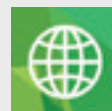


Erityiskertomus

**Hallinnollisten valmiuksien
vahvistaminen
Montenegrossa: edistystä
on tapahtunut, mutta
parempia tuloksia
tarvitaan monilla
avainaloilla**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5654-6	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/020045	QJ-AB-16-021-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5655-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/944499	QJ-AB-16-021-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5644-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/695841	QJ-AB-16-021-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Erityiskertomus**Hallinnollisten valmiuksien
vahvistaminen
Montenegrossa: edistystä
on tapahtunut, mutta
parempia tuloksia
tarvitaan monilla
avainaloilla**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaosto on erikoistunut ulkoisten toimien menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Hans Gustaf Wessbergin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Peter Eklund, kabinettiaavustaja Emmanuel-Douglas Hellinakis, tehtävävastaava Torielle Perreur-Lloyd sekä tarkastajat Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante ja Aurelia Petliza.



Vasemmalta oikealle: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Kohta

Lyhenteet

I–X Tiivistelmä

1–10 Johdanto

1–3 Montenegron tie Euroopan unioniin

4–10 Liittymistä valmisteleva EU:n tuki

11–15 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16–40 Huomautukset

16–20 Osa I – Tarkastetuissa hankkeissa käsiteltiin tarvittavia hallinnollisia valmiuksia, ja useimmissa tapauksissa hankkeita koordinoitiin hyvin muiden IPA-hankkeiden ja muiden rahoittajien tukitoimenpiteiden kanssa

17 Hankkeet kohdistuivat valmiuksien kehittämistarpeisiin

18–20 Hankkeiden ja muiden tukitoimenpiteiden välinen koordinointi oli enimmäkseen hyvää

21–28 Osa II – Tuotosten epätarkoituksenmukainen käyttö vähensi joidenkin tarkastettujen hankkeiden vaikuttavuutta

22–24 Hankkeissa saatiin yleensä aikaan tuotoksia, mutta edunsaajat eivät aina hyödyntäneet niitä eivätkä Montenegron viranomaiset aina toteuttaneet niiden osalta jatkotoimia

25–28 Saatavilla ei ollut riittävästi tietoja, jotka olisivat osoittaneet pidemmän aikavälin edistymistä hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa

29–40 Osa III – Komissio käytti muita kuin rahoituksellisia välineitään hyvin uudistusprosessin tukemiseen, mutta suuria kysymyksiä on edelleen ratkaisematta

31–33 Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaiset poliittisen vuoropuhelun mekanismit toimivat hyvin

34–37 Liittymisneuvotteluprosessin tarjoamien uudistuksen edistämiskeinojen käyttötavasta ei ollut selvyyttä

38–40 Mahdollisuuksia, joita hajautettu hallinnointi tarjoaa hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen, ei ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti

41–47 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite I – Keskeisiä päivämääriä EU:n ja Montenegron suhteissa

Liite II – Tarkastetut hankkeet

Komission vastaus

CPCoI: Eturistiriitojen estämistä käsittelevä komitea (Commission for prevention of Conflict of Interest)

DACI: Korruptionvastaisia aloitteita käsittelevä osasto (Directorate for Anti-Corruption Initiative)

ECAA: Euroopan yhteinen ilmailualue (European Common Aviation Area)

EPA: Ympäristönsuojeluvirasto (Environmental Protection Agency)

IGC: Hallitustenvälinen konferenssi (Inter-Governmental Conference)

IPA: Liittymistä valmisteleva tukiväline (Instrument for Pre-Accession)

ReSPA: Julkishallinnon alueellinen koulu (Regional School of Public Administration)

SAA: Vakautus- ja assosiaatiosopimus (Stabilisation and Association Agreement)

I Montenegro on vuonna 2006 antamastaan itsenäisyysjulistuksesta lähtien edistynyt Eurooppaan yhdentymisen tiellä. Siitä tuli vuonna 2010 Euroopan unionin jäsen ehdokasvaltio, ja kesäkuussa 2012 neuvosto hyväksyi neuvottelukehyksen, minkä jälkeen liittymisneuvottelut alkoivat. Vuoden 2015 loppuun mennessä oli avattu 22 neuvottelulukua (kaikkiaan 35 luvusta), ja näistä luvuista kaksi oli alustavasti suljettu.

II Komissio on auttanut Montenegroa kehittämään yhteiskunnan rakenteita ja parantamaan hallinnollisia valmiuksia. Sen tavoitteena on tukea Montenegroa muuttamaan demokraattiseksi ja taloudellisesti kehittyneeksi maaksi. EU:n liittymistä valmistelevalle tukelle on sekä liittymistä valmistelevalle välineen (IPA) kautta annettavaa rahallista tukea että poliittisen vuoropuhelun mekanismien kautta annettavaa muuta kuin rahallista tukea.

III Kaudella 2007–2013 EU osoitti Montenegrolle 235,7 miljoonaa euroa rahoitustukea auttaakseen sitä valmistelemaan unioniin liittymistä. Tästä määrästä 76 prosentin osalta oli tehty sopimus vuoden 2015 loppuun mennessä. Liittymistä valmistelevalle välineen ohjeellisessa määrärahaosuudessa Montenegrolle on osoitettu 270,5 miljoonaa euroa kaudeksi 2014–2020. Maa voi myös osallistua koko Länsi-Balkanin alueen ja Turkin kattavista usean edunsaajan ohjelmista rahoitettuihin ohjelmiin ja hankkeisiin.

IV Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 19 hanketta IPA I -tuen (2007–2013) kolmella pääasiallisella alalla, jotka ovat julkishallinnon uudistaminen (13 hanketta), liikenne (kolme hanketta) ja ympäristö (kolme hanketta). Näistä hankkeista 15 rahoitettiin Montenegron maakohtaisista määrärahoista ja muut neljä rahoitettiin alueellisista määrärahoista. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasteli vakautus- ja assosiaatiosopimuksen yhteydessä perustettuja poliittisen vuoropuhelun mekanismeja sekä liittymisneuvottelujen prosessia.

V Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, edistettiinkö EU:n kaudella 2007–2013 annetulla liittymistä valmistelevalle rahoitustuella ja muulla kuin rahoitustuella vaikuttavalla tavalla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Montenegrossa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että useiden avainalojen hitaasta edistymisestä huolimatta EU:n liittymistä valmistelevalle tuella on autettu hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Montenegrossa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 19 IPA-rahoitteisesta hankkeesta 12 hankkeessa tuen vaikuttavuutta heikensi se, että osaa valmiuksien kehittämisen tuotoista ei hyödynnetty täysimääräisesti tai Montenegron viranomaiset eivät toteuttaneet niiden osalta jatkotoimia. Enemmistössä tarkastettuja hankkeita ei ollut asetettu kansallisille viranomaisille selvää vaatimusta toteuttaa IPA-investointien osalta jatkotoimia ja hyödyntää investointeja.

VI Tarkastetuissa hankkeissa yleensä tuotettiin tavoitellut tuotokset, joiden avulla oli mahdollista vastata tärkeisiin valmiuksia koskeviin tarpeisiin: hankkeiden avulla esimerkiksi tuettiin onnistuneesti lainsäädännön muuttamista ja instituutioiden perustamista sekä annettiin koulutusta. Hankkeet oli useimmissa tapauksissa koordinoitu hyvin, ja niissä otettiin huomioon muiden rahoittajien suorittama työ. Tilintarkastustuomioistuin löysi kuitenkin esimerkkejä päällekkäisyyksistä ja tapauksista, joissa olisi aiheellista parantaa tietojenvaihtoa yksinomaan Montenegrossa toteutettujen IPA-hankkeiden sekä alueellisten, useita liittymistä edeltävässä vaiheessa olevia maita kattavien (usean edunsaajan) hankkeiden välillä.

VII

Lisäksi ilmeni, että vaikka komissio seuraakin maan edistymistä hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa, arviointi oli laadullista ja kohdistui julkishallinnon eri osiin. Siksi oli vaikea tehdä vertailuja pidemmän ajan kuluessa tapahtuneesta parantumisesta. Komissio alkoi julkaista uusia tietoja vuonna 2015, mutta tilintarkastustuomioistuin oli liian aikaista arvioida niitä.

VIII

Poliittisen vuoropuhelun mekanismit toimivat hyvin, mutta tuloksia on syntynyt hitaasti tärkeillä aloilla, kuten julkishallinnon uudistamisessa, ympäristöalalla ja korruptiontorjunnassa. Tarkastajien havaintojen mukaan hidas edistyminen avainaloilla johtui usein siitä, että kansalliset viranomaiset olivat sitoutuneet uudistukseen heikosti EU:n liittymistä valmistelevasta tuesta huolimatta. Komissiolla on keinoja kannustaa uudistuksen toteuttamiseen, muun muassa "kokonaistasapainon" lauseke. Aina ei ole selvää, missä tilanteissa näihin keinoihin vedotaan tai miten niitä sovelletaan, jos EU:n edistämät uudet lait ja instituutiot eivät tuota tuloksia korruptiontorjunnan kaltaisilla avainaloilla.

IX

Komissio hajautti 12 prosenttia IPA-varoista Montenegron viranomaisten hallinnoitavaksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU-varojen hajautettu hallinnointi voi olla hyödyllinen väline hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen tietämysensiirron kautta; tätä mahdollisuutta ei hyödynnetty täysimääräisesti IPA I:n yhteydessä.

X

Tilintarkastustuomioistuin esittää useita suosituksia, joiden tarkoituksena on tukea hallinnollisten valmiuksien vahvistamista.

Montenegron tie Euroopan unioniin

01

Montenegro on pieni vuoristoinen maa Länsi-Balkanilla¹. Se rajoittuu lounaisosassa Adrianmeren rannikkoon, ja sillä on lisäksi yhteinen raja Kroatian kanssa lännessä, Bosnia ja Hertsegovinan kanssa luoteessa, Serbian kanssa koillisessa, Kosovon^{*2} kanssa idässä ja Albanian kanssa kaakossa. Maan suurin kaupunki on pääkaupunki Podgorica. Montenegrossa on 625 266 asukasta, jotka jakautuvat seuraaviin etnisiin ryhmiin: montenegrolaiset 44,98 prosenttia, serbialaiset 28,73 prosenttia, bosnialaiset 8,65 prosenttia, albanialaiset 4,91 prosenttia ja muut 12,72 prosenttia³.

02

Vuonna 2006 antamansa itsenäisyysjulistuksen jälkeen Montenegro on edistynyt EU:hun liittymisen tiellä. Maa allekirjoitti vuonna 2007 EU:n kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (SAA)⁴, ja vuonna 2010 neuvosto myönsi Montenegrolle EU:n jäsenehdokasvaltion aseman. Kesäkuussa 2012 neuvosto hyväksyi neuvottelukehyksen ja liittymisneuvottelut alkoivat. Samana vuonna avattiin ensimmäinen neuvotteluluku⁵. Vuoden 2015 loppuun mennessä oli avattu 22 neuvottelulukua (kaikkiaan 35 luvusta)⁶, ja näistä luvuista kaksi oli alustavasti suljettu. Ks. Montenegron Euroopan unioniin yhdentymistä kuvaava aikataulu **liitteessä I**.

03

Vaalipetosepäilyistä ja joidenkin oppositiopuolueiden parlamentissa harjoittamasta boikotoinnista huolimatta Montenegro on pysynyt vakaana liittymisneuvottelujen alkamista seuraavina vuosina. Montenegrolla on sama kiireellinen tarve uudistuksiin (esimerkiksi julkishallinnon parantamiseen ja korruption torjuntaan) kuin muillakin Länsi-Balkanin alueen mailla, mutta sen katsotaan nykyisin olevan pisimmällä liittymisprosessissa.

1 Tarkastuksen aikaan Länsi-Balkan käsitti seuraavat kuusi maata: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kosovo*, Montenegro ja Serbia.

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

2 Ks. edellä.

3 Vuonna 2011 suoritettu väestönlaskenta. Ks. "Montenegro in figures", Montenegron tilastovirasto, 2013.

4 Vakautus- ja assosiaatiosopimus tuli voimaan vuonna 2010.

5 Tiedettä ja tutkimusta koskeva luku 25. Se myös alustavasti suljettiin samana vuonna.

6 Kukin luku liittyy tiettyyn EU-lainsäädännön kattamaan toimintalohkoon.

Liittymistä valmisteleva EU:n tuki

04

Montenegro on saanut vuodesta 2007 lähtien EU:n rahoitustukea liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA)⁷. Kaudelle 2007–2013 myönnetty 235,7 miljoo- nan euron IPA I -määrärahat⁸ jakautuvat eri tukialoille seuraavasti:

7 IPA I perustettiin liittymistä valmistelevasta tukivälineestä 17 päivänä heinäkuuta 2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1085/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 82) ja liittymistä valmistelevasta tukivälineestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1085/2006 täytäntöönpanosta 12 päivänä kesäkuuta 2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 718/2007 (EUVL L 170, 29.6.2007, s. 1).

8 IPA I -määrärahat olivat kaudella 2007–2013 yhteensä 10 miljardia euroa.

9 Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 1993 Kööpenhaminassa vahvistamat arviointiperusteet ovat seuraavat:

a) poliittiset arviointiperusteet: vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun

b) taloudelliset arviointi- perusteet: toimiva markkina- talous sekä edellytykset selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista EU:ssa

c) kyky täyttää jäsenyys- velvoitteet ja hyväksyä poliittiset sekä talous- ja rahaliittoa koskevat tavoitteet.

Taulukko 1

IPA-tuki Montenegrolle kaudella 2007–2013 (miljoonaa euroa)

Toiminnanala	Kokonaismäärärahat aloittain	Prosenttiosuus
Julkishallinnon uudistaminen	45,6	19 %
Ympäristö ja ilmastonmuutos	35,3	15 %
Rajat ylittävä yhteistyö	30,3	13 %
Liikenne	30,0	13 %
Oikeus- ja sisäasiat	25,5	11 %
Ad hoc -toimenpiteet	25,0	11 %
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	22,5	9 %
Sosiaalinen kehitys	21,5	9 %
2007–2013 yhteensä	235,7	100 %

Lähde: Euroopan komissio.

05

EU:n IPA I -rahoituksen tavoitteena on ollut tukea Montenegroa muuttumaan demokraattiseksi ja taloudellisesti vakaaksi maaksi matkalla kohti Eurooppaan yhdentymistä. Komissio on käyttänyt IPA I -rahoitusta auttaakseen Montenegroa kehittämään yhteiskunnan rakenteita ja parantamaan hallinnollisia valmiuksia. Li- säksi rahoitusta on käytetty taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen, kun Montenegro on pyrkinyt täyttämään Kööpenhaminan arviointiperusteet⁹. Vuoden 2015 loppuun mennessä 76 prosentista IPA I -varoja oli tehty sopimus ja 87 prosenttia tästä määrästä oli maksettu eteenpäin.

06

IPA I -tukivälinettä on seurannut IPA II, joka muodostaa uuden kehyksen liittymistä valmistelevalle tuelle kaudeksi 2014–2020; IPA II:n alustavat määrärahat olivat 270,5 miljoonaa euroa. IPA II -hankkeiden tavoitteena on rakennemuutos sektoreilla, jotka kattavat EU:n laajentumisstrategian mukaiset avainalat, kuten demokratian ja hallinnon, oikeusvaltion, kestävän kasvun ja kilpailukyvyn.

07

EU antaa liittymistä valmistelevaa tukea myös alueellisella tasolla. Tällöin se tukee usean edunsaajan (usean maan käsittäviä) hankkeita ja ohjelmia, jotka kattavat koko Länsi-Balkanin alueen ja Turkin. Alueelliset määrärahat olivat IPA I:n yhteydessä 1,357 miljardia euroa ja IPA II:n yhteydessä 2,959 miljardia euroa.

08

Liittymistä valmisteleva EU:n tuki perustuu strategia-asiakirjoihin kuten vakautus- ja assosiaatiosopimukseen, vuotuisen laajentumisstrategiaan ja komission maan osalta hyväksymiin vuotuisiin edistymiskertomuksiin. Nämä asiakirjat näkyivät taustalla monivuotisissa suuntaa-antavissa suunnitteluasiakirjoissa vuoteen 2013 saakka ja sisältyvät nyt suuntaa-antaviin strategia-asiakirjoihin. Komissio hyväksyy vuotuiset tai monivuotiset ohjelmat kuultuaan edunsaajamaita ja muita sidosryhmiä.

09

Komissio on toteuttanut EU-hankkeita Montenegrossa lähinnä suoran keskitetyn hallinnointimuodon avulla. IPA I:n päättyessä komissio hajautti henkilöresurssien kehittämistä ja alueellista kehittämistä koskevien ohjelmien hallinnoinnin kansallisille viranomaisille. Komissio on kuitenkin edelleen tilivelvollinen kyseisistä varoista ja suorittaa tapahtumien tarkastuksia. IPA II:n yhteydessä komissio käyttää edelleen keskitetyn ja hajautetun hallinnoinnin yhdistelmää (joita nyt kutsutaan suoraksi ja välilliseksi hallinnoinniksi); näitä täydennetään muilla hallinnointitavoilla, kuten sektoribudjettituella¹⁰.

10

Komissio arvioi Montenegron edistymistä edellisten kahdentoista kuukauden ajalta laajentumispaketin ja vuotuisen edistymiskertomusten avulla. Laajentumispaketti sisältää vuotuisen strategia-asiakirjan, jossa vuoteen 2014 saakka esiteltiin uusimmat saavutukset ja pääasialliset haasteet tuleville kahdelletoista kuukaudelle; asiakirja sisälsi myös johtopäätökset ja suositukset. Vuonna 2015 strategia-asiakirjaan sisällytettiin haasteita koskeva pitkän aikavälin katsaus, joka kattaa nykyisen komission jäljellä olevan toimikauden.

10 Budjettituen yhteydessä varat siirretään suoraan kumppanimaan valtionkassaan – ehtoina ovat tukikelpoisuus-kriteereiden (hyvin määritelty strategia, vakaa makrotalouden kehys, hyvä julkinen varainhoito tai uskottava ohjelma sen parantamiseksi sekä talousarvion seurattavuus ja valvonta) täytyminen sekä poliittinen vuoropuhelu, tuloksellisuuden arviointi ja valmiuksien kehittäminen.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

11

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, edistettiinkö kaudella 2007–2013 annetulla liittymistä valmistelevalle EU:n tuella vaikuttavalla tavalla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Montenegrossa. Tarkastus kattoi sekä rahoitustuen (IPA:n rahoittamat hankkeet) että muun kuin rahoitustuen (EU:n ja Montenegron välisen poliittisen vuoropuhelun mekanismit).

12

Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavia kolmea keskeistä kysymystä:

- a) Pystyttiinkö tarkastetuilla hankkeilla vastaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla hallinnollisten valmiuksien vahvistamistarpeeseen?

Tarkastajat etsivät vastausta kysymykseen tutkimalla, pystyttiinkö tarkastetuilla hankkeilla vastaamaan komission ja kansallisten viranomaisten tärkeiksi määrittelemien hallinnollisten valmiuksien tarpeisiin ja koordinoitiinko hankkeita hyvin muiden IPA-hankkeiden ja muiden rahoittajien tukitoimenpiteiden kanssa.

- b) Saavutettiinkö tarkastetuissa hankkeissa tuloksia hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa?

Kysymykseen vastattiin tutkimalla, saatiinko tarkastetuissa hankkeissa aikaan odotetut valmiuksien kehittämiseen liittyvät tuotokset ja hyödynsivätkö kansalliset viranomaiset näitä tuotoksia ja toteuttivatko ne niiden osalta jatkotoimia. Tarkastajat tutkivat myös, mitkä olivat pääasialliset syyt siihen, että tuotoksia ei joissakin tapauksissa hyödynnetty tai niiden osalta ei toteutettu jatkotoimia. Lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin arviointiin, jonka komissio oli laatinut hallinnollisten valmiuksien parantamiselle annetun EU-tuen vaikuttavuudesta.

- c) Käyttikö komissio muuta kuin rahoitustukea vaikuttavalla tavalla hallinnollisten valmiuksien parantamiseen?

Kysymykseen haettiin vastausta tutkimalla, kuinka komissio oli käyttänyt vakautus- ja assosiaatiosopimuksen ja liittymisneuvottelujen yhteydessä luotuja poliittisen vuoropuhelin mekanismeja. Lisäksi tutkittiin, kuinka komissio hyödynsi saatavilla olevia keinoja saadakseen kansalliset viranomaiset sitoutumaan aktiivisesti uudistukseen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, oliko komissio hyödyntänyt mahdollisuudet valmiuksien siirtämiseen kannustamalla IPA-varojen hajautetun hallinnoinnin yhteydessä kehitettyjen hyvien käytäntöjen levittämistä.

13

Tilintarkastustuomioistuin keskittyi kolmeen alaan, jotka ovat tärkeitä Montenegron Euroopan unioniin yhdentymisen kannalta: julkishallinnon uudistaminen, liikenne ja ympäristö. Alojen osuus on 47 prosenttia Montenegrolle IPA I:n yhteydessä osoitetuista kokonaismäärärahoista¹¹ kuten **taulukosta 1** ilmenee. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös IPA:n alueellisista (usean edunsaajan) määrärahoista rahoitettuja julkishallinnon valmiuksien kehittämishankkeita; näillä hankkeilla tuettiin myös muita IPA-tukeen oikeutettuja maita¹². Kaikkia kyseisiä tukialoja tuetaan myös IPA II -välineestä (2014–2020), ja näin ollen komissio voi ottaa huomioon tämän kertomuksen havainnot ja suositukset, kun se antaa tukea IPA II -välineen kautta ja valmistelelee vuodelle 2017 suunniteltua IPA II:n väliarviointia.

14

Tilintarkastustuomioistuin tutki 19 hankkeesta koostuvan otoksen. Julkishallinnon uudistamisen alalla valittiin 13 hanketta, jotka koskivat hankintaa, korruptiontorjuntaa, sisäistä valvontaa, ulkoista tarkastusta, paikallista itsehallintoa ja julkishallinnon alueellista koulua (ReSPA). Liikenteen alalla valittiin kolme hanketta, jotka koskivat siviili-ilmailua, liikenneministeriön rautatieosastoa ja teiden rakentamista. Ympäristön alalla valittiin kolme hanketta, joissa oli kohteena keskushallinnon suorittama hallinnointi, kunnalliset palvelut ja jätehuolto. Otoksen hankkeista 15 rahoitettiin Montenegron maakohtaisista määrärahoista ja muut neljä rahoitettiin alueellisista määrärahoista. Yksityiskohtaisemmat tiedot tarkastukseen valituista hankkeista on esitetty **liitteessä II**.

15

Tarkastuksessa analysoitiin asiakirjoja ja haastateltiin komission ja kansallisten viranomaisten edustajia. Lisäksi kuultiin muita sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä ja avustusjärjestöjä. Tilintarkastustuomioistuin käytti evidenssiä, jota saatiin hanke- ja ohjelma-asiakirjoista, IPA I -välinettä ja asianomaista maata koskevista arvioinneista, komission vuotuisista edistymiskertomuksista sekä budjettivallan käyttäjän päätöslauselmista.

- 11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa oli kohteena IPA I, koska IPA II -hankkeet eivät tarkastuksen aikaan olleet vielä täytäntöönpanovaiheessa.
- 12 IPA-tukeen oikeutettuja maita ovat muun muassa Länsi-Balkanin maat ja Turkki. Näitä ohjelmia ja hankkeita kutsutaan myös "alueellisiksi" tai "useita maita käsittäviksi". Usean edunsaajan ohjelmille ja hankkeille osoitettujen IPA I-varojen kokonaismäärä oli 1 137 miljoonaa euroa.

Osa I – Tarkastetuissa hankkeissa käsiteltiin tarvittavia hallinnollisia tarpeita, ja useimmissa tapauksissa niitä koordinoitiin hyvin muiden IPA-hankkeiden ja muiden rahoittajien tukitoimenpiteiden kanssa

16

Jos Montenegron julkishallinnon valmiuksia aiotaan vahvistaa vaikuttavalla tavalla, IPA-hankkeiden olisi kohdistuttava komission ja Montenegron yksilöimiin pääasiallisiin valmiuksia koskeviin tarpeisiin. Tilintarkastustuomioistuin oletti havaitsevana, että IPA-hankkeita koordinoidaan hyvin muiden rahoittajien tukitoimenpiteiden kanssa, jotta muun muassa vältytään toiminnan päällekkäisyyksiltä. Uudet IPA-hankkeet olisi toteutettava aiempien EU-rahoitteisten toimien tulosten pohjalta.

Hankkeet kohdistuivat valmiuksien kehittämistarpeisiin

17

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission monivuotisen ohjeellisen rahoituskehityksen ja monivuotisen suuntaa-antavan suunnitteluasiakirjan, joissa määritellään EU:n pääasialliset tukialat ja -tavoitteet. Lisäksi se tarkasti valittujen hankkeiden rahoitussopimukset, joissa kuvataan hankkeiden tavoitteet, sekä kansalliset strategia-asiakirjat. Aineiston perusteella ilmeni, että hallinnollisia valmiuksia oli tarpeen vahvistaa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko tarkastetuissa hankkeissa tavoitteena vastata yhteen tai useampaan niistä valmiuksiin liittyvistä tarpeista, jotka mainituissa asiakirjoissa mainitaan. Tarkastuksessa ilmeni, että 19 hankkeessa oli tavoitteena vastata yksilöityihin hallinnollisten valmiuksien tarpeisiin. **Taulukossa 2** esitetään katsaus valmiuksien kehittämistä koskeviin tavoitteisiin tarkastetuissa hankkeissa.

Kuinka tarkastetuilla hankkeilla oli tarkoitus korjata hallinnollisten valmiuksien puutteita

Ala	Hanke	Valmiuksien kehittämistä koskevat tavoitteet
Hankinta	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> o lainsäädännön ja hankintaviranomaisten valmiuksien parantaminen vahvistamalla julkisen hankintaviranomaisen valmiuksia o koulutuksen antaminen ja varmentamisjärjestelyn laatiminen
Korruptio	4, 5	<ul style="list-style-type: none"> o korruptiontorjunnan alalla toimivien instituutioiden valmiuksien kehittäminen o paikallistason valmiuksien (kansalaisjärjestöt mukaan lukien) kehittäminen korruption torjuntaan
Sisäinen valvonta	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> o julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvonnan käyttöönotto o suunnitteilla olevan, kansallisten viranomaisten suorittaman EU-varojen tulevan hallinnoinnin valmistelu
Ulkoinen valvonta	8, 9	<ul style="list-style-type: none"> o valtion ylimmän tarkastuselimen valmiuksien parantaminen työn suunnittelua ja tarkastusmenetelmien kehittämistä varten o tarkastusten laadunvalvonnan kehittäminen
Paikallinen itsehallinto	10, 11	<ul style="list-style-type: none"> o koulutusohjelmien laatiminen ja mentorointi o strategisten suunnitelmien laatiminen kunnille
ReSPA	12, 13	<ul style="list-style-type: none"> o julkishallinnon valmiuksien kehittämisen tukeminen Länsi-Balkanin alueella
Liikenne	14, 15, 16	<ul style="list-style-type: none"> o valmiuksien kehittäminen seuraavilla aloilla: tieliikennettä, rautatieliikennettä ja siviili-ilmailua koskevan lainsäädännön parantaminen, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien perustaminen sekä toimilupiin perustuvan rahoitustavan perustaminen liikenneinfrastruktuuria varten o kansainvälisten rahoitusvälineiden investointien hallinnointivalmiuksien vahvistaminen o teknisten ja johtamistaitojen kehittäminen paikallistasolla
Ympäristö	17, 18, 19	<ul style="list-style-type: none"> o strategioiden laatiminen lainsäädännön kehittämiseksi, yhdenmukaistamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi o hankkeiden täytäntöönpanovalmiuksien kehittäminen kaikilla tasoilla

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen pohjalta.

Hankkeiden ja muiden tukitoimenpiteiden välinen koordinointi oli enimmäkseen hyvää

18

Tilintarkastustuomioistuin tutki, koordinoitiinko hankkeita hyvin muiden EU:n rahoittamien toimien kanssa ja muiden maassa toimivien rahoittajien toimien kanssa. Tarkastajat havaitsivat, että yleensä hankkeita koordinoitiin hyvin muiden IPA-hankkeiden kanssa: toiminta esimerkiksi usein perustui saman alan aiemmissa IPA-hankkeissa tehtyyn työhön. Muiden rahoittajien määrä on Montenegrossa vähentynyt huomattavasti sen jälkeen, kun IPA I käynnistyi vuonna 2007¹³, mutta tarkastajat havaitsivat, että IPA-hankkeissa otettiin huomioon näiden rahoittajien tekemä työ (ks. esimerkit *laatikossa 1*).

13 Monet rahoittajat vähensivät tukeaan tai lopettivat sen, kun saataville tuli IPA-välineen yhteydessä EU:n liittymistä valmistelevaa tukea ja EU-liittymisneuvottelut alkoivat.

Laatikko 1

Esimerkkejä hyvästä koordinoinnista

Hankkeet 6 ja 7 auttoivat 1) perustamaan hallinnointi- ja valvontajärjestelmät tilanteeseen, jossa suunnitella olevan hallinnoinnin hajauttamisen yhteydessä EU-varojen hallinnointi siirretään Montenegrolle, ja 2) ottamaan käyttöön julkishallinnon varainhoidon sisäisen valvonnan laajemmin siten, että se kattaa koko julkishallinnon.

Jotta ensimmäisen tavoite voitiin saavuttaa, hanke 6 perustui EU:n ennen IPA I:n alkamista rahoittamaan hankkeeseen. Hankkeen 6 täytäntöönpanon aikana komissio pyysi toimeksisaajaa muuttamaan tuotoksia, jotta huomioon otettaisiin rinnakkainen työ, jota komission yksiköt suorittavat tarkastaakseen kansallisten viranomaisten hajautetun hallinnoinnin valmistelua varten perustamien rakenteiden vaatimustenmukaisuuden. Hankkeessa 7 annettiin sittemmin lisätukea ja koulutusta, jonka avulla montenegrolaista henkilöstöä valmisteltiin toimimaan hajautetun hallinnoinnin rakenteissa.

Toisen tavoitteen saavuttamiseksi molemmissa hankkeissa keskityttiin ensin keskushallintoon ja sen jälkeen paikallistasoon. Hankkeen 6 tavoitteena oli ottaa käyttöön sisäinen valvonta keskushallinnon ministeriöissä ja perustaa sisäisten tarkastusten yksiköt, joita varten laadittiin perusteelliset tarkastussuunnitelmat ja joiden oli määrä verkostoitua keskenään. Hanke 7 aloitettiin muutamaa kuukautta hankkeen 6 päättymisen jälkeen ja siinä puututtiin heikkoihin hallinnointikäytäntöihin, jotka oli havaittu ensimmäisen hankkeen aikana.

Hankkeiden 8 ja 9 tavoitteena oli Montenegron ylimmän tarkastuselimen vahvistaminen. Hanke 8 perustui saksalaisten rahoittajien aiemmin rahoittamaan hankkeeseen, ja sen yhteydessä laadittiin tarkastajille suunnitelmia ja ohjeita sekä järjestettiin työpajoja. Hankkeessa esimerkiksi kehitettiin valmiuksia tuloksellisuustarkastukseen, joka oli uusi tarkastustyyppi maan ylimmässä tarkastuselimessä. Täytäntöönpanovaiheessa IPA-hanketta koordinoitiin saksalaisten ja ruotsalaisten rahoittajien tuloksellisuustarkastuksen valmiuksien vahvistamiseksi tekemän työn kanssa. Hanke 9 oli twinning-hanke, jonka vetäjänä toimi Liettuan ylin tarkastuselin. Vaikka näiden kahden hankkeen välillä oli kahden vuoden tauko, hanke koordinoitiin hyvin hankkeessa 8 annetun tuen kanssa ja siinä kehitettiin laadunvalvontaa Montenegron ylimmässä tarkastuselimessä lisäämällä teknisiä valmiuksia ja laatimalla ohjeita.

19

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että yksinomaan Montenegrossa toteutettavien IPA-hankkeiden ja useita liittymistä edeltävässä vaiheessa olevia maita kattavien usean edunsaajien hankkeiden välinen koordinointi ei aina ollut hyvää (ks. esimerkit *laatikossa 2*).

Laatikko 2

Esimerkkejä IPA-hankkeiden välisestä heikosta koordinoinnista

Hankkeet 1, 2 ja 3 – Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikki IPA I-hankkeet¹⁴, joilla tuettiin julkista hankintaa Montenegrossa. Ensimmäisessä hankkeessa tuettiin ainoastaan Montenegroa, kun taas kaksi muuta hanketta olivat usean edunsaajan hankkeita, joihin pääsivät mukaan myös muut liittymistä edeltävässä vaiheessa olevat maat. Hankkeessa 1 perustettiin maahan onnistuneesti julkisten hankintojen järjestelmä. Tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että valmiuksien kehittämiseen liittyviä tuotoksia, jotka oli saatu aikaan kyseisissä kolmessa hankkeessa, ei koordinoitu hyvin. Hankeilla autettiin laatimaan uusia lakeja ja kehitettiin näin valmiuksia parantaa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Niiden avulla myös vahvistettiin hankintaviranomaisten toimintaa antamalla koulutusta ja luomalla varmentamisjärjestelmä julkisista hankinnoista vastaaville virkamiehille. Usean edunsaajan hankkeet (2 ja 3) toteutettiin hankkeen 1 jälkeen, mutta niissä ei vaikuttavasti täydennetty hankkeen 1 yhteydessä jo annettuja kursseja erikoistuneemmalla lisäkoulutuksella. Joissakin tapauksissa kurssien sisältö oli sitä vastoin hyvin samanlainen tai täsmälleen samanlainen: kaikissa kolmessa hankkeessa annettiin koulutusta julkisten hankintojen perusmenettelyissä, hankkeissa 1 ja 2 käsiteltiin molemmissa erityisalojen hankintadirektiivin¹⁵ täytäntöönpanoa ja hankkeissa 2 ja 3 käsiteltiin molemmissa muutoksenhakujärjestelmää¹⁶. Lisäksi kurseille osallistuivat usein samat henkilöt, esimerkiksi kouluttajille tarkoitetuille kurseille, joka järjestettiin hankkeiden 1 ja 3 yhteydessä.

Hankkeet 12 ja 13 – Julkishallinnon alueellinen koulu (ReSPA) perustettiin auttamaan julkishallinnon hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa ja lisäämään Länsi-Balkanin maiden julkishallintojen alueellista yhteistyötä. Kuuden toimintaan osallistuvan maan, joihin myös Montenegro kuuluu, vuotuinen maksuosuus on 150 000 euroa, mutta suurin osa ReSPAN kuluista rahoitetaan IPA:n usean edunsaajan hankkeista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että ReSPAN koulutusta ei koordinoitu riittävän hyvin muun IPA-hankkeiden yhteydessä Montenegrossa annetun koulutuksen kanssa. ReSPA-koulutus esimerkiksi kohdistettiin lähinnä nuorempaan henkilöstöön, jonka tarpeisiin vastattiin laajalti muiden valmiuksien kehittämistä koskevien aloitteiden kautta. Lisäksi valtion virkamiehille ei tarjottu riittävästi tietoa saatavilla olevasta koulutuksesta. Tämän seurauksena Montenegro hyödynsi vain vähän ReSPAN koulutustarjontaa.

14 Ei sisällä teknistä apua ja tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia.

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1).

16 EU:n muutoksenhakudirektiivit ovat neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989 (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 33), neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992 (EYVL L 76, 23.3.1992, s. 14), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä 2007 (EUVL L 335, 20.12.2007, s. 31). Muutoksenhaut ovat oikeustoimia, joihin hankintamenettelyihin osallistuvat taloudelliset toimijat voivat turvautua, jos nämä haluavat hakea muutosta hankintapäätökseen.

Huomautukset

20

Komissio on vuodesta 2014 tiedostanut tarpeen parantaa kansallisten ja alueellisten (usean edunsaajan) välineiden välistä koordinoitua, ja se on tarkistanut menettelyitään. Komissio on esimerkiksi rohkaissut ReSPAa kuulemaan kansallisia IPA-koordinaattoreita ja mukauttamaan tuotoksiaan sen perusteella. Lisäksi komissio perusti vuonna 2015 julkishallinnon uudistamista koskevan temaattisen asiantuntemuksen keskuksen naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastoon. Keskuksen tehtävänä on hallinnoida joukkoa usean edunsaajan (alueellisia) ohjelmia julkishallinnon uudistamisen alalla, ReSPA-sopimukset mukaan lukien. Yksi keskuksen tavoitteista on varmistaa alueellisen ja kansallisen IPA-tuen välinen koordinoitua. Tarkastajien oli kuitenkin liian aikaista varmistaa, saatiinko näillä uusilla keinoilla aikaan tarvittavat parannukset kansallisen ja alueellisen IPA-tuen väliseen koordinoitua.

Osa II – Tuotosten epätarkoituksenmukainen käyttö vähensi joidenkin tarkastettujen hankkeiden vaikuttavuutta

21

Jos Montenegron julkishallinnon hallinnollisia valmiuksia aiotaan vahvistaa vaikuttavalla tavalla, IPA-hankkeilla olisi saatava aikaan odotetut hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät tuotokset. Kun tuotokset on saatu aikaan, hankkeiden kohteena olevien elinten (edunsaajien) pitäisi hyödyntää niitä, minkä jälkeen kansallisten viranomaisten pitäisi kohdistaa niihin seuranta- ja jatkotoimia. Näin hankkeiden tulokset olisivat kestäviä ja niiden täysimääräinen vaikutus toteutuisi. Tilintarkastustuomioistuin olettaa komission raportoivan selvästi edistymisestä ja muun muassa siitä, missä määrin maan hallinnolliset valmiudet ovat parantuneet. Komissio voi näin osoittaa, mitä EU:n varoilla on saatu aikaan.

Hankkeissa saatiin yleensä aikaan tuotoksia, mutta edunsaajat eivät aina hyödyntäneet niitä eivätkä Montenegron viranomaiset aina toteuttaneet niiden osalta jatkotoimia

22

Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastettujen hankkeiden osalta väli- ja loppukertomukset, komission seuranta- ja arviointikertomukset sekä seurantakomitean kokouspöytäkirjat. Lisäksi haastateltiin edunsaajia. Tarkastajat havaitsivat, että yleisesti ottaen hankkeet tuottivat tavoitellut tuotokset. Osa tuotoksista liittyi valmiuksien kehittämistä koskeviin tavoitteisiin ja osan avulla oli tarkoitus saavuttaa muita tavoitteita, kuten rakentaa teitä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin valmiuksien kehittämiseen liittyviin tuotoksiin. Tarkastetuista 19 hankkeesta 12 hankkeessa ilmeni, että yhtä tai useampaan valmiuksien kehittämiseen liittyvää tuotosta ei hyödynnetty täysimääräisesti edunsaajien keskuudessa tai kansalliset viranomaiset eivät toteuttaneet tarvittavia jatkotoimia tulosten kestävyuden takaamiseksi.

23

Silloin kun edunsaajat eivät hyödyntäneet tuotoksia, hankkeiden kokonaisvaikutavuus hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa heikkeni, koska tuotosten avulla aikaansaataavissa olevat parannukset eivät aina toteutuneet. Tuotosten hyödyntämättä jättäminen johtui usein budjettiin tai henkilöresursseihin liittyvistä rajoitteista.

Laatikossa 3 annetaan esimerkkejä tuotoksista, joita edunsaajat eivät hyödyntäneet täysimääräisesti.

Laatikko 3

Esimerkkejä tuotoksista, joita edunsaajat eivät hyödyntäneet täysimääräisesti

Hanke 4 koski korruptiontorjuntaa, ja se kohdistui kahteen alalla toimivaan keskeiseen elimeen: korruptionvastaisia aloitteita käsittelevä osasto (Directorate for Anti-Corruption Initiative, DACI) ja eturistiriitojen estämistä käsittelevä komitea (Commission for Prevention of Conflict of Interests, CPCol). Edunsaajat eivät hyödyntäneet täysimääräisesti kahta suunnitelluista tuotoksista.

- CPCol ei käyttänyt hankkeessa laadittua automatisoitua omaisuusilmoitusten tietojenvaihtojärjestelmää. CPCol jatkoi mieluummin manuaalisen rekisterin käyttöä, vaikka sillä ei ollut riittäviä resursseja rekisterin pitämiseksi ajan tasalla.
- Hankkeessa laadittiin DACIa varten Integrity Risk Manager (IRM) -tietotekniikkaväline, jolla voitiin valvoa julkishallinnossa yksilöityjen korruptionriskien lieventämiseen laadittuja lahjomattomuussuunnitelmia. Vaikka 72 instituutiota kaikkiaan 102 instituutiosta oli Montenegrossa laatinut lahjomattomuussuunnitelman, ainoastaan neljä instituutiota oli tarkastusajankohtaan mennessä käyttänyt IRM-välinettä. Tilanne johtui osittain siitä, että henkilöstöä ei ollut riittävästi, ja osittain siitä, että Montenegro ei saanut tarvittavaa rahoitusta välineen kehittämisen ja käyttöönoton jatkamiseksi (Montenegro oletti saavansa lukuun 23 liittyvän toimintasuunnitelman mukaisesti muilta rahoittajilta 400 000 euroa. Se ei kuitenkaan saanut näitä varoja, eikä osoittanut tarvittavaa rahoitusta omista varoistaan).

Kun hanketta 4 toteutettiin, kansalliset viranomaiset päättivät sulauttaa CPColin ja DACIn yhteen uudeksi korruptiontorjuntavirastoksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusajankohtaan mennessä ei ollut saatavissa evidenssiä siitä, että uudessa korruptiontorjuntavirastossa käytettäisiin yhtäkään DACIa ja CPColia koskevan IPA-hankkeen yhteydessä kehitettyä tietotekniikkaratkaisua.

Hankkeessa 14 laadittiin teknisiä eritelmiä, joita tarvittiin Montenegron tieinfrastruktuurin hoitoa koskevan tietokannan laatimista ulkoistettaessa. Kansalliset viranomaiset eivät olleet käyttäneet tietokantaa tarkastusajankohtaan mennessä, neljä vuotta tietokannan valmistumisen jälkeen. Samassa IPA-hankkeessa autettiin kehittämään Montenegron julkishallinnon valmiuksia toteuttaa infrastruktuurihankkeita. Joissakin tapauksissa valmiuksien kehittämisestä odotetut hyödyt menetettiin henkilöstön suuren vaihtuvuuden vuoksi. Tarkastusajankohtaan mennessä kuusi rautatieinfrastruktuuriyhtiön kahdeksasta koulutetusta henkilöstä oli jo jättänyt työnsä, useimmiten siksi, että heillä oli väliaikainen työsopimus.

Hankkeessa 19 autettiin vahvistamaan jätehuoltoon liittyviä valmiuksia paikallistasolla. Alun perin suunniteltu ja tuotoksia muutettiin hanketta toteutettaessa. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, ettei edes kaikkia muutettuja tuotoksia käytetty. Tämä johtui osittain henkilöstövajauksesta ja taloudellisten resurssien puutteesta. Esimerkiksi hankkeesta rahoitettu ja vuonna 2013 valmistunut kierrätysalue ei vielä ollut käytössä osittain siksi, että toimintaan tarvittava henkilöstö puuttui. Lisäksi hankkeen osana hankittua laitteistoa ei ollut ylläpidetty kunnan budjettirajoitteiden vuoksi. Joitakin muita hankkeen yhteydessä hankittuja tavaroita, kuten kierrätysäiliöitä, ei käytetty lainkaan.

24

Kun kansalliset viranomaiset eivät toteuttaneet jatkotoimia hankkeiden tuotosten osalta, hankkeiden tavoitellut vaikutukset usein heikkenivät. Joissakin tapauksissa kansalliset viranomaiset eivät antaneet tarvittavaa lainsäädäntöä, mikä tarkoitti, että tuotokset eivät olleet täysin vaikuttavia. Eräissä muissa tapauksissa ilmeni, että perustetuille instituutioille ei myönnetty riippumattomuutta tai elimillä, joiden olisi pitänyt panna lainsäädäntö täytäntöön, ei ollut valtuuksia siihen. Toisinaan kansalliset viranomaiset eivät järjestäneet lisää tarvittavia henkilö- tai taloudellisia resursseja IPA-hankkeiden tuotosten jatkotoimia silmällä pitäen. **Laatikossa 4** annetaan esimerkkejä tuotoksista, joihin kansalliset viranomaiset eivät kohdistaneet jatkotoimia.

Laatikko 4

Esimerkkejä tuotoksista, joihin kansalliset viranomaiset eivät kohdistaneet jatkotoimia

Hankkeessa 5 oli tavoitteena vahvistaa korruptiontorjunnassa paikallistasolla toimivien paikallishallinnon ja kansalaisjärjestöjen roolia. Lisäksi hankkeella pyrittiin parantamaan kansalaisten tietoisuutta siitä, kuinka suuri merkitys on vaikuttavilla korruptiontorjuntatoimenpiteillä. Hankkeessa saavutettiin tavoitellut valmiuksien kehittämiseen liittyvät tuotokset (tutkimuksia, paneelikeskusteluja, toimintapoliittisia suosituksia). Sisäministeriö, joka pääasiassa vastaa paikallisten korruptiontorjuntasuunnitelmien täytäntöönpanoa koskevasta raportoinnista, päätti kuitenkin olla osallistumatta hankkeen yhteydessä käynnistettyyn kuulemisprosessiin, jonka pohjalta perustettiin monialainen neuvoa-antava korruptiontorjuntaneuvosto. Tämä heikensi neuvostoa, joka ei hankkeen päättymisen jälkeen enää kokoontunut.

Hankkeessa 14 edistettiin onnistuneesti lentoliikennelain harmonisointia ja tätä kautta Euroopan yhteistä ilmailualueetta (ECAA) koskevan sopimuksen ensimmäisen vaiheen valmistelua. Kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan olleet tarkastusajankohtaan mennessä hyväksyneet monia niistä säännöistä, jotka oli laadittu osana hanketta, jotta maa saataisiin helpommin toimimaan ECAA-sopimuksen vaatimusten mukaisesti; säännöt oli kuitenkin laadittu jo 3,5 vuotta aikaisemmin¹⁷.

Hankkeessa 15 laadittiin vuonna 2013 toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena oli liikenneministeriön rautatieosaston tehokkuuden parantaminen. Kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan olleet panneet toimintasuunnitelmaa täytäntöön tarkastusajankohtaan mennessä. Tähän olivat syynä taloudelliset rajoitteet, jotka aiheuttivat viipeitä tarvittavan lisähenkilöstön rekrytoinnissa (rautatieosastossa oli vapaana seitsemän paikkaa kaikkiaan 17 paikasta). Kansalliset viranomaiset eivät myöskään olleet myöntäneet rautatieosastolle taloudellista riippumattomuutta liikenneministeriöstä, mitä osaston toiminta suunnitellulla tavalla olisi edellyttänyt.

Hankkeessa 17 osoitettiin 180 000 euroa ympäristönsuojeluviraston valmiuksien vahvistamiseen ympäristötietojen keräämisen, validoinnin ja levittämisen alalla. Tätä varten hankkeessa käytettiin vuosi ympäristötietojen keruu-, validointi- ja levittämisjärjestelmän sekä asiaan liittyvän koulutuksen kehittämiseen. Vaikka työ saatiin päätökseen vuonna 2012, kehitetty järjestelmä ei ollut tarkastusajankohtaan mennessä vielä käytössä eivätkä viraston valmiudet tai sen raporttien laatu olleet merkittävästi parantuneet. Kansalliset viranomaiset eivät olleet kohdistaneet jatkotoimia hankkeen tuotoksiin osoittamalla tehtävään riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit.

Hankkeessa 18 autettiin kansallisia viranomaisia laatimaan 29 johdettuun oikeuteen kuuluvaa säädöstä kunnallispalvelujen ja jätevesihuollon alalla. Vaikka säädösluonnokset oli laadittu hankkeen päättymiseen (elokuussa 2013) mennessä, kansalliset viranomaiset olivat tarkastusajankohtaan mennessä hyväksyneet ja julkaisseet niistä vain puolet, mikä heikensi IPA-hankkeen vaikutusta.

¹⁷ Hanke päättyi marraskuussa 2011 ja tarkastus toimitettiin toukokuussa 2015.

Saatavilla ei ollut riittävästi tietoja, jotka olisivat osoittaneet pidemmän aikavälin edistymistä hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa

25

Tilintarkastustuomioistuin tutki saatavilla oleva tiedot arvioidakseen hallinnollisten valmiuksien parantumisesta Montenegrossa tarkastuskohteena olevan jakson ajalta. Tarkastajat kävivät läpi "laajentumispaketin", joka koostuu komission vuosittain hyväksymistä asiakirjoista. Pakettiin sisältyy laajentumisstrategia-asiakirja, jossa vahvistetaan tulevien vuosien toimia ja tarkastellaan kunkin ehdokasmaan ja mahdollisen ehdokasmaan edistymistä. Lisäksi paketti käsittää vuotuiset edistymiskertomukset, joissa kuvaillaan yksityiskohtaisemmin yksittäisten maiden vuotuisia edistymistä. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös vakautus- ja assosiaatiosopimuksen yhteydessä perustetuissa seurantakomiteoissa ja alakohtaisissa komiteoissa raportoitua edistystä sekä julkishallinnon uudistamiseen liittyvän ensimmäisen lähtötilanmäärityksen, joka suoritettiin vuonna 2015.

26

Ilmeni, että komission vuotuiset edistymiskertomukset kyllä kuvaavat kokonaistason edistymistä Kööpenhaminan arviointiperusteiden täyttymisessä ja että niissä arvioidaan yksittäisten neuvottelulukujen senhetkistä tilannetta. Niihin ei kuitenkaan sisälly arviota siitä, miten maa on pidemmällä aikavälillä edistynyt valmiuksien parantamisessa. Niitä ei myöskään ole tarkoitettu yksittäisten hankkeiden tulosten tarkasteluun. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat hyödynsivät kertomuksia muodostaakseen kuvan siitä, miten hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa oli edistytty uudistuksen avainaloilla vuosina 2011–2014 (ks. **taulukko 3**).

27

Tilintarkastustuomioistuin laati komission vuotuisten edistymiskertomusten perusteella koosteen, josta ilmenee, että valmiuksien vahvistamisessa on edistytty hitaasti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että eri kertomuksissa ei aina arvioitu samoja julkishallinnon osia. Arviointi oli luonteeltaan laadullista, joten perusteita, joilla hallinnolliset valmiudet arvioitiin "heikoiksi" tai "lisääntyneiksi", ei aina ollut määritelty selvästi. Siksi oli vaikea tehdä vertailuja pidemmän ajan kuluessa tapahtuneesta parantumisesta.

Tarkastuskohteena olleita aloja koskeva hallinnollisten valmiuksien arviointi komission vuotuisissa edistymiskertomuksissa (2011–2014)

	Luku ¹	Toiminnanala	2011	2012	2013	2014
5	Julkkiset hankinnat	Julkkisten hankintojen linja, julkisten hankintojen hallinto				
		Julkkisia hankintoja koskevien menettelyjen valvonnasta vastaava komitea				
		Tarkastusyksiköt				
		Toimiluvat				
14	Liikennepolitiikka	Onnettomuuksien tutkintaelin				
22	Aluepolitiikka ja rakennepoliittisten välineiden yhteensovittaminen	Institutionaalinen kehys				
		Varainhoito, valvonta ja tarkastus				
23	Oikeuslaitos ja perusoikeudet	Korruptionvastainen politiikka				
		Eturistiriitojen estämistä käsittelevä komitea				
		Korruptiontorjunnan koordinointi				
27	Ympäristö ja ilmastonmuutos	Monialaiset kysymykset				
		Ilmanlaatu				
		Jätehuolto				

	Hallinnolliset valmiudet ovat edelleen heikot/rajalliset ja huomattavat/kiireelliset parannukset ovat tarpeen.
	Hallinnolliset valmiudet ovat lisääntyneet, mutta parannuksia tarvitaan edelleen.
	Hallinnolliset valmiudet ovat lisääntyneet: ei tarvetta lisäparannuksiin.

1 Kertomukset heijastavat neuvottelulukuja, vaikka lukua ei olisi vielä avattu.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuinin Euroopan komission edistymiskertomusten pohjalta.

28

Komissio tiedosti, että hyvät tiedot ovat uudistusta koskevan edistyksen jatkuvan mittaamisen kannalta tärkeitä. Se käytti näin ollen vuoden 2015 edistymiskertomuksissa¹⁸ esitettyjen vuotuisten arviointien yhteydessä uusia raportointimenetelmiä yhdeksällä osa-alueella pilottihankkeena¹⁹. Kertomuksissa annettiin kyseisiltä aloilta aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja senhetkisestä tilanteesta ja edellisten 12 kuukauden aikana saavutetusta edistymisestä. Arviointiasteikot olivat paremmin yhdenmukaistettuja ja kertomuksista tehtiin vertailukelpoisempia sekä eri maiden kesken että pidemmällä aikavälillä. Tämä auttaa tulevaisuudessa asettamaan edistymisen oikeaan yhteyteensä ja auttaa myös näkemään, mihin huomio pitäisi keskittää tulevana vuonna²⁰. Komissio ei tarkastusajankohtaan mennessä ollut vielä laajentanut näitä toimia muille, esimerkiksi liikenteen ja ympäristön, aloille. Komissio myös käynnisti vuonna 2015 julkishallinnon lähtötilanemäärittäykseen liittyvät arvioinnit, jotka mahdollistavat määrällisen ja vertailukelpoisen edistymisraportoinnin²¹.

Osa III – Komissio käytti muita kuin rahoituksellisia välineitään hyvin uudistusprosessin tukemiseen, mutta suuria kysymyksiä on edelleen ratkaisematta

29

Jotta hallinnollisten valmiuksien vahvistamista voitaisiin edistää vaikuttavalla tavalla Montenegrossa, komission olisi hyödynnettävä muita kuin rahoituksellisia välineitään vaikuttavasti uudistusprosessin tukemiseen. Poliittista ja toimintapoliittista vuoropuhelua varten olisi perustettava hyvin toimivat mekanismit. Tilintarkastustuomioistuin olettaa, että komissio hyödyntää vuoropuhelun yhteydessä käytettävissään olevia vaikutuskeinoja eksplisiittisesti ja johdonmukaisesti saadakseen kansalliset viranomaiset sitoutumaan uudistukseen aktiivisesti. Komission olisi hyödynnettävä kaikki tilanteet, jotka tarjoavat mahdollisuuden tietämyksen siirtoon esimerkiksi ottamalla oppia IPA-hankkeiden hallinnoinnista ja toteuttamisesta.

30

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti poliittisen vuoropuhelun keskeiset rakenteet, jotka komissio ja Montenegro olivat perustaneet vakautus- ja assosiaatiosopimuksen sekä liittymisneuvotteluprosessin yhteydessä, Montenegrossa neuvotte- luissa sovellettava uusi lähestymistapa mukaan lukien. Tarkastuksessa tutkittiin uudistuksen edistämiseen käytettäviä keinoja, muun muassa ”kokonaistasapainon” lauseketta. Tarkastajat tutkivat, oliko komissio käyttänyt näitä keinoja vaikuttavalla tavalla edistääkseen hallinnollisten valmiuksien parantumista. Lisäksi tarkastajat selvittivät, missä määrin komissio hyödyntää mahdollisuuksia kannustaa hyviä käytäntöjä IPA-varojen hajautetun hallinnoinnin kautta.

- 18 Edistymiskertomuksia kutsutaan vuodesta 2015 eteenpäin ”maaraportteiksi”.
- 19 Uutta esittämistapaa sovelletaan kaikkiin ehdokasmaihin ja mahdollisiin ehdokasmaihin ja se kattaa seuraavat toiminnalat: oikeuslaitos, korruptio, järjestäytynyt rikollisuus, sananvapaus, taloudelliset kriteerit, julkishallinnon uudistaminen, julkiset hankinnat, tilastot ja varainhoidon valvonta.
- 20 Ks. EU:n laajentumisstrategia (COM(2015) 611 final, 10. marraskuuta 2015), liite 2.
- 21 Ensimmäinen arviointi suoritettiin vuonna 2015 ja sen yhteydessä tutkittiin valmiuksiin ja menettelyihin liittyviä kysymyksiä sekä rakenteellisia, oikeudellisia ja muita kysymyksiä. Siinä sovellettiin julkisen hallinnon periaatteita, jotka kaikki laajentumismaat ovat hyväksyneet. Tuloksena oli yksityiskohtainen maaraportti, jossa analysoitiin, kuinka Montenegro suoriutuu julkishallinnon uudistuksen alalla, ja ehdotettiin yksityiskohtaisia ja jaksotettuja suosituksia uudistusta silmällä pitäen (<http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>)

Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaiset poliittisen vuoropuhelun mekanismit toimivat hyvin

31

Montenegron itsenäistyttyä vuonna 2006 Montenegron hallituksen ja EU:n toimielinten välille käynnistettiin ministeritason poliittinen vuoropuhelu. Vuonna 2007 allekirjoitetussa vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa luotiin tämän jälkeen perusta poliittisen vuoropuhelun eri tasoille: vakautus- ja assosiaationeuvosto, vakautus- ja assosiaatiokomitea, seitsemän vakautus- ja assosiaatiokomitean alakomiteaa sekä julkishallintouudistusta käsittelevä erityistyöryhmä. Komissio ja Montenegron viranomaiset ovat tavanneet vuodesta 2007 lähtien säännöllisesti näiden mekanismien kautta keskustellakseen muun muassa uudistuksen edistymistarpeesta ja maan hallinnollisten valmiuksien riittämättömyydestä. Alakohtaisten alakomiteoiden vastuualueeseen kuuluvat pääasiassa lainsäädännön yhdenmukaistaminen unionin säännösten kanssa ja keinot yhdenmukaistamisen toteuttamiseksi. Alakomiteoiden tuotoksista keskustellaan vuosittain vakautus- ja assosiaationeuvoston sekä vakautus- ja assosiaatiokomitean kokouksissa.

32

Komissio on käyttänyt poliittisen vuoropuhelun mekanismia Montenegron viranomaisten kanssa hyvin, esimerkiksi kannustaakseen lainsäädännön muutoksia monilla aloilla ja tukeakseen uudistusprosessin etenemisen kannalta tarpeellisten instituutioiden perustamista. Tämä vuoropuhelu on tuonut esiin tärkeitä aloja, joilla ei ole saatu aikaan tuloksia tai tuloksia syntyy hitaasti. Komissio esimerkiksi mainitsi vuoden 2015 edistymiskertomuksessa, että parempi sisäinen tarkastus hankintaviranomaisilla on ratkaisevan tärkeää sopimusten täytäntöönpanon seurannan ja varmistamisen kannalta ja sisäisen tarkastuksen valmiudet ovat yhä huolenaiheena²². Samassa kertomuksessa todetaan, että Montenegro on valmistelujen alkuvaiheessa muun muassa ympäristön ja ilmastonmuutoksen aloilla ja että lainsäädännön yhdenmukaistaminen unionin säännösten kanssa ja hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen ovat edelleen huomattava haaste Montenegrolle²³. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tehdyt havainnot vahvistavat komission analyysin. Näitä havaintoja käsitellään kohdissa 16–24.

22 Julkisia hankintoja koskeva luku 5 ja varainhoidon valvontaa koskeva luku 32 (Montenegroa koskeva vuoden 2015 kertomus).

23 Ks. edellä, s. 6.

33

Euroopan unioniin yhdentyminen on Montenegrossa edennyt voimakkaasti maan itsenäistyttyä. Tästä ovat osoituksena liittymisprosessin vakaa edistyminen ja se, että suuri osa kansalaisista kannattaa nykyisin EU-jäsenyyttä²⁴. Komissiolla on näin ollen käytettävissään varteenotettava keino edistää hallinnollisten valmiuksien vahvistamista. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että kansalliset viranomaiset eivät aina olleet aktiivisesti sitoutuneita uudistusprosessiin eivätkä ne aina hyödyntäneet IPA I -välineestä tuettuja toimia tai kohdistaneet niihin jatkotoimia varmistaakseen, että tuloksia syntyi (ks. kohdat 23 ja 24). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että enemmistössä tarkastettuja hankkeita kansallisille viranomaisille ei ollut asetettu selvää vaatimusta hyödyntää IPA-investointeja. Montenegron kanssa tehdyssä IPA II -puitesopimuksessa on otettu huomioon kestävyuden merkitys ja tuloksilla aikaansaatu vaikutus²⁵.

Liittymisneuvotteluprosessin tarjoamien uudistuksen edistämiskeinojen käytöstä ei ollut selvyyttä

34

Liittymisprosessi ja erityisesti EU:n ja Montenegron välillä vuonna 2012 käynnistyneet liittymisneuvottelut tarjosivat EU:lle uusia keinoja oikeudellisen, hallinnollisen ja taloudellisen uudistuksen tukemiseen. Esimerkkinä voidaan mainita tilaisuus, joka syntyi neuvottelulukuun 35 liittyvän, unionin säännösten kaikki osat kattavan vuoropuhelun yhteydessä. Avaamis- ja päättämisedellytysten sekä tarvittaessa väliaikaisten edellytysten (viimeksi mainitut vain oikeusvaltiota käsitteleville luvuille) vahvistaminen tarjoaa keinon kannustaa maata lainsäädännön yhdenmukaistamisprosessissa.

35

Osana vuonna 2012 sovittua neuvottelukehystä EU otti käyttöön "uuden lähestymistavan", jossa kahden oikeusvaltiota koskevan luvun²⁶ katsottiin olevan laajentumisprosessin ytimessä. Nämä kaksi lukua avattiin heti liittymisprosessin alkuvaiheessa, jotta Montenegrolla olisi tarpeeksi aikaa luoda tarvittava lainsäädäntö, instituutiot ja täytäntöönpanoa koskeva tietorekisteri ennen neuvottelujen päättämistä. Uuden lähestymistavan mukaan oli mahdollista edistyä "teknisten" lukujen (kuten liikenne ja ympäristö) neuvotteluissa vain, jos maa jatkaisi edistymistä kehittämisessä oikeusvaltioksi. Keinosta, jolla kannustetaan edistymistä tällä tavoin, käytetään nimeä "kokonaistasapainon lauseke"²⁷. Montenegro on ensimmäinen neuvotteleva maa, jonka kanssa uutta lähestymistapaa sovelletaan.

- 24 Maaliskuussa 2016 yhteensä 74 prosenttia montenegrolaisista ilmoitti äänestävänsä kansanäänestyksessä EU:hun liittymisen puolesta (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Montenegron ja Euroopan komission välillä tehty puitesopimus, joka koskee Montenegrolle IPA II -välineen kautta myönnettävän EU:n rahoitustuen toteutusjärjestelyjä. Kansallisille viranomaisille asetettuihin raportointivaatimuksiin (58 artikla) ja IPA-tuen seuranta-komiteoiden tehtäviin (52–54 artikla) sisältyy velvoite lisätä yleistä tehokkuutta, vaikuttavuutta, vaikutusta ja kestävyttä. Lisäksi 55 artiklassa asetetaan erityisesti IPA II -tukeen sovellettavat arviointivelvoitteet, joiden tarkoituksena on muun muassa edistää sen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista ja vaikutuksen aikaansaamista.
- 26 Luvut 23 (Oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja 24 (Oikeus- ja sisäasiat).
- 27 Montenegron liittymistä Euroopan unioniin käsittelevän hallitustenvälisen konferenssin avaava ministerikokous (Bryssel, 29. kesäkuuta 2012). AD 23/12: "siinä tapauksessa, että näissä luvuissa edistyttäisiin merkittävästi hitaammin kuin neuvotteluluvuissa kaiken kaikkiaan, komissio ehdottaa kaikki muut käytettävissä olevat toimenpiteet toteutettuaan omasta aloitteestaan tai jäsenvaltioiden kolmasosan pyynnöstä, että sen suositusten antamista muiden neuvottelulukujen avaamisesta ja/tai päättämisestä lykätään, ja mukauttaa tähän liittyvän valmistelutyön asianmukaisella tavalla, kunnes tämä epäsuhta on korjattu", s. 11.

36

Komissio viittasi kokonaistasapainon lausekkeeseen ensimmäisen kerran vuoden 2014 edistymiskertomuksessa²⁸ ja vuosien 2014–2015 laajentumisstrategia-asiakirjassa²⁹, jossa se totesi seuraavaa: ”komissio muistuttaa neuvottelukehykseen liittyvästä ’kokonaistasapainon lausekkeesta’. Edistyminen – konkreettisin tuloksin – oikeusvaltiota koskevien lukujen väliaikaisten edellytysten täyttymisessä ja edellä yksilöityjen relevanttien puutteiden korjaamisessa vaikuttaa liittymisneuvottelujen etenemistähtiin ja muun muassa tulevien hallitustenvälisen konferenssin (IGC) asialistoihin³⁰. Montenegron viranomaiset reagoivat lausekettä koskevaan mainintaan ja korjasivat joitakin komission yksilöimiä puutteita uuden lainsäädännön avulla. Komissio ja EU:n jäsenvaltiot pitivät toteutettuja toimia riittävinä uusien neuvottelulukujen avaamista silmällä pitäen.

37

Kokonaistasapainon lausekkeen olemassaolon muistuttamisesta vuonna 2014 saatu kokemus osoitti, että keinoa voidaan käyttää onnistuneesti. Vuonna 2015 oli kuitenkin saatu aikaan vain harvoja konkreettisia tuloksia korruptiontorjuntaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanossa huolimatta komission aihealuetta koskevasta investoinnista ja kansallisten viranomaisten sitoumuksista. Komissio mainitsi vuoden 2015 edistymiskertomuksessaan hitaan edistymisen korruptiontorjunnan alalla ja totesi, että instituutioilla pitäisi olla proaktiivisempi asenne tehtävänsä täyttämiseen. Vaikuttavaa korruptiotapausten tutkintaa, syyttäjätoimintaa ja lopullisia tuomioita koskeva Montenegron tietorekisteri on edelleen rajallinen, erityisesti korkean tason korruption osalta³¹. Kokonaistasapainon lausekkeeseen ei vedottu, vaikka edistyminen uudistuksen toteuttamisessa oli vähäistä tällä avainalalla. Neuvosto ja komissio eivät ole selvästi määrittäneet olosuhteita, joissa lausekkeesta voidaan muistuttaa tai sitä voidaan soveltaa. Ei ole esimerkiksi selvää, muistutettaisiinko lausekkeesta vuonna 2016, jos uusi korruptiontorjuntaa koskeva lainsäädäntö ja instituutiot, kuten korruptiontorjuntavirasto (ks. esimerkki **laatikossa 3**) eivät toimi suunnitellulla tavalla eivätkä tuota konkreettisia tuloksia.

- 28 Vuoden 2014 edistymiskertomus, s. 1.
- 29 Vuosien 2014–2015 laajentumisstrategia-asiakirja, s. 19 ja 21.
- 30 IGC: Inter-Governmental Conference.
- 31 Vuoden 2015 edistymiskertomus. Samassa kertomuksessa tuotiin esiin, että korruptiotapausten tutkinnassa, syyttäjätoiminnassa ja tuomioissa on saatu tuloksia vain alhaisen ja keskitason korruption osalta. Kertomuksen mukaan suuri osa tutkintatoimista, jotka koskevat raportoituja korruptiorikoksia, ei koskaan johda syytteisiin. Toistaiseksi ei ole annettu lopullisia tuomioita korkean tason korruptiosta ja talousrikos-tutkintaa ei vielä käytetä järjestelmällisesti korruptiotapauksissa. Yhdessäkään korruptiotapauksessa ei ole annettu määrystä varojen takavarikoinnista, ja lainvalvonnan alalla syyttäjien, tuomarien ja poliisin institutionaaliset ja operatiiviset valmiudet korruptiontorjuntaan ovat riittämättömät (s. 14).

Mahdollisuuksia, joita hajautettu hallinnointi tarjoaa hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen, ei ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti

38

Montenegrossa komissio teki IPA I -varoja koskevat sopimukset ja hallinnoi varojen käyttöä suurimmalta osin keskitetysti. Varainhoitoasetuksessa ja IPA-asetuksissa säädetään, että liittymistä edeltävien tukivarojen hallinnointi on annettava suoraan laajentumisen ehdokasmaille, jotta nämä voisivat valmistautua EU:n rakenne- ja maatalousvarojen tulevaan hallinnointiin. Asetusten mukaisesti Montenegro pyysi vuosina 2012–2013 komissiota hajauttamaan IPA I -varojen hallinnoinnin ja perusti sitä varten tarvittavat toimintarakenteet. Komissio tarkasti, että hajautetun hallinnoinnin edellytykset täyttyivät, ja siirsi sen jälkeen maalle vastuun hallinnoida 12:ta prosenttia kaikista sille osoitetuista IPA I -määrärahoista. Määrärahat koostuivat 22,7 miljoonasta eurosta, joka kattoi liikenne- ja ympäristöhankkeita, ja 5,6 miljoonasta eurosta, joka kattoi työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevia hankkeita. IPA II -määrärahojen kohdalla Montenegro on pyytänyt hallinnoinnin hajauttamista suuremman määrärahaosuuden osalta.

39

Kyseinen hallinnointimuoto lisää sitoutumista EU:n rahoittamiin hankkeisiin ja voi myös edistää arvokkaalla tavalla valmiuksien kehittämistä toimintarakenteissa. Tämä johtuu siitä, että hajautetun hallinnoinnin alkuvuosina komissio kohdistaa toimintarakenteiden toimintaan yksityiskohtaisia ja perusteellisia tarkastuksia kunkin projektin kaikissa sopimuksenteko- ja täytäntöönpanovaiheissa. IPA-rakenteiden yhteydessä kertyneiden hyvien hankehallinnointikäytäntöjen levittäminen muualle samalla alalla toimivaan Montenegron julkishallintoon voisi olla vaikuttava keino vahvistaa hallinnollisia valmiuksia.

40

Hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen ei kuitenkaan sisältynyt tavoitteisiin, kun hajautettua hallinnointia koskevia asetuksia annettiin. Tämä tarkoittaa, että komissio ei ole kannustanut kansallisia viranomaisia miettimään, kuinka hyviä käytäntöjä voitaisiin aktiivisesti kehittää hajautettua hallinnointia varten perusteissa rakenteissa ja kuinka niitä tämän jälkeen voitaisiin hyödyntää valmiuksien kehittämiseen muualla julkishallinnossa. Tarkastuksessa otettiin myös huomioon riski, että IPA-toimintarakenteista saattaa tulla julkishallinnon muiden osien kanssa rinnakkaisia organisaatioita. Tämä ilmiö havaittiin myös eräässä toisessa liittymistä edeltävässä vaiheessa olevassa maassa³².

32 Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2016 "Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen: edistyminen oli vaikeassa tilanteessa vähäistä", kohdat 54 ja 55 (<http://eca.europa.eu>).

Johtopäätökset ja suositukset

41

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, edistettiinkö kaudella 2007–2013 annetulla liittymistä valmistelevalla EU:n rahoitustuella ja muulla kuin rahoitustuella vaikuttavalla tavalla hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Montenegrossa. Tilintarkastustuomioistuimien toteaa, että useiden avainalojen hitaasta edistymisestä huolimatta EU:n liittymistä valmistelevalla tuella on autettu hallinnollisten valmiuksien vahvistamista Montenegrossa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 19 IPA-rahoitteisesta hankkeesta 12 hankkeesta tuen vaikuttavuutta heikensi se, että osaa valmiuksien kehittämisen yhteydessä aikaansaaduista tuotoksista ei hyödynnetty täysimääräisesti tai Montenegron viranomaiset eivät toteuttaneet niiden osalta jatkotoimia. Tilintarkastustuomioistuin esittää kohdissa 42–47 viisi suositusta, jotka komissio voi ottaa huomioon IPA II -välineen täytäntöönpanossa. Lisäksi komissio voi hyödyntää näitä suosituksia vuonna 2017 toteutettavassa IPA II -väliarviointissa.

42

Tarkastajat havaitsivat, että tarkastetuissa hankkeissa käsiteltiin tärkeitä valmiuksia koskevia tarpeita. Niiden avulla esimerkiksi tuettiin onnistuneesti lainsäädännön muuttamista ja instituutioiden perustamista sekä annettiin koulutusta. Tarkastuskohteena olevat hankkeet oli useimmissa tapauksissa koordinoitu hyvin, ja niissä otettiin huomioon muiden rahoittajien suorittama työ. Tilintarkastustuomioistuin löysi kuitenkin esimerkkejä päällekkäisyyksistä ja tapauksista, joissa olisi aiheellista parantaa tietojenvaihtoa yksinomaan Montenegrossa toteutettujen IPA-hankkeiden sekä alueellisten, useita liittymistä edeltävässä vaiheessa olevia maita kattavien (usean edunsaajan) hankkeiden välillä (ks. kohdat 17–20).

Suositus 1 – koordinoidaan paremmin toimia valmiuksien vahvistamiseksi

Komission olisi varmistettava, että kansallisella ja alueellisella tasolla rahoitetut kehittämistoimet kohdistuvat ensisijaisesti tarpeisiin ja että niiden yhteydessä otetaan kaikilta osin huomioon muut jo päätökseen saadut, parhaillaan toteutettavat tai suunnitellut tukitoimet ja niistä ilmoitetaan asianmukaisesti mahdollisille osanottajille. Komission olisi IPA II:n yhteydessä seurattava tiiviisti valmiuksien kehittämistoimien tarkoituksenmukaisuutta ja parannettava kansallisten ja alueellisten toimien välistä koordinaatiota.

43

Tarkastetuissa hankkeissa saatiin yleensä aikaan odotetut hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät tuotokset. Joissakin tapauksissa edunsaajat eivät kuitenkaan hyödyntäneet tuotoksia täysimääräisesti tai kansalliset viranomaiset eivät kohdentaneet niihin jatkotoimia varmistaakseen tulosten kestävyiden. Tarkastettujen hankkeiden kokonaisvaikuttavuus hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa heikkeni tämän vuoksi, koska tuotosten avulla aikaansaataavissa olevat parannukset eivät aina toteutuneet. Seuraavat seikat olivat syynä siihen, että IPA-hankkeita ei hyödynnetty asianmukaisesti tai niiden osalta ei toteutettu asianmukaisia jatkotoimia: kansalliset viranomaiset eivät varmistaneet, että saatavilla olisi riittävästi henkilöstöä, eivät antaneet tuotoksen hyödyntämisen mahdollistavaa lainsäädäntöä tai eivät antaneet perustetuille instituutioille niiden tarvitsemaa riippumattomuutta (ks. kohdat 21–24).

44

Yleisesti ottaen tarkastuksessa havaittiin, että hallinnollisten valmiuksien vahvistamisen hidaskäyttö edistymisen avainaloilla johtui usein siitä, että kansalliset viranomaiset olivat sitoutuneet uudistukseen heikosti. Enemmistössä tarkastettuja hankkeita ei ollut asetettu kansallisille viranomaisille selvää vaatimusta toteuttaa IPA-investointien osalta jatkotoimia ja hyödyntää investointeja (ks. kohdat 31–33).

Suositus 2 – parannetaan sitoutumista tuotosten hyödyntämiseen ja tuloksiin kohdistettaviin jatkotoimiin

Komission olisi vaadittava IPA II:n kautta annettavan liittymistä valmistelevan EU-tuen ohjelmatyön yhteydessä, että kansalliset viranomaiset sitoutuvat aktiivisesti hyödyntämään IPA-hankkeiden tuotoksia ja toteuttamaan tulosten osalta jatkotoimia niiden kestävyiden varmistamiseksi. Komission olisi IPA II -välineestä rahoitettujen hankkeiden toteuttamisen aikana seurattava tiiviisti toimia, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat pitääkseen tältä osin tehdyt sitoumukset, jotta korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseen on käytettävissä riittävästi aikaa ennen hankkeiden päättämistä. Päätettäessään, mille aloille liittymistä valmisteleva tuki osoitetaan tulevaisuudessa, komission olisi otettava huomioon, onko sitoumukset toteutettu.

45

Vaikka komissio seuraa hallinnollisten valmiuksien vahvistamisessa tapahtunutta edistymistä, saatavilla ei tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan ollut riittävästi vertailukelpoista tietoa pidemmän aikavälin edistymisestä Montenegrossa (ks. kohdat 25–28).

Suositus 3 – kehitetään parempia välineitä hallinnollisten valmiuksien parantamisessa saavutetun edistymisen mittaamiseksi

Komission olisi

- i) otettava vuoden 2016 edistymiskertomusta laatiessaan perustaksi vuoden 2015 edistymiskertomukseen sisältyvä tietojen pilottiesittely sekä vuonna 2015 suoritettu, julkishallinnon uudistamista koskevaan lähtötilannemääritykseen liittyvä arviointi
- ii) tutkittava, voitaisiinko kyseisiä aloitteita laajentaa muille relevanteille aloille, kuten liikenteen ja ympäristön aloille.

46

Poliittisen vuoropuhelin mekanismit toimivat hyvin, vaikka tuloksia on syntynyt vain hitaasti tärkeillä aloilla, kuten julkishallinnon uudistamisessa, korruptiontorjunnassa ja ympäristöalalla. Komissiolla on käytössään uudistusta edistäviä keinoja, muun muassa ”kokonaistasapainon” lauseke, mutta ei ole aina selvää, kuinka keinoja sovelletaan, jos uudet lait ja instituutiot eivät tuota tuloksia korruptiontorjunnan kaltaisilla avainaloilla (ks. kohdat 34–37).

Suositus 4 – hyödynnetään täysimääräisesti uudistuksen edistämiseen käytettävissä olevia keinoja

Komission olisi kannustettava tulokselliseen uudistukseen

- i) hyödyntämällä täysimääräisesti kaikkia käytettävissään olevia keinoja osana liittymisneuvotteluja tukeakseen uudistuksen edistymistä
- ii) olemalla avoin siitä, missä tilanteissa ”kokonaistasapainon” lausekkeeseen vedotaan ja miten sitä sovelletaan.

47

Komissio hajautti Montenegron hallinnoitavaksi 12 prosenttia maan IPA I -varoista. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että EU-varojen hajautettu hallinnointi voi olla hyödyllinen väline hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseen tietämysensiirron kautta; tätä mahdollisuutta ei hyödynnetty IPA I:n yhteydessä (ks. kohdat 38–40).

Suositus 5 – käytetään hajautettua hallinnointia hyvien hallintotapojen levittämiseen

Kun esimerkkejä hyvistä käytännöistä on vakiinnutettu hajautetun hallinnoinnin toimintarakenteissa, komission pitäisi kannustaa kansallisia viranomaisia levittämään näitä käytäntöjä muualle hallintoon ja esimerkiksi kannustaa päätöksenteon siirtoa asianmukaiselle tasolle sekä vahvistaa sisäisen valvonnan järjestelmiä.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. heinäkuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Keskeisiä päivämääriä EU:n ja Montenegron suhteissa

1999	• 26. toukokuuta – Kaakkois-Euroopan maiden vakautus- ja assosiaatioprosessi.
2000	• 24. tammikuuta – Neuvosto hyväksyy neuvotteluohjeet vakautus- ja assosiaatiosopimusta varten.
2003	• 21. kesäkuuta – EU:n ja Länsi-Balkanin maiden huippukokouksessa Thessalonikissa EU muistuttaa tukevansa Länsi-Balkanin maiden eurooppalaista tulevaisuutta.
2006	• 3. kesäkuuta – Montenegron parlamentti esittää itsenäisyysjulistuksen 21. toukokuuta pidetyn kansanäänestyksen jälkeen.
2007	• 22. tammikuuta – Neuvosto hyväksyy Eurooppa-kumppanuuden Montenegron kanssa
	• 15. lokakuuta – Vakautus- ja assosiaatiosopimus allekirjoitetaan Luxemburgissa. • 28. joulukuuta – Väliaikainen sopimus kaupasta ja kauppaan liittyvistä kysymyksistä allekirjoitetaan.
2008	• 1. tammikuuta – Väliaikainen sopimus sekä viisumimenettelyn helpottamista ja takaisinottoa koskeva sopimus tulevat voimaan.
	• 15. joulukuuta – Montenegro hakee EU-jäsenyyttä.
2009	• 19. joulukuuta – Schengenin alueelle matkustaville myönnetään viisumivapaus.
2010	• 1. toukokuuta – Vakautus- ja assosiaatiosopimus tulee voimaan.
	• 9. marraskuuta – Komissio suosittelee Montenegrolle ehdokasmaan asemaa.
	• 17. joulukuuta – Neuvosto päättää myöntää Montenegrolle ehdokasmaan aseman.
2011	• 12. lokakuuta – Komissio suosittelee liittymisneuvottelujen aloittamista.
	• 9. joulukuuta – Neuvosto käynnistää liittymisprosessin Montenegron kanssa.
2012	• 26. kesäkuuta – Eurooppa-neuvosto hyväksyy komission arvion ja aloittaa liittymisneuvottelut.
	• 29. kesäkuuta – Liittymisneuvottelut alkavat ja liittymiskonferenssi hyväksyy neuvottelukehysten.
	• 18. joulukuuta – Ensimmäisen neuvotteluluvun (25 – Tiede ja tutkimus) avaaminen ja alustava sulkeminen.
2013	• 15. huhtikuuta – Luvun 26 (Koulutus ja kulttuuri) avaaminen ja alustava sulkeminen.
	• 27. kesäkuuta – Analyttisen tarkastelun kokoukset saadaan päätökseen.
	• 18. joulukuuta – Avataan neuvotteluluvut 5 – Julkiset hankinnat, 6 – Yhtiöoikeus, 20 – Yritys- ja teollisuuspolitiikka, 23 – Oikeuslaitos ja perusoikeudet sekä 24 – Oikeus, vapaus ja turvallisuus.
2014	• 31. maaliskuuta – Avataan luvut 7 – Henkistä omaisuutta koskeva lainsäädäntö ja 10 – Tietoyhteiskunta ja viestimet.
	• 7. toukokuuta – Analyttinen tarkastelu saadaan päätökseen (viimeinen analyttiseen tarkastukseen perustuva kertomus esitellään neuvostolle).
	• 24. kesäkuuta – Avataan neuvotteluluvut 4 – Pääomien vapaa liikkuvuus, 31 – Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja 32 – Varainhoidon valvonta.
	• 16. joulukuuta – Avataan neuvotteluluvut 18 – Tilastotiedot, 28 – Kuluttajansuoja ja terveyden suojeleminen, 29 – Tulliliitto ja 33 – Varainhoitoa ja talousarviota koskevat määräykset.
2015	• 30. maaliskuuta – Avataan neuvotteluluvut 16 – Verotus ja 30 – Ulkosuhteet.
	• 22. kesäkuuta – Avataan neuvotteluluvut 9 – Rahoituspalvelut ja 21 – Euroopan laajuiset verkot.
	• 21. joulukuuta – Avataan neuvotteluluvut 14 – Liikennepolitiikka ja 15 – Energia

Lähde: Euroopan komissio.

Tarkastetut hankkeet

Nro	Hankkeen nimi	Sopimuksen nro	Sopimuksen kattama määrä (euroa)
Hankinta			
1.	Montenegron julkisten hankintojen järjestelmän lisäkehittäminen ja -vahvistaminen	205-748	1 080 017
2.	Tuki hallinto- ja johtamistavan kehittämiselle (SIGMA)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	Julkisia hankintoja koskeva koulutus Länsi-Balkanilla ja Turkissa	248-580	3 962 000
Korruptio			
4.	Tuki korruptiontorjuntastrategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanolle	297-271	643 419
5.	Korruptio paikallishallinnossa – nollatoleranssi!	306-428	211 454
Sisäinen valvonta			
6.	EU:n rahoitustuen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien vahvistaminen Montenegrossa	252-719	2 000 000
7.	EU-varojen hallinnoinnin ja yleisten hallintomenettelyjen vahvistaminen	327-819	1 261 500
Ulkoisen tarkastus			
8.	Montenegron ylimmän tarkastuselimen vahvistaminen	234-548	837 384
9.	Tarkastusten laadunvalvonta Montenegron ylimmässä tarkastuselimessä	338-180	236 138
Valmiuksien kehittämistä koskeva aloite			
10.	Tekninen apu paikallista itsehallintoa koskevalle uudistukselle	229-836	638 950
11.	Valmiuksien kehittäminen ja tuki paikalliselle itsehallinnolle kunnallisten kehittämissavustusten täytäntöönpanon osalta	282-481	1 065 900
ReSPA			
12.	ReSPAN toiminta ja ReSPA-toiminnan organisointi	256-128	2 400 000
13.	ReSPAN toiminta ja ReSPA-toiminnan organisointi	331-241	3 500 000
Liikenne			
14.	Tekninen tuki liikennealalle	233-959	1 160 668
15.	Tekninen tuki liikenneministeriön rautatieosaston institutionaaliselle kehittämiselle Montenegrossa	289-223	139 684
16.	Crkvicko Polje-Nikovici -tien osittainen jälleenrakentaminen	256-594	789 807
Ympäristö			
17.	Tuki ympäristöasioiden hallintaan	258-795	912 465
18.	Oikeudellisten asiakirjojen laatiminen kunnallisten palvelujen ja jätehuollon alalla	290-255	155 055
19.	Jätehuollon parantaminen Danilovgradissa	256-597	983 193

Lähde: Euroopan komissio.

Tiivistelmä

VIII

Komissio huomauttaa, että poliittisella vuoropuhelulla voidaan ainoastaan edistää uudistusta mutta kansallisten viranomaisten on sitouduttava uudistusprosessiin.

Komissio korostaa lisäksi, että uudistusprosessissa on pidettävä laatua tärkeämpänä kuin nopeutta.

Komission kantana on, että tasapainon lausekkeen käyttö määritellään riittävästi neuvottelukehityksessä.

Kokonaistasapainon lausekkeen ja muiden keinojen käyttäminen liittymisprosessin hallinnassa perustuu laajaan arviointiin, joka koskee senhetkisiä puutteita ja jossa arvioidaan myös, missä määrin maan edistyminen on odotusten mukaista.

Huomautukset

Laatikko 2 – Esimerkkejä IPA-hankkeiden välisestä heikosta koordinoinnista

Hankkeet 1, 2 ja 3

Komissio huomauttaa, että eri koulutusten välille syntyi väistämättä lisää päällekkäisyyttä, kun otetaan huomioon, että Montenegrolla on suppea hallinto ja että julkisten hankintojen järjestelmän perustaminen on vasta aluillaan.

Hankkeet 12 ja 13

Komissio huomauttaa, että tarkastusjakson loppupuolella julkishallinnon alueellinen koulu (ReSPA) onnistui muuttamaan koulutusorganisaatiosta alueelliseksi keskuksiksi, joka osallistuu poliittiseen vuoropuheluun muun muassa laatimalla vertailuselvityksiä, suorittamalla alueellista tutkimustoimintaa ja vertaisarviointeja, järjestämällä kesäkursseja, kansallisia seminaareja, liikkuvuushankkeita ja opintokäyntejä sekä perustamalla temaattisia verkostoja. Montenegro on tässä yhteydessä hyötynyt ReSPAN järjestämiin eri tapahtumiin osallistuneiden hallituksen edustajien välille syntyneestä vuorovaikutuksesta sekä laadituista vertailevista selvityksistä.

Vuodesta 2013 organisaation toimintaa alettiin tarkastella strategisemmalla kannalta ja se kohdistettiin ainoastaan korkeamman tason virkamiehiin sekä päätöksentekijöihin.

Laatikko 3 – Esimerkkejä tuotoksista, joita edunsaajat eivät hyödyntäneet täysimääräisesti

Hanke 4

Komissio huomauttaa, että 1. tammikuuta 2016 perustettiin korruptiontorjuntavirasto (ACA). Virasto käyttää tällä hetkellä Integrity Risk Manager -alustaa tietoteknisen järjestelmän uuden version kehitystyön mallina, koska kaikki ACA:n tietoteknisen järjestelmän moduulit, myös lahjomattomuussuunnitelmia koskeva moduuli, on kehitettävä yhtenäistettyjen vaatimusten mukaisesti.

Hanke 19

Komissio huomauttaa, että varastossa on useita säiliöitä, joilla käytössä olevat säiliöt voidaan korvata, sillä tyhjiä säiliöitä on aina oltava varastossa.

Laatikko 4 – Esimerkkejä tuotoksista, joihin kansalliset viranomaiset eivät kohdistaneet jatkotoimia

Hankkeessa 14 edistytään onnistuneesti

Komission mielestä on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan yhteistä ilmailualueetta (ECAA) koskevan sopimuksen täytäntöönpanon viiveet johtuvat myös sopimuksen ratifioinnin viivästymisestä joissakin EU:n jäsenvaltioissa (sopimus allekirjoitettiin vuonna 2006, eikä se ole vielä tullut voimaan). Komissio on antanut kaiken kaikkiaan hyvin myönteisen arvion Montenegron valmiudesta tällä osa-alueella. ECAA:n osalta lokakuussa 2015 tehdyn viimeisimmän arviointikäynnin johtopäätöksenä oli, että Montenegro täyttää ECAA-sopimuksen I vaiheen vaatimukset.

28

Komissio huomauttaa, että liikenne ja ympäristö tulevat uusien raportointimenetelmien piiriin vuonna 2016.

37

Komission kantana on, että tasapainon lausekkeen käyttö määritellään riittävästi neuvottelukehyksessä.

Kokonaistasapainon lausekkeen käyttäminen perustuu laajaan arviointiin, joka koskee senhetkisiä puutteita ja jossa arvioidaan myös, missä määrin maan edistyminen on odotusten mukaista. Kokonaistasapainon lausekkeen tapauksessa vuonna 2014 esiin tuodut erityisongelmat ratkaistiin komission muistutettua Montenegron viranomaisia lausekkeen olemassaolosta.

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus 1 – koordinoidaan paremmin toimia valmiuksien vahvistamiseksi

Komissio hyväksyy suosituksen 1.

Suositus 2 – parannetaan sitoutumista tuotosten hyödyntämiseen ja tuloksiin kohdistettaviin jatkotoimiin

Komissio hyväksyy suosituksen 2.

45

Vuotuinen edistyminen on aina tuotu esiin kertomuksissa. Usean peräkkäisen kertomuksen yhteistarkastelu mahdollisti pidemmän aikavälin tietojen vertailun. Pidemmän aikavälin tietoja koskevien vertailujen tekeminen uudistuksen kattamilla osa-alueilla helpottuu. Tämä johtuu vuonna 2015 käyttöön otetuista uusista raportointimenetelmistä ja siitä, että kertomuksissa on keskitytty kuvaamaan edellisen vuoden tasosta saavutetun edistymisen lisäksi voimakkaammin valmiuksia.

Suositus 3 – kehitetään parempia välineitä hallinnollisten valmiuksien parantamisessa saavutetun edistymisen mittaamiseksi

Komissio hyväksyy suosituksen 3.

Komissio jatkaa uusien raportointimenetelmiensä käyttöä ja laajentaa sen uusille osa-alueille vuonna 2016. Tämä mahdollistaa paremman maiden välisen ja myös ajallisen vertailtavuuden uudistuksen kattamilla osa-alueilla. Liikenne ja ympäristö tulevat uusien menetelmien piiriin vuonna 2016.

Uusien menetelmien mukaisesti annettu arvio on ensisijaisesti laadullinen, vaikka määrällisiäkin näkökohtia otetaan huomioon. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan antaa todenmukainen kuva kaikista seikoista, joilla on merkitystä tietyn osa-alueen tilanteen arvioinnissa.

46

Komissio huomauttaa, että poliittisella vuoropuhelulla voidaan ainoastaan edistää uudistusta mutta kansallisten viranomaisten on sitouduttava uudistusprosessiin.

Komissio korostaa lisäksi, että uudistusprosessissa on pidettävä laatua tärkeämpänä kuin nopeutta.

Komission kantana on, että tasapainon lausekkeen käyttö määritellään riittävästi neuvottelukehyksessä.

Kokonaistasapainon lausekkeen ja muiden keinojen käyttäminen liittymisprosessin hallinnassa perustuu laajaan arviointiin, joka koskee senhetkisiä puutteita ja jossa arvioidaan myös, missä määrin maan edistyminen on odotusten mukaista.

Suositus 4 – hyödynnetään paremmin uudistuksen edistämiseen käytettävissä olevia keinoja

Komissio hyväksyy suosituksen 4 osittain.

- i. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen siitä, että kaikkien komission käytettävissä olevien keinojen hyödyntäminen on liittymisprosessin kannalta olennaisen tärkeää. Komissio katsoo, että näin asia jo onkin, mutta se on yhtä lailla sitoutunut prosessin uskottavuuteen ja kannattaa ajatusta uudistuksen laadun asettamisesta nopeuden edelle. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että varsinkin uudistusten nopeus on Montenegron viranomaisten vallassa.
- ii. Komissio on mielestään selkeä viittauksissaan tasapainon lausekkeeseen tai sen käytössä.

Neuvottelukehyksessä, joka määrää, mikä hallitustenvälinen prosessi on, asetetaan hyvin selvästi edellytykset (ks. jäljempänä), joilla kokonaistasapainon lauseketta voidaan soveltaa. On tärkeää korostaa, että jäsenvaltiot tekevät päätöksen tasapainon lausekkeen käytöstä komission ehdotuksen perusteella. Neuvottelukehyksessä todetaan myös, että tasapainon lauseketta käytetään, kun kaikki muut käytettävissä olevat toimenpiteet on toteutettu. Komissio ei näin ollen voi hyväksyä tätä osaa suosituksesta.

Asiaa koskevassa neuvottelukehyksen kohdassa todetaan seuraavaa: "Olisi varmistettava, että eri lukuja koskevat neuvottelut edistyvät kaiken kaikkiaan tasapainoisesti. Koska luvut 'Oikeuslaitos ja perusoikeudet' ja 'Oikeus, vapaus ja turvallisuus' liittyvät toisiinsa ja unionin perustana oleviin arvoihin ja ovat tärkeitä unionin säännösten täytäntöönpanossa kaikilla aloilla, siinä tapauksessa, että näissä luvuissa edistyttyisiin merkittävästi hitaammin kuin neuvotteluluvuissa kaiken kaikkiaan, komissio ehdottaa kaikki muut käytettävissä olevat toimenpiteet toteutettuaan omasta aloitteestaan tai jäsenvaltioiden kolmasosan pyynnöstä, että sen suositusten antamista muiden neuvottelulukujen avaamisesta ja/tai päättämisestä lykätään, ja mukauttaa tähän liittyvän valmistelutyön asianmukaisella tavalla, kunnes tämä epäsuhta on korjattu. Neuvosto päättää määräenemmistöllä tällaisesta ehdotuksesta ja toteutettujen toimenpiteiden kumoamisen edellytyksistä. Jäsenvaltiot tekevät ratkaisunsa hallitustenvälisessä konferenssissa neuvoston päätöksen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta hallitustenvälisessä konferenssissa yleensä edellytettävää yksimielisyyttä."

Suositus 5 – käytetään hajautettua hallinnointia hyvien hallintotapojen levittämiseen

Komissio hyväksyy suosituksen 5.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	27.1.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	23.5.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	12.7.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	28.7.2016

Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityiskertomuksessaan, onko komission tuki edistänyt vaikuttavalla tavalla Montenegron hallinnollisten valmiuksien kehittämistä EU-jäsenyyteen valmistautumista silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että useilla avainaloilla havaitusta hitaasta edistymisestä huolimatta EU:n liittymistä valmistelevalla tuella edistettiin hallinnollisten valmiuksien vahvistamista tarkastetun kauden (2007–2013) aikana. Rahoitustuella ja muulla tuella vastattiin huomattaviin valmiuksien kehittämistarpeisiin, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa kansalliset viranomaiset olivat sitoutuneet uudistukseen heikosti. Tämän vuoksi tuotoksia ei hyödynnetty eikä suunniteltuja vaikutuksia saatu aikaan. Tilintarkastustuomioistuin esittää suosituksia tavoista, joilla komissio voisi painottaa tulosten parantamista.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto