetuse konkreetne riskiprofiil on seotud asjaoluga, et selle puhul kasutatakse riigi süsteeme, kuna eelarvetoetuse andmine tähendab vahendite ülekandmist abisaaja riigi riigikassasse⁸. Kuna eelarvetoetuse vahendid ühendatakse abisaaja riigi eelarvevahenditega, siis kannatavad need ka riigi rahanduse juhtimises sisalduvate mistahes puuduste all⁹. Kontrollikoda hindas, kas Euroopa Komisjon oli neid riske õigesti analüüsinud ja vähendanud.

- 7 Eriaruanne nr 11/2010: „Komisjonipoolne üldeelarvetoetus Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides, Ladina-Ameerikas ja Aasia riikides“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Euroopa Komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid – eelarvetoetuse suunised. Programmitöö, ülesehitus ja juhtimine – moodne lähenemisviis eelarvetoetusele (Budget support – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support), september 2012, lk 126.
- 9 Eelarveaasta 2014 aastaaruanne, punktid 8.6–8.8 (ELT C 373, 10.11.2015).

15

2012. aastal võttis komisjon kasutusele süstemaatilisema riskianalüüsi, asutas eelarvetoetuse tehingute jaoks kõrgetasemelised juhtkomiteed ja lõi riskide materialiseerumise eest hoiatava varajase hoiatamise süsteemi¹⁰. Võrreldes eelmise lähenemisviisiga oli see märgatavaks edasiminekuks.

16

Nii detsentraliseeritud haldus¹¹ kui ka eelarvetoetus sõltuvad väga palju riigi süsteemidest. ELi talitused ei ole riigi rahanduse kontrollimisega seotud riiklikke süsteeme sertifitseerinud. ELi abi detsentraliseeritud haldusviisi ei ole projektide jaoks loodud. Samal ajal oli eelarvetoetus peamine abi andmiseks kasutatud meetod, moodustades peaaegu kolm neljandikku Moldovale ajavahemikul 2007–2015 antud ELi abist.

17

Moldovas on suur korruptsioonioht. Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksi kohaselt on olukord alates 2012. aastast halvenenud (vt **5. selgitus**).

18

Makromajanduslikud riskid materialiseerusid Moldovas 2014. aasta novembris, kui selgus, et kolme Moldova pank hõlmanud korruptsiooniskandaalis kaotati miljard USA dollarit hoiustajate vahendeid (vt **1. selgitus**). 2014. aasta detsembris otsustas kõrgetasemeline juhtivkomitee jälgida suureneva riski tõttu 2015. aastal eelarvetoetuse kontekstis Moldovas toimuvat. Pärast võimalike riski maandamise meetmete asutusesisest analüüsi teatas Euroopa Komisjon 2015. aasta juulis avalikult eelarvetoetuse maksete peatamisest kuni Rahvusvahelise Valuutafondi ja Moldova vahelise kokkuleppe sõlmimiseni¹². Võrreldes eelmiste aastatega vähendas komisjon oluliselt 2015. aastal kavandatud eelarvetoetuse osakaalu (vt **joonis 1**). Pangandussektori olukord seadis tõsise kahtluse alla Moldova riigieelarvesse makstud ELi vahendite terviklikkuse. Ei ole aga võimalik tõendada, et tegemist oli just ELi vahenditega, kuna need olid liidetud üldise riigieelarvega.

10 Varajase hoiatamise süsteem aktiveerub juhtudel, kui olukord kiiresti ja tõsiselt halveneb või kui toimub mõni riskina määratletud sündmus, mis avaldab programmi eesmärkidele olulist mõju. Nimetatud juhtudel peab EL viivitamatult reageerima, et hoida ära ELi kuvandi ja maine tõsine kahjustamine. See võib olla näiteks suure korruptsiooni- või pettusejuhtumi või põhiõiguste rikkumise tagajärg. ELi delegatsioonid peaksid neist juhtumitest viivitamatult peakorterit teavitama. Vt eelarvetoetuse suunised, lk 132.

11 Detsentraliseeritud halduse puhul võib komisjon otsustada kohaldada abisaaja riigi hanke- või toetusmenetlusi. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi loomise kohta, artikli 18 lõige 4.

12 ELi delegatsioon Moldovas „ELi eelarvetoetus Moldova Vabariigile sõltub paljude tingimuste täitmisest“, Chişinău, 8. juuli 2015.

Moldova panganduskriisi taustteave

2014. aasta novembris algatas Moldova riigipank kolme Moldova panga suhtes erakorralise haldusmenetluse pärast seda, kui need olid väljastanud laene enam kui miljardi USA dollari väärtuses. Nimetatud tehingutel ei olnud mõistlikku majanduslikku põhjendust ning nende tagajärjel halvenesid pankade bilansid sellisel määral, et ei olnud enam võimalised oma tegevust jätkama. Selle sündmuse tagajärjel kogunenud suured avaliku sektori kohustused ja pankade päästmise hinnanguline maksumus moodustasid vähemalt 13% Moldova SKPst.

Auditi toimumise ajal ei olnud panganduspettuse kriminaaluurimine eriti edenenud ja kriisist taastumise strateegiat ei olnud ka koostatud. Asjade selline seis põhjustas avalikke proteste ja pikaajalise poliitilise ebastabiilsuse. Ajavahemikus november 2014 kuni detsember 2015 astus tagasi kolm valitsust.

19

Moldova viimane IMFi programm lõppes 2013. aastal. Viimast programmihindamist ei viidud lõpule, kuna eelarve- ja rahandussektori poliitika osas esines eriarvamusi. Maailmapank peatas 45 miljoni USA dollari suuruse eelarvetoetuse 2014. aasta aprillis, kuna leidis, et pangandussektorist riiklikele vahenditele lähtuvad riskid olid Moldova riigieelarvesse ülekannete tegemiseks liiga suured.

20

Kuigi Euroopa Komisjon oli korrupsiooni ja makromajandusliku ebastabiilsuse ohu Moldova puhul õigesti kindlaks määranud, oleks ta võinud ohtude realseerumisel kiiremini reageerida. Assotsieerimislepingu sõlmimise / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna loomise kontekstis sõlmis komisjon 2014. aastal kaks rahastamislepingut (vastavalt 2014. aasta oktoobris ja novembris): üks riigi rahanduspoliitika reformide valdkondliku eelarvetoetuse tehingute jaoks ja teine vabakaubanduspiirkonna elluviimiseks. Seoses sellega tegi ta 2014. aasta detsembris väljamakse summas 16 miljonit eurot. Nii IMF kui ka komisjon olid pangandussektoriga seotud riske maininud juba 2012. aastast saadik¹³.

13 Rahvusvaheline Valuutafond, *IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria*, september 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, juuni 2014.

Valdkondliku eelarvetoetuse programmid ei olnud riiklike strateegiatega piisavalt ühtlustatud ja valdkondliku eelarvetoetuse eelarvete koostamine ei olnud selge

21

Kontrollikoda hindas, kas valdkondliku eelarvetoetuse programmidega toetati asjaomaseid ja selgelt sõnastatud riiklikke strateegiaid. Eelarvetoetuse vahendite väljamaksmise tingimused peaksid tulenema riiklikust strateegiast ja olema sellega kooskõlas¹⁴.

22

Neljast auditivalimis sisalduvast valdkondliku eelarvetoetuse programmist kaks ei ühti täielikult riiklike strateegiatega. Riigi rahanduse valdkondliku eelarvetoetusega toetatakse riiklikku strateegiat ilma sektoripõhiste eesmärkideta (vt **2. selgitus**) ning justiitssektori valdkondlik eelarvetoetus ei aita riikliku reformistrateegia elluviimisele otseselt kaasa.

14 Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt eelarvetoetuse suuniste 3. lisa: avaliku sektori poliitika abikõlblikkuse hindamine.

2. selgitus

Eritingimused ei olnud riikliku strateegiaga piisavalt ühtlustatud: riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlik eelarvetoetus

Riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlik eelarvetoetus põhineb Moldova 2020. aasta riiklikul arengustrateegial, mis hõlmab seitset valdkonda, sh taristu, pensionikavad ja haridus. Kõnealune strateegia ei sisalda aga riigi rahandust puudutavaid eesmärke. Moldoval on perioodiks 2013–2020 riigi rahanduse juhtimise riiklik strateegia, mis koosneb üldisest strateegiast, iga-aastastest tegevuskavadest ja järelevalvevõrgustikust.

Valdkondliku eelarvetoetuse rahastamisleping sisaldab 12 tingimust, mis tuleb täita kolme muutuva summaga osamaksete väljamaksmiseks. Neid tingimusi ei ole riiklikus arengustrateegias ette nähtud ja need ei kajasta ka otseselt riigi rahanduse juhtimisstrateegias kehtestatud prioriteete.

Näiteks üks tingimus puudutab eelarvenõukogu loomist, mida ei ole ühegi Moldova ja ELi vahel sõlmitud strateegiadokumendiga selgesõnaliselt ette nähtud. Sama kehtib ka kahe tingimuse puhul, millega nähakse ette „kodanike eelarve“¹⁵ ja eelarve täitmise kohta poolaasta aruannete avaldamine. 2011. aastal koostatud avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamise¹⁶ käigus hinnati avalikkuse juurdepääsu peamisele rahandusteabele hindega A.

15 Kodanikeelarve on riigieelarve mittetehniline vorm, mille eesmärk on jõuda võimalikult suure osani elanikkonnast ning see võimalikult suurele osale inimestest mõistetavaks teha.

16 Riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamisprogramm (PEFA) on mitme rahastajaga partnerlus, mille eesmärk on hinnata riiklike kulutuste, hanke- ja finantsaruandluse süsteemide seisukorda. PEFA hindamistes analüüsitakse riikide avaliku sektori finantsjuhtimise toimimist 31 näitajaga, mida hinnatakse hinnetega A-st kuni D-ni (www.pefa.org).

23

Kuigi justiitssektori valdkondlikus eelarvetoetuses on märgitud, et eesmärk on Moldova justiitssektori reformistrateegia toetamine, ei olnud selle justiitsküsimustega seotud tingimused vastavalt sõnastatud. Osa valdkondliku eelarvetoetuse tingimustest puudutab riigi rahanduse teemasid ning neid pole reformistrateegias mainitud. Seetõttu puudub range korrelatsioon justiitssektori reformistrateegia ja valdkondliku eelarvetoetuse raames võetud meetmete vahel. Lisaks eeldab see valdkondlikule eelarvetoetusele täiendavate järelevalve- ja aruandlustingimuste kehtestamist.

24

Rahvatervise ja veeteenuste osutamise parandamiseks koostatud valdkondliku eelarvetoetuse programmid ei põhinenud selgesti sõnastatud Moldova reformistrateegiatel. Suuniste kohaselt peaksid valdkondlikel strateegiatel olema nõuetekohased eelarved selleks, et olla valdkondliku eelarvetoetuse saamiseks toetuskõlblik¹⁷. Tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse puhul ei olnud riiklik strateegia täielikult üldise riikliku tervishoiupoliitikaga ühtlustatud ja seda ei olnud eelarveprognoosides täielikult kajastatud. Veesektori valdkondlik eelarvetoetus oli kavandatud 2007. aasta riikliku veestrateegia toetamiseks. Kõnealune strateegia osutus siiski liiga ambitsioonikaks, kuna see oli suunatud suure hulga eesmärkide täitmisele, millel puudusid ajaliselt piiritletud tegevuskava ja selge institutsiooniline ülesehitus selle elluviimiseks.

25

Kontrollikoda uuris ka valdkondliku eelarvetoetuse programmide eelarvete kehtestamise aluseid. 2012. aastal avaldatud eelarvetoetuse suuniste kohaselt peavad need põhinema mitmel kriteeriumil, nagu partnerriigi rahastamisvajadused ja tema tahe eraldada eelarvevahendeid kooskõlas riikliku strateegiaga. Muudeks kriteeriumideks olid mõjususe, kuludele vastav tulu ja eelarvetoetuse mõju eesmärkide täitmisele, varem tehtud väljamaksete tulemused ja vahendite kasutamise suutlikkus, eelarvetoetuse eesmärkide saavutamise mõjususe ning arengustrateegia tulemustele orienteeritus.

26

Kontrollikoja valitud programmide uurimine näitas, et eelarvete kehtestamine ei olnud piisavalt selge. Riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlik eelarvetoetus oli esimene auditivalimis sisalduv programm, mis tuli koostada vastavalt uuele metoodikale. Sellele vaatamata ei tehtud punktis 25 loetletud kriteeriumide põhjalikku hindamist.

17 Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt eelarvetoetuse suuniste 3. lisa: avaliku sektori poliitika abikõlblikkuse hindamine, 3.2. Poliitika rahastamine.

27

Kuigi suunised ei kehtinud enne 2012. aastat koostatud valdkondliku eelarvetoetuse programmidele, oli tehtud justiitssektori reformistrateegia rahastamisvajaduste eelhindamine. Nimetatud hindamisega ei saadud aga usaldusväärset teavet, kuna esialgset hinnangut summas 124 miljonit eurot vähendati parast kahte rakendusaastat poole võrra¹⁸. Rahastamisvajaduste ümberhindamist alustati ühe ELi rahastatava tehnilise abi projekti toel aastal 2015 (vt punkt 61). Ülejäänud kolme valdkondliku eelarvetoetuse programmi puhul puudusid tõendid rahastamisvajaduste hindamise kohta.

28

Eelarve koostamise menetluse puhul täheldas kontrollikoda, et kavandatud eelarved erinesid kavandamisetapis hinnatud summadest ning seda ei olnud selgelt põhjendatud. Enne programmi koostamist tehtud justiitssektori valdkondliku eelarvetoetuse (eelarve oli 58,2 miljonit eurot) välisindamise kohaselt oli selle soovituslik eelarve 40 miljonit eurot. Veesektori valdkondlikku eelarvetoetust suurendati poliitilistel kaalutlustel selle elluviimise ajal ühekordselt 5 miljoni euro võrra.

Tingimuslikkust ei kasutatud piisavalt

29

Tulemuslikkuse seiresüsteem ja väljamaksete tegemise kriteeriumid on eelarvetoetuse põhiosa, mis moodustab tingimuslikkuse raamistiku. Erineva summaga osamaksete sõltuvad konkreetsete tingimuste täitmisest: need loovad stiimuli paremaks toimimiseks, kuna osaline toimimine tähendaks osalisi väljamakseid. Kontrollikoda hindas, kas osamaksete väljamaksmiseks seatud tingimustega anti reformi seisukohalt tähenduslikke stiimuleid. Samuti uuris kontrollikoda, kas väljamaksete põhinesid järjepidevalt nimetatud tingimuste täitmisel.

Mõningad osamaksetega seotud tingimused täideti programmi läbirääkimiste ja valdkondliku eelarvetoetuse andmise vahepealsel ajal või ei olnud neid võimalik otseselt mööta

30

Auditivalimis sisalduvad lepingud sisaldasid tingimusi, milles nõuti Moldova asutuste piiratud sekkumist või mis täideti programmi läbirääkimiste ja valdkondliku eelarvetoetuse andmise vahelisel ajal (vt **3. selgitus**). Liiga lihtsasti saavutatavad eesmärgid vähendavad nende stimuleerivat mõju. Juba enne programmi algust elluviidud meetmete hõlmamine on ohtlik, kuna võib tekkida olukord, kus kõneluseid meetmeid oleks kas osaliselt või täielikult rakendatud ka ilma abita.

18 Tegevuskavaga (parlamendi otsus nr 6, 16. veebruar 2012, lk 168) antakse justiitssektori reformistrateegia elluviimiseks 1989 miljonit Moldova leud (124 miljonit eurot 2012. aastal). 2014. aasta aastaaruande hinnangu kohaselt on see 1034 miljonit Moldova leud (50 miljonit eurot 2014. aastal).

Näited tingimuste kohta

1. näide. Osa tingimustest eeldas Moldova ametiasutuste piiratud sekkumist

Üks 2014. aastal alanud riigi rahanduspoliitika reformide valdkondliku eelarvetoetuse tingimustest näeb ette eelarve täitmise kohta poolaasta aruannete avaldamise. Moldova oli juba aastaid avaldanud igakuiseid aruandeid oma eelarve täitmise kohta.

2. näide. Osa tingimustest oli täidetud juba programmialaste läbirääkimiste ja valdkondliku eelarvetoetuse alguse vahelisel ajal

Tervishoiuvaldkonna rahastamislepingule kirjutati alla 2009. aastal. Esimene muutuva summaga osamakse summas 13,4 miljonit eurot maksti välja programmialaste läbirääkimiste lõppedes pärast 53 näitaja hindamist; neist näitajaist 22 puudutasid 2008. aastal võetud meetmeid.

Justiitsvaldkonna valdkondlik eelarvetoetus algas 2013. aasta juunis. Kolm väljamaksetingimust (mis puudutavad edasikaebamise süsteemi, kriminaalmenetluse muutmist ja kohtunike immuniteetide vähendamist) täideti kas täielikult või osaliselt ajavahemikus aprillist kuni juulini 2012 vastu võetud õigusaktidega (samuti pärast programmialaseid läbirääkimisi).

31

Kõnealused neli lepingut sisaldasid konkreetseid tingimusi, mida ei olnud võimalik üheselt hinnata. Näiteks justiitssektori valdkondlikule eelarvetoetusele seatud tingimusi tuli täiendavalt selgitada pärast esimese muutuva summaga osamakse tegemist, kuna esines probleeme nende tähenduse alase kokkuleppe saavutamisel¹⁹. Lisaks on riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlikul eelarvetoetusel konkreetseid tingimused, kuid puuduvad eraldi näitajad ja mitte kõik seatud tingimused pole otseselt hinnatavad. Tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse puhul olid pooled näitajatest liiga ebamäärased²⁰. Veesektori valdkondlik eelarvetoetus sisaldas ka tõendamatu, koond- või ebaselgeid näitajaid.

Tingimusi ei kohaldatud reformi soodustamise eesmärgil alati järjepidevalt

32

Komisjoni eelarvetoetuse suunistes märgitakse, et osamaksed tuleks välja maksta ainult juhul, kui asjaomased tingimused ja tulemusnäitajad on täidetud. Kontrollikoda leidis neljast auditeeritud programmist kolme puhul näiteid tingimuslikkuse ebajärjepidevast kasutusest²¹. **4. selgituses** on näidatud, et tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse puhul maksti toetus välja ka siis, kui tingimusi ei täidetud. Kolme valdkondliku eelarvetoetuse programmi puhul (tervishoid, justiitssektor ja veemajandus) oleks paljude tingimuste täitmist võinud rangemalt hinnata.

19 ELi rahastatava tehnilise abi projekti abil (vt punkt 61) tuli koostada selgitavad tabelid, mida pidi arutama valdkondliku eelarvetoetuse üle järelevalvet tegev tööühm.

20 Näiteks järgmised näitajad: *esmatasandi arstiabi struktuuri optimeerimine, tervishoiusüsteemi erasektori investeringute soodustamise võimaluste analüüs ja keskpika perioodi kuluraamistikul põhineva tervishoiusektori strateegilise planeerimise parandamise jätkamine.*

21 Auditi toimumise ajal ei olnud eritingimuste täitmist veel hinnatud riigi rahanduspoliitika reformide valdkondliku eelarvetoetuse programmi puhul, mis käivitati alles 2014. aasta lõpus.

Toetus maksti välja ka siis, kui tingimused ja tulemusnäitajad olid täitmata**1. näide. Välja makstud toetus oli suurem, kui välishindamise aruandes soovitati**

Valdkondliku eelarvetoetuse väljamaksmisotsuste aluseks oli välishindamise aruanne, mis käsitles väljamaksmisele seatud eritingimuste täitmist. Tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse väljamaksete puhul kaldusid kolmest muutuva summaga osamaksest kaks välishindamise aruandes esitatud soovitustest kõrvale. 2011. aastal oli teise muutuva summaga osamakse suurus 13,6 miljonit eurot, ehk 9% pärast 28 tingimuse hindamist kehtestatud soovituslikust 12,5 miljonist eurost suurem. 2012. aasta kolmas osamakse (4,1 miljonit eurot) oli 11% suurem (hinnati üheksat tingimust). Suurem osa erinevusest oli tingitud sellest, et kasutati vahendeid, mis olid eelarvetoetusele valdkondliku eelarvetoetuse tehnilisest abist ümber jaotatud ning mis ei olnud seotud ühegi uue tegevuse ega tingimusega.

2. näide. Väljamaksed tehti pärast tingimuste täitmise ebapiisava rangusega toimunud hindamist

Ühe tingimuse kohaselt pidi veesektori valdkondliku eelarvetoetuse saamiseks eraldatama vähemalt 600 miljonit Moldova leud vee- ja reoveesektori riiklikku eelarvesse. 2012. aastal eraldati kokku 252 miljonit Moldova leud (42% nõutud 600 miljonist Moldova leust), mis oli miinimumsummast oluliselt väiksem. Tingimus hinnati sellele vaatamata osaliselt täidetuks ja 42% sellega seotud vahenditest maksti välja.

Veel ühe tervishoiusektori valdkondliku eelarvetoetuse tingimuse kohaselt pidid tervishoiule tehtavad riiklikud kulutused, mida on inflatsiooniga kohandatud, jääma samaks. 2010. aastal suurenes Moldova tervishoiueelarve nominaalväärtus võrreldes 2009. aastaga 5%. Kui aga tervishoiusektori kulutustest lahutada 2010. aasta inflatsioonimäär (9%), siis need eelmise aastaga võrreldes tegelikult vähenesid. Sellele vaatamata loeti tingimus täidetuks.

33

Komisjoni eelarvetoetuse suuniste kohaselt tekib välja maksmata vahendite hilisemates osamaksetes ümberkavandamisega oht, et tingimuste algne stimuleeriv mõju väheneb. Tervishoiusektori valdkondlik eelarvetoetus sisaldas aga ühte viimast osamakset, millega koondati eelmistest osamaksetest alles jäänud väljamaksmata vahendid.

34

Programmi alguses 2009. aastal ei olnud veesektori valdkondlikus eelarvetoetuses ette nähtud ühte viimast osamakset alles jäänud vahendite maksmiseks. Sellele vaatamata kehtestati hiljem, enne 2014. aastal uue assotsieerimislepingu/vabakaubanduspiirkonna allkirjastamist, üks täiendav 6,1 miljoni eurone osamakse. Veesektori valdkondliku eelarvetoetuse üldeesmärkidega kooskõlastatult määrati kindlaks uued tingimused, mis võimaldasid teha 4,9 miljoni eurose väljamakse allesjäänud vahenditest, kuna eelmiste osamaksetega seotud tingimusi ei olnud täidetud.

Täiendavad stiimulipõhised vahendid ei olnud hästi põhjendatud

35

2012. aastal võttis komisjon kasutusele põhimõtte „rohkema eest rohkem“, millega nähakse ette täiendavad stiimulipõhised vahendid partnerriikide demokraatiaalaste edusammude premeerimiseks. Nimetatud kava näeb ette, et riikidele eraldatavad täiendavad summad sõltuvad reformide edenemisest, mida hinnatakse Euroopa naabruspoliitika eduaruande abil ning kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud standardite ja võrdlusnäitajatega²².

36

Moldovale anti sellisel viisil aastatel 2012–2014 kokku 93 miljonit eurot, sh aastatel 2012 ja 2013 vastavalt 28 ja 35 miljonit eurot idapartnerluse integratsiooni- ja koostööprogrammist ja 2014. aastal 30 miljonit eurot Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi katusprogrammist²³. Kõnealuseid vahendeid eraldati põhiliselt uutele või käimasolevatele valdkondliku eelarvetoetuse programmidele.

37

Pärast kontrollikojapoolset dokumentide kontrollimist jäi selgusetuks, miks Moldovale lisavahendeid anti. Kolm aastat oli eraldiste aluseks edusammude piiratud analüüs. Euroopa naabruspoliitika eduaruannetest ei nähtu, et Moldova oleks demokraatia saavutamise suunas edusamme teinud. 2013. aasta aruande kohaselt oli Moldovas aasta esimeses pooles viimaste aastate kõige sügavam poliitiline kriis²⁴, mida kirjeldati kui institutsioonilist kokkuvarisemist²⁵, mis põhjustas Moldova demokraatlike institutsioonide usaldusväärsusele püsivaid kahjustusi²⁶.

Valdkondliku eelarvetoetuse sihtvaldkondades tehtud edusammud olid piiratud

38

Kontrollikoda hindas olemasolevate näitajate ja aruannete põhjal nii palju kui võimalik seda, kas valdkondliku eelarvetoetuse programmid olid neljas auditeeritud valdkonnas (justiitsvaldkond, riigi rahandus, tervishoid ja veemajandus) edenemisele kaasa aidanud. Eelarvetoetuse hindamiseks soovib OECD kasutada kolmeosalist lähenemisviisi, mille kohaselt: i) esimene osa hõlmab eelarve sisendite, otseste väljundite ja esilekutsutud väljundite hindamist [--]; ii) teine osa hõlmab valitsuse poliitikate, strateegiate ja kulutuste tulemite ja mõju hindamist [--]; ja iii) kolmandas osas uuritakse eelarvetoetuse panust valitsuse poliitikatesse, strateegiatesse ja kulutustesse, millega on kaasnenum teises osas kindlaks määratud tulemid ja mõju; kolmanda osa hindamine tehakse esimeses ja teises osas saadud tulemuste ühendamise ja võrdlemise teel²⁷.

22 Edenemise hindamise põhikriteeriumid on demokraatlikud ja usaldusväärsed valimised, ühinemis-, väljendus- ja kogunemisvabadus, vaba ajakirjandus ja meedia ning õigusriigi põhimõte, mida viib ellu sõltumatu kohtusüsteem, õigus õiglasele kohtumenetlusele, korruptsioonivastane võitlus, julgeoleku- ja õiguskaitsektori reformimine, demokraatliku kontrolli kehtestamine relva- ja julgeolekujõudude üle ning teiste inimõiguste austamine. (Komisjoni rakendusmääruse C(2012) 4170, 26.6.2012, lisa.)

23 10 % Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eelarvest on ette nähtud stiimulipõhisele lähenemisviisile: mitut riiki hõlmavate katusprogrammidega premeeritakse edusamme tõelise ja jätkusuutliku demokraatia saavutamisel ja reformide kokkulepitud eesmärkide rakendamisel (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 232/2014, millega luuakse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ELT L 77, 15.3.2014, lk 27), artikli 7 lõike 6 põhjendus 4; komisjoni rakendusotsus C(2014) 2988, 2.5.2014). Idapartnerluse integratsiooni- ja koostööprogrammiga anti lisavahendeid neile partnerriikidele, kes tegid edusamme täieliku demokraatia ja inimõiguste saavutamise reformides. (Komisjoni rakendusotsused C(2012) 4170, 26.6.2012, C(2013) 8140, 27.11.2013).

24 Euroopa Komisjoni ja ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ühine töödokument. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, lk 5.

25 Samas, lk 2.

26 Samas, lk 5.

27 Vt OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach*, lk 3.

39

Isegi kui tegevuse ja tulemuste vahel valitsebki selge seos²⁸, võib olla keeruline (kui mitte võimatu) hinnata, milline osa tulemustest tuleneb ELi sekkumistest ning milline muudest mõjuritest²⁹. Partnerriigi eelarve toetab tõepoolest kogu riigi arengustrateegiat, mistõttu on ELi eelarvetoetuse väljundid seostatavad muutustega, mis ei ole tingitud üksnes eelarvetoetuse programmist, vaid ka valitsuse paljudest muudest sammudest, teistest abiprogrammidest ja välistest mõjuritest³⁰. Nimetatud piirangutest hoolimata näitavad tõendid, et Moldovas valdkondliku eelarvetoetusega saavutatud tulemused on piiratud, kuna ei näitajad ega aruanded ei viita kolmes sihtvaldkonnas (justiitsvaldkond, tervishoid ja veeteenused) edusammudele. Auditi tegemise ajal oli veel liiga vara hinnata valdkondliku eelarvetoetuse programmi potentsiaalset mõju riigi rahandusele.

40

Justiitssektori valdkondliku eelarvetoetuse raames on 30 miljonist eurost praeguseks kahes osas välja makstud 28,2 miljonit eurot. Summat vähendati, kuna tingimustest oli täidetud ainult 88%. Väljundeid, nagu õigusaktide muudatused, ei saavutatud järgmistes valdkondades: kohtueelne uurimisprotsess, õigusemõistmine alaealiste üle ja sallimatus korruptsiooni suhtes.

41

Kuigi Euroopa naabruspoliitika 2015. aasta eduaruande kohaselt oli Moldova teinud mõningaid üldiseid edusamme justiitssektori reformistrateegia elluvii-misel, siis rahvusvahelised näitajad seavad need edusammud kahtluse alla (vt **5. selgitus**).

28 Tulemused hõlmavad tavaliselt kolme kategooriat: väljundid, tulemid ja mõju. Täpsete definitsioonide saamiseks vt eriaruande nr 21/2015 „Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisis sisalduvatest riskidest” lk 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Eriaruanne nr 21/2015 „Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisis sisalduvatest riskidest” (<http://eca.europa.eu>).

30 Eriaruanne nr 21/2015, lk 23.

Rahvusvaheliste näitajate kohaselt on Moldova teinud vähe edusamme justiitssektori reformide ja korrupsioonivastase võitluse alal

Mitu mõttekoda ja valitsusvälist organisatsiooni avaldavad näitajaid õiguse ja korrupsiooni kohta terves maailmas. Nad annavad Moldovas tehtud edusammudest erineva ettekujutuse.

Freedom House langetas Moldova õigusraamistiku ja sõltumatuse reitingut (skaalal 1–7) 4,5 punktilt 2012. aastal 4,75-le 2015. aastal; riigi korrupsioonireiting paranes veidi (6 punktilt 5,75-le³¹).

Ülemaailmse konkurentsivõime raporti 2014–2015 hinnangu kohaselt oli Moldova kohtute sõltumatus 144 riigi hulgas 141. kohal³².

Maailmapanga õigusriigi näitaja (protsentiilides) langes 2012. aastal 45-lt 2013. aastal 42,7-le, kuid tõusis 2014. aastal taas 46,6-le³³.

Avaliku poliitika instituudi kohaselt langes kodanike usaldus kohtusüsteemi vastu viimasel kümnendil 41%-lt 23%-le 2014. aasta lõpus³⁴.

Moldova kaotas oma positsiooni Transparency Internationali korrupsiooni tajumise pingereas: ta oli 176 riigi hulgas 94. kohal 2012. aastal ja langes 168 riigi hulgas 103. kohale 2015. aastal. Moldovlaste arvamuse kohaselt on justiitssektor politsei järel kõige korrumppeerunum³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

34 Moldova avaliku poliitika instituut, avaliku arvamuse baromeeter novembris 2014 (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>

42

Tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse raames maksti välja 43,5 miljonit eurot ehk 99,2% eelarvest. Kõnealune määr saavutati, kuna viimane osamakse võimaldas välja maksta vahendid, mis olid eelmiste osamaksetega seotud tingimuste täitmata jätmise tõttu alles jäänud (vt punkt 33). Enne seda oli väljamaksmise määr olnud 89,7%.

43

Maailma Terviseorganisatsiooni 2012. aasta hindamise kohaselt on Moldova tervishoiusektori tulemused vastuolulised. Rahalise kaitstuse (st kui suurel määral on inimesed halva tervise rahaliste tagajärgede eest kaitstud) ja tervishoiusüsteemi omakapitali kaudu rahastamise osas ei ole edusammud olnud ootuspärased. Ebavõrdne juurdepääs tervishoiuteenustele oli jätkuvalt probleemiks. Kuigi tervishoiuteenuste osutamise üldist kvaliteeti on keeruline hinnata, näitab uuring, et mõningaid edusamme siiski tehti, eriti ennetavate teenuste puhul³⁶. Üldiselt oli keeruline hinnata, kuidas valdkondliku eelarvetoetuse programm oli tervishoiusüsteemi tugevdamisele ja seeläbi ka Moldova rahvastiku tervise parandamisele kaasa aidanud. Oluline osa oli ka muudel teguritel, nagu sotsiaal-majandusliku staatuse paranemine³⁷ ning see, et asjaomaseid andmeid ei kogutud ja tehtud kättesaadavaks süstemaatiliselt³⁸. Seda selgitab ka asjaolu, et tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse mõju kohta ei tehtud pärast programmi lõppu 2013. aastal järelhindamist.

44

Veesektori valdkondlik eelarvetoetus ei vastanud rahastamislepingus kehtestatud väljundite osas ootustele. Välised tegurid, nagu Moldovat 2009. aastal tabanud majanduskriis ja riigi poliitiline ebastabiilsus koos nõrkade veesektori asutuste ja tehnilise abi puudumisega, tähendas seda, et kõigi muutuva summaga osamaksete puhul olid tingimused vaid osaliselt täidetud. Seetõttu maksis komisjon kolmanda osamakse vahenditest välja vaid 68%.

- 36 Euroopa Tervishoiusüsteemide ja Tervishoiupoliitika Vaatluskeskus, Maailma Terviseorganisatsiooni poolt korraldatud partnerlus „Republic of Moldova, Health system review”, *Health Systems in Transition*, kd 14, nr 7, 2012, lk 131–139.
- 37 „Tervishoiu poolt tervise parandamiseks antavat panust on alati raske eristada üldisest sotsiaal-majandusliku staatuse paranemisest. See kehtib eriti Moldova Vabariigi puhul, mille rahvaarv on suhteliselt väike, mistõttu mõningaid suundumusi tuleb aja jooksul ettevaatlikult käsitleda.”, sama, lk 135.
- 38 „Tervishoiuteenuste osutamise üldist kvaliteeti on raske hinnata, kuna selliste näitajate jaoks vajalikke andmeid ei koguta ega tehta kättesaadavaks regulaarselt. Näiteks patsientide raporteeritavaid väljundimeetmeid ei kasutata regulaarselt ja andmeid akuutsete haigete haiglasises suremuse kohta ei koguta. Patsiendiohutuse andmeid ei koguta ega analüüsita regulaarselt. Näiteks, kuigi üldiselt kogutakse andmeid operatsioonijärgsete komplikatsioonide kohta, ei liigitata neid vastavalt põhjustele või soodustavatele teguritele ning seetõttu ei ole neid võimalik patsiendiohutuse näitajatenä kasutada.”, sama, lk 136.

45

Moldova avalikud veeteenused on endiselt puudulikud. Ainult ca 50%-l elanikkonnast on juurdepääs puhtale joogiveele, veesektor on väga vähe arenenud, institutsiooniline suutlikkus on nõrk ja kohalike omavalitsuste rakendamise alane suutlikkus veesüsteemide ja -varustuse haldamisel on piiratud. Moldova riigikontrolli 2012. aasta aruandes veesektori toimimise kohta järeldati, et: „Moldova Vabariigi asulates on vee ja kanalisatsiooniga varustatuse olukord keeruline ja jõudnud ummikseisu.“ Veel ühes riigikontrolli 2012. aasta aruandes märgiti, et: „joogivee- ja kanalisatsioonisüsteemide uuendamise ja ehitamise alal kavandatud kasu saamiseks tuleb selle saavutamisele suunatud avaliku sektori vahendite haldamist ja kõnealusel valdkonnas projektide elluviimise eest vastutavate riigiasutuste juhtimissüsteemi parandada.“ Maailma Terviseorganisatsiooni ja UNICEFi viimane uuring näitab siiski, et perioodi 1995–2015 jooksul veeallikate ja kanalisatsioonirajatiste kasutus paranes³⁹.

46

Valdkondliku eelarvetoetuse vahenditega on riiklikele valdkondlikele eelarvetele võimalik anda vaid vähest lisandväärtust. Kontrollikoda täheldas sellist olukorda tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse puhul, kuna inflatsiooniga kohandatud riiklikud tervishoiueelarved vähenesid programmi elluviimise ajal aastatel 2010 ja 2011⁴⁰ (vt **4. selgitus**, 2. näide). Seda peeti märgiks, et valdkonnale oli omistatud vähene prioriteetsus, ning seati kahtluse alla tervishoiuministeeriumi suutlikkus riiklikku tervishoiupoliitikat ellu viia. Maailma Terviseorganisatsiooni poolt 2012. aastal avaldatud uuring näitas, et tervishoiule tehtavad kogukulud olid võrreldes teiste Euroopa riikidega ikka veel liiga väikesed ja see piiras oluliselt osutatavate teenuste paketi mahtu ja kvaliteeti⁴¹.

47

Veesektori valdkondliku eelarvetoetuse puhul olid edusammud valimiste tõttu samuti vähesed, valdkonna investimiseelarved olid tühjad ja keskkonnaministeeriumis oli juhtimisprobleeme (vt ka **4. selgitus**, 2. näide). See olukord näitab, kui oluline on, et ELi eelarvetoetuse raames võetud kohustused kajastuksid riigieelarvetes, tagades asjaomaste valdkondade ministeeriumidele väljamaksetingimuste täitmiseks rahalised vahendid.

39 Vt WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, juuni 2015 (wssinfo.org).

40 Enamiku allikate kohaselt (Maailma Tervishoiuorganisatsioon, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, lk 4; Maailmapanga (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) inflatsioonandmete kalkulatsioonid (tarbijahinnaindeks, SKP deflaator) ja Moldova statistikaameti tarbijahinnaindeks (<http://www.statistica.md>)) riiklikud tervishoiukulutused aastatel 2010 ja 2011 tegelikult vähenesid. Riikliku statistikaameti SKP deflaatori kohaselt olid tegelikud kulutused 2011. aastal veidi suurenenud.

41 Euroopa Tervishoiusüsteemide ja Tervishoiupoliitika Vaatluskeskus, Maailma Terviseorganisatsiooni poolt korraldatud partnerlus „Republic of Moldova, Health system review“, *Health Systems in Transition*, kd 14, nr 7, 2012, lk 131. Vt ka Maailma Terviseorganisatsioon, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, lk 3: „tervishoiule eraldatud riigieelarve osa kasutatakse tavaliselt indikaatorina selle kohta, kui suureks prioriteediks on valitsus tervishoiu seadnud võrreldes teiste majandussektoritega. [...] sõnum viitab selgelt sellele, et selle olulisus on vähenemas.“

Projektid aitasid avaliku halduse tugevdamisele osaliselt kaasa

48

Käesolevas osas uurib kontrollikoda projektide panust avaliku halduse tugevdamisse Moldovas. Vaadeldakse projektide ülesehitust, projektidega valdkondliku eelarvetoetuse programmidele antud toetust ja tulemuste jätkusuutlikkust (vt *III lisa*).

Projektid olid asjakohased, kuid vajaduste analüüsi pärssisid puudused

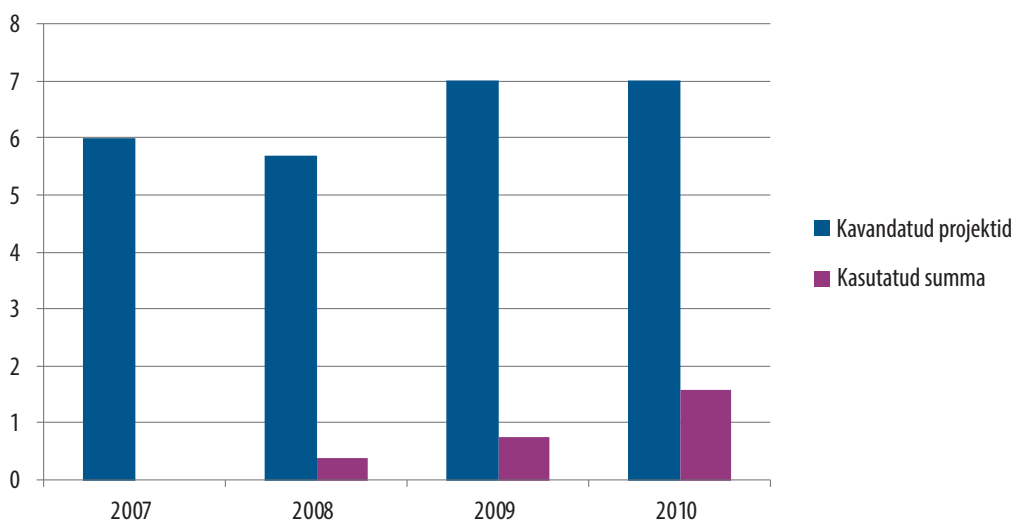
49

EL andis Moldova valitsusasutustele ELi abi haldamise ja koordineerimise suutlikkuse suurendamiseks olulisel määral abi. Täpsemalt maksti abi riigikantseleile, kes oli ELi rahaliste vahendite riiklik koordineerimisüksus⁴². Arvestades Moldova ametiasutuste vähest suutlikkust vahendite haldamisel, nagu võis täheldada näiteks mestimisprojektide koostamisel esinenud probleemide puhul, oli seda liiki abi andmine asjakohane (vt *joonis 2*).

42 Riiklik koordineerimisüksus vastutab rahastajate antava välisabi koordineerimise eest riiklikul tasandil.

Joonis 2

Mestimine: kavandatud projektid ja tegelikult ellu viidud projektid aastatel 2007–2010 (miljonites eurodes)



Allikas: välissuhete peadirektoraadi ühine infosüsteem (CRIS).

50

Nagu näidatud **III lisas** (küsimus 1.1), leidis kontrollikoda, et projektide jaoks tehtud vajaduste analüüsid olid üldiselt rahuldavad: ainult kaks auditivalimis sisalduvat projekti põhinesid ebapiisaval analüüsil. Üheksa projekti puhul pärsisid analüüsi siiski osalised puudused, mille tagajärjel ei olnud projektikavandid Moldova administratsiooni vajaduste või eesmärkidega täielikult kooskõlas.

51

Osajuhudest oli nimetatud puudused võimalik kõrvaldada projekti elluviimise ajal või sellele järgnevatel etappidel. Tehnilise abi projekti nr 13 (vt **III lisa**) puhul tegi konsultant jõupingutusi algsete projektitingimuste kohandamiseks mitu kuud pärast projekti käivitamist, olles eelnevalt konsulteerinud ülemkohtu, kohtunike ülemkogu, piirkonnakohtute ja teiste rahastajatega⁴³. ELi delegatsioon ei teinud EUHLPAMi projekti esimeses ja teises etapis vajaduste struktureeritud analüüsi, mis teeks kindlaks Moldova administratsiooni tegelikud vajadused ja probleemid, et need seejärel mõjusalt prioriseerida ja neile täpsemalt tähelepanu pöörata. See ülesanne anti nõustajatele. Kuna üleandmisprotseduurid puudusid, pidi iga uus nõustaja ise uue vajaduste analüüsi tegema. Rohkem tähelepanu pöörati sellistele analüüsidele siiski projekti III etapis.

Projektid ei olnud alati teiste valdkondliku eelarvetoetuse programmidega hästi kooskõlastatud

52

Järgmises kahes alajaotises vaadeldakse valdkondliku eelarvetoetuse ja projektide vahelist koordineerimist kahe erineva projektiliigi puhul. Esimeses alajaotises uuritakse valdkondliku eelarvetoetuse tehnilist abi, mis on ette nähtud valdkondliku eelarvetoetuse rahastamislepingutes (vt punkt 7 ja **joonis 1**), ja teises vaadeldakse muud tehnilist abi ja mestimisprojekte (vt punkt 8).

43 Algsetes projektitingimustes loetletud 12 tegevust ei peetud toetusesaaja vähenenud nõudluse tõttu enam asjakohaseks.

Haldussuutlikkuse suurendamisele suunatud valdkondliku eelarvetoetuse tehnilise abi andmine jäi hankemenetluste tõttu hiljaks

53

Komisjon andis Moldova administratsioonile tehnilist abi valdkondliku eelarvetoetuse elluviimiseks nelja auditeeritud rahastamislepingu puhul. Seda tehti, kuna partnerriikide valitsuste institutsiooniline suutlikkus on sageli piiratud, mis võib omakorda pärssida valdkondliku eelarvetoetusega toetatava strateegia elluviimist.

54

Kõnealune tehniline abi ei ole aga peamise eelarvetoetuse programmiga vastavusse viidud. Tehnilise abi andmist on võimalik alustada ainult pärast valdkondliku eelarvetoetuse programmi rahastamislepingu allkirjastamist, ja arvestades hanke- ja lepingu sõlmimise menetluseks kuluvat aega, algab see alles mitu kuud pärast põhiprogrammi (vt **tabel**).

Tabel Auditeeritud lepingud¹ – ajavahe eelarvetoetuse ja konkreetse valdkondliku eelarvetoetuse tehnilise abi andmise vahel

Valdkondliku eelarvetoetuse programm	Valdkondliku eelarvetoetuse rahastamislepingus ette nähtud tehniline abi (miljonites eurodes)	Valdkondliku eelarvetoetuse programmi algus (rahastamislepingu allkirjastamine)	Tehnilise abi andmise algus (lepingu allkirjastamine)	Ajavahe
Tervishoid	3,15	veebbruar 2009	juuni 2010	16 kuud
Õigus	1,8 ²	juuni 2013	puudub	–
Riigi rahanduspoliitika reformid	4	oktoober 2014	oktoober 2015	12 kuud
Vesi	3	august 2009	september 2011	25 kuud

1 Ainult konkreetselt valdkondliku eelarvetoetuse kaudu kättesaadavaks tehtud tehniline abi. Ühes valdkonnas võib olla ka teisi projekte, näiteks justiitssektoris.

2 Seda summat kasutatakse enne osamaksete väljamaksmist tehtavate hindamiskülastuste rahastamiseks.

Allikas: välissuhete peadirektoraadi ühine infosüsteem (CRIS).

55

Nimetatud viivitused on negatiivselt mõjutanud tervishoiu ja veemajanduse valdkondliku eelarvetoetuse elluviimist, kuna riiklik haldussuutlikkus oli programmide juhtimiseks ebapiisav. Tervishoiu valdkondliku eelarvetoetuse puhul oli mitu tingimust tehnilise abi hilise andmise tõttu täitmata. Veemajanduse valdkondliku eelarvetoetuse kohta märgitakse 2012. aasta seirearuandes, et kavandatud tehnilise abi toetamise ja valdkondliku eelarvetoetuse andmise vaheline parem ajaline sünkroniseerimine tooks rohkem kasu ja kindlustaks eduka elluviimise. Töövõtja soovitas oma lõpparuandes anda tehnilist abi enne eelarvetoetust, mitte pärast seda, nagu antud juhul tehti.

Muid tehnilise abi ja mestimisprojekte ei kasutatud alati valdkondliku eelarvetoetuse programmide koostamiseks või toetamiseks

56

ELi delegatsioon pööras tähelepanu valdkondliku eelarvetoetuse ja samale sektorile suunatud projektide vahelise sünergia loomisele. Üldiselt kasutati mestimist ja tehnilist abi valdkondliku eelarvetoetuse lisana. Seda tehti näiteks ühe maapiirkondade programmi puhul (kuigi see programm ei olnud auditiga hõlmatud). Nende projektidega loodi ka alus valdkondlikuks eelarvetoetuseks, nt ühe vabakaubanduspiirkonna programmi puhul. Neli justiitssektori tehnilise abi projekti olid suunatud vajadustele, mida juba käsitleti eelarvetoetusega (vt *III lisa*, projektid nr 12–14).

57

Nimetatud jõupingutustest hoolimata ei kasutatud auditeeritud juhtudel projekte alati valdkondliku eelarvetoetuse programmide koostamisel või toetamisel (vt punktid 58–63 ja **6. selgitus**). Põhilised komisjoni eelistatud toetusmeetodid olid eelarvetoetus ja mestimine, kuigi eksisteeris vajadus ja valitsuse suur nõudlus tehnilise abi järele, eriti valdkondades, kus eelarvetoetus oli paremate tulemuste jaoks aluse loomiseks hilisemale perioodile kavandatud.

Eelarvetoetuse alane koolitus Moldova ametnikele leidis aset liiga hilja

Täiemahuline eelarvetoetuse alane koolituskursus Moldova ametnikele korraldati esimest korda tehnilise abi projekti kaudu 2014. aasta märtsis ning selle maksumus oli 40 000 eurot (vt **III lisa**, projekt nr 9). Selleks ajaks oli eelarvetoetust Moldovas kasutatud üle seitsme aasta.

24 ametnikule korraldatud kuuepäevane koolitus näitas, et neil oli eelarvetoetusest puudulik arusaamine. Osalejad ei teinud koolitusega olulisi edusamme. Koolituse lõpus tehtud testide tulemused paranesid võrreldes koolituse alguses tehtud testide tulemustega vaid väga vähe (kümne punkti süsteemis 3,2 punktilt 3,9-le). Kümnest hinnatud valdkonnast nelja puhul saadud hinded isegi halvenesid.

Seda puudulikku tulemust ei käsitletud põhjalikult ega võetud põhjalikke järelmeetmeid, kuna ühtegi täismahulist eelarvetoetuse alast koolitust ei ole pärast seda enam korraldatud. Komisjon siiski korraldas Moldovas mitu poolepäevast ümarlauda ja esitlust.

58

2011. aastal rahastas komisjon justiitssektori eelhindamist. Selles soovitati keskenduda tehnilisele abile kui peamisele abiandmismeetodile, mis eelneb valdkondliku eelarvetoetuse kavandamisele. Eelnev tehniline abi on vajalik, kuna valitsusel ei oleks võimalik ilma kohtusüsteemi (mis on põhiseaduse kohaselt täidesaatvast võimust eraldi) kooskõlastuseta justiitssektori reformistrateegiat välja töötada. Kui justiitssektori reformistrateegiat 2011. aastal koostati, seadsid puudused täidesaatva võimu riigisisises kooskõlastamises kahtluse alla tema suutlikkuse luua ühtne reformistrateegia, mida kohtusüsteem täielikult toetaks.

59

Kõnealuse hindamisega kooskõlas oli justiitssektoris alates 2011. aastast kavandatud neli tehnilise abi projekti, mille käivitamine aga viibis ELi delegatsiooni personalinappuse tõttu. Üks projekt käivitati kaks kuud enne valdkondliku eelarvetoetuse rahastamislepingu allkirjastamist 2013. aasta aprillis ja ülejäänud kolm käivitati 18 kuud hiljem (vt **III lisa**, projektid nr 12–14).

Tähelepanekud

60

Moldova justiitssektori reformistrateegia võeti vastu 2011. aastal eesmärgiga saavutada toetuskõlblikkus valdkondliku eelarvetoetuse saamiseks. Strateegia elluviimist pärssisid prokuratuurireformi ebapiisav edenemine ja kohtusüsteemi ebapiisav toetus. Kohtunike ülemkogu ja ülemkohtu koostatud uut reformialgatust esitleti tehnilise abi projekti nr 13 raames pakutava logistilise toetusega avalikkusele 2015. aasta mais.

61

Tehnilise abi projektist nr 12 abistatakse praegu tööühmi justiitssektori reformistrateegia eelarveprognooside läbivaatamisel ja valdkondliku eelarvetoetuse tingimuste selgitamisel (vt punktid 27 ja 31). See tehnilise abi projekt on näide paindlikust kohandumisest valdkondliku eelarvetoetuse programmi elluviimisel tekkivate lisavajadustega, ka juhul, kui sellist toetust ei olnud algses projektilepingus selgesõnaliselt ette nähtud.

62

Riigi rahanduse juhtimise valdkonnas on näiteid erinevat liiki toetuse kasutamisest, nt SIGMA⁴⁴, tehniline abi, mestimine ja valdkondlik eelarvetoetus. Riigihangete ja sisefinantskontrolli mestimisprojektid lõpetati 2012. ja 2013. aastal ning aruannetes rõhutati tulemuste konsolideerimise vajadust (vt *III lisa*, projektid nr 2 ja 4). Nimetatud valdkondades jätkatakse jõupingutuste tegemist SIGMA ja valdkonnapoliitika dialoogi abil. Riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlikule eelarvetoetusele seatud tingimustega neid puudusi siiski ei käsitleta. Riigi rahanduse juhtimiseks asjakohastesse asutustesse, nagu riigi maksuamet, palgati ELi rahastatud nõustajad (EUHLPAMi projekti raames), kuid mitte ühtegi neist ei määratud tööle kolme valdkondliku eelarvetoetuse programmi ellu viivasse asutusse (riigikontroll, rahandusministeerium, parlament).

63

Alates 2014. aastast on komisjon aga pööranud suuremat tähelepanu valdkondliku eelarvetoetuse ja projektide vaheliste sünergiate loomisele, nagu seda on näidanud Moldova riigikontrollis ellu viidud mestimisprojekt (vt *III lisa*, projekt nr 5) ja EUHLPAMi nõustaja kavandatav parlamenti töölevõtmine 2016. aastal.

44 SIGMA (juhtimistavade ja haldussuutlikkuse parandamise toetusprogramm) on ELi ja OECD ühisalgatus. SIGMA eksperdid annavad abi kuues avaliku halduse põhivaldkonnas (<http://www.sigmaweb.org>).

Tulemused ei olnud alati jätkusuutlikud, kuna puudus poliitiline tahe või mõjutas tulemusi mõni muu väline tegur

64

Projektid saavutasid üldiselt oma kavandatud väljundid. Konkreetsete saavutuste näideteks on Moldova kodanikuühiskonna organisatsioonide poolt tehtava seiretegevuse veebiplatvorm, strateegilise nõu andmine erinevatele ministeeriumidele, riigiabi seaduse eelnõu ja ELi abi juhtimismenetluste käsiraamat.

65

Muret tuntakse projektide saavutatud tulemuste jätkusuutlikkuse üle, mida põhjustab sageli asjaolu, et riiklikel asutustel pole piisavalt poliitilist tahet eemaldada mõningad avaliku sektori asutuste tugevdamist pärssivad takistused (vt **7. selgitus**). Nagu näidatud **III lisas** (küsimus 1.3), leiti 14 hinnatud projekti puhul osalisi puudusi ja ülejäänud projektide puhul olulisi puudusi.

66

Komisjon andis tehnilist abi Moldova riigikantselei toetamiseks TTSIB projekti raames (vt **7. selgitus**) ajavahemikul 2011–2013. Kuigi kõnealuse projekti eesmärk oli suurendada riigikantselei tehnilist suutlikkust välisabiga rahastatud määratlemis-, ettevalmistamis- ja elluviimisülesannete täitmisel, osutasid TTSIB konsultandid ka teenuseid, mis asendasid osaliselt riigikantselei töötajate tööülesandeid. TTSIB projekti aruannetes märgiti, et kuigi paljud eeldatud tulemused saavutati, ei olnud riigikantseleil piisavat suutlikkust oma ülesannete täitmiseks, koolituse vastuvõtmiseks ja omandatud oskuste kasutamiseks.

67

Eelmistes projektides jätkusuutlikkuse puuduste valguses oli heaks tavaks ELi delegatsiooni otsus julgustada nii TTSIB kui EUHLPAMi projektide puhul väljumisstrateegiatega väljatöötamist III etapis. Põhjuseks oli soov kindlustada jätkusuutlikkusega seotud probleemide lahendamine enne iga nõustaja lahkumist. TTSIB puhul strateegiat siiski ellu ei viidud, kuna Moldova ametiasutuste arvates oli see liiga ressursimahukas.

Ühe projekti jätkusuutlikkuse probleemid: Moldovale toetuskavade kasutamise suutlikkuse suurendamiseks antav tehniline abi (1,9 miljonit eurot)

Ühe tehnilise abi projektiga toetati Moldova riigikantseleid ELi abi üldises koordineerimises ning täpsemalt mestimise, TAIEXi⁴⁵ ja SIGMA rahastamisvahendite kasutamise suutlikkuse suurendamisel, ning institutsioonide tervikliku ülesehitamise programmi koostamisel ja elluviimisel (TTSIB projekt, vt *III lisa*, projekt nr 6).

Projekti lõppedes 2013. aastal kanti osa ELi abi koordineerimisfunktsioonist riigikantseleilt üle välisministeeriumile. Moldova ametiasutused ei kindlustanud riigikantselei poolt aastate jooksul kogutud teadmiste säilitamist ei koolitatud töötajate ümbersuunamise ega ministeeriumi töötajate koolitamise abil. ELi delegatsioon kavandas ministeeriumi jaoks tehnilise abi projekti, kuid selle maht oli võrreldes TTSIB projektiga väiksem. Käesoleval hetkel kavandatakse koordineerimisfunktsiooni tagasiandmist riigikantseleile, kuid oluline osa riigikantselei personalist on pärast 2013. aastat lahkunud.

⁴⁵ TAIEX on Euroopa Komisjoni tehnilise abi ja teabevahetuse rahastamisvahend. TAIEX toetab riigiasutusi õigusaktide ühtlustamisel ELi õigusaktidega ning ELi õigusaktide kohaldamisel ja jõustamisel, samuti ELi parimate tavade jagamise lihtsustamisel.

68

EL on Moldovale abi andmisel silmitsi raskete ülesannetega. Poliitiline ja makromajanduslik ebastabiilsus, halvad valitsemistavad ja nõrk avalik haldus vähendavad oluliselt komisjoni võimet reforme soodustada.

69

Kontrollikoda uuris, kas Moldovale antud ELi abi oli avaliku halduse tugevdamisele tõhusalt kaasa aidanud. Selleks hindas kontrollikoda, kui hästi oli komisjon kavandanud ja ellu viinud valdkondliku eelarvetoetuse programmide kaudu antavat rahalist toetust ja traditsiooniliste projektide kaudu antavat toetust. Auditi käigus vaadeldi projekte ja valdkondlikku eelarvetoetust kõige rohkem ELi toetust saavates valdkondades: justiitssektor, riigi rahandus, tervishoid ja veemajandus.

70

Kontrollikoja audititöö tulemused näitavad, et ELi abi aitas ainult osaliselt kaasa avaliku halduse tugevdamisele. Paljude leitud puuduste põhjustajaks olid välised tegurid. Ülejäänud puudused olid tingitud auditeeritud programmide ja projektide nõrgast ülesehitusest ja elluviimisest.

71

Kuna sihtvaldkondades oli tehtud vaid väheseid edusamme, järeldas kontrollikoda, et eelarvetoetusega suudeti avalikku haldust piiratud määral tugevdada (vt punktid 38–47).

72

Kontrollikoda leidis veel, et komisjon oleks võinud kiiremini reageerida, kui toetusega seotud riskid materialiseerusid. Programmid ei olnud Moldova strateegiatega piisavalt ühildatud (vt punktid 13–28).

73

Programmide potentsiaalset kasu vähendas asjaolu, et tingimuslikkust ei kasutatud piisavalt: osa tingimustest täideti programmi läbirääkimiste ja valdkondliku eelarvetoetuse andmise vahepealsel ajal või ei olnud neid võimalik otseselt mõõta. Komisjon oleks väljamaksetingimuste täitmist hinnates võinud rangem olla (vt punktid 29–34). Täiendavate stiimulipõhiste vahendite eraldamine ei olnud ka täielikult põhjendatud (vt punktid 35–37).

Järeldused ja soovitused

74

Projekti kavandid olid üldiselt asjakohased. Projektide kaudu antav ELi abi oli avaliku halduse tugevdamisel osaliselt mõjus.

75

Projektide maht ja ajakava ei olnud alati valdkondliku eelarvetoetuse programmidega hästi kooskõlastatud (vt punktid 52–63). Haldussuutlikkuse suurendamiseks ette nähtud, konkreetselt eelarvetoetusega seotud tehnilist abi hakati andma alles mitu kuud pärast eelarvetoetuse programmi algust. Muid tehnilise abi projekte ja mestimisprojekte ei kasutatud alati eelarvetoetuse programmide koostamiseks või toetamiseks.

76

Projektid saavutasid reeglina oma kavandatud väljundid. Tulemused ei olnud aga alati jätkusuutlikud, kuna puudus poliitiline tahe või mõjutas tulemusi mõni muu väline tegur (vt punktid 64–67).

77

Ülaltoodud järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

1. soovitus **Vähendada eelarvetoetusega seotud riske**

Komisjon peaks varajase hoiatamise süsteemi raames sihipärasemalt olemasolevaid meetmeid kasutama, et hoida ära või vähendada riske ja seada selgem tegutsemisviis juhtudeks, kui riskid peaksid realiseeruma. Seda tuleks teha õigel ajal.

2. soovitus **Ühtlustada valdkondliku eelarvetoetuse programmid hästi määratletud riikliku reformistrateegiaga**

Komisjon peaks eelarvetoetuse programmid riiklike strateegiatega paremini ühendama. Komisjon peaks kehtestama abi andmise järjekorra, tagades kvaliteetse reformikava olemasolu. Komisjon peaks hindama konkreetselt riigi strateegia asjakohasust ja usaldusväärust olemasolevate institutsiooniliste ja rahaliste ressursside seisukohast.

3. soovitus Tugevdada tingimuste ja tulemusnäitajate kasutust

Komisjon peaks tingimuslikkust rohkem kasutama. Selle käigus peaks i) tulemuste paremaks hindamiseks ja näitamiseks kehtestama selged ja asjaomased tingimused ja tulemusnäitajad, ii) reageerima rangelt, proportsionaalselt ja kiirelt olukordades, kus Moldova valitsuse panus on kokkulepitud tingimuste täitmiseks ebapiisav.

4. soovitus Luu selgem seos täiendavate vahendite ja tõendatud edusammude vahel

Stiimulipõhiste vahendite eraldamine peaks toimuma olemasoleva metoodika rangema kohaldamise abil.

5. soovitus Koordineerida projektid valdkondliku eelarvetoetuse programmidega

Komisjon peaks valdkondliku eelarvetoetuse programmide koostamisel või toetamisel kasutama süstemaatilisemalt projekte. Valdkondliku eelarvetoetuse tehniline abi peaks olema paremini ajastatud, andmaks valdkondliku eelarvetoetuse programmidele juba algusest peale paremat tuge.

6. soovitus Tagada projektide jätkusuutlikkus

Komisjon peaks tagama, et kõikide projektide kavandamine sisaldaks jätkusuutlikkuse aspekte; selleks peaks süstemaatilisemalt hindama riigiasutuste suutlikkust ja poliitilist tahet tulemuste säilitamiseks.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva eriaruande vastu 19. aprill 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Auditeeritud lepingute nimekiri

Projektid				
Lepingu sõlmimise aasta	Olukord	Lepingu pealkiri	Kavandatud maht (eurodes)	Makstud (eurodes)
Kohtureform				
2009	Lõpetatud	Moldova vanglasüsteemi kaasajastamise ja karistussüsteemi reformimise toetamine	850 500	850 500
2010	Lõpetatud	Valdkondliku programmitöö eesmärgil õigusriigi põhimõtte ja õigusemõistmise hindamine	198 193	198 193
2011	Lõpetatud	Justiitssektori valdkondliku eelarvetoetuse kujundamise ja hangete ettevalmistamise toetamine	139 304	139 304
2012	Pooleli	Justiitssektori reformi järelevalve valitsuse aruandekohustuse suurendamiseks	274 105	246 695
2013	Pooleli	Moldova justiitssektori reformi toetamine	2 231 800	1 476 324
2014	Pooleli	Moldova kohtute tõhususe, aruandekohustuse ja läbipaistvuse suurendamine	2 078 700	709 357
2014	Pooleli	Kohtueelse uurimise, süüdistuse esitamise ja kaitse struktuuride toetamine Moldovas	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Muud avaliku halduse keskasutused				
2009	Lõpetatud	Moldova riikliku finantsjuhtimise reformide toetamine	114 474	114 474
2010	Lõpetatud	Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon Moldova Vabariigis (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Lõpetatud	Moldova Vabariigi riigihangete süsteemi toetamine	914 008	914 008
2011	Lõpetatud	Konkurentsivõime ja riigiabi poliitika elluviimise ja jõustamise toetamine	926 244	926 244
2011	Lõpetatud	Institutsioonide tervikliku ülesehitamise programmi toetamine Moldova Vabariigis	111 370	111 370
2011	Pooleli	Toetus Moldova valitsusele korrupsioonivastase tegevuse valdkonnas, siseministeeriumi (sealhulgas politsei) reformimisel ja isikuandmete kaitsmisel	2 853 790	2 832 718
2011	Lõpetatud	Tehniline abi Moldova valitsuse toetamiseks mestimise, TAIEXi ja SIGMA rahastamisvahendite taotlemise suutlikkuse suurendamisel, ning CIB programmi koostamise ja elluviimise toetamine	1 900 859	1 900 859
2011	Lõpetatud	Riikliku finantsjuhtimise tugevdamine Moldova Vabariigis	1 369 926	1 369 926
2012	Lõpetatud	Euroopa Liidu II kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon Moldova Vabariigis (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	Pooleli	Euroopa Liidu III kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon Moldova Vabariigis (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	Pooleli	Moldova valitsusele antava ELi eelarvetoetuse alane koolitus	39 148	37 533
2014	Pooleli	Institutsioonide väljaarendamise ELi programmide juhtimisega seotud suutlikkuse suurendamine	225 018	211 448
2014	Pooleli	Avaliku sektori välisauditi konsolideerimine ja tugevdamine Moldova Vabariigis	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Kokku			26 826 755	22 547 579

Projektid				
Lepingu sõlmimise aasta	Olukord	Lepingu pealkiri	Kavandatud maht (eurodes)	Makstud (eurodes)
Avalik haldus – valdkonnaüleused funktsioonid				
2013	Poleli	Justiitssektori toetamine	58 200 000	28 200 000
2014	Poleli	Riigi rahanduspoliitika reformide toetamine Moldovas	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Avalik haldus – avalike teenuste osutamine				
2009	Lõpetatud	Valdkondliku poliitika toetusprogramm tervishoiu valdkonnas	43 114 336	43 114 336
2009	Lõpetatud	Valdkondliku poliitika toetusprogramm veesektori ENPI 2009. aasta tegevuskavas	35 777 200	35 777 200
2010	Lõpetatud	Tehnilise abiga seotud tervishoiusektori valdkondlik eelarvetoetus	2 992 753	2 992 753
2010	Poleli	Moldova Vabariigi Nisporeni linna veevarustussüsteemi uuendamine	5 000 000	4 500 000
2011	Poleli	Tehniline abi veesektori poliitika toetusprogrammi elluviimiseks	2 771 010	1 611 437
2012	Lõpetatud	Valdkondliku poliitika toetusprogramm veesektori ENPI 2009. aasta tegevuskavas – lisa 01 FA 2009/020-520 (täiendavad 5 miljonit eurot eelarvetoetuse komponendile)	5 000 000	5 000 000
2013	Lõpetatud	EaPIC – Moldova – tervishoiusektori poliitika toetusprogrammi eelarve suurendamine (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
			Kokku	191 855 299
			135 195 726	
			Üldmaksumus	218 682 054
				157 743 305

Auditivalimis sisalduvate valdkondliku eelarvetoetuse lepingute kokkuvõtvad hinnangud

Nimetus		Riigi rahanduspoliitika reformide toetamine Moldovas	Justiitssektori reformide toetamine	Veesektori poliitika toetusprogramm	Valdkondliku eelarvetoetuse programm „Tervishoiusektori poliitika toetusprogramm”	
Lepingu pikkus kuudes		60	72	108	60	
Lepingu sõlmimise aasta		2014	2013	2009	2009	
2. auditiküsimus: kas valdkondliku eelarvetoetuse programmid aitasid avaliku halduse tugevdamisele mõjusalt kaasa?	2.1 Kas valdkondliku eelarvetoetuse programmid olid hästi kavandatud?	Programm aitas kaasa selge üldstrateegia loomisele				
		Valdkondlik eelarvetoetus põhines selgelt sõnastatud riiklikel prioriteetidel				
		Programmi eesmärgid ühtivad riiklike prioriteetidega				
		Enne valdkondliku toetuse andmist hinnati poliitilised ja majanduslikud riskid väheseks				
		Katteta antava toetuse riski vähendati reformi maksumuse eelhindamisega				
		Abi andmiseks valdkondliku eelarvetoetuse kasutamise põhjused olid selgesti, objektiivselt ja asjakohaselt dokumenteeritud				
		Arvesse võeti varasemaid hindamisi ja saadud kogemusi				
	2.2 Kas valdkondliku eelarvetoetuse programmid viidi hästi ellu?	Moldova riigiasutused viisid programmi ellu täies mahus ja ajakava kohaselt	programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab		
		Tehniline abi oli sihipärane, ajakohane ja sellega loodi stabiilset suutlikkust		E/K		
		Osamakset tehti ainult pärast tingimuste täitmist	muutuvsumмага osamakset välja ei makstud			
		Eesmärgid olid otseselt mõõdetavad				
		Eelarvete suurendamine oli õigustatud	E/K			
		Järelevalveraamistik sisaldab SMART-eesmärke ja mõõdetavaid näitajaid				
		Algväärtuste kehtestamiseks ja edusammude järelevalveks/ hindamiseks oli teave olemas				
		Järelevalvet ja hindamist tehti pidevalt				
Kui programmi elluviimine kaldus õigelt teelt kõrvale, võeti parandusmeetmeid		programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab			
2.3 Kas valdkondliku eelarvetoetuse programmidega saadi konkreetsed ja jätkusuutlikud tulemused?	Kavandatud väljundid/ tulemused saavutati	programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab			
	Tingimused stimuleerisid reforme mõjusalt	muutuvsumмага osamakset välja ei makstud	programmi elluviimine kestab			
	Programmil oli haldussuutlikkusele positiivne mõju	programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab			
	Valdkondliku eelarvetoetusega anti Moldova riigiasutustele asjakohast abi ja loodi stabiilne suutlikkus	programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab			
	Rahastatud tegevused täiendasid selgelt Moldova poolt enne abi saamist võetud meetmeid					
	Valdkondliku eelarvetoetuse mõju oli kavakohane	programmi elluviimine kestab	programmi elluviimine kestab			

Selgitus: antud hinnangud olid:

kriteerium täideti
 kriteerium täideti osaliselt
 kriteeriumi ei täidetud

Auditivalimis sisalduvate projektilepingute kokkuvõtavad hinnangud

Projekti number	Lepingu sõlmimise aasta	Lepingu pikkus kuudes	Nimetus
1	2009	2	Tehniline abi Moldova riikliku finantsjuhtimise reformide toetamiseks
2	2010	24	Mestimine – riigihangete süsteemi toetamine
3	2011	30	Tehniline abi Moldova valitsusele korruptsioonivastase tegevuse valdkonnas ja siseministeeriumi reformimisel (III osa)
4	2011	24	Mestimine – riigi rahanduse juhtimise tugevdamine
5	2014	24	Mestimine – avaliku sektori välisauditi konsolideerimine ja tugevdamine
6	2011	38	Tehniline abi Moldova valitsusele mestimise, TAiEXi ja SIGMA & CIB programmi (TTSIB) kohaldamise suutlikkuse suurendamiseks
7	2011	21	Mestimine – konkurentsivõime ja riigiabi poliitika elluviimise ja jõustamise toetamine
8	2011	5	Uuring – CIB programmi elluviimise toetamine
9	2014	3	Tehniline abi – ELi eelarvetoetuse alane koolitus Moldova valitsusele
10	2014	12	Tehniline abi – institutsioonide väljaarendamise ELi programmide juhtimisega seotud suutlikkuse suurendamine
11	2012	24	Justiitssektori reformi järelevalve valitsuse aruandekohustuse suurendamiseks (PROMOLEX)
12	2013	36	Tehniline abi – Moldova justiitssektori reformi toetamine
13	2014	36	Tehniline abi – Moldova kohtute tõhususe, aruandekohustuse ja läbipaistvuse suurendamine (ATRECO)
14	2014	36	Tehniline abi – kohtueelse uurimise, süüdistuse esitamise ja kaitse struktuuride toetamine
15	2009	24	Mestimine – vanglasüsteemi ajakohastamine
16	2010	26,5	Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon (EUHLPAM I)
17	2012	20	Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon (EUHLPAM II)
18	2013	18	Euroopa Liidu kõrgetasemeline poliitikaalase nõustamise missioon (EUHLPAM III)
19	2010	18	<i>Õigusiigi põhimõtte hindamine (nõustamistegevus)</i>
20	2011	17	<i>Valdkondliku eelarvetoetuse ettevalmistamise toetamine (nõustamistegevus)</i>

1. auditiküsimus: kas projektid aitasid avaliku halduse tugevdamisele mõjusalt kaasa?

1.1 Kas projektid olid hästi kavandatud?			1.2 Kas projektid olid hästi ellu viidud?					1.3 Kas projektidega saadi konkreetsed ja jätkusuutlikud tulemused?				
Projekt põhines vajaduste analüüsil	Arvesse võeti varasemaid hindamisi ja saadud kogemusi	Moldova riigiasutused viisid projekti ellu täies mahus ja ajakava kohaselt	Käimasolevate valdkondliku eelarvetoetuse programmidega on sünergia või koordineeritus	Järelevalveraamistik sisaldab SMART-eesmäärke ja mõdetavaid näitajaid	Algväärtuste kehtestamiseks ja edusammude järelevalveks/hindamiseks on teave olemas	Järelevalvet ja hindamist tehti pidevalt	Kui projekti elluviimine kaldus õigelt teelt kõrvale, võeti parandusmeetmeid	Kavandatud väljundid/tulemused saavutati	Haldussuutlikkuse üldise arengu ja projekti vahel oli võimalik luua seos	Projektiga anti Moldova riigiasutustele asjakohast abi ja loodi stabiilne suutlikkus	Rahastatud tegevused taidendasid Moldova poolt enne abi saamist voetud meetmeid	
			E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K			
		projekti elluviimine kestab						projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	
			E/K									
		E/K	E/K									
	E/K	E/K	E/K									
		projekti elluviimine kestab						projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab		
		projekti elluviimine kestab						projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab		
		projekti elluviimine kestab						projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab	projekti elluviimine kestab		
			E/K									
E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	
E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	E/K	

Selgitus: antud hinnangud olid:

kriteerium täideti
 kriteerium täideti osaliselt
 kriteeriumi ei täidetud

Kokkuvõte

V

Komisjon märgib, et neljast eelarvetoetust saanud auditeeritud sektorist kahes (veemajandus ja tervishoid) tehti edusamme, kuigi need olid osalised, ning teised kaks hilisemat programmi (õigusvaldkond ja riigi rahanduspoliitika reform) on endiselt pooleli ja nende lõplikke tulemusi ei saa seega veel mõõta.

Komisjoni reageerimine riskidele oli tegelikult kiire, kui võtta arvesse sündmuste tegelikku arengut ja sisemisi otsuseid, nagu on viidatud vastustes punktide 13–28 kohta.

Praegune olukord seoses eelarvetoetuse maksetega Moldovas on selline, et kõik väljamaksed on ajutiselt peatatud kuni kõikide üldtingimuste, sealhulgas makromajandusliku stabiilsuse ja eelarve läbipaistvusega seotud tingimuste täitmiseni. Sellega seoses on vaja IMFi nõusolekut.

Mis puudutab ühtlustamist riiklike strateegiatega, siis komisjoni käsitus strateegiast ei ole staatiline ega vormiline. Komisjon jälgis olulisi ja peamisi elemente, millest strateegia peaks koosnema, kohandades samal ajal oma tegevust kogu aeg kaugeleulatuva assotsieerimiskava vajaduste ja keerulise geopoliitilise keskkonnaga. Asjaolu, et komisjon ei kõhelnud minemast teatud riiklike strateegiatega mõnikord kitsast ulatusest kaugemale, näitab tegelikult seda, et komisjon tagas, et kehtestatud tingimustel oleks reformidele maksimaalne mõju.

Komisjon rõhutab, et eelarvetoetus kui abi andmise viis on terviklik meetmepakett, mis hõlmab rahastamist, suutlikkuse suurendamist, valdkonnapoliitika dialoogi ja tulemusnäitajaid. Valdkonnapoliitika dialoog võib juba programmi väljatöötamise etapis viia selleni, et valitsus võtab meetmeid enne mis tahes vahendite ülekandmist, ja see on väga hea.

Komisjon rõhutab veel, et tulemuslikkuse tingimuste osaline täitmine võimaldab teha osalise väljamakse. Komisjon tunnistab, et eriti ühel juhul oleks hindamine võinud olla rangem, kuid tegemist ei ole süsteemse probleemiga.

Komisjon märgib, et põhimõttele „rohkema eest rohkem“ vastavat rahastamist anti pärast sisekontrolle. Komisjon võttis need otsused vastu välisabi rakendamise volituse alusel Euroopa välisteenistuse poliitiliste juhiste kohaselt ja liikmesriikide heakskiidul, järgides täielikult komiteemenetlust.

VI

Kontrollikoda juhib õigustatult tähelepanu projektide kavandamise kvaliteedile, nende tõhususele ja väljunditele.

Komisjon nõustub, et tehnilise abi, mestimisprojektide ja eelarvetoetuste puhul tuleb kindlaks määrata järjestus. Siiski jääb praeguste finantseeskirjade korral tehnilise abi või mestimise ja eelarvetoetuse vahele alati teatav ajaline varu.

Sissejuhatus

05

Avalikus halduses, eriti riigi rahanduse süsteemide puhul või seoses korrupsiooniga esinevad puudused takistavad üldist arengut ja vähendavad abi tõhusust. Nende võimalik mõju ei piirdu eelarvetoetusega. Selge on see, et eelarvetoetuse raames taotletav finantskontrolli ja riigihangete süsteemide parandamine vähendab tõhusalt korrupsiooni ulatust.

07

Komisjon rõhutab, et peale samas programmis pakutava täiendava abi on mitu korda enne eelarvetoetuse meetmeid antud projektipõhist abi.

Kui vaadata auditeeritud programme, siis puudutab see eriti õigusvaldkonda, kuid samas ka teisi sektoreid, nagu kutseharidus ja -koolitus ning põllumajanduse ja maaelu arengu Euroopa naabrusprogramm.

Tähelepanekud

14

Komisjon rõhutab, et kuna eelarvetoetus toimib riiklike süsteemide kaudu, tugevdab see isevastutust ja vähendab abi saava riigi tehingukulusid.

Valdkondlik eelarvetoetus on erinevalt suunatud eelarvetoetusest välja töötatud tulemuste eest premeerimiseks ja mitte tegevuste rahastamiseks. Seetõttu on selge, et pärast etappi, millal vahendid kokkulepitud tingimuste täitmise järel üle kantakse, üldiselt enam kontrollida ja auditeerida ei saa.

Eelarvetoetust antakse arengu taustal, milles põhilistel valitsemissüsteemidel, nagu riigi rahanduse juhtimine, võib olla suuri nõrkusi. Tähelepanekutes ei ole aga rõhutatud, et valdkondlik eelarvetoetus tugevdab riigi jätkusuutliku arengu süsteeme, toetab riiklike institutsioonide rolli, soodustab läbipaistvust ja edendab riigisisest vastutust ning tugevdab valdkonnapoliitika dialoogi.

Toetuskõlblikkuse tingimused on ranged. Partnerriigil on eelarvetoetusele õigus vaid juhul, kui valitsusel on kõnealuste puudustega tegelemiseks paigas asjakohane ja usaldusväärne strateegia. Komisjon võib ohtude leevendamiseks nõuda ka spetsiifilisi lühiajalisi meetmeid. Uued eelarvetoetuse suunised (mis vaadati läbi 2012. aastal pärast komisjoni ettepanekuid ja nõukogu 14. mai 2012. aasta järeldusi uue lähenemisviisi kohta eelarvetoetusele) hõlmavad nüüd normide täiendavaks täpsustamiseks mitut uut sätet. Need hõlmavad uusi toetuskõlblikkuse norme läbipaistvuse ja järelevalve, ametliku riskihindamisprotsessi ja kõrgemate ametikohtade haldamise raamistiku kohta.

Riigi rahanduse juhtimise kriteeriumid on just ühed sellised üldtingimused, mis on olemas kõikides uutes valdkondliku eelarvetoetuse programmides, ning need vaadatakse läbi iga makseotsuse tegemisel. Kuigi kontrollikoda nimetab riigi rahanduse juhtimise süsteemide kasutamist ohuks, ei nimeta ta, et hästitoimiv riigi rahanduse juhtimise süsteem ja kindel riiklik tulubaas on vajalikud majanduse heaks juhtimiseks ja jätkusuutlikuks arenguks.

Selline toetuse andmise mehhanism kujutab endast üht viisi, kuidas komisjon on vastanud rahvusvahelise arengukogukonna ja ELi sidusrühmade üleskutsetele sekkumisi tõhustada, keskendudes tulemustele ja isevastutusele ning vähendades haldamise keerukust, viies nii ka partnerriikide tehingukulud alla. See on vastus piirangutele, millega oluliste reformide toetamisel puutuvad kokku traditsioonilised projektimeetodid.

16

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et eelarvetoetus ja detsentraliseeritud haldus on kaks erinevat abi andmise moodust, mis ei sõltu riigi süsteemidest võrdsel määral.

Nagu eespool selgitatud, antakse eelarvetoetust arengu kontekstis, milles põhilistel valitsemissüsteemidel, nagu riigi rahanduse juhtimine, võib olla suuri nõrkusi. Toetuskõlblikkuse tingimused on sellest hoolimata ranged. Partnerriigil on eelarvetoetusele õigus vaid juhul, kui valitsusel on kõnealuste puudustega tegelemiseks paigas asjakohane ja usaldusväärne strateegia. Komisjon võib ohtude leevendamiseks nõuda ka spetsiifilisi lühiajalisi meetmeid. Uued eelarvetoetuse suunised (mis vaadati läbi 2012. aastal pärast komisjoni ettepanekuid ja nõukogu 14. mai 2012. aasta järeldusi uue lähenemisviisi kohta eelarvetoetusele) hõlmavad nüüd eeskirjade täiendavaks täpsustamiseks mitut uut sätet. Suunised sisaldavad uusi toetuskõlblikkuse eeskirju läbipaistvuse ja järelevalve, ametliku riskihindamisprotsessi ja kõrgemate ametikohtade haldamise raamistiku kohta.

Kolmandaks juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et eelarvetoetuse kaudu antud abi osakaal, millele kontrollikoda viitas, hõlmab tegelikkuses kõiki lisatoetusi, nagu mestimis- või tehnilist abi, mida antakse samade rahastamislepingute alusel ja makstakse otse abi pakkujatele ning ei kanta üle riigikassasse.

17

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et korrupsioon vähendab abi tõhusust üldiselt ja selle mõju ei piirdu üldiste eelarvetoetuse programmidega. On selge, et finantskontrolli ja riigihangete tõhususe parandamine eelarvetoetuse programmide raames vähendab tõhusalt korrupsiooni ulatust.

18

Komisjon juhib tähelepanu sündmuste tegelikule arengule ja sisemistele otsustele.

Niipea kui pangandusskandaal 2014. aasta novembris lahvas, otsustas eelarvetoetuse juhtkomitee 2014. aasta detsembris abi andmise korra 2015. aasta programmitöö raames läbi vaadata ja võtta täiendavaid ohu leevendamise meetmeid. See hõlmas probleemi korrapäraselt käsitlemist läbirääkimistel Moldova kõrgete ametnikega; finantsabi juhtkomisjoni veebruaris vastuvõetud otsust tõsta Moldova riskitaset, mille tõttu suurendati kõikide eelarvetoetuste tehingute kontrolli; juhiseid ELi delegatsioonile suurendada riskide järelevalvet. Selle tulemusena vähenes võrreldes eelmiste aastatega oluliselt 2015. aastaks kavandatud eelarvetoetus.

Alates 2015. aasta juunist, kui kolm peamist pank allutati riigi juhtimisele, ei ole panganduspettuste kriminaaluurimises olulisi edusamme täheldatud, taastumise strateegiat ei ole koostatud ja juuni keskpaigaks kavandatud IMFi missioon tuli peaministri tagasiastumise tõttu ära jätta. Seetõttu rõhutas komisjon nüüd juba avalikus vastuses 2015. aasta juulis, et eelarvetoetuse väljamaksed on peatatud kuni kokkuleppe sõlmimiseni Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ja Moldova vahel.

Lisaks peaks olema selge, et kolmes Moldova pangas kaotatud miljard USA dollarit oli hoiustajate (enamasti moldovlaste) raha ja nii palju kui komisjonile teada, mitte ELi maksumaksjate raha.

1. selgitus. Moldova panganduskriisi taustteave

Komisjon on kõikidel võimalikel juhtudel ja kõigis asjaomastes institutsioonilistes raamistikutes nõudnud Moldova ametiasutustelt tungivalts uurimist seoses kaotatud vahenditega ja kõikide vajalike sammude tegemist nende sissenõudmiseks.

ELi seisukohta kinnitati nõukogu järeldustes 2016. aasta veebruaris, nimelt et tuleb teha pingutusi vahendite tagasi nõudmiseks, mida ei saa seega lugeda lõplikult kadunuks.

Auditi ajal (ja rahvusvaheliste partnerite abiga) kehtestab Moldova valitsus hüvitamise mehhanismi, et korvata kurnutatud varadest võimalikult suur osa.

20

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ta tegi 2014. aasta detsembris väljamakseid pärast eelarvetoetuse juhtkomitee kohtumisel toimunud arutelu, mis käsitles riigi olukorraga seotud makromajanduslikke riske. Üldjoontes jõuti järeldusele kiita otsust ootavad väljamaksed heaks, eeldades, et abi andmise kord vaadatakse läbi ja ohtude leevendamiseks võetakse meetmeid, mida, nagu eespool kirjeldatud, ka järgmistel nädalatel ja kuudel tehti.

22

Komisjon rõhutab, et nii õigus- kui ka riigi rahanduse valdkonna toetused olid seotud riiklike strateegiatega, kuid läksid neist kaugemale nendel hästi määratletud juhtudel, mida allpool selgitatakse.

Selline ambitsioonikas lähenemine on kooskõlas ka komisjoni lootusega, et tingimuslikkuse kaudu saavutatakse reformide edendamiseks maksimaalne mõju (vt komisjoni vastused punktide 29–34 kohta).

2. selgitus. Eritingimused ei olnud riikliku strateegiaga ühtlustatud: riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlik eelarvetoetus

Komisjon rõhutab, et riigi rahanduspoliitika valdkondlik eelarvetoetus läheb kaugemale kitsamast riigi rahanduse juhtimise strateegiast ning toetab Moldova riiklikku arengustrateegiat aastaks 2020 ja riigi rahanduse juhtimise reformi eesmärgi. Riigi rahanduspoliitika reformide valdkondlik eelarvetoetus ei sõltu ainult riigi rahanduse juhtimise riiklikust strateegiast, vaid – strateegilisema lähenemise korral – selliste aruandekohustuslike riigi rahanduspoliitika põhimõtete väljaarendamisest, mis on suunatud Moldova riikliku arengustrateegia läbipaistvale ja usaldusväärsele elluviimisele. Seda on dokumenteeritud kvaliteedikontrolli käigus, mis viis riigi rahanduspoliitika reformide valdkondliku eelarvetoetuse programmi vastuvõtmiseni.

Nagu eespool selgitatud, on valdkondlik eelarvetoetus seotud laiemal strateegiadokumendiga, ja allpool selgitatud hästi määratletud juhtudel kasutatakse mujal sätestatud täiendavaid strateegilisi eesmärgi.

Komisjon loodab, et tingimuslikkuse kaudu saavutatakse reformide edendamiseks maksimaalne mõju (vt komisjoni vastused punktide 29–34 kohta).

Eelarvenõukogu loomise aluseks on ELi ja Moldova assotsieerumislepingu artikkel 47, mitme ELi liikmesriigi ühine tava ning ühine toetusraamistik. Peale selle peegeldavad siin nimetatud lootused riigi rahanduse juhtimise valdkonna rahvusvahelist head tava. Moldova peab oma arengu taset arvestades eelarvedistsipliini, keskmise perioodi eelarve koostamise ja suurema läbipaistvuse vallas edasi liikuma.

23

Komisjon on seisukohal, et peale vormilise vastavuse on poliitiline lähenemisviis õigusvaldkonna eelarvetoetuse puhul oma olemuselt kooskõlas riigi õigussektori reformistrateegiaga aastateks 2011–2016. Oluline erinevus seisneb ühes peamises tingimuses, mis on seotud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 12 ratifitseerimise seaduse koostamise, esitamise ja vastuvõtmisega. Sellega püüti lahendada suurt probleemi ja samuti viia see vastavusse uute eelarvetoetuse suunistega. Komisjon loodab, et tingimuslikkuse kaudu saavutatakse reformide edendamiseks maksimaalne mõju (vt komisjoni vastused punktide 29–34 kohta).

24

Komisjon märgib, et valdkondlike strateegiatega seotud kulude eelarvestamine ei ole paljudes riikides veel kahjuks väga levinud. See ei ole iseenesest toetuskõlblikkuse tingimus. 2013. aasta jaanuaris (igal juhul pärast tervishoiu valdkonna eelarvetoetuse kindlaksmääramist) jõustunud eelarvetoetuse 2012. aasta suuniste lisas, millele viidati, sätestati analüüsi raamistik, kuid toetuskõlblikkuse otsus põhineb usutava ja asjakohase valdkondliku strateegia olemasolul. Seda kontrollitakse mitme kriteeriumi alusel ja see eeldab hinnangu andmist.

Prægusel juhul põhines rahvatervise parandamiseks koostatud valdkondliku eelarvetoetuse programm tervishoiusüsteemi arendamise strateegial, mis on valdkondlik strateegia, mis käsitleb selliseid küsimusi nagu tervishoiusektori rahastamine või tervishoiuteenuste pakkumine. Veeteenuste osutamise parandamiseks koostatud valdkondliku eelarvetoetuse programm aga ei põhinenud selgelt määratletud Moldova reformistrateegial. Veesektori valdkonna eelarvetoetus oli kavandatud 2007. aasta riikliku veestrategie toetamiseks. Kõnealune strateegia osutus programmi elluviimise käigus siiski liiga ambitsioonikaks, kuna see oli suunatud suure hulga eesmärkide täitmisele, millel puudusid ajaliselt piiritletud tegevuskava ja elluviimiseks vajalik selge institutsiooniline raamistik. Institutsiooniliste probleemide lahendamiseks võeti leevendusmeetmeid, näiteks anti tehnilist abi.

26

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et tegevusdokumendis on esitatud toetuse suuruse kindlaksmääramise aluspehmoõtted ja need on järgmised:

- kriteeriumi „partnerriigi rahastamisvajadused” kohta tehti vajaduste hindamine riigi rahanduspoliitika reformide programmi väljatõõtamise etapis, kui hinnati aastate 2013–2020 riigi rahanduse juhtimise reformi strateegia elluviimiseks vajalikke tehnilisi ja rahalisi vahendeid. Peamised järeldused on kokku võetud lõplikus tegevusdokumendis. Riigi rahanduspoliitika reforme käsitlevas tegevusdokumendis on esitatud ka lühike ülevaade kriteeriumi „partnerriigi valmidus paigutada riigieelarve vahendid kooskõlas arengustrategie ja -eesmärkidega” kohta;
- kriteeriumiga „partnerriigi arengustrategie orienteeritus tulemustele, sh selle seiresüsteem” seoses hinnatakse avaliku poliitika tegevusdokumendile lisatud dokumendis seiresüsteemi, mille riigikantselei oli loonud riikliku arengustrategie seireks;
- mis puutub kriteeriumisse „varasemad väljamaksed ja nende ärakasutamine ning mil määral on seni saavutatud eelarvetoetuse kokkulepitud eesmärgid”, siis antakse konkreetset teavet kogu aeg iga eelarvetoetuse programmi (nt maapiirkondade majanduse stimuleerimise ja energeetikavaldkonna eelarvetoetus) väljamaksete toimikutes.

28

Komisjon tuletab meelde, et õigussektori valdkonna eelarvetoetuse puhul tekkis eelarve erinevus osaliselt otsusest lisada inimõiguste kaitsmise komponent.

30

Komisjon rõhutab, et eelarvetoetus kui abi andmise viis on terviklik meetmepakett, mis hõlmab rahastamist, suutlikkuse suurendamist, poliitilist dialoogi ja tulemusnäitajaid. Ülesehituse poolest on eelarvetoetus mõeldud reformidele kaasa aitama nii, et selle abil „premeeritakse“ valitsuse edusamme ja mitte väljundite saavutamist. Valdkonnapoliitika dialoog võib juba programmi väljatöötamise etapis viia selleni, et valitsus võtab meetmeid enne mis tahes vahendite ülekandmist ja see on väga hea.

Peale selle näitavad finantsmäärusest ja vahendeid käsitlevatest õigusaktidest tulenevad pikad programmitöö tsüklid, et valitsused teavad tingimusi juba kaua enne tegeliku rahastamislepingu allkirjastamist. Auditeeritud juhtudel oli meetmeid võetud pärast programmi väljavalimisetappi.

3. selgitus. Konkreetsete tingimuste näited

1. näide. Osa eritingimustest eeldas Moldova ametiasutuste piiratud sekkumist

Komisjon ei arva, et seda riigi rahanduspoliitika reformide valdkondliku eelarvetoetuse tingimust oleks olnud eriti lihtne täita. Rahandusministeerium ei avaldanud vajalikke koondandmeid sisaldavaid poolaasta aruandeid. 2011. ja 2015. aasta riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hindamisprogrammis (PEFA) viidatakse ainult kuuaruannetele. Mis puutub eelarve läbipaistvusse ja eelarve täitmise aruannete kvaliteeti, siis asus komisjon õigesti seisukohale, et sellised parandused on olulised ja neid on vaja teha.

2. näide. Osa eritingimustest oli juba pärast programmi läbirääkimisi ja enne valdkondliku eelarvetoetuse algust täidetud

Komisjon kinnitab, et pärast projekti väljavalimist ja siis, kui projekti väljatöötamine oli juba alanud, võtsid tervishoiu valdkonna eelarvetoetuse saajad üksikuid meetmeid, mis olid vajalikud seoses näitajatega.

Komisjon rõhutab, et õigussektori valdkonna eelarvetoetuse puhul algas projekti väljavalimine 2010. aasta juulis, mis viis projekti esialgse versiooni koostamiseni 2011. aasta aprillis. Programmi kvaliteedikontroll toimus 5. märtsil 2012, st enne seaduste vastuvõtmist. Moldova sisemenetluste tõttu ratifitseeriti ametliku eelarvetoetuse komponendi käivitunud rahastamisleping lõpuks alles 25. septembril 2013.

31

Mis puudutab ulatust, milles valdkondliku eelarvetoetuse tingimusi oli võimalik hinnata, siis komisjon rõhutab, et vaja on tegeleda nii pidevalt muutuva olukorra kui ka pikaajaliste tsüklitega, mis põhinevad finantsmäärusel ja vahendeid käsitlevatel õigusaktidel.

Õigussektori valdkonna eelarvetoetuse kohta on koostatud selgitavad tabelid, et tuua mõlema poole, ELi delegatsiooni ja justiitsministeeriumi vahelistesse suhetesse rohkem selgust, võttes arvesse, et iga osamakse väljamaksmine sõltub ka välishindamisest.

32

Komisjon juhhib tähelepanu asjaolule, et juhul, kui täheldati asjaomaste tingimuste osalist täitmist, maksti toetus osaliselt välja. Komisjoni enda hinnangute põhjal väljamaksete taotluste kohta võidakse tingimuste täitmise hinnangut ajakohastada ja maksta välja vähem või rohkem, kui välishindamise aruandes soovitati.

4. selgitus. Toetus maksti välja ka siis, kui eritingimused olid täitmata ja tulemusnäitajad saavutamata

1. näide. Välja makstud toetus oli suurem, kui välishindamise aruandes soovitati

Komisjon juhhib tähelepanu sellele, et tema ülesanne on välishindajate soovitusel läbi vaadata ning enda hinnangu ja teabeallikate põhjal maksta kooskõlas lepingu tingimustega toetust välja rohkem või vähem.

Tervishoiu valdkonna eelarvetoetuse puhul selgitab eksperdi analüüsi ja ELi delegatsiooni ülevaate vaheline ajavahemik, miks erinesid ekspertide soovitusel ja komisjoni teise osamakse väljamakse, mis tehti pärast maksete toimiku ettevalmistamist delegatsiooni poolt 2012. aasta mais. 2011. aasta detsembri (ekspertide aruande finaliseerimine) ja 2012. aasta mai vahel oli toimunud teatav positiivne areng.

2. näide. Väljamaksete tehti pärast tingimuste täitmise mitte piisavalt ranget hindamist

Komisjon rõhutab, et juhul, kui täheldati asjaomaste tingimuste osalist täitmist, maksti toetus osaliselt välja. Veesektori valdkonna eelarvetoetuse puhul oli valitsus suuteline tõestama, et tingimus, mis on seotud riigi eelarvest vee- ja reoveesektorisse vahendite eraldamisega, oli osaliselt täidetud.

Komisjon tunnistab, et eelkõige sel konkreetsel juhul oleks tingimuste rakendamine võinud olla rangem, kuid tege- mist ei ole süsteemse probleemiga.

Oluline on siiski meeles pidada, et Moldova valitsemissektori tervishoiukulutuste osakaal kõikidest valitsemissektori kulutustest on WHO Euroopa piirkonna riikide suurim. Seega ei tohiks selle näitajaga eelarvepoliitilise manööverdamise käigus toimunud väikesi muudatusi lugeda tõendiks, et valitsus ei tähtsusta tervishoiusektorit piisavalt. Tervishoiueelarve tegelik suurus mitte üksnes ei kasvanud, nagu see on dokumenteeritud kontrollidokumentides, vaid ka suurenes kõikide valitsemissektori kulutuste suhtes. Praktikas – mis kinnitab veelgi valitsuse pühendumust tervishoiule – võimaldasid kasvanud kulutused suurendada alates 2009. aastast elanikkonna (sh kindlustamata inimeste) hüvitiste paketti, pakkuda kogu elanikkonnale tasuta avalikke tervishoiuteenuseid ja erakorralist arstiabi ning suurendada tasuta diagnostika ja statsionaarse ravi kättesaadavust.

34

Komisjon tunnustab tõsiseid jõupingutusi, mis on olemasolevate vahenditega uute tingimuste kaudu reformi edasistele edusammudele kaasaaitamiseks juba tehtud.

37

Komisjon ja Euroopa välisteenistus juhivad tähelepanu asjaolule, et igal osutatud aastal teostati sisekontrolle. Komisjon võttis selle otsuse vastu välisabi rakendamise volituste alusel Euroopa välisteenistuse poliitiliste juhiste kohaselt ja liikmesriikide heakskiidul, järgides täielikult komiteemenetlust.

2011., 2012. ja 2013. aasta Euroopa naabruspoliitika eduaruannetes on nimetatud nii edusammude olulisi elemente kui ka muret tekitavaid aspekte. 2013. aasta eduaruande kohaselt oli Moldovas aasta esimeses pooles viimaste aastate kõige sügavam poliitiline kriis, mida kirjeldati kui institutsioonilist kokkuvarisemist, mis põhjustas Moldova demokraatlike institutsioonide usaldusväärsusele püsivaid kahjustusi. Selle lause puhul tuleb siiski arvesse võtta selle üldist konteksti, eriti eelmises lauses väljendatud üldist järeldust, et „...hoolimata tagasiminekest 2013. aasta esimeses pooles on Moldova teinud edusamme olulistest ja tundlikes Euroopa naabruspoliitika tegevuskava valdkondades, mida peeti eelmises Euroopa naabruspoliitika tegevuskava eduaruandes esmatähtsaks“. Mitu konkreetset reformi, sealhulgas seaduste läbivaatamine ja tegevuskavade rakendamine, toetasid otsust, mis oli seotud 2013. aasta edusammudega tõelise ja jätkusuutliku demokraatia saavutamisel kooskõlas Euroopa naabruspoliitika tegevuskava eduaruandes sellel aastal Moldova kohta antud hinnanguga.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus rõhutavad, et kuna tõelise ja jätkusuutliku demokraatia vallas ei ole konkreetset ELi õigustikku ega sõnaselgeid standardeid ega isegi liikmesriikide võrdväärset praktikat, siis on konkreetsete elluviidud reformide väärtuse hindamine teatud määral subjektiivne.

54

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et tehniline abi ei ole alati peamise eelarvetoetuse programmiga vastavusse viidud. Tehnilise abi andmist on võimalik alustada ainult pärast valdkondliku eelarvetoetuse programmi rahastamislepingu allkirjastamist, ning arvestades hanke- ja lepingu sõlmimise reguleerimisperioode, algab see alles mitu kuud pärast põhiprogrammi.

57

Komisjon rõhutab, et neli õigussektori tehnilise abi projekti on kavandatud toetama kõnealuse sektori reformistrateegia (2011–2016) rakendamist. Õigussektori valdkonna eelarvetoetus põhineb riigi õigussektori reformistrateegial.

59

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et valdkondliku eelarvetoetusega kaasnenud ja õigussektori reformistrateegia koordineerimist toetanud tehnilise abi projekt algas 9. aprillil 2013, seega pool aastat enne rahastamislepingu ratifitseerimist 25. septembril 2013, mis käivitas ametlikult valdkondliku eelarvetoetuse programmi.

61

See on näide paindlikust kohandumisest valdkondliku eelarvetoetuse programmi elluviimisel tekkivate lisavajadustega, ka juhul, kui sellist toetust ei olnud algses projektilepingus selgesõnaliselt ette nähtud.

Järeldused ja soovitus

70

Komisjon märgib, et neljast auditeeritud eelarvetoetuse sektorist kahes (veemajandus ja tervishoid) tehti edusamme, kuigi need olid osalised, ning teised kaks hilisemat programmi (õigusvaldkond ja riigi rahanduspoliitika reform) on endiselt pooleli ja nende lõplikke tulemusi ei saa seega veel mõõta. Kontrollikoda juhib õigustatult tähelepanu projekti headele väljunditele. Erinevalt eelarvetoetusest on traditsiooniliste abiprojektide puuduseks see, et need ei toeta isevastutust, mis võib seega mõjutada jätkusuutlikkust. Kontrollikoja näite üksikasjalikud leiud aga viitavad jätkusuutlikkuse osalisele saavutamisele.

71

Komisjon märgib, et neljast auditeeritud eelarvetoetuse sektorist kahes (veemajandus ja tervishoid) tehti edusamme, kuigi need olid osalised, ning teised kaks hilisemat programmi (õigusvaldkond ja riigi rahanduspoliitika reform) on endiselt pooleli ja nende lõplikke tulemusi ei saa seega veel mõõta.

72

Komisjon nõustub, et reageerimine oleks võinud olla kiirem. Komisjoni reaktsioon riskidele oli tegelikult kiire, kui võtta arvesse sündmuste tegelikku käiku ja sisemisi otsuseid, nagu on viidatud komisjoni vastustes punktide 13–28 kohta.

Praegune eelarvetoetuse maksete olukord Moldovas on selline, et kõik väljamaksed on ajutiselt peatatud kuni kõikide üldtingimuste, sealhulgas makromajandusliku stabiilsuse ja eelarve läbipaistvusega seotud tingimuste täitmiseni. Sellega seoses on vaja IMFi nõusolekut.

Mis puudutab ühtlustamist riiklike strateegiatega, siis komisjoni käsitus strateegiast ei ole staatiline ega vormiline. Komisjon jälgis olulisi ja peamisi elemente, millest strateegia peaks koosnema, kohandades samal ajal oma tegevust kogu aeg kaugeleulatuva assotsieerimiskava vajaduste ja keerulise geopoliitilise keskkonnaga.

Asjaolu, et komisjon ei kõhelnud minemast teatud riiklike strateegiate mõnikord kitsast ulatusest kaugemale, näitab tegelikult, et komisjon tagas, et kehtestatud tingimustel oleks reformidele maksimaalne mõju.

73

Komisjon rõhutab, et eelarvetoetus kui abi andmise viis on terviklik meetmepakett, mis hõlmab rahastamist, suutlikkuse suurendamist, poliitilist dialoogi ja tulemusnäitajaid. Valdkonnapoliitika dialoog võib juba programmi väljatöötamise etapis viia selleni, et valitsus võtab meetmeid enne mis tahes vahendite ülekandmist, ja see on väga hea.

Komisjon rõhutab veel, et tulemuslikkuse tingimuste osaline täitmine võimaldab teha osalise väljamakse. Komisjon tunnistab, et eelkõige ühel konkreetsel juhul oleks hindamine võinud olla rangem, kuid tegemist ei ole süsteemse probleemiga.

Komisjon märgib, et „rohkema eest rohkem” põhimõttele vastavat rahastust anti pärast sisekontrolle. Komisjon võttis need otsused vastu välisabi rakendamise volituste alusel Euroopa välisteenistuse poliitiliste juhendite kohaselt ja liikmesriikide heakskiidul, järgides täielikult komiteemenetlust.

74

Komisjon juhib tähelepanu projektide kavandamise kvaliteedile, nende tõhususele ja väljunditele.

75

Komisjon nõustub, et tehnilise abi, mestimisprojektide ja eelarvetoetuse puhul tuleb kindlaks määrata järjestus. Siiski jääb praeguste finantseeskirjade korral tehnilise abi / mestimise ja eelarvetoetuse vahele teatav ajaline varu.

1. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

2. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

3. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

4. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

5. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

6. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus.

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>).

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.3.2015
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	15.2.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	19.4.2016
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	25.5.2016

Moldova saab kõigi ELi idanaabrite seas kõige rohkem ELi abi elaniku kohta. Kontrollikoda hindas, kas ELi abi oli Moldova avaliku halduse tugevdamisele tõhusalt kaasa aidanud.

Kontrollikoda leidis, et eelarvetoetusega saavutatud mõju oli olnud piiratud. Komisjon oleks võinud riskidele kiiremini reageerida ja programmid ei olnud Moldova strateegiatega piisavalt ühtlustatud. Komisjon ei kasutanud täielikult ära oma võimalusi kehtestada abi väljamaksmisele tingimusi ja täiendavate stiimulipõhiste vahendite eraldamine ei olnud täielikult põhjendatud. Kontrollikoja hinnatud projektid olid asjakohased ja saavutasid oma kavandatud tulemused. Projekte ei olnud aga alati eelarvetoetuse programmidega hästi koordineeritud ja tulemused ei olnud alati jätkusuutlikud.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus