

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 18

2009

ISSN 1831-0818

PIIRKONDLIKULE
MAJANDUSINTEGRATSIOONILE
SUUNATUD EAFI TOETUSE MÕJUSUS
IDA- JA LÄÄNE-AAAFRIKAS



ET



Eriaruanne nr 18 // 2009

PIIRKONDLIKULE MAJANDUSINTEGRAT- SIOONILE SUUNATUD EAFI TOETUSE MÕJUSUS IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 18 // 2009

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Euroopa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-613-9
doi:10.2865/95747

© Euroopa Liit, 2010
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

SELETAV SÖNASTIK

I–VIII KOKKUVÕTE

1–13 SISSEJUHATUS

- 1–4 **POLIITILINE RAAMISTIK**
- 5 **EAF-I TOETUS PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE**
- 6–8 **PIIRKONDLIKE PROGRAMMIDE JUHTIMINE**
- 9–11 **IDA-AAFRIKA PIIRKOND**
- 12–13 **LÄÄNE-AAFRIKA PIIRKOND**

14–17 AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

18–55 TÄHELEPANEKUD

- 18–31 **KAS KOMISJONIL ON ASJAKOHANE JA ÜHTNE LÄHENEMISVIIS PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE?**
19–27 KOMISJONI PIIRKONDLIK KOOSTÖÖSTRATEEGIA ON ASJAKOHANE, KUID SELLE NING RIIKLIKE KOOSTÖÖSTRATEEGIADE TÄIENDAVUS OLI PUUDULIK NING SELLE RAHASTAMISES EI VÕETUD ARVESSE VAHENDITE KASUTAMISE SUUTLIKKUST
- 28–31 PIIRKONDLIKUD PROJEKTID ON ASJAKOHASED, KUID EI KÄSITLE PIISAVALT PIIRKONDLIKU INTEGRATSIOONI VAJADUSI RIIKLIKUL TASANDIL
- 32–49 **KAS KOMISJON ON PIIRKONDLIKU INTEGRATSIOONI TOETAMIST HÄSTI JUHTINUD?**
33–38 DELEGATSIOONIDEL PUUDUVAD PIIRKONDLIKE PROGRAMMIDE JUHTIMISEKS SUUNISED JA SUUTLIKKUS
39–43 PIIRKONDLIKE ORGANISATSIOONIDE OMAVAHELINE KOOSKÕLASTAMINE, ARUANDLUS JA JÄRELEVALVE ON ÜLDISELT EBAPIISAVAD
- 44–49 PIIRKONDLIKE PROJEKTIDE ELLUVIIMINE ON KEERULINE JA AEGLANE
- 50–55 **KAS KOMISJONI PIIRKONDLIKU INTEGRATSIOONI TOETAMISEGA SEOTUD ÜKSIKPROJEKTID ON OMA EESMÄRGID TÄITNUD?**
51–55 PROJEKTIDE MÕJUSUST ON RASKE HINNATA, KUID ENAMIKUL JUHTUDEST ON SEE VÄHENE

56–60 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- I LISA — PIIRKONDLIKU MAJANDUSINTEGRATSIOONI KORRALDUS IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS
- II LISA — PEAMISED PIIRKONDLIKUD ORGANISATSIOONID IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS
- III LISA — KONTROLLITUD PROJEKTIDE NIMEKIRI

KOMISJONI VASTUSED

SELETAV SÕNASTIK

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid

ASECNA: Aafrika lennunavigatsiooniohutuse amet (*Agency for the Safety of Aerial Navigation in Africa*)

COMESA: Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (*Common Market for Eastern and Southern Africa*)

EAF: Euroopa Arengufond

East African Community: Ida-Aafrika Ühendus

ECOWAS: Lääne-Aafrika riikide majandusühendus (*Economic Community of West African States*)

EPA: majanduskoostöö leping (*Economic Partnership Agreement*)

EÜ: Euroopa Ühendus

IAS: siseauditi talitus (*Internal Audit Service*)

IGAD: valitsustevaheline arengumet (*Intergovernmental Authority on Development*)

IOC: India ookeani komisjon (*Indian Ocean Commission*)

IRCC: piirkondadevaheline koordineerimiskomitee (*Inter Regional Coordinating Committee*)

RISM: piirkondliku integratsiooni toetusmehhanism (*Regional Integration Support Mechanism*)

RISP: piirkondliku integratsiooni toetusprogramm (*Regional Integration Support Programme*)

SADC: Lõuna-Aafrika Arenguühendus (*Southern African Development Community*)

UEMOA: Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliit (*Union économique et monétaire ouest africaine*)

UNIDO: ÜRO Tööstusarengu Organisatsioon (*United Nations Industrial Development Organisation*)

KOKKUVÕTE

I.

Piirkondlikuks integratsiooniks nimetakse protsessi, kus naaberriigid teevad koostööd antud piirkonna poliitilise stabiilsuse parandamise ja majandusarengu stimuleerimise nimel. Kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumine võimaldab suurematel ja ühtlustatud turudel saavutada mastaabisäästu ning soodustab kaubandust ja investeerimist. Arengumaadevaheline piirkondlik majandusintegratsioon on seega majanduskasvu soodustav vahend, mille abil on võimalik vaesust vähendada.

II.

Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata, kas piirkondlikule majandusintegratsioonile Ida- ja Lääne-Aafrikas suunatud EAFi toetus oli mõjus. Auditis uuriti komisjoni lähenemisviisi piirkondlikule majandusintegratsioonile, antava toetuse haldamist ja üksikprojektide valimi tulemusi.

III.

Piirkondlik majandusintegratsiooniprotsess on edenenud nii Ida- kui Lääne-Aafrikas: piirkondlike kaubanduse ja transpordi valdkonnaga seotud eesmärkide osas on jõutud kokkulepetele. Kohalikud ametiasutused on aga nimetatud kokkulepete elluviimisel ajakavast maha jäänud ning kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumine ei ole veel nendes kahes piirkonnas võimalikuks saanud.

KOKKUVÕTE

IV.

Üldiselt on piirkondlikule majandusintegratsioonile suunatud EAFi toetus mitmete pärssivate asjaolude tõttu siia maani olnud vaid osaliselt mõjus. On loodud mitmeid piirkondlikke organisatsioone, millel on kattuvad ülesanded, samad liikmed ja nõrk suutlikkus, ning selle tulemuseks on keeruline institutsioonide võrgustik. Lisaks esineb puudusi selles, kuidas komisjon piirkondlikke majandusintegratsiooni programme juhib ja millist lähenemisviisi nende puhul rakendab.

V.

Komisjoni rakendatav lähenemisviis Ida- ja Lääne-Aafrika piirkondliku majandusintegratsiooni toetamisele on suunatud nende piirkondade ja riikide suurema majanduskasvu saavutamisele, mis aitaks võidelda vaesuse vastu. Välja arvatud transpordisektor (teatud ulatuses), kavandatakse ja rakendatakse piirkondliku ja riikliku tasandi strateegiaid ja sekkumisi siiski enamjaolt teineteisest sõltumatult, võtmata piisavalt arvesse võimalust nendevahelise täiendavuse loomiseks.

VI.

Komisjoni delegatsioonidel puuduvad nii asjakohased suunised kui piisav suutlikkus piirkondlike tegevuste väljatöötamise, elluviimise ja kooskõlastamisega tegelemiseks ja vastava aruandluse koostamiseks. Piirkondlike organisatsioonide tasandil tehtav kooskõlastamine on samuti ebapiisav ning puudub järelevalvesüsteem igas riigis toimuva piirkondliku majandusintegratsiooniprotsessi üldise edenemise jälgimiseks.

VII.

Üksikprojektide puhul saavutatud või tõenäoliselt saavutatavaid tulemusi oli keeruline hinnata, kuna eesmärgid olid puudulikult määratletud, aruandlus ja järelevalve ebapiisavad ning mitmed suured projektid on lõpetamata ja nende lõpptulemusi ei ole veel teada. Üldiselt on tõenäoline, et nimetatud projektide tulemused on parimal juhul vaid osaliselt rahuldavad.

VIII.

Aruande peamiste soovitude kohaselt peaks komisjon:

- jätkama toetuse andmist piirkondlikule integratsioonile, tingimusel, et selle varajases etapis jõutakse kokkuleppele, kuidas saavutada eelnevalt kindlaksmääratud ajakava raames piirkonnas asuvate erinevate piirkondlike organisatsioonide vaheline lähenemine ning et riiklikud ametiasutused panustaksid rohkem piirkondlikku integratsiooniprotsessi;
- kümnenda EAFi strateegia 2010. aasta vahehindamisest alates parandama ühtsust oma piirkondlike ja riiklike strateegiate vahel;
- uurima, kas kümnendas EAFis sisalduv piirkondlikele programmidele antav rahaline toetus pole mitte liiga suur;
- delegatsioonide tehtava piirkondlike programmide juhtimise puhul kindlaks määrama nende vastutusvaldkonnad, kehtestama nendevahelise asjakohase kooskõlastamismehhanismi ja kontrollerima oma töötajate arvu piisavust.

SISSEJUHATUS

POLIITILINE RAAMISTIK

1. Vastavalt Cotonou lepingule on Euroopa Ühenduse (EÜ) ning Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide (AKV riikide) vahelise koostöö põhieesmärkideks vaesuse vähendamine ja lõppkokkuvõttes selle kaotamine, säästlik areng ja AKV riikide järkjärguline integreerumine maailmamajandusse¹. Piirkondlik majandusintegratsioon võib paljudes, eriti väiksemates riikides tähendada olulist sammu nimetatud eesmärkide täitmise suunas. Selle põhieesmärk on luua poliitiline stabiilsus või parandada seda ja soodustada piirkonna majanduslikku arengut. Suured ühtlustatud turud lihtsustavad kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumist, mis võimaldab saavutada mastaabisäästu ning soodustab kaubandust ja investeringuid. Piirkondlik majandusintegratsioon (käesolevas aruandes edaspidi „piirkondlik integratsioon“) aitab soodustada majanduskasvu ja võib seeläbi aidata vähendada vaesust².
 - ¹ AKV-EÜ partnerlusleping, allkirjastatud 23. juunil 2000 ja muudetud 25. juunil 2005 (edaspidi nimetatakse Cotonou leping), osa 3, I jaotis: arengustrateegiad, artikkel 19.
 - ² Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele: Arengut edendav piirkondlik integratsioon AKV riikides, KOM(2008) 604 (lõplik)/2, 6.10.2008. Vt ka komisjoni töödokument, mis on lisatud AKV riikide piirkondlikku integratsiooni ja arengut käsitlevale komisjoni teatisele, SEK(2008) 2539, 1.10.2008.
2. Komisjon oli juba enne Cotonou lepingut oma 1995. aasta teatises³ defineerinud oma toetuse arengumaade vahelisele piirkondlikule integratsioonile, määrates kindlaks kontseptuaalse raamistiku ja esitades arengukoostöö toetuseks kolm põhivaldkonda: suutlikkuse suurendamine ja institutsioonide tugevdamine piirkondlikul ja riiklikul tasandil, otsetoetused erasektorile, mis aitaks kasutada piirkondliku integratsiooni tulemusel tekkinud võimalusi ja eelarvetoetus, mis aitaks katta majanduse liberaliseerimisest ja reformimisest tingitud üleminekukuluid.
 - ³ Komisjoni teatis: EÜ toetus piirkondliku majandusintegratsiooniga seotud tegevusele arengumaades KOM(95) 219, 16.06.1995.
3. Euroopa Ühenduse 2000. aasta arengupoliitikas⁴ valiti piiratud arv prioriteetseid valdkondi ühenduse arengukoostööks, sh kaubandus ja areng ning piirkondlik integratsioon ja koostöö. 2005. aastast pärinevas EÜ kaasajastatud arengupoliitikas „Euroopa konsensus arengu küsimustes“⁵ rõhutati taas kord kaubanduse ja piirkondliku integratsiooni olulisust: valdkonnad liideti omavahel ja valiti ühenduse tegevuse üheks prioriteetseks valdkonnaks.
 - ⁴ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Euroopa Ühenduse arengupoliitika, 26.4.2000 KOM(2000) 212 (lõplik).
 - ⁵ Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate, Euroopa Parlamendi ja komisjoni ühisavaldus: „Euroopa konsensus arengu küsimustes“, 22. november 2005.

4. Komisjon kaasajastas oma piirkondliku integratsiooni poliitikat, eelkõige seoses AKV riikidega, oma 2008. aasta teatises (vt joonealune märkus 2), milles ta kinnitas oma seisukohta, et piirkondlik integratsioon on oluline majanduskasvu suurendamisel ja vaesuse vähendamisel. Teatises määratleti ka mitmed pikaajalised väljakutsed piirkondliku integratsiooni saavutamisel, sh institutsioonilise suutlikkuse ja isevastutuse puudumine riiklikul ja piirkondlikul tasandil, vajadus parandada majandusintegratsiooni lepingute elluviimist ja ühtlustada kattuvaid ja ebajärjepidevaid integratsioonikavasid, riikide majanduste ebapiisav mitmekesistamine ja ebatõhusad infrastruktuuride vahelised ühendused. Piirkondliku majandusintegratsiooni valdkonnas tehti teatises ettepanek suunata ELi toetus järgmistele prioriteetsetele valdkondadele: piirkondlike institutsioonide tugevdamine, piirkondlike integreeritud turgude ülesehitamine, ettevõtluse arengu toetamine ja piirkondlike infrastruktuurivõrkude ühendamine.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

EAF-I TOETUS PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE

5. EÜ toetab Euroopa Arengufondide kaudu AKV riikide arengut nendega allkirjastatud riiklike programmidega, konkreetsetes piirkonnas mitut või kõiki riike hõlmavate piirkondlike programmidega ja AKV riikide vaheliste programmidega, mis on suunatud mitmele või kõikidele AKV riikidele. Üheksandast EAFist (2002–2007) alates on piirkondlikud programmid muutunud piirkondliku integratsiooni peamiseks toetamise vahendiks. Mitmetest erinevate AKV-riikide rühmade poolt loodud piirkondlikest organisatsioonidest, kes tegelevad piirkondliku majandusintegratsiooniga, on saanud komisjoni peamised partnerid nende piirkondlike programmide koostamisel ja elluviimisel. Üheksanda EAFi raames oli piirkondlikele programmidele algselt kavandatud miljard eurot. Pärast mitme programmi lõpphindamist oli lõplik piirkondlikele programmidele eraldatud summa 904 miljonit eurot, millest 70 % oli suunatud piirkondliku majandusintegratsiooni sekkumistele⁶. Kümneenda EAFi raames suurendati piirkondlikele programmidele eraldatud kogusummat 1,783 miljardi euroni, millest 75 % oli suunatud piirkondlikule majandusintegratsioonile. Eraldatud summad on piirkondade kaupa toodud **tabelis 1**.

⁶ Komisjoni sihtprogrammides jagatakse eraldiste kogusumma kahe või kolme peamise toetusvaldkonna (nimetatakse ka „sihtvaldkondadeks“) vahel. Esitatud andmetes piirkondlikule majandusintegratsioonile eraldatud piirkondlike programmide osa arvutatakse järgmistele sihtvaldkondadele eraldatud summade kokku liitmisel: „piirkondlik integratsioon ja kaubandus“ või „piirkondlik majandusintegratsioon“ ning „transport ja kommunikatsioon“ või „eri transpordiliikide sidumine“. Kümneenda EAFi piirkondlike programmide raames ei esitata transporti enam eraldi sihtvaldkonnana, vaid see sisaldub peamises sihtvaldkonnas „majandusintegratsioon“.

TABEL 1

RAHALISED ERALDISED PIIRKONDLIKELE PROGRAMMIDELE

(miljonit eurot)

Piirkond	Kaheksas EAF (1996 – 2001)		Üheksas EAF (2002 – 2007)		Kümnes EAF (2008 – 2013)	
	Kokku	PMI ¹	Kokku	PMI	Kokku	PMI
Ida-Aafrika ²	219	154	289	203	645	548
Lääne-Aafrika	226	143	253	200	597	418
Vahesumma	445	297	542	403	1 242	966
Lõuna-Aafrika Arengüühendus	121	81	147	95	116	93
Kesk-Aafrika	91	60	64	29	165	97
Kariibi mere piirkond	90	40	111	89	165	140
Vaikse ookeani piirkond	35	–	40	15	95	45
Kokku	782	478	904	631	1 783	1 341

¹ Piirkondlik majandusintegratsioon.

² Komisjoni ametlik nimetus sellele piirkonnale on „Ida- ja Lõuna-Aafrika ning India ookean“; käesolevas aruandes nimetatakse seda „Ida-Aafrika“.

PIIRKONDLIKE PROGRAMMIDE JUHTIMINE

6. Enne üheksandat EAFi lepiti piirkondlike programmide osas kokku komisjoni ja vastava piirkonna konkreetsete riikide vahel. Piirkondlikud projektid andsid sageli täiendavaid vahendeid riiklikele tegevustele (nt teedehitus) ega toetanud selgelt kavandatud piirkondlikke poliitikaid.
7. Cotonou lepinguga asetati aga uus rõhk piirkondlikele programmidele kui põhilisele vahendile, millega toetada piirkondlikku majandusintegatsiooni, ning sätestati nõue komisjoni ja vastavate volitustega piirkondliku organisatsiooni koostöös koostada iga piirkonna mitmeaastased piirkonna toetusstrateegiad ja sihtprogrammid järgmistel tingimustel⁷:
- asjaomased AKV riigid määravad kindlaks geograafiliste piirkondade definitsiooni;
 - piirkondlikud integratsioonikavad peaksid võimalikult palju vastama majandusliku integratsiooni eest vastutavate piirkondlike organisatsioonide kavadele;
 - kui mitme piirkondliku organisatsiooni liikmed osaliselt kattuvad, peaks piirkondlik integratsiooniskava „hõlmama kõiki nende organisatsioonide liikmeid“.
8. Lähtudes eespool nimetatud sätetest, koostati üheksanda ja kümenda EAFi raames toimuva piirkondliku programmitöö tulemusel strateegiad ja sihtprogrammid kuuele erinevale piirkonnale, mis hõlmavad kõiki AKV riike ehk nelja piirkonda Aafrikas, ühte Vaikse ookeani piirkonnas ja ühte Kariibi mere piirkonnas. Mitmes Aafrika piirkonnas on loodud mitmeid majandusintegatsiooni eest vastutavaid piirkondlikke organisatsioone, mis tegelevad erinevate ja mõnikord kattuvate valdkondadega. Selle tulemusel on tekkinud olukord, kus kahes suuremas piirkonnas – Ida-Aafrikas ja Lääne-Aafrikas – peab komisjon koostööd tegema vastavalt nelja (Ida-Aafrika) ja kahe (Lääne-Aafrika) majandusliku integratsiooni eest vastutava piirkondliku organisatsiooniga, et nende konkreetse piirkonna strateegiat ja sihtprogrammi koostada, allkirjastada ja ellu viia. Piirkondlik sihtprogramm määrab piirkonna ja perioodi kaupa kindlaks sihtvaldkondadele ettenähtud vahendite jaotuse. Iga sekkumise puhul valitakse kõige sobivam piirkondlik organisatsioon, kes määratakse piirkondlikuks eelarvevahendite käsutajaks, kes tihedas koostöös komisjoniga hakkab vastutama sekkumiste koostamise ja elluviimise eest.

⁷ Cotonou leping, IV lisa „Rakendus- ja juhtimiskord“, 2. peatükk „Piirkondlik kavandamine ja selle ettevalmistamine“.

IDA-AAFRIKA PIIRKOND

9. Ida-Aafrika piirkond oma praeguses koosseisus loodi üheksanda EAFi piirkondliku strateegiadokumendi ja piirkondliku sihtprogrammi allkirjastamisega⁸. Antud piirkond on mitmes mõttes ebaühtlane ja erisugune: sealsed riigid on erineva suuruse, rahvaarvu, geograafilise asukoha, arengutaseme ja poliitilise stabiilsusega. Üheksanda EAFi raames hõlmas piirkondlik programm 21 riiki, kuid kümnest EAFi raames vähendati pärast nelja riigi lahkumist asjaomastest piirkondlikest organisatsioonidest seda riikide arvu 17-le.
10. Piirkonda iseloomustavad neli piirkondliku integratsiooniga tegelevat piirkondlikku organisatsiooni, mis hõlmavad erinevaid allpiirkondi. Neid organisatsioone tähistatakse lühenditega COMESA, EAC, IGAD ja IOC⁹. Neis organisatsioonides on suuri kattuvusi geograafilise katvuse ja liikmete osas ning ülesannete ja poliitika eesmärkide osas (vt *I lisa* ja *II lisa*). COMESA ja EACi tegevus on suunatud peamiselt piirkonna majandusintegratsioonile. EAC on juba asutanud tolliliidu, kuigi COMESA alles tegeleb oma vaba-kaubanduspiirkonna muutmiseks tolliliiduks. IGAD tegeleb samuti piirkondliku majandusintegratsiooniga, kuid keskendub rohkem konfliktide lahendamisele ja toiduainetega kindlustamise küsimustele. IOC tegeleb pigem majandus- ja kaubandusala koostöö kui piirkondliku majandusintegratsiooniga ning keskendub peamiselt loodusvarade majandamise (kalandus) piirkondlikule koostööle. Sellele vaatamata osaleb IOC Ida-Aafrika piirkonnale suunatud üheksanda ja kümnest EAFi piirkondlike sihtprogrammide programmitöös ja elluviimises.
11. Liikmete kattuvus põhjustab suuri probleeme, kuna osa liikmesriikidest kuulub kahte erinevasse kaubanduspiirkonda (COMESA ja EAC). Lisaks esineb liikmete kattuvusi ja ühildamatust Lõuna-Aafrika Arenguühenduse (SADC) puhul, mis on piirkondlikuks organisatsiooniks Lõuna-Aafrikas¹⁰, ning mille eesmärk on samuti oma liikmete vahelise tolliliidu loomine. Liikmesuse ja ülesannete kattuvuse tagajärjel on institutsioonide võrgustik keeruline. Need asjaolud ja praegune vilets olukord nimetatud organisatsioonide vahelises kooskõlastamises (vt punktid 39–43) põhjustavad komisjonile tõsiseid probleeme, eriti piirkondliku majandusintegratsiooni valdkonna sekkumiste kavandamisel ja elluviimisel.

⁸ See piirkond oli kuni kaheksanda EAFi hõlmatud kahe sihtprogrammiga, üks Ida- ja Lõuna-Aafrika ning teine India ookeani piirkonnale, kuid Cotonou lepingu põhimõtteid rakendades asendati nad ühe ühtse strateegia ja suuremale piirkonnale mõeldud sihtprogrammiga.

⁹ COMESA – Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg
EAC – Ida-Aafrika Ühendus
IGAD – valitsustevaheline arenguamet
IOC – India ookeani komisjon.

¹⁰ Näiteks osaleb Tansaania Ida-Aafrika piirkondlikus programmis EACi liikmena. Tansaania ei ole aga COMESA liige, vaid SADC liige.

LÄÄNE-AAFRIKA PIIRKOND

- 12.** Antud piirkonnas on kaks volitatud piirkondlikku organisatsiooni, kelleks on Lääne-Aafrika riikide majandusühendus (ECOWAS) ja Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliit (UEMOA). Piirkondlik programm hõlmab nende kahe organisatsiooni liikmeskonda ning Mauritaaniat – piirkonna ainukest riiki, mis ei ole kummagi organisatsiooni liige, osaleb samuti ECOWASi raames tehtavas ERFi piirkondlikus koostöös.

¹¹ Majanduskoostöö lepingud saavad uuteks AKV riikide (rühmade) ja ELi vahelisteks kaubanduslepinguteks, mis asendavad Cotonou lepingule eelnenud Lomé konventsioonides sätestatud ühepoolsete kaubandussoodustuste süsteemi.

- 13.** Kuigi selle piirkonna majandusintegratsiooni saavutamine võib tunduda lihtsam, kuna seal on vähem allpiirkondi kui Ida-Aafrikas, on ka selles piirkonnas olulisi väljakutseid. UEMOA eeliseks on ühine valuuta ja toimiv tolliliit, samas kui ECOWAS on selles osas palju vähem arenenud, kuid tal on rohkem liikmeid ning ta on seega loogilisem valik piirkondliku integratsiooni struktuuriks pikemas perspektiivis ning peamiseks aluseks majanduskoostöö lepingu (EPA) sõlmimiseks EÜga¹¹. Mõlemad organisatsioonid tunnistavad vajadust nende kahe piirkonna ja organisatsiooni lähendamise järele ning on lubanud selle pikaajalise eesmärgi nimel tööd teha, kasutades „vahelduva geomeetria ja kiiruse“ läheneviisi. Samal ajal vajatakse nii nende kahe organisatsiooni kui ka nende ja Euroopa Komisjoni vahel põhjalikku kooskõlastamist, et jätkata seda piirkondlikku integratsiooniprotsessi nii mõjusalt ja tõhusalt kui võimalik.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

- 14.** Võttes arvesse piirkondliku majandusintegratsiooniga seonduvat kasvavat huvi ja sellele osutatava EAFi toetuse kasvu, otsustas kontrollikoda selles valdkonnas auditi teha. Audit kavandati nii, et komisjonil oleks võimalik auditi tulemusi arvesse võtta 2010. aastaks kavandatud kümnenda EAFi elluviimise vahehindamises.
- 15.** Auditi eesmärk oli otsustada, kas Euroopa Arengufondi (EAF) toetus piirkondlikule majandusintegratsioonile on olnud mõjus. Auditi eesmärk oli vastata järgmistele küsimustele:
- a) Kas komisjonil on asjakohane ja ühtne lähenemisviis piirkondlikule integratsioonile?
 - b) Kas komisjon on piirkondliku integratsiooni toetamist hästi juhtinud?
 - c) Kas komisjoni üksikprojektid, mis olid seotud piirkondliku integratsiooni toetamisega, on oma eesmärgid täitnud?
- 16.** Geograafilise ulatuse puhul keskenduti kontrollikoja auditis kuuest olemasolevast piirkondlikust programmist kahele suuremale, ehk Ida- ja Lääne-Aafrika omadele (vt **tabel 1**), mis koos moodustavad suuresti üle 50% piirkondlikele programmidele eraldatud kogusummast.

17. Audititöö hõlmas järgnevat:

- a) asjassepuutuvate piirkondliku integratsiooniga seotud EÜ arengupoliitika dokumentide kontrollimine;
- b) valitud kahe piirkonna puhul üheksanda ja kümnenda EAFiga seotud komisjoni piirkondlike strateegiadokumentide¹² ning külastatud riikide puhul riiklike strateegiadokumentide¹³ kontrollimine;
- c) mõlemasse piirkonda kohapealsete auditite tegemine, hõlmates üheksat riiki ning ka vastavate piirkondlike organisatsioonide peakortereid¹⁴;
- d) 18 piirkondliku projekti kontrollimine, mille käigus kontrolliti kõiki üheksanda EAFi ja suuremaid kaheksanda EAFi projekte seoses piirkondliku integratsiooni, kaubanduse ja transpordiga, ning mille rahaline eraldis kokku oli ligi 450 miljonit eurot¹⁵. Selle uurimise ulatus piirdus projekti tulemuste saavutamise (selle tõenäosuse) hindamisega, tulemuste pikaajalist mõju ei hinnatud. Uuritud projektide nimekiri on esitatud **III lisas**;
- e) komisjoni koostatud Ida- ja Lääne-Aafrika piirkondlike strateegiate hindamiste kontrollimine, hindamaks nendes tehtud järelduste usaldusväarsust ja komisjoni tehtud või kavandatav järelkontroll ning piirkondlike projektide, eriti Lõuna-Aafrika piirkonna, finantsjuhtimise siseauditi kontroll¹⁶.

¹² Komisjonis nimetatakse neid dokumente „piirkondlik strateegiadokument“ ja „piirkondlik sihtprogramm“.

¹³ Komisjonis nimetatakse neid dokumente „riigi strateegiadokument“ ja „riiklik sihtprogramm“.

¹⁴ Ida-Aafrikas tehti auditikülastusi järgmistesse riikidesse: Keenia, Malawi, Ruanda, Tansaania ja Sambia ning järgmistesse piirkondlikesse organisatsioonidesse: Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (COMESA) ja Ida-Aafrika Ühendus (EAC). Lääne-Aafrikas tehti auditikülastusi järgmistesse riikidesse: Burkina Faso, Ghana, Nigeeria ja Senegal ning järgmistesse piirkondlikesse organisatsioonidesse: Lääne-Aafrika riikide majandusühendus (ECOWAS) ja Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliit (UEMOA). Ida-Aafrikas osaleb piirkondlikus koostöös veel kaks piirkondlikku organisatsiooni (valitsustevaheline arengumet ja India ookeani komisjon), kuid nende roll seoses majandusliku integratsiooniga on väike ning neid auditi käigus ei külastatud.

¹⁵ Üheksandast EAFist rahastati 12 projekti ja kaheksandast EAFist kuus projekti; kümnendast EAFist rahastatavate projektide elluviimist ei oldud veel auditi toimumise ajaks alustatud.

¹⁶ 'Évaluation de la stratégie régionale de la Commission Européenne en Afrique de l'Ouest', lõpparuanne, mai 2008; 'Evaluation of the Commission's support to the region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean', lõpparuanne, detsember 2008; IASI auditaruanne, juuli 2008 (komisjoni sisedokument).

TÄHELEPANEKUD

KAS KOMISJONIL ON ASJAKOHANE JA ÜHTNE LÄHENEMISVIIS PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE?

- 18.** Selle küsimuse käsitlemisel uuris kontrollikoda, kas kahe vaadeldava piirkonna puhul oli komisjoni strateegia kooskõlas piirkondade endi prioriteetidega ning kas ta täiendas komisjoni iga riigi jaoks koostatud koostööstrateegiat. Konkreetsete piirkondlike projektide puhul uuris kontrollikoda, kas nad vastasid prioriteetsetele vajadustele nii piirkondlikul kui riiklikul tasandil.

KOMISJONI PIIRKONDLIK KOOSTÖÖSTRATEEGIA ON ASJAKOHANE, KUID SELLE NING RIIKLIKE KOOSTÖÖSTRATEEGIADE TÄIENDAVUS OLI PUUDULIK NING SELLE RAHASTAMISES EI VÕETUD ARVESSE VAHENDITE KASUTAMISE SUUTLIKKUST

- 19.** Komisjon esitab piirkondliku integratsiooni puhul tehtud edusammude ja eesootavate väljakutsete täpse analüüsi nii üheksanda kui kümnenda EAFi piirkondlikes strateegiadokumentides. Nimetatud analüüs õigustas otsust suunata mõlema piirkonnaga seotud EAFi rahalised eraldised majandusintegratsioonile ja kaubandusele, hõlmates ka transporti või käsitledes seda teise sihtvaldkonnana. Kümnenda EAFi piirkondlikes strateegiadokumentides ja komisjoni 2008. aasta teatises (vt joonealune märkus 2) esitatud põhjenduses selle kohta, miks kümnenda EAFi raames suurendati piirkondlike programmide rahalisi eraldisi 1 783 miljoni euroni, öeldakse, et see kajastab „Eli ja AKV vahelist konsensust piirkondliku integratsiooni ja arenguprotsessi tähtsuse osas“. Seda suurt eraldist on piirkondlikel organisatsioonidel tulevikus keeruline tõhusalt ja mõjusalt kasutada, arvestades, et siiani on nad üles näidanud vähest võimet toetust vastu võtta (vt punktid 44–49).
- 20.** Komisjoni piirkondlikud strateegiad on ühildatud põhiliste piirkondlike organisatsioonide strateegiatega ja eesmärkidega, et suurendada majanduskasvu ja vähendada vaesust piirkondliku majandusintegratsiooni kõrgemate tasandite kaudu, toetades olemasolevate vabakaubanduspiirkondade ja tolliliitude tööd ja konsolideerimist ning pöörates tähelepanu probleemidele infrastruktuuri valdkonnas.

- 21.** Komisjon on järginud asjakohast lähenemisviisi, toetades piirkondlike organisatsioonide haldussuutlikkuse edendamist, et suurendada nende suutlikkust piirkondlike poliitikate väljatöötamisel ja elluviimisel. Komisjoni strateegia näeb ette igas piirkonnas ühe, mitmeid piirkondlikke organisatsioone hõlmava ühise piirkondliku sihtprogrammi toetamist ning selles strateegias võetakse arvesse praeguse institutsioonilise raamistiku keerukust, mis tuleneb piirkondlike organisatsioonide paljususest ja nende tegevuse osalisest kattuvusest (vt punktid 10–13). Veel üheks eesmärgiks on nimetatud organisatsioonidevahelise koostöö ja lähenemisprotsessi tugevdamine. Piirkondlikes strateegiadokumentides ei määratleta aga esmavajadust konkreetsete riikide haldussuutlikkuse suurendamiseks, et aktiivsemalt osaleda piirkondliku integratsiooni poliitikate väljatöötamises ja elluviimises.
- 22.** Piirkondlikus strateegias transpordile keskendumine on kooskõlas ühise Aafrika-ELi strateegiaga¹⁷, milles kehtestati, et Aafrika ja ELi eesmärk on suurendada vastastikust seotust, parandades selleks üleaafrikaliste maanteedtranspordi koridoride ning seotud piirkondlike maantee- ja raudteevõrkudega külgnevat infrastruktuuri, et toetada arengut läbi majanduskasvu ning kaubanduse. Eesmärgiks on toetada piirkondlike transpordipoliitikate väljatöötamist ja elluviimist, seades prioriteediks riiklike transpordipoliitikate ühtlustamise (nt raskete kaubaveokite maksimaalse teljekoormuse standardiseerimine) ja transpordi lihtsustamise piirkondlikes maanteedtranspordi koridorides (nt ühiselt ehitatud ja hallatud piiripunktid, ebaseaduslike kontrollpunktide kaotamine).
- 23.** Üheksanda ja kümnenda EAFi raames komisjoni ja konkreetsete riikide vahel tehtava koostöö strateegiad on ühildatud riikide endi arengustrateegiatega, nagu sätestatud riiklikes vaesuse vähendamise strateegiadokumentides. Kõigi nende riiklike strateegiade eesmärgiks on suurema majanduskasvu saavutamine, mida peetakse vajalikuks tingimuseks vaesuse vähendamiseks. Paljudel juhtudel ei pöörata riiklikes strateegiates siiski tähelepanu sellele, milline peaks olema seos nende ja piirkondlike integratsiooniprogrammide vahel ning kuidas nad üksteist täiendama peaksid.

¹⁷ „Aafrika–ELi strateegiline partnerlus: ühine Aafrika–ELi strateegia“, vastu võetud ELi–Aafrika tippkohtumisel Lissabonis, detsember 2007.

- 24.** Enamuses kontrollikoja poolt uuritud riikides on komisjoni koostöö strateegiad suunatud eelarvetoetusele. Viimase eesmärk on aidata kaasa makromajanduslikule stabiilsusele, mis on oluliseks tingimuseks riiklike makromajanduslike poliitikate lähendamise, piirkondade majanduskasvu ja kaubanduse arengu ja seega kogu piirkonna integratsiooni tugevdamisel.
- 25.** Enamus kontrollikoja poolt uuritud riikidest olid oma sihtvaldkonnaks määranud transpordi ning antud valdkonnal on potentsiaal piirkondlikule integratsioonile kaasa aidata. Kuigi üheksanda EAFi raames on piirkondlike transpordikoridoride parandamise olulisust mainitud mitmel juhul, on enamus kontrollikoja uuritud maanteedega seotud programmide erinevates riikides suunatud riigisiseste ühenduste parandamisele. Kümnest EAFi riiklikes strateegiates on rõhuasetust oluliselt muudetud, kuna nüüd on prioriteediks seatud piirkondlike ühenduste edendamine, et lihtsustada ja laiendada piirkondlikku kaubandust.
- 26.** Üheksanda EAFi riiklike strateegiate teistes valdkondades peale transpordi pööratakse piirkondlikule integratsioonile erineval määral ja üldiselt ebapiisavat tähelepanu. Ei ole teada, kuidas komisjoni toetus ja riikliku tasandi poliitiline dialoog peaksid toetama piirkondlikku integratsiooniprotsessi ning puuduvad ka selged seosed piirkondlike sekkumistega või nendevaheline täiendavus, nt seoses vajadusega anda riiklikele haldusasutustele institutsioonilist toetust piirkondlike õigusaktide ülevõtmise ja kohaldamise puhul või tugevdada erasektori konkurentsivõimet. Kuigi enamuse kontrollikoja poolt uuritud riikide puhul sisaldavad kümnest EAFi riiklikud strateegiad sihtvaldkonnast erinevatele valdkondadele (nt kaubandus, piirkondlik integratsioon või majanduskoostöö lepingud) antavat toetust käsitlevaid sätteid, ei täpsustata neis käsitlemist vajavaid prioriteetseid vajadusi.
- 27.** Kontrollikoja leiud kinnitavad komisjoni tellitud hindamisi nende kahe piirkonna kohta. Nimetatud hindamised hõlmasid kaheksandat ja üheksandat EAFi ning neis järeldati, et täiendavus oli puudulik ebapiisava kooskõlastamise tõttu nii komisjoni, piirkondlike organisatsioonide ja konkreetsete riikide vahelise poliitilise dialoogi tasandil, kui ka piirkondlike ja riiklike programmide vahelisel programmitöö tasandil.

PIIRKONDLIKUD PROJEKTID ON ASJAKOHASED, KUID EI KÄSITLE PIISAVALT PIIRKONDLIKU INTEGRATSIIONI VAJADUSI RIIKLIKUL TASANDIL

- 28.** Kõik üheksanda EAFi Ida- ja Lääne-Aafrika piirkondlikud programmid sisaldavad põhjalikke piirkondliku integratsiooni projekte¹⁸, mis käsitlevad enamust piirkondliku integratsiooni valdkonna küsimusi. Nad keskenduvad institutsioonilise suutlikkuse suurendamisele, kaubanduspoliitika korra välja töötamisele, majanduskoostöö lepingute sõlmimisele ja rakendamisele ning tollitariifide vähendamisest tingitud riigi tulude vähenemise rahalise hüvitamise mehhanismide toetamisele. Transpordi valdkonnas on need projektid suunatud transpordi lihtsustamisele, kuna transpordi infrastruktuuri toetusi rahastatakse riiklikest programmidest.
- 29.** Ida-Aafrika piirkondliku integratsiooni toetusprogramm koosneb näiteks üheksast „tulemusvaldkonnast“, mis sisaldavad tegevusi alates vabakaubanduspiirkonna ja tolliliidu lepingute rakendamisest kuni statistiliste andmete ühtlustamise, rahandus-, eelarve- ja maksupoliitika ühtlustamise ning transpordi- ja kommunikatsioonistrateegia ning prioriteetsete investeeringute kava koostamiseni. Lääne-Aafrika majandusintegratsiooni ja kaubanduse projekt sisaldab nelja põhikomponenti, milleks on ühisturu loomine, makromajanduslik stabiilsus ja lähenemine, institutsioonilise suutlikkuse tõstmine ja tootmissektori konkurentsivõime suurendamine. Kõik nimetatud tegevused kuuluvad piirkondlike organisatsioonide (nt Ida-Aafrikas COMESA ja EAC ning Lääne-Aafrikas ECOWAS ja UEMOA¹⁹) integratsioonikavasse.
- 30.** Ida-Aafrika piirkondliku integratsiooni toetusmehhanismi projekt on selle piirkonna suurim rahaline sekkumine, saades EAFist 78 miljonit eurot. Projekti eesmärk on aidata selle piirkonna riike eelarve kohandamise protsessis, kui riigid hakkavad teiste liikmesriikide liitumisel vabakaubanduspiirkonna ja tolliliiduga oma tollitariife liberaliseerima. Osa projekti kuuluvatest riikidest ei ole huvi üles näidanud. Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et projekt oma pragusel kujul ei ole suunatud nende riikide prioriteetidele. Auditi ajaks ei olnud selle projekti raames väljamakseid tehtud.

¹⁸ Ida-Aafrikas sisaldab see piirkondliku integratsiooni toetusprogramm koos piirkondliku integratsiooni toetusmehhanismiga; Lääne-Aafrikas sisaldab see Lääne-Aafrika piirkondliku integratsiooni toetamise projekti koos majandusliku integratsiooni ja kaubanduse projektiga.

¹⁹ Piirkondlike organisatsioonide täielik nimekiri on toodud seletavas sõnastikus, mille leiata pärast sisukorda ja joonealusest märkusest 14.

- 31.** Kõikidel kontrollitud piirkondlikel projektidel oli selge piirkondlik ulatus ja nad sisaldasid piirkondliku tasandi tegevusi. Komisjon, piirkondlikud organisatsioonid ja konkreetsed riigid ei ole aga pööranud piisavalt tähelepanu ega andnud toetust vajalikele järelmeetmetele riiklikul tasandil, eriti seoses õigusaktide ülevõtmise ja kohaldamise ning piirkondlike poliitikate rakendamisega (vt **1. selgitus**).

1. SELGITUS

EBAPIISAV SEOS PIIRKONDLIKE JA RIIKLIKE TEGEVUSTE VAHEL

Ida-Aafrikas käivitati 2005. aasta juulis piirkondliku integratsiooni toetusprogramm, mille eesmärk on suurendada piirkondlike organisatsioonide ja nende liikmesriikide suutlikkust poliitika väljatöötamisel, piirkondliku integratsiooni elluviimisel ja jälgimisel, mitmepoolses ja piirkondlikus kaubanduses ja kaubandusega seotud valdkondades. Programmi 5. tulemusvaldkond „piirkondlike poliitikate parandamine riiklikul tasandil“ on mõeldud liikmesriikide „riikliku arengu ja kaubanduspoliitika foorumi“ (või samalaadse riikliku töörühma) toetamiseks riigi piirkondliku integratsiooniga seotud tegevuse suunamisel, kooskõlastamisel ja jälgimisel ning samuti selle integreerimisel maailmamajandusse. 2008. aastal oli aga ainult neli riiki (Burundi, Etioopia, Malawi ja Seišellid), kus kaubanduspoliitika foorum oli piisavalt aktiivne ja piisava suutlikkusega, et antud valdkonna tööplaani koostada. Nende riikide hulgast oli projekti kaudu aidatud vaid Etioopiat.

Lääne-Aafrikas on ECOWASi keskused kõikide liikmesriikide riigiaparaadis. Nad vastutavad ECOWASi riikide abistamise eest piirkondlike otsuste ülevõtmisel, kuid nende sisendeid ei võeta piisavalt arvesse peamise piirkondliku integratsiooniprojekti juhtimises, kuna nad ei ole esindatud projekti juhtkomitees. Nende suutlikkus on väga piiratud ulatusega ning nad on siiani enamjaolt toimunud teabe- ja kontaktpunktidenä ECOWASi liikmesriikides. Projektis on tunnustatud vajadust tugevdada ECOWASi keskuste suutlikkust, kuid selleks ülesandeks ei ole eraldatud piisavalt rahalisi vahendeid. Projekti töökava 2008. aastaks näeb ette 45 000 eurot (3 000 eurot igale keskusele) suutlikkuse suurendamise kava väljatöötamiseks (kava koostamine oli auditi toimumise ajal pooleli). 2009. aasta töökavas eraldatakse ainult 98 000 eurot (6 500 eurot igale keskusele) suutlikkuse suurendamise kava elluviimiseks.

KAS KOMISJON ON PIIRKONDLIKU INTEGRATSIOONI TOETAMIST HÄSTI JUHTINUD?

- 32.** Selle küsimuse käsitlemisel uuris kontrollikoda, kas komisjon tagas oma delegatsioonidele asjakohased suunised, mehhanismid ja piisavalt inimressursse, et juhtida piirkondlike sekkumiste programmitööd, elluviimist ja järelevalvet; kas komisjon tagas, et piirkondlikud organisatsioonid olid loonud piisavad kooskõlastus- ja järelevalvemehhanismid; ning kas piirkondlikke projekte viidi ellu kavandatud tähtaegu järgides.

DELEGATSIOONIDEL PUUDUVAD PIIRKONDLIKE PROGRAMMIDE JUHTIMISEKS SUUNISED JA SUUTLIKKUS

- 33.** Kui riigi strateegiadokumendid koostatakse komisjoni ja konkreetse riigi vaheliste läbirääkimiste põhjal, siis piirkondlike strateegiadokumentidega on Ida-Aafrika puhul hõlmatud vähemalt neli piirkondlikku organisatsiooni (COMESA, EAC, IGAD, IOC), mis esindavad 17 riigi valitsusi, ning Lääne-Aafrika puhul kaks piirkondlikku organisatsiooni (ECOWAS, UEMOA), mis esindavad 16 riigi valitsusi. Komisjoni poolel on sellega igas piirkonnas seotud peaaegu sama arv delegatsioone. Piirkondlike projektide tegevusi viiakse põhiliselt läbi piirkondlikul tasandil, st ühe või mitme piirkondliku organisatsiooni poolt, kuid osa tegevustest toimub ka piirkonda kuuluvate konkreetsete riikide tasandil. Näiteks tolliliidu loomiseks tuleb esiteks piirkondlikul tasandil sõlmida ühise tollitariifistiku leping, kuid selle rakendamine eeldab kõikide osalevate riikide tolliasutuste kaasamist ja koolitamist. Piirkondliku strateegia väljatöötamine ja elluviimine vajab kõrgetasemelist kooskõlastamist, kuna sellesse on kaasatud hulgaliselt erinevaid osapooli.

- 34.** Komisjon ei olnud kehtestanud menetlusi ega suuniseid piirkondlike strateegiate ja sekkumiste väljatöötamiseks ja elluviimiseks. Asjakohaste suuniste puudumine tähendab, et:
- a) piirkonna erinevate delegatsioonide konkreetseid ülesandeid ja vastutusvaldkondi ei ole selgelt määratletud ega jaotatud, st pole määratletud, millistel delegatsioonidel on ja millistel ei ole vastutust suhete eest piirkondlike organisatsioonidega;
 - b) ükski delegatsioon ei oma ei üldist vastutust mõne piirkondliku sihtprogrammi eest ega vastuta selle kooskõlastamise eest;
 - c) ei ole loodud kõiki piirkonna delegatsioone hõlmavat kooskõlastusraamistikku.
- 35.** Kümnenenda EAFi strateegiadokumentide ja sihtprogrammide koostamisel on üldiselt järgitud riigi strateegiadokumentide koostamise suuniseid. Väljastati piirkondliku programmitöö spetsiifilised programmitöö suunised, mis käsitlesid dokumentide sisu ja vormi, kuid mitte koostamisprotsessi. Samuti ei arvestatud neis riiklike ja piirkondlike strateegiate vaheliste institutsiooniliste erinevustega. Vastutusvaldkondade kooskõlastamise ja määratlemise puudumine on piirkondlike ja riiklike programmide vahelise täiendavuse puudumise üheks peamiseks põhjuseks (vt punktid 20–31).
- 36.** Seoses projektide elluviimisega teeb iga delegatsioon järelevalvet ja koostab aruandeid oma asukohariigi valitsuse ning kui selles riigis asub ka mõni piirkondlik organisatsioon, siis ka selle tegevuse kohta (vt **2. selgitus**). Lisaks keskenduvad delegatsioonide aruanded põhiliselt projektide rahastamisega seotud küsimustele ning projekti materiaalse arengu või probleemide kohta antakse vaid vähest teavet või seda ei käsitletagi. Selle tulemusel ei saa komisjoni peakorter üldist ja konsolideeritud ülevaadet ning ei ole seega võimeline piirkondlike projekte piisavalt jälgima ja kooskõlastama. Lisaks takistab piirkondlike projektide edemisest üldise ülevaate puudumine komisjoni talitustel projekti elluviimises esinevatele probleemidele reageerida kohe nende tekkimisel (vt punktid 40–46).

37. Burkina Faso, Nigeerias, Tansaania ja Sambias asuvad delegatsioonid vastutavad ühiselt nendes riikides loodud piirkondliku organisatsiooniga suhtlemise eest ja juhivad piirkondliku programmi ja riiklike programmide mõlemad osasid. Kontrollikoda uuris, kas neile „piirkondlikele“ delegatsioonidele on eraldatud täiendavat tööjõudu piirkondliku programmi juhtimiseks. Kuigi delegatsiooni töömahu määravad erinevad tegurid²⁰, on delegatsiooni töötajate arv, eriti operatiiv-, finants- ja lepinguliste küsimuste puhul, seotud tema hallatava rahalise eraldise suurusega. Kontrollikoda leidis siiski, et nii piirkondlike kui riiklike tegevusi haldavate delegatsioonide laiem vastutusvaldkond ei tähenda suuremat töötajate arvu ning et kümnenda EAFi piirkondlike eraldiste kahekordistamise võimalikku mõju ei ole veel käsitletud.

²⁰ Näiteks võib eelarvetoetusega seotud tegevus delegatsioonile tähendada suuremat töökoormust kui projektitoetusega seotud tegevus, kuigi eelarvetoetuse osakaal võib riigiti erineda; või, lisaks tavalistele EAFi eraldistele, asjaomaste piirkondade delegatsioonide vastutusvaldkonda kuuluda ka mitmed projektid, mida rahastatakse üldeelarve horisontaalsetelt eelarveridadelt.

KOMISJONIPPOOLNE EBAPIISAV ARUANDLUS JA JÄRELEVALVE

Ülesannete killustatust võib täheldada delegatsioonide aruandluse koostamise viisis – komisjoni peakorterile esitatakse iga kuue kuu tagant välisabi korraldamise aruanded. Lääne-Aafrikas ei ole ei Abujas asuval delegatsioonil (kes tegeleb ECOWASiga) ega Ouagadougous asuval delegatsioonil (kes tegeleb UEMOAgaga) täielikku ülevaadet sellest, kuidas edenevad piirkonna kaks põhiprojekti (piirkondliku integratsiooni ja kaubanduse toetamine ning transpordi abivahend), mis sisaldavad paljudes või kõikides piirkonna riikides toimuvaid tegevusi. Praktikast annavad delegatsioonid komisjoni peakorterile aru nende tegevuste kohta, mille eest „nende“ piirkondlik organisatsioon vastutab. Kuna teistes riikides asuval delegatsioonidel ei ole ametlikku vastutust piirkondlike projektide eest, ei anna nemad aru ühegi tegevuse kohta, mis võib-olla on nimetatud projektide raames nende asukohariikides aset leidnud²¹.

Sarnane olukord on tekkinud Ida-Aafrikas, kus Sambias asuval piirkondlikul organisatsioonil COMESA on ametlik vastutus peamiste piirkondlike integratsiooniprojektide eest (RISP/RISM), kuid osa projektitegevustest on seotud EACi integratsioonikavaga ning neid viib ellu Tansaania asuval EAC, kuigi teatud tegevused on põhimõtteliselt kõigi Ida-Aafrika piirkonda kuuluvate riikidega seotud. Ei COMESA peamiseks kontaktpunktiks olev Sambias asuval delegatsioon ega ka ükski teine delegatsioon ei oma täielikku ülevaadet nimetatud projektide edenemisest ning ainult need neli delegatsiooni, mis asuvad piirkondlike organisatsioonide asukohariikides, annavad komisjoni peakorterile aru tegevuste kohta, mille eest „nende“ piirkondlik organisatsioon vastutab.

²¹ Erandiks on piirkondlik projekt 'Appui au programme de formation de l'ASECNA' (ASECNA koolitusprogrammi toetamine), mille eest vastutavad Senegalis ja Nigeerias asuvad delegatsioonid.

- 38.** Kontrollikoja tähelepanekud piirkonnas asuvate erinevate delegatsioonide vahelise kooskõlastamise puudumise kohta kinnitavad komisjoni tellitud hindamiste tulemusi. Lääne-Aafrika hindamisaruandes täheldati, et komisjon ei olnud oma delegatsioonide võrgustikku sekkumiste juhtimiseks piirkondlikel ja riiklikel tasanditel täiendaval ja kooskõlastatud viisil kasutanud. Samuti leiti hindamises, et abi juhtimise jagamine Abuja ja Ouagadougou vahel põhjustas toimiva kooskõlastamissüsteemi puudumisest tulenevalt probleeme ja kinnistas muljet, nagu koosneks piirkond tegelikult kahest sõltumatust alampiirkonnast. Ida-Aafrika hindamisaruandes täheldati, et puudusid mehhanismid, millega tagataks kooskõlastatud poliitiline dialoog asjaomaste piirkondlike organisatsioonide eest vastutavate delegatsioonide vahel ning nende ja riiklike pädevustega delegatsioonide vahel. Hindamises mainiti veel, et „tegelik kooskõlastamine on jätkuvalt nõrk... kuna piirkondliku organisatsiooni tasandil puudub ühine järelevalvesüsteem ning riiklike pädevuste ja piirkondlike pädevustega komisjoni delegatsioonid ei suhtle piisavalt“. Kontrollikoda ei leidnud auditi käigus tõendeid, et komisjon oleks hindamise tulemusel võtnud asjakohaseid meetmeid.

PIIRKONDLIKE ORGANISATSIOONIDE OMAVAHELINE KOOSKÕLASTAMINE, ARUANDELU JA JÄRELEVALVE ON ÜLDISELT EBAPIISAVAD

- 39.** Piirkondlikud organisatsioonid on mõlemas piirkonnas loonud mehhanisme omavahelise kooskõlastamise toetamiseks ja programmide elluviimise jälgimiseks. Neli Ida-Aafrika piirkondlikku organisatsiooni asutasid 2003. aastal piirkondadevahelise koordineerimiskomitee (IRCC), mille sekretariaati toetatakse praegu ühe EAFi projekti kaudu („IRCC sekretariaadi toetamine“). Lääne-Aafrikas loiid ECOWAS ja UEMOA 2004. aastal ühise tehnilise sekretariaadi. Nimetatud asutust toetatakse samuti EAFi projekti kaudu („Piirkondliku sihtprogrammi järelevalvemehhanism“).

- 40.** Kõik asjaomased pooled loevad IRCC-d põhiliseks piirkondlike organisatsioonide vaheliseks kooskõlastamisvahendiks, mis aitab tagada erinevate üksikprojektide ja heakskiidetud piirkondliku poliitika vahelise ühtsuse. IRCC ei ole aga siiani taganud tervet piirkondlikku sihtprogrammi hõlmava üldise järelevalve- ja hindamissüsteemi loomist. Praktikas jälgib IRCC piirkondlike projektide rahalist rakendamist, aga mitte nimetatud programmidega saavutatud edu, võrreldes püstitatud eesmärkidega ja nende üldist panust piirkondlikule integratsiooniprotsessile. 2005. aastal läbiviidud IRCC-projekti vahehindamises soovitati muu hulgas luua ühine järelevalve- ja hindamissüsteem ning rahastamisetepanekute kvaliteedikontrolli süsteem, et suurendada riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide vahelist kooskõlastamist. Piirkondlikud organisatsioonid ja komisjon ei ole aga projekti vastavaid kohandusi õigel ajal teinud, sest nimetatud soovitusi käsitletakse alles kümnenda EAFi raames tehtava projekti pikendamise etapi uutes juhistes, mis võetakse kasutusele 2009. aastal.
- 41.** Ühendatud tehnilisel sekretariaadil on Lääne-Aafrikas potentsiaali olla tähtis vahend piirkondlike organisatsioonide vahelisel kooskõlastamisel ning erinevate üksikprojektide ja heakskiidetud piirkondliku strateegia vahelise ühtlustatuse tagamisel. Siiani ei ole ta suutnud töötajate vähesuse ja piiratud volituste tõttu nimetatud ülesandeid mõjusalt täita. Piirkondliku sihtprogrammi järelevalvemehhanismi projektiga koostatud tegevusaruannetes on mainitud probleeme seoses töötajate vähesuse ja järelevalveandmete puudumisega, kuna projektide kohta ei ole õigel ajal eduaruandeid koostatud. Nimetatud probleemid, millest teavitati piirkondliku sihtprogrammi juhtkomiteed (kes esindab komisjoni), näitestavad kahe piirkondliku organisatsiooni (ECOWAS ja UEMOA) ja komisjoni suutmatust eemaldada peamised piirangud, millest oldi teadlikud ja millest teatati juba 2007. aastal ning mis takistavad Lääne-Aafrika piirkondliku sihtprogrammi tõhusat järelevalvet ja kooskõlastamist.

- 42.** Kontrollikoda leidis peaaegu 40% uuritud projektidest, et piirkondlike organisatsioonide või eraldi projektijuhtimismeeskondade poolt tehtav aruandlus oli puudulik ja teatavatel juhtudel sellega viivitati. Lääne-Aafrikas ei tehtud nelja suletud kaheksanda EAFi projekti puhul tavaliselt iga projekti kohta nõutavat vahehindamist, vaid tehti ainult üks projekti lõpus tehtav hindamine, kuigi kõik seitsme käimasoleva projekti jaoks kavandatud kontrollid lükkasid projektide käivitamise hilinemise ja ebapiisava edenemise tõttu edasi. On olemas risk, et hilisemate projektide vahehindamine tehakse kas liiga hilja, võimaldamaks selle soovitusi arvesse võtta, või seda ei tehti. Puudulik aruandlus muudab projekti mõjususe hindamise ja vastavate järelduste tegemise keeruliseks või isegi võimatuks (vt **5. selgitus**).
- 43.** Kuigi kaks koordineerimiskomiteed (st IRCC ja piirkondliku sihtprogrammi juhtkomitee) alluvad otseselt piirkondlikele organisatsioonidele, vastutab komisjon kaudselt nende komiteede toimimise eest ja mõjutab seda, kuna ta annab neile nimetatud kahe projekti kaudu finants- ja tehnilist tuge ning on mõlemas komitees esindatud. Komisjon on seega olnud teadlik mõlema piirkonna järelevalve- ja kooskõlastussüsteemide puudustest, kuid tema mõju ja tugi on nimetatud probleemide lahendamiseks olnud ebapiisav.

PIIRKONDLIKE PROJEKTIDE ELLUVIIMINE ON KEERULINE JA AEGLANE

- 44.** Kontrollikoda uuris, kas 18 valitud piirkondlikku sekkumist viidi ellu kavandatud ajakava kohaselt ning kas toetuse lepingute kasutamine aitas kaasa piirkondlike projektide elluviimise parandamisele.

45. 18st kontrollitud projektist 11 puhul (8 suletud ja 3 pooleliolevat) oli projektiperioode tulnud pikendada, kuna käivitumine oli pikaajalise ettevalmistusprotsessi tõttu hilinenud ja/või selle elluviimine oli olnud aeglane. Kaasaaitavateks teguriteks on piirkondlike projektide keerukus, piirkondlike organisatsioonide nõrk institutsiooniline suutlikkus ning osadel juhtudel riiklike ametiasutuste ja teiste sidusrühmade (kodanikuühiskond) poolse isevastutuse puudumine. Asjaolu, et komisjon on ülehinnanud piirkondlike organisatsioonide juhtimist ja reaalselt suutlikkust raha vastu võtta, viis selleni, et kehtestati liiga ambitsioonikad projektieesmärgid koos liiga paljude tegevuste ja liiga suurte projektieelarvetega (vt **3. selgitus**).

3. SELGITUS

PIIRKONDLIK PROJEKT ON KEERUKAS JA AEGLANE

Põhiline üheksanda EAFi toetus piirkondlikule integratsioonile Lääne-Aafrikas liigub ühe suure projekti kaudu, mille rahaline eraldis on 105 miljonit eurot. See keerukas projekt käivitati 2007. aastal ja selle elluviimise eest vastutavad kaks piirkondlikku organisatsiooni – ECOWAS ja UEMOA – kasutades selleks järgmisi vahendeid:

- kummagi piirkondliku organisatsiooniga sõlmitud toetuse leping (väärtusega vastavalt 44,8 ja 31,6 miljonit eurot), mis on suunatud ühisturule, makromajanduslikule stabiilsusele ning piirkondlike organisatsioonide ja liikmesriikide suutlikkuse suurendamisele;
- rahastamisleping väärtusega 28,6 miljonit eurot, mis on suunatud erasektori konkurentsivõime parandamisele ja kahe organisatsiooni nimel tegutseva UEMOAgale lepingu sõlminud valitsusväliste osaliste suutlikkuse suurendamisele;
- rahastamislepingu „erasektori“ osa koosneb kolmest allosast: 1) „Kvaliteediprogramm“, mida viiakse ellu UNIDOga sõlmitud toetuse lepingu kaudu (15 miljonit eurot); 2) „Äriõiguse ühtlustamine“ (4 miljonit eurot) ja 3) „Kalandusalaste õigusaktide ühtlustamine“ (5 miljonit eurot), mille elluviimise eest vastutab UEMOA programmi prognooside ja otsuste tööturutegevuste kaudu, kuid mis on delegeritud liikmesriikide eelarvevahendite käsutajatele;
- „valitsusväliste osaliste suutlikkuse suurendamise“ osa (2,6 miljonit eurot) rakendab ECOWAS toetuslepingute kaudu, mis sõlmitakse pärast projektikonkursi toimumist.

Viieteistkümne erineva osa raames toimunud projekti elluviimine on olnud väga aeglane, eelkõige kahe piirkondliku organisatsiooni nõrga institutsioonilise suutlikkuse tõttu. 2009. aasta alguses, kui projekti elluviimine oli kestnud kaks aastat, oli toetuse lepingute elluviimise määr 4%²². Komisjoni poolt 2006. aastal sõlmitud rahastamislepingu kohaselt tehtud maksed moodustasid ligikaudu 20% eelarvest, kuigi jaanuariks 2009, kui kõik lepingud pidid olema allkirjastatud, ei oldud üle viie miljoni euro suurust summat (või 17% rahastamislepingu eelarvest) veel kulukohustustega seotud ning see summa on projekti jaoks põhimõtteliselt kaotatud.

²² Välja arvatud tollitariifide vähendamise tulemusel saamata jäänud valitsemissektori tulude rahalise hüvitamise mehhanismi alla kuuluvad maksed.

46. Kontrollikoja tähelepanekud kinnitavad komisjoni siseauditi talituse tähelepanekuid, mis sisalduvad piirkondlike programmide finantsjuhtimise aruandes (vt joonealune märkus 16), mis AKV riikide puhul keskendus peamiselt Lõuna-Aafrika piirkonnale. Aruandes leiti, et piirkondlike projektide programmitöö ja kavandamine on keerukas, mitmeid osalejaid hõlmav protsess, mis koos osapoolte piiratud suutlikkusega takistas oluliselt rakendusasutuste ja delegatsioonide tööd. Selle tulemusel pikenes projektide käivitamis- periood ja tekkisid olulised viivitused projektide elluviimisel.

²³ Üheksandale EAFi kohaldatava finantsmääruse artikkel 16 (ELT L 83, 1.4.2003, lk 1); nõukogu 18. veebruaril 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008, mis käsitleb kümnendale EAFi kohaldatavat finantsmäärust, artikkel 29 (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1).

47. Projektide tõhususe ja mõjususe parandamiseks ja piirkondlike organisatsioonide isevastutuse suurendamiseks otsustas komisjon peamiste üheksanda EAFi piirkondlike projektide puhul kasutusele võtta ühise halduse mudeli. Ühine haldus on finantsmääruses²³ ettenähtud peamine rahvusvaheliste organisatsioonidega koostöö tegemise meetod. Meetodi peamiseks eripäraks on see, et asjaomase organisatsioonil on lubatud kasutada oma raamatupidamisarvestuse-, sisekontrolli-, auditi- ja hankemenetlusi, eeldusel, et neljast etapist koosnev eelkontroll kinnitab nimetatud menetluste vastavust rahvusvahelistele standarditele. Pärast positiivse hinnangu saamist võib komisjon asjaomasele organisatsioonile toetuse lepingu kaudu rahalist toetust anda.

48. Komisjon allkirjastas UEMOA ja ECOWASiga toetuse lepingud üheksanda EAFi piirkondliku programmi märkimisväärselt suure osa elluviimiseks, hoolimata sellest, et neljast etapist koosneva hindamise tulemus oli negatiivne. Kompenseerimaks organisatsioonide süsteemides ja menetlustes leitud puudusi pidi komisjon selle tulemusel lisama eritingimusi seoses finants-, hanke- ja välisauditi menetlustega. Isevastutuse suurendamise asemel põhjustas see ajutine lahendus UEMOAs suure rahulolematuse, kuna nende arvates nullisid need tingimused toetuse lepingu kasutamise otstarbe. Eeldatavat suuremat tõhusust ei ole ka veel saavutatud, kuna asjaomased delegatsioonid on ikka veel kohustatud finantsalast rakendamist tähelepanelikult jälgima, arvestades organisatsioonide nõrga finantsjuhtimise suutlikkusega. Praktikas on praeguste üheksanda EAFi programmide elluviimine Lääne-Aafrikas olnud väga aeglane (vt **3. selgitus**) ja suurenenud rahaliste vahendite vastuvõtmise suutlikkus jääb piiratuks ka lähitulevikus. Antud kontekstis on tõenäoline, et kümnenda EAFi raames tehtavale piirkondlikule koostööle eraldatavate rahaliste vahendite kahekordistamine süvendab selles piirkonnas esinevaid rakendamise seotud probleeme veelgi.

- 49.** Ida-Aafrikas on siiani ühe piirkondliku organisatsiooni (COMESA) finantsjuhtimise suutlikkusele antud positiivne hinnang ja komisjon on kasutanud toetuse lepingut oma toetuse suunamiseks kahele peamisele üheksanda EAFi piirkondliku integratsiooni projektile (RISP/RISM). Osa nimetatud projektide alla kuuluvaid tegevusi tuleb aga ellu viia teise piirkondliku organisatsiooni — EAC — poolt, kuigi tema sekretariaadi institutsiooniline suutlikkus on veel nõrk ja neljast etapist koosneva hindamise tulemused olid negatiivsed. Taas kord leiti ajutine lahendus, mille kohaselt pidi EAC haldama RISPi rahalisi vahendeid vastavalt COMESA menetlustele. COMESA poolt koostatud siseauditi aruannete kohaselt kasutab EAC praktikas siiski enda menetlusi, mida komisjon ei ole veel kinnitanud.

KAS KOMISJONI PIIRKONDLIKU INTEGRATSIOONI TOETAMISEGA SEOTUD ÜSIKPROJEKTID ON OMA EESMÄRGID TÄITNUD?

- 50.** Kontrollikoda uuris piirkondlike projektide valimit, hindamaks, kui suurel määral olid projektide eesmärgid saavutatud, võttes arvesse saavutatud või tõenäoliselt saavutatavaid tulemusi. Pooleliolevate projektide puhul võeti hindamises arvesse nende elluviimise olukord ja kiirus. Projektide tõhusus hinnati rahuldavaks, kui nad olid, või saavad tõenäoliselt olema tõhusad oma eesmärkide saavutamisel; osaliselt rahuldavateks, kui projekti käigus oli ette tulnud probleeme ja eesmärk saavutati või tõenäoliselt saavutatakse osaliselt; ning mitterahuldavateks, kui projekti käigus oli ette tulnud olulisi probleeme ja kui saavutati või tõenäoliselt saavutatakse mõned planeeritud eesmärkidest. Projektide ja nende vastavate liigituste nimekiri on esitatud **III lisas**.

PROJEKTIDE MÕJUSUST ON RASKE HINNATA, KUID ENAMIKUL JUHTUDEST ON SEE VÄHENE

51. Projektide eesmärged ja oodatavaid tulemusi ei ole alati rahastamis- lepingutes selgelt sõnastatud ning edenemise mõõtmiseks kasutatavaid näitajaid täpselt määratletud. Sellistel juhtudel on raske oodatavate tulemuste saavutamise kohta objektiivset otsust teha.
52. Lisaks sellele, et viie suletud või kaua väldanud projekti puhul, mille kavandatud tegevused olid üldiselt juba ellu viidud ja oodatavad tulemused saavutatud, ei olnud kontrollikojal võimalik tulemusi hinnata, kuna puudusid piisavad eduaruanded ja/või nõutavad järelevalve- ja hindamisaruanded (vt **4. selgitus**).

MÕJUSUST EI OLE VÕIMALIK HINNATA

Ida-Aafrikas oli piirkondliku integratsioonikava (II etapp) eesmärk piirkondliku integratsioonipoliitika kujundamise tugevdamine COMESA sekretariaadi analüüsi- ja teabetöötlusvõime suurendamise abil. Kontrollikoda leidis, et projekti puhul oli eiratud iga kuue kuu tagant eduaruande koostamise nõuet ning selle asemel oli iga-aastastes töökavades koostatud vaid eelneva aasta tegevusi käsitlev aruanne. Projektil puudus juhtkomitee, kes oleks saavutatud edasiminekut perioodiliselt hinnanud. Peale vahehindamise ei toimunud ühtegi asutusevälist järelevalvekülastust ega viidud läbi sõltumatut hindamiskülastust projekti lõpus, kuigi finantsmäärusega oli see ette nähtud. Leiti, et projekti loogilises raamistikus sisalduvad näitajad olid liiga ebamäärased võimaldamaks iga oodatava tulemuse suhtes projekti mõjusust usaldusväärset ja üksikasjalikult hinnata.

53. Kuue projekti puhul, sh mõlema piirkonna peamised piirkondliku integratsiooni projektid²⁴, hindas kontrollikoda mõjusust „mitterahuldavaks“. Need kõik on üheksanda EAFi projektid, mis olid auditi toimumise ajal ikka veel pooleli. Arvestades nimetatud projektide suure mahu ja eesmärkide ulatusega, aeglase elluviimise ja rahaliste vahendite vähese väljamaksmisega, ei ole tõenäoline, et enamus neist pooleliolevatest projektidest oleks võimelised oma oodatavaid tulemusi allesjäänud perioodi jooksul saavutama (vt 5. selgitus).

²⁴ Ida-Aafrikas on programmid järgmised:

- Piirkondliku integratsiooni toetusprogramm (RISP);
- Piirkondliku integratsiooni toetusmehhanism (RISM).

Lääne-Aafrikas on programmid järgmised:

- Majandusintegratsioon ja kaubandus;
- Piirkondliku integratsiooni toetamine Lääne-Aafrikas.

PROJEKTI TULEMUSED ON MITTERAHULDAVAD

Kontrollikoda leidis, et piirkondliku integratsiooni toetusprojekt Ida-Aafrikas, mis peaks lõppema 2010. aasta keskpaigaks, oli 2008. aasta lõpuks toetuse lepingus esitatud seitsmest vahe-eesmärgist saavutanud ainult kolm. Projekti üldist mõjusust ohustab eelkõige asjaolu, et riiklike ametiasutuste ülesandeks olev piirkondlike poliitikate kehtestamine ei ole andnud asjakohaseid tulemusi.

Lääne-Aafrikas on transpordi abivahendi (64 miljonit eurot) eesmärk parandada piirkondlikke transporditeenuseid, eelkõige peamiste piirkondlike transpordikoridoride äärde ühiste piiripunktide ehitamise kaudu. Projekti esimeses etapis esines olulisi viivitusi ja pärast projekti kolme tegevusaastat on peamiseks saavutuseks olnud nende piiripunktide toimimise kohta koostatud üksikasjalik analüüs. Võimaldamaks piiripunktide kavandamist ja nende väljaehitamist tulevikus, pidi komisjon väljastama „vabastuse“ D+3 reegli kohta, mille kohaselt tuleb projekti raames sõlmitavad lepingud allkirjastada hiljemalt kolm aastat pärast projekti rahaliste kohustuste heakskiitmist. Isegi saadud kaheaastase pikendusega on kahel piirkondlikul organisatsioonil (ECOWAS ja UEMOA) ikka veel raskusi ehitustööde lõpetamise ning asjaomaste riikide vahel piiripunktide tõhusaks käitamiseks vajaliku üksikasjaliku ja ühtlustatud korra kehtestamisega.

54. Ülejäänud seitsme projekti puhul näib, et nad on osa oma oodatavatest tulemustest saavutanud või tõenäoliselt saavutavad need, kuid suletud projektide puhul vajatakse täiendavat toetust, mida enamikul juhtudel erinevate pooleliolevate programmide raames ka antakse või kavandatakse (vt **6. selgitus**).
55. Komisjoni tellitud kaks hindamist on keskendunud rohkem komisjoni piirkondlike strateegiate olulisusele ja sidususele ning sihtvaldkondade valikule, kui üksikprojektide tulemustele. Lääne-Aafrika piirkondlikus hindamises märgitakse, et enamiku üheksanda EAFi piirkondlike projektide elluviimisest on möödunud liiga vähe aega, võimaldamaks nende mõjususe hindamist. Hindamises juhitakse aga tähelepanu sellele, et puuduvad hästi määratletud oodatavad tulemused ja võrdlusnäitajad, mis muudab EAFi projektide mõju määratlemise keeruliseks.

PROJEKTI TULEMUSED ON OSALISELT RAHULDAVAD

Lääne-Aafrikas oli UEMOA tsooni piirkondliku integratsiooni toetava PARI projekti („*Programme d'Appui à l'Intégration Régionale de la zone UEMOA*”) eesmärk oli toetada UEMOAd ja selle liikmesriike piirkondliku turu loomiseks ja makromajandusliku raamistiku konsolideerimiseks vajaliku õigusliku ja haldusalase raamistiku täiendamisel. Kuigi nimetatud projekti eesmärgid ja asjaomased näitajad olid väga üldised, täheldati projekti lõpphindamises, et piirkondlikus integratsiooniprotsessis on toimunud edasimineku. Tolliliitu ja liikmesriikidevahelist kaubanduse liberaliseerimist puudutavad UEMOA koostatud õigusaktid olid kvaliteetsed ning need võeti erinevates liikmesriikides kasutusele. Kaupade, inimeste, teenuste ja kapitali vaba liikumine ning asutamisõigus ei olnud aga kaugeltki saavutatud. UEMOA mitmepoolse makromajandusliku jälgimissüsteemi toimimine oli samuti paranenud, kuid selle tulemusel ei olnud veel saavutatud põhieesmärki — UEMOA tsooni majanduste paremat lähenemist. Samu valdkondi käsitletakse ka käimasolevas majandusintegratsiooni ja kaubanduse projektis.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

EAF-I TOETUS PIIRKONDLIKULE MAJANDUSINTEGRATSIOONILE IDA- JA LÄÄNE- AAFRIKAS ON SIIANI OLNUD VAID OSALISELT MÖJUS

- 56.** Piirkondliku integratsiooniprotsessi käigus on mõlemas piirkonnas saavutatud kokkulepped kaubanduse ja transpordiküsimustega seotud piirkondlike eesmärkide ja poliitikate osas, nagu nt vaba-kaubanduspiirkondade ja tolliliitude loomine ning ühtlustatud korra ja ilma alusetute kontrollideta piirkondlike transpordikoridoride loomine. EAF on sellele protsessile andnud märkimisväärselt palju tehnilist ja rahalist toetust. Riiklikud ametiasutused on aga nimetatud kokkulepete elluviimises ajakavast maha jäänud ning kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumine ei ole veel teoks saanud kummaski piirkonnas.
- 57.** Piirkondlikule majandusintegratsioonile antav EAFi toetus on siiani olnud vaid osaliselt mõjus mitmel põhjusel. Osa nimetatud teguritest jäävad väljapoole komisjoni otsest kontrolli, kuigi komisjon võib neid mõjutada oma toetuse ja poliitilise dialoogi kaudu. Mõlemas piirkonnas on mitmeid piirkondlikke organisatsioone osaliselt kattuvate liikmete ja ülesannetega. Vaatamata komisjoni antavale suutlikkuse suurendamise toetusele, on kõikides piirkondlikes organisatsioonides (kuigi erineval määral) ikka veel puudu institutsioonilisest suutlikkusest projektitsükli kõikides osades, alates programmitööst ja projektide koostamisest kuni nende elluviimise, aruandluse koostamise ja finantsjuhtimiseni. Lisaks ei sea liikmesriigid alati prioriteediks piirkondlikku integratsiooni kui poliitika eesmärki, vaid võtavad arvesse paljusid teisi, riiklikul tasandil kindlaksmääratud kiireloomulisi vajadusi. Komisjoni lähenemisviisi ja juhtimisega seotud muud tegurid ka-handavad samuti EAFi toetuse mõjusust (vt punktid 58–60).

1. SOOVITUS

Komisjon peaks jätkama toetuse andmist piirkondlikule integratsioonile, tingimusel, et selle varajases etapis jõutakse kokkuleppele, kuidas saavutada eelnevalt kindlaksmääratud ajakava raames igas piirkonnas asuvate erinevate piirkondlike organisatsioonide vaheline lähenemine ning et riiklikud ametiasutused panustaksid rohkem piirkondlikku integratsiooniprotsessi.

KOMISJONI LÄHENEMISVIIS PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE ON ASJAKOHANE, KUID SELLE ÜHTSUS ON EBAPIISAV NING RAHASTAMISES EI VÕETA ARVESSE VAHENDITE KASUTAMISE SUUTLIKKUSE PIIRATUST

- 58.** Komisjoni lähenemisviis piirkondliku integratsiooni toetamisele Ida- ja Lääne-Aafrikas on asjakohane seoses piirkondade ja riikide vajadusega saavutada suurem majanduskasv, mis omakorda oleks vaesusega võitlemise vahendiks – eesmärk, mida sisaldavad kõik komisjoni piirkondlikud ja riiklikud strateegiad ning sekkumised. Selle ühtsus on aga ebapiisav – nende kahe tasandi strateegiad ja sekkumised on suures osas kavandatud ja ellu viidud teineteisest sõltumatult, pööramata piisavalt tähelepanu nendevahelise täiendavuse loomise võimalikkusele, välja arvatud teataval määral transpordisektoris. Lisaks ei võeta kümnennda EAFi raames elluviidavatele piirkondlikele programmidele suunatud rahalise eraldise kahekordistamisel arvesse piirkondlike organisatsioonide vahendite kasutamise suutlikkuse piiratust (punktid 19–31).

2. SOOVITUS

Komisjon peaks 2010. aastal tehtavast kümnennda EAFi strateegiate vahehindamisest alates parandama ühtsust oma piirkondliku strateegia ja riiklike strateegiate vahel, „süvalaiendades“ piirkondlikku integratsiooni kõigi oma toetustegevuste kaudu riiklikul tasandil ja püüdes oma toetustegevuste vahel kahel erineval tasandil saavutada süstemaatilisemat täiendavust.

3. SOOVITUS

Ühe osana kümnennda EAFi vahehindamisest peaks komisjon uurima, kas piirkondlikele programmidele suunatud rahaline eraldis pole mitte liiga suur.

KOMISJON EI HALDA PIIRKONDLIKULE INTEGRATSIOONILE ANTAVAT TOETUST ASJAKOHASELT

59. Komisjonipoolses piirkondlike programmide juhtimises ei ole olnud konkreetseid juhtimis- ja kooskõlastamisvahendeid, et asjakohaselt tegeleda piirkondlike tegevustega seotud ettevalmistuse, elluviimise, aruandluse ja kooskõlastamisega: piirkonnas asuvate erinevate delegatsioonide ülesandeid ja vastutusvaldkondi ei ole selgelt määratletud, puudub ka delegatsioonidevaheline kooskõlastamismehhanism. Nii piirkondlike kui ka riiklike tegevusi juhtivate delegatsioonide suurem vastutusvaldkond ei kajastu nende töötajate arvus. Ka piirkondlike organisatsioonide tasandil on kooskõlastamine puudulik ning iga liikmesriigi piirkondliku integratsiooniprotsessi üldise edenemise jälgimiseks ettenähtud järelevalvesüsteemi ei ole loodud. Juhtudel, kus rakendusametuse institutsiooniline suutlikkus oli nõrk, ei olnud toetuse lepingud projekti elluviimise kiirust parandanud (punktid 33–49).

4. SOOVITUS

Seoses piirkondlike programmide juhtimisega peaks komisjon:

- selgelt määratlema asjaomastes piirkondades asuvate delegatsioonide vastutusvaldkonnad;
- looma asjakohase kooskõlastamismehhanismi piirkonnas asuvate delegatsioonide vahel;
- üle vaatama programmitööks ja piirkondlike programmide elluviimiseks delegatsioonidele eraldatud vahendite mahu;
- kasutama piirkondlike organisatsioonidega sõlmitavaid toetuse lepinguid üksnes juhul, kui finantsjuhtimine vastab rahvusvahelistele standarditele.

5. SOOVITUS

Komisjon peaks suurendama oma jõupingutusi, et aidata piirkondlikel organisatsioonidel:

- parandada nii omavahelist kooskõlastamist kui ka nende ja liikmesriikidevahelist kooskõlastamist;
- luua järelevalvesüsteemid, mis toetaksid programmide elluviimist ja annaksid põhjalikku teavet üldise piirkondliku integratsiooniprotsessi edenemise kohta, sh üksikutes riikides toimunud edenemine.

PIIRKONDLIKKU INTEGRATSIOONI TOETAVATEL ÜKSIKPROJEKTIDEL ON TÕENÄOLISELT ÜLDISELT MITTERAHULDAVAD TULEMUSED

- 60.** Kontrollikojal on olnud keeruline, ning mõnel juhul võimatu, hinnata üksiktoetuste mõjusust, kuna nende eesmärke ei ole alati korralikult määratletud ning tihti puudub ka vajalik teave, kuna projektidega seotud aruandluse, järelevalve ja hindamise kvaliteet ja sagedus on olnud puudulik. Enamus pooleliolevatest projektidest on viimasel ajal olnud suure mahu ja ambitsioonikate eesmärkidega; nende elluviimine on aga siiani aeglane olnud. Üldiselt on 18 uuritud piirkondliku projekti tulemused või oodatavad tulemused parimal juhul vaid osaliselt rahuldavad (punktid 51–54).

6. SOOVITUS

Komisjon peaks:

- kavandama projekti eesmärgid, mis on täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud (SMART);
- pöörama rohkem tähelepanu regulaarsele ja kvaliteetsele eduaruannete koostamisele ning projekti tulemuste süsteemilisele järelevalvele ja hindamisele.

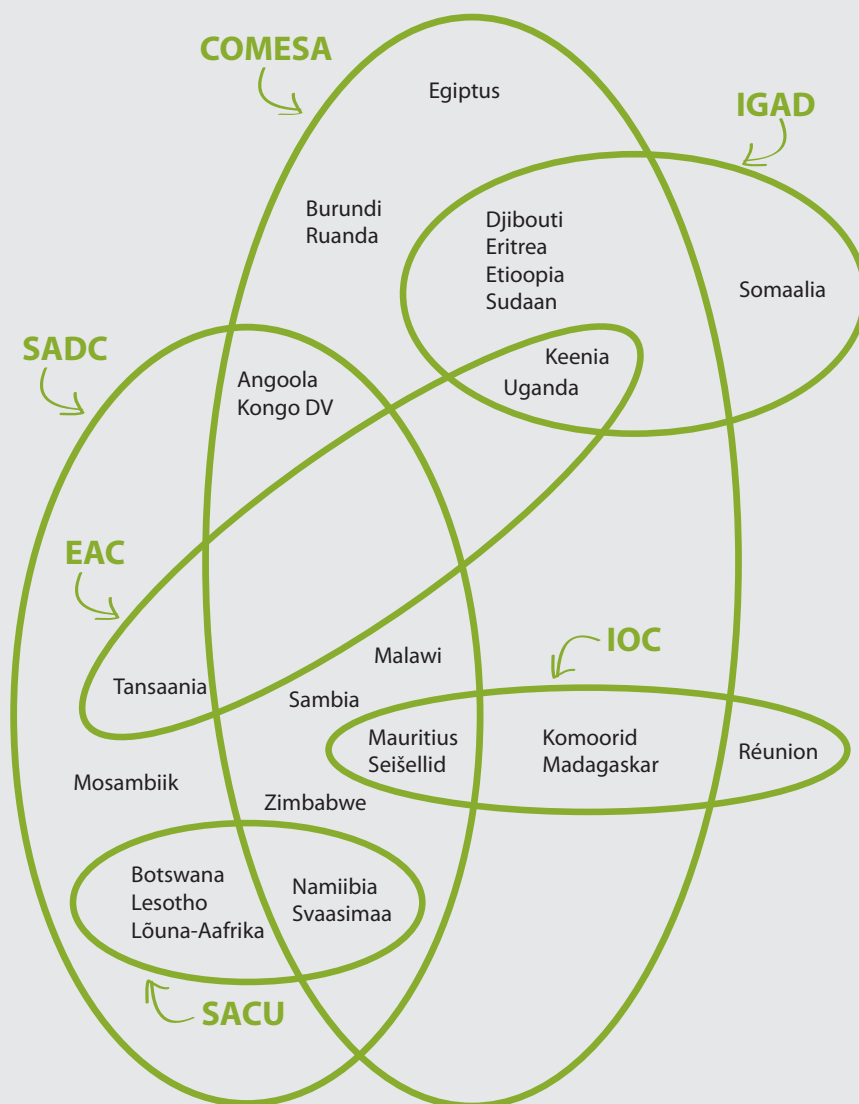
Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 19. novembri 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira
president

PIIRKONDLIKU MAJANDUSINTEGRATSIOONI KORRALDUS IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS



COMESA: Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg

EAC: Ida-Aafrika koostöö

IGAD: Valitsustevaheline arenguamet

IOC: India ookeani komisjon

SACU: Lõuna-Aafrika tolliliit

SADC: Lõuna-Aafrika Areguühendus

Allikas: Region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean - European Community: Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the period 2002-2007, 6. lisa.

PEAMISED PIIRKONDLIKUD ORGANISATSIOONID IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS

Peamised piirkondlikud organisatsioonid	Majandustihenduse liik	Integratsiooni ja koostöö valdkonnad	Jõustumiskuupäev	Liikmesriigid	Täpsustatud eesmärk
Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (COMESA)	Vabakaubanduspiirkond	Kaubad, teenused, investeeringud, ränne	8. detsember 1994	Burundi, Komoorid, Kongo Demokraatlik Vabariik, Djibouti, Egiptus, Eritrea, Etioopia, Keenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Seišellid, Sudaan, Svaasimaa, Uganda, Sambia, Zimbabwe	Ühisturg
Ida-Aafrika Ühendus (EAC)	Tolliliit	Kaubad, teenused, investeeringud, ränne	7. juuli 2000	Keenia, Tansaania, Uganda, Ruanda, Burundi	Täielik majandusliit
Valitsustevaheline arenguamet (IGAD)	Vabakaubanduspiirkond	Kaubad, teenused, investeeringud, ränne	25. november 1996	Djibouti, Eritrea, Etioopia, Keenia, Somaalia, Sudaan, Uganda	Täielik majandusliit
India ookeani komisjon (IOC)		Diplomaatiline, majanduslane ja kaubanduslane koostöö, loodusvarad, keskkonnamakaitse	1984	Komoorid, Madagaskar, Mauritius, Réunion (Prantsusmaa), Seišellid	vt COMESA
Lääne-Aafrika riikide majandustihendus (ECOWAS)	Vabakaubanduspiirkond	Kaubad, teenused, investeeringud, ränne	24. juuli 1993	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Libeeria, Mali, Niger, Nigeeria, Senegal, Sierra Leone, Togo	Täielik majandusliit
Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliit (UEMOA)	Tolliliit	Ühtlustatud äriõigus. Makromajandusliku poliitika lähendamise aset leidnud	10. jaanuar 1994	Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo	Täielik majandusliit

KONTROLLITUD PROJEKTIDE NIMEKIRI

Viide	Projekti nimetus	Summa ¹	Hinnang
IDA-AAFIKA			
9 ACP RSA 03	Support to Secretariat of IRCC (IRCC sekretariaadi toetamine)	9,7	osaliselt rahuldav
9 ACP RSA 08	Trade Negotiations Facility (kaubanduslääbirääkimiste edendamine)	2,0	pole võimalik hinnata
9 ACP RSA 16	Regional Information and Communication Technologies Support Programme (piirkondlik info- ja sidetehnoloogiate toetuskava)	21,0	osaliselt rahuldav
9 ACP RSA 19	Regional Integration Support Programme (piirkondliku integratsiooni toetuskava)	33,5	mitterahuldav
9 ACP RSA 25/26	Regional Integration Support Mechanism (piirkondliku integratsiooni toetusmehhanism)	78,0	mitterahuldav
8 ACP ROR 01	Regional Harmonisation of Customs and Trade Statistics Systems (toll ja kaubanduse statistikasüsteemide piirkondlik ühtlustamine)	13,6	osaliselt rahuldav
8 ACP ROR 02	Regional Integration Programme Phase II (piirkondliku integratsioonikava II etapp)	9,5	pole võimalik hinnata
	IDA-AAFIKA KOKKU	167,2	
LÄÄNE-AAFIKA			
9 ACP ROC 16	Economic Integration and Trade (majandusintegratsioon ja kaubandus)	76,4	mitterahuldav
9 ACP ROC 15	Support for Regional Integration in West Africa (piirkondliku integratsiooni toetamine Lääne-Aafrikas)	28,6	mitterahuldav
9 ACP ROC 14	Facilitation des Transports (transpordi abivahend)	63,8	mitterahuldav
9 ACP ROC 10	RIP Monitoring Mechanism (piirkondliku integratsioonikava järelevalvemehhanism)	6,0	mitterahuldav
9 ACP ROC 09	Appui à l'intégration régionale et aux négociations de l'Accord de Partenariat Économique entre la CE et la région de l'Afrique de l'Ouest (piirkondliku integratsiooni ning EÜ ja Lääne-Aafrika piirkonna vaheliste majanduspartnerluse läbiraakimiste toetamine)	7,0	pole võimalik hinnata
9 ACP ROC 08	Appui technique à la CEDEAO pour la facilitation des transports en Afrique de l'Ouest (Lääne-Aafrika transpordi abivahendile suunatud tehniline abi CEDEAO-le)	2,0	osaliselt rahuldav
9 ACP ROC 01	Appui au programme de formation de l'ASECNA (ASECNA koolitusprogrammi toetamine)	14,2	pole võimalik hinnata
8 ACP ROC 44	ECOWAS Statistical Development Programme (ECOWASi statistiline arengukava)	2,0	osaliselt rahuldav
8 ACP ROC 33	ECOWAS Capacity Building Programme for Regional Integration (ECOWASi piirkondliku integratsiooni suutlikkuse suurendamise programm)	1,9	pole võimalik hinnata
8 ACP ROC 31	PARI II - Secteur privé (PARI II – erasektor)	15,0	osaliselt rahuldav
8 ACP ROC 21	PARI II	65,0	osaliselt rahuldav
	LÄÄNE-AAFIKA KOKKU	281,9	
	KÕIK KOKKU	449,1	

¹ Rahastamis-/ Toetuse lepingud + lisalepingud.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Juba üle 20 aasta on komisjon olnud kindel ja usaldusväärne Aafrika piirkondliku integratsiooni toetaja. Piirkondliku integratsiooni rakendamine praktikas on pikaajaline strateegiline valik, mis sisaldab märkimisväärseid väljakutseid. Üle 50aastase ajalooga EL, kes tegutseb igas mõttes soodsamates tingimustes, ehitab ikka veel üles integreeritud ühtset turgu (nt teenuste ühisturg).

II.

Komisjon soovib tähelepanu juhtida asjaolule, et lisaks majandusintegratsioonile hõlmab piirkondlikule integratsioonile suunatud toetus selliseid tugevaid poliitilisi komponente nagu valitsemistava, rahu tagamine ja konfliktide ärahoidmine, samuti piirkondliku poliitika, strateegiate ja institutsioonide järkjärguline ülesehitamine jätkusuutliku arengu valdkondades. Nende komponentide puhul on tegemist küll kaudse, kuid tähtsa panusega piirkondlikku majandusintegratsiooni.

III.

Komisjon on nõus sellega, et kokkulepitud poliitiliste eesmärkide rakendamine on kõnealuses piirkonnas tegutsevate ettevõtete jaoks peamine järgmiste aastate väljakutse.

IV.

Viimastel aastatel on piirkondlik majandusintegratsioon olnud väga edukas. Ilma Euroopa Komisjoni rahalise, poliitilise ja tehnilise abita ei oleks see olnud võimalik.

KOMISJONI VASTUSED

ELi panuse tulemusena on saavutatud märkimisväärset edu kaubandusreežiimi liberaliseerimise ja harmoneerimise, kaubanduse hõlbustamise, standardi- ja kvaliteedisüsteemide ning transpordi edendamise valdkondades, samuti rahapoliitika ja piirkondliku majandusarengu muudes valdkondades. Piirkondlikud organisatsioonid on nendes valdkondades ja ELiga vabakaubanduskokkulepete sõlmimiseks peetaval läbirääkimistel harranud initsiatiivi oma liikmesriigi osalemise kooskõlastamisel.

Kuigi on esinenud raskusi ja tagasilööke, tuleb neid siiski vaadelda eriti keerulise institutsioonilise keskkonna ja vähese haldussuutlikkuse perspektiivist, mida õigesti rõhutatakse ka kontrollikoja aruandes.

V.

Komisjon tunnistab, et piirkondlike ja riiklike strateegiate vastastikune täiendavus on tähtis. Võrreldes üheksanda EA-Figa tuleb kümnenda EAFi raames tehtud komisjoni ja tema delegatsioonide tööd lugeda märkimisväärseks edasiminekkuks.

Komisjon nõustub, et arenguruumi veel on. Vastastikune täiendavus on kümnenda EAFi riiklike strateegiate vahehindamiste tähtis element. Vahehindamised viiakse läbi 2010. aastal ja nende käigus pööratakse erilist tähelepanu selle tagamisele, et piirkondlikest sihtprogrammidest toetatavad piirkondlikud integratsioonieesmärgid integreeritakse riiklike sihtprogrammide analüüsi.

VI.

Komisjon on teadlik, et delegatsioonide töötajatele tuleb anda ajakohasemaid ja täpsemaid suuniseid. Juba on tehtud algatusi kaubanduse ja erasektori arengut käsitlevate suuniste väljatöötamiseks, mis hõlmavad ka piirkondlikku integratsiooni. Samuti on korraldatud konkreetseid vajadusi arvestavaid koolitusseminare kolmes kuni viies piirkonnas aastas.

Lisaks on paranenud kooskõlastamine piirkondlike organisatsioonide tasandil. Piirkondadevahelise koordineerimiskomitee (IRCC) kaudu Ida-Aafrikas tehtav töö on tunduvalt paranenud, samuti on paranenud PAPEDI (Programme APE Pour le Développement) töö ühise strateegia valdkonnas Lääne-Aafrikas. Neid asjaolusid tuleb vaadelda esimeste sammudena parema piirkondliku integratsiooni saavutamisel.

Komisjon on nõus, et piirkondlikes organisatsioonides on vaja nõuetekohaseid järelevalvesüsteeme. Ta astub selle probleemi lahendamiseks vajalikke samme.

VIII. Esimene taane

Komisjon tunnistab, et tõhusa piirkondliku integratsiooni seisukohast on oluline, et institutsioonilise keerukuse probleemid leiaksid lahenduse. Selline keerukus on ajaloo ja Aafrika rahva vaheliste poliitiliste kompromisside pärand. Kõnealuse probleemiga tegeletakse otse ELi ja Aafrika-ühisstrateegia raames.

Komisjon leiab, et ELilt abi saamise tingimuste kehtestamise asemel saab piirkondlike organisatsioonide lähendamist kõige paremini toetada poliitilise dialoogi ja piirkondlikul tasandil pakutava asjaomase toe kaudu.

KOMISJONI VASTUSED

VIII. Teine taane

Riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide ühtsuse parandamiseks tehakse konkreetseid jõupingutusi piirkondlike seminaride vormis, nt hiljutine Lusaka kohtumine ja Lääne-Aafrika piirkondlik seminar Abujas (15-16/10/2009).

Riigi ja piirkondlike strateegiadokumentide vahehindamiste eesmärk peaks olema mõlema tasandi ühise mõju edasine tugevdamine. Vahehindamise riiklikes suunistes on nimetatud aspekt juba ette nähtud.

VIII. Kolmas taane

Suurem rahastamine on tihedalt seotud märkimisväärsete finantsressurssidega, mida on vaja majanduskoostöö lepingute arengut käsitleva osa jaoks.

Piirkondlike programmide rakendamise edusamme ja vahendite jaotamist piirkondlikul tasandil kontrollitakse vahehindamise ajal tehtava tavapärase kontrollimise käigus, võttes arvesse tegelikke vajadusi ja tulemusi. Arvestades lühikest ajavahemikku, mille jooksul on kümneenda EAFi piirkondlike programme rakendatud, on ressursse käsitlevate järelduste tegemiseks praegu veel liiga vara.

Selle asemel, et vaadata läbi piirkondlike programmide ressursid, tuleb hoopis keskenduda piirkondlike organisatsioonide rahaliste vahendite vastuvõtmise suutlikkuse tugevdamisele.

VIII. Neljas taane

Komisjon nõustub, et delegatsioonide suutlikkust piirkondlike programme hallata tuleb parandada ja nende ülesanded täpsemalt kindlaks määrata. Lisaks korrapärasele piirkondlikele seminari-dele rakendati jaanuaris 2009 piirkondlike delegatsioonide vaheline ametlikum koostöömehhanism. Lepiti kokku parema kooskõlastamise üksikasjad, millega nähakse ette delegatsioonide juhtide tasandil kaks koosolekut aastas.

SISSEJUHATUS

2.

Piirkondlik integratsioon on arengukoostöö peamine prioriteet, nagu seda on väljendatud ka dokumendis „Euroopa konsensus arengu küsimustes“. Piirkondliku integratsiooni süvendamise ja kiirendamise vajadust AKV riikides on rõhutatud mitmes komisjoni teatises, sealhulgas komisjoni teatis KOM(2008) 604 (Arengut edendav piirkondlik integratsioon AKV riikides), samuti 1995., 2000. ja 2007. aasta teatised. Arenguabi toetab kaubandust ja arengustrateegiat, sealhulgas majanduskoostöö lepingute alaseid läbirääkimisi ja nende rakendamist.

Piirkondlikud programmid on peamine jõud, mille kaudu täidetakse kohustust pakkuda konkreetset kaubandusega seonduvat abi ning toetust kaubandusega seonduvatele infrastruktuuridele, tootmisalase suutlikkuse loomisele ja kaubandusega seonduvatele kohandusmeetmetele.

KOMISJONI VASTUSED

4.

Kontrollikoja osutatud neli sekkumise valdkonda, milleks on piirkondlike institutsioonide tugevdamine, piirkondlike integreeritud turgude ülesehitamine, ettevõtluse arengu toetamine ja piirkondlike infrastruktuurivõrkude ühendamine, on konkreetselt need valdkonnad, mis on otse seotud piirkondliku majandusintegratsiooniga. Siiski määrati komisjoni 2008. aasta teatises kindlaks ka viies poliitikavaldkond, mis ei ole küll majandusega seotud. See valdkond on „jätkusuutlikku arengut käsitleva piirkondliku poliitika väljatöötamine“.

5.

Kümnenda EAFi vahendite puhul on näha, et piirkondlikku integratsiooni ja kaubandust peetakse tähtsaks nii Euroopa Liidu kui ka Aafrika riikide poliitilistes programmides.

8.

Lääne-Aafrika piirkondlikus strateegiadokumendis ja piirkondlikus sihtprogrammis võetakse arvesse piirkonna institutsioonilist struktuuri (Lääne-Aafrika majandus- ja rahaliit (UEMOA) ja Lääne-Aafrika riikide majandusühendus (ECOWAS)) ja iga organisatsiooni konkreetset mandaati.

Ida- ja Lõuna-Aafrika ning India ookeani piirkonna piirkondlikus strateegiadokumendis ja integreerimisprogrammis võetakse samuti arvesse nelja piirkondliku organisatsiooni konkreetseid mandaate ja geograafilist ulatust: Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (COMESA) ja Ida-Aafrika Ühendus (EAC) keskenduvad rohkem majanduslikule ja poliitilisele integratsioonile oma geograafilistes piirkondades ning valitsustevaheline arengumet (IGAD) ja India ookeani komisjon (IOC) keskenduvad funktsionaalsele koostööle.

10.

Oktoobris 2008 toimunud kolmepoolset tippkohtumisel Kampalas tegeleti kattuva liikmesusega Ida-Aafrikas. Lisaks arutati kõnealusel kohtumisel kolme piirkondliku organisatsiooni COMESA, EAC ja Lõuna-Aafrika arengunõukogu (SADC) liitmise võimalusi, sillutades seega teed vabakaubanduspiirkonna ja seejärel tolliliidu loomisele. Uue piirkondliku struktuuri tulemusena peaks liikmesuse kattuvuse probleem keskpiikas ajavahemikus kaduma. Komisjon jälgib hoolega ja võimalusel toetab seda ambitsioonikat, kuid keerulist ja aeganõudvat protsessi. Piirkondlikul kohtumisel (september 2009 – Lusaka) keskenduti kolmepoolsete jõupingutuste tutvustamisele ja toetamisele. Komisjon on julgustanud valitsustevahelist arengumetit (IGAD) süvalaiendama oma minimaalset integratsioonikava kolmepoolsetesse piirkondlikesse vabakaubandusala ja tolliliidu kavadesse (eriti punktid, mis tõstatati IGAD-EÜ kolmikkohtumise käigus).

11.

IRCC mehhanism peaks lahendama mõningaid liikmesuse kattuvusest tekkinud probleeme, millele pöörati tähelepanu ja mida arutati Lusaka kohtumisel, kus lepiti kokku mitmetes sammudes ühtlustamise, lähendamise ja kooskõlastamise probleemidega tõhusaks tegelemiseks. Kolmepoolse protsessi elluviimine peaks kattuva liikmesuse probleemi tõhusalt lahendama.

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

13.

Lääne-Aafrika kahe organisatsiooni järkjärgulise lähendamiseni viiva protsessi keerukus on kooskõlastamise ja juhtimise seisukohast tõsine väljakutse. Tuleb tunnustada tehtud edusamme. Piirkondlike organisatsioonide on julgustatud tegema tööd piirkonna arengu ühise programmi kallal. Nende majandusintegratsiooni alaste jõupingutuste tulemusena on loodud programm PAPED (Programme APE Pour le Développement), mille alusel töötatakse välja kümnennda EAFi piirkondliku integratsiooniprogrammi esimene sihtvaldkond (toetus piirkondliku integratsiooni jaoks).

Komisjon on teinud ettepaneku ja arutanud Lääne-Aafrika piirkondlike organisatsioonidega võimalusi piirkondliku integratsiooni tegevuskava väljatöötamiseks (nagu mainitud kümnennda EAFi piirkondlikus strateegiadokumendis), lähtudes tegelikust piirkondlikust isevastutusest (piirkondlikud organisatsioonid ja liikmesriigid) ja piirkonna enda piirkondliku integratsiooni tegevuskavast. Tegevuskavas võetakse samuti arvesse liikmesriikide enda jõupingutusi ja abiandjate sekkumisi. Projektid valitakse tegevuskava alusel.

19.

Kümnennda EAFi piirkondlike assigneerin-gute osa on hästi põhjendatud. Piirkondlike assigneeringuid on suurendatud, et võtta arvesse ELi arengupoliitika tähtsat rolli, nagu sellele on viidatud Euroopa konsensus arengu küsimustes. Arenguabi toetab ELi kaubandus- ja arengustrateegiat, sealhulgas majanduskoostöö lepingute alaseid läbirääkimisi ja nende rakendamist. Lisaks hõlmab piirkondlike organisatsioonide tegevuskava nüüd ka konfliktide ärahoidmist, head valitsemistava, rännet, inimõiguste edendamist ja jätkusuutlikku arengut.

Kümnennda EAFi assigneeringud on ette nähtud kuueks aastaks; üheksanda EAFi assigneeringud olid ette nähtud viieks aastaks. Komisjon on teadlik, et piirkondlike organisatsioonide suutlikkust abi vastu võtta tuleks siiski parandada. See on ka programmi üks eesmärke.

Vt ka vastus punktile 2.

KOMISJONI VASTUSED

21.

Komisjon märgib kontrollikoja positiivset hinnangut lähenemisviisi kohta, mis toetab piirkondlike organisatsioonide haldussuutlikkuse edendamist selleks, et suurendada nende suutlikkust piirkondlike poliitikate väljatöötamisel ja elluviimisel. Piirkondliku strateegiadokumendi puhul on tegemist dokumendiga, mis lepitakse ühiselt kokku piirkondlike organisatsioonidega, kes omakorda peavad nõusoleku saama oma valijatelt. Lusaka kohtumisel lepitati kokku, et riiklikud ja piirkondlikud eelarvevahendite käsutajad laiendavad koostööd kümnenenda EAFi riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide raames rahastatavate programmide koostamisel ja rakendamisel. Sellega seoses on olulise tähtsusega suutlikkuse suurendamine nii riiklikul kui ka piirkondlikul tasandil. Komisjon soovib rõhutada, et piirkondlikud sihtprogrammid on koostatud programmidokumentidena, milles on ruumi jäetud ka projektitsükli edasistes etappides tehtavale täiendavale vajaduste hindamisele. Piirkonna ühiseid integratsiooniprioriteete sisaldavaid tegevuskavasid koostavad piirkondlikud organisatsioonid. Tegevuskavade alusel määratakse ühtlasi kindlaks ka ELi ja piirkonna ühised üksikprojektid.

22.

Selles kontekstis on olulise tähtsusega aprillis 2009 toimunud kolmepoolsel põhja-lõuna koridori (NSC) abiandjate konverentsil Lusakas. Sellel kohtumisel andsid abiandjad palju lubadusi ja võtsid mitmeid kohustusi abi andmise ja poliitika vastavusse viimiseks ja ühtlustamiseks transpordisektoris. Komisjon annab kümnenenda EAFi riiklikest ja piirkondlikest sihtprogrammidest NSC-le märkimisväärset abi.

Transport on samuti Lääne-Aafrika piirkondlike strateegiadokumentide ja piirkondlike sihtprogrammide tähtis osa. Euroopa Komisjoni toetuse otsese tulemusena piirkondlikus teedesektoris võib välja tuua selle, et UEMOA liikmesriigid võtsid aprillis 2009 vastu piirkonna ministrite deklaratsiooni veokite maksimaalse teljekoormuse kohta.

23.

Riiklike ja piirkondlike programmide sidumist peavad juhtima riigid ja piirkondlikud organisatsioonid (isevastutus). Võrreldes üheksanda EAFiga on kümnenenda EAFi programmiperioodi vältel märkimisväärselt paranenud ka komisjoni töö. Lääne-Aafrika kuueteistkümnest riiklikust sihtprogrammist on kahesteistkümnes ette nähtud toetuse andmine piirkondlike poliitikate rakendamiseks: kaks peamise sihtvaldkonna (Nigeeria ja Senegal) ja kümme muu tegevusvaldkonna tegevuse jaoks.

Komisjon nõustub, et arenguruumi veel on. Areng aga peab tulenema aruteludest kõigi asjast huvitatud partneritega. Eeskätt tuleb vahehindamise ajal erilist tähelepanu pöörata selle tagamisele, et piirkondlikest sihtprogrammidest toetatavad piirkondliku integratsiooni eesmärgid integreeritakse analüüsi ja vajadusel ka riiklike sihtprogrammide läbivaatamise, et hinnata piirkondlike programmide mõju riiklikul tasandil ja tagada üldine täiendavus riiklike sihtprogrammide ja piirkondlike sihtprogrammide (ning komisjoni ja muude abiandjate vahendite) vahel.

25.

Komisjon kinnitab, et kümnenenda EAFi riiklikes programmides on pööratud suuremat tähelepanu piirkondlikele ühendustele.

26.

Komisjon rõhutab, et riiklikud sihtprogrammid on koostatud programmidokumentidena, milles on ruumi jäetud ka projektitsükli edasistes etappides tehtavale täiendavale vajaduste hindamisele (kindlaksmääramine ja eesmärkide püstitamine).

KOMISJONI VASTUSED

30.

Seoses piirkondliku integratsiooni toetusmehhanismi (RISM) kohaldamisala laiendamisega käivad piirkonnaga põhjalikud arutelud selle üle, et kas näiteks hõlmata ka kohandamisega kaasnevad laiemad majanduslikud ja sotsiaalsed kulud.

Esimese projektikonkursi käivitas 2008. aastal COMESA sekretariaat. Septembris 2009 tehti väljamakseid Rwandale summas 10 miljonit eurot ja Burundile summas 4,4 miljonit eurot. COMESA valmistab ette teist projektikonkurssi, milles eeldatakse nelja kuni kuue riigi osalemist, kes soovivad RISMist vahendeid saada.

31.

Komisjon on nõus sellega, et rohkem tähelepanu tuleks pöörata järelmeetmete riiklikul tasandil, ja astub selleks allpool kirjeldatud samme.

1. selgitus – Ebapiisav seos piirkondlike ja riiklike tegevuste vahel

Nii komisjon kui ka piirkondlikud organisatsioonid on teadlikud sellest, et sekumiste piirkondlike ja riiklike osi tuleb paremini sõnastada. Kõnealune küsimus on kümnenda EAFi rakendamise üksikasjaliku tegevuskava keskmes ja sellega tegeletakse süsteemselt projekti kindlaksmääramise ja eesmärkide püstitamise ajal.

On tunnustatud vajadust tugevdada Lääne-Aafrika riikide majandusühenduse (ECOWAS) keskusi ning seda võetakse arvesse uues projektis, mis kiidetakse heaks 2010. aasta alguses: „Toetus piirkondliku integratsiooni järelevalveks“ (20 miljonit eurot).

34. a)

Piirkondlikud delegatsioonid on otse seotud piirkondlike strateegiadokumentide ettevalmistamisega. Samuti konsulteeriti kümnenda EAFi piirkondliku strateegiadokumendi ettevalmistamise käigus kõigi muude delegatsioonidega.

Delegatsioonidele valmistab muret kavandamise kooskõlastamist ja vastutuse jagamist käsitlevate suuniste puudumine. Ollakse nõus, et ülesannete ja teabe jagamist asjaomaste delegatsioonide vahel tuleb tugevdada. Komisjon tegeleb kõnealuste suuniste väljatöötamisega.

34. b)

Eri piirkondlike organisatsioonide peakorterite juures asuval delegatsioonidel on nende füüsilise läheduse tõttu mandaat ja vastutus piirkondlike programme kooskõlastamise eest.

34. c)

Piirkonnas ja mujal asuvate delegatsioonide vahelisi kooskõlastamisstruktuure saab ja tuleb täiustada: olukorra parandamiseks on vaja suurendada töötajate arvu ja lähetuste eelarveid. Siseauditi aruande tulemusena käivitusid delegatsioonide ja peakorterite asjaomaste talituste vahelised laiaulatuslikud konsultatsioonid.

Veebruaris 2009 toimus piirkondlike programmide juhtimist käsitlev seminar, millest võtsid aktiivselt osa piirkondlike ülesannetega delegatsioonid. Leiti, et teabe edastamist võiks parandada.

KOMISJONI VASTUSED

35.

Kümnenda EAFi programmitöö suuniste punktis 2.4 käsitletakse eelkõige piirkondliku ja riikliku programmitöö subsidiaarsust ja nendevahelist kooskõla. Kõnealuse dokumendi lisa 2 lõikes 3 „*Riikliku strateegiadokumendi / piirkondliku strateegiadokumendi eelnõu koostamine*“ määratakse kindlaks piirkondlike eelarvevahendite käsutajate, delegatsioonide juhtide ja komisjoni peakorterite ülesanded.

On koostatud strateegiad ja sekkumised riiklikul ja piirkondlikul tasandil, et tagada võimalikult tihe suhtlus ja subsidiaarsus osutatud kahe tasandi vahel. Riiklike ja piirkondlike programmide vastastikuse täiendavuse parandamiseks kasutatakse nii piirkondlikke integratsiooni tegevuskavasid kui ka kümnenda EAFi riiklike programmide jätkuvaid vahehindamisi.

Lisaks tehakse konkreetseid jõupingutusi selleks, et parandada riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide ühtsust. Riiklike ja piirkondlike strateegiate ühtsuse parandamiseks korraldati 2009. aastal piirkondlike seminare riiklikele ja piirkondlikele eelarvevahendite käsutajatele. Näiteks võib tuua Ida-Aafrika piirkonna seminari (Lusaka, september 2009) ja Lääne-Aafrika piirkondliku seminari (Abuja, oktoober 2009).

36.

Komisjon on nõus, et aruandlust tuleb parandada. Asjaomased delegatsioonid peaksid rakendatavaid projekte kooskõlastatult kontrollima. Alates 2009. aasta jaanuarist on olemas delegatsioonidevaheline ametlikum koostöömehhanism. Lepiti kokku parema kooskõlastamise üksikasjad, millega delegatsioonide juhtide tasandil nähakse ette kaks koosolekut aastas.

2. selgitus – Komisjonipoolne ebapiisav aruandlus ja järelvalve

Aruandlus piirkondlike tegevuste kohta oli asjaomaste riiklike aruannete osa kuni 2009. aasta jaanuarini, mil hakati koostama välisabi korraldamise aruandeid. Alates juulist 2009 tuleb piirkondlikel delegatsioonidel koostada piirkondlike programmide konsolideeritud aruanne. Samuti koostavad peakorterid konsolideeritud vastuse, mis hõlmab kõiki piirkondlikke tegevusi. Vastus saadetakse kõigile piirkonnas asuvatele delegatsioonidele. See aitab parandada piirkonnas asuvate EÜ delegatsioonide teadlikkust piirkondlikest tegevustest.

37.

Lisaks uue programmi perioodi kogusumale on muudel elementidel delegatsioonide töökoormuse seisukohast samuti tähtis roll, näiteks abi rakendamise viisid, meetmete ja finantstegevuste (kohustus, maksed) suurus ja arv, sihtvaldkondade arv jne.

2008. aastal otsustasid RELEXi töötajad poliitilisele ja strateegilisele dialoogile ning piirkondlikule integratsioonile ja kaubandusele rohkem tähelepanu pöörata. See saavutati ümberpaigutamise ja tugevdamise meetmete kaudu, mida praegu rakendatakse. Samuti leeveneb vahendite nappuse probleem, sest kättesaadavaks tehakse uusi vahendeid. Piirkondliku integratsiooni ja kaubandusküsimustega tegelemiseks pööratakse kõrgendatud tähelepanu delegatsioonide suutlikkuse suurendamisele. Delegatsiooni Nigeerias tugevdatakse delegatsiooni juhi asetäitja ametikoha loomise kaudu. Tema vastutusalaiks saavad piirkondlikud küsimused. Lisaks saab Djibouti kontorist täieõiguslik delegatsioon, et tugevdada poliitilise ja arengualase koostöö sidemeid piirkondlike organisatsioonidega (IGAD).

KOMISJONI VASTUSED

38.

Delegatsioonidevahelise kooskõlastamise parandamiseks astub komisjon konkreetseid samme, et tagada piirkondlikele projektidele ja programmidele tegelik riiklik toetus. Piirkondlikud delegatsioonid teevad kontakte piirkondlike ja riiklike eelarve käsutajate vahel; piirkondlike projekte ja programmidokumente levitatakse piirkonna delegatsioonide seas nii nende ettevalmistamise kui ka rakendamise etappides; projektikogumite lõikes korraldatakse piirkondlike koosolekuid (võimalusel videokonverentsi vormis), et luua kontakte delegatsioonide asjaomase toimetajate eest vastutaja ja teiste delegatsioonide keskuste vahel. Arengu peadirektoradi iga-aastased piirkondlikud seminarid peaksid samuti koostööd tugevdama.

40.

Kuigi piirkondadevahelise koordineerimiskomitee (IRCC) töös võib täheldada puudujääke, on tema töö sisuks piirkonnas toimuv koordineerimine, mis leiab aset riiklike strateegiadokumentide ja riiklike sihtprogrammide kavandamise ja rakendamise raames. IRCC on osutunud tõhusaks kavandamisvahendiks, mille kaudu julgustatakse piirkondlike organisatsioonide koos kavandamises osalema.

41.

Komisjon tunnistab, et piiratud inimressursside ja volituste ning töötajate puudumise tõttu esineb piiranguid. Selle näiteks võib tuua institutsioonilised raskused, mis seonduvad piirkondliku koostööga Lääne-Aafrikas.

Kümnenda EAFi raames luuakse uut programmi, millesse inkorporeeritakse saadud õppetunnid, nt projekti laiendamine mitte ainult EAFi projektide suhtes, vaid kõigi ECOWAS/UEMOA järelevalvemehhanismide suhtes, et luua loogilisem raamistik, mille eesmärk on kooskõlastamise edasine tugevdamine ja laiendamine piirkondlike eelarvevahendite käsutajate vahel.

42.

Mitu põhiprogrammi käivitati üheksanda EAFi lõpus. Sellist suhteliselt hilist algust on võimalik selgitada üheksanda EAFi piirkondliku sihtprogrammi hilise allakirjutamise, teema keerukuse (majandusintegratsioon) ning huvirühmade ja osalevate riikide arvuga. Piirkondlike organisatsioonide isevastutuse suurendamine kavandatavate rakendusmehhanismide ja menetluste eest võtab samuti aega.

Mis puutub Lääne-Aafrikas rakendatavate üheksanda EAFi projektide vahendamisse, on nende hiline algus põhjendatud üheksanda EAFi piirkondliku sihtprogrammi hilise allakirjutamise, teema keerukuse (majandusintegratsioon) ning rakendamise viibimisega, mille tõttu on vahendamine omakorda veninud. Komisjon pöörab erilist tähelepanu kõnealuste hindamiste õigeaegsele valmimisele, et tagada vastavus aruandlusnõuetele.

43.

Komisjon tunnistab, et aruandluses esineb puudusi ja ta on seda küsimust IRCC-ga arutanud. Selle tulemusena töötavad IRCC ja piirkondlikud organisatsioonid koos välja põhjalikke järelevalve- ja hindamissüsteeme. Probleemi lahendamiseks Lääne-Aafrikas on komisjon otsustanud algatada uue projekti, mis kiidetakse heaks 2010. aasta alguses.

45.

Eesmärkide sõnastamine sisaldab sageli pigem poliitilisi ambitsioone kui piirkondlike organisatsioonide rakendus-suutlikkust. Seepärast on delegatsioonid projekte sageli algusest peale läbi vaadanud, et eesmärged ja organisatsioonide suutlikkust paremini ühildada. Piirkondlike organisatsioonide erinev suutlikkus rahalisi vahendeid vastu võtta on tõepoolest üks tähtis põhjus, miks programmide rakendamisperioodi pikendatakse. Seepärast pöörab komisjon enamiku kümnenda EAFi projektide puhul kõrgendatud tähelepanu piirkondlike organisatsioonide suutlikkuse suurendamisele.

KOMISJONI VASTUSED

3. selgitus – Piirkondlik projekt on keerukas ja aeglane

Toetuse lepingud on uus vahend, mida komisjon kasutab toetuse suunamisel piirkondlikule organisatsioonile. Esimesed kaks sellist lepingut sõlmiti ECOWASi ja UEMOAgA pärast nende juures toimunud institutsioonilisi auditeid.

Majanduse ja kaubanduse projekti rakendamisel esinenud viivitused tekkisid osaliselt seetõttu, et ECOWASi talitused ei saanud piisavalt hästi toetuse lepingutest aru. On võetud konkreetseid meetmeid, et vältida vahendite kadu ja parandada rakendamise üksikasju. Inimressursside suurendamine ECOWASi talitustes ja tehnilise abi toetus on parandanud vahendite eraldamist ja rakendamist. Toetuse lepingute elluviimise määr on praegu 33%, kuid prognooside kohaselt peaks see 2009. aasta lõpuks olema juba 48%.

46.

Pärast siseauditi talituse poolt tehtud auditit loodi eriülesannetega töörühm. Lisaks korraldas komisjon seminari, millest võtsid osa delegatsioonide juhid. Siseauditi talituse tuvastatud probleemide lahendamiseks koostati tegevuskava, mille tulemusena valmistatakse praegu ette piirkondlike programmide üksikasjalike suuniste eelnõud.

48.

Piirkondlikud organisatsioonid läbivad praegu õpingute etappi. Kuigi toetuse lepingud ei ole veel kaugeltki täielikult tõhusad ja sujuvalt toimivad vahendid, on nende puhul siiski juba tegemist peamise vahendiga, mille kaudu Lääne-Aafrika piirkondlikud organisatsioonid abi rakendavad. Neil on piirkondlikku integratsiooni käsitlevas poliitilises dialoogis ja eelarve haldamisel piirkondlike organisatsioonide poolt tähtis roll.

49.

Piirkondliku koostöö parandamise peamine võti peitub toetuse lepingute kasutamises. Toetuse lepingu tingimustele vastav Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (COMESA) teab väga hästi (alates 2005. aastast), et ta vastutab projekti rakendamise kiiruse eest. Kooskõla saavutamine rahvusvaheliste standarditega ja asjaomase isevastutuse suurendamine on esmatähtsad. Suutlikkuse auditid ja nende läbivaatamised on käimas Ida- ja Lõuna-Aafrika ning India ookeani piirkonna kõigis neljas piirkondlikus organisatsioonis. Piirkondliku suutlikkuse küsimustes leiti Ida-Aafrika Ühenduse nelja samba auditi järelkontrolli käigus, et vaatamata teatavatele edusammudele tuleb suutlikkust veelgi tugevdada, eriti siseauditi ja hangete valdkondades. Vastuseks auditaruandes tehtud tähelepanekutele on komisjon haaranud initsiatiivi ja teeb Ida-Aafrika Ühendusega koostööd, et töötada välja põhjalik võimekuse arendamise tegevuskava. Komisjon pakub toetust piirkondliku integratsiooni toetusmehhanismi osana.

51.

Eesmärkide ja oodatavate tulemuste sõnastamisega tegeletakse eelkõige tulevaste projektide kindlaksmääramise ja koostamise etapis komisjonisiseses kvaliteedi tugirühma kaudu.

53.

Kulud suurenevad tihti projektitsükli lõpus. Lisaks võib komisjon projekti kestust vajadusel pikendada. Järeldusi tõhususe kohta saab teha alles pärast projektide lõpuleviimist.

KOMISJONI VASTUSED

5. selgitus – Projekti tulemused on mitterahuldavad

Pärast kontrollikoja auditit on komisjon täheldanud mitmes tulemusvaldkonnas positiivseid suundumusi, mida käsitleti vahehindamises ja mis ilmnevad ka 2009. aasta kohta esitatud teabest: ajutisele majanduskoostöö lepingule allakirjutamine, COMESA tolliliidu käivitamine, sanitaar- ja fütosanitaarstandardite harmoneeritud õigusraamistiku vastuvõtmine COMESA nõukogus, piirkondliku makse- ja arveldussüsteemi käivitamine, edusammud rahvusvahelise kaubanduse statistika valdkonnas ning harmoneeritud tarbijahinnaindeks.

Viivitused transpordi abivahendi rakendamisel olid tingitud eelkõige liiga üldistest projekti eesmärkidest, milles ei arvestatud piisavalt piiriülese koostöö ja poliitika ühtlustamisega ega piiripunktide toimimisega. Pärast projekti heakskiitmist kulus kõnealuste küsimuste lahendamiseks palju aega, enne kui tegelik rakendamine võis alata.

Ühiste piiripunktide esialgsest kavast on näha lünka rahastamises, mille tulemusena ehitatavate ühiste piiripunktide arv vähenes (esialgse seitsme piiripunkti asemel viis piiripunkti). Valik tugines tehnilistele kriteeriumidele, et vältida poliitilist kauplemist.

Käivitatud on hankemenetlus tööde järelevalve teostamiseks. Tööde hankemenetluse ettevalmistus käib. D+5 tähtajast kinnipidamiseks järgitakse kehtestatud ajakava ning kõnealusele projektile pööratakse pidevalt tähelepanu.

6. selgitus – Projekti tulemused on osaliselt rahuldavad

Piirkondlik integratsioon on protsess ning arvestades Lääne-Aafrika konteksti ja piirkonna enda piiratud ressursse, hõlmab see poliitika ja lähenemisviiside väga olulisi muutusi, mida vaid viie aasta jooksul ei ole võimalik ellu viia. See protsess jätkub veel aastaid ja komisjoni poolt rahastatavad projektid vaid soodustavad integratsiooni, kuid selle lõplikud tulemused sõltuvad siiski ainult piirkondade ja riikide enda tahtest ja prioriteetidest.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

56.

Piirkondliku integratsiooni rakendamine praktikas on pikaajaline strateegiline valik. Üle 50aastase ajalooga EL, kes tegeleb igas mõttes soodsamates tingimustes, ehitab ikka veel üles integreeritud ühtset turgu (nt teenuste ühisturg). Komisjon mõistab neid väljakutseid, kuid usub, et prognoositavus strateegilise poliitilise, rahalise ja tehnilise toe kontekstis riiklikul ja piirkondlikul tasandil on eriti tähtis piirkondliku integratsiooni tegelikuks edenemiseks.

Kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumine kõnealuses kahes piirkonnas ei ole kaugeltki veel täiuslik, kuid vähemalt mõne aspekti puhul (UEMOA ühine tollitariifistik ja ECOWASi pass) on see juba reaalsus. Kõige olulisem on aga pidev edasimineku (ECOWASi ühise tollitariifistiku struktuuri vastuvõtmine juunis 2009).

EAFi toetus on olnud olulise tähtsusega Lääne-Aafrika piirkondliku integratsiooni teatavate kõige nähtavamate saavutuste seisukohast (näiteks UEMOA tolliliit). Sama võib tõdeda Ida-Aafrika puhul (näiteks Ida-Aafrika Ühenduse tolliliit).

57.

Juba üle 20 aasta on komisjon olnud kindel ja usaldusväärne Aafrika piirkondliku integratsiooni toetaja. On saavutatud märkimisväärset edu kaubandusrežiimi liberaliseerimise ja harmoneerimise, kaubanduse hõlbustamise, standardi- ja kvaliteedisüsteemide, transpordi edendamise, samuti rahapoliitika ja piirkondliku majandusintegratsiooni muudes valdkondades.

Nii Ida- kui ka Lääne-Aafrikas on jõutud kokkuleppele piirkondlike organisatsioonide (nt IRCC) struktuuride ühtlustamise valdkonnas; samuti võib täheldada edusamme nende tegevuses. Samuti on nõustatud nende ühendamisele tulevikus.

Poliitika puhul on saanud piirkondlike organisatsioonide ratsionaliseerimisest Aafrika ja ELi ühisstrateegia osa, millega laieneb Aafrika Liidu, piirkondlike organisatsioonide ja Euroopa Liidu vaheline poliitiline dialoog.

KOMISJONI VASTUSED

1. soovitus

Komisjon tunnistab institutsioonilisest keerukusest tulenevaid probleeme, mis on olulised tõhusa piirkondliku integratsiooni seisukohast. Tuleb meeles pidada, et kõnealune keerukus on ajaloo ja Aafrika rahvaste vaheliste poliitiliste kompromiside pärand. Selle probleemiga tegeletakse vahetult ELi ja Aafrika ühisstrateegias.

Selle asemel, et seada tingimusi ELilt abi saamiseks, usub komisjon töö jätkumisse piirkondlike partnerorganisatsioonidega ja nendega poliitilise dialoogi laiendamisele kooskõlas Cotonou lepingu teksti ja mõttega.

Komisjon usub, et piirkondlike organisatsioonide saab kõige paremini lähendada poliitilise dialoogi ja piirkondlike jõupingutuste raames saadava toe kaudu. Accra tegevuskava punkti 26 kohaselt „tuleb abi andmisel tagada suurem prognoositavus, et arengumaad saaksid oma arenguprogramme tõhusalt kavandada ja juhtida“. Samuti tuleb abi andjatel edastada arengumaadele regulaarset ja õigeaegset teavet järgmise kolme kuni viie aasta kuluplaanide ja/või rakenduskavade kohta.

58.

Tehakse konkreetseid jõupingutusi riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide ühtsuse parandamiseks. Lisaks on kavandatud strateegiaid ja sekkumisi riiklikul ja piirkondlikul tasandil, et tagada nii suures ulatuses kui võimalik nende kahe tasandi vaheline suhtlus ja subsidiaarsus. Riiklikud ja piirkondlikud eelarvevahendite käsutajad on kaasatud piirkondlikusse programmitöösse.

Kümnenda EAFi eraldistest on näha selgeid poliitilisi valikuid, mis põhinevad objektiivsetel ja konkreetsetel kriteeriumidel.

Piirkondlike programmide puhul rõhutab komisjon, et suurem rahastamine on tihedalt seotud märkimisväärsete finantsressurssidega, mida on vaja majanduskoostöö lepingute arengumõõtme jaoks. Sellega seoses on komisjon asunud juhtima jõupingutusi kaubanduse jaoks antavate piirkondlike abipaketide loomiseks.

Komisjon on teadlik, et piirkondlike organisatsioonide suutlikkust abi vastu võtta tuleks suurendada. See on ühtlasi ka kümnenda EAFi piirkondlike programmide üks põhieesmärkidest.

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus

Komisjon nõustub ja on juba võtnud meetmeid piirkondliku strateegia ja riiklike strateegiate ühtsuse ja kooskõla parandamiseks, korraldades selleks eelkõige piirkondlikke seminare.

Komisjon võtab kontrollikoja aruannet arvesse riiklike ja piirkondlike strateegiadokumentide vahehindamise käigus. Lisaks uuritakse võimalusi, kuidas aktiivsemalt kaasata riiklikke eelarvevahendite kasutajaid ning võimalusel ka valitsusväliseid osalejaid. See aspekt on riiklikes vahehindamiste suunistes juba ette nähtud.

3. soovitus

Vahehindamiste ajal viib komisjon läbi riiklike ja piirkondlike programmide jaoks eraldatud vahendite tavapärase kontrolli.

Vahehindamise ajal hinnatakse piirkondlike programmide rakendamise ajal saavutatud edusamme ning kontrollitakse piirkondlikke eraldisi, võttes arvesse jooksvaid vajadusi ja tulemusi. Arvestades lühikest ajavahemikku, mille jooksul kümnenda EAFi piirkondlikke programme on rakendatud, on praegu veel liiga vara ressursside kohta järeldusi teha.

Selle asemel, et juba praegu ette näha piirkondlike programmide ressursside mahu läbivaatamine, tuleb esmalt keskenduda rahaliste vahendite vastuvõtmise suutlikkuse suurendamisele piirkondlikes organisatsioonides.

59.

Komisjon on teadlik, et piirkondliku integratsiooni ja kaubandusprogrammide haldamis- ja koordineerimisvahendeid tuleb tõhustada ning võtab selleks vajalikke meetmeid (suunised, eriseminarid, keskused jne).

4. soovitus Esimene taane

Komisjon tunnistab probleemi ja töötab selle kallal piirkondlike programmide haldamise praktiliste suuniste koostamise raames, mis on mõeldud kasutamiseks delegatsioonides.

4. soovitus Teine taane

Komisjon tunnistab kooskõlastamise probleemi ja tegeleb sellega piirkondlike delegatsioonidega ja peakorterite asjaomaste talitustega peetavate regulaarsete konsultatsioonide kaudu.

4. soovitus Kolmas taane

Komisjon on tähelepanekuga nõus. Komisjon otsustas 2008. aastal ümberpaigutamise ja tugevdamise meetmete kasuks, et parandada kooskõlastamist, riiklike ja piirkondlike programmide ühtlustamist ning järelkontrolli. Suurt tähelepanu pööratakse delegatsioonide suutlikkuse suurendamisele piirkondliku integratsiooni tegelemiseks.

4. soovitus Neljas taane

Komisjon saab kontrollikoja soovitusel nõustuda vaid osaliselt. Toetuse lepingute puhul on tegemist märkimisväärse eelisega piirkonna isevastutuse seisukohast. Lisaks on need tähtsaks vahendiks piirkondlikku integratsiooni käsitlevas poliitilises dialoogis ja eelarve haldamisel piirkondlike organisatsioonidega. Sellele vaatamata tuleb erilist tähelepanu pöörata puudujääkide kõrvaldamisele, kasutades selleks asjakohast tehnilist abi.

KOMISJONI VASTUSED

5. soovitus Esimene taane

Komisjon nõustub kontrollikoja soovituselga tõhustada piirkondlike organisatsioonide ja nende liikmesriikide vahelist kooskõlastamist. Sellega seoses on mõningat edu juba saavutatud. Delegatsioonidele anti asjaomaseid juhiseid veebruaris 2009 toimunud piirkondliku seminari ajal ja järelkontrolli käsitlevas kirjas, mis koostati juulis 2009. Lisaks on Ida- ja Lõuna-Aafrika piirkondlikud majandusühendused korrigeerinud piirkondadevahelise koordineerimiskomitee mandaati, et tagada parem kooskõlastamine riiklike meetmetega.

5. soovitus Teine taane

Komisjon tunnistab probleemi ja töö piirkondlike organisatsioonidega on käimas, et parandada järelvalvet ja hindamist. Seda tööd toetatakse komisjoni peakorteri tasandil indikaatorite kogumite väljatöötamise kaudu mitmes valdkonnas, sealhulgas piirkondliku integratsiooni valdkonnas.

60.

Komisjon on soovituselga nõus ja pöörab tähelepanu selle tagamisele, et EAFi projektide järelvalve ja hindamine oleksid õigeaegsed. Kuna aga mõned projektid algasid alles 2008. aastal, on praegu veel liiga vara nende lõpptulemuste hindamiseks.

6. soovitus Esimene taane

Komisjon nõustub ja teeb jõupingutusi programmide/projektide juurde kuuluvate loogiliste raamistike parandamiseks. Kvaliteedi toetusrühmad on rõhutanud SMART-indikaatorite kasutamise vajadust kõigi 2009. aasta tegevusprogrammis ettenähtud projektide puhul. Jätkuvalt avaldatakse survet, et programmidele lisataks SMART-kriteeriumidele vastavad indikaatorid.

6. soovitus Teine taane

Komisjon nõustub sellega. Töö indikaatorite kallal käib käsikäes järelvalve- ja hindamissüsteemide parandamisega. Lisaks tegeleb piirkondadevaheline koordineerimiskomitee piirkondlikul tasandil piirkondlike sihtprogrammide järelvalvesüsteemi parandamisega. Samuti jätkub töö COMESA tasandil (eriti piirkondliku integratsiooni toetusprogrammi puhul) põhjalikuma järelvalvesüsteemi väljatöötamiseks.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 18/2009

Piirkondlikule majandusintegratsioonile suunatud EAFi toetuse mõjusid Ida- ja Lääne-Aafrikas

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 – 55 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-613-9

doi:10.2865/95747

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbrile;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega; kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB KONTROLLIKODA KOMISJONI RAKENDATAVAT LÄHENEMISVIISI PIIRKONDLIKULE MAJANDUSINTEGRATSIOONILE IDA- JA LÄÄNE-AAFRIKAS, SELLE RAAMES ANTAVA TOETUSE HALDAMIST JA PROJEKTIDE VALIMI TULEMUSI. ARUANNE SISALDAB SOOVITUSI, MILLE EESMÄRK ON AIDATA KOMISJONIL PARANDADA OMA LÄHENEMISVIISI PIIRKONDLIKU MAJANDUSINTEGRATSIOONI PROGRAMMIDELE JA NENDE HALDAMIST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-613-9



9 789292 076139