

EUROOPA
KONTROLLIKODA

ISSN 1831-0818

Eriaruanne nr 1

2011

KAS KOMISJONIPPOOLSE VÄLISABI
KORRALDAMISE ÜLEANDMINE PEAKORTERILT
DELEGATSIOONIDELE ON PARANDANUD ABI
ANDMIST?



ET



Eriaruanne nr 1 // 2011

KAS KOMISJONIPPOOLSE VÄLISABI KORRALDAMISE ÜLEANDMINE PEAKORTERILT DELEGATSIOONIDELE ON PARANDANUD ABI ANDMIST?

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

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

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

Eriaruanne nr 1 // 2011

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

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9237-048-0
doi:10.2865/1352

© Euroopa Liit, 2011

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punkt

I–V **KOKKUVÖTE**

1–5 **SISSEJUHATUS**

6–9 **AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS**

10–60 **TÄHELEPANEKUD**

10–38 **ÜLEANDMINE ON KAASA AIDANUD ABI ANDMISE ÜLDISELE PARANEMISELE**

10–19 ÜLEANDMINE ON AIDANUD ABI ANDMIST KIIRENDADA, KOMISJON SUUDAB VÕTTA ÜHA SUUREMAID KULUKOHUSTUSI NING NEID SUMMASID KA VÄLJA MAKSTA

20–31 KUIGI MÕNEDE NÄITAJATE ALUSEL ON ABI KVALITEET PARANENUD, EI SAA KOMISJONI KVALITEEDI HINDAMISSÜSTEEMIDE ALUSEL KINDLAID JÄRELDUSI TEHA

32–38 ALATES ABI KORRALDAMISE ÜLEANDMISEST RAKENDATUD FINANTSJUHTIMISMENETLUSED ON ÜHA USALDUSVÄÄRSEMAD

39–60 **ABI KORRALDAMISE ÜLEANDMINE ON AIDANUD ABI ANDMIST PARANDADA, KUID SELLEST EI OLE VEEL SAADUD KOGU VÕIMALIKKU KASU, EELKÕIGE ABI KVALITEEDI PARANDAMISEL**

40–49 KOMISJONIL ON DELEGATSIOONIDE INIMRESSURSSIDE JAOTAMISE JA KASUTAMISE PARANDAMISEKS VEEL VÕIMALUSI

50–53 VAATAMATA KOOSTÖÖTALITUSE EUROPEAID MÄRKIMISVÄÄRSETELE JÕUPINGUTUSTELE ON KOMISJONI PEAKORTERIL AINULT PIIRATUD VÕIMALUSED, ET TOETADA DELEGATSIOONE KVALITEEDI PARANDAMISEL

54–60 ABI KVALITEEDI JA FINANTSJUHTIMISE SUHTES EI OLE JÄRELEVALVET, ARUANDLUST JA HINDAMIST VEEL PIISAVALT VÄLJA ARENDATUD

61–69 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

61–63 **ÜLDISED JÄRELDUSED**

64–69 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

LISA – EUROOPA KONTROLLIKOJA VIIMASED ARENGUABI TULEMUSAUDITID (2007–2010)

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa Kontrollikoda viis läbi auditi selleks, et hinnata, kas välisabi korraldamisega seonduvate peamiste kohustuste üleandmine Euroopa komisjoni peakorterilt üle maailma asuvatele komisjoni delegatsioonidele on abi andmist parandanud. Auditiga keskenduti kolmele peamisele üleandmise eesmärgile: kiirendada abi andmist, parandada abi kvaliteeti ja muuta finantsjuhtimismenetlused usaldusväärsemaks.

II.

Audit hõlmas üleandmisprotsessi lõpuleviimist ajavahemikul 2004–2009. Auditi ajastus on väga asjakohane, kuna Euroopa Liidus on praegu käsil veel üks teine laiaulatuslik reform, millel on oluline tähendus Euroopa Liidu välisabi komisjonipoolsele korraldamisele: Lissaboni lepingust tulev Euroopa välisteenistuse loomine.

III.

Kontrollikoda leidis, et üleandmine on aidanud abi andmist parandada. Lähtuvalt kolmest konkreetsest eesmärgist:

- a) on komisjon abi andmist kiirendanud, eraldades uutele sekkumistele rohkem rahalisi vahendeid ning kulutades neid piisavalt kiiresti selleks, et vältida kulumata summade kuhjumist;

KOKKUVÕTE

- b) on mõningaid märke sellest, et üleandmisega on abi kvaliteet paranenud. Komisjoni hinnangutes ollakse eelkõige arvamusel, et halvasti toimivate projektide arv on vähenenud ja projektide asjakohasus on suurenenud. Abi kvaliteedi hindamine on siiski raske protsess ja komisjoni praegused süsteemid ei ole selleks veel piisavalt välja arendatud;
- c) on komisjon alates üleandmisest järjekindlalt oma finantsjuhtimist oluliselt parandanud, kuigi mõned puudused on veel jäänud.
- b) Delegatsioonide toetamisel takistab koostöötalitust EuropAidi oma lepinguliste töötajate (40% kogu tööjõust) suur voolavus. See raskendab nõutud ekspertteadmiste baasi loomist, põhjustab institutsionaalse mälu kadu ja vähendab tegevuse mõjusust.
- c) Abi andmisel ei ole delegatsioonid piisavalt teinud sekkumiste kohapealset tehnilist ja finantsasjade järelevalvet, kuigi suuremad võimalused selliseks järelevalveks on üheks potentsiaalseks üleandmisest saadavaks kasuks. Delegatsioonide aruandlus koostöötalitusele EuropeAid ei anna piisavat tagasisidet finantsjuhtimissüsteemide tulemuste ega usaldusväärsuse kohta.

IV.

Hoolimata edusammudest tõsteti auditi esile rida probleeme, mis takistavad komisjonil üleandmise eeliseid täiel määral ära kasutada:

- a) Komisjonil on veel arenguruumi selleks, et parandada oma delegatsioonides inimressursside jaotamist ja kasutamist. Seoses sellega hõlmasid auditi põhiküsimused õiget tasakaalu abi ning poliitiliste ja kaubanduslike küsimustega tegelevate töötajate vahel, töötajate kutseoskusi ja lepinguliste töötajate vabade ametikohtade suurt arvu. Vaatamata püüetele tugevdada rahastajate tegevuse kooskõlastamist, suurendab delegatsioonide töökoormust asjaolu, et delegatsioonid tegelevad jätkuvalt suure arvu valdkondadega.

V.

Aruande lõpus esitatakse rida soovitusi, millega kavandatakse üleandmisest saadavat komisjonipoolset kasu suurendada.

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Liit on suurim abi rahastaja maailmas ja olulist osa sellest korraldab Euroopa Komisjon. 2009. aastal ulatusid Euroopa Komisjoni kulutused ülemaailmsele abile 8440 miljoni euroni¹. Ligikaudu 80% sellest abist rakendatakse üleantud korraldussüsteemi kaudu. „Üleandmine“ hõlmab Euroopa Komisjoni rahastatud koostöölase tegevusega seotud ülesannete ja kohustuste delegeerimist Euroopa Komisjoni peakorterilt 111 partnerriikides asuvale delegatsioonile. Üleandmisega alustati ajavahemikul 2002–2004 eesmärgiga toetada laiemat 2000. aastal käivitatud reformi selleks, et parandada komisjoni välisabi korraldamist. Üleandmise ja üldise reformi eesmärgiks oli kiirendada abi andmist, tõsta kvaliteeti ja tagada usaldusväärsed menetlused.

2. 2004. aastal avaldas kontrollikoda eriaruande „EÜ välisabi korraldamise komisjoni delegatsioonidele üleandmise kohta“². Aruandes keskenduti kahele peamisele küsimusele, esiteks, komisjoni üleandmisprotsessi juhtimisele, ja teiseks, kas juhtimise üleandmisega saavutati seatud eesmärgid. Aruandes anti positiivne hinnang komisjoni üleandmisprotsessi juhtimisele, kuid järeldati, et 2004. aastal oli veel vara hinnata, kas üleandmisest oodatud tulemused olid saavutatud.

3. Üleandmisprotsess on kestnud rohkem kui viis aastat ja seda võib iseloomustada järgmiselt (vt ka **joonis 1**):
 - a) Delegatsioonid vastutavad sekkumiste valiku, formuleerimise ja rakendamise eest, sh lepingute sõlmimise ja maksete etapp. Delegatsioonide juhid on eelarvevahendite käsutajad ning delegatsioonidel on tegevus- ja finantstalitused.
 - b) Koostöötalituse EuropeAid ülesanne on vastutada rahastamisotsuste ja -lepingute koostamise ja muutmise eest ning ettevalmistustöö teevad delegatsioonid.

¹ ELi üldeelarvest kulutati 5371 miljonit eurot ja Euroopa Arengufondist 3069 miljonit eurot.

² Eriaruanne nr 10/2004 EÜ välisabi korraldamise komisjoni delegatsioonidele üleandmise kohta (ELT C 72, 22.3.2005).

- c) Koostöötalitus EuropeAid toetab delegatsioone sekkumiste kvaliteedi läbivaatamisel sekkumiste valiku ja formuleerimise etappide lõpus ning pakub delegatsioonide taotlusel tuge kogu sekkumisperioodi jooksul.
- d) Kuna delegatsioonid vastutavad tehnilise ja finantsjärelevalve ning iga sekkumise hindamise eest, siis koostöötalitus EuropeAid vastutab komisjoni arenguabi rakendamise üldise järelevalve ja hindamise eest.
- e) Abi kavandamist – partnerriikidega mitmeaastase koostööstrateegia kehtestamine ja partnerriikidele ressurside eraldamine – ei ole veel delegatsioonidele üle antud. Komisjoni peakorter jätkab selle eest vastutamist³, kuigi delegatsioonidel on selles protsessis suurem osa kui enne üleandmist.

³ Arengu peadirektoraat vastutab abi kavandamise eest Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides ja välissuhete peadirektoraat abi kavandamise eest teistes riikides.

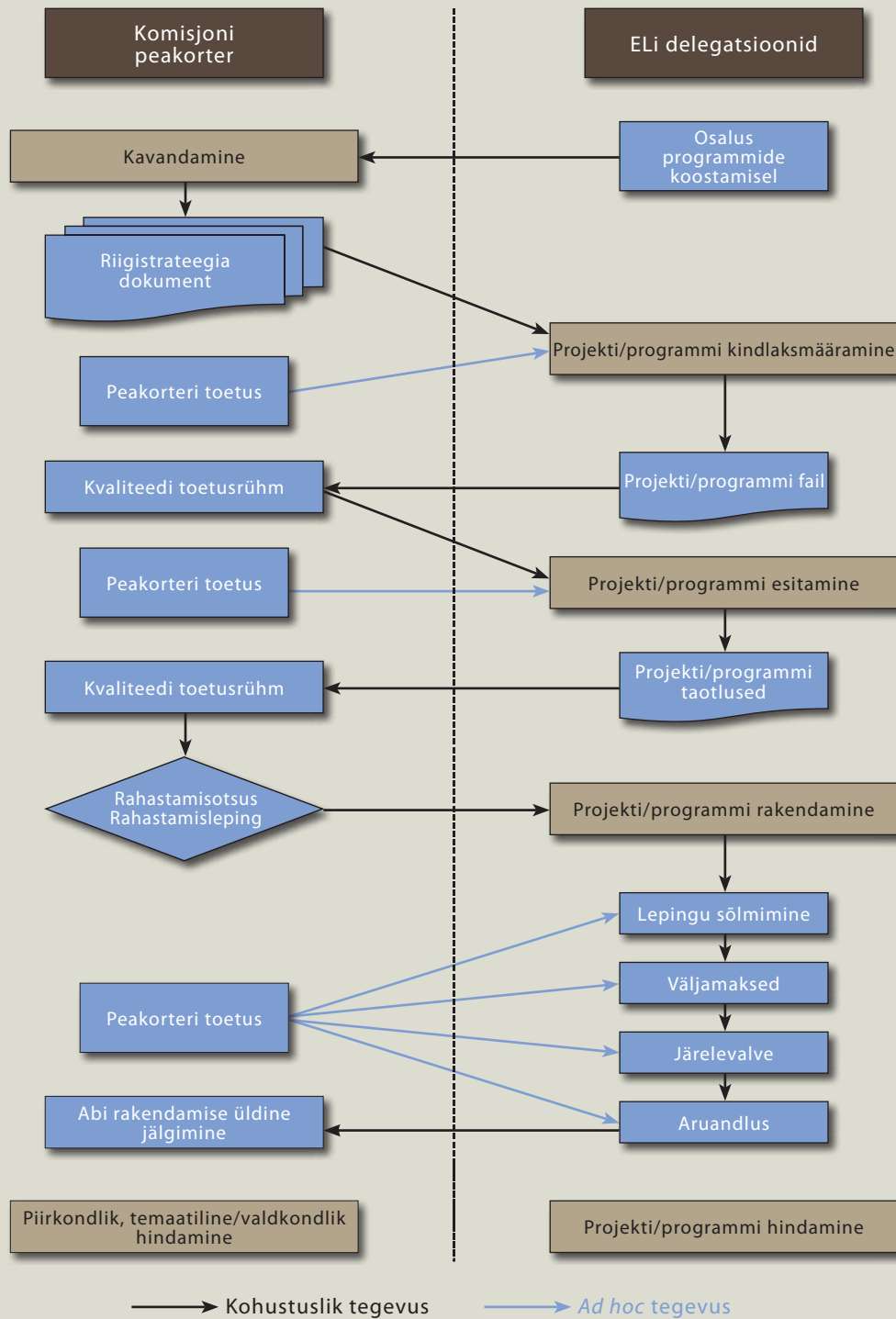
⁴ Accra tegevuskava koostati partnerriikide ja rahastajate kohtumisel Accras septembris 2008 ja see on 2005. aasta abi tõhusust käsitleva Pariisi deklaratsiooniga seonduvate kohustuste rakendamisel saavutatud edusammude läbivaatamise üks osa.

⁵ Euroopa Liidu lepingu (mida muudeti Lissaboni lepinguga) artikli 27 lõige 3.

4. Alates ajavahemikus 2002–2004 toimunud põhilisest kohustuste üleandmisest komisjoni peakorterilt delegatsioonidele on täiendavalt üle antud ainult vähesed kohustused. Sellest hoolimata on komisjon kooskõlas 2008. aasta Accra tegevuskavaga⁴ kohustunud koos teiste rahastajatega jätkama edasist kohustuste üleandmist peakorterilt partnerriikides asuvatele delegatsioonidele eesmärgiga parandada abi vastavust abisaajate vajadustele.
5. Välisabi korraldamise kõige märkimisväärsema reformi raames alates üleandmisest on Euroopa Liit vastavalt Lissaboni lepingule loomas Euroopa välisteenistust⁵. Auditi ajal ettevalmistused Euroopa välisteenistuse loomiseks jätkusid. Delegatsioonid hakkavad aru andma Euroopa välisteenistusele, neil hakkab olema varasemast tugevam poliitiline ja diplomaatiline roll ning nad jäävad vastutama ELi eelarvest rahastatava arenguabi rakendamise eest. Seoses arenguabi osutamisega seotud kohustustega on delegatsioonide juhid eelarvevahendite kasutajad ja annavad aru koostöötalitusele EuropeAid, andes samal ajal teiste funktsioonide kohta aru Euroopa välisteenistusele.

JOONIS 1

PEAKORTERI JA DELEGATSIOONIDE VAHELINE KOHUSTUSTE JAOTUS KOMISJONI ÜLEANTUD KORRALDUSSÜSTEEMIS



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs komisjoni strateegiadokumentide põhjal.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

6. Auditiga püüti leida vastust järgmisele üldisele küsimusele:

„Kas komisjonipoolse välisabi korraldamise üleandmine peakorterilt delegatsioonidele on parandanud abi andmist?“

Selle üldise küsimuse käsitlemisel uuriti kolme konkreetsemat küsimust:

- a) Kas üleandmine on abi andmist kiirendanud?
- b) Kas üleandmine on abi kvaliteeti parandanud?
- c) Kas rakendatud finantsjuhtimismenetlused on usaldusväärsed?

⁶ Arengu peadirektooraat ei kuulunud auditi ulatusse.

7. Auditiga keskenduti ajavahemikule alates 2004. aastast, mil üleandmine viidi lõpule ja kontrollikoda esitas esimese üleandmist käsitleva aruande. Audit tehti ajavahemikul 2009. aasta keskpaik kuni 2010. aasta keskpaik. Auditiga keskenduti koostöötalituse EuropeAid ja delegatsioonide rollile ega hõlmatud kavandamisetappi ning arengu peadirektooraadi ja välissuhete peadirektooraadi rolli⁶. Dokumentide läbivaatamise käigus uuriti auditiga üleantud korraldussüsteemi ja intervjueriti koostöötalituse EuropeAid võtmetöötajaid. Selleks et hinnata süsteemi toimimist delegatsioonide tasemel, hõlmas audit ka kontrollkäike viide partnerriiki (Kolumbia, Ecuador, Etioopia, Indoneesia, Tuneesia). Lisaks võeti auditis arvesse ka alates 2004. aastast avaldatud kontrollikoja aastaaruanne ja eriaruannetes sisalduvaid tähelepanekuid üleantud abi korraldussüsteemi kohta.

8. Aruande esimese osas uuritakse, kas ja mil määral on välisabi andmine paranenud. Kuna ei ole võimalik hinnata täpselt, mil määral on paranemine seotud konkreetselt üleandmisega, püüti auditiga määrata üleantud korraldamissüsteemi need aspektid, mis aitasid eriti kaasa mainitud edusammude saavutamisele.

9. Aruande teises osas käsitletakse üleandmise neid aspekte, mille kohta auditi käigus leiti, et vastava valdkonna komisjonipoolset välisabi korraldamist on vaja tugevdada. Aruande viimases osas esitatakse selleks soovitusel. Koostöötalituse EuropeAid kavandatud ümberkorraldamine pärast Euroopa välisteenistuse loomist annab võimaluse neid soovitusi rakendada.

TÄHELEPANEKUD

ÜLEANDMINE ON KAASA AIDANUD ABI ANDMISE ÜLDISELE PARANEMISELE

ÜLEANDMINE ON AIDANUD ABI ANDMIST KIIRENDADA, KOMISJON SUUDAB VÕTTA ÜHA SUUREMAID KULUKOHUSTUSI NING NEID SUMMASID KA VÄLJA MAKSTA

10. 1990. aastatel oli komisjonil raskusi kulutada arenguabi eelarvet, mis selle aja jooksul enam kui kahekordistus. Selle tulemuseks oli kulutamata rahaliste vahendite tunduv kuhjumine. Seega oli abi andmise kiirendamine üleandmise peamine eesmärk.
11. Selleks et hinnata, kas abi andmine on kiirenenud, uuriti auditiga komisjoni tulemuslikkust koostöötalituse EuropeAid kehtestatud peamiste finantsnäitajate saavutamisel (vt **1. selgitus**). Audit hinnang hõlmas seda, kas näitajad põhinesid usaldusväärsetel andmetel ja andsid põhjaliku ülevaate abi andmise kiirusest. Samuti püüti auditiga määrata abi andmise kiirust mõjutanud tegurid.

1. SELGITUS

PEAMISED KOOSTÖÖTALITUSE EUROPEAID KASUTATUD FINANTSNAITAJAD

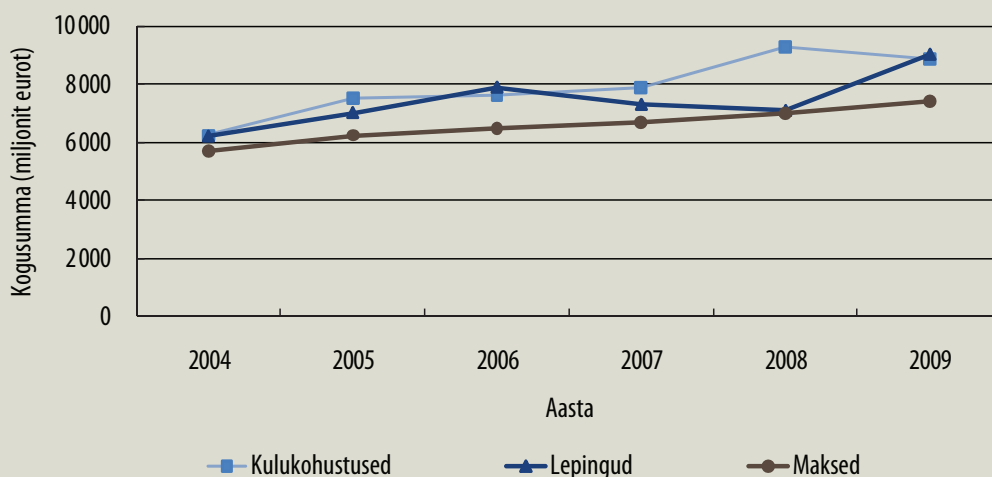
Järgmised abi andmise kiirusega seotud näitajad on üheks osaks koostöötalituse EuropeAid näitajaid käsitlevas aruandes, mida esitatakse kolm korda aastas Euroopa Komisjoni välissuhtlusega tegelevate volinike rühmale:

- a) kulukohustusega seotud, lepingujärgsed ja välja makstud abi rahastamise summad aastas;
- b) „vanade“ ja „seisvate“ kulukohustuste tase. Selle näitajaga mõõdetakse, mil määral on sekkumisega seotud viivitused märkimisväärsed. „Vanad“ kulukohustused on need, mis on võetud rohkem kui 6 aastat tagasi. „Seisvad“ kulukohustused on need, mis on vähem kui viis aastat vanad ja mille puhul finantstehinguid viimase 24 kuu jooksul ei toimunud;
- c) rahastamislepingute põhjal lepingute sõlmimine vastavalt nn „D + 3“ reeglile. See näitaja on seotud ka sekkumise rakendamise kiirusega, rõhutades ohtu, et sekkumist ei rahastata, juhul kui nende teostamiseks ei sõlmita lepingut kolme aasta jooksul alates rahastamislepingu allkirjastamisest.

12. Auditis jõuti järeldusele, et näitajate arvutamiseks kasutatud finantsteave oli usaldusväärne ja abi andmine on üldiselt kiirem. Audit'i järeldus finantsteabe usaldusvärsuse kohta põhineb suurel määral kontrollikoja finantsauditite raames tehtud töö. Järgmistes punktides selgitatakse audit'i hinnangut abi andmise kiirenemisele.
13. Rakendatava abi maht 2009. aastal oli oluliselt suurem kui 2004. aastal. 2009. aastal oli kulukohustusega seotud arenguabi summa 42% suurem kui 2004. aastal, lepingutega kaetud maht oli 2009. aastal võrreldes 2004. aastaga 45% võrra suurem ja maksed olid samal perioodil 30% võrra suurenenud. Kuigi kulukohustusega seotud, lepingutega kaetud ja väljamakstud summad on aastate jooksul kõikunud (vt **joonis 2**), on põhiline suund olnud selgelt tõusev.

JOONIS 2

VÄLISABI KULUKOHUSTUSTEGA SEOTUD, LEPINGUTEGA KAETUD JA VÄLJAMAKSTUD SUMMAD 2004–2009

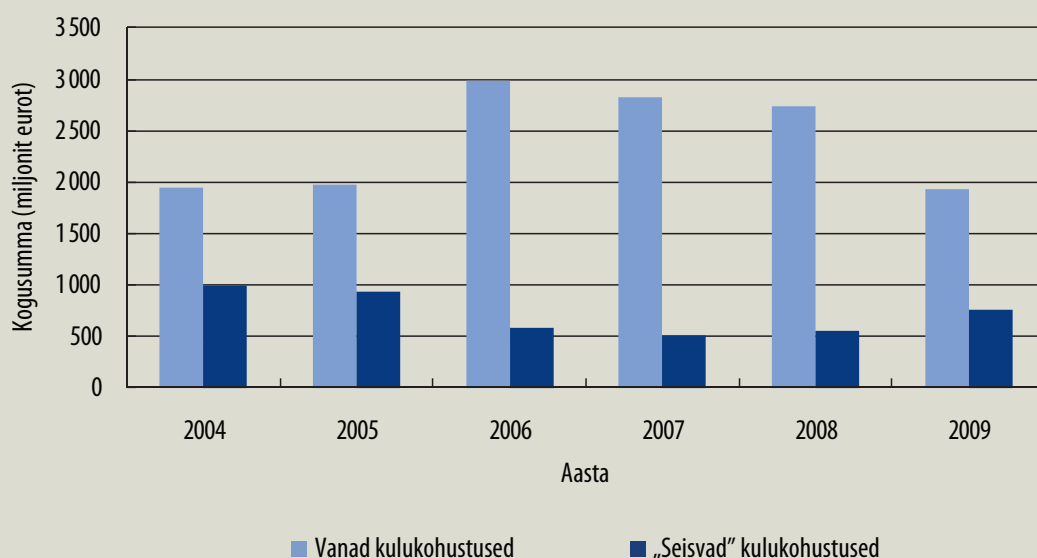


Allikas: Koostöötalituse EuropeAid näitajate aruanded.

14. Hoolimata abi suurenevast mahust suutis komisjon 2009. aastal vanade kulukohustuste mahtu vähendada 2004. aasta tasemele. Kuigi arvnäitaja oli ajavahemikul 2006–2008 ligikaudu 50% suurem kui 2004. aastal, suudeti see lõpetamata sekkumiste kuhjumine 2009. aastal likvideerida. Samal perioodil langes ka seisvate kulukohustuste maht peaaegu 25% võrra (vt **joonis 3**). See näitab, et kulukohustusega seotud uute sekkumiste puhul on olulisi viivitusi vähem.
15. Alates 2004. aastast on kulukohustustega seonduvate lepingute sõlmimise kiirus siiski veidi langenud. (vt. peamist näitajat **1. selgituse punktis c**). Kui 2004. aasta kulukohustustest ligikaudu 4% ei olnud 2007. aastaks veel lepingutega kaetud ja seetõttu ei saanud neid enam kasutada, siis vastav arvnäitaja 2006. aasta kulukohustuste kohta oli 2009. aastal 6%.

JOONIS 3

VANADE JA SEISVATE KULUKOHUSTUSTE MAHT 2004–2009



Allikas: Koostöötalituse EuropeAid näitajate aruanded.

16. Kontrollikoja viimastes aastaaruannetes kinnitatakse abi andmise üldist kiirenemist võrreldes olukorraga enne üleandmist, kui kontrollikoda kritiseeris eelkõige kulutamata summade kuhjumist (eriti Euroopa Arengufondi puhul).

17. Kontrollikoja põhiline mure kasutatud näitajate põhjalikkuse pärast seisneb selles, et nendes keskendutakse peamiselt eelarve täitmise kiirusele. Abi andmise tegelik kiirus on eelarve täitmise näitajates esitatust siiski aeglasem ja abi rakendamisele kuluva aja kontrollimiseks ei ole teisi näitajaid kasutatud piisavalt. See on eriti tähtis mõne komisjoni abimehhanismi puhul, kus rahalised vahendid makstakse enne lõplikku kasutamist vahekontodele. Näiteks:

a) Ajavahemikul 2007–2013 kavandatakse riikide strateegia-dokumentides 45% Euroopa Arengufondist ja 25% üldeelarvest tulevast arenguabist välja maksta eelarvetoetusena. Kuigi komisjonile on nimetatud rahaliste vahendite üleandmine partnerriigi riigikassa kontole lõppmakse, kulub aega, enne kui riiklikud ametiasutused selle oma eelarve osana tegelikult täielikult kulutavad. Lisaks võib esineda viivitusi riigi jooksva eelarve kulutamisel või riigi eelarves investeerimisprojektide rahastamiseks kavandatud rahaliste vahendite rakendamisel;

b) Ühise halduse raames kannab komisjon üha suurenevad rahalised vahendid üle rahvusvahelistele organisatsioonidele või rahvusvahelistele algatustele selleks, et rahastada programme, mida nimetatud organisatsioonid rakendavad sageli näiteks valitsusväliste organisatsioonide taoliste vahendajate kaudu. Komisjoni rahastamine toimub üldiselt suurte ettemaksetena ja võib kuluda aega, enne kui need ettemaksed täielikult kulutatakse. Kontrollikoja eriaruandes „EÜ arenguabi tervishoiuteenustele Sahara-taguses Aafrikas” tõsteti esile sellekohased probleemid seoses ülemaailmse AIDSi, tuberkuloosi ja malaaria vastase võitluse fondiga⁷.

c) Paljude, eelkõige Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide projektide puhul⁸ teeb komisjon ettemakseid selleks, et rahastada detsentraliseeritud halduse korral partnerriikide aasta tegevuskavasid. Kavade rakendamisel ja seega ka nende programmidega seonduvate rahade väljamaksmisel võib esineda viivitusi.

⁷ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 10/2008: „EÜ arenguabi tervishoiuteenustele Sahara-taguses Aafrikas” (punktid 26–27).

⁸ 2008. aastal sõlmiti nimetatud mehhanismi kaudu väljamaksmiseks lepinguid 300 miljoni euro väärtuses (16%) (vt koostöötalituse EuropeAid 2008. aasta tegevusaruanne, lisa 5).

- 18.** Üleandmine on mitmel viisil aidanud abi rakendamist kiirendada. Nii rahastamise kui ka lepingutega tegelevate komisjoni töötajate asumine delegatsioonides ning põhitegevusega seotud töötajate suurem arv tähendavad seda, et delegatsioonid suudavad teha tihedamat koostööd riiklike haldusasutustega selleks, et ennetada ja kiiremini lahendada menetlusega seonduvaid probleeme. Kuna delegatsioonides on lisaks põhitegevuse osakondadele ka rahastamise ja lepingute sõlmimise osakonnad, siis kiireneb komisjoni talitustes ka finantsjuhtimise küsimuste lahendamine. Koostöötalitus EuropeAid on võtnud märkimisväärseid meetmeid selleks, et täiustada ja standardiseerida menetlusi ning see on samuti hõlbustanud delegatsioonide finantsjuhtimist.
- 19.** Peale üleandmise on ka teisi tähtsaid tegureid, mis on abi andmist kiirendanud. Üheks selliseks aspektiks on olnud komisjonipoolne üha suurenev eelarvetoetuse kasutamine, mis on üldiselt kiirem toetuse väljamaksmise vahend kui tavapärane projektipõhine lähenemisviis. Sarnaseks teguriks on olnud ka komisjonipoolne rahvusvaheliste organisatsioonide parem kasutamine. 2002. aasta finantsmääruse rangemad nõuded välisabi lepingute sõlmimise tähtaegadele on samuti soodustanud abi andmise kiirenemist selleks, et vältida märkimisväärsete summade tühistamist. Ei ole võimalik kvantifitseerida, mil määral on abi andmise kiirenemisele kaasa aidanud üleandmine ja mil määral ülalkirjeldatud teised tegurid.

**KUIGI MÕNEDE NÄITAJATE ALUSEL ON ABI KVALITEET
PARANENUD, EI SAA KOMISJONI KVALITEEDI
HINDAMISSÜSTEEMIDE ALUSEL KINDLAID JÄRELDUSI
TEHA**

- 20.** Komisjoni arenguabi üldeesmärk on vaesuse vähendamine. Seoses sellega on arenguabi tulemuste, mõju ja pikaajase jätkusuutlikkusega seonduvad saavutused komisjon abi kvaliteedi põhilised määravad.

21. Selleks et hinnata, kas üleandmine on parandanud abi kvaliteeti, uuriti auditiga komisjoni tulemuslikkust koostöötalituse EuropeAid kehtestatud põhiliste kvaliteedinäitajate alusel (vt **2. selgitus**). Auditi hinnang hõlmas seda, kas näitajad olid usaldusväärsed ja andsid põhjaliku ülevaate abi kvaliteedist. Samuti püüti auditiga leida neid üleandmisega seonduvaid tegureid, mis olid abi andmise kvaliteeti mõjutanud.
22. Auditiga leiti, et mõne komisjoni näitaja alusel on abi kvaliteet paranenud. Kvaliteedi hindamine on olemuselt siiski raske ülesanne ja kontrollikoda on arvamusel, et komisjoni hindamissüsteemis on puuduseid nii seoses andmete kasulikkuse kui ka näitajate asjakohasuse ja katvusega.

2. SELGITUS

KOOSTÖÖTALITUSE EUROPEAID KASUTATUD PÕHILISED KVALITEEDINÄITAJAD

Koostöötalitus EuropeAid kasutab sekkumise kvaliteedi hindamisel nelja näitajat:

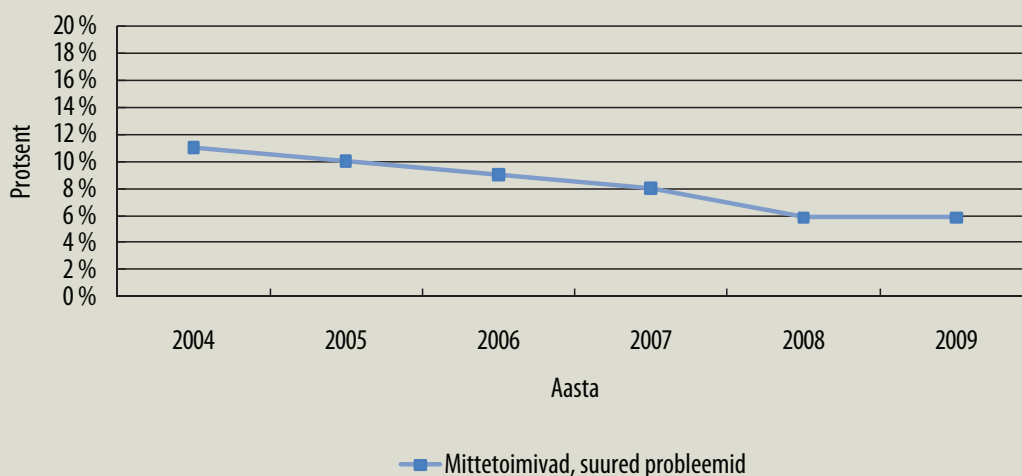
- a) kvaliteedi mõõtmine projekti rakendamise ajal: üldhinnang projekti tulemuslikkusele viie standardkriteeriumi abil (olulisus, tõhusus, mõjus, mõju ja jätkusuutlikkus)⁹ saadud punktide alusel;
- b) kvaliteedi mõõtmine projekti rakendamise ajal: projektide üksikasjalik hindamine viie standardse hindamiskriteeriumi põhjal. Näitaja on protsent projektidest, mida hinnatakse iga kriteeriumi põhjal kas „väga heaks“ või „heaks“;
- c) kvaliteedi mõõtmine projekti ettevalmistamise ajal: protsent projektitaotlustest, mis hinnangu alusel tuleb ümber teha;
- d) üldisele eelarvetoetusele ja valdkondlikele toetusprogrammidele eraldatud kulukohustuste maht.

⁹ Need on viis standardset arengu hindamise kriteeriumit, nagu seda soovivad Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) arenguabikomitee.

23. Tulemuspõhine järelevalvesüsteem on põhiline vahend, mida komisjon kasutab oma sekkumiste üldise kvaliteedi hindamisel. See süsteem hõlmab komisjoni lepingulisi välisjärelevalvavaid, kes külastavad projekte ühel või mitmel korral projekti rakendamise ajal. Järelevalvavad hindavad projektide üldist tulemuslikkust ja ka viie standardse hindamiskriteeriumi põhjal antud punktide alusel saavutatud tulemuslikkust (vt esimest kahte näitajat **2. selgituses**). Tulemuspõhise järelevalvesüsteemi tulemused näitavad, et alates 2004. aastast on projektide üldine tulemuslikkus paranenud, arvestades seda, et mittetoimivate projektide protsent on langenud 11%-lt (2004. aasta) 6%-le (2009. aasta) (vt **joonis 4**).

JOONIS 4

MITTETOIMIVATE PROJEKTIDE PROTSENT VASTAVALT TULEMUSPÕHISE JÄRELEVALVESÜSTEEMI HINNANGUTELE 2004–2009



Allikas: Koostöötalituse EuropeAid näitajate aruanded.

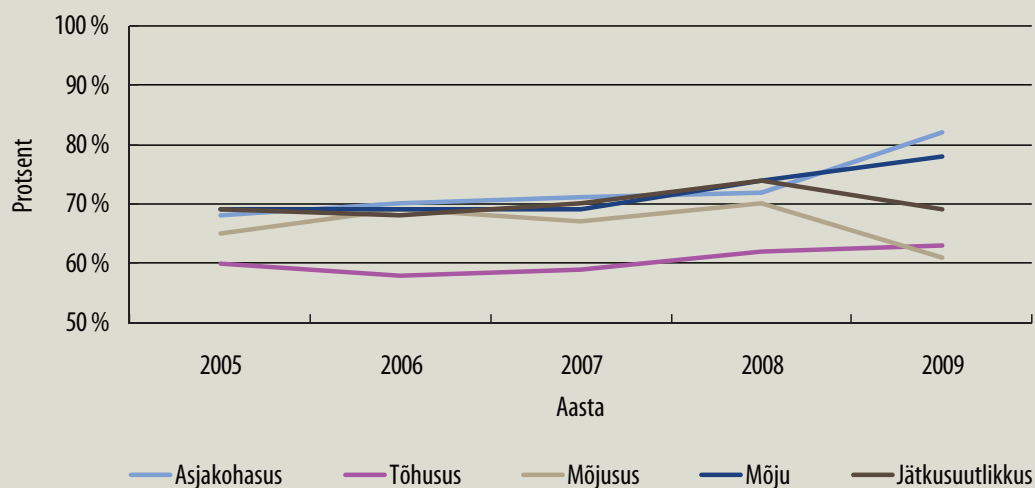
24. Tulemuspõhise järelevalvesüsteemi hinnangud näitavad paranemist ka mõne standardse hindamiskriteeriumi seisukohalt (vt **joonis 5**)¹⁰:

- a) Asjakohasuse kriteeriumi alusel oli projektide punktide summa suurim ja see oli ajavahemikul 2000–2009 suurenenud 68%-lt 82%-le, kuigi suurem osa sellest kasvust toimus ajavahemikul 2008–2009. Oluliselt suurenes ka mõju: 69%-lt 2005. aastal 78%-le 2009. aastal.
- b) Tõhusus ja jätkusuutlikkus jäi kas 2005. aasta tasemele või veidi üle selle.
- c) Mõjususe oli 2009. aastal 2005. aasta tasemest madalam, langes 65%-lt 61%-le, muutes aastani 2008 kestnud kindla paranemistrendi vastassuunaliseks. Sellist mõjususe vähenemist on raske seostada hinnanguga, et samade projektide mõju on oluliselt suurenenud (vt punkt 24 a)).
- d) Olulised muutused asjakohasuse ja mõjususe punktide summas ajavahemikul 2008–2009 on tingitud osaliselt muutusest tulemuspõhise järelevalvesüsteemi hindamise meetodikas. See tõstab esile asjaolu, et tulemuspõhise järelevalvesüsteemi hinnangute kvaliteet sõltub paratamatult konkreetsest kasutatud meetodikast.

¹⁰ Tuleks ära märkida, et 2009. aastal tehti tulemuspõhise järelevalvesüsteemi meetodikas muudatus (vt punkt 24 d)).

JOONIS 5

TULEMUSPÕHISE JÄRELEVALVESÜSTEEMI HINNANG PROJEKTIDE ASJAKOHASUSELE, TÕHUSUSELE, MÕJULE JA JÄTKUSUUTLIKKUSELE AJAVAHEMIKUL 2005–2009



Allikas: Koostöötalituse EuropeAid näitajate aruanded.

25. Siiski on mitu üldtegurit, mis piiravad tulemuspõhise järelvalvesüsteemi kasutamist selleks, et mõõta abi andmise üldise mõjususe paranemist. See tuleneb peamiselt asjaolust, et tulemuspõhist järelvalvesüsteemi ei kavandatud esialgselt selleks, et mõõta komisjoni abi portfelli üldist tulemuslikkust. Pigem mõeldi sellega jälgida projekte nende rakendamise ajal eesmärgiga võtta õigeaegseid parandusmeetmeid selleks, et aidata tagada projektide kavandatud tulemuste saavutamine. Tulemuspõhise järelvalvesüsteemi kui abiportfelli peegeldava näitaja kasulikkust piiravad asjaolud on järgmised:

- a) Kuna tulemuspõhine järelvalvesüsteem hõlmab peamiselt käimasolevate projektide kontrollkäike, siis selle usaldusväärsus erineb olenevalt hinnatud kriteeriumist. Selle hinnang asjakohasusele on tõenäoliselt usaldusväärne, kuna nimetatud kriteeriumi saab hinnata enne projekti rakendamist ja selle jooksul. Ka tõhusust saab hinnata projekti rakendamise ajal. Tulemuste seisukohalt kõige tähtsama valdkonna puhul saab tulemuspõhise järelvalvesüsteemiga hinnata siiski ainult projektide potentsiaalset mõjusust, mõju ja jätkusuutlikkust, kuid mitte nende tegelikku tulemuslikkust, mille üle saab otsustada alles pärast projekti lõppu.
- b) Tulemuspõhine järelvalvesüsteem ei ole usaldusväärne erinevate aastate võrdlemiseks, kuna hindamiseks valitud projektide valimit antud aastal ei moodustata statistika, vaid otsustuse alusel.
- c) Tulemuspõhine järelvalvesüsteem hõlmab sekkumisi piiratud määral. Nimetatud süsteemi metoodika kavandati ainult projektidele ja seetõttu keskendub see suurel määral projektipõhistele sekkumistele. Vaid ligikaudu pool komisjoni abist antakse veel projektide kaudu, seda uute abi andmise vormide (eelkõige eelarvetoetuse) kasutamise kasvu tõttu, mida tulemuspõhine järelvalvesüsteem ei hõlma. Praegu katsetab komisjon tulemuspõhist järelvalvesüsteemi valdkondliku poliitika toetusprogrammide suhtes, sh valdkondlik eelarvetoetus, kuid üldise eelarvetoetuse hindamiseks tulemuspõhine järelvalvesüsteem veel puudub.

26. Kuna tulemuspõhise järelvalvesüsteemiga antakse projektide rakendamise käigus hinnang ainult potentsiaalsele mõjususele, mõjule ja jätkusuutlikkusele, siis on komisjoni eesmärk teha tulemuspõhise järelvalvesüsteemi hinnangutest 10% pärast projekti tegevuse lõpetamist. Neid hindamisi ei kasutata siiski täiendava kvaliteedinäitajana.

27. Tulemuspõhise järelevalvesüsteemi kui kvaliteedi hindamise vahendi piiranguid ei ole piisavalt kompenseeritud teiste vahendite kasutamisega. Komisjoni peakorteri abihindamisüksus teeb sõltumatute konsultantide abil suurel hulgal geograafilisi, valdkondlikke, temaatilisi ja vahendite hindamisi. Delegatsioonid sõlmivad lepinguid konsultantidega ka selleks, et teha abi sekkumiste üksikasjalikke hindamisi. Komisjoni peakorteri abihindamise üksuse hinnangud ning ka delegatsioonide hinnangud ei ole aga kvantifitseeritud st neid ei saa kasutada kvaliteedi mõõtmise süsteemi ühe osana. Lisaks puudub delegatsiooni töötajate poolne programmide ja projektide süstemaatiline hindamine ja punktide andmine pärast nende lõpetamist (vt ka punkt 56).
28. Koostöötalituse EuropeAid projekti ettevalmistusetapi kvaliteedinäitaja (kolmas näitaja **2. selgituses**) näitab, et nende projektitaotluste määr, mis koostöötalituse EuropeAid hinnangu põhjal tuleb ümber teha, langes 20%-lt 2005. aastal 15%-le 2009. aastal.
29. Samuti kasutab komisjon kvaliteedinäitajana (neljas näitaja **2. selgituses**) kulukohustuste määra, mis on seotud üldiste eelarvetoetuse ja valdkondliku eelarvetoetuse programmidega, mida rakendatakse peamiselt valdkondliku eelarvetoetuse kaudu. Seda just seetõttu, et need on abi andmise mehhanismid, mis 2005. aasta Pariisi deklaratsiooni¹¹ kohaselt on abi mõjususe parandamise põhiprintsiipide edendamiseks kõige sobivamad. Näitaja kohaselt on eelarvetoetuse kaudu suunatud abi osatähtsus alates 2004. aastast tugevas tõusujoones. Nimetatud näitaja ei näita siiski abi lõplikku kvaliteeti abi tulemuste ja vaesuse vähendamise mõju seisukohalt¹².

¹¹ 2005. aasta Pariisi deklaratsioonis abi tõhususe kohta määrati kindlaks viis abi tõhustamise põhiprintsiipi s.o partnerriikide omavastutus, abi kohandamine partnerriikide arengupoliitikaga, abi andmise ühtlustamine, tulemustest ja vastastikusest vastutusest lähtuv juhtimine. Deklaratsioonile kirjutas alla üle saja rahastaja ja partnerriigi, sh Euroopa Komisjon.

¹² Vt kontrollikoja eriaruanne nr 11/10, „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerikas ja Aasia riikides“, punkt 83).

30. Kontrollikoja auditiga leiti, et üleandmine on aidanud kaasa kvaliteedi parandamisele järgmisel viisil:

- a) Abi on võimaldanud komisjonil delegatsioonide kaudu teada ja mõista partnerriigi olukorda paremini ning suurendanud dialoogi võimalusi liikmesriikide ametiasutuste ja teiste kohalike sidusrühmadega, sh riigis esindatud rahastajatega. See on aidanud parandada komisjoni sekkumiste asjakohasust, sh sekkumiste korral partnerriikide omanikutunde loomine, ja ka nende tõhusust parema kooskõlastamise kaudu teiste rahastajatega.
- b) Komisjoni parem esindatus riigis on hõlbustanud vastava riigi projektide kontrolli, võimaldades paremini määrata kindlaks halvasti toimivad projektid ja vajalikud parandusmeetmed.
- c) Koostöötalituse EuropeAid kvaliteedi tugirühm ja temaatilised tugiuksused on olnud delegatsioonidele üleantud abi korraldamisel oluliseks täienduseks. Need kajastavad koostöötalituse EuropeAid tähelepanu kvaliteediküsimustele ja on toetanud delegatsioone ja kontrolli nende üles olulises programmide ja projektide ettevalmistusetapis ning ka abi osutamisel sellele järgnevas rakendusetapis. Alates abi korraldamise üleandmisest on üha suurenenud projekti- taotluste sõelumine eesmärgiga hõlmata kõiki sõelumiseks kvalifitseeruvaid sekkumisi.

31. Nagu märgitud aruande teises osas, on komisjonil siiski vaja parandada kvaliteeti, tugevdades oma delegatsioonide suutlikkust ja parandades jätkuvalt nende dialoogi ja järelevalvet ning ka koostöötalituse EuropeAid poolset tuge. Seda kinnitavad kontrollikoja viimaste aastate arenguabi tulemusauditid (vt *lisa*), mis näitavad ka seda, et hoolimata mõningatest edusammudest on veel märkimisväärselt palju võimalusi selleks, et muuta komisjoni sekkumised mõjusamaks.

ALATES ABI KORRALDAMISE ÜLEANDMISEST RAKENDATUD FINANTSJUHTIMISMENETLUSED ON ÜHA USALDUSVÄÄRSEMAD

- 32.** Üheks peamiseks üleandmise algatuseks oli anda rohkem abi finantsjuhtimist komisjoni peakontorilt üle delegatsioonidele. Delegatsioonide juhtidele anti eelarvevahendite käsutaja roll ning delegatsioonides loodi rahastamis- ja lepingute sõlmimise üksused.
- 33.** Auditis kasutati kontrollikoja aastaaruandeid alates 2004. aastast selleks, et hinnata, mil määral on komisjon abi korraldamise üleandmise puhul kehtestanud ja rakendanud usaldusväärseid finantsjuhtimismenetlusi. Nende aruannete peaeesmärk on hinnata komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemide usaldusväärsust, sh tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvat veamäära kulukohustustes ja komisjoni maksetes.
- 34.** Koostöötalitus EuropeAid on teinud märkimisväärseid edusamme oma järelevalve- ja kontrollisüsteemide parandamises abi korraldamise üleandmisega alates 2004. aastast, isegi kui kontrollikoda on arvamusel, et üldiselt on need süsteemid ainult „osaliselt mõjusad“. 2008. aastal kehtestas komisjon põhjaliku kontrollistrateegia ja selle rakendamise käigus on komisjon teinud jätkuvalt täiendusi.

3. SELGITUS

FINANTSJUHTIMISMENETLUSTE USALDUSVÄÄRSUSE HINDAMISE KRITERIUMID

Igal aastal hindab kontrollikoda koostöötalituse EuropeAid ja komisjoni teiste peadirektooraatide järelevalve- ja kontrollisüsteeme. Süsteemidele antakse olenevalt nende suutlikkusest vähendada tehingutes esinevate vigade riski hinnang „mõjus“, „osaliselt mõjus“ (süsteemi mõjusat toimimist takistavad mõned puudused) või „ei ole mõjus“ (puudused on ulatuslikud ja takistavad seetõttu täiel määral süsteemi mõjusat toimimist).

35. Alates 2004. aastast on kontrollikoja aastaaruannetega leitud, et komisjon on saavutanud edu eriti seoses järelevalve- ja kontrollisüsteemide järgmiste aspektidega:

- a) Komisjon on teinud märkimisväärseid jõupingutusi selgete ja ühtsete finantsmenetluste kehtestamisel ning juhendite väljaandmisel ning koolituse korraldamisel delegatsioonide rahastamis- ja põhitegevusüksustele;
- b) Komisjoni kontrollisüsteemi iseloomulikuks jooneks on projektide välisauditid¹³. Kontrollikoda leidis, et alates 2004. aastast oli nende auditite arv suurenenud ning kvaliteet oluliselt paranenud. Lisaks on komisjon välja töötanud oma elektroonilises infosüsteemis välisabi erimooduli (CRIS¹⁴) delegatsioonidele selleks, et teabe ja sellele järgneva analüüsi otstarbeks edastada komisjoni peakorterile audititulemused.
- c) Komisjoni riskide hindamise raamistik on üha paranenud, osaliselt tänu delegatsioonide suuremale kaasamisele selle rakendamisel ja nende aruannete paremale analüüsile, mida avaldavad koostöötalituse EuropeAid siseauditi üksus, komisjoni siseauditi talitus ja lepingulised välisaudiitorid.
- d) Kontrollikoja aruannetes on kritiseeritud seda, kuidas komisjon on eelarvetoetuse programmide ja väljamaksete seisukohalt hinnanud partnerrriikide abikõlblikkust. Aruannetes siiski tunnustatakse, et abikõlblikkuskriteeriumide hindamisel on pidevalt paranenud nii komisjoni kasutatud raamistike selgus kui ka delegatsioonide abikõlblikkusele antud tegelike hinnangute kvaliteet.

¹³ Delegatsioonid sõlmivad lepingud välisauditite tegemiseks põhiliselt projektide lõpus enne lõppmakse teostamist selleks, et tagada projektikulude seaduslikkus ja korrektsus.

¹⁴ Välissuhete peadirektoraadi ühine infosüsteem.

- 36.** Vaatamata edusammudele on komisjon jätkuvalt leidnud puudusi järelevalve- ja kontrollisüsteemides, eelkõige delegatsioonide tasandil. Eelkõige puudutavad need seda, kuidas delegatsioonid käsitlevad partnerriikides ELi arenguabi osutamise tegevate tähtsamate osapoolte finantsjuhtimises ja kontrollis esinevaid puudusi. Sellisteks osapoolteks on riiklikud abi rakendusametid, infrastruktuuriprojektide järelevalvatajad ja seoses Euroopa Arengufondiga ka siseriiklikke eelarvehandlusi kasutavad talitused (vt ka punkt 57).
- 37.** Eespool nimetatud valdkonnad on olnud peamiseks vigade allikaks, mida kontrollikoda on tuvastanud oma komisjoni finantstehingute seaduslikkuse ja korrektsuse auditis. Komisjoni poliitikavaldkonna puhul, mis hõlmab ELi üldeelarvest rahastatavat arenguabi, on kontrollikoda pidanud oma aruannetes järjekindlalt märkima, et maksetes esineb olulisel määral vigu (hinnanguliselt 2–5%). See kehtib ka Euroopa Arengufondi kohta, kuigi 2009. aastal järeldas kontrollikoda, et maksetes olulisi vigu ei esinenud.
- 38.** Komisjoni kontrollistrateegia edasise parandamise ning nimetatud puuduste käsitlemise töö peamiseks aspektiks on anda hinnang strateegia kuludele ja tuludele. See on osutunud oluliseks probleemiks väga mitmel põhjusel. Komisjoni tehtud kuluhinnangute puhul on loomupäraseks takistuseks olnud tegelike kontrollikulude määramine ja seejärel kontrollimisega tegeleva personali ajakulu hindamine.

ABI KORRALDAMISE ÜLEANDMINE ON AIDANUD ABI ANDMIST PARANDADA, KUID SELLEST EI OLE VEEL SAADUD KOGU VÕIMALIKKU KASU, EELKÕIGE ABI KVALITEEDI PARANDAMISEL

- 39.** Aruande esimeses osas järeldati, et üleandmine on aidanud kaasa abi andmise parandamisele, kuid samas ka leiti, et abi andmist, eelkõige abi kvaliteeti, on vaja veelgi tõhustada. Aruande teises osas tõstetakse esile auditi käigus leitud valdkonnad, mida tuleks abi korraldamise üleandmisest võimalikult parema kasu saamise eesmärgil käsitleda.

KOMISJONIL ON DELEGATSIOONIDE INIMRESSURSSIDE JAOTAMISE JA KASUTAMISE PARANDAMISEKS VEEL VÕIMALUSI

- 40.** Põhiliste kohustuste üleandmine komisjoni peakorterilt nõudis, et delegatsioonidele antakse nimetatud kohustuste täitmiseks piisavad ressursid, eelkõige personal. Komisjon tõdes, et oluliselt on vaja suurendada töötajate arvu delegatsioonides ja seega määras ajavahemikul 2001–2005 delegatsioonidesse tööle täiendavalt ligikaudu 1500 töötajat. Seoses sellega viidi koostöötalituse EuropeAid 450 töötajat üle delegatsioonidesse ja värvati rohkem kui 1000 lepingulist töötajat¹⁵. 2007. aastal otsustas komisjon siiski oma personali mitte suurendada kuni aastani 2013, mistõttu muutus tähtsamaks olemasolevate ressursside parim jaotamine ja kasutamine selleks, et saada abi korraldamise üleandmisest täielikku kasu.
- 41.** Viimastes aasta tegevusaruannetes on koostöötalitus EuropeAid tõstnud esile oma inimressursside olukorrast tingitud ohud abi andmise mõjususele. Ka kontrollikoda on tõstata-nud mitmel korral eelkõige oma aastaaruannetes küsimuse personali piisavusest ja selle mõjust abi finantsjuhtimise kvaliteedile.

¹⁵ 2001. aastal oli delegatsioonides ligikaudu 900 ja koostöötalituses EuropeAid ligikaudu 1350 töötajat.

- 42.** Ajavahemikul 2005–2008 muutus delegatsioonide personali koosseis, kuna esmast tähelepanu pöörati poliitiliste ja kaubandusfunktsioonide tugevdamisele. Delegatsioonide juhid ise on üha rohkem hõivatud poliitiliste ja kaubandusküsimuste lahendamise ja see tendents Euroopa välisteenistuse loomisega tõenäoliselt kasvab. 2008. aasta suure töötajate ümberpaigutamise käigus viidi tegevusüksustest 56 ametikohta üle poliitika- ja kaubandusüksustesse, mistõttu langes delegatsioonide abi korraldamise suutlikkus. Pärast 2008. aasta ümberjaotamist asendati abi andmise tegevusüksuste ametnike ametikohad madalama astme lepinguliste ning kohalike töötajate omadega.
- 43.** 2009. aasta lõpus olid delegatsioonides abi korraldamisega tegelevatest töötajatest ligikaudu 20% ametnikud, 30% lepingulised töötajad ja ligi 50% kohalikud töötajad. Lepingulistel ja kohalikel töötajatel on ülitähtis osa erialaste ja kohalike teadmiste andmisel, kuigi mõlemal töötajate rühmal oli tavaliselt vähem koolitusvõimalusi, mis vähendas nende võimaliku panust. 2009. aasta lõpus oli delegatsioonide lepinguliste töötajate vabade ametikohtade määr 14%, mis koostöötalituse EuropeAid riskide keskregistris registreeriti 2010. aasta kriitiliseks riskiks. Vabade ametikohtade suur arv tulenes peamiselt sellest, et eelkõige vaestesse riikidesse oli raske värvata vastavate ekspertteadmistega lepingulisi töötajaid.
- 44.** Delegatsioonidel on probleemiks ka töötajate oskused. Delegatsioonid kohanevad ikka veel vajadusega uute oskuste järele, mis kaasneb komisjoni üleminekuga traditsiooniliselt projektipõhiselt abi andmiselt makromajanduse ja riigi rahanduse juhtimise alaseid teadmisi nõudvale eelarvetoetuse andmisele. Kõigi abi andmise viiside, kuid eelkõige eelarvetoetusprogrammide puhul on üha tähtsamaks nõudeks oskus pidada poliitilist dialoogi. Kuigi komisjon on teinud olulisi jõupingutusi selleks, et välja töötada oma personali koolituskursused uute abimehhanismide kohta, on need kursused siiski väga lühiajalised. Tegelikult tõstavad need kursused küll personali teadlikkust peamistest teemadest, kuid ei anna olulise lisaväärtusena nõutavaid sügavaid ekspertteadmisi. Kontrollikoda on ka oma hiljutistes tervishoiu ja hariduse tulemusauditites osutanud piiratud ekspertteadmistele neis tavapärasemates abivaldkondades, hoolimata nende keskest rollist aastatuhande arengueesmärkides ja vaesuse vähendamisel.

bi

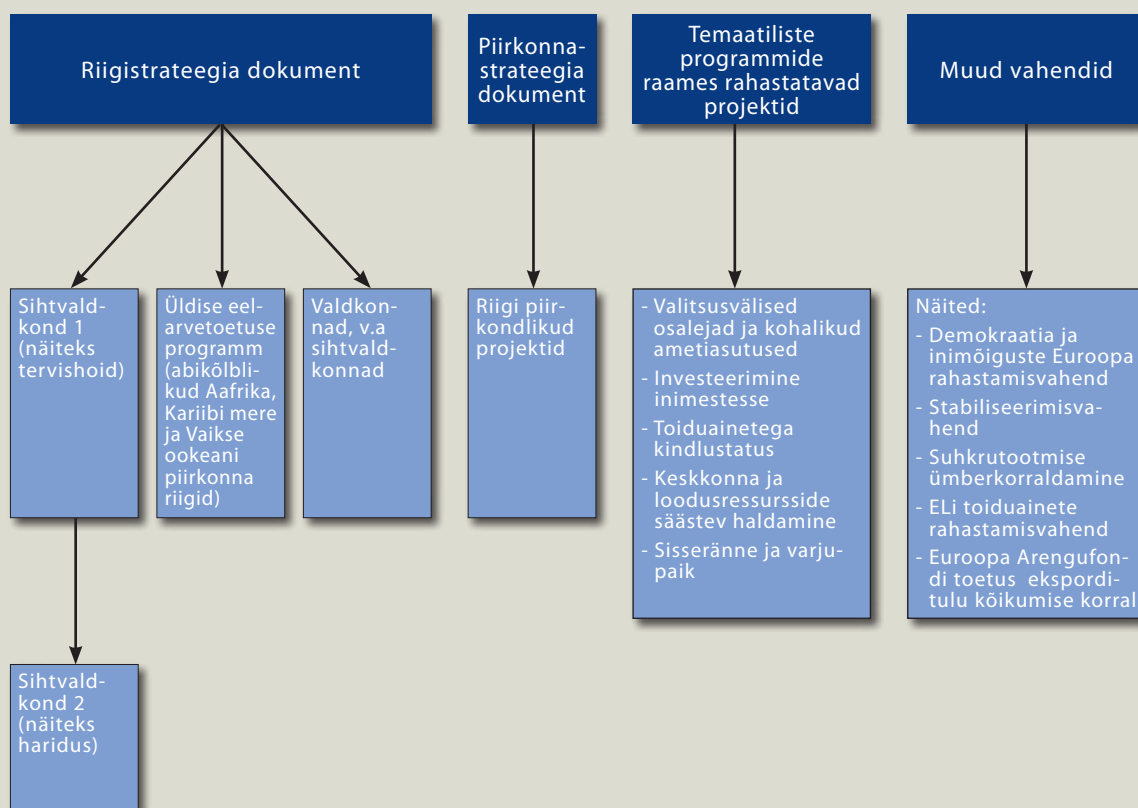
45. Kuigi koostöötalitus EuropeAid on teinud mitu üsna üksikasjalikku töökoormuse analüüsi, on neid kasutatud peamiselt selleks, et hinnata delegatsioonide juhtide individuaalseid nõudmisi täiendava personali järele ja neis ei tehta järeldusi personali üldise piisavuse kohta erinevates delegatsioonides. Ka seoses Euroopa välisteenistuse loomisega ei ole antud hinnangut selle kohta, kuidas määrata optimaalset tasakaalu poliitika ja kaubandusega seotud ametikohtade ning abi korraldamisega seotud ametikohtade vahel delegatsioonides. Samuti ei ole komisjon uurinud olemasolevaid ekspertteadmissi delegatsioonides selleks, et olla kindel, et erikoolituse ja kogemustega personal on määratud tööle delegatsioonidesse, kus neist on kõige rohkem kasu.
46. Komisjon on teinud samme eesmärgiga tõhustada abi korraldamist olemasolevate inimressursside abil. Selleks et vähendada arvukate väikeste projektidega seotud halduskoormust, on komisjon näiteks püüdnud suurendada oma rahastatavate projektide/programmide mahtu. Eelarvetoetuse programmide laialdasem kasutamine on hõlbustanud suurte väljamaksete tegemist, kuigi eelarvetoetuse peamiseks kasuks on sageli dialoogi võimalus programmi eesmärkide üle. Mõjus dialoog nõuab personali tõhusat osalemist. Üldeelarve toetusprogrammide eesmärgid hõlmavad tavaliselt makromajanduslikku stabiilsust, riigi rahandust ning tervishoidu ja haridust, kuid sageli ei ole delegatsioonidel nimetatud valdkondades dialoogi sekkumiseks ressursse.
47. Komisjoni riigistrateegia dokumentide alusel rahastatava lähenemisviisi kohaselt tuleb suurema mõju saavutamiseks keskenduda mitte rohkem kui kahele sihtvaldkonnale. Põhimõtteliselt on nimetatud lähenemisviisist kasu, kuna delegatsioonide vajadus erinevate ekspertteadmiste järele väheneb. Teiselt poolt, lisaks neile kahele sihtvaldkonnale juhivad delegatsioonid tavaliselt ka sekkumisi mitmes muus valdkonnas, mistõttu on nende töökoormus oluliselt suurem (vt **joonis 6**):
- a) Aafrika, Kariibi ja Vaikse ookeani piirkonna riikides asuvatel delegatsioonidel tuleb juhtida ka üldeelarvetoetuse programme, kui vastavad riigid on selleks abikõlblikud;

- b) riigistrateegia dokumendid hõlmavad lisaks kahele peamisele sihtsektorile tavaliselt ka teiste sektorite väiksemate sekkumiste rahastamist;
- c) delegatsioonid on sageli kaasatud ka järelevalvesse piirkondlike projektide üle;
- d) delegatsioonid peavad rakendama ka mitu väiksemat projekti, mida rahastatakse horisontaalsete temaatiliste programmide raames¹⁶;
- e) delegatsioonid on sageli kaasatud teiste sekkumiste korraldamisse, mida rahastatakse muudest abivahenditest (vt **joonis 6**).

¹⁶ Need on arengu ja koostöö rahastamisvahendi viis temaatilist programmi: valitsusvälised osalejad ja kohalikud omavalitsused, investeerimine inimestesse, toiduainetega kindlustamine, keskkond ja säästev loodusressursside haldamine ning sisseränne ja varjupaik.

JOONIS 6

TÜÜPILISE DELEGATSIOONI SEKKUMISVALDKONNAD



Allikas: Euroopa Kontrollikoja komisjoni dokumentidel põhinev analüüs.

48. Jätkuv kaasamine paljudesse sekkumisvaldkondadesse on vastuolus 2007. aasta dokumendiga „ELi tegevusjuhend vastastikuse täiendavuse ja tööjaotuse kohta arengupoliitikas”¹⁷. Selle dokumendi kohaselt saavad ELi rahastajad olla partnerriigis kaasatud maksimaalselt kolme valdkonda¹⁸ ja peavad oma teised tegevused ümber korraldama, nt teiste rahastajatega tehtava delegeeritud koostöö/ partnerluse raames. Samuti antakse selles dokumendis raamistik, kuidas konkreetsetes valdkondades „juhtivate rahastajate” ekspertteadmistele toetuda. Komisjon koostas poliitilise dokumendi¹⁹, mis on aluseks eespool nimetatud käitumisjuhendile, ja püüab edendada selle rakendamist. Kuid selles suhtes on vaja teha veel palju, sh rohkem ühise programmitöö kaudu. On selge, et sektorite arvu vähendamine, kus komisjon on aktiivselt kaasatud, ja edasine koostöö tugevdamine teiste rahastajatega, eelkõige teiste ELi liikmesriikidega, aitab olemasolevaid inimressursse ära kasutada kõige paremal viisil.

¹⁷ 2007. aasta arengupoliitika täiendavust ja tööjaotust käsitlev ELi tegevusjuhend. Nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajate järeldused 9558/07, Brüssel, 15.5.2007.

¹⁸ Kolme valdkonda ei ole üldeelarve toetusprogrammidega hõlmatud.

¹⁹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Arengupoliitika täiendavust ja tööjaotust käsitlev ELi tegevusjuhend”, KOM (2007) 72 (lõplik), Brüssel, 28.2.2007.

49. Pidades silmas neid ülesandeid, mis delegatsioonidel tuleb lahendada praeguste kohustuste raames ja abi mahtude suurenemisel, on kohustuste edasiseks üleandmiseks vähe võimalusi, isegi kui komisjon on põhimõtteliselt selle poolt vastavalt Accra tegevuskavale.

VAATAMATA KOOSTÖÖTALITUSE EUROPEAID MÄRKIMISVÄÄRSETELE JÕUPINGUTUSTELE ON KOMISJONI PEAKORTERIL AINULT PIIRATUD VÕIMALUSED, ET TOETADA DELEGATSIOONE KVALITEEDI PARANDAMISEL

50. Üleantud korraldussüsteemi iseloomustab peamiselt see, et koostöötalitus EuropeAid peaks delegatsioone nende ülesannete täitmisel toetama ekspertteadmistega. Koostöötalitus EuropeAid on selle rolli täitmiseks võtnud olulisi samme sh direktoraadi loomine eelkõige põhitegevuse kvaliteedi tagamiseks, samal ajal pakuvad tuge ka koostöötalituse piirkondlikud direktoraadid. Kvaliteedi tugirühm sõelub esitatud sekkumisi nende valiku- ja formuleerimisetapi lõpus. Selle tugirühma eesistujaks on iga piirkonna direktor ja see hõlmab piirkondlike talitusi ning ka põhitegevuse kvaliteedi direktoraati.

51. Koostöötalitusel EuropeAid on oma keskse toetava rolli täitmisel siiski suuri raskusi vajalike ekspertteadmiste kogumisel, kuna personali voolavus on suur. Seda selgitab asjaolu, et ligikaudu 40% personalist on lepingulised töötajad²⁰, kellel on maksimaalselt kolmeaastane tööleping, mis vastavalt personalieeskirjadele ei ole pikendatav. Tegelikult lahkuvad paljud töötajad uue töö otsingutel juba enne kolmeaastase lepingu lõppu. Tööjõu suur voolavus ei ole tugevale tugifunktsioonile usaldusväärseks aluseks ja nõrgendab institutsionaalset mälu ning ka põhitegevuse tõhusust.

²⁰ Mõnes piirkondlikus direktoraadis on lepingulisi töötajaid rohkem kui 50% ja põhitegevuse kvaliteedi direktoraadis 35%. Võrdlusena on see määr komisjonis tervikuna keskmiselt 15%.

JOONIS 7

KOOSTÖÖTALITUSE EUROPEAID PÕHITEGEVUSE KVALITEEDI DIREKTORAADI TEMAATILISED TUGIÜKSUSED

Makromajanduslik toetus	Ettevõtlus, kaubandus ja piirkondlik integratsioon	Ühiskonna ja inimese areng	Valitsemine, julgeolek, inimõigused ja soolised küsimused	Loodusressursid, maaelu areng, toiduainetega kindlustatus	Infrastruktuurid
<ul style="list-style-type: none"> • Makromajanduslik nõustamine • Eelarvetoetus • Riigi rahanduse juhtimine • Majanduse juhtimine 	<ul style="list-style-type: none"> • Erasektori arendamine • Väikerahastamine • Kaubandusega seotud abi / Kaubandusabi • Piirkondlik integratsioon 	<ul style="list-style-type: none"> • Tervishoid ja elanikkond • Haridus, tööhõive, sotsiaalne kaasatus ja kaitse • Kultuur • Sisseränne 	<ul style="list-style-type: none"> • Õigusriik, inimõigused ja demokratiiseerimine • Kodanikuühiskond • Avaliku halduse reform, decentraliseerimine ja võitlus korruptsiooni vastu • Meeste ja naiste võrdõiglikkus • Rahu ja julgeolek, sh konfliktide ärahoidmine ja julgeoleku-sektori reform 	<ul style="list-style-type: none"> • Põllumajanduse ja maaelu areng • Toiduainetega kindlustatus • Keskkond • Kliimamuutus 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport • Vesi ja sanitaaria • Energeetika ning info- ja sidetehnoloogia • Linnade areng
Tugitöötajad kokku: 9	Tugitöötajad kokku: 9	Tugitöötajad kokku: 24	Tugitöötajad kokku: 16	Tugitöötajad kokku: 19	Tugitöötajad kokku: 15

Allikas: Euroopa Kontrollikoja komisjoni dokumentidel põhinev analüüs.

- 52.** Põhitegevuse kvaliteedi direktoraat koosneb kuuest temaatilisest üksusest, kes omavahel katavad rohkem kui 20 erinevat valdkonda (vt **joonis 7**). Hõlmatud valdkondade suur arv ei peegelda Euroopa konsensust arengu küsimuses, mille kohaselt peaks komisjon keskenduma vähemal arvul valdkondadele, tuginedes oma suhteliste eeliste analüüsile. Tavaliselt on iga valdkonna peale kaks kuni kuus töötajat, kes peavad pakkuma tuge 111 ELi delegatsioonile üle kogu maailma. See tähendab, et direktoraadi suutlikkus osaleda formaalses kvaliteedi toetamise kontrollimehhanismis ja delegatsioonide erinõudmisel nende *ad hoc* toetamises on piiratud. Lisaks piirab direktoraadi toetava rolli täitmist selle väike lähetuste eelarve.
- 53.** Koostöötalitus EuropeAid on teinud märkimisväärseid jõupingutusi selleks, et delegatsioonide toetamiseks välja töötada suurel hulgal vajalikke suuniseid, käsiraamatuid ja muid materjale. Poliitilise dialoogi suunised on peamiseks valdkonnaks, millele ei ole pööratud piisavat tähelepanu. Seda hoolimata asjaolust, et poliitiline dialoog on abi tulemuste parandamise peamine vahend ja üleandmise peamine eelis on, et see annab komisjonile poliitilise dialoogi pidamiseks suuremad võimalused. Eriti võis seda märkida komisjonipoolse üldise eelarvetoetuse suuniste puhul, hoolimata erilistest võimalustest, mida eelarvetoetus poliitiliseks dialoogiks pakub. 2004. aastal avaldatud komisjoni projektitsükli juhtimise suunistes ei käsitleta peaaegu üldse rolli, mida poliitiline dialoog võib etendada projektipõhisel sekkumisel. Ka kontrollikoja uue Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi kohta tehtud auditis juhiti tähelepanu sellele, et puuduvad konkreetsed juhtnõõrid partnerriigiga struktuurse dialoogi pidamiseks²¹.

²¹ Vt kontrollikoja eriaruanne nr 13/2010: „Kas Euroopa uue naabrus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias (Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia) on olnud edukas ja tulemuslik?”.

ABI KVALITEEDI JA FINANTSJUHTIMISE SUHTES EI OLE JÄRELEVALVET, ARUANDLUST JA HINDAMIST VEEL PIISAVALT VÄLJA ARENDATUD

- 54.** Pärast üleandmist vastutavad delegatsioonid programmide ja projektide tehnilise ja finantsjärelvalve eest. Nagu juba märgitud (vt punkt 29), on põhitegevus- ja finantsosakondade asumine riigis suurendanud oluliselt komisjoni järelevalve, eelkõige projektide kohapealsete kontrollkäikude võimalusi eesmärgiga parandada sekkumiste kvaliteeti ja finantsjuhtimist. Kuna komisjoni peakorter vastutab endiselt abi andmise üle tehtava üldise järelevalve eest, siis on oluline, et delegatsioonide aruandlus koostöötalitusele EuropeAid toimib mõjusalt. Pärast abi sekkumiste lõpetamist tehtud hindamistel on tähtis osa peakorterile ning delegatsioonidele abi sekkumiste kvaliteedi alase teabe edastamisel.
- 55.** Tegelikult ei ole delegatsioonid veel täielikult ära kasutanud suuremaid võimalusi, mida üleandmine pakub seoses projektide ja programmide tehnilise ja finantsrakenduse kohapealse järelevalvega. Kontrollikoja delegatsioonidesse tehtud auditikäigud näitasid, et kohapealsed kontrollkäigud ei toimu süstemaatiliselt, vaid rohkem *ad hoc* põhimõttel sõltuvalt ajalistest ja eelarvelistest võimalustest. Põhitegevuse ja finantsasjadega tegelev personal peab sageli esmatähtsaks lepingute ja maksete dokumentatsiooniga tegelemist ning seetõttu ei pööra ta tähelepanu kohapealsetele kontrollkäikudele. Seda süvendab asjaolu, et delegatsioonid ei ole regulaarsete projektide kontrollkäikude tagamiseks veel välja töötanud strateegilist järelevalvekava.
- 56.** Kohapealsete kontrollkäikudega abi andmise kvaliteeditulemuste mõõtmisel kasutab komisjon peamise vahendina tulemuspõhist järelevalvesüsteemi. Tulemuspõhine järelevalvesüsteem põhineb väliskonsultantide lühiajalistel lähetustel partnerriikidesse selleks, et teha kohapealseid projektide kontrollkäike ja esitada selle kohta aruanne delegatsiooni projekti eest vastutavale personalile. Komisjon ei ole loonud süsteemi, mille kohaselt oma töötajad teeksid projektide kontrollkäike projekti rakendamise käigus ja pärast seda ning koostaksid struktureeritud kvantifitseeritud tulemuspõhised aruanded. See on nii hoolimata asjaolust, et komisjon rõhutab oma personali tulemuspõhise lähenemisviisi tähtsust ja et delegatsiooni personalil on abi sekkumisest ning riigi oludest parimad teadmised.

- 57.** Seoses finantsjuhtimisalaste kontrollkäikudega pööratakse kontrollikoja aastaaruannetes pidevalt tähelepanu rakendusorganisatsioonide finantsjuhtimise puudustele ning nende seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvatele vigadele. Samuti viidatakse aruannetes puudustele, mis on seotud infrastruktuuriprojektide kontrollimisega tööde järelevalvajate poolt. Mõlemal juhul tähendavad delegatsioonide personali, eelkõige finantsasjadega tegeleva personali piiratud kohapealsed kontrollkäigud seda, et finantsjuhtimist ei jälgita piisavalt ja parandusmeetmed puuduste käsitlemiseks jäävad hiljaks või neid ei võetagi.
- 58.** Käesoleva auditi ja kontrollikoja hiljutise Euroopa Arengufondi piirkondliku koostöö auditiga on tuvastatud erilisi puudusi delegatsioonide teostatud temaatiliste piirkondlike projektide tehniliste ja finantsasjade kohapealsel kontrollimisel (vt punkt 46)²². See näitab, et personali nappuse tõttu on delegatsioonidel raske kõigi prioriteetsete töövaldkondadega tegeleda. Piirkondliku koostöö puhul kajastab see ka kohustuste selge jaotuse puudumist delegatsioonide vahel.
- 59.** Komisjon kasutab delegatsioonide ja koostöötalituse vahelise aruandluse aluseks peamiselt välisabi korraldamise aruannet, mille esitamist nõutakse delegatsioonidelt iga kuue kuu tagant. Nimetatud aruannete koostamine nõuab delegatsioonidelt märkimisväärset ajakulu. Aruannetes kirjeldatakse aga peamiselt tegevusi ja rakendamisel esinenud probleeme. Lisaks kattub see teave välissuhete peadirektoraadi ühises infosüsteemis olevaga. Abi tegelikke tulemusi kajastatakse aruannetes vähe, olgu see siis läbi delegatsioonide enda hinnangute või pärast abi sekkumiste lõpetamist tehtud hindamiste tulemuste esitamise kaudu. Samal ajal ei käsitleta aruannetes piisavalt finantsjuhtimise küsimusi, mille eest delegatsiooni juht eelarvevahendite käsutajana vastutab.
- 60.** Komisjoni peakorteri abihindamisüksuse (vt punkt 27) hindamistega saavad delegatsioonid tutvuda koostöötalituse EuropeAid veebilehel. Komisjoni peakontor ei kasuta delegatsioonide lepinguliste konsultantide tehtud hindamiste leidusid siiski süstemaatiliselt, kuna selliste hindamiste säilitamiseks ja analüüsimiseks puudub keskne andmebaas.

²² Vt kontrollikoja eriaruanne nr 18/2009: „Piirkondlikule majandusintegratsioonile suunatud EAFi toetuse mõjususe Ida- ja Lääne-Aafrikas“, eelkõige 2. selgitus.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

ÜLDISED JÄRELDUSED

- 61.** Komisjoni välisabi korraldamise viimasel aastakümnel läbi viidud laiema reformi põhilise osana on abi korraldamise üleandmine aidanud kaasa abi andmise parandamisele. Edusammud on kõige ilmsemad abi andmise kiiruse ja finantsjuhtimismenetluste stabiilsuse vallas. Mõne näitaja kohaselt on parenenud ka abi kvaliteet, kuigi komisjoni abi kvaliteedi mõõtmise süsteem ei ole kindlate järelduste tegemiseks veel piisavalt välja arendatud.

- 62.** Auditiga siiski leiti, et mitu üleandmise korraldamissüsteemi puudust takistavad üleandmise eeliste täiel määral kasutamist. Delegatsioonidel on vaja veel palju ülesandeid lahendada selleks, et olemasolevaid ressursse parimal viisil jaotada ja kasutada. Hoolimata märkimisväärsetest jõupingutustest, on koostöötalitusele EuropeAid raskusi, et toetada delegatsioone sekkumiste kõrge kvaliteedi tagamisel. Komisjon ei ole veel täielikult kasutanud üleandmisest tulenevaid suuremaid võimalusi selleks, et riigisisese dialoogi ja kohapealse järelevalve kaudu abi andmist parandada.

- 63.** Koostöötalituse EuropeAid ümberkorraldamine pärast Euroopa välisteenistuse loomist annab komisjonile võimaluse lahendada käesolevas aruandes esiletõstetud probleeme.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 64.** Alates abi korraldamise üleandmisest on komisjon suutnud anda rohkem abi ja sellega seoses teha ka rohkem väljamakseid. Selle tulemusena on komisjon ära hoidnud ohu, et suuremad abirahad võiksid põhjustada kasutamata summade kuhjumise. Siiski võib komisjoni tehtud makse ja abi tegeliku rakendamise vahel kuluda aega ning komisjoni praeguste näitajatega ei ole seda piisavalt käsitletud.

1. SOOVITUS

Komisjon peaks täiendama eelarve täitmist kui kiiruse näitajat teiste näitajatega selleks, et abi rakendamise tegelikku kiirust paremini hinnata.

- 65.** Komisjon on teinud abi kvaliteedi parandamiseks juba märkimisväärseid jõupingutusi ja mõned näitajad osutavad paremate tulemuste saavutamisele. Komisjoni kvaliteedi mõõtmise süsteemid ei ole siiski veel usaldusväärsed ja komisjon usaldab liiga suurel määral oma tulemuspõhist järelevalvesüsteemi. Delegatsioonid ise ei anna hinnanguid sekkumiste mõjususele ja sel eesmärgil ei ole lepingulisi hindamisi veel piisavalt kasutatud.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks võtma samme selleks, et parandada välisabi kvaliteedi mõõtmise süsteemi järgmisel viisil:

- a) Delegatsioonid peaksid hindama kõigi lõpetatud sekkumiste mõjusust.
- b) Komisjoni tellitud sõltumatud lepingulised hindamised peaksid hõlmama kvantitatiivseid hinnanguid selleks, et võimaldada abi sekkumiste mõjususe selgemat hindamist.

- 66.** Koostöötalitus EuropeAid on saavutanud märkimisväärset edu finantsjuhtimismenetluste usaldusväärsuse parandamisel, isegi kui mõned puudused on veel jäänud. Alates 2008. aastast on koostöötalitus rakendamas põhjalikku kontrollistrateegiat ja jätkab oma kontrollide kulude ja tulude analüüsi kaudu selle täiustamist.

3. SOOVITUS

Komisjon peaks tähelepanelikult jälgima oma uue kontrollistrateegia rakendamist nii koostöötalituse EuropeAid kui ka delegatsioonide tasandil selleks, et saada kontrollistrateegia kulude ja tulude hindamiseks usaldusväärset ja täieliku teavet.

- 67.** Komisjonil on lahendada rida ülesandeid selleks, et tagada delegatsioonide olemasoleva tööjõu parim jaotamine ja kasutamine sama töötajate arvu juures. Nende lahendamist vajavate ülesannete hulgas on õige tasakaalu leidmine abi korraldamise ja muude funktsioonidega tegelevate inimeste arvus, lepinguliste töötajate suur täitmata ametikohtade arv ja uute abiandmisviiside rakendamiseks vajalike ekspertteadmiste arendamine. Delegatsioonidepoolne abi korraldamine hõlmab jätkuvalt paljusid valdkondi, hoolimata komisjoni jõupingutustest parandada kooskõlastamist teiste rahastajatega, ja see seab delegatsioonide ressursid veelgi suurema surve alla.

4. SOOVITUS

ELi delegatsioonide tööjõu probleemi lahendamiseks peaks komisjon:

- a) analüüsima:
 - i) delegatsioonide töökoormust selleks, et teha järeldus töötajate arvu piisavuse kohta erinevates delegatsioonides;
 - ii) abi korraldamise ja muude funktsioonide täitmisega seotud tööjõu vahelist jaotust delegatsioonides;
 - iii) delegatsiooni töötajate ekspertteadmisi selleks, et määrata töötajaid tööle nendesse delegatsioonidesse, kus nende oskusi vajatakse kõige rohkem, ja teha kindlaks need ametioskused, mille järele tuntakse puudust;
- b) tegema täiendavaid jõupingutusi nende sekkumisvaldkondade arvu vähendamiseks, kus komisjon on aktiivselt hõivatud, eelkõige tihedama koostöö kaudu ELi liikmesriikidega;
- c) kasutama partnerriikides rohkem liikmesriikide ekspertteadmisi.

- 68.** Koostöötalitus EuropeAid on teinud delegatsioonide toetamisel märkimisväärseid edusamme eesmärgiga parandada sekkumiste kvaliteeti. Seda takistab siiski suur tööjõu voolavus asjaolu tõttu, et 40% koostöötalituse töötajatel on kolmeaastased töölepingud, mida ei pikendata. See raskendab põhjalike ekspertteadmiste loomist ja säilitamist ning on ebatõhus. Koostöötalitus EuropeAid on delegatsioonide jaoks välja töötanud suurel hulgal suuniseid, kuigi delegatsioonid vajavad veel rohkem tuge poliitilise dialoogi arendamise valdkonnas.

5. SOOVITUS

Delegatsioonide toetuse tugevdamiseks:

- a) peaks komisjon võtma meetmeid koostöötalituse EuropeAid suure tööjõu voolavuse vähendamiseks;
- b) peaks koostöötalitus EuropeAid välja töötama poliitilist dialoogi käsitlevad täiustatud suunised.

69. Delegatsioonid ei ole täielikult kasutanud neid võimalusi, mida abi korraldamise üleandmine pakub seoses sekkumiste kohapealse järelevalvega eesmärgiga parandada nende kvaliteeti ja finantsjuhtimist ning aruandlust tulemuste kohta. Delegatsiooni aruandlus on üldiselt keskendunud liiga palju tegevustele ja seega dubleerib välissuhete peadirektoraadi ühise infosüsteemi aruandlust. Komisjoni peakorter ei kasuta piisavalt delegatsioonidega sõlmitud lepingute alusel tehtud välisekspertide sõltumatuid hindamisi.

6. SOOVITUS

Komisjon peaks üleantud abi korraldamise süsteemi raames tegevdamata järelevalvet, aruandlust ja hindamist:

- a) nõudes delegatsioonidelt järjekindlat projektide tehnilist ja finantsasjade järelevalvet vastavalt iga delegatsiooni konkreetsele järelevalvestrateegiale;
- b) keskendudes sisearuandluses rohkem sekkumistega saavutatud tulemustele;
- c) tagades seoses Euroopa välisteenistuse loomisega, et rakendataks mõjusalt uusi õigusnorme, mille kohaselt on delegatsioonide juhtidele edasivolitatud eelarv vahendite käsutaja roll.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan KINŠT, võttis käesoleva aruande vastu 1. veebruaril 2011. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

**EUROOPA KONTROLLIKOJA VIIMASED ARENGUABI
TULEMUSAUDITID (2007–2010)**

Eriaruanne nr 6/2007 – Tehnilise abi mõjususe kohta suutlikkuse arendamise kontekstis.

Eriaruanne nr 6/2008 – Euroopa Komisjoni tsunami- ja orkaani Mitch järgse taastamisabi kohta.

Eriaruanne nr 9/2008 – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal antava ELi abi mõjususe kohta Valgevenes, Moldovas ja Ukrainas.

Eriaruanne nr 10/2008 – EÜ arenguabi tervishoiuteenustele Sahara-taguses Aafrikas.

Eriaruanne nr 4/2009 – Valitsusväliste osalejate EÜ arengukoostöösse kaasamise komisjonipoolne haldamine.

Eriaruanne nr 15/2009 – ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatav ELi abi – otsustamine ja järelevalve.

Eriaruanne nr 18/2009 – Piirkondlikule majandusintegratsioonile suunatud EAFi toetuse mõjususe Ida- ja Lääne-Aafrikas.

Eriaruanne nr 11/2010 – Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides.

Eriaruanne nr 12/2010 – ELi arenguabi põhiharidusele Sahara-taguses Aafrikas ja Lõuna-Aasias.

Eriaruanne nr 13/2010 – Kas Euroopa uue naabrus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias (Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia) on olnud edukas ja tulemuslik?

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

III.

Komisjon tervitab kontrollikoja järeldust, et üleandmine on kiirendanud abi andmist, tugevdanud finantsjuhtimist ning et näitajad osutavad ka abi kvaliteedi parandamisele.

III. b)

Ehkki komisjon püüdleb alati välisabi kvaliteedi parandamise poole ja sooviks delegatsioone rohkem toetada, usub ta, et abi korraldamise üleandmise järel kehtestatud kvaliteedi tugisüsteem on väga usaldusväärne ning selle raames on praegu võimalik anda kõrgekvaliteedilist abi.

Kvaliteedinäitajate osas nõustub komisjon kontrollikojaga, et kui abi korraldamise üleandmise järel on pandud märkimisväärset rõhku kvaliteedile ja selle parandamisele, võib nüüd olla vaja pöörata enam tähelepanu kvaliteedi mõõtmisele.

IV. a)

Delegatsioonide tööjõu jaotamise osas lahutatakse Euroopa välisteenistuse loomisega konkreetselt selle poliitilised ja haldusülesanded ning komisjoni abi korraldamise ülesanded.

Delegatsioonide otsejuurdepääsuga võimalike kandidaatide reservnimekirjadele alates 2009. aasta lõpust on delegatsioonide lepinguliste töötajate värbamismenetlusi lihtsustatud ja kiirendatud. Delegatsioonide vabade lepinguliste töökohtade üldtase vähenes 14,5%-lt 2009. aasta detsembri lõpus 9,3%-le 2010. aasta septembri lõpus.

Sektorite arvu osas, millesse delegatsioonid ja teised ELi rahastajad on kaasatud, on mitmes riigis võetud konkreetseid meetmeid, et piirata sekkumisvaldkondade arvu, kuid töö jaotamise protsess on endiselt aeglane.

IV. b)

Kontrollikoja kirjeldatud olukord (lepinguliste töötajate suur voolavus peakorteris ja sellega seonduvad raskused delegatsioonide piisaval toetamisel) peegeldab EuropeAidi probleeme personalivaldkonnas, kus kehtib lepingulistele töötajatele maksimaalselt kolmeaastase töölepingu piirang.

Institutsionaalse mälu kao leevendamiseks on rakendatud töö range üleandmise protsess.

KOMISJONI VASTUSED

IV. c)

Ehkki abimeetmete kohapealne kontroll on tähtis kontrollikomponent, hõlmavad projektijuhi kontrolliülesanded ka projekti käsitleva teabe kogumist, vahearuanete läbivaatamist, näitajaid käsitlevate arutelude juhatamist ning muid otsekontaktide liike. Peakorteril pakutavaid suuniseid ja koolitust kasutades on delegatsioonid töötanud välja erineva keerukusastmega kontrollisüsteemid.

Vt ka vastuseid punktile 56.

SISSEJUHATUS

4.

Kooskõlas Accra tegevuskava soovitusena nr 23 d on komisjon taganud delegatsioonide suutlikkuse pideva arendamise, korraldades järjepidevalt koolitusi ja rakendades teadlikkuse suurendamise kavasisid. Regulaarselt toimusid spetsiaalsed abi tulemuslikkust käsitlevad koolitused ja korraldati ka mitu piirkondlikku õpikoda. Stabiilse nõudluse tõttu pikendati spetsiaalset koolitust 2009. aastal 1,5 päevalt 3 päevale. Komisjoni ja ELi liikmesriikide vahelise tööjaotuse parandamiseks on ELi delegatsioonidest saanud peamised vahendajad neljas tööjaotuse valdkonnas kiirelt arenevas riigis ja toetavad vahendajad veel kaheteistkümnes riigis.

9.

Välisabi andmine jääb EuropeAidi ja laienemise peadirektoraadi kohustuseks ka pärast Euroopa välisteenistuse loomist.

TÄHELEPANEKUD

15.

Kontrollikoja arvnäitajad kulukohustustega seonduvate lepingute sõlmimise kiiruse kohta alates aastast 2004 on küll korrektsed, kuid ei kajasta kõiki kulukohustusi. Kõnealused arvnäitajad käsitlevad D+3 eeskirja alla kuuluvaid kulukohustusi – keskmise väärtusega 56% viimase kolme aasta (2007, 2008 ja 2009) kulukohustustest –, mille suhtes on abi saava riigiga sõlmitud rahastamisleping ning lepingu sõlmimiseks on aega 36 kuud. Lepingute sõlmimise määr oli viimastel aastatel veelgi suurem (99%) nende kulukohustuste puhul, mille suhtes kohaldatakse muid eeskirju; keskmise väärtusega 44% viimase kolme aasta kulukohustustest, nende puhul abi saava riigiga rahastamislepingut ei sõlmita (lepingu sõlmimise eest vastutab komisjon) ning lepingud tuleb sõlmida kalendriaasta või järgmise aasta lõpuks.

17.

Eelarve täitmise näitajad on komisjoni jaoks kasulikud ja väärtuslikud tööriistad. Kasutatuna koos järjepideva kontrolli ja aruandlusega annavad need väärtuslikku teavet abi andmiseks vajaliku aja kohta. Lõppmakseid ei ole võimalik teha enne tegevuse lõpetamist ega enne seda, kui projektist on kasu saanud lõplikud abisaajad.

KOMISJONI VASTUSED

17. a)

Komisjon ei nõustu kontrollikoja analüüsi ja leiab, et eelarvetoetuste väljamaksimise määrad annavad tööpoolest pädevat aimu ajast, mis kulub abi väljamaksimiseks lõplikele abisaajatele, seda järgnevatel põhjustel.

Esiteks makstakse eelarvetoetus välja riigi keskkassa kontole, kus see seguneb riigi eelarvehandlitega. See ei ole kontrollitav.

Teiseks toetatakse valitsuste poliitilisi valikuid ja toetus makstakse välja vastavalt edusammudele, st siis, kui partneriks olev valitsus on ellu viinud kokkulepitud reformid või saavutanud kokkulepitud tulemused. Seega on kõnealused saavutused makse tegemisel juba tehtud.

Kolmandaks makstakse toetus prognoositavuse tagamiseks välja rahastamislepingus märgitud eelarveaastal (eeldusel, et tingimused on täidetud) ja sellega toetatakse tervet kõnealusel aastal täidetavat eelarvet.

17. b)

Rahvusvaheliste organisatsioonide või algatustega teostatava ühise halduse raames eelrahastab komisjon prognoositavat eelarvet rahvusvahelise organisatsiooni meetme esimese aasta jooksul. Kõnealuseid vahendeid kasutatakse seejärel vastavalt rahvusvahelise organisatsiooni poolt esitatud heakskiidetud töökavale. Organisatsiooni järjepidevatest eduaruannetest ja kontrollist ilmneb, kas töökava täitmine on graafikus, mil määral on saavutatud projekti tulemused ja mõju lõplikele abisaajatele. Lõppmaksed tehakse alles pärast projektide täielikku lõpetamist ja lõpparuannete saamist.

17. c)

Komisjoni kogemuse kohaselt rakendatakse Euroopa Arengufondi programmi rahastamisprognoose üldiselt graafikujärgselt.

21.

Arenguabi üldisest kvaliteedist ülevaate saamiseks kasutatakse põhilise kvantitatiivse näitajana välist tulemuspõhist järelevalvesüsteemi. Lisaks võimaldavad komisjoni peakorterite abi hindamise üksuse poolt riigi, sektori ja strateegilisel tasandil koostatud hinnangud sügavuti analüüsida ELi arenguabi andmist, selle tulemusi ja mõju.

Komisjon on seisukohal, et ka punktis 30 nimetatud elemendid annavad põhilist kvalitatiivset teavet kvaliteedi paranemise hindamiseks.

24.

Kui tulemuspõhise järelevalvesüsteemi andmetes tuvastatud suundumused 2005.–2008. aasta kohta kehtivad täielikult, tähendab tulemuspõhise järelevalvesüsteemi meetodis 2009. aastal toimunud muutus, et 2009. aasta andmeid selliselt võrrelda ei saa.

24. a)

Head ja väga head hinded asjakohasuse ja ülesehituse eest on stabiilselt suurenenud (68%-lt 2005. aastal 72%-le 2008. aastal) ja sama ajavahemiku hinne mõju eest on suurenenud 69%-lt 74%-le.

2009. aasta uued hindepäärid asjakohasuse ja mõju eest on vastavalt 82% ja 78%.

KOMISJONI VASTUSED

24. b)

Referentshinded tõhususe ja jätkusuutlikkuse eest suurenesid 2005.–2008. aastal vastavalt 60%-lt 62%-le ja 69%-lt 74%-le.

2009. aasta uued hindepäärid tõhususe ja jätkusuutlikkuse eest on vastavalt 63% ja 69%.

24. c)

Tulemuslikkus suurenes 2005.–2008. aastal 65%-lt 70%-le. 2009. aasta uus hindepääri tulemuslikkuse eest on 61%.

24. d)

Tulemuspõhise järelvalvesüsteemi meetodis 2009. aastal toimunud muutuse tõttu puuduvad tõendid, et projektide tulemuslikkus või asjakohasus (või ükski teine eraldiseisev kriteerium) oleks 2009. aastal suurenenud või vähenenud.

Uuest meetodist tulenevad konkreetseid kriteeriume käsitlevate võrdlusandmete uued hindepäärid alates 2009. aastast ja edasi.

25.

Tulemuspõhise järelvalvesüsteemiga kutsuti ellu projektide rakendamise jälgimiseks ja parandamiseks. Seejärel lisati abi toimimisest ülevaate saamiseks kaudse näitajana tulemuspõhise järelvalvesüsteemi summeeritud andmed abi kui terviku kohta, see ei ole aga tulemuspõhise järelvalvesüsteemi peamine eesmärk.

25. c)

Valdkondlikud toetusprogrammid, eelkõige eelarvetoetust kasutavad, hõlmavad sisemist kontrollimehhanismi (mis tugineb tulemushindamise raamistikule), mille puhul peetakse kinni partnervalitsuse vastutuse ja rahastajate tegevuse kooskõlastamise põhimõtetest. Komisjon analüüsib eelarvetoetuse olemasolevaid sisemisi kontrolli- ja aruandlussüsteeme, et välja selgitada parandamisvõimalused ja vajadus täiendavate vahendite järele.

26.

Pärast projekti lõppu tehtava tulemuspõhise järelvalve (tuntud kui hilisem tulemuspõhise järelvalve) peamine eesmärk on anda panus omandatud kogemusse ja uute projektide kujundamisse. Ehkki praegu tulemuspõhiseks järelvalveks olemasolevad ressursid lubavad teostada hilisemat tulemuspõhist järelvalvet üksnes 10% ulatuses, on selle vahendiga kogutud aastate jooksul väga palju teavet.

Praegu analüüsitava hilisema tulemuspõhise järelvalve valim on liiga piiratud, et anda koondandmete kaudu näitajaid abi kui terviku kohta.

29.

Kontrollikoja poolt viidatud näitajat (st kulukohustuste määra, mis on seotud eelarvetoetuse programmidega) ei töötatud välja selleks, et mõõta abi „lõppkvaliteeti“ selle tulemuse ja vaesuse vähendamisele avaldatava mõju seisukohast. Eesmärk oli teavitada poliitilist tasandit suhteliselt uue abiandmisviisi (mida Euroopa arengukonsensususes peetakse eelistatavaks mehhanismiks) kvantitatiivsest arengust.

KOMISJONI VASTUSED

30.

Lisaks tulemspõhisele järelevalvele sõltub komisjoni sekkumise kvaliteet mitmest asjaolust. Selle näideteks on koolitus ELi delegatsioonide ja komisjoni peakorteris, tegevussuuniste kvaliteet, taotlusel delegatsioonidesse suunduvate toetusmissioonide suurenev arv (2010. aastal 234, mis on 2008. aastaga võrreldes kaks korda rohkem), varajaste eksperdi hinnangute (enne kvaliteedi tugirühma) katvus ja sisu ning tehnilise koostöö reform.

31.

Vt vastuseid soovitudele 2–6.

35. d)

Komisjon tervitab tunnustust edule partnerriikide eelarvetoetuse programmide ja väljamaksete abikõlblikkuse hindamisel ning püüab oma hinnanguid paremini struktureerida, formaliseerida ja dokumenteerida.

36.

Komisjon on pühendunud igasuguse välisabi järelevalve- ja kontrollisüsteemide edasisele parandamisele.

37.

Komisjon tervitab kontrollikoja arvamust, et kõik Euroopa Arengufondiga seonduvad tehingud, mis moodustavad EuropeAidist ligikaudu poole, olid 2009. aastal kõigis olulistest aspektides seaduslikud ja korrektsed, ning on pühendunud kogu abi finantsjuhtimise edasisele parandamisele.

38.

Komisjon on ette võtnud oma välisabi kontrollistrateegiade kulude ja tulude märkimisväärse läbivaatamise, mille tulemusel avaldatakse 2011. aastal komisjoni teatis.

40.

Komisjoni prioriteediks on alati olnud olemasolevate ressursside jaotamine ja kasutamine parimal viisil, et tagada üleandmise täielikud eelised.

Üleandmisel on aga vältimatu kulu inimressursside seisukohast, kuna see suurendab vajadust personali suurendamise järele kõigis delegatsioonides. See on põhjus, miks komisjoni kohustus täita ELi prioriteete 2013. aastani olemasolevate töötajatega (2007. aasta läbivaatamise aruandes võetud nullkasvu kohustus) tehti konkreetse reservatsiooniga delegatsioonide ajutiste töötajate suhtes, eelkõige arvestades komisjoni abi suurenevat mahtu. Sellest hoolimata tähendab nullkasvu poliitika, et olemasolevate ressursside parim jaotamine ja kasutamine on äärmiselt tähtis.

Vt ka vastuseid soovitudele 4 ja 5.

42.

Lissaboni lepingu jõustumisega on suurenenud poliitilised ja kaubandusega seonduvad funktsioonid, milles tulenevad ELi delegatsioonidele lisakohustused ja -vastutusala. Töökoormus välisabikavade haldamisel samas pidevalt suureneb ja areneb.

Lepingulised töötajad ja kohalikud teenistujad valitakse ja värvatakse nende kogemuse põhjal. Nende profiil on tavaliselt spetsialiseeritum kui ametnikel, kellelt oodatakse pigem järelevaatamisega seonduvate ja universaalsemate ülesannete täitmist.

KOMISJONI VASTUSED

43.

Delegatsioonide vabade lepinguliste töökohtade üldtase vähenes 14,5%-lt 2009. aasta detsembri lõpus 9,3%-le 2010. aasta septembri lõpus. Samal ajavahemikul vähendati ka kõrgemate elamistingimuste eest makstavate toetusmääradega delegatsioonide (st „rasketes“ riikides asuvate delegatsioonide) vabade lepinguliste töökohtade üldtaset 20,4%-lt 14,8%-le. Lisaks on lepinguliste töötajate jaoks eraldatud eelarvevahendid olemasolevate ressursside kasutamise tempo põhjal peaaegu täiesti otsas (2009. aasta lõpu seisuga on kulutatud 96%).

Seoses lepinguliste töötajate ja kohalike teenistujate koolitustele pääsu küsimusega tehakse märkimisväärseid jõupingutusi, et korraldada koolitusi välismaal ning arendada e-õppe mooduleid.

44.

Käimas on arutelu, kuidas parandada ekspertteabe liikumist, arvestades nii inim- kui rahalise ressursi piiranguid, millega komisjoni peakorter ja delegatsioonid silmitsi seisavad. Arvestades muutuvat keskkonda, ei ole praegu tõesti võimalik ega soovitatav pidada eksperte kõigis delegatsioonides. Lisaks peaksid komisjoni ametnikud suutma pidada poliitilist dialoogi abi saava riigi ja teiste rahastajatega, tuginedes saadavale ekspertteabele (teistelt partneritelt, peakorterist ja muu toe näol seest-/väljastpoolt delegatsiooni).

Koolituste kestuse osas on võimalik pakuda erineva tempoga lühikursusi ja suuniseid. Ehkki see säte ei ole mõeldud ekspertide kujundamiseks, annab see sellegipoolest hea sissejuhatuse kõnealuste valdkondade aktuaalsetesse kontseptsioonidesse ja esilekerkivasse mõtteviisi, andes ühtlasi võimaluse kogemuste vahetamiseks.

45.

Järgmiseks korraks arendatakse edasi delegatsioonide töökoormuse hindamise meetodit. Töökoormuse hindamine annab nii inim- kui ka rahaliste ressursside seisukohast parema aluse selle tagamiseks, et delegatsiooni töötajatest piisab konkreetse delegatsiooni abimahu ja arengurealiteetide kontekstis.

Käimas on arutelu, kuidas parandada eksperttoe andmist kus ja millal iganes on vaja.

46.

Komisjon on teadlik asjaomase ekspertteabe kättesaadavuse tähtsusest ja tegeleb selle küsimusega töötajate roteerimise, lepinguliste töötajate värbamise ja täiendavate koolituste väljatöötamise kontekstis. Kvalifitseeritud töötajate olemasolu kohapeal on äärmiselt oluline järjepideva poliitilise dialoogi pidamisel, mis on üldise eelarvetoetuse vahendi seisukohast määrava tähtsusega. Kõik delegatsioonid ei saa aga igal ajahetkel olla varustatud kogu vajaliku oskusteabega. Täiendava toe tagavad EuropeAid, eelkõige selle kvaliteedi direktoraat, ning teised delegatsioonid.

KOMISJONI VASTUSED

48.

Komisjon tõdeb, et hoolimata juba tehtud märkimisväärtsetest edusammudest ELi rahastajate poolt antava abi killustatuse vähendamisel (sekkumisvaldkondade arvu piiramise teel), tehakse tööjaotuse valdkonnas edusamme nende poliitilise iseloomu tõttu endiselt aeglaselt. Hiljuti jõuti konsensusele, et komisjon peab täitma tähtsamat rolli riigi tasandi protsessi juhtimisel. Seda eesmärki täidab praegu ELi tasandil konkreetsete riikidega seonduvate juhtumite arvu suurendamisele pööratav tähelepanu. Komisjon nõustub, et pikas perspektiivis peaks tööjaotuse laiemas ulatuses rakendamiseks tõhusaimat konteksti pakkuma ühine programmitöö. Keskpikas perspektiivis tuleks jätkata aga käimasolevat protsessi, et ELi rahastajad keskenduksid konkreetsete tulemustega kohestele meetmetele, mida oodatakse 2011. aastal Koreas toimuval abi tulemuslikkust käsitleval kõrgetasemelisel foorumil.

51.

Kontrollikoja poolt seoses tugeva toetava funktsiooni, institutsionaalse mälu ja põhitegevuse tõhususega kirjeldatud riskid seonduvad EuropeAidi probleemidega seoses inimressurssidega, mida iseloomustab lepinguliste töötajate maksimaalselt kolmeaastase töölepingu piirang.

Institutsionaalse mälu kao leevendamiseks on rakendatud range töö üleandmise protsess.

Muudetud personalieeskirjadega nähakse Euroopa välis teenistuse loomise raamistikus ette esmalt delegatsiooni värvatud lepinguliste töötajate roteerimine. Sellise uue süsteemi kaudu saavad nad töötada komisjoni peakorteris ja delegatsioonides ilma, et nad kaotaksid oma õigusi (nt potentsiaalselt tähtajatut töölepingut). See peaks soodustama paremat oskusteabe haldust EuropeAidi ja ELi delegatsioonide vahel.

52.

Seoses abi tulemuslikkuse põhimõttega, mille kohaselt peaks iga rahastaja nende konkurentsieeliseid käsitleva analüüsi kohaselt keskenduma mõnele üksikule teemavaldkonnale, tuleb märkida, et seda põhimõtet kohaldatakse rahastajate suhtes riikide kaupa, mitte ülemaailmselt.

53.

Vt vastust soovitus 5 punktile b.

55.

Vt vastust soovitus 4 punktile c.

56.

Täiendusena projektitsükli juhtimise suunistele (2004) koostas komisjon 2007. aastal põhjaliku sisekontrolli käsitleva viitedokumendi, mis hõlmab suuniseid kavandamise ja kohapealsete kontrollkäikude tegemise kohta. EuropeAidi ja laienemise peadirektoraadi kvaliteedi direktoraadid korraldavad ka koolitusi delegatsioonide sisekontrolli kohta.

Vt ka vastuseid soovitus 2 punktile a ja soovitus 4 punktile c.

57.

Üleandmisprotsessi käigus on paigutatud rahastamise ja lepingutega tegelevaid kvalifitseeritud töötajaid valdkondadesse, kus neid enne ei olnud. Selle tulemusel on märkimisväärselt suurenenud komisjoni võime projekte kohapeal eelkõige finantsjuhtimise eesmärgil kontrollida ja suunata. 2009. aastal avaldati täiendavad suunised kohapealseteks missioonideks (mis hõlmavad põhitegevusega seotud töötajatega seonduvaid rahalisi aspekte).

KOMISJONI VASTUSED

58.

Komisjon nõustub, et temaatiliste eelarveridade haldamine kujutab endast väljakutset. Delegatsioonide temaatiliste programmide haldamine kuulub aga samavõrra nende põhiülesannete hulka kui riiklikes strateegiadokumentides sätestatud abiga seonduvate algatuste haldamine.

Piirkondlike programmide haldamise osas nõustub komisjon, et tähelepanu tuleb pöörata rollide täpsemale selgitamisele ja kooskõlastusmehhanismide parandamisele. Sel eesmärgil anti 2010. aasta oktoobris välja suunised.

59.

Käimas on delegatsioonide aruandluse suur reform. Kõnealune reform põhineb: a) alates 2003. aastast olemasolevate välisabi korraldamise aruannete kasutamisest saadud kogemusel; b) 2009. aastal läbiviidud põhjalikul delegatsioone käsitleval uuringul ja c) EuropeAidi töörühma 2010. aasta esimese poole aruandel. Uued välisabi korraldamise aruanded tuginevad palju suuremas ulatuses juhtimisteabesüsteemist (CRIS) pärit teabele ning nende raames on võimalik hinnata projekte nii delegatsioonide kui ka finantsjuhtimisküsimuste lõikes. Ning lõpuks, kuid samas mitte vähem tähtsana peaks uute välisabi korraldamise aruannete koostamisele kuluma vähem aega, kuna tegu on *online*-süsteemiga.

Vt vastuseid soovitus 2 punktile a ning soovitus 6 punktidele b ja c.

60.

Projekti- ja programmitsükli juhtimise (PPCM) platvormi osana on väljatöötamisel projektide hindamise ja tulemuspõhise järelevalve andmebaas. Kõnealune andmebaas hõlbustab projektide välise kontrollimise ja hindamise kavandamist ning nende tulemuste haldamist, analüüsi ja nendega tutvumist.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

61.

Komisjon tervitab kontrollikoja järeldust, et üleandmine on kiirendanud abi andmist, tugevdanud finantsjuhtimist ning et mõned näitajad osutavad ka abi kvaliteedi parandamisele.

62.

Sellest hoolimata nõustub komisjon täielikult vajadusega EuropeAidi süsteeme veelgi parandada, eelkõige seoses oma kvaliteedinäitajate konkreetsema fookusega tulemustele ja oma ressursside haldamise optimeerimisega. Sel eesmärgil on käimas mitu reformi (sealhulgas kavandamis-, aruandlus-, kontrolli-, seire- ja hindamisstrateegiate põhjalik ümberhindamine), et tagada abi andmise keskendatum, tõhusam ja tulemuslikum haldamine.

63.

Lisaks on komisjon kasutanud Euroopa välisteenistuse loomisega avanenud võimalust vaadata läbi ja optimeerida oma välisabi andmise organisatsioonilist struktuuri, sealhulgas liitnud EuropeAidi arengu peadirektoraadiga, et moodustada arengu ja koostöö peadirektoraat – EuropeAid.

KOMISJONI VASTUSED

64.

Komisjon tervitab kontrollikoja järeldust, et abi andmine on selle üleandmise järel märkimisväärselt kiirenenud, et näitajad on usaldusväärsed ja et sekkumiste puhul on viivitusi oluliselt. Komisjon kontrollib põhjalikult aega, mis kulub abi jõudmiseks saajateni ja kõnealuse abi mõju lõplikele saajatele, kasutades selleks mitut eelarve täitmist käsitlevat kvantitatiivset näitajat ja kvalitatiivseid meetodeid, näiteks valdkonna lepinguliste organisatsioonide seiret ja kontakte nendega (sealhulgas ranget nõudeid põhjalikule ja järjepidevale aruandlusele edusammude kohta).

1. soovitus

Komisjon peab oluliseks säilitada eelarve täitmise praegused konkreetsed näitajad. Abi andmise osas nõustub komisjon, et nagu on osutatud tema vastuses 2. soovitusel, võiks võtta edasisi meetmeid.

65.

Kvaliteedinäitajate osas nõustub komisjon kontrollikojaga, et kui abi korraldamise üleandmise järel on pandud märkimisväärselt rõhku kvaliteedile ja selle parandamisele, võib nüüd olla vaja pöörata enam tähelepanu kvaliteedi mõõtmisele. Selles valdkonnas on juba samme tehtud, sealhulgas jätkub tulemustele orienteerituma ja toimiva juhtimisteabesüsteemi väljatöötamine.

2. soovitus

Seda arvestades analüüsib komisjon praegu võimalusi oma seire ja hindamise lähenemisi reformimiseks.

2. soovitus, a)

See hõlmab võimalusi kõigi projektide rakendamise sisemiseks hindamiseks, sealhulgas nende lõpetamisel, nende põhitegevusega seotud töötajate poolt (peamiselt delegatsioonides), nt „valgusfoorisüsteemi“ abil, et tõsta esile projektide edusamme ja tulemuslikkust.

2. soovitus, b)

Teiseks arutluse all olevaks vahendiks on projektide sõltumatu lõpphindamine, mis annab kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid andmeid, millele on võimalik juurde pääseda ja mida on võimalik koondada juhtimisteabesüsteemi kaudu ning mis kujutaksid endast usaldusväärset kvaliteedinäitajat arenguabi kui terviku tulemuste kohta. Horisontaalsete / strateegilise taseme hindamise puhul juba kasutatakse seal kus võimalik kvantitatiivset hindamist ja näitajaid. Pariisi deklaratsiooni ja Accra tegevuskava vaimus kasutatakse riikide statistikasüsteeme ja ühisseiret prioriteetseks, tihti ei ole need andmed aga täielikud ega täiesti usaldusväärsed.

66.

Finantsjuhtimise valdkonnas tervitab komisjon kontrollikoja tunnustust EuropeAidi põhjalikule kontrollistrateegiale.

KOMISJONI VASTUSED

3. soovitus

Komisjoni välisabi finantsjuhtimise parandamine on aga endiselt konkreetne prioriteet. Komisjon tegeleb välisabi kavandamis-, seire- ja aruandlusprotsessi põhjaliku läbivaatamisega, pannes erilist rõhku finantsjuhtimisele. Lisaks tegeleb komisjon oma kontrollistrateegia kulude ja tulude põhjaliku analüüsiga.

67.

Ressursside optimeerimise parandamise teine aspekt käsitleb ELi delegatsioonide personali haldamist.

Komisjon on 2009. ja 2010. aastal teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et leevendada delegatsioonide vabade lepinguliste töökohtade kõrge määraga seonduvaid ohte, sealhulgas lihtsustanud värbamismenetlusi ja esitanud hiljutised ettepanekud (personalieeskirjade muutmisel), et kehtestada delegatsioonide lepinguliste töötajate roteerimise põhimõte (tähtajatute lepingute puhul).

4. soovitus, a) i)

Teiseks oluliseks vahendiks delegatsioonide inimressursside haldamisel on järjepidev töökoormuse hindamine. Komisjon täpsustab praegu oma meetodit ja hakkab 2011. aastal analüüsima delegatsioonide töökoormust, et anda parema aluse inimressursside ühitamiseks delegatsioonide konkreetsete abimahtude ja arenguväljavaadetega.

4. soovitus, a) ii)

Sellest hoolimata valitsevad Lissaboni lepingu institutsioonilises kontekstis uued piirangud komisjoni volitustele ELi delegatsioonides. Euroopa välis teenistuse loomine eristab selgelt komisjoni abi haldamise ülesanded ning Euroopa välis teenistuse diplomaatilised ja muud ülesanded. Seega ei saa komisjon nõustuda kontrollikoja soovituselga parandada valdkonna abi- ja muude töötajate tasakaalu, kuna üksnes delegatsioonide abi haldamine jääb komisjoni vastutusalasse.

4. soovitus, a) iii)

Komisjon nõustub aga, et oskuste ja oskusteabe ning delegatsioonides väljaselgitatud vajaduste ühitamiseks on vaja teha täiendavat tööd. Käimas on arutelu, kuidas parandada oskusteabe andmist kus ja millal iganes vaja, ning selle raames keskendutakse nende vahendite väljatöötamisele, mille abil saab välja selgitada nõutava ja kättesaadava oskusteabe ning praktilised võimalused selle andmiseks.

4. soovitus, b)

Tööjaotuse, st riigi tasandil iga ELi rahastaja sekkumisvaldkondade arvu vähendamise mõistel on oluline panus abi andmise muutmisel tulemuslikumaks ja tõhusamaks kõigi sidusrühmade seisukohast. Komisjon töödeb, et hoolimata juba tehtud märkimisväärsetest edusammudest tehakse edusamme endiselt liiga aeglaselt, nõustub, et ta peaks täitma riigi tasandi protsessi juhtimisel suuremat rolli ja et ELi riikidega tehtav ühine programmitöö peaks olema pikemaajalise perspektiivi eesmärk. 2011. aastal Koreas toimuv abi tulemuslikkust käsitlev kõrgetasemeline foorum peaks neist täiendavatest jõupingutustest andma konkreetseid tõendeid.

KOMISJONI VASTUSED

4. soovitus, c)

Sellest hoolimata on komisjon teinud kõnealuses valdkonnas märkimisväärseid edusamme ja ta jätkab oma jõupingutusi mitteprioriteetsete valdkondade sekkumiste delegeerimiseks teistele ELi liikmesriikidele, kes juhivad partnerriigis kõnealuse valdkonna rahastajate tegevuse kooskõlastamist.

68.

Peakorteri inimressursipiirangud erinevad delegatsioonide omast, kuid need võivad märkimisväärselt mõjutada tuget, mida Brüssel suudab anda. Peakorteri jaoks tähendab komisjoni kohustus täita ELi prioriteete 2013. aastani olemasolevate töötajatega (2007. aasta läbivaatamise aruandes võetud nullkasvu kohustus) seda, et EuropeAidi ametikohtade loetelus sätestatud ametikohtade arvu ei saa suurendada ning rakenduskavadest rahastatav ajutiste töötajate eelarve külmutatakse. Eelkõige rõhutab kontrollikoda neid probleeme, mis seisavad EuropeAidi ees seetõttu, et suur osa tema töötajatest töötab kolmeaastaste töölepingutega, mida ei pikendata.

5. soovitus, a)

Praegu kavatakse komisjon parandada tööjõuoolavuse olukorda sellega, et suurendab ametikohtade loetelu järgsete ametikohtade arvu ja tähtajaliste lepingute alusel töötavate lepinguliste töötajate arvu suhet, kasutades selleks järgnevaid mehhanisme:

- olemasolevate ressursside optimeerimine, liites Euroopa välisteenistusega mitteliidetava arengu peadirektoraadi osa EuropeAidiga.

- delegatsioonis juba töötanud lepinguliste töötajate värbamine. Sellise uue süsteemi kaudu saavad delegatsioonide lepingulised töötajad töötada peakorteris ja delegatsioonides ilma, et nad kaotaksid oma õigusi potentsiaalselt tähtajatule töölepingule.

- piiratud arvu (tähtajaliste lepingute alusel töötavate) lepinguliste töötajate ametikohtade muutmine EuropeAidi ametnike ametikohtade loetelu järgseteks ametikohtadeks.

5. soovitus, b)

Lisaks nõustub komisjon, et delegatsioonidele pakutavate suuniste amplituuda laiendamiseks on võimalik teha rohkem. Kontrollikoja täiendavaid suuniseid käsitleva soovitusena rakendamise on juba alanud ning 2011. aastal valmima pidav uus projekti- ja programmitsükli juhtimise viitedokument sisaldab peatükki poliitilise dialoogi kohta.

6. soovitus

Tõhusa, tulemusliku ja täielikult vastutava üleantud haldamise struktuuri keskmes on tulemuste ja ressursside haldusele keskendunud kavandamis-, seire ja aruandlussüsteem. Seda arvestades algatas komisjon hiljuti EuropeAidi kavandamis-, seire- ja aruandlusvahendite täieliku läbivaatamise.

KOMISJONI VASTUSED

6. soovitus, a)

Kõnealune protsess hõlmab EuropeAidi 2007. aasta sisemiste projektiseiresuuniste (sealhulgas, kuid mitte ainult kohapealsete kontrollkäikude) muutmist ja selle integreerimist uutesse projekti- ja programmitsükli juhtimise suunistesse. Delegatsioonid peavad koostama mitmeaastase projektide halduskava ja ülevaate, mis on kohandatud nende konkreetsele olukorrale ja vajadustele ning projektiseire ja -halduse edasiseks toetamiseks töötatakse välja IT-põhine projektihaldusmoodul.

Tähtis on see, et delegatsioonid peavad ka tulevikus oma järjepidevates välisabi haldamise aruannetes aru andma kohapealsete kontrollkäikude arvu ja iseloomu kohta.

6. soovitus, b)

Komisjon on kontrollikojaga nõus ka selles, et EuropeAid peab keskenduma rohkem tulemustele ja orienteerib oma sisemise aruandluse (välisabi haldamise aruanded) ümber põhiliste tulemusnäitajate suunas, esitades sealhulgas paremat teavet projektide *tulemuste* kohta.

6. soovitus, c)

Lõpuks võtab komisjon kõik vajalikud meetmed selle tagamiseks, et delegatsioonide üleminek oleks uues institutsioonilises kontekstis sujuv eelkõige usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast. Seda arvestades rakendab komisjon kavandatavaid uusi õigusnorme, mille kohaselt on delegatsioonide juhtidele edasivolitatud eelarvevahendite käsutaja roll, nõudes neilt, et nad esitaksid koos oma tavapärase komisjonile esitatavate aruannetega kinnitava avalduse.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 1/2011

Kas komisjonipoolse välisabi korraldamise üleandmine peakorterilt delegatsioonidele on parandanud abi andmist?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 – 50 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-048-0

doi:10.2865/1352

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

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

Tasulised väljaanded:

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

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

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

KONTROLLIKODA TEEB JÄRELDUSE, ET KOMISJONIPOLSE VÄLISABI KORRALDAMISE ÜLEANDMINE PEAKORTERILT DELEGATSIOONIDELE ON ABI ANDMIST PARANDANUD. SAMAL AJAL TOOB KONTROLLIKODA VÄLJA MITU VALDKONDA, KUS KOMISJON EI OLE ÜLEANDMISEST SAANUD VEEL KOGU VÕIMALIKKU KASU.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9237-048-0



9 789292 370480