

EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 13

2010

ISSN 1831-0818

**KAS EUROOPA UUE NAABRUS- JA
PARTNERLUSINSTRUMENDI KASUTUSELEVÖTT
LÕUNA-KAUKAASIAS (ARMEENIA, ASERBAIDŽAAN
JA GRUUSIA) ON OLNUD EDUKAS JA TULEMUSLIK?**



ET



Eriaruanne nr 13 // 2010

**KAS EUROOPA UUE
NAABRUS- JA
PARTNERLUSINSTRUMENDI
KASUTUSELEVÕTT
LÕUNA-KAUKAASIAS
(ARMEENIA,
ASERBAIDŽAAN JA
GRUUSIA) ON OLNUD
EDUKAS JA TULEMUSLIK?**

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

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

Faks +352 4398-46410

E-post: auraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 13 // 2010

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

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9207-926-0

doi:10.2865/60865

© Euroopa Liit, 2011

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punkt

LÜHENDID

I–VII KOKKUVÖTE

1–6 SISSEJUHATUS

7–9 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

10–66 TÄHELEPANEKUD

10–34 KAS ESIMESED AASTA TEGEVUSPROGRAMMID OLID HÄSTI KAVANDATUD?

12–17 STRATEEGILINE RAAMISTIK KEHTESTATUD

18–27 SELGUSE JA PRIORITEETIDE SEADMISE EBAPIISAVUS VÄHENDAB VÄLISSUHETE PEADIREKTORAADI TEHTAVA MITMEAASTASE PLANEERIMISE KASULIKKUST

28–31 KAHEAASTANE PROGRAMMITÖÖ- JA KAVANDAMISPROTSESS OHUSTAB ABI ANDMISE ASJAKOHASUST

32–34 ABI ANDMISE PROGRAMMITÖÖ JA KAVANDAMISE SUUNAMISEKS EI KASUTATA PIISAVALT ABISAAJARIIKIDEGA PEETA VAT STRUKTUREERITUD DIALOOGI

35–56 KAS ESIMESTE AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE RAKENDAMISE TULEMUSEL SAADUD TULEMUSED OLID ÕIGEAEGSED JA EDUKAD?

36–39 ARMEENIA: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „KUTSEHARIDUS JA -KOOLITUS” PUHUL TUGEVDATI REFORMIPROTSESSI, KUID ARENG ON ENDISELT VÄGA EBAKINDEL

40–44 ASERBAIDŽAAN: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „ENERGEETIKA” PUHUL MITTERAHULDAV EDENEMINE

45–52 GRUUSIA: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „RIIGI RAHANDUSE JUHTIMINE” PUHUL VÄHENE EDENEMINE JA ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „MAJANDUSLIK TAASTUMINE JA USALDUSE SUURENDAMINE” PUHUL EDENEMIST EI TOIMUNUD

53–56 KÕIK RIIGID: ENPI RAAMES TEHTAV MESTIMINE OLI IKKA VEEL KÄIVITAMISETAPIS

57–66 KAS KOMISJON ON PIISAVALT KASUTANUD EUROOPA NAABRUS- JA PARTNERLUSINSTRUMENTI PAKUTAVAI D ABI ANDMISE VAHENDEID?

58–59 KOMISJON KASUTAS ERINEVAID VIISE FINANTSABI ANDMISEKS

60–63 ÜLEMINEK VALDKONDLIKULE EELARVETOETUSELE EI OLNUD KÜLLALDASELT ETTE VALMISTATUD NING MÕJUTAS ABI TULEMUSLIKKUST

64–66 ABI ANDMISE VAHENDITE KASUTUS EI OLE OLNUD PIISAVALT SELEKTIIVNE

67-75

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- I LISA - ENPI ABI ANDMISE VAHENDID**
- II LISA - ARMEENIA: KUTSEHARIDUSE JA -KOOLITUSE VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)**
- III LISA - ASERBAIDŽAAN: ENERGEETIKAREFORMI VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)**
- IV LISA - GRUUSIA RIIGI RAHANDUSE JUHTIMISE REFORMI VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)**
- V LISA - GRUUSIA: OHT, ET ELI KRIISIJÄRGSE TÄIENDAVA ABIGA EI SAAVUTATA KULUTUSTELE VASTAVAT TULU**

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID

EL: Euroopa Liit

ENP: Euroopa naabruspoliitika

ENPI: Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument

EuropeAid: Komisjoni väliskoostööprogrammide haldamise peadirektooraat

MEDA: Euroopa-Vahemere partnerlus (Vahemere-äärsete mitteliikmesriikide majandus- ja sotsiaalstruktuuride reformi toetavad finants- ja tehnilised meetmed)

TACIS: Tehnilise abi andmise programm Sõltumatute Riikide Ühendusse kuuluvatele riikidele (*Technical Assistance Programme for the countries of the Commonwealth of Independent States*)

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument loodi 2007. aastal 17 partnerriigile ja territooriumile abi planeerimise ja andmise uue raamistikuna. Sellest sai ELi finantsabi andmise peamine vahend Lõuna-Kaukaasia riikidele (Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia), kelle suhtes ELil on suured majanduslikud ja strateegilised huvid (vt punktid 1–6).

II.

Auditi eesmärk oli hinnata, kas Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias on olnud edukas ja tulemuslik. Üldisele küsimusele vastatakse kolme alateema käsitlemisega:

- a) Kas esimesed aasta tegevusprogrammid olid hästi kavandatud?
- b) Kas esimeste aasta tegevusprogrammide elluviimisel saadud tulemused olid õigeaegsed ja edukad?
- c) Kas komisjon on piisavalt kasutanud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames kasutatavaid abi andmise vahendeid?

III.

Kontrollikoja auditis uuriti ELi abi andmise prioriteetide, esimeste aasta tegevusprogrammide tulemuste ja erinevate abi andmise vahendite määratlemise planeerimissüsteemi.

KOKKUVÕTE

IV.

Programmitöö ja kavandamise puhul kasutas komisjon mitmeaastast planeerimissüsteemi ELi abi andmise prioriteetide määratlemisel kooskõlas Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi määrusega. Programmitöö kasulikkust vähendas aga selguse ja prioriteetide seadmise eba piisavus. Aeganõudev programmitöö ja kavandamise protsess ei sobinud kiiresti muutuva ja konfliktidest mõjutatud Lõuna-Kaukaasia keskkonnaga, seades seeläbi ohtu abi andmise asjakohasuse. Abi andmise programmitöö ja kavandamise suunamiseks ei kasutatud piisavalt abisaajariikidega peetavat struktureeritud dialoogi (vt punktid 10–34).

V.

Üldiselt olid saadud tulemused erinevad. Kuigi Armeenia kutsehariduse ja -koolituse programm mõjutas reformiprotsessi positiivselt ja tugevdas seda, tehti vaid vähesed konkreetseid samme Aserbaidžaanis energiareformi edendamise nimel. Gruusia riigi rahanduse juhtimise programm edenes esimese aasta jooksul väga vähe, kuid muutused toimusid teisel aastal. Abhaasia konfliktipiirkonnas ei ole Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi sobivus majandusliku taastumise ja usalduse suurendamise vahendina veel tõestatud. Mestimisvahend oli ikka veel käivitamisetapis (vt punktid 35–56).

VI.

Komisjon kasutas finantsabi andmiseks erinevaid abi andmise vahendeid, rakendades valdkondlikku eelarvetoetust ja mestimist. Valdkondliku eelarvetoetuse vahend kui peamine abi andmise viis oli aga ebapiisavalt ette valmistatud, mis seadis ohtu eesmärkide saavutamise. Abi andmise vahendite kasutus ei ole olnud piisavalt selektiivne (vt punktid 57–66).

VII.

Nende tähelepanekute põhjal esitab kontrollikoda soovitusi, mille eesmärk on aidata komisjonil suurendada Armeeniale, Aserbaidžaanile ja Gruusiale antava abi mõjusust (vt punktid 67–75). Peamised soovitused käsitlevad programmi- töö ja kavandamisprotsessi tõhustamist ning valdkondliku eelarvetoetuse vahendi selektiivsemat kasutust.

SISSEJUHATUS

1. Pärast 2004. aastal toimunud laienemist on Euroopa Liit püüdnud vältida uusi eraldusjooni Euroopas ning edendada stabiilsust ja heaolu ELi uutest piiridest ja neist väljaspool. Töötati välja uus Euroopa naabruspoliitika (ENP), mis põhineb ELi ja iga partnerriigi vahel eraldi koostatavatel tegevuskavadel.
2. ENP eesmärk on minna kaugemale olemasolevate partnerlus- ja koostöölepingute piiridest ning pakkuda naaberriikidele võimalust üha tihedamaks suhtluseks Euroopa Liiduga. Üldine eesmärk on edendada poliitilise ja majandusreformi protsesse, soodustades tihedamat majandusintegratsiooni ning samuti ühtlustamist ELi standarditega ja säästvat arengut.
3. Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument (ENPI)¹ loodi 2007. aastal abi kavandamise ja andmise uue raamistikuna. ENPI rahaliste vahendite summa perioodil 2007–2010 on 5,6 miljardit eurot ning sellest antakse abi 17 partnerriigile ja territooriumile: kümnele Vahemere piirkonna riigile², neljale Ida-Euroopa riigile³ ja kolmele Lõuna-Kaukaasia riigile (Armeenia, Aserbaidžaan, Gruusia) (vt **kaart – Lõuna-Kaukaasia**). Programme TACIS⁴ ja MEDA⁵ asendavast ENPI-st sai nimetatud riikidele ELi finantsabi andmise peamine vahend.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumenti loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1). Määrus kehtib ajavahemikul 1.1.2007 – 31.12.2013.

² Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Liibüa, Maroko, Palestiina omavalitsus, Süüria, Tuneesia.

³ Valgevene, Moldova, Vene Föderatsioon, Ukraina.

⁴ Tehnilise abi andmise programm Sõltumatute Riikide Ühendusse kuuluvatele riikidele.

⁵ Vahemere-äärsete mitteliikmesriikide majandus- ja sotsiaalstruktuuride reformi toetavad finants- ja tehnilised meetmed.

KAART

LÕUNA-KAUKAASIA



Allikas: Eurostat.

4. ENPI kõige olulisemaks osaks on aasta tegevusprogrammid, mille kaudu antakse perioodil 2007–2010 kolmele Lõuna-Kaukaasia riigile 311 miljonit eurot⁶. Lisaks riikide kaupa tehtavatele eraldistele saavad riigid abi ENPI mitut riiki hõlmavatest, piiriülestest ja piirkondlikest programmidest ning samuti konkreetsetelt eelarveridadelt rahastatavatest programmidest.
5. ENPI pakub endise TACISE vahendiga võrreldes suuremal hulgal abi andmise vahendeid (vt *Ilisa*), sh mestimist⁷ ja valdkondlikku eelarvetootust. Komisjon määratleb valdkondlikku eelarvet kui „valdkondliku programmi toetamiseks mõeldud rahaliste vahendite ülekannet abi andjalt partnerriigi eelarvesse tingimusel, et viimane peab kinni eelnevalt kokku lepitud tingimustest. Saadud rahalised vahendid on seega osaks partnerriigi üldistest rahalistest vahenditest ja neid kasutatakse vastavalt partnerriigi rahanduse süsteemile”.
6. Kuigi Lõuna-Kaukaasia asub ENP idapiirkonna äärealal (ainult Gruusial on Musta mere kaudu piir ELiga), on sealsed riigid ELile suure majandusliku ja strateegilise tähtsusega. Kontrollikoda ei ole varem Lõuna-Kaukaasia piirkonnas tulemusauditeid teinud, kuigi kahe auditi käigus käsitleti läheduses asuvaid Ida-Euroopa riike: esiteks Vene Föderatsiooni (2006)⁸, ning seejärel Valgevenet, Moldovat ja Ukrainat (2008)⁹. ENP hõlmatavat teist piirkonda – Vahemere riigid – käsitleti 2006. aastal avaldatud eriaruandes¹⁰.
- ⁶ Vahendid on jaotatud järgnevalt: Armeenia 98,4 miljonit eurot, Aserbaidžaan 92,2 miljonit eurot ja Gruusia 120,4 miljonit eurot. Pärast 2008. aastal Gruusias aset leidnud konflikti otsustas komisjon suurendada Gruusiale antavat eraldist 61,5 miljoni euro võrra (vt *Vlisa*).
- ⁷ ELi liikmesriikide ametiasutuste ekspertide lähetamine täisajaga ja pikaajalisele tööle abisaajariikidesse. Mestimislepingud on juriidilised dokumendid, mille alusel mõlemad osapooled kohustuvad seatud eesmärgke täitma.
- ⁸ Eriaruanne nr 2/2006 programmi TACIS raames Vene Föderatsioonis rahastatavate projektide tulemuste kohta (ELT C 119, 19.5.2006).
- ⁹ Eriaruanne nr 9/2008 „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal antava ELi abi mõjususe kohta Valgevenes, Moldovas ja Ukrainas” kohta (ELT C 71, 25.3.2009).
- ¹⁰ Eriaruanne nr 5/2006 MEDA programmi kohta (ELT C 200, 24.8.2006).

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

7. Auditi eesmärk oli hinnata, kas uue ENPI kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias on olnud edukas ja tulemuslik. Auditis keskenduti ENPI esimestele aasta tegevusprogrammidele, mille komisjon oli perioodil oktoober–detsember 2007 heaks kiitnud. Nimetatud programme rakendatakse mitmeaastase perioodi jooksul, millega seoses võidakse nendega seotud makseid teha kuni 2013. aastani.
8. Üldisele auditiküsimusele vastatakse kolme alateema käsitlemisega:
- a) Kas esimesed aasta tegevusprogrammid olid hästi kavandatud?
 - b) Kas esimeste aasta tegevusprogrammide elluviimisel saadud tulemused olid õigeaegsed ja edukad?
 - c) Kas komisjon on piisavalt kasutanud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames kasutatavaid abi andmise vahendeid?
9. Esiteks uuriti auditis abi andmise prioriteetide määratlemise strateegilist planeerimissüsteemi, mida kasutatakse peamiselt komisjoni peakorteris (Brüsselis asuvad välissuhete peadirektoraat ja EuropeAid). Teiseks korraldati kõigis kolmes riigis ajavahemikul märts–november 2009 kohapealseid külastusi, et kontrollida esimesi tegevusega seotud tulemusi ning kasutatud abi andmise vahendeid¹¹. Auditi käigus külastati Euroopa Komisjoni delegatsioone ja riiklikke rakendusasutusi ning ka järelevalveüksusi¹².

¹¹ Vastavad maksed tehti 2008. ja 2009. aastal.

¹² Komisjon sõlmib lepingu konsortiumiga, kes hakkab vastutama programmide järelevalve eest.

TÄHELEPANEKUD

KAS ESIMESED AASTA TEGEVUSPROGRAMMID OLID HÄSTI KAVANDATUD?

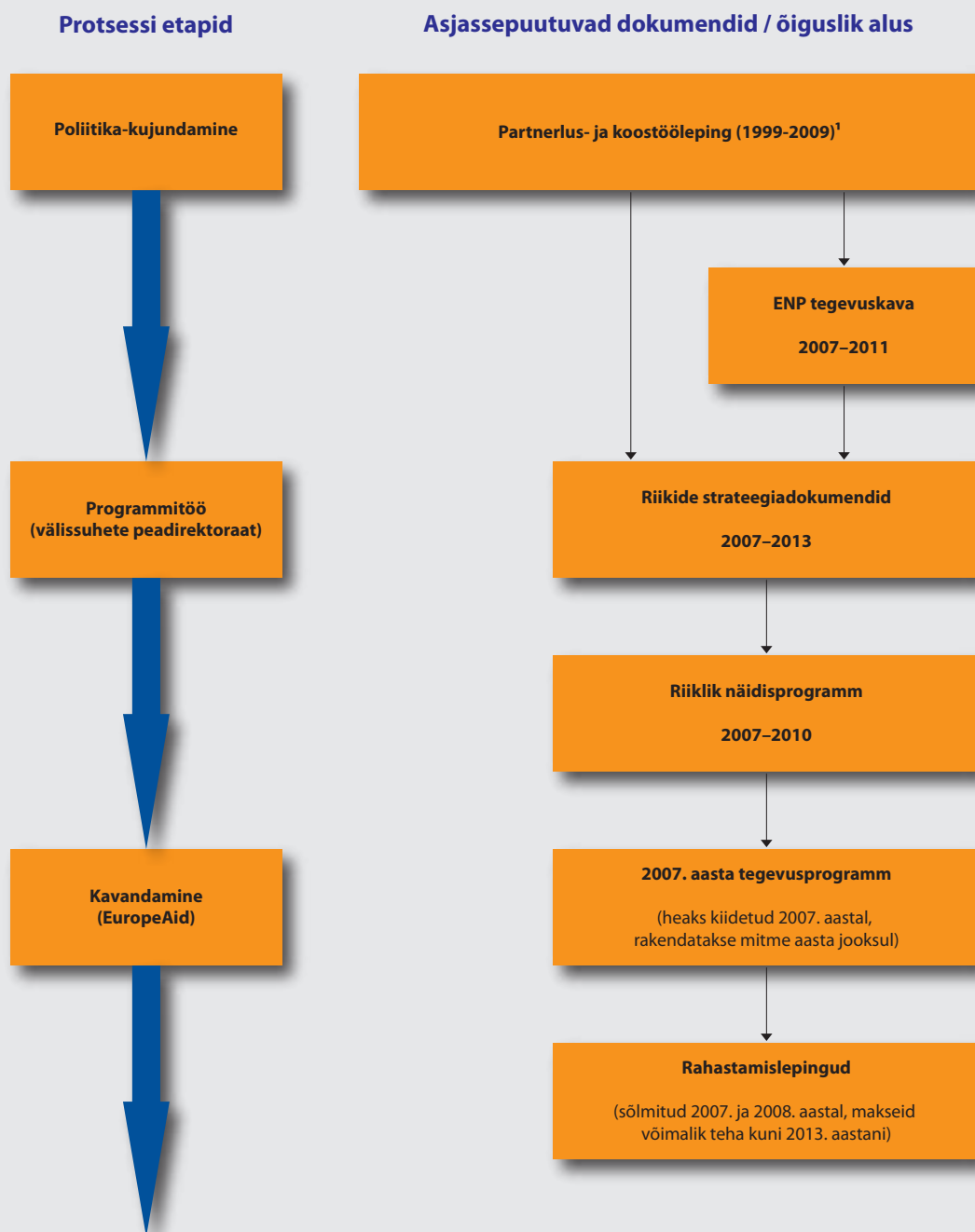
10. ENPI määrusega nähakse ette mitmeaastane programmitöö ja strategiadokumendid. Mitmeaastane programmitöö aitab määratleda abisaaja riigi vajadused ning muuta need strateegilisteks arengueesmärkideks. Järgnevas kavandamisetapis muudetakse arengueesmärgid programmi- ja projektitaotlusteks (määratlus ja vormistamine) ning seejärel tehakse otsus finantsosaluse kohta.
11. Kontrollikoda uuris, kas planeerimissüsteemiga määratletakse abisaajariikide vajadused ja seatakse need tähtsuse järjekorda selgelt ja õigeaegselt ning kas see põhineb struktureeritud dialoogil abisaajatega.

STRATEEGILINE RAAMISTIK KEHTESTATUD

12. Esimeste aasta tegevusprogrammide väljatöötamine põhines strateegilisel planeerimisprotsessil. Kontrollikoda analüüsis nimetatud protsessi erinevaid etappe, asjassepuutuvaid dokumente ja dokumentidevahelisi seoseid (vt **I joonis**). See hõlmab kaht komisjoni peadirektoraati: välissuhete peadirektoraat viib ellu mitmeaastast programmitööd ning EuropeAid kavandab ja rakendab iga-aastaseid programme.
13. Pärast komisjoni tehtud intensiivset ettevalmistustööd kiideti ENP tegevuskavad 2006. aasta novembris ELi ning Armeenia, Aserbaidžani ja Gruusia vahel kahepoolset heaks. Koos 1999. aasta partnerlus- ja koostöölepingutega¹³ moodustavad tegevuskavad ENPI peamise poliitikaraamistiku.

¹³ Lepingud moodustavad ELi ja nimetatud kolme riigi vaheliste suhete õigusliku aluse. Lepingud sõlmiti esialgselt kümneks aastaks ning need pikenevad pärast seda automaatselt aasta kaupa eeldusel, et kumbki osapool ei esita denonsseerimisteadet.

PLANEERIMISPROTSESSIGA SEOTUD AUDITIDOKUMENTIDE ÜLEVAADE



¹ Pikeneb automaatselt igal aastal, kui seda ei lõpetata.

14. Välissuhete peadirektoraat töötas nimetatud raamistiku põhjal iga riigi jaoks välja kaks strateegiadokumenti:

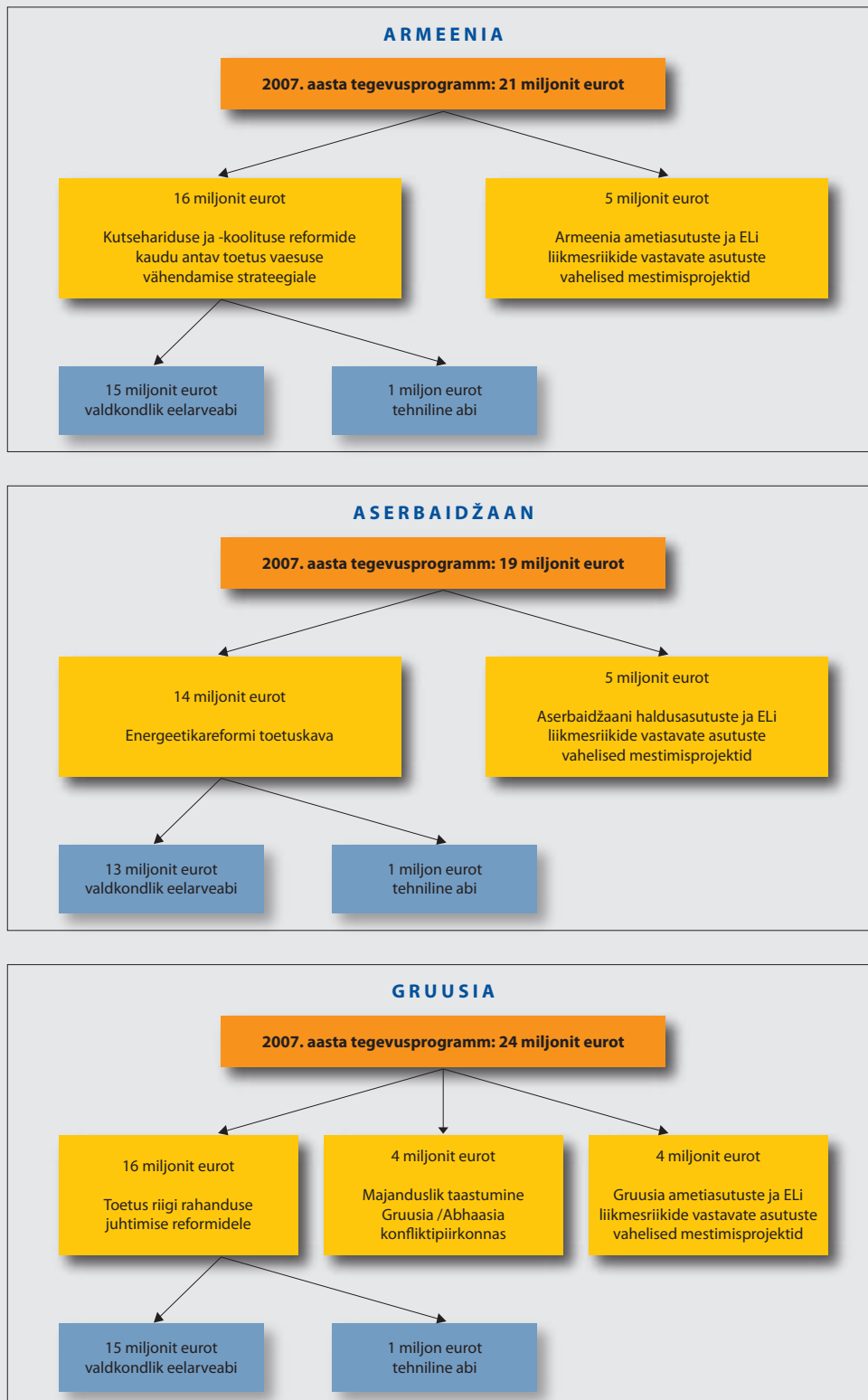
- a) perioodi 2007–2013 riiklik strateegiadokument. Antud dokument ei sisalda finantsprognose, kuid annab ülevaate Euroopa Komisjoni kõikidest tulevatest abi andmise prioriteetidest¹⁴ järgmise seitsme aasta jooksul;
- b) perioodi 2007–2010 riiklik näidisprogramm. Antud dokumendis muudetakse riiklikus strateegiadokumendis sisalduvad abi andmise prioriteetid järgmise nelja aasta jooksul ENPI riikliku eraldise raames toimuva rahastamise prioriteetideks. Selles esitatakse hinnanguline vajaminev üldsumma ning valitud prioriteetide puhul eraldatavate vahendite soovituslik jaotus.

15. Järgnevalt kavandas EuropeAid 2007. aasta tegevusprogrammid (vt *II joonis*). Kõigi kolme riigi jaoks määrati riiklikes näidisprogrammides määratletud prioriteetsete valdkondade alusel erinevad abi andmise prioriteetidid:

- a) Armeenia puhul seati tähtsaimaks prioriteediks kutsehari-
dus ja -koolitus. Komisjon on arvamusel, et selle valdkonna
edusammud aitavad keskmises kuni pikaajalises perspek-
tiivis vähendada vaesust (vt punktid 36–39);
- b) Aserbaidžaanis seati tähtsaimaks prioriteediks energeeti-
kavaldkond, pöörates erilist tähelepanu taastuvatele ener-
giaallikatele ja energiatõhususele (vt punktid 40–44);
- c) Gruusias oli tähtsaimaks prioriteediks riigi rahanduse
juhtimine ning ELi toetus oli kavandatud majanduskasvu
toetamisele ja vaesuse vähendamisele keskmises kuni pi-
kaajalises perspektiivis (vt punktid 46–48). Täiendavaks
prioriteediks oli konfliktipiirkondade majanduslik taastu-
mine ja usalduse suurendamine (vt punktid 49–52).

¹⁴ Sisaldab ENPI riiklikke programme, mitut riiki hõlmavaid programme, piiriülese koostöö programme ning temaatilisi programme ja stabiliseerimisvahendit.

2007. AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE ÜLEVAADE



16. Abi antakse peamiselt valdkondliku eelarvetoetusena, millest ühe osa moodustab toetuse rakendamiseks mõeldud tehniline abi. Lisaks sisaldasid kõik kolm 2007. aasta tegevusprogrammi mestimisega seotud rahastamist abisaajariikide ametiasutuste ja ELi liikmesriikide vastavate asutuste vaheliseks koostööks.
17. Kavandamisetapi lõpus sõlmiti komisjoni ja abisaajariikide vahel rahastamislepingud. Rahastamislepingutega kehtestatakse üld- ja eritingimused ning toetuse tehnilised ja haldussätted.

**SELGUSE JA PRIORITEETIDE SEADMISE
EBAPIISAVUS VÄHENDAB VÄLISSUHETE
PEADIREKTORAADI TEHTAVA MITMEAASTASE
PLANEERIMISE KASULIKKUST**

18. ENP tegevuskava, riikliku strateegiadokumendi ja riikliku näidisprogrammi omavahelised nõrgad seosed on põhjuseks, miks planeerimine ei ole piisavalt selge. Programmitöö mõjusust vähendab prioriteetide seadmise ebapiisavus (vt punktid 19–27).
19. Selgus kannatab, kui sama teemat käsitletakse ühes dokumendis erineval viisil. Näiteks käsitletakse Armeenia puhul hariduse teemat riiklikus strateegiadokumendis kahe pealkirja all: „Majandus- ja sotsiaalreform, vaesuse vähendamine ja säästev areng” ja „Inimestevahelised kontaktid”. Lisaks on samad prioriteetid eri dokumentides vahel erinevalt sõnastatud ja struktureeritud. Näiteks Gruusia puhul kajastatakse riigi rahanduse juhtimise teemat kõikides strateegiadokumentides erinevate prioriteetide all.
20. Strateegilisel tasandil kasutatakse kolme erinevat ajakava. ENP tegevuskava hõlmab viit aastat, samas kui riiklik strateegiadokument hõlmab ELi finantsperspektiivi kõiki seitset aastat ja riiklik näidisprogramm nelja aastat.

- 21.** ENP tegevuskava peaks olema abi andmise prioriteetide seadmise peamine lähtepunkt, kus määratakse kindlaks erinevad prioriteetsed valdkonnad, erimeetmed ja üldeesmärgid. Paljud prioriteetsed tegevused ja nende liiga lai määratlus aga takistavad prioriteetide seadmist (vt **1. selgitus**).
- 22.** Riiklik strateegiadokument 2007–2013, mis põhineb osaliselt ENP tegevuskaval, annab hea ülevaate riigi olukorrast, kuid ei paku erilist abi prioriteetide kitsamaks piiritlemiseks. Sellel põhineva riikliku näidisprogrammiga 2007–2010, mis hõlmab lühemat 4-aastast perioodi, vähendatakse peamiste prioriteetide arvu, kuid võetakse kasutusele uued alaprioriteetid. Seejärel on paljud erinevad valdkonnad abi saamiseks jätkuvalt abikõlblikud (vt **2. selgitus**). See on vastuolus välisabi teiste valdkondade¹⁵ praktikaga, mille puhul määratletakse tavaliselt ainult kaks sihtvaldkonda.

¹⁵ Arengu- ja koostöö rahastamisvahend; Euroopa Arengufond.

1. SELGITUS

ENP TEGEVUSKAVA PRIORITEETIDE LIIGA LAI MÄÄRATLUS: ARMEENIA NÄIDE

ENP Armeenia tegevuskavas määratletakse kaheksa prioriteetset koostöövaldkonda, sh 54 erimeedet. Prioriteetsetele valdkondadele lisanduvad veel seitsme „Üldeesmärgi“ all loetletud 248 meedet, mis on jagatud 20 alleesmärgiks, mis omakorda jagunevad 62 väiksemaks alleesmärgiks.

2. SELGITUS

LAI VALIK RIIKLIKU NÄDISPROGRAMMI RAAMES VÕIMALDATAVA FINANTSABI VALDKONDI: ASERBAIDŽAANI NÄIDE

Aserbaidžaaani riiklikul näidisprogrammil on kolm väga üldsõnalist prioriteetset valdkonda (nt „Demokraatlike arengute ja hea valitsemistava toetamine“), 10 alaprioriteeti (nt „Keskkond“) ja 19 erieesmärki (nt „Kaubanduse hõlbustamine ja investeerimiskliima ja tööhõive ning sotsiaalse olukorra jätkusuutlik parandamine“).

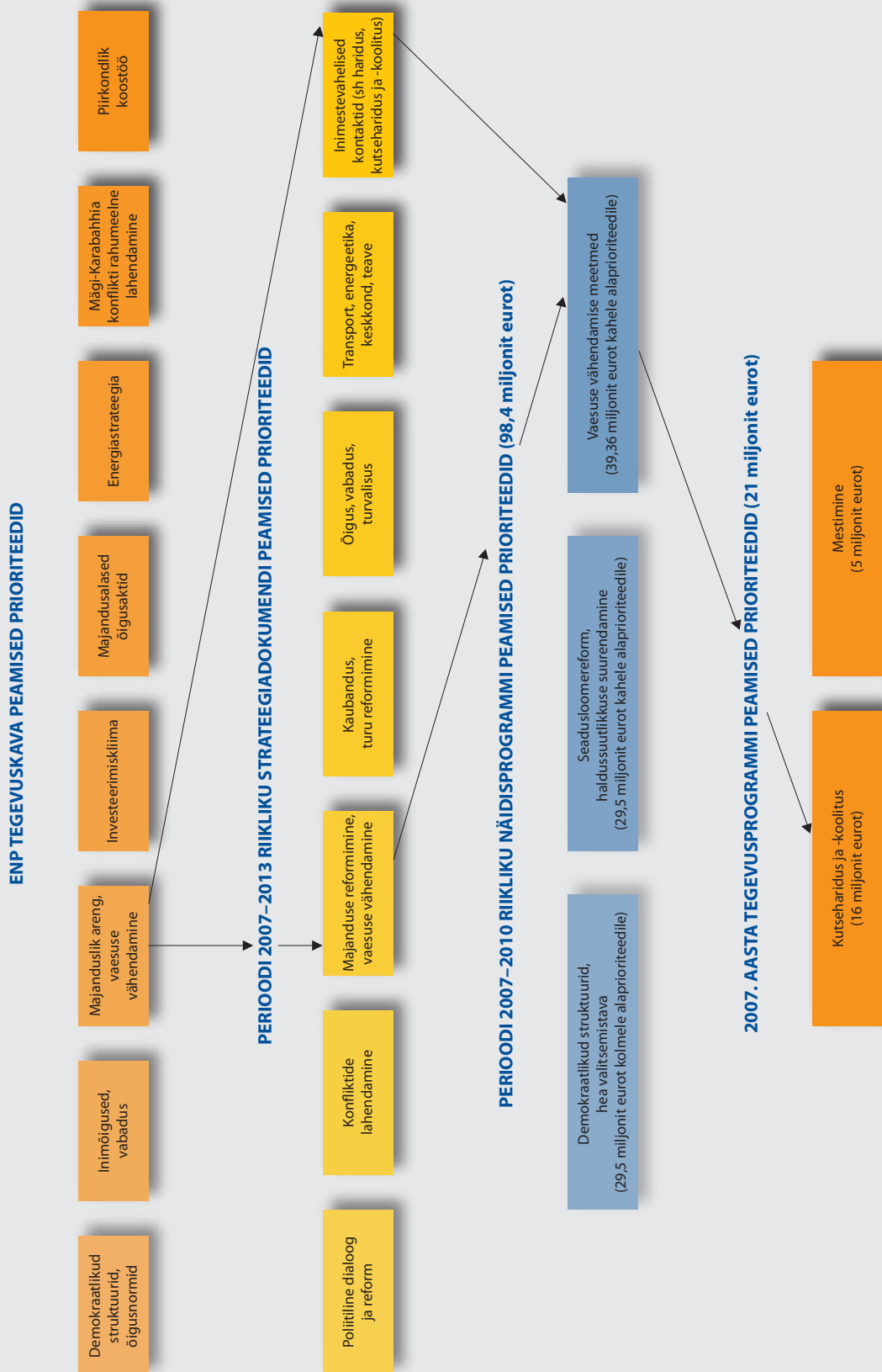
- 23.** Peale perioodiks 2007–2010 valitud prioriteetide soovitusliku eelarve ei lisa riiklik näidisprogramm riiklikule strateegiadokumendile midagi olulist. Riiklikus näidisprogrammis ei esitata prioriteetide rakendamise ajakava. Lisaks on pikaajalist mõju, erieesmärke, eeldatavaid tulemusi ja tulemusnäitajaid kirjeldatud üsna laialivalguvalt ja üldsõnaliselt. Mestimisvahendi või valdkondliku eelarvetoetuse jaoks sobilike valdkondade erisuuniseid ei ole samuti koostatud. Valdkondlikku eelarvetootust soodustatakse ja soovitatakse vaid väga üldiselt „esimese valikuna ... juhtudel, kui vajalikud tingimused on täidetud”¹⁶.

¹⁶ Vt perioodi 2007–2010 Armeenia riiklikku näidisprogrammi.

ABI ANDMISEKS VALITUD VALDKONNAD EI PÕHINENUD PIISAVALT PROGRAMMIDOKUMENTIDEL

- 24.** Riiklik strateegiadokument ja riiklik näidisprogramm sisaldasid kõiki valdkondi, kus oli võimalik abi anda järgmise seitsme aasta jooksul (2007–2013), hõlmates ka soovituslikke eraldi järgmiseks neljaks aastaks (2007–2010). Komisjonisiseselt määrati esimese aasta (2007) abi suunamise eest vastutavaks EuropeAid (vt punkt 12).
- 25.** Abi suunamise üle otsustades lähtus EuropeAid peamiselt oma kohustusest anda vähemalt 50% ühenduse abist riiklike süsteemide kaudu (vt punkt 58). Sel viisil muutus valdkondliku eelarvetoetuse valdkonna sobivus üheks oluliseks teguriks 2007. aasta tegevusprogrammide raames abi andmise üle otsustamisel.
- 26.** Näiteks valiti Armeenias kutseharidus ja -koolitus esimese aasta tegevusprogrammi põhivaldkonnaks. Mitte üheski strateegiadokumendis ei tõsteta aga kutseharidust ja -koolitust esile; see on vaid üks perioodi 2007–2010 riikliku näidisprogrammi seitsme alaprioriteedi 25 erieesmärgist (vt **III joonis**). Gruusias oli aasta tegevusprogrammi põhisuunal – riigi rahanduse juhtimisel – vaid vähene tähtsus nii riikliku strateegiadokumendi prioriteetide (seda mainitakse viienda prioriteedi viimases lõigus) kui ka riikliku näidisprogrammi prioriteetide hulgas (seda mainitakse esimese prioriteetse valdkonna kolmanda alaprioriteedi all).

2007. AASTA TEGEVUSPROGRAMMI JA STRATEGIADOKUMENTIDE PRIORITEETIDE SEADMISE VAHELISED SEOSSED (ARMEENIA NÄITEL)



Allikas: Komisjoni strategiadokumentidel põhinev Euroopa Kontrollikoja analüüs.

27. Kui valdkondlikku eelarvetoetust kasutatakse põhivahendina, on ELil võimalik põhjalikult käsitleda ligikaudu poolt perioodi 2007–2010 riiklikes näidisprogrammides määratletud alaprioriteetidest, kuna valdkondliku eelarvetoetuse puhul kasutatakse suhteliselt suurt osa olemasolevast aastasest rahastamismahust. Näiteks Aserbaidžaanis hõlmavad valdkondliku eelarvetoetuse programmid nelja aasta jooksul kümnest alaprioriteedist vaid nelja.

KAHEAASTANE PROGRAMMITÖÖ- JA KAVANDAMISPROTSESS OHUSTAB ABI ANDMISE ASJAKOHASUST

28. 2007. aasta tegevusprogramm koostati pärast üle kahe aasta kestnud programmitöö- (välissuhete peadirektoraat) ja kavandamisprotsessi (EuropeAid). Näiteks Gruusias tehti 2007. aasta tegevusprogrammi raames esimesed maksed veebruaris 2008, kuigi esimene riikliku strateegiadokumendiga seotud strateegiliste vajaduste hindamine toimus novembris 2005 (vt **tabel**).
29. Riikliku strateegiadokumendi, riikliku näidisprogrammi ja aasta programmi puhul korraldati mitmeid kvaliteedikontrolli- ja konsultatsioonimenetlusi enne, kui komisjon neile oma heakskiidu andis. Nimetatud protsess sisaldas peamiselt komisjoni kvaliteedi tagamise rühmade tehtud hindamisi, komisjoni talitustevahelist konsulteerimismenetlust, liikmesriikide ENPI korralduskomitee tehtavat kontrolli ja Euroopa Parlamendi tehtavat kontrolli.
30. Kuigi igal programmitöö etapil oli oma põhjendus, kulus planeerimisele kokkuvõttes palju aega. ENPI käivitamisetapi viibimise peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et kvaliteedikontrolli ja heakskiitmise menetlus korraldati kahes järjestikusel etapil: esiteks seoses 2007–2013 riikliku strateegiadokumendi ja 2007–2010 riikliku näidisprogrammiga välissuhete peadirektoraadi juhtimisel ning seejärel seoses 2007. aasta tegevusprogrammiga EuropeAidi juhtimisel. Välissuhete peadirektoraadis ja EuropeAidis rakendatakse neid järjestikuseid menetlusi aga alles siis, kui riiklik strateegiadokument või riiklik näidisprogramm on kasutusele võetud või muudetud¹⁷.

¹⁷ ENPI määruse kohaselt kontrollitakse strateegiadokumente perioodi keskel või vastavalt vajadusele ning neid võidakse muuta.

TABEL

2007. AASTA TEGEVUSPROGRAMMI ENPI PROGRAMMITÖÖ ETAPID JA KAVANDAMISPROTSESS (GRUUSIA NÄITEL)

Etapid	Peamised käsitusetaapid	Toimumisaeg	Peamine vastutav peadirektoraat	Planeerimisvahend
Põhiline koostamistö	Välissuhete peadirektoraadi esimene kontseptsioonidokument ja missioon Tbilisisse Programmitöö lähetus Tbilisisse Gruusiaga tegeleva tiimi koosolek Riikliku strateegiadokumendi projekti / riikliku näidisprogrammi esitlemine Gruusia ametiasutustele	Nov. 2005 Juuni 2006 Juuli 2006 Sept. 2006	Välissuhete peadirektoraat	Riiklik strateegiadokument 2007–2013 + Riiklik näidisprogramm 2007–2010
Kvaliteedikontroll + muudatused + demokraatlik kontroll	Talitustevahelise kvaliteedi tagamise rühma hinnang Gruusia ametiasutuste märkuste esitamine Talitustevaheline konsulteerimine ENPI korralduskomitee kohtumine Euroopa Parlamendiga konsulteerimine	Sept. 2006 Okt. ja nov. 2006 Nov. 2006 Dets. 2006 Dets. 2006		
Ametlik heakskiit	Gruusiapoolne heakskiit riikliku näidisprogrammi eelarvele ja prioriteetidele Komisjonipoolne heakskiit	Veebr. 2007 Märts 2007		
Põhiline koostamistö	Rahastatavate meetmete määratlemine ja vormistamine (sh lähetus Gruusiasse)	2006. a. lõpp / 2007. a. algus		
Kvaliteedikontroll + muudatused + demokraatlik kontroll	Kvaliteedi tagamise tegevühma hinnang (kahes järjestikuses etapis) järgnevale: 1) projektikirjeldused 2) teabelehed Talitustevaheline konsulteerimine ENPI korralduskomitee kohtumine Euroopa Parlamendiga konsulteerimine	Veebr. 2007 Aprill 2007 Mai 2007 Juuli 2007 Sept. 2007	EuropeAid	Riiklik programm 2007 + Rahastamisleping
Ametlik heakskiit	Komisjonipoolne heakskiit Rahastamislepingute allkirjastamine Gruusiaga	Okt. 2007 Dets. 2007 / Jaan. 2008		
Esimesed maksed		Veebr. 2008		

- 31.** Nii pikk ajakava ohustab abi andmise asjakohasust. Lisaks tekitab probleeme küsimus, kas strateegia võiks katta lühemat perioodi kui finantsperspektiivide seitset aastat. Lõuna-Kaukaasia riikide kiiresti muutuvas ja konfliktidest mõjutatud keskkonnas ei ole võimalik vältida abi andmise asjakohasuse vähenemist sellise pikaajalise strateegia puhul ning sellest tulenevat vajadust strateegia vahepealseks ülevaatamiseks. 2008. aasta augustis Gruusia ja Venemaa vahel toimunud sõja tulemusel tekkisid olulised uued vajadused (vt **V lisa**). 2008. aasta esimesel poolel Armeenias aset leidnud ulatuslik poliitiline kriis¹⁸ põhjustas vajadusi, mis ei olnud strateegiaga hõlmatud ning mille tulemusel loodi ELi nõuanderühmad valitsuse otseseks nõustamiseks (vt punkt 65). Veel üheks uueks arenguks on suurenenud soov idapartnerluse sõlmimiseks¹⁹. Üldiselt muutus nende riikide olukord ülemaailmse finants- ja majanduskriisi tõttu märkimisväärselt.

ABI ANDMISE PROGRAMMITÖÖ JA KAVANDAMISE SUUNAMISEKS EI KASUTATA PIISAVALT ABISAAJARIIKIDEGA PEETAVAT STRUKTUREERITUD DIALOOGI

- 32.** Partnerluse põhimõtte näeb ette, et liikmesriikide vastavaid ametiasutusi kaasatakse võimalikult palju kogu tegevuse programmitöösse ja kavandamisse. Lõuna-Kaukaasia riikide puhul raskendasid mitmed tegurid süstemaatilise ja tasakaalustatud dialoogi pidamist:
- komisjon oli Armeenias ja Aserbaidžaanis kohapeal eba-piisavalt esindatud. Piirkondlik delegatsioon Jerevanis (Armeenia) ei olnud veel täieõiguslik delegatsioon²⁰; delegatsioon Bakuus (Aserbaidžaan) loodi veebruaris 2008, kuid alustas täies mahus töötamist 2009. aastal;
 - komisjoni keskendumine programmitöö (välissuhete peadi- rektoraat) ja kavandamisprotsessi (EuropeAid) sisemenet- lustele piiras võimalusi abisaajariikidega peetavaks dia- loogiks: kuigi komisjon on oma sisedialoogiks kehtestanud mitmeid reegleid ja suuniseid, ei olnud abisaajariikidega peetavaks dialoogiks erisuuniseid kehtestatud;
 - abisaajariikide riiklikud koordineerimisüksused ei suutnud erinevaid riiklikke positsioone ja huvisid kokku sobitada ning ei olnud seega võimelised komisjoni ja valitsuste va- hel mõjusa vahendajana toimima.

¹⁸ Pärast 2008. aasta veebruaris toimunud vaidlustatud presidendivalimisi oli riik 2008. aasta esimesel poolel poliitilisest kriisist halvatud.

¹⁹ 7. mail 2009. aastal Prahast toimunud idapartnerluse tippkohtumise ühisavaldus.

²⁰ Muutus toimus veebruaris 2008.

- 33.** Selle tulemusel olid riikliku strateegiadokumendi, riikliku näidisprogrammi ja aasta tegevusprogrammiga seoses riiklike ametiasutuste, teiste rahastajate ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetud arutelud piiratud. Dialoogi eestvedajaks oli põhiliselt komisjoni peakorter (välissuhete peadirektoraat ja EuropeAid), mistõttu vahetud arutelud toimusid üksnes riigi paaripäevaste külastuste käigus. Nimetatud külastuste järgselt koostatud komisjoni aruannetest arutelude sisu alati ei selgunud.
- 34.** Dialoogis esinenud puuduste tõttu said riigid mõnikord valesti aru erinevate planeerimisdokumentide erinevast otstarbest ning uute abi andmise vahendite iseloomust. Riigid ei olnud ka alati teadlikud sellest, millal nende poolt prioriteetide või programmide kohta esitatud kommentaarid võivad veel mõjutada komisjoni tehtavat otsust.

KAS ESIMESTE AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE ELLUVIIMISEL SAADUD TULEMUSED OLID ÕIGEAEGSED JA EDUKAD?

- 35.** Kolm aastat pärast ENPI käivitamist 2007. aastal uuris kontrollikoda, kas ELi tehtud finantsabi andmise otsuste alusel oli võetud kohapealseid meetmeid ning mil määral olid meetmed kaasa aidanud programmide eeldatavate tulemuste saavutamisele.

ARMEENIA: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „KUTSEHARIDUS JA -KOOLITUS“ PUHUL TUGEVDATI REFORMIPROTSessi, KUID ARENG ON ENDISELT VÄGA EBAKINDEL

- 36.** Esimene ENPI raames rahastatava kutsehariduse ja -koolituse valdkondliku eelarvetoetuse programm käivitati jaanuaris 2008 (vt punkti 15 alapunkt a), üldise eesmärgiga toetada valetsuse vaesuse vähendamise strateegiat. Eesmärgiks oli suurendada kutsehariduse ja -koolituse valdkonna kvaliteeti ning viia kutsehariduse ja -koolituse süsteemi struktuur ja kontekst kooskõlla tööturu nõuetega, edendades seeläbi tööalise elanikkonna tööhõivet ja konkurentsivõimet.
- 37.** Valdkondliku eelarvetoetuse maksmine sõltus kutsehariduse ja -koolitusega seotud üldtingimuste²¹ ja eritingimuste täitmisest. Eritingimusteks oli ka piirkondlike kutsehariduse ja -koolituse keskuste valimine ja kaasajastamine ning kutsehariduse ja -koolituse riiklike institutsioonide loomine. Eelarvetoetuse maksimine toimus kolmes osas (iga osamakse suurus oli 5 miljonit eurot), millest esimene osa kindlasummaline ning teise ja kolmanda osa suurus sõltus tingimuste täitmise määrast.

²¹ Jätkata makromajanduse stabiliseerimise usaldusväärse poliitika rakendamist; jätkata riigi rahanduse parandamist; teha kättesaadavaks programmi rakendamisega seotud dokumendid.

- 38.** Komisjon tegi esimese 5 miljoni suuruse osamakse 2008. aasta juunis. Teise osamakse suuruse määramiseks palkas komisjon 2008. aasta lõpus reformide edenemise hindamiseks väliseksperdid. Ekspertide hinnangul ei olnud mõõdukast edenemisest hoolimata kõiki tingimusi täidetud. Selle hinnangu põhjal maksis komisjon 2009. aasta jaanuaris 5 miljoni euro suurusest maksimumsummast välja 3,25 miljonit eurot (vt *II lisa*). Vähendatud osamakse ajendas valitsust lisameetmeid võtma. Näiteks anti seadmeid piirkondlikele kutseharidus- ja -koolituskeskustele ning eraldati täiendavat personali haridus- ja teadusministeeriumi kutsehariduse ja -koolituse osakonnale.
- 39.** Üldiselt järeltas kontrollikoda, et esimene ENPI raames rahastatav valdkondlik eelarvetoetuse programm mõjutas positiivselt kutsehariduse ja -koolituse reformimise protsessi Armeenias ja tugevdas seda. Areng oli aga väga ebakindel, kuna toetuskavaga ei käsitletud teatavaid struktuurilisi takistusi:
- a) valdkondlik programm ei olnud veel piisavalt käsitletud kutsehariduse ja -koolituse nõudlusega seotud külge, nt kuidas hinnata tööandjate ja töötute vajadusi;

3. SELGITUS

RAHASTAMISE PUUDUMINE PIIRKONDLIKES KUTSEHARIDUSE JA -KOOITUSÖPPE KESKUSTES

Idževani kolledži uuendustööde raames ehitati uus katus, paigaldati gaasikeskküte ning asendati sissekäigu ja peatrepi juures olevad aknad uutega. Kuigi klassiruumidesse paigaldatud kaasaegne küttesüsteem asendas vanu puupliite, oli selle mõju vähene, kuna välja oli suudetud vahetada vaid ligikaudu 10% kõikidest akendest. Vanad aknad olid sobimatud ja pragusid täis.

Seevastu Vanadzori kolledžis olid kõik aknad välja vahetatud. Uue gaasikeskkütte puhul kasutati aga vanu radiaatoreid, mida ei olnud kasutatud ligikaudu 20 aastat. Seetõttu paistis uuendustööde maht ebapiisav – raha ei jätkunud isegi tualettruumide elementaarseks varustamiseks.

Idževani kolledži jaoks ostetud varustus sisaldas üldiseks kasutamiseks mõeldud esemeid (klassi- ja kontoriruumide mööbel, arvutid, sporditarbed), põhikursuste materjali ja erikursuste seadmeid (sõidukite parandus ja puidutöötlus). Kuigi uute seadmete ostmine on positiivne samm, märkis kolledži direktor, et seadmete paigaldamiseks tuleb kõik ruumid uuesti remontida. Rahalised vahendid selleks veel puudusid. Kolledžil oli üldiseid probleeme rahastamisega, kuna õpilaste arv oli eelneva kahe aastaga vähenenud 230 võrra (varem 780), sest Jerevani riiklik ülikool oli avanud osakonna Idževanis.

- b) valitsuse vastutusala seoses kutsehariduse ja -koolitusega on lünklik, mis põhjustab raskusi valdkonna koordineerimises. 82 riiklikust kolledžist kuuluvad ainult 51 haridus- ja teadusministeeriumi vastutusvaldkonda, ülejäänud on teiste ministeeriumide vastutusallas;
- c) ilma tavapärase rahastamise (eelkõige riigipoolse rahastamise) olulise suurendamiseta ei saavuta kutsehariduse ja -koolituse reform kuigi palju. Programmiga hõlmatud kahte kolledžisse (Idževan ja Vanadzor) tehtud kohapealsete külastuste käigus nähti, kuidas rahastamise puudumine takistab nimetatud keskuste jätkusuutlikeks kutseharidus- ja -koolituskeskusteks muutmise eesmärgi saavutamist. Uuendustööde maht tundus olevat ebaühtlane ja minimaalne (**3. selgitus**).

ASERBAIDŽAAN: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „ENERGEETIKA” MITTERAHULDAV EDENEMINE

- 40.** Aserbaidžaan on lühikese aja jooksul muutunud oluliseks nafta- ja gaasitootjaks ning samuti Kaspia piirkonnast ja Kesk-Aasiast Euroopa Liitu tarnitavate kaupade transiitriigiks. Energeetikasektori tähtsust mõlemale poolele on kajastatud ELi ja Aserbaidžaan Vabariigi vahelise energeetikaalase strateegilise partnerluse lepingus, mis sõlmiti 2006. aasta novembris.
- 41.** ENPI raames rahastatav valdkondliku eelarvetoetuse programm on suunatud kahele Aserbaidžaanis väljaarendamata valdkonnale: taastuvad energiaallikad ja energiatõhusus (vt punkti 15 alapunkt b). Toetuse kogusumma on 13 miljonit eurot ning see on kavas välja maksta kolmeaastase perioodi jooksul esimese kindla määraga osamakse (3 miljonit eurot) ja kahe järgneva osamaksega (kumbki maksimaalselt 5 miljonit eurot).
- 42.** Kuigi esimese kindla määraga osamakse väljamaksmine sõltub vaid kahe üldtingimuse täitmisest, nõutakse järgneva kahe osamakse maksimumsumma (5 miljonit eurot) maksmiseks ka viie eritingimuse täitmist. Nimetatud tingimusteks on valitsusepoolne tervikliku energeetikastrateegia ning kolme taastuvenergia ja energiatõhususe alase meetme heakskiitmine (tegevuskavad, uus õiguslik raamistik, riikliku agentuuri loomine) ning riigi rahanduse juhtimise tegevuskava vastuvõtmine (vt **III lisa**).

- 43.** Kontrollikoja paikvaatluse toimumise ajal 2009. aasta novembris ei olnud Aserbaidžaan veel makseid taotlenud. 2007. aasta detsembris tehtud komisjoni rahastamisotsusele järgnes kaks aastat paigalseisu (vt **4. selgitus**). Programmi eesmärkide saavutamiseks konkreetseid meetmeid praktiliselt ei võetudki. Valdkondlikku strateegiat ei muudetud ja valdkondlikku poliitilist dialoogi ei toimunud. Seni ei ole ELi valdkondlik eelarvetoetus kavandatava reformi kiirendamisele praktiliselt kaasa aidanud.
- 44.** Sellele vaatamata näitas Aserbaidžaan üles mõningast huvi taastuvate energiaallikate vastu. Näiteks ELi toetusest sõltumatult püstitati 2008. ja 2009. aastal Bakuust põhjas asuvale rannikualale esimesed kolm tuuleturbiini ning võeti meetmeid esimese tuulepargi ehitamiseks samale alale. Mitmete rahastajate tehtud uuringud aga osutasid sellele, et taastuvate energiaallikate valdkonnas tehtavate erasekkumiste puhul ei ole riiklikku raamistikku (nt tagatud juurdepääs elektrivõrgule) kehtestatud. Edasimineku tagamiseks peavad suured riiklikud tootjad nõustuma riiklikus poliitikas tehtavate muudatustega.

4. SELGITUS

ASERBAIDŽAAN: KOMISJONI POOLT ENERGEETIKAREFORMI TOETUSKAVA KOHTA TEHTUD RAHASTAMISOTSUSELE JÄRGNENUD KAHE AASTA JOOKSUL TOIMUNUD EDENEMINE ON VÄHENE

Energeetikareformi toetuskava rakendamise ettevalmistusperiood oli võrreldes teise kahe riigiga erakordselt pikk. Pärast 2007. aasta detsembris tehtud komisjoni rahastamisotsust möödus kaks aastat: aastane arutelu Aserbaidžaanis enne vastava rahastamislepingu allkirjastamist 2008. aasta detsembris, millele järgnes veel üks aasta, mille jooksul määratleti uue valdkondliku eelarvetoetuse vahendi rakendamisviisid. Viivituste põhjuseks olid aeganõudvad kinnitamismenetlused Aserbaidžaanis ning komisjonilt saadud ebapiisav teave uue abivahendi kohta.

Aserbaidžaanis kasutusele võetud siseriiklike rakendusviisidega pandi rõhk hangetele ja ELi toetustele (13 miljonit eurot), ehkki komisjon tagab rahaliste vahendite väljastamise alles pärast toetuskava tingimuste täitmist.

GRUUSIA: ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „RIIGI RAHANDUSE JUHTIMINE” PUHUL VÄHENE EDENEMINE JA ABI ANDMISE PRIORITEETSE VALDKONNA „MAJANDUSLIK TAASTUMINE JA USALDUSE SUURENDAMINE” PUHUL EDENEMIST EI TOIMUNUD

- 45.** Nagu punkti 15 alapunktis c selgitatud, anti Gruusia puhul toetust peamiselt valdkonnale „Riigi rahanduse juhtimine”. Täiendavaks prioriteediks valiti valdkond „Majanduslik taastumine ja usalduse suurendamine Abhaasias/Lääne-Gruusias”.

RIIGI RAHANDUSE JUHTIMINE

- 46.** 2007. aasta detsembris käivitatud ENPI raames rahastatav riigi rahanduse juhtimise reformiga seotud valdkondliku eelarvetoetuse programm (15 miljonit eurot) oli suunatud eesmärgi „avaliku teenistuse tõhustamisega vaesuse vähendamisele kaasa aitamine” saavutamisele. Eelarvetoetuse maksmine toimus kolmes osas (iga osamakse suurus oli 5 miljonit eurot), millest esimene oli kindlasummaline osamakse ning teine ja kolmas osamakse koosnesid kindlasummalisest ja muutuvast osast. Seitse eritingimust oli suunatud riigi rahanduse juhtimise reformikava ja riigi rahanduse juhtimissüsteemi kuues valdkonnas kavandatava edenemise üldisele planeerimisele ja järelevalvele. **IV lisas** on esitatud teise osamakse eritingimused.

- 47.** Riigi rahanduse juhtimisprogramm käivitus aeglaselt, kuna Gruusia poole panus reformis osalemiseks oli ebapiisav. Komisjoni delegatsioon kurtis Gruusia poolega konstruktiivse dialoogi läbiviimist takistavate raskuste üle. Sellele vaatamata väljastas EuropeAid 2008. aasta detsembris osa teisest osamaksest, makstes välja 4 miljonit eurot maksimaalsest 5 miljonist eurost. Väljamakseotsus põhines toimunud arengu kahel järjestikusel välishindamisel, millest ühes anti negatiivne hinnang (novembris 2008) ja teises positiivne hinnang, mis tuginen antud ajahetkel (detsember 2008) kättesaadavale uuele tõendusmaterjalile. Kontrollikoda täheldas, et kuna Gruusias valitses 2008. aasta augustist alates väga keeruline olukord, pidas komisjon riigi rahanduse juhtimise reformide vallas tehtud jõupingutusi piisavateks ega takistanud väljamaksete tegemist. Kontrollikoda märgib aga, et mitte kõiki osamakse saamise tingimusi ei täidetud.
- 48.** Kokkuvõttes võib öelda, et riigi rahanduse juhtimisprogramm edenes esimese aasta jooksul väga vähe. 2009. aasta alguses toimus siiski positiivne muutus Gruusia poole suhtumises. Näiteks pärast 2008. aastal siseauditi kontseptsiooni suhtes ülesnäidatud vaenulikkust võttis valitsus 2009. aastal vastu siseauditi strateegia. Poolehoiu suurenemist riigi rahanduse juhtimise reformi vastu võib seletada muutunud tingimustega. Pärast 2008. aasta augustis toimunud konflikti Venemaaga ja ülemaailmset majanduslangust sõltus Gruusia majandus välisabist, mistõttu valitsus hakkas ELi eelarvetoetuse maksetele rohkem tähelepanu pöörama.

MAJANDUSLIK TAASTUMINE JA USALDUSE SUURENDAMINE

- 49.** Pärast Gruusia iseseisvuse saavutamist 1991. aastal olid konfliktid Abhaasia ja Lõuna-Osseetia piirkondade separatistlike liikumistega lõppenud vaherahulepingutega ning valitses „pole sõda, pole rahu” olukord. Sellest ajast alates on EL toetanud sotsiaalse ja majandusliku taastumise programme mõlemas piirkonnas. Gruusia valitsuse kontrolli all olevatel aladel on EL rahastanud meetmeid riigisisest ümberasustatud isikute toetamiseks. 2008. aasta augustis Gruusia ja Venemaa vahel toimunud sõda andis nimetatud programmidele tagasilöögi, hävitades suuremas osas Gruusia ja temast iseseisvuda soovivate piirkondade vahelise rahutagamisprotsessi.
- 50.** Esimese ENPI programmiga (tehniline abi) ette nähtud 4 miljonit eurot oli mõeldud majandusliku taastumise ja usalduse suurendamisega seotud meetmetele. Iseseisvust sooviva Abhaasia piirkonna taastumisele suunatud programmi ellu ei viidud, kuna juba enne 2008. aasta augusti sõja puhkemist olid vahendid *de facto* blokeeritud, kuigi nii komisjon kui ka Gruusia ametiasutused olid rahastamislepingu allkirjastanud 2008. aasta jaanuaris. Nii Gruusia kui Abhaasia poole poliitilised kaalutlused on igasugust edenemist takistanud:
- a) Gruusia ametivõimud tunnevad üldist muret selle üle, et Abhaasiale antav välisabi võib kinnitada piirkonna eraldunud staatust. Näiteks kardeti, et Abhaasias võidakse toetada koole, kus gruusia keelt ei pruugita kasutada või õpetada, või et projekte võidakse rakendada otse kohalike valitsusväliste organisatsioonide kaudu, toetades seeläbi separatismi;
 - b) Abhaasia ametivõimude arvates lähtus ELi tegevus üksnes Gruusia huvidest, kuna vaid Gruusia valitsusel on õigus programmile nõusolek anda ja see allkirjastada.

- 51.** Kokkuvõttes ei olnud ENPI 2009. aasta lõpuks osutunud majanduse taastamise ja usalduse suurendamise asjakohaseks vahendiks Abhaasia konfliktipiirkonnas.
- 52.** Vastupidiselt Abhaasiale, kus uksed olid veel arutelule avatud, ei ole pärast konflikti Lõuna-Osseetia ja Gruusia vahel koostööd toimunud ning kõik ELi pooleliolevad ülesehitusprojektid on peatatud. Ülesehitusprojektide jätkamiseks puudub igasugune alus (nt poliitiline tahe või ühine huvi). Sellest tulenevalt jaotas komisjon ümber esialgselt Gruusia ja Lõuna-Osseetia konfliktipiirkonnale 2008. aasta tegevusprogrammis ette nähtud 6 miljonit eurot Gruusia valitsuse kontrolli all olevatel aladel vastsete „riigisisest ümberasustatud isikute“ vajadustele, keskendudes eelkõige eluasemetoetusele. Tuleb märkida, et seda laadi meetmete rakendamise puhul on oht, et nendega ei saavutata kulutustele vastavat tulu (vt *V lisa*).

²² TAIEEX (Tehnilise abi infobüroo) vahend, mis oli eelnevalt mõeldud kasutamiseks ELi kandidaatriikides, tehti ka Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud riikidele kättesaadavaks.

²³ Aserbaidžaanis alustati kolme TACISE raames rahastatava mestimislepingu elluviimist siiski 2008. aastal.

KÕIK RIIGID: ENPI RAAMES TEHTAV MESTIMINE OLI IKKA VEEL KÄIVITAMISETAPIS

- 53.** 2007. aasta tegevusprogrammides pakutakse mestimisvahendi kasutamist, mille raames eraldatakse kolmele riigile kokku 14 miljonit eurot²². Komisjoni plaanide kohaselt oleksid esimesed kaks mestimisprojekti pidanud algama 2008. aastal. Esimene ENPI alla kuuluv mestimisleping sõlmiti aga alles 2009. aasta juunis Gruusias. Armeenias ja Aserbaidžaanis olid 2009. aasta teisel poolel mitmed lepingud väljatöötamisel, kuid veel allkirjastamata. Seega ENPI raames kasutatava mestimisvahendi käivitamine viibis²³.
- 54.** Peamiseks probleemiks on riikide tahtmatus eraldada mestimise juhtimisstruktuuri ülesehitamiseks vajalikke vahendeid. Stiimulit mestimise kaudu toimuvaks ühtlustamiseks vähendab tõenäoliselt ELiga liitumise perspektiivide puudumine.

- 55.** Igalt riigilt nõuti mestimisvahendi juhtimiseks programmi juhtimisega tegeleva büroo loomist. Komisjon toetas nimetatud büroode loomist järgnevate TACIS-projektide kaudu. Nende projektide lõppedes ei suutnud nimetatud bürood siiski mestimisvahendit veel iseseisvalt juhtida ega suunata. Suutlikkuse suurendamise asemel võtsid TACIS-projektide eksperdid pigem programmi juhtimisega tegeleva büroo kohustused üle.
- 56.** Komisjon sõlmis täiendavad tehnilise abi lepingud, millega kaasati erakonsultandid mestimisprojektide tehniliste tingimuste koostamiseks. Seega oli erasektor mestimise varajases etapis olulisel määral kaasatud valdkonnas, kus peaks toetuma avaliku sektori teadmistele.

KAS KOMISJON ON PIISAVALT KASUTANUD EUROOPA NAABRUS- JA PARTNERLUSINSTRUMENTI PAKUTAVAD ABI ANDMISE VAHENDEID?

- 57.** Abi andmise mõjususe sõltub suurel osal abi andmise erinevatest viisidest kasutamisest. Kontrollikoda uuris, kas komisjon kasutas valdkondliku eelarvetoetuse uut vahendit asjakohaselt ning erinevaid olemasolevaid vahendeid sobivalt.

²⁴ Põhiliselt teadmiste ja oskusteabe edasiandmine, sh koolitus, kuid ka vahendid ja abi investeeringute võimendamiseks ja toetamiseks.

KOMISJON KASUTAS ERINEVAID VIISE FINANTSABI ANDMISEKS

- 58.** Komisjon eelistas uutest vahenditest kõige enam valdkondliku eelarvetoetust. Kooskõlas paljude rahastajate mõtteviisiga terves maailmas on komisjon arvamusel, et valitsuse eelarve toetusega pakutakse suuremat arengupotentsiaali kui projektipõhise toetusega. Komisjon suutis TACISE raames põhiliselt kasutatud tehnilise abi projektidelt üle minna valdkondlikule eelarvetoetusele ja mestimisele²⁴.
- 59.** Valdkondliku eelarvetoetuse kasutamine on kooskõlas ka 2005. aasta detsembris tehtud ühisavaldusega „Euroopa konsensus arengu küsimuses“, mille kohaselt 50% riiklikust abist antakse riiklike süsteemide kaudu. Kuigi ELi arengukoostöö esmane eesmärk on vaesuse vähendamine, on Lõuna-Kaukaasia riikidega tehtava koostöö esmaseks eesmärgiks nende riikide lähendamine ELiga. Näiteks Gruusia riiklikus strateegiadokumendis rõhutas komisjon, et ELi ja Gruusia vahelise majandus-alase ja sotsiaalse integratsiooni tõhustamine peaks olema abi andmise peamine eesmärk. Sel viisil peaks vastavalt riiklikule strateegiadokumendile ELi roll selgesti eristuma teiste arengule keskendunud rahastajate omast.

ÜLEMINEK VALDKONDLIKULE EELARVETOETUSELE EI OLNUD KÜLLALDASELT ETTE VALMISTATUD NING MÕJUTAS ABI TULEMUSLIKKUST

- 60.** Mitmed asjaolud näitavad, et komisjon ei valmistanud valdkondlikule eelarvetoetusele üleminekut küllaldaselt ette ja raskendas sellega abi rakendamist (vt punktides 39, 43 ja 47 kirjeldatud probleemid):
- a) valdkondliku eelarvetoetuse mõjusa kasutamise eeltingimuste kohta esitatud järeldused ei olnud piisavalt dokumenteeritud (vt punktid 61 ja 62);
 - b) ekslikult eeldati, et partnerriikidel on tänu varasematele sarnastele meetmetele juba hea ettekujutus uuest valdkondlikust eelarvetoetusest (vt punkt 63);
 - c) komisjonil puudusid kohapeal teadmised valdkondliku eelarvetoetuse mehhanismidest. Delegatsioonid pidid abi rakendamise tehnilistes küsimustes (nt tingimuste maatriksite väljatöötamisel või seatud tingimuste täitmise hindamisel) olulisel määral välisekspertide abi kasutama.
- 61.** Komisjoni enda suuniste kohaselt oleks komisjon enne valdkondliku eelarvetoetuse programmi alustamist pidanud hindama olukorda seitsmes „olulises valdkonnas“ (vt **5. selgitus**). Komisjon tegi vastavad hinnangud, kuid ei koostanud nende põhjal selgesti dokumenteeritud järeldusi. Samuti kalduti hinnangutes liigset tähtsust omistama abisaajariikide poolt antud tulevikulubadustele. See puudus oli eriti ilmne valdkonna järelvalve- ja koordineerimissüsteemide mõjususe hindamisel. Näiteks Gruusias tunnistas komisjon olemasoleva kontrollisüsteemi puudulikku toimimist, ent nentis vaid, et „keskpika perioodi kuluraamistiku täielikul rakendamisel nähakse ette usaldusväärsete ja asjakohaste tulemusnäitajate kehtestamine“.

- 62.** Lisaks ei leidnud kontrollikoda tõendeid sellest, et komisjon oleks enne valdkondliku eelarvetoetuse kasuks otsustamist hinnanud selliste alternatiivsete abi andmise vahendite kasutamise võimalikkust, nagu ühisfondid ja komisjoni projektimenetlused²⁵.
- 63.** Oma planeerimisdokumentides väljendas komisjon kindlust, et partnerriigid mõistavad hästi valdkondliku eelarvetoetuse mehhanismi, sest neil on sarnaste meetmetega juba varasemaid kogemusi. Tegelikult olid partnerriigid oma varasematest kogemustest aga vähe õppinud. Kuigi toiduainetega kindlustamise programmide raames oli riikides juba aastaid kasutatud eelarvetoetuse andmist, olid programmid liiga spetsiifilised selleks, et ENPI raames kavandatava valdkondliku eelarvetoetuse rakendamisel neist juhinduda. Näiteks ei keskendunud toiduainetega kindlustamise programmid ühe valdkonna reformimisele, ei hõlmanud samu ministeeriume ning nende raames antav abi oli pigem kindla- kui muutuvsummaline.

²⁵ EuropeAidi suunised valdkondlikele programmidele antava toetuse kohta (juuli 2007).

5. SELGITUS

SEITSE VALDKONDLIKU EELARVETOETUSE PROGRAMMIDE KÕIGE OLULISEMAT VALDKONDA

1) Makromajandusliku raamistiku stabiilsus 2) Riigi rahanduse juhtimise süsteemide parandamiseks mõeldud programmi usaldusväärsus ja asjakohasus 3) Valdkonna poliitika ja üldise strateegilise raamistiku ühtsus ning järjepidevus 4) Iga-aastaste valdkondlike eelarvete (k.a keskpika perioodi strateegiline eelarveperspektiiv) usaldusväärsus, põhjalikkus ja läbipaistvus 5) Valitsuse poolt juhitava valdkonna ja abiandjate vahelise koordineerimissüsteemi olemasolu ning mõjususe 6) Tulemuslikkuse järelevalve süsteemi olemasolu ning mõjususe 7) Haldussuutlikkuse parandamiseks mõeldud programmi olemasolu ning mõjususe.

Allikas: EuropeAidi suunised valdkondlikele programmidele antava toetuse kohta (juuli 2007).

ABI ANDMISE VAHENDITE KASUTUS EI OLE OLNUD PIISAVALT SELEKTIIVNE

- 64.** 2007. aasta tegevusprogrammid sisaldavad tegelikult ainult kahte abi andmise vahendit: valdkondlikku eelarvetoetust ja mestimist (vastavalt 72%²⁶ ja 22% kõigile kolmele riigile eraldatud kogusummast). Tavapärase tehnilise abi vormis anti abi vaid Gruusia konfliktipiirkonna ülesehitusprojektides (6%). Aasta tegevusprogrammides valdkondlikule eelarvetoetusele ja mestimisele rõhu asetamisel on omad piirangud:
- kodanikuühiskonnale ja erasektorile saab otsest rahalist abi anda vaid demokraatia ja inimõiguste ülemaailmse edendamise rahastamisvahendi²⁷ taoliste programmide raames, ENPI iga-aastased tegevusprogrammid selleks vaevalt sobivad; samal ajal vähendab valdkondliku eelarvetoetuse laialdane kasutamine ELi abi nähtavust;
 - valdkondliku eelarvetoetuse ning mestimise raamistikus on väga raske pakkuda spetsiifiliste probleemide lahendamiseks mõeldud kiireid, paindlikke ja konkreetsete vajaduste jaoks kohandatud lahendusi (vt punkt 65).
- 65.** Armeenias ei kasutatud ENPI vahendeid Euroopa naabruspoliitika otseste eesmärkide rahastamiseks. Reformiprotsessi edendamiseks vastavalt Euroopa naabruspoliitika tegevuskavale lõi komisjon stabiilsusvahendi raames rahastatava „ELi nõuanderühma“. Nõuanderühma ülesandeks oli pakkuda personaalsete nõustajate näol tuge olulistele ametiasutustele. Seda abi andmise vahendit kasutatakse lisaks valdkondlikule eelarvetoetusele ja mestimisele.
- 66.** Kontrollikoda leidis, et kõnealused kolm riiki eelistasid valdkondlikku eelarvetoetust, ilma et erinevaid vahendeid oleks põhjalikult hinnatud. Aserbaidžaani puhul oli kahtlusi, kas nafta ja gaasi väljaveost üha rohkem tulu teenivas riigis²⁸ peaks kasutama valdkondlikku eelarvetoetust. Seetõttu tõstatati eelarvetoetuse asjakohasuse küsimus ENPI juhtkomitee 2007. aasta septembri koosolekul. Sellest hoolimata otsustas komisjon Aserbaidžaani puhul valdkondliku eelarvetoetuse kui peamise abi andmise vahendi kasuks. Auditi läbiviimise ajal kinnitasid valitsuse esindajad audiitoritele, et riik eelistab eelarvetoetusele tehnilist abi.

²⁶ Sh tehnilise abi kujul valdkondliku eelarvetoetuse käivitamiseks kulutatud 3 miljonit eurot.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1889/2006 rahastamisvahendi loomise kohta demokraatia ja inimõiguste edendamiseks kogu maailmas, (ELT L 386, 29.12.2006, lk 1).

²⁸ 2006. aastal sai riik esimest korda nafta ja gaasi ekspordist olulist tulu.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 67.** Komisjon lükkas Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kolmes Lõuna-Kaukaasia riigis käima, kuid tulemused on olnud ebaühtlased.

ESIMESTE AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE PLANEERIMISPROTSESSI PUUDUSED

- 68.** Kooskõlas ENPI määrusega rakendas komisjon ELi abi prioriteetide määramiseks mitmeaastast kavandamissüsteemi. ENP tegevuskava, riikliku strateegiadokumendi ja riikliku näidisprogrammi omavahelised nõrgad seosed põhjustavad aga planeerimise ebapiisavat selgust. Selgust vähendas veelgi asjaolu, et samad prioriteetid on eri dokumentides erinevalt sõnastatud ja struktureeritud. Programmitöö kasulikkust vähendab ebapiisav prioriteetide seadmine.
- 69.** Kolmes üksteisele järgnevas dokumendis ei suudetud prioriteetide arvu küllaldaselt vähendada. Esimestes aasta tegevusprogrammides abi andmiseks valitud valdkonnad ei põhinenud piisavalt strateegiadokumentidel. Selle asemel muutus valdkonna vastavus valdkondliku eelarvetoetuse saamise tingimustele 2007. aasta tegevusprogrammide raames toetuse saamisel oluliseks teguriks. Lisaks hõlmavad kõik kolm dokumenti erinevat ajavahemikku (vastavalt viis, seitse ja neli aastat).
- 70.** Programmitöö- ja kavandamisprotsess kestis üle kahe aasta, enne kui esimesed tegevusprogrammid heaks kiideti. Peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et kvaliteedikontrolli ja heakskiitmise menetlus toimus kahes järjestikuses etapis kahes eri peadirektoraadis: välissuhete peadirektoraadis ning EuropeAidis. Protsessi selline kestus ei sobi Lõuna-Kaukaasia kiiresti muutuvasse ja konfliktidest mõjutatud keskkonda ja seab ohtu abi andmise asjakohasuse.

- 71.** Abi andmise programmitöö ja kavandamise suunamiseks ei kasutatud piisavalt abisaajariikidega peetavat struktureeritud dialoogi, sest protsessi liikumapanevaks jõuks olid suuresti komisjoni sisemenetlused. Dialoogi takistas ka komisjoni eba-piisav esindatus Armeenias ja Aserbaidžaanis ning sobiva ko-hapealse partneri puudumine, kes oleks suutnud riikide huvid ühendada.

1. SOOVITUS

Euroopa Liidu välis teenistuse loomisega peaks kasutama võimalust programmitöö ja kavandamisprotsesside lihtsustamiseks. Selles kontekstis peaks kaaluma järgmist:

- a) organisatsioonistruktuuri loomist, mis tugevdab strateegiliste dokumentide (programmitöö) ja aasta tegevusprogrammide (kavandamine) vahelist sidet ning väldib järjestikuseid heakskiidutsükleid;
- b) strateegiliste dokumentide ratsionaliseerimist (otsima võimalusi erinevate dokumentide koondamiseks ning hõlmatud ajavahemike ühtlustamiseks);
- c) suuremat prioritseerimist programmitöö käigus, mille kaugem eesmärk oleks pakkuda naaberriikidele võimalust lähemateks suheteks ELiga.

ESIMESTE AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE RAKENDAMISE EBAÜHTLASED TULEMUSED

- 72.** Saavutused olid üldiselt ebaühtlased. Kuigi Armeenia kutsehariduse ja -koolituse programm tugevdas reformiprotsessi, oli Aserbaidžaaani energiareformi edendamise programmiga saavutatud edu ebarahuldav. Gruusia riigi rahanduse juhtimise programm edenes Gruusia poole vähese tegevuse tõttu esimesel aastal väga vähe, kuid teisel aastal hakkasid toimuma positiivsed muutused. Abhaasia konfliktipiirkonnas ei ole Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi asjakohasus majanduse taastamise ja usalduse suurendamise vahendina veel tõestatud.
- 73.** ENPI raames rahastatav mestimisvahend oli kõigis kolmes riigis ikka veel käivitamisetapis, suuresti tulenevalt riikide tahtmatusest eraldada vahendeid mestimise haldamiseks vajaliku struktuuri loomiseks.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks:

- a) Armeenias: jätkusuutlike edusammude saavutamiseks kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas pöörama tähelepanu seni reformiprotsessis kõrvale jäänud teemadele: nõudlusele kutsehariduse ja -koolituse järgi (tööandjate ja töötute vajadused), valitsusepoolsele valdkonna koordineerimisele ja küllaldase riikliku rahastamise puudumisele;
- b) Aserbaidžaanis: uurima, kas riik on pärast märkimisväärset viivitust jätkuvalt valmis täitma energeetikareformi arenguks seatud tingimusi;
- c) Gruusias: rangemalt hindama riigi rahanduse juhtimise valdkondliku eelarvetoetuse programmile seatud tingimuste täitmist; kaaluma majanduse taastamiseks ja usalduse suurendamiseks konfliktipiirkondades ENPI asemel muude abivahendite kasutamist;
- d) kindlustama mestimisvahendi puhul kõigis kolmes riigis, et abisaajariikide valitsused kohustuksid välja arendama abivahendi haldamiseks vajaliku võimekuse.

UUED ABI ANDMISE VAHENDID ON KASUTUSELE VÕETUD, KUID VALDKONDLIKU EELARVETOETUSE KASUTAMINE EI OLE PIISAVALT SELEKTIIVNE

- 74.** Valdkondliku eelarvetoetuse ja mestimise kasutamisega on komisjonil õnnestunud luua alternatiiv varasemalt domineerinud tehnilise abi projektidele. Valdkondlikku eelarvetoetust hakati aga kasutama küllaldase ettevalmistuseta, mis avaldas mõju tulemuslikkusele. Komisjon ei teinud eeltingimuste mõjusa kasutamise hindamise põhjal selgesti dokumenteeritud järeldusi ning kaldus omistama liigset tähtsust abisaajariikide poolt antud tulevikulubadustele. Samuti oldi liiga optimistlikud, eeldades, et tänu varasematele kogemustele on riikidel uue abivahendi tööst hea ettekujutus. Kõigele lisaks ei olnud komisjonil kohapeal küllaldaselt asjakohaste teadmistega töötajaid.
- 75.** 2007. aasta tegevusprogrammid sisaldavad tegelikult ainult kahte abi andmise vahendit: valdkondlikku eelarvetoetust ja mestimist. Rõhu asetamine neile kahele abivahendile tõi endaga kaasa selle, et ENPI raames vähenesid võimalused anda otsest rahalist abi kodanikuühiskonnale ja erasektorile ning aasta tegevusprogrammide raames ei olnud võimalik pakkuda spetsiifilistele probleemidele sujuvaid ja kiireid lahendusi. Lisaks vähendas valdkondliku eelarvetoetuse laialdane kasutamine ELi abi nähtavust. Aserbaidžaaani puhul ei käsitletud valdkondlik eelarvetoetus riigi vajadust tehnilise abi järele. Valdkondlik eelarvetoetus ei ole alati kõigi riikide jaoks autoomaatselt parim abi andmise vahend.

3. SOOVITUS

Komisjon peaks:

- a) kasutama valdkondlikku eelarvetoetust valikulisemalt, kaaludes kõiki ENPI võimalusi, ning välja töötama erinevate abi andmise vahendite tasakaalustatuma kombinatsiooni;
- b) täiustama eelarvetoetusega seotud tegevuse kohta otsuste tegemist ja nende dokumenteerimist;
- c) eraldama toetuse rakendamiseks küllaldaselt kvalifitseeritud töötajaid, sest valdkondlik eelarvetoetus eeldab projektide finantseerimisest erinevaid analüütilisi oskusi;
- d) otsima võimalusi valdkondliku eelarvetoetuse nähtavuse suurendamiseks ning tagama vahendi üle tehtava kontrolli;
- e) kaasa aitama abisaajariikide haldussuutlikkuse tugevdamisele, kasutades selleks lisaks mestimisele täiendavaid meetmeid (nt üldise horisontaalse toe osutamine avaliku halduse sektorile).

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan KINŠT, võttis käesoleva aruande vastu 16. novembri 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

ENPI ABI ANDMISE VAHENDID¹

MEETMETE TÜÜBID

1. Ühenduse abi kasutatakse selleks, et rahastada programme, projekte ja mis tahes liiki meetmeid, mis aitavad kaasa käesoleva määruse eesmärkidele.
2. Ühenduse abi võib kasutada ka järgmiseks:
 - a) tehnilise abi ja sihipäraste halduskoostöö meetmete rahastamiseks, sealhulgas need koostöö meetmed, millesse on kaasatud avaliku sektori eksperdid, kes on lähetatud liikmesriikidest ning liikmesriikide piirkondlikud ja kohalikud asutused, mis on programmi kaasatud;
 - b) investeringute ja investeringutega seotud tegevuse rahastamiseks;
 - c) toetusteks EIP-le või muudele finantsvahendajatele kooskõlas artikliga 23 laenude rahastamise, aktsiakapitalisse investeerimise, tagatisfondide või investeerimisfondide jaoks;
 - d) võlakustutusprogrammideks erakorralistel juhtudel vastavalt rahvusvaheliselt kokku lepitud võlakergendusprogrammidele;
 - e) valdkondliku või üldise eelarve toetamiseks, kui partnerriigi riiklike kulutuste haldamine on piisavalt läbipaistev, usaldusväärne ja efektiivne ning kui ta on kehtestanud nõuetekohaselt vormistatud valdkonna- või makromajanduspoliitika, mille on heaks kiitnud tema põhilised rahastajad, sealhulgas rahvusvahelised finantseerimisasutused, kui see on asjakohane;
 - f) subsiidiumide andmiseks laenuintressi tasumiseks, eelkõige keskkonnalaenude puhul;
 - g) mittekaubanduslike riskide vastaseks kindlustamiseks;
 - h) ühenduse, liikmesriikide, rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonide, muude doonorriikide või partnerriikide asutatud fondi panustamiseks;
 - i) rahvusvaheliste finantseerimisasutuste või piirkondlike arengupankade kapitali panustamiseks;
 - j) kulude rahastamiseks, mis on vajalikud projektide ja programmide tõhusaks haldamiseks ja järelevalveks ühenduse abi saavate riikide poolt;
 - k) mikroprojektide rahastamiseks;
 - l) toiduga varustatuse tagamise meetmeteks.

¹ Määruse (EÜ) nr 1638/2006 artikkel 15.

ARMEENIA: KUTSEHARIDUSE JA -KOOBITUSE VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)

Tingimused	Osakaal	Olemasolev summa (miljonit eurot)	Tegelikult makstud summa (miljonit eurot)
1. Remonditööd ja uuendatud seadmete tarned toimuvad kõigis valitud kutsehariduse ja -koolituskeskustes: <ul style="list-style-type: none"> • remonditööde lepingud on allkirjastatud täies mahus • ollakse valmis alustama seadmete hankeid 	40%	2	1,5
2. Rahastajate poolt haridusvaldkonnas tehtud sekkumised on väljaselgitamisel	10%	0,5	0,5
3. Tugevdatud on ministeeriumi sisekontrolli võimekust ning loodud 2007. aasta valdkondliku poliitika toetusprogrammi kontrollimehhanism	10%	0,5	0,25
4. Kutsehariduse ja -koolituse arenguks mõeldud riikliku kutsehariduse ja -koolituse keskuse loomise otsus on ette valmistatud ja vastu võetud	10%	0,5	0,5
5. Kutsehariduse ja -koolituse osakonna uuendatud organisatsioonistruktuur (kooskõlas töögrupi sisulise läbivaatamisega) on haridus- ja teadusministeeriumi poolt heaks kiidetud ja valitsuse poolt vastu võetud	10%	0,5	0,25
6. Kutsehariduse ja -koolituse osakonna töökirjedused ja pädevusprofiilid on välja töötatud ja avaliku teenistuse nõukogu poolt heaks kiidetud	10%	0,5	0,25
7. Töörühmast saab riiklik kutsehariduse ja -koolituse nõukogu – kolmepoolne asutus, mille ülesandeks on riikliku kutsehariduse ja -koolituse arendamise juhendamine: <ul style="list-style-type: none"> • riikliku kutsehariduse ja -koolituse nõukogu ülesanded ja vastutusvaldkond on selgelt määratletud • nõukogu loomiseks vajalikud õigusaktid on vastu võetud 	10%	0,5	0
	100%	5	3,25

ASERBAIDŽAAN: ENERGEETIKAREFORMI VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)

Eritingimused	Osakaal (muutuva suurusega osamakse)	Olemaolev summa (miljonit eurot)	Tegelikult makstud summa (miljonit eurot)
1. Poliitikaraamistik			
Valitsus on heaks kiitnud põhjaliku ning täielikult integreeritud valdkondliku strateegia	25%	1,25	0
2. Taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe alased tegevuskavad			
Ajaliselt piiritletud tegevuskavad taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe strateegiate rakendamiseks energeetikareformi toetusprogrammi (kuni 2010) kestel on teiste institutsioonidega kokku lepitud ning tööstuse ja energeetika ministeeriumi käskkirjaga kinnitatud	15%	0,75	0
3. Taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe alane õigusraamistik			
Taastuvaid energiaallikaid ja energiatõhusust käsitlevad eelnõud on esitatud parlamendile	20%	1,00	0
4. Riiklik taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe amet			
Tööstuse ja energeetika ministrile alluv riiklik taastuvate energiaallikate ja energiatõhususe amet on loodud, ameti õigused ja kohustused määratletud ning tegevus tagatud	20%	1,00	0
5. Riigi rahanduse juhtimine			
Riigi rahanduse juhtimise tegevuskava on heaks kiidetud	20%	1,00	0

GRUUSIA RIIGI RAHANDUSE JUHTIMISE REFORMI VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)

	Eritingimused	Näitajad	Osakaal (muutuva suurusega osamakse)	Olemasolev summa (miljonit eurot)	Tegelikult makstud (miljonit eurot)
Kindlasummaline osamakse	1. Riigi rahanduse juhtimise reformi kavandamine ja kontroll				
	Rahandusministeerium uuendab riiklike kulutuste ja finantsaruandluse hinnangu põhjal riigi rahanduse juhtimise strateegilist visiooni ja arendab edasi tegevuskava, mis sisaldab riigi rahanduse juhtimise ulatuslikuma reformi ajakohastamiseks vajalikke tähtaegu ja vahe-eesmärke.	Riigi rahanduse juhtimise tegevuskava koos asjaomaste ametite poolt heakskiidetud tähtjaliste ja tulemuspõhiste näitajatega	E/K		
	2. Keskpika perioodi kuluraamistiku põhine eelarveprotsess			3	3
	Eelarve planeerimist ja keskpika perioodi kuluraamistiku põhise eelarveprotsessi tugevdatakse veelgi, parandades keskpika perioodi valdkondlikku planeerimist ning valdkondlikku eelarvestamist, integreerides need iga-aastasessse eelarveprotsessi. Keskpika perioodi 2009-2012 kuluraamistiku põhise eelarveprotsessi sisendeid parandatakse kolmes asjaomas ministeeriumis ning nendesse kaasatakse omavalitsuste strateegiad.	Perioodi 2009-2012 baasandmete ja suuniste dokumendile lisatakse ülevaade omavalitsuste strateegiatest ja prioriteetidest; justiits-, energeetika- ning töö- ja sotsiaalministeeriumil on eelarvestamisstrateegiad, millest nähtub selge seos poliitika, kulutuste planeerimise ja iga-aastase eelarve koostamise vahel; ühel valitud piirkonnal on eelarvestamisstrateegia, millest nähtub selge seos keskpika kulutuste planeerimise ja iga-aastase eelarve koostamise vahel	E/K		
Muutuva suurusega osamakse	3. Riigikassa raamatupidamissüsteemid				
	Valitsuse rahanduse statistika juhiste (2001) esimene faas on lõpule viidud.	Valitsuse rahanduse statistika juhiste (2001) eelarve klassifikatsiooni sisaldav riigikassa pearaamat on kasutusele võetud	20%	0,4	0,4
	4. Välisaudit				
Riigikontroll on ette valmistanud oma auditi juhtimise poliitika ja menetluste juhised. Vastu on võetud riigikontrolli seaduseprojekt.	Riigikontrolli uus juhtimispoliitika ja arengustrateegia on läbi vaadatud ja heaks kiidetud;	10%	0,2	0,2	
	Auditeerimisjuhendid on valmis ja neid kasutatakse personali koolitamisel	10%	0,2	0	

GRUUSIA RIIGI RAHANDUSE JUHTIMISE REFORMI VALDKONDLIKULE TOETUSPROGRAMMILE ESITATUD ERITINGIMUSED, TEINE MUUTUVA SUURUSEGA OSAMAKSE (5 MILJONIT EUROT)

Eritingimused	Näitajad	Osakaal (muutuva suurusega osamakse)	Olemasolev summa (miljonit eurot)	Tegelikult makstud (miljonit eurot)
5. Sisekontrollisüsteemid ja siseaudit				
Valitsus on heaks kiitnud poliitikadokumendi ja tegevuskava harmoneeritud avaliku sektori sisemise finantskontrollisüsteemi (juhtkonna vastutus ja siseaudit) järkjärguliseks juurutamiseks.	Valitsus on poliitikadokumendi ja tegevuskava oma istungil heaks kiitnud	20%	0,4	0
6. Riigihanked				
Töögrupi soovitudel põhinev tegevuskava riigihangete õigusliku ja regulatiivse raamistiku restruktureerimiseks on valitsusele esitatud ja vastu võetud.	Töögrupi soovitud;	10%	0,2	0
	tegevuskava on valitsuse poolt vastu võetud	10%	0,2	0
7. Tulude haldamine				
Tulude strateegia projekt valmis. Menetluste suuniste projekt valmis. Tollikontrolli ja maksumaksjate riskianalüüsi süsteemi kõiki aspekte puudutavad menetlused on edasi arendatud ja rahandusministeeriumi poolt heaks kiidetud.	Juurutatud on kõigi riigi tuludega seotud menetluste arendamiseks ja käigushoidmiseks mõeldud metoodika, süsteem ja standard	20%	0,4	0,4
		100%	5,00	4

GRUUSIA: OHT, ET ELI KRIISIJÄRGSE TÄIENDAVA ABIGA EI SAAVUTATA KULUTUSTELE VASTAVAT TULU

EL reageeris 2008. aasta augustikriisile Gruusiale antava poliitilise ja finantsabi suurendamisega, eraldades 2008. aasta oktoobri rahastajate konverentsil kuni 500 miljoni euro suuruse abisumma. Abi antakse mitmete finantsinstrumentide (sh ENPI) kaudu. Kuigi aastate 2007–2010 ENPI riiklikku näidisprogrammi ei muudetud, otsustas komisjon suurendada Gruusiale antavaid ENPI vahendeid 61,5 miljoni euro võrra, mis moodustab tähtsa osa humanitaarabipaketi raames võetavatest erimeetmetest.

ENPI lisaeraldisega toetatakse peamiselt 2008. aasta sõjategevuse käigus kodudest põgenenud inimeste ümberasustamist. „Riigisisest ümberasustatud isikute“ eluasemevajaduste rahuldamiseks kasutatakse abi andmise viisina suunatud eelarvetoetust, mida rakendab Gruusia Linnaarengu Fond¹. 2009. aasta 1. juuliks oli komisjon majade ning nende juurde kuuluvate vee- ja elektrivõrkude ehituseks teinud riigieelarvesse kaks makset (9,8 ja 12,1 miljonit eurot).

Välisaudiitorid andsid kinnituse, et maksete aluseks olevad kulud vastavad õigusaktidele ning eeskirjadele. Kuigi abi rakendamine oli seotud suurte riskidega (linnaarengu fond ei viinud tööde teostajate leidmiseks läbi hankeid, riigi rahanduse juhtimise sise- ja väliskontrollid olid nõrgad, negatiivsed kogemused Lõuna-Osseetias teostatud sarnase programmi elamispinna ehituskvaliteediga), pole veel tehtud auditit selle kohta, kas saadud tulu vastas tehtud kulutustele.

¹ Gruusia Linnaarengu Fond on 1997. aastal Gruusia presidendi otsusega riikliku linnaarendusprogrammi raames asutatud avalik-õiguslik juriidiline isik.

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

IV.

Riiklik näidisprogramm on suunav mitmeaastane programmitöö dokument, milles on täpsustatud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (ENPI) raames teatavale partnerriigile antava kahepoolse abi prioriteedid. Iga-aastane programmide kavandamise tsükkel alates nende kindlaksmääramisest kuni komisjoni otsuseni kestab ligikaudu ühe aasta, millega tagatakse abi asjakohasus.

ENPI ei ole ainus Lõuna-Kaukaasia küsimustega tegelemiseks kasutatav vahend. Stabiliseerimisvahend on kavandatud just kriisist tulenevate koheste vajaduste rahuldamiseks. Seda vahendit ongi kasutatud partnerriikide konkreetsetele abitaotlustele vastamiseks (nt valimisjärgne kriis Armeenias).

V.

Hoolimata esialgsetest viivitustest, seda eriti Aserbaidžani puhul (vt komisjoni vastus tähelepanekule 43), ja mõnest välis-teguritega kohanemisest tingitud küsimusest (nt Gruusias) on eelarvetoetus ning Lõuna-Kaukaasia riikides algatatud mestimine andnud üldiselt positiivseid tulemusi. Mestimine toimib praegu kõigis kolmes riigis.

Gruusiaga seoses tuleb märkida, et Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi ei nähta peamise konfliktiga seotud abi andmise vahendina, vaid selliste abivahendite, sealhulgas stabiliseerimisvahendi jõulise täiendusena. Stabiliseerimisvahendi raames saab kriisidele reageerimiseks kiiresti projekte algatada, ent see ei võimalda kavandada ega viia ellu keskmise tähtajaga programme või projekte, mille jaoks saab aga kasutada ENPI-d.

VI.

Uue vahendi kasutuselevõtule järgneb paratamatult teatav kohanemisaeg. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt ei ole siinkohal erand. Sellest hoolimata näitab kõikide piirkonna tegevusprogrammide edukas käivitamine, et ettevalmistustes on suudetud suuremaid vigu vältida.

VII.

Komisjon jätkab tööd programmitöö veelgi sujuvamaks muutmise nimel, et võtta arvesse saadud kogemusi ja muuta abi tõhusamaks.

2007. aastal oli valdkondlik eelarvetoetus eelistatud abiandmise viis tänu selle suutlikkusele võimendada tõhusat poliitilist dialoogi partnerriikidega ning nende sellega kaasnevat isevastutust. Valdkondliku eelarvetoetuse kasutamist hinnatakse piisaval määral ning tagatakse selle otsene seotus ja sünergia täiendavate abivormide ja meetmetega (nt projektipõhine läheneamine ja mestimine).

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

18.

Strateegilisi programmitöö dokumente on kaks: riiklik strateegiadokument, milles käsitletakse tervet Euroopa Liidu abi järgneva seitsme aasta jooksul, ja Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi raames antava kahepoolse abi riiklik näidisprogramm, mis hõlmab nelja pluss kolme aasta pikkust ajavahemikku (4+3), et võtta arvesse riikliku strateegiadokumendi vahetulemusi. Komisjoni arvamuse kohaselt on nende kahe dokumendi vahel otsene seos, sest igas riiklikus näidisprogrammis arvestatakse vastavas riiklikus strateegiadokumendis esitatud analüüsi. Riiklikud näidisprogrammid kajastavad ENPI eesmärki toetada Euroopa naabruspoliitika laiemat koostöökava. Riiklikus näidisprogrammis on strateegiliste prioriteetide põhjal täpsustatud ELi abi esmatähtsad valdkonnad, kuid tavaliselt ei ole seal osutatud abi vormile (v.a riikliku näidisprogrammi rakendamist käsitlevas jaos esitatud üldised suunised). Prioriteete ei saa määratleda liiga kitsalt, tuleb säilitada teatav paindlikkus uute poliitiliste arengute ja muutuva keskkonnaga kohanemiseks (vt ka punkt 20).

19.

On tavaline, et teatavad riiklikus strateegiadokumendis välja toodud prioriteetidid korduvad ka riiklikus näidisprogrammis. Lõuna-Kaukaasia riikide strateegiadokumendid hõlmavad finantsraamistiku seitset aastat ning neis on sätestatud asjaomasele riigile sel ajal antava ELi abi peaeesmärgid. Riiklike strateegiadokumentide raames vastuvõetud riiklikes näidisprogrammides on kehtestatud Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi kahepoolse programmi prioriteetidid nelja pluss kolme aasta pikkuseks ajavahemikuks koos iga esmatähtsa valdkonna konkreetsete eraldiste suunava jaotusega.

Riigi rahanduse juhtimine on peamine valdkondadeülene küsimus, mis puudutab ja mõjutab riigi haldusorganite kõiki otsuseid ning ELi abi tõhusat kasutamist partnerriigis.

20.

Euroopa naabruspoliitika tegevuskavas on sätestatud reformikava ning antakse seega suund lepingu rakendamisele Euroopa naabruspoliitika kontekstis. Euroopa naabruspoliitika tegevuskava lepatakse kokku partnerlus- ja koostöölepingu põhjal. Euroopa naabruspoliitika tegevuskava kehtestati algselt viieks aastaks, ent on kehtiv seni, kuni see asendatakse järgmise dokumendiga. Riiklik strateegiadokument on programmitöö dokument, mis on seega vastavuses Euroopa Komisjoni finantsraamistiku tsükliga. Juhul kui tegevuskava vaadatakse läbi varem ja sellest tulenevalt on vaja riiklikku strateegiadokumenti oluliselt muuta, on võimalik ka seda teha. Riiklik näidisprogramm, milles on täpsustatud Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi alusel antav abi, hõlmab lühemat ajavahemikku, mistõttu see on riiklikust strateegiadokumendist üksikasjalikum. Lisaks võimaldab riikliku strateegiadokumendi vahetulemusi prioriteete ajakohastada, et neid saaks arvesse võtta riiklike näidisprogrammide järgmisel kavandamisperioodil.

KOMISJONI VASTUSED

21.

Euroopa naabruspoliitika tegevuskava on Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi peamine alusdokument. Selle ulatus on aga märksa laiem, kuna selles antakse ülevaade riiklikust reformikavast arvukates Euroopa naabruspoliitika alla kuuluvas valdkondades, millest mõned saavad Euroopa Liidult abi.

1. selgitus – Euroopa naabruspoliitika tegevuskava prioriteetide lai määratlus: Armeenia näide

Euroopa naabruspoliitika tegevuskavas on sätestatud Euroopa Liidu ja Armeenia koostöö vastastikku kokku lepitud poliitilised prioriteetid. Euroopa naabruspoliitika tegevuskavas käsitletakse kõiki Euroopa Liidu suhteid Armeeniaga ning seepärast peab see loomuldasa olema kõikehõlmav. Armeenia kiirelt areneva poliitilise raamistiku kontekstis pakub suhteliselt laiaulatuslik Euroopa naabruspoliitika tegevuskava ka suuremat paindlikkust.

22.

Riikliku strateegiadokumendi põhieesmärk on anda ülevaade teatavale partnerriigile kindla rahastamisperioodi jooksul antava Euroopa Liidu abi strateegilistest prioriteetidest. See on alus kogu seitsme aasta vältel antavale Euroopa Liidu abile, mis ei hõlma üksnes Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti, vaid ka teisi vahendeid. Riiklikus näidisprogrammis on kehtestatud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames kolme või nelja aasta jooksul antava kahepoolse abi prioriteetid. Vajadus koondada abi selle tõhususe ja mõjususega seotud põhjustel väiksemale arvule prioriteetidele tuleb viia tasakaalu Euroopa Komisjoni eesmärgiga toetada laiemat koostööd Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kaudu abi saavate riikidega ning ulatuslikumat poliitilist ja valdkondlikku tegevuskava neis riikides. Selleks peab Euroopa Komisjon suutma toetada jõupingutusi Euroopa Liidu normide ühtlustamiseks mitmes valdkonnas.

2. selgitus – lai valik riikliku näidisprogrammi raames võimaldatava finantsabi valdkondi: Aserbaidžaaani näide

Riiklik näidisprogramm on kavandatud nii, et see võimaldab küllaldast paindlikkust Euroopa Liidu abi rakendamiseks partnerriigi arenevas poliitilises keskkonnas ja Euroopa naabruspoliitika tegevuskava laias raamistikus.

23.

Kui riiklikus strateegiadokumendis selgitatakse komisjoni kavandatud üldist tegevust seitsme aasta vältel, siis riiklikus näidisprogrammis kehtestatakse Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames nelja ja/või kolme aasta jooksul antava kahepoolse abi prioriteetid. Riiklikus näidisprogrammis on strateegiliste prioriteetide põhjal täpsustatud ELi abi esmatahtsad valdkonnad, kuid tavaliselt ei ole seal osutatud abi vormile (v.a riikliku näidisprogrammi rakendamist käsitlevas jaos esitatud üldised suunised). Selline paindlikkus on väga oluline, kuna võimaldab pöörata suuremat tähelepanu programmidele, mille ettevalmistamine on jõudnud lõppstaadiumisse, ning jätta tahaplaanile pikema ettevalmistusajaga programmid. See paindlikkus võimaldab võtta arvesse ka eelarvepädevate institutsioonide tehtud muudatusi eelarves.

KOMISJONI VASTUSED

Kuna mestimise ja valdkondliku eelarvetoetuse kohta puuduvad suunised, rõhutab komisjon esimese nõudlusest lähtuvat olemust ning viimase järgnevat hindamisprotsessi. Mõlemat liiki meetmed määratakse nõuetekohaselt kindlaks ja kavandatakse seejärel kooskõlas partnerriikide reformivajadustega terve programmi töö perioodi jooksul. Tulenevalt meetmete dünaamilisest iseloomust ja vajadusest reageerida konkreetsetes poliitikavaldkondades toimuvatele arengutele, võib esialgu anda üsna üldised suuniseid riiklikus strateegiadokumendis / näidisprogrammis kindlaksmääratud prioriteetsete valdkondade tasandil.

25.

Valdkondlik eelarvetoetus oli Pariisi deklaratsiooni põhimõtete kohane vastus kahele konkreetsele probleemile: abi killustatus ja isevastutuse puudumine. Liikmesriikidega kooskõlastatult võttis komisjon kohustuse anda võimaluse korral vähemalt 50% ühenduse abist riiklike süsteemide kaudu, nagu on nõutud 2005. aasta detsembris tehtud ühisavalduses „Euroopa konsensus arengu küsimuses“ ning täiendavalt kinnitatud Pariisi deklaratsiooni rakendamise kiirendamist ja tõhustamist käsitlevas 2008. aasta Accra tegevuskavas.

26.

Kutseharidus ja -koolitus on seotud mitme riikliku näidisprogrammi ja tegevuskava prioriteetse valdkonnaga, nagu majanduslik areng, sotsiaalne ühtekuuluvus, säästev areng ja inimestevahelised kontaktid.

2007. aasta tegevusprogrammi kindlaksmääramise etapis saavutasid komisjon ja partnerriik Armeenia konsensuse vaesuse vähendamise tegelemise küsimuses, mis on nii riiklikus näidisprogrammis kui ka Euroopa naabruspoliitika tegevuskavas ja vaesuse vähendamist käsitlevas strateegiadokumendis sisalduv prioriteet. Kõnealustes dokumentides nähakse vaesuse vähendamise võtmena haridust. 2007. aasta tegevusprogrammi alusel kasutatavate vahendite piiratuse tõttu oli tingimata vajalik koondada tähelepanu ühele kindlale haridusvaldkonnale. Kutseharidus ja -koolitus on oma piirkondliku suunitluse tõttu väga tihedalt seotud riikliku näidisprogrammi kolmanda prioriteedi (vaesuse vähendamise toetamine) mõlema allprioriteediga, millele kokku eraldati 2007.–2010. aasta riikliku näidisprogrammi vahenditest 40%. Arvestades seda, et Rahvusvahelise Valuutafondi andmetel oli 2006. aastal elanike vaesuse määr 25,6%, on vaieldamatu, et selles valdkonnas on abi vajadus pakiline.

KOMISJONI VASTUSED

27.

Riikliku näidisprogrammi allprioriteetide loetelu tuleks võtta soovituslikuna. Tegelikult tähendab see seda, et tihe koostöös partnerriiigiga valib komisjon riikliku näidisprogrammi allprioriteetide soovituslikust loetelust ühe või mitu allprioriteeti, mis on kõige sobivam(ad) asjaomasel aastal toetuse saamiseks, ilma et riikliku näidisprogrammi kestuse ajal oleks tarvis hõlmata kogu allprioriteetide loetelu.

28.

Komisjon alustas 2007. aasta tegevuskava koostamist piisavalt varakult enne Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi määruse jõustumist, tagades sellega eraldatud vahendite õigeaegse kasutuselevõtu.

29 ja 30.

Komisjon tervitab asjaolu, et kontrollikoda tunnistab selle menetluse toimumist koos Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kehtestamisega, kuid soovib ühtlasi selgitada, et järgnev riikliku strateegiadokumendi / riikliku näidisprogrammi kavandamine toimub tegelikult paralleelselt iga-aastase programmi kavandamisega (näiteks 2011.–2013. aasta riikliku näidisprogrammi vahetuskavade koostatakse enam-vähem samal ajal 2010. aasta programmi kavandamise või 2011. aasta programmi kindlaksmääramisega).

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendiga seotud otsustamisprotsess on pikk, sest programmitöö dokumendid läbivad komiteemenetluse. Kuna kohaldatakse kaasotsustamismenetlust (erinevalt TACISE programmist), on ka Euroopa Parlamendil enne komisjoni otsuse vastuvõtmist ametlik kontrolliõigus. Lisaks sellele avaldub Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi määruse artiklites 4 ja 5 sätestatud partnerluse põhimõtte kavandamisprotsessis aruteludena kodanikuühiskonna esindajate, Euroopa Liidu liikmesriikide, teiste rahastajate ning rahvusvaheliste finantsasutustega, mis kogu protsessi veelgi pikendab.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kuigi meetme ulatusest olenemata järgitakse kvaliteedikontrolli ja heakskiitmise menetlustes kindlat korda, on „kahes järjestikuses etapis korraldatud“ tegevus nii oma sisu kui ka olemuse poolest erinev: välissuhete peadirektoraat sekkub mitmeaastaste programmitöö dokumentide (riiklikud strateegiadokumendid / riiklikud näidisprogrammid) tasandil, samas kui EuropeAid tegeleb järgmise astme ehk riikliku näidisprogrammi rakendamisega aasta tegevusprogrammide kaudu, milles määratakse kindlaks konkreetsed rahastatavad programmid ja projektid.

KOMISJONI VASTUSED

31.

Põhjalikud arutelud teevad võimalikuks kaasava kavandamisprotsessi. Selle protsessi lühendamise võib tuua teatavat kasu, ent kahjustada ühtlasi teiste sidusrühmade (nt komisjoni asjaomaste peadirektoraaide, Euroopa Liidu liikmesriikide või Euroopa Parlamendi) kaasatuse taset. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument ei ole mõeldud kriisiolukordadele reageerimiseks, vaid keskmise tähtjaga ja pikaajaliste reformiprotsesside toetamiseks Euroopa naabruspoliitika raames. Need vajavad riiklikus strateegiadokumendis kajastuvat pikemaajalist visiooni, aga peavad ühtlasi võimaldama teha vahepealseid muudatusi, et reageerida tekkivatele prioriteetidele ja vajadustele. Sellest tulenevalt kajastus asjaomaste riiklike strateegiadokumentide vahekokkuvõtetes ning uute 2011.–2013. aasta riiklike näidisprogrammide koostamises täielikult 2009. aastal käivitatud idapartnerlus. Euroopa Liidu Gruusia ja Armeenia kriisidele reageerimise peamine instrument oli stabiliseerimisvahend, mis täiendas tõhusalt Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti raames antavat toetust.

32.

Programmitööga seotud ülesandeid täidavad komisjoni asjaomased talitused tihe koostöös partnerriikidega. Oluline on see, et kaasatud on ka Euroopa Parlament ja liikmesriigid. Programmitöö jooksul suhtlesid komisjoni talitused pidevalt asjaomaste valitsusasutustega.

32. a)

2007. aasta tegevusprogrammi kavandamise ajal ei olnud delegatsioonid Jerevanis ja Bakuus veel ametlikult loodud. Need avati ametlikult 2008. aastal, alustasid täies mahus töötamist 2009. aasta jooksul ning Euroopa Komisjoni asjaomased talitused kinnitasid volituste üleandmise protsessi vastavalt 2009. aasta lõpul ja 2010. aasta alguses.

Tänaseks on kõigis kolmes Lõuna-Kaukaasia riigis täieõiguslikud Euroopa Liidu delegatsioonid.

32. b)

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti raames partnerriikidega peetav dialoog on struktureeritud ja hästi toimiv protsess, mis on kooskõlas komisjoniseste programmitöö tsüklitega. Riiklike strateegiadokumentide ja riiklike näidisprogrammide väljatöötamiseks kehtestab kõnealuseid tahke käsitlevad suunised talitustevaheline kvaliteeditoerühm. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti 2005. aasta riiklike strateegiadokumentide / riiklike näidisprogrammide kavandamise üldsuunised hõlmasid riiklike strateegiadokumentide / riiklike näidisprogrammide koostamise olulise osana riigisiseseid arutelusid. 2009. aasta vahekokkuvõtet käsitlevad läbivaadatud suunised on selles küsimuses selgemad, nõudes uute riiklike näidisprogrammide koostamise käigus kahte programmitööga seotud külastust ning arutelusid valitsusega. 2011.–2013. aasta riiklikes näidisprogrammides tuleb arvestada partnerriikidega programmitöö perioodil peetud dialoogi.

KOMISJONI VASTUSED

32. c)

Riiklikke koordineerimisüksusi teavitati Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi menetluste kehtestamisest, ent riiklikud koordineerimisüksused tutvusid oma rolliga alles programmitöö käigus. Esialgseid puudujääke on käsitletud riiklike koordineerimisüksuste toetamiseks ette nähtud tehnilise abi projektides ning suurendatud seeläbi nende rolli tõhusate partneritena. Alates ENPI käivitamisest on riiklikud koordineerimisüksused ENPI rakendamise ja programmitööga seotud küsimuste arutamisel komisjoni esimene kontaktpunkt valitsustega.

33.

Prioriteetide määramisel toimuvad arutelud riiklike ametiasutuste, teiste rahastajate ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega on tähtsad etapid nii riikliku strategiadokumendi / riikliku näidisprogrammi kui ka aasta tegevusprogrammi tasandil. See ei ole dokumenteeritud mitte üksnes mitmesugustes külastusi käsitlevates aruannetes, vaid kajastub ka asjaomastel tegevuskaartidel, mis koostatakse partnerriikidega peetavate igakülgsete läbirääkimiste põhjal. Selliste arutelude ulatus ja sagedus sõltub suurel määral delegatsiooni olemasolust partnerriigis. Täieõiguslike delegatsioonide tegevuse alustamise aja kohta piirkonnas vt vastus punkti 60 alapunktile c.

34.

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument oli 2007. aastal alles uus vahend ning selle alusel kasutusele võetud valdkondliku eelarvetoetuse ja mestimise korral teavitati partnerriike põhjalikult erinevate strategiadokumentide ja programmitöö dokumentide eesmärgist (asjaomastele sidusrühmadele korraldati ka sihtotstarbelisi teabe- ja koolitusseminare).

Programmitööga seotud külastuste käigus teavitasid komisjoni töötajad oma kolleege igas partnerriigis programmitöö dokumentide menetlustest ja põhimõtetest. Kuna prioriteete arutati partnerriikidega, siis oli neil võimalus komisjoni otsuseid mõjutada. Kuna nüüdseks on kõigis kolmes riigis täieõiguslikud Euroopa Liidu delegatsioonid, on võimalik pidada partnerriikidega tihedamat dialoogi kui 2007.–2010. aasta riiklike näidisprogrammide kavandamise ajal.

36.

Vt vastus punkti 39 alapunktile a. 2007. aasta tegevusprogrammis sisalduva kutsehariduse ja -koolituse toetusprogrammi põhieesmärk oli luua institutsionaalsed ja struktuursed alused kutsehariduse ja -koolituse täiemahulise reformiprogrammi elluviimiseks.

39.

Komisjonil on hea meel, et kontrollikoda tunnustab Euroopa Liidu toetust kutsehariduse ja -koolituse reformimise protsessile Armeenias.

KOMISJONI VASTUSED

39. a)

Kutsehariduse ja -koolituse 2007. aasta tegevusprogramm Armeenias oli seotud eeskätt kutsehariduse ja -koolituse reformi aluste kehtestamisega, st vajaliku institutsionaalse suutlikkuse loomisega poliitika väljatöötamiseks, tulemuslikkuse jälgimiseks ning terve riigi kutseõppeasutustes pakutava kutsehariduse ja -koolituse uuendamise korraldamiseks ja toetamiseks. Kutsehariduse ja -koolituse programmiga oli ette nähtud ka pädevuspõhiste õppekavade väljatöötamine tööandjate juhitud valdkondlike komiteede poolt.

2009. aasta tegevusprogrammis sisalduv kutsehariduse ja -koolituse reformi toetamise jätkuprogramm keskendub üleriigilise ja piirkondliku tasandi tööturu vajadustele vastavate kutsehariduse ja -koolituse õppekavade väljatöötamisele ning kutseõppeasutuste uuendamisele (vt komisjoni vastus tähelepanekule c allpool).

39. b)

Vastusena riigi kutsehariduse ja -koolituse killustatusele loodi 2007. aasta tegevusprogrammi alusel kolmepoolse organina kutsehariduse ja -koolituse nõukogu. Nõukogu vastutab riikliku kutsehariduse ja -koolitussüsteemi üldise suunamise ja kooskõlastamise eest. Selles organis on esindatud kõik sidusrühmad, sealhulgas asjaomased kutsehariduse ja -koolituse eest vastutavad ministriumid, tööandjad ja sotsiaalpartnerid. Üks nõukogu tegevuse tulemusi on otsus ühtlustada vastutust kutsehariduse- ja -koolituseasutuste eest. Selle tulemusel on üks 2009. aasta kutsehariduse ja -koolituse toetamisega seotud jätkuprogrammi alusel kehtestatud tingimusi võtta vastu strateegia kõikide kesk- ja algastme kutseõppeasutuste üleviimiseks haridus- ja teadusministeeriumi haldusalasse.

39. c)

Komisjon tunnustab, et asjaomaste õppeasutuste vajadused seoses uuendustöödega on märkimisväärsed ning mõnel juhul ei ole hoonete ajakohastamist tehtavate tööde suure mahu tõttu veel lõpule viidud. Kõikide asjaomaste asutuste puhul määrasid väliskonsultandid 2010. aasta alguses kindlaks veel teostatavad tööd, mis on lisatud 2009. aasta kutsehariduse ja -koolituse reformi jätkuprogrammi tingimuste loendis, et seada väljamaksete kontrollimise viisi käigus ülevaadatavatele töödele kindlad eesmärgid.

43.

Energeetikasektoris valdkondliku eelarvetuetuse rakendamisel esinenud viivitused olid tingitud Aserbaidžaani valitsuse aeglasest kohanemisest uue rakendusmeetodiga ning töödega programmi juhtimise sisemehhanismi loomiseks (vt vastus tähelepaneku 32 punktile c). Kõnealune mehhanism kiideti valitsuse käskkirjaga heaks 2009. aasta novembris. Pärast auditi toimumist laekus komisjonile taotlus 2007. aasta valdkondliku eelarvetuetuse esimesele osamaksule, mis väljastati 2010. aasta juunis.

Juhtkomitee moodustati 2010. aasta alguses ning delegatsioon on alustanud poliitilist dialoogi teise osamaksu tingimuste rakendamise üle. Aserbaidžaani valitsus on juba rakendanud ühe teise osamaksuga seotud olulise tingimuse, kui presidendi käskkirjaga loodi taastuvate ja alternatiivsete energiaallikate amet ning nähti sellele ette personal.

KOMISJONI VASTUSED

4. selgitus – Aserbaidžaan: komisjoni poolt energeetikareformi toetuskava kohta tehtud rahastamisotsusele järgnenud kahe aasta jooksul ei ole toimunud edenemist

Eelarvetoetuse andmise viisi käsitleva teabega seoses on nii komisjoni peakorter kui ka delegatsioon alates 2007. aastast toimunud kohtumistel Aserbaidžaanis valitsust mitmel korral teavitatud eelarvetoetusena antavast abivormist. Peale selle korraldas komisjon Aserbaidžaanis asjaomastele sidusrühmadele kaks eelarvetoetusealast seminari, et teavitada neid uuest toetuse andmise viisist.

Vt ka vastust tähelepanekule 43.

(Eelarvetoetuse) programmi rakendamiseks piisava sisemehhanismi valimine on partnerriigi tehtav riikliku tasandi otsus.

Aserbaidžaanis õigusaktide kohaselt vastutab programmi rakendamiseks saadud rahaliste vahendite nõuetekohase, tõhusa, tulemusliku ja sihtotstarbelise ning tegevuskava tingimustele vastava kasutamise, aruannete ja nõutava teabe täpsuse ning nende õigeaegse koordinaatorile esitamise ja asjakohaste meetmete võtmise eest abisaaja.

45.

Komisjon rõhutab, et alates 2007. aasta novembrist Gruusia ja Venemaa Föderatsiooni vahel kasvanud poliitilised pinged, mis viisid 2008. aasta augustis sõjani, ei soodustanud esmatähtsates valdkondades antava abi rakendamise edenemist. Aset leidnud sündmuste tõttu olid valitsusel tollal ja terve 2009. aasta vältel teised prioriteedid.

47.

Komisjon otsustas eraldada 4 miljonit eurot (teise osamaksuna maksimaalselt kasutada oleva 5 miljoni euro asemel), sest kõik osamaksu väljastamiseks seatud tingimused ei olnud täidetud. Kahe väliskülastuse aruande järelduste põhjal ning eeskätt pidades silmas valitsuse võetud kohustusi seoses riigi rahanduse juhtimisega, mida viimane kinnitas uuesti pärast 2008. aasta oktoobri lõpus Brüsselis toimunud rahastajate konverentsi, leidis komisjon, et kõnealune summa kajastas piisavalt Gruusia valitsuse saavutusi ja meetmeid riigi rahanduse juhtimise reformide valdkonnas.

KOMISJONI VASTUSED

48.

Euroopa Komisjon nõustub, et poolehoiu kasv oli peamiselt tingitud olukorras toimunud muudatustest (rahu ja vähenenud välisoht), mis aitasid taastada huvi riigi rahanduse juhtimise reformide vastu. Komisjon leiab, et osaliselt tulenes selline pooldav suhtumine 22. oktoobril 2008 toimunud Gruusia rahastajate ühis-konverentsist, kus valitsus võttis kohustuse riigi rahanduse juhtimise reformide osas, et tagada lubatud märkimisväärse summa (3,44 miljardit eurot) parim võimalik kasutus.

Pärast auditi toimumist on välja arendatud siseauditisüsteem, mis läbib esialgseid teste, ja eelarveklassifikaatoris kohaldatakse valitsuse finantsstatistika rahvusvahelisi norme. 2009. aasta aprillis võttis riigikontroll vastu strateegilise arengukava aastateks 2009–2011. Novembris 2009 loodi parlamendi eelarve- ja finantskomitee juurde rahanduskomitee, et põhjalikult jälgida riigi rahanduse juhtimise valdkonna reforme. 2010. aasta märtsi lõpus moodustas rahandusminister aastate 2009–2013 riigi rahanduse juhtimise reformistrateegia rakendamiseks koordinatsiooninõukogu.

49.

See märkus ei käsitle üksnes Euroopa Liitu. Sõda andis tagasilöögi kõikidele rahastajate finantseeritud tegevustele: Lõuna-Osseetias lõppesid programmid täielikult ja Abhaasias need katkesid või lükkusid edasi.

50.

Pärast auditi toimumist on poliitilise dialoogi ja Euroopa Liidu delegatsiooni jõupingutuste tulemusel kõnealune programm taaskäivitunud. Programmi rakendamine algas 2010. aasta alguses.

50. a)

Euroopa Liit on alati olnud kindlal seisukohal eraldunud piirkondade iseseisvuse mittetunnustamise osas. Taastumise ja usalduse suurendamise programme kavandades peab Euroopa Liit nõu Gruusia valitsusega ning tagab, et puudub tajutav oht praeguse olukorra kinnistumiseks. Gruusia valitsus on Euroopa Liidu abi ja usalduse suurendamise programmide jätkumise suhtes avatud.

50. b)

Seni on Abhaasia *de facto* ametivõimud olnud üldiselt avatud Euroopa Liiduga peetavate arutelude ning ELi tegevuse ja programmide, sealhulgas majanduse taastamise ja usalduse suurendamise meetmete jätkumise suhtes.

KOMISJONI VASTUSED

51.

ENPI asjakohasust konfliktijärgses taastumises saab hinnata üksnes pikema aja jooksul. Kuigi Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument ei ole Euroopa Liidu peamine konfliktiga seotud abi andmise vahend, on see sellistele vahenditele oluline täiendus. Näiteks Euroopa Liidu stabiliseerimisvahendi alusel rahastatavaid projekte ei saa kavandada ega ellu viia pikas perspektiivis. ENPI abil saab stabiliseerimisvahendit täiendada, kavandades ja jätkates projekte, mis on stabiliseerimisvahendi raames tõhusaks osutunud. Vt ka vastus kokkuvõtte V lõigule. Ühtlasi võib ENPI programmide allkirjastamine Gruusia valitsuse poolt olla oluline selleks, et tagada valitsuse poliitiline toetus usalduse suurendamisel ja konfliktide rahumeelsel lahendamisel.

52.

Nagu teistegi rahastajate puhul, puudub ka Gruusias asuvasse Lõuna-Osseetiasse kavandatud Euroopa Liidu programmide jätkamiseks igasugune poliitiline tahe või muu alus. Sellest tulenevalt jaotati Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti 2008. aasta tegevusprogrammis ette nähtud vahendid ümber. Seda võeti arvesse aastate 2011–2013 riikliku näidisprogrammi kavandamisel ning samuti võetakse seda arvesse Gruusia eraldunud piirkondade uute usalduse suurendamise ja taastumise programmide kindlaksmääramisel (st programmid on suunatud üksnes sellistele piirkondadele, kus Euroopa Liidu jätkuvatest usalduse suurendamise programmidest ollakse huvitatud, nendega nõustutakse või vähemalt lepitakse).

Nimetatud meetmete rakendamise strateegia aluseks oli riskide ennetamine, kasutades eelnevalt kontrollitud kulude hüvitamisel põhinevat sihtotstarbelist eelarvetoetust.

53.

Asjaomase vahendi rakendamine algas 2008. aastal ning seda kohaldati 2009. aastal terves piirkonnas. Komisjon toonitab veel kord mestimise nõudlusel põhinevat olemust, millest tulenevalt peab partnerriik tegema märkimisväärseid jõupingutusi riigisisel koordineerimisel, et koostada prioriteetide loetelu ja seejärel projektide esialgsed ettepanekud. Veel üks takk on seotud ajaga, mis kulub muu hulgas ka Euroopa Liidu liikmesriikide valitsusasutusi hõlmavateks lepingute sõlmimise ja hankemenetlusteks.

54.

See abivorm on partnerite poolt heaks kiidetud ning alates selle käivitamisest Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti all on üles ehitatud märkimisväärne projektide ettevalmistamise süsteem. Kuna tegemist on nõudlusel põhineva abiga, siis sõltub kvaliteet ja lõpptulemus sellest, kas abisaaja teeb vajalikud vahendid kättesaadavaks ja täidab oma kohustusi.

KOMISJONI VASTUSED

55 ja 56.

Komisjon osutab, et igasugune abi, mida antakse tavaliselt riigiasutuse alla kuuluvale programmi juhtimisega tegelevale büroole, hõlmab suutlikkuse arendamist. Tulemused on olnud riigiti erinevad, seda peamiselt partnerriigi sisemise struktuuri ja funktsionaalsete raskuste ja/või puuduste tõttu. Piirkonnas mestimise alustamise ajal käimas olnud TACISE tehnilise abi projektid on osutanud väärtuslikuks vahendiks ning võimaldanud vajaduse korral täita suutlikkuses esinenud lünki, kohdades, kus see on osutunud vajalikuks.

58.

Tervet valdkonda hõlmavad suuremõõtmelised reformid vajavad reformiprotsessi osas partnerriigi isevastutust ja terviklikku abiprogrammi.

Valdkondlik eelarvetoetus oli Pariisi deklaratsiooni põhimõtete kohane vastus kahele konkreetsele probleemile: abi killustatus ja isevastutuse puudumine. Liikmesriikidega kooskõlastatult võttis komisjon kohustuse anda võimaluse korral vähemalt 50% ühenduse abist riiklike süsteemide kaudu, nagu on nõutud 2005. aasta detsembris tehtud ühisavalduses „Euroopa konsensus arengu küsimuses“ ning täiendavalt kinnitatud Pariisi deklaratsiooni rakendamise kiirendamist ja tõhustamist käsitlevas 2008. aasta Accra tegevuskavas.

TACISE raames kasutati ulatuslikult projektipõhist lähenemist, et kaasata partnerriigid olulistesse poliitikareformidesse. Ilmnes aga, et üksikud projektid ei ole terviklike reformide läbiviimiseks vajaliku valdkondliku lähenemisviisi puhul parim lahendus. Selle asemel selgus, et valdkondlik eelarvetoetus võimaldab suuremal määral edendada poliitilist dialoogi ja teatavas valdkonnas põhjalike reformide teostamist.

59.

Komisjon osutab, et nagu on täpsustatud kolmes riiklikus strateegiadokumendis / riiklikus näidisprogrammis, on Lõuna-Kaukaasia puhul peamine eesmärk vaesuse vähendamine ning Euroopaga suurema majandusalase ja sotsiaalse integratsiooni saavutamiseks antav toetus soodustab ühtlasi majanduskasvu, aidates seega vaesust vähendada.

Komisjon ei näe partnerite Euroopale lähendamise ja riiklike süsteemide kasutamise vahel mingit ebakõla, kuna põhimõtteks on tõhustada partnerlust partnerriigi isevastutuse suurendamise teel.

60.

Uue vahendi kasutuselevõtule järgneb paratamatult teatav kohanemisaeg. Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt ei ole siinkohal erand. Sellest hoolimata näitab kõikide piirkonna tegevusprogrammide edukas käivitamine, et ettevalmistustes on suudetud suuremaid vigu vältida.

KOMISJONI VASTUSED

60. a)

Valdkondliku eelarvetoetuse tõhusat kasutamist hinnatakse valdkondliku valmisoleku hinnangus, milles programmide kindlaksmääramise etapil uuritakse üksikasjalikult seitset olulist hindamisvaldkonda, nagu on kirjeldatud 2007. aasta riikliku programmi nn määramiskaardil ja nagu kinnitavad kvaliteeditoerühma järeldused.

60. b)

Komisjon leidis, et partnerriikide varasemad kogemused seoses toiduainetega kindlustamise programmidega on hea lähtepunkt valdkondliku eelarvetoetuse kehtestamiseks.

60. c)

Komisjoni peakontoris ja asjaomases riigis pakuti nii delegatsiooni töötajatele kui ka partnerriikide esindajatele asjakohast ja piisavat väljaõpet. Välisekspertide kasutamine on projektitsükli juhtimise lahutamatu osa. Siinkohal soovib komisjon meenutada, et Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi käivitamise ajal olid kaks kolmest asjaomases piirkonnas paiknevast delegatsioonist (Armeenias ja Aserbaidžaanis) alles loomisel. Armeenias paiknev delegatsioon sai täieõiguslikuks delegatsiooniks 2009. aastal. Aserbaidžaanis asuv delegatsioon loodi 2008. aastal ning alustas täies mahus töötamist 2009. aastal.

61.

Valdkondliku valmisoleku hinnangute koostamisel pöörab komisjon äärmiselt suurt tähelepanu kindlaksmääratud pädevustele, et kõiki olulisi tegureid oleks arvestatud võimalikest suurimal määral. Selliste hinnangute tulemused sõltuvad väga suures osas ühest küljest partnerriigi kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete kasutatavusest, kättesaadavusest ja usaldusväärsusest ning teisest küljest ekspertide toetuse kvaliteedist. Asjaolu, et partnerriikide tulevikulubadustele omistatakse märkimisväärset tähtsust, on osa komisjoni dünaamilisest lähenemisest seitsme olulise valdkonna hindamisele.

62.

Vt vastus punktile 58.

63.

Toiduainetega kindlustamise programmi raames tehti koostööd mitme ministeeriumiga, peamiselt põllumajandusministeeriumiga, aga ka rahandus-, haridus- ning tervishoiu-, töö- ja sotsiaalministeeriumiga.

Osa nimetatud ministeeriume on (või hakkab olema) Euroopa Komisjoni eelarvetoetus(t)e peamiste saajate hulgas. Seepärast leiab Euroopa Komisjon, et toiduainetega kindlustamise programm aitas Kaukaasia partnerites teataval määral tekitada teadlikkust eelarvetoetustest ja eelarvetoetuse menetluste rakendamisest.

KOMISJONI VASTUSED

64. a)

Mitmeaastasest strateegilisest raamistikust (riiklik strateegiadokument / riiklik näidisprogramm) tulenev tehniline ja rahandusalane koostöö on oma olemuselt valitsustega tehtav koostöö. See põhineb partnerriikidega ühiselt kokku lepitud piiratud arvul prioriteetsetel valdkondadel. Sellega paralleelselt võimaldavad temaatilised eelarveridadega seotud vahendid pöörata tähelepanu täiendavatele valdkondadele/prioriteetidele ning toetada valitsusväliseid sidusrühmasid, kes ei ole hõlmatud riiklike strateegiadokumentide / riiklike näidisprogrammidega.

Nähtavuse küsimusega seoses on eelarvetootuse kaudu valdkondlikule poliitikale antava abi üks põhiaspekte suurendada võimalusi Euroopa Komisjoni ja partnerriigi vahelise nähtava dialoogi tekkimiseks, nagu rahastamislepingute sõlmimise tsereemoniad ja valdkondlike reformiprogrammide vahendite jagamine.

64. b)

Komisjon kordab, et mitmeaastase strateegilise raamistiku (riiklik strateegiadokument / riiklik näidisprogramm) aluspõhimõtted on paindlikkus ja kohandatavus. Iga-aastased tegevusprogrammid koostatakse konkreetsete probleemide lahendamiseks, võttes arvesse ühiselt kehtestatud prioriteete. Sisulisest küljest on valdkondliku eelarvetootuse eesmärgid, tegevused ja võrdlusalused kohandatud selleks, et toetada kindlaksmääratud probleemide ja vajaduste lahendamist. Nagu allpool selgitatakse, on pakiliste küsimuste või kriiside/hädaolukordadega tegelemiseks olemas muud vahendid.

65.

Euroopa Liidu nõuanderühm loodi Armeenia presidendi palvel 2008. aasta veebruari valimiste järelmõjuna, et toetada Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi rakendamist sisepoliitilise kriisi ajal. Nõuanderühma rahastati stabiliseerimisvahendist, mis on kiiresti kasutatav instrument kriiside ennetamiseks ja neile reageerimiseks. Edasine rahastamine toimub ENPI kahepoolsetest eraldistest.

Tegevuse kooskõlastamiseks on Euroopa Liidu nõuanderühm seadnud sisse avatud suhtluskanali mestimisprogrammi juhtimisega tegeleva bürooga, et tagada tegevuste vastastikune täiendus.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

66.

Komisjon andis tol hetkel positiivse hinnangu 2007. aasta tegevusprogrammi kohta. Seepärast ei ole vastuoluline toetada valdkondliku eelarvetoetusega reformistrateegiat riigis, mis hoolimata sissetuleku kõrgest tasemest on suures ulatuses vähearenenud. Valdkondliku eelarvetoetuse / üldise eelarvetoetuse tegelik eesmärk on edendada poliitilist dialoogi ELi ja Aserbaidžaani vahel ning kehtestada väärtuslike reformide saavutamiseks vajalikud eesmärgid olenemata sellest, kas asjaomane valdkond on rahaliselt heas või kehvast seisus. Kuigi on tähtis tugevdada kehvast seisus valdkondi nagu maaelu areng (nagu määrati kindlaks 2009. ja 2010. aasta tegevusprogrammides), on makromajanduslikus mõttes strateegiliselt mõistlik stabiliseerida ka riigieelarve vahenditest suuri eraldisi saavaid valdkondi.

Komisjon andis eelarvetoetusena antavale abivormile positiivse hinnangu pärast pikaajalist kindlaksmääramise protsessi ja Aserbaidžaani valitsusega peetud poliitilist dialoogi ning tema arvamus põhines valitsuse ametlikel avaldustel. Ka kogu ametlik kirjavahetus peamiste sidusrühmade, st rahandusministeeriumi, energeetika- ja tööstusministeeriumi ning majandusarengu ministeeriumiga kinnitas alati valitsuse pühendumust programmi eesmärkidele ja vormile. Kontrollikoja avaldust selle kohta, et valitsus eelistas rahalise abi asemel oskusteavet, tuleb käsitada mitteametlikuna ning seega ei kajasta see Aserbaidžaani valitsuse ametlikku seisukohta.

68.

Lõuna-Kaukaasia riikide strateegiadokumendid hõlmavad finantsraamistiku seitset aastat ning neis on kehtestatud Euroopa Liidu ja asjaomase riigi vahel antud ajal tehtava koostöö üldeesmärgid. Riiklike strateegiadokumentide alusel vastuvõetud riiklikes näidisprogrammides on kehtestatud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kahepoolse programmi prioriteetid kolmeks kuni neljaks aastaks. Teatavad riikliku strateegiadokumendi prioriteetid korduvad loomuldasa riiklikus näidisprogrammis.

Strateegilisi programmitöö dokumente on vaid kaks: riiklik strateegiadokument, milles käsitletakse tervet Euroopa Liidu abi järgneva seitsme aasta jooksul, ja Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames antava kahepoolse abi riiklik näidisprogramm, mis hõlmab nelja pluss kolme aasta pikkust ajavahemikku (4+3), et võtta arvesse riikliku strateegiadokumendi vahekokkuvõtte tulemusi. Komisjoni arvamus kohaselt on nende kahe dokumendi vahel otsene seos, sest igas riiklikus näidisprogrammis arvestatakse vastavas riiklikus strateegiadokumendis esitatud analüüsi. Riiklikud näidisprogrammid kajastavad ENPI eesmärki toetada Euroopa naabuspoliitika laiemat koostöökava. Riiklikus näidisprogrammis on strateegiliste prioriteetide põhjal täpsustatud ELi abi esmatähtsad valdkonnad, kuid tavaliselt ei ole seal osutatud abi vormile (v.a riikliku näidisprogrammi rakendamist käsitlevas jaos esitatud üldised suunised). Prioriteete ei saa määratleda liiga kitsalt, tuleb säilitada teatav paindlikkus uute poliitiliste arengute ja muutuva keskkonnaga kohanemiseks.

KOMISJONI VASTUSED

69.

Euroopa naabruspoliitika tegevuskava on poliitikadokument ning seda tuleb eristada riiklikust strateegiadokumendist ja riiklikust näidisprogrammist, mis on programmitöö dokumendid. Riiklik strateegiadokument on programmitöö dokument, mis on seega vastavuses Euroopa Komisjoni finantsraamistiku tsükliga. Juhul kui tegevuskava vaadatakse läbi varem ja sellest tulenevalt on vaja riiklikku strateegiadokumenti oluliselt muuta, on võimalik ka seda teha. Riiklik näidisprogramm, milles on täpsustatud Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi alusel antav abi, hõlmab lühemat ajavahemikku, mistõttu see on riiklikust strateegiadokumendist üksikasjalikum. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi alusel koostatavate riiklike näidisprogrammide suhteliselt lai ulatus kajastab Euroopa naabruspoliitika raames tehtava koostöö kõikehõlmavust, mida ENPI on kavandatud toetama. Ühtlasi võimaldab see reageerida tekkivatele prioriteetidele ja vajadustele.

Teatava aastaprogrammi alusel toetuse saamiseks valitud valdkonnad tulenevad esmalt asjaomastest esmatähtsatest valdkondadest ja nende allprioriteetidest. Iga-aastastes tegevusprogrammides ei keskenduta valdkondadele, mida allprioriteetides ei käsitleta. Teatavaks aastaks kindla valdkonna lõplik väljavalimine sõltub asjaomase riigi konkreetsest olukorrast sel ajahetkel.

Valdkondlik eelarvetoetus oli Pariisi deklaratsiooni põhimõtete kohane vastus kahele konkreetsele probleemile: abi killustatus ja isevastutuse puudumine. Liikmesriikidega kooskõlastatult võttis komisjon kohustuse anda võimaluse korral vähemalt 50% ühenduse abist riiklike süsteemide kaudu, nagu on nõutud 2005. aasta detsembris tehtud ühisavalduses „Euroopa konsensus arengu küsimuses“ ning täiendavalt kinnitatud Pariisi deklaratsiooni rakendamise kiirendamist ja tõhustamist käsitlevas 2008. aasta Accra tegevuskavas.

70.

Komisjon alustas 2007. aasta tegevuskava koostamist piisavalt varakult enne Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi määruse jõustumist, tagades sellega eraldatud vahendite õigeaegse kasutuselevõtu.

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendiga seotud otsustamisprotsess on pikk, sest programmitöö dokumendid läbivad komiteemenetlust (erinevalt TACISE programmist), on ka Euroopa Parlamendil enne komisjoni otsuse vastuvõtmist ametlik kontrolliõigus. Mis puudutab vähest asjakohasust, siis ei ole Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument kavandatud kriisiolukordadele reageerimiseks (selleks on ette nähtud Euroopa Liidu stabiliseerimisvahend), vaid Euroopa naabruspoliitika raames keskmise tähtajaga ja pikaajaliste reformiprotsesside toetamiseks. ENPI määruses sätestatud vahekokkuvõtete tegemise protsess võimaldab kavandamist ajakohastada ja uutele tingimustele kohandada.

KOMISJONI VASTUSED

71.

Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames on tehtud tööd selle nimel, et partnerriikidega peetavat dialoogi paremini struktureerida. Riiklike strateegiadokumentide ja riiklike näidisprogrammide väljatöötamist käsitlevad suunised kehtestab talitustevaheline kvaliteeditoerühm. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi 2005. aasta riiklike strateegiadokumentide / riiklike näidisprogrammide kavandamise üldsuunised hõlmasid riiklike strateegiadokumentide / riiklike näidisprogrammide koostamise osana riigisiseseid arutelusid. 2009. aasta vahekokkuvõtet käsitlevad läbivaadatud suunised on selles küsimuses selgemad, nõudes uute riiklike näidisprogrammide koostamise käigus kahte programmitööga seotud külastust ning arutelusid valitsusega. 2011.–2013. aasta riiklikes näidisprogrammides tuleb arvestada partnerriigiga programmitöö perioodil peetud arutelusid ning näha rakendamise ajal ette dialoog ja kooskõlastamine. Kui komisjoni ebapiisav esindatus Bakuus ja Jerevanis muutis 2007.–2010. aasta riikliku näidisprogrammi kavandamise ajal partneritega tiheda dialoogi pidamise probleemseks, siis nüüdseks on täieõiguslikud Euroopa Liidu delegatsioonid loonud pidevaks teabevahetuseks ja koostööks soodsamad tingimused.

1. soovitus a)

Komisjon on teadlik vajadusest programmitöö ja rakendamine omavahel veelgi tugevamalt siduda. Poliitika osas on Euroopa naabuspoliitika kehtestamisele järgnenud kuue aasta jooksul aidanud Euroopa naabuspoliitika tegevuskavade ja märkimisväärse arvu allkomiteede kaudu luua järk-järgult tihedamaid suhteid partnerriikidega. Idapartnerluse käivitamine on suurendanud jõupingutusi kahepoolsete suhete süvendamiseks muu hulgas uute kaubandus- ja assotsieerimislepingute üle peetavate läbirääkimise kaudu. Euroopa Liidu ja partnerriikide üha enam struktureeritud suhted võimaldavad tugevdada poliitika- ja rahandusalase koostöö vahelisi seoseid.

1. soovitus b)

Uuel programmitöö perioodil (pärast 2013. aastat) võimaldab paremini määratletud poliitiline raamistik vastavalt kontrollikoja soovitudele ühtlustada dokumente ja vältida kordusi. Kuigi poliitikadokumendi (Euroopa naabuspoliitika tegevuskava) ning programmitöö dokumentide (riiklik strateegiadokument ja riiklik näidisprogramm) erinevus kajastab lihtsat funktsionaalset loogikat, saab dokumentide sisu ühtlustada ja nende ajakava sidusamaks muuta.

KOMISJONI VASTUSED

1. soovitus c)

Idapartnerluse selgemini määratletud poliitiline raamistik ning Euroopa Liidu ja partnerriikide üha struktureeritumad suhted võimaldavad tõhusamat prioriteetide seadmist. Käimasolevad läbirääkimised aitavad määrata kindlaks kitsaskohad tihedamate kahepoolsete suhete saavutamisel ja uute lepingute sõlmimisel. See omakorda annab edasisele poliitilisele dialoogile kindlama suuna ning tugevama aluse prioriteetide seadmiseks.

72.

Teatavast esialgsest viivitusest (eeskätt Aserbaidžaaani puhul) ja mõnest välistegurist tingitud kohanemisprobleemist (näiteks Gruusias) hoolimata on pärast auditi toimumist eelarvetoetusega saavutatud üldised tulemused ja mestimise käivitamine olnud positiivsed.

Gruusiaga seoses tuleb märkida, et Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti ei nähta peamise konfliktiga seotud abi andmise vahendina, vaid selliste abivahendite, sealhulgas stabiliseerimisvahendi jõulise täiendusena. Stabiliseerimisvahendi raames saab kriisidele reageerimiseks kiiresti projekte algatada, ent see ei võimalda viia ellu keskmise tähtajaga projekte. Sellest tulenevalt saab pärast otsest kriisistaadiumit ENPI kaudu jätkata stabiliseerimisvahendi raames käivitatud edukaid algatusi, millel on keskpikas perspektiivis usaldust suurendav mõju.

73.

Praegu toimib mestimine kõigis kolmes riigis. Pärast esialgseid viivitusi on mestimine Lõuna-Kaukaasias nüüd toimiv abi andmise vahend. Osaliselt tuleneb see asjaolust, et programmi juhtimisega tegelevate büroode toetamise eriprogrammide raames algatatud tehnilise abi projektidega aidati programmi juhtimisega tegevatel büroodel suurendada suutlikkust, kuna mestimise tõhusaks käivitamiseks vajadid need üksused selle vahendi kohta eriteadmisi.

2. soovitus a)

2009. aasta valdkondliku eelarvetoetuse kutsehariduse ja -koolituse jätkuprogramm keskendub peamiselt tööturu vajadustel põhineva kutsehariduse ja -koolituse pakkumise arendamisele alates õppekavade väljatöötamisest kuni piirkondades hariduse pakkumise ratsionaliseerimiseni. Nagu on märgitud komisjoni vastuses punkti 39 alapunktile b, hõlmab programm peale selle ka strateegia vastuvõtmist kõikide kesk- ja algastme kutseõppeasutuste üleviimiseks haridus- ja teadusministeeriumi haldusalasse. Lisaks sisaldab programmi jaoks koostatav tingimuste loend eritingimust hinnata valitsuse kohustusi seoses riigi kutseharidus- ja -koolitussektori rahalise jätkusuutlikkusega.

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus b)

Energeetika valdkonnas antava eelarvetoetuse rakendamisel esinenud viivitused ei olnud tingitud Aserbaidžaani valitsuse vähesest pühendumusest. Vastupidi, komisjon tunnustab Aserbaidžaani jõupingutusi kehtestada loogiline raamistik programmi juhtimiseks (vt vastused punkti 32 alapunktile c ja punktile 43).

Eelarvetoetusega seotud tegevuste jälgimise mehhanism kiideti valitsuse käskkirjaga heaks 2009. aasta novembris. Pärast seda esitas valitsus komisjonile taotluse 2007. aasta valdkondliku eelarvetoetuse esimese osa väljamaksmiseks, mille komisjon väljastas 2010. aasta juunis.

2. soovitus c)

Komisjon kohaldab kõikide eelarvetoetuse saamise tingimuste kontrollimisel igas eelarvetoetust saavas valdkonnas (mitte üksnes riigi rahanduse juhtimise puhul) kõige karmimaid tingimusi, mida tõendavad kõikidele makseotsustele lisatud üksikasjalikud ja põhjalikud väljamaksete toimikud.

Usalduse suurendamise meetmetega seoses leiab komisjon, et kõnealust soovitud on juba järgitud, kuna taastumise ja usalduse suurendamisega seotud tegevuseks kasutatakse muidki vahendeid peale Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi (nt stabiliseerimisvahend, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend jms).

2. soovitus d)

Komisjon leiab, et nagu eelnevalt selgitatud (vt vastused punktidele 53–56 ja 73), on seda soovitud piirkonnas juba järgitud.

74.

Komisjonil on heameel kontrollikoja tunnustuse üle uute toetusvormide eduka kehtestamise eest. Kõikide piirkonna tegevusprogrammide käivitamine vastavalt esialgsele kavale on selge märk sellest, et ettevalmistustes ei ilmnenu suuremaid vigu.

2007. aastal oli eelarvetoetus eelistatud abiandmise viis tänu selle suutlikkusele võimendada tõhusat poliitilist dialoogi partnerriikidega ning nende sellega kaasnevat isevastutust. Valdcondliku eelarvetoetuse kasutamist hinnatakse aga piisaval määral ning tagatakse selle otsene seotus ja sünergia täiendavate abivormide ja meetmetega (nt projektipõhine lähene mine ja mestimine).

Seoses ettevalmistustega uue abivormi kehtestamiseks soovib komisjon rõhutada järgmist:

- komisjon leidis, et partnerriikide varasemad kogemused seoses toiduainetega kindlustamise programmidega on hea lähtepunkt valdkondliku eelarvetoetuse kehtestamiseks. Osa asjaomaseid ministere on (või hakkab olema) Euroopa Komisjoni eelarvetoetus(t)e peamiste saajate hulgas;

KOMISJONI VASTUSED

- valdkondliku valmisoleku hinnangute koostamisel pöörab komisjon äärmiselt suurt tähelepanu kindlaksmääratud pädevustele, et kõiki olulisi tegureid oleks arvestatud võimalikest suurimal määral. Selliste hinnangute tulemused sõltuvad väga suures osas ühest küljest partnerriigi kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete kasutatavusest, kättesaadavusest ja usaldusväärsusest ning teisest küljest ekspertide toetuse kvaliteedist. Asjaolu, et partnerriikide tulevikulubadustele omistatakse märkimisväärset tähtsust, on osa komisjoni dünaamilisest lähenemisest seitsme olulise valdkonna hindamisele;
- komisjoni peakontoris ja asjaomases riigis pakuti nii delegatsiooni töötajatele kui ka partnerriikide esindajatele asjakohast ja piisavat väljaõpet.

75.

Komisjon rõhutab, et 2007. aasta riikliku programmi kavandamisel peeti silmas ka Kaukaasias käimasolevaid ja kavandatud TACISE projekte. Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument ei ole ainus partnerriikide abistamiseks kasutatav vahend. Näiteks kodanikuühiskonna toetamiseks on ette nähtud sellised erivahendid nagu demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend ning valitsusväliste osalejate ja kohalike ametivõimude programm.

Eelarvetoetuse programm kavandati koos Aserbaidžaaani valitsusega. Vajadusi oskusteabe järele on käsitletud muude abivormidega, näiteks mestimisega.

Nähtavuse küsimusega seoses teatas Euroopa Liidu delegatsioon Gruusias, et Gruusia riigitelevision teeb parimal eetriajal regulaarselt ülekandeid kõigist eelarvetoetusega seotud allkirjastamistest ja väljamaksetest. See aitab märkimisväärselt suurendada kodanike teadlikkust Euroopa Liidu abist ja tegevusest.

3. soovitus a)

Soovides (jätkuvalt) toetada valdkondlikku poliitikat, kavatseb komisjon tagada vahendite piisava tasakaalu kooskõlas riikliku strateegiadokumendi / riikliku näidisprogrammi vahekokkuvõtte järel kinnitavate prioriteetsete valdkondade ning partnerriikide poliitilises ja majanduslikus keskkonnas toimunud muutustega.

3. soovitus b)

Valdkondliku eelarvetoetuse tõhusat kasutamist hinnatakse valdkondliku valmisoleku hinnangus, milles programmide kindlaksmääramise etapil uuritakse üksikasjalikult seitset olulist hindamisvaldkonda, nagu on kirjeldatud 2007. aasta riikliku programmi nn määramiskaardil ja nagu kinnitavad kvaliteeditoerühma järeldused.

KOMISJONI VASTUSED

3. soovitus c)

Komisjon on juba mõne aasta vältel töötanud personali jaoks välja väga ulatuslikku väljaõpet, mis hõlmab kõiki valdkondi, nagu makrotasandi finantsanalüüs, eelarvetoetus, riigi rahanduse juhtimine ja tulemuslikkuse mõõtmine.

Kõikides värbamismenetlustes pööratakse vajalikku tähelepanu eeskätt kandidaadi teadmistele ja kogemustele eelarvetoetuse ja riigi rahanduse juhtimise vallas. Need valdkonnad on sõnaselgelt nimetatud ka valimiskomisjoni kasutatavas hindamistabelis.

3. soovitus d)

Komisjon kaalub praegu meetmeid ja meetodeid, mis suurendaksid valdkondliku eelarvetoetuse nähtavust. Komisjoni eesmärk on muuta asjaomane tegevus nähtavamaks, tagades peamiste eelarvetoetuse rakendamisega seotud sündmuste kajastamise meedias ja ajakirjanduses. Näiteks Gruusia riigitelevisioon teeb parimal eetriajal regulaarselt ülekandeid kõigist eelarvetoetustega seotud allkirjastamistest ja väljamaksetest. See aitab märkimisväärselt suurendada kodanike teadlikkust Euroopa Liidu abist ja tegevusest.

Valdkondliku eelarvetoetuse kontrollimise osas katsetab komisjon hetkel uut tulemuslikkuse seire vormi, mis on välja töötatud just valdkondliku poliitika toetusprogrammidega seotud tegevusteks. Siinkohal on eesrinnas Gruusias asuv delegatsioon, kelle ühte programmi (2007. aasta tegevuskava – riigi rahanduse juhtimine, valdkondlik eelarvetoetus, I osa) on juba kontrollitud ning kelle 2008. aasta tegevusprogrammi õigusküsimusi käsitleva osa suhtes on käimas teine asjaomane hindamine.

3. soovitus e)

Komisjon on toetanud avaliku halduse tugevdamist partnerriikides mitmesuguste tehnilise abi projektidega. 2009. aastal idapartnerluse käivitamisel tunnistas komisjon sellest hoolimata vajadust suurendada riiklike haldusametuste suutlikkust, mis võimaldaks neil täita läbivõtmise etapis olevatest lepingutest (assotsieerimislepingud, põhjalik ja ulatuslik kaubandusleping) tulenevaid kohustusi. Seepärast teeb komisjon ettepaneku aidata riigiasutusi alates 2011. aastast tervikliku institutsioonide väljaarendamise algatuse raames, eesmärgiga suurendada institutsioonide klasterite suutlikkust ja tagada sellega eeskirjade ja määruste kohaldamine põhivaldkondades.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 13/2010

**Kas Euroopa uue naabus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias
(Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia) on olnud edukas ja tulemuslik?**

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 — 67 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-926-0

doi:10.2865/60865

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

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

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

ERIANUANNE „KAS EUROOPA UUE NAABRUS- JA PARTNERLUS- INSTRUMENDI KASUTUSELEVÖTT LÕUNA-KAUKAASIAS (ARMEENIA, ASERBAIDŽAAN JA GRUUSIA) ON OLNUD EDUKAS JA TULEMUSLIK?“ KÄSITLEB ESIMESTE AASTA TEGEVUSPROGRAMMIDE KAVANDAMIST JA TULEMUSI. SAMUTI VAADELDakse UUE INSTRUMENDI RAAMES KASUTATAVATE ABI ANDMISE VAHENDITE RAKENDAMIST. ARUANNE SISALDAB ÜSIKASJALIKKE SOOVITUSI, AITAMAKS KOMISJONIL SUURENDADA NIMETATUD KOLMELE RIIGILE ANTAVA ABI MÕJUSUST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-926-0



9 789292 079260