

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 4

2009

ISSN 1831-0818

**VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE
EÜ ARENGUKOOSTÖÖSSE KAASAMISE
KOMISJONIPOOLNE HALDAMINE**



ET



Eriaruanne nr 4 // 2009

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE EÜ ARENGUKOOSTÖÖSSE KAASAMISE KOMISJONIPOOLNE HALDAMINE

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel: +352 4398-45410
Faks: +352 4398-46430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 4 // 2009

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

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-271-1

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punktid

LÜHENDID

I-VII KOKKUVÕTE

1-12 SISSEJUHATUS

1-4 AUDITI KONTEKST

5-6 EELARVELINE TÄHTSUS

7-9 ÕIGUSLIK RAAMISTIK

10-12 PÕHIDOKUMENDID

10 EUROOPA KONSENSUS ARENGU KÜSIMUSES

11-12 TEATISED JA SUUNISED

13-17 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

18-83 TÄHELEPANEKUD

18-35 KAS KOMISJON TAGAB PIISAVALT, ET VALITSUSVÄLISED OSALEJAD ON EFEKTIIVSELT ARENGUKOOSTÖÖ PROTSESSI KAASATUD?

20-29 RIIKIDE STRATEEGIADOKUMENTIDE ETTEVALMISTAMINE

30-35 TEMAATILINE PROGRAMM VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE OSALEMISE KOHTA ARENGUS

36-68 KAS KOMISJONIL ON TÕHUSAD HALDUSSÜSTEEMID, TAGAMAKS, ET VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE TEGEVUS ON ASJAKOHANE JA ANNAB TÕENÄOLISELT OODATUD TULEMUSI?

37-41 VALIKUMENETLUSED

42-50 KONTROLLI- JA JÄRELEVALVEMENETLUSED

51-62 JÄRELEVALVE JA SELLE VAHENDID NING VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE TEGEVUSE MÕJUSUSE HINDAMINE

63-68 VÄLJAVAATED JÄTKUSUUTLIKKUSE TAGAMISEKS

69-83 KAS KOMISJON TAGAS ASJAKOHASEL VIISIL VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE?

70-74 VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE SUUNATUD SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE STRATEEGIA

75-83 VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE PROGRAMMID

84-92 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I LISA. VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE MÄÄRATUD SUMMAD

II LISA. COTONOU LEPINGU OLULISEMAD SÄTTED, MIS KÄSITLEVAD VALITSUSVÄLISEID OSALEJAJD

III LISA. KONTROLLITUD PROGRAMMIDE, PROJEKTIDE JA KOHALIKE KONKURSIKUTSETE NIMEKIRI

IV LISA. KOHAPEAL KÜLASTATUD ARENGUKOOSTÖÖS OSALEJAD

KOMISJONI VASTUSED

LÜHENDID

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid

ALA: Aasia ja Ladina-Ameerika

CONCORD: Euroopa valitsusväliste organisatsioonide abi ja arengu konföderatsioon

CRIS: ühine RELEXi teabesüsteem (arvutirakendus) (*Common RELEX information system*)

EAF: Euroopa Arengufond

EL: Euroopa Liit

EuropeAid: Euroopa Komisjoni koostöötalitus

EÜ: Euroopa Ühendus

LAV: Lõuna-Aafrika Vabariik

RELEX: Euroopa Komisjoni välissuhete peadirektoraat

VVO: valitsusväline organisatsioon

KOKKUVÕTE

I.

Mõiste „valitsusvälised osalejad“, nagu seda käesolevas aruandes kasutatakse, hõlmab kõiki ühiskonnas osalejaid, kes ei kuulu erasektoris ega riigistruktuuri, kaasa arvatud valitsusvälised organisatsioonid (VVOd)¹. AKV riikidega sõlmitud Cotonou lepingu ja ELi õigusaktidega nähakse valitsusväliste osalejatele ette mitmesuguseid ülesandeid arengukoostöö vallas, nagu osalemine poliitikal dialoogis ja projektide elluviimine. Selleks, et aidata valitsusvälistel osalejatel neid ülesandeid täita, on neile ette nähtud suutlikkuse suurendamise toetus. Valitsusvälistele osalejatele otse eraldatud ELi vahendid ulatusid 2007. aastal ligikaudu 915 miljoni euroni, mis moodustab 10% arenguriikidele antud abi kogusummast (üldeelarve ja EAF).

II.

Kontrollikoja auditis hinnati valitsusväliste osalejate kaht peamist ülesannet ja tõstatati küsimused, kas:

- komisjon tagab piisavalt valitsusväliste osalejate efektiivse osalemise arengukoostöö protsessis;
- komisjonil on tõhusad haldussüsteemid, tagamaks, et valitsusväliste osalejate tegevus on asjakohane ja annab tõenäoliselt oodatud tulemusi;
- komisjon tagab piisavalt valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise.

¹ Cotonou lepingus hõlmab valitsusvälise osaleja mõiste ka erasektorit. Käesolevas aruandes lähtutakse aga arengukoostöö rahastamisvahendist (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1905/2006, 18. detsember 2006, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend (ELT L 378, 27.12.2006, lk 41)), kus välistatakse tulunduslikud organisatsioonid. Rahastamisvahendi artikli 24 lõikes 2 on toodud organisatsiooniliikide pikem nimekiri. Ehkki VVOde tunnusjoonte suhtes valitseb üldiselt ühine arusaam, puudub mõiste ühene määratlus (nii ÜRO kui Maailmapank on avaldanud esialgseid määratlusi). Kõnealuse auditi läbiviimiseks ei olnud tarvis mõistet määratleda, kuna arengukoostöö puhul on sobilikum kasutada laiemat mõistet „valitsusvälised osalejad“ (tähistab kodanikuühiskonda tervikuna).

KOKKUVÕTE

III.

Kontrollikoda leidis, et hoolimata komisjoni püüetest kaasata valitsusvälised osalejad arengukoostöö protsessi, on kaasatus olnud piiratud ning puudu on jäänud pidevast ja selge ülesehitusega dialoogist, mis nähakse ette nii ELi õigusaktide kui komisjoni suunistega (vt punktid 18–35).

IV.

Komisjoni haldussüsteemid tagavad üldiselt selle, et valitsusväliste osalejate elluviidud projektid on asjakohased ning annavad tõenäoliselt oodatud tulemusi. Konkursikutsete menetlus aga ei taga alati projektide õigeaegset väljatöötamist, finantseeskirjade praktilise rakendamise kohta ei anta valitsusvälistele osalejatele piisavalt juhtnööre ning menetlusi tõlgendatakse ja rakendatakse ebajärjekindlalt. Järelevalve ei ole piisav ja jätkusuutlikkuse tõenäosus on väike, mis on osaliselt põhjustatud projektide lühikesest kestusest (vt punktid 36–68).

V.

Suutlikkuse suurendamise programme töötatakse välja ja need moodustavad osa strateegiast enamikus AKV riikides, kus neid rakendatakse Cotonou lepingu alusel koostöös partnerriikide valitsustega. Siiski valitseb suur vastuolu selle lähenemisviisi ning Aasia ja Ladina-Ameerika abisaajariikide olukorra vahel, kus strateegiaid ei ole veel välja töötatud (vt punktid 69–74).

VI.

Esimesed suutlikkuse suurendamise programmid leiti olevat äärmiselt asjakohased abisaajariikide valitsusväliste osalejate vajaduste seisukohast. Need ei saavutanud aga oma täit potentsiaali, ennekõike juhtimismenetluste põhjustatud viivituste tõttu, mis nõrgendasid mõjususe ja jätkusuutlikkuse väljavaateid. Samuti on juba programmide olemuses vastuolu, kuna toetada tuleb kõige rohkem abi vajavate valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamist, kuid seda sellise menetluse (konkursikutse menetlus) abil, mis on mõeldud kõige paremini toimivate valitsusväliste osalejate väljavalimiseks (vt punktid 75–83).

VII.

Aruande peamiste soovitude kohaselt peaks komisjon:

- valitsusväliste osalejate arengukoostöö protsessi kaasamiseks mõeldud menetlusi täiustama ja andma nende kohta rohkem juhtnööre;
- jätkama juba käimasolevaid meetmeid konkursikutse menetluse parandamiseks;
- paremini suunama delegatsioonide tehtavat järelevalvet ja nende poolt antavat abi;
- andma tulemusnäitajate kohta piisavalt juhtnööre nii delegatsioonide kui valitsusväliste osalejate personalile;
- parandama jätkusuutlikkust, kaaludes valitsusväliste osalejatega töötamisel mitme vahendi (mitte ainult projektide) kasutamist;
- välja töötama ALA riikide valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise strateegia ja ühtlustama AKV ja ALA riikide suhtes kasutatavaid lähenemisviise;
- uurima täiendavaid mooduseid suutlikkuse suurendamise poliitika eesmärkide saavutamiseks, nagu koostöölepingud, mitme rahastaja kasutamine ja toetuste astmelisus, et paremini jõuda kohalike organisatsioonideni.

SISSEJUHATUS

AUDITI KONTEKST

- 1.** ELi arengukoostöö lähenemisviis, mis kajastab suurenevat rahvusvahelist konsensust, on viimasel kümnel aastal oluliselt muutunud nii poliitika kui rahastamise tasandil. Praegune ELi poliitika hõlmab erinevas ulatuses mitmeid partnereid, kelle omadused ja ülesanded on järk-järgult muutunud. Komisjon teeb järjest enam koostööd paljude organisatsioonidega, mis sisaldavad või esindavad valitsusväliseid osalejaid.
- 2.** Mõiste „valitsusväline osaleja“ tähistab kõiki ühiskonnas osalejaid, kes ei kuulu erasektoris ega riigistruktuuri. Arengukoostöö vallas hõlmavad valitsusvälised osalejad valitsusväliseid organisatsioone (VVOd), samuti kogukondlikke organisatsioone, põllumajandustootjate ühendusi, äriühendusi, kutseliite, keskkonnaorganisatsioone, ülikoole, ametiühinguid, kaubanduskodasid, aga ka sihtasutusi, kirikuid ja usulisi rühmitusi. Valitsusvälise osaleja mõistet kasutatakse tihti kodanikuühiskonna organisatsiooni sünonüümina, ja selles tähenduses kasutatakse seda ka käesolevas aruandes (vt ka kokkuvõtte 1. joonealune märkus). Varasemalt olid VVOd ja eelkõige Euroopa VVOd valitsusväliste osalejatena ELi peamised partnerid². Praegu aga püütakse järjest enam kaasata valitsusväliseid osalejaid partner- või abisaajariikidest (neile viidatakse tihti kui „lõunapoolsetele valitsusvälistele osalejatele“).
- 3.** Valitsusvälised osalejad täidavad ELi arengukoostöö valdkonnas tervikuna mitmeid funktsioone, millest kaks tähtsamat on:
 - a) poliitikadialog, mis hõlmab kõiki esindus-, huvide kaitsmise ja järelevalvefunktsioone valitsuste ja rahastajatega suhtlemisel;
 - b) arenguprogrammide ja projektide elluviimine, mis annavad otsest abi vaestele elanikkonnakihtidele.
- 4.** Õigusaktides nähakse komisjonile valitsusväliste osalejatega koostöö tegemiseks ette kolm peamist moodust: poliitikadialogi pidamise ülesande tõhustamine, kaasates valitsusvälised osalejad komisjoni arengukoostöösse; valitsusväliste osalejate poolt elluviidud arenguprogrammide ja projektide rahastamine; ja (eelkõige lõunapoolsete valitsusväliste osalejate) suutlikkuse suurendamise³ toetamine, võimaldamaks neil täita oma mõlemat peamist ülesannet. Juhtimise delegatsioonidele üleandmise protsessi raames on komisjoni delegatsioonidel nüüd juhtroll valitsusväliste osalejatega suhtluses ja nad haldavad arvuliselt ca 80% asjaomastest programmidest ja projektidest.

² Selle üheks põhjuseks oli asjaolu, et Euroopa VVOd vastasid paremini komisjoni nõuetele kui abisaajariikide valitsusvälised osalejad, keda oli varem üsna vähe ja kellel oli ebapiisavalt ressursse.

³ Suutlikkuse suurendamine on protsess, mille käigus inimesed ja organisatsioonid arendavad oma suutlikkust ülesandeid täita ja väljundeid toota, probleeme välja selgitada ja lahendada ning teha pikemas perspektiivis teadlikke valikuid.

EELARVELINE TÄHTSUS

5. Valitsusväliste osalejate kaudu suunatud ELi vahendite finantsvoogu on keeruline tuvastada, kuna komisjonil puuduvad ülevaatlilikud andmed⁴. Ilma vahendajata⁵ otse valitsusvälistele osalejatele eraldatud arengualased vahendid on viimasel kümnendil igal juhul järk-järgult kasvanud, ulatudes 2007. aastal ligikaudu 10%-ni üldeelarvest ja Euroopa Arengufondist (EAF) arengumaadele eraldatud abi kogusummast (vt *joonis 1* ja *I lisa*).
6. Traditsiooniliselt on valitsusvälistele osalejatele ELi toetust antud temaatiliste eelarveridade kaudu⁶ ning vähemal määral ka geograafiliste eelarveridade⁷ ja EAFi kaudu (*I lisa*). Peamine rahastamisvahend on olnud 1976. aastal loodud VVOdega kaasfinantseerimise programm (tollal hõlmas ainult Euroopa VVOsid), millele algselt eraldati 2,5 miljonit eurot. 1990. aastate keskel eraldati programmile juba ca 200 miljonit eurot aastas, mis moodustas 2007. aastal 23% komisjoni poolt valitsusvälistele osalejatele eraldatud vahendite kogusummast.

⁴ Vt punkt 52.

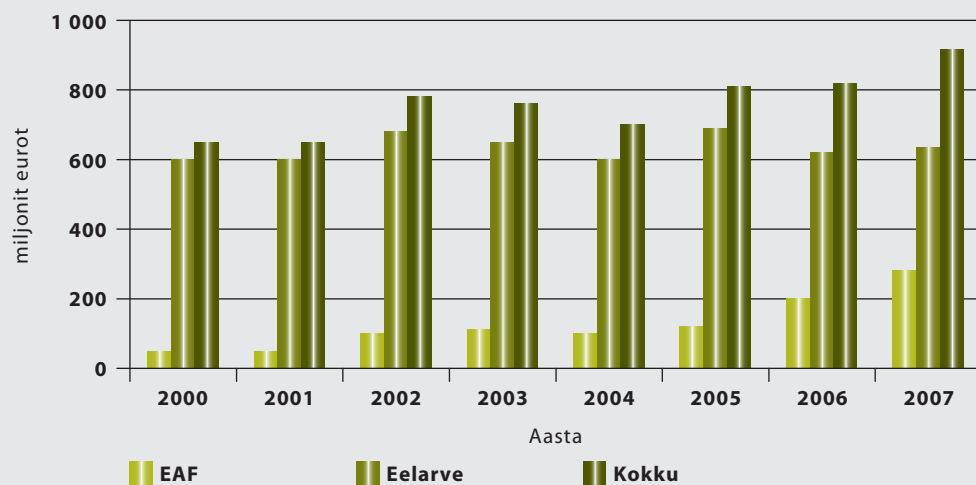
⁵ St välistades humanitaar- ja hädaabi (vt punkt 17) ja toetused rahvusvaheliste organisatsioonidele (kes võivad meetmete elluviimisel kasutada VVOsid/valitsusväliseid osalejaid).

⁶ Teemaatilised programmid on konkreetsele teemale või arengumeetme liigile keskendunud programmid, mis on õigusaktidega ette nähtud ja mida kavandatakse geograafilistest programmidest eraldi. Nende hulka kuuluvad: inim- ja sotsiaalne areng; keskkond ja loodusvarade, sealhulgas energia säästlik kasutamine; valitsusvälised osalejad ja kohalikud omavalitsused; toiduohutus; rände- ja varjupaigaküsimused.

⁷ Geograafilised programmid hõlmavad arengukoostööd geograafilisel alusel määratletud partnerriikide ja -piirkondadega.

DIAGRAMM 1

VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE* TEHTUD MAKSETE KUJUNEMINE PERIOODIL 2000–2006



* Arengus osalevatele valitsusvälistele osalejatele kui makse esimestele saajatele otse eraldatud ELi toetus.

Allikas: komisjoni talitused.

ÕIGUSLIK RAAMISTIK

- 7.** Komisjon on paljude aastate vältel rahastanud Euroopa VVOde enda algatusi (kaasfinantseerimismenetluste alusel), samuti kasutanud VVOsid ELi abi rakendamisel. Nõukogu määrusega (EÜ) nr 1658/98⁸ sätestati eeskirjad meetmete kaasfinantseerimiseks koos Euroopa VVOdega arengumaadele huvi pakkuvates valdkondades.
- 8.** 2000. aasta juunis sõlmitud Cotonou leping, mis käsitleb Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) piirkonna riikide rühma, tõi kaasa olulise suunamuutuse ELi ja valitsusväliste osalejate suhetes. Euroopa Ühendus ja AKV riigid võtsid õigusliku kohustuse kaasata valitsusvälised osalejad koostööprotsessi kõikidesse etappidesse (ettevalmistamine, elluviimine, läbivaatamine ja hindamine) ja eraldada vahendeid valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamiseks, võimaldamaks neil täita oma uut ülesannet: osalemist arengukoostöös (vt *II lisa*).
- 9.** Teiste riikide suhtes sisaldavad arengukoostöö rahastamisvahend⁹ ja Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument¹⁰, mis alates 2007. aasta jaanuarist asendavad varem kehtinud määrusi, erisätteid valitsusväliste osalejate rolli kohta arengu valdkonnas. Arengukoostöö rahastamisvahend sisaldab ka uut temaatilist programmi valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste osalemise kohta arengus. Programmi peamine eesmärk on toetada suutlikkuse suurendamist ning sellega asendatakse varasem VVOdega kaasfinantseerimise programm (vt punkt 6).

⁸ EÜT L 213, 30.7.1998, lk 1.

⁹ Määrus (EÜ) nr 1905/2006.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumenti loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1).

1. SELGITUS

„EUROOPA KONSENSUS ARENGU KÜSIMUSES” – KODANIKUÜHISKONNA OSALUS

„EL toetab kõikide huvirühmade laialdast osalemist riikide arengus ja julgustab kõiki ühiskonna sektoreid sellest osa võtma. Kodanikuühiskond, sealhulgas majandus- ja sotsiaalpartnerid, nagu ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid, erasektor, valitsusvälised organisatsioonid ja teised valitsusvälised osalejad, omavad eelkõige partnerriikides demokraatia, sotsiaalse õigluse ja inimõiguste edendamisel olulist rolli. EL tõhustab oma toetust valitsusväliste osalejate suutlikkuse arendamisele, et tugevdada nende osakaalu arenguprotsessis ning edendada poliitilist, sotsiaalset ja majanduslikku dialoogi. Samuti tunnustatakse Euroopa kodanikuühiskonna olulist rolli; selleks pöörab EL erilist tähelepanu arenguküsimustega seotud koolitusele ja ELi kodanike teadlikkuse tõstmisele.”

PÕHIDOKUMENDID

EUROOPA KONSENSUS ARENGU KÜSIMUSES

- 10.** 2005. aasta detsembris tegi EL „Euroopa konsensusega arengu küsimuses“ kõrgetasemelise poliitilise avalduse, millega tunnustati ja tugevdati valitsusväliste osalejate riigi arengus osalemise põhimõtet ning võeti kohustus toetada valitsusväliste osalejate suutlikkuse arendamist selle ülesande täitmiseks¹¹.

¹¹ Nagu punktis 2 selgitatud, kasutatakse käesolevas tekstis valitsusväliste osaleja mõistet kodanikuühiskonna sünonüümina.

¹² Standardid on ära toodud komisjoni teatises, mis käsitleb valitsusväliste osalejate osalust EÜ arengupoliitikas (KOM(2002) 598 (lõplik)).

TEATISED JA SUUNISED

- 11.** 2003. aasta mais võttis nõukogu vastu standardite kogumi¹², mida komisjoni talitused peavad täitma, et tagada valitsusväliste osalejate piisav osalus ja nendega konsulteerimine:
- a) Tuleb edendada valitsusväliste osalejate osalemist riiklike ametivõimude poolt väljatöötatavate riiklike arengustrateegiatega ja vaevasuse vähendamise strateegiadokumentide ettevalmistamises.
 - b) Valitsusväliste osalejatega tuleb kogu kavandamisprotsessi vältel süstemaatiliselt konsulteerida.
 - c) Konsultatsioonides peavad olema esindatud kõik huvivaldkonnad.
 - d) Valitsusvälistele osalejatele tuleb anda õigeaegselt selget ja ülevaatlikku teavet, et neil oleks võimalik protsessis efektiivselt osaleda.
 - e) Suutlikkuse suurendamine on keskse tähtsusega, võimaldamaks valitsusvälistel osalejatel täita arenguprotsessis konstruktiivset rolli.
 - f) Koosõlastust liikmesriikide ja teiste rahastajatega tuleb tõhustada.
 - g) EÜ peab jätkuvalt innustama valitsusväliste osalejaid koostööprojektide ja programmide elluviimisel osalema.
 - h) EÜ peab säilitama olemasolevad sidemed valitsusväliste osalejate kui koostööpartnerite ja enda algatuste elluviijatena.
- 12.** 2004. aasta novembris avaldas komisjon suunised kõigile komisjoni delegatsioonidele valitsusväliste osalejate arenguprotsessi kaasamise kohta. Suunised täiendavad eelnevalt AKV riikide delegatsioonidele väljastatud suuniseid ja käsitlevad perioodi 2007–2013 riikide strateegiadokumente.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 13.** Kontrollikoja audit käsitles valitsusväliste osalejate arengukoostöös osalemise komisjonipoolset haldamist, võttes arvesse nende kaht põhirolli EÜ arengukoostöö partneritena ja projektide elluviijatena (vt punkt 3). Auditis tõstatati kolm järgmist küsimust:
- kas komisjon tagab piisaval määral selle, et valitsusvälised osalejad on efektiivselt arengukoostöö protsessi kaasatud?
 - kas komisjoni haldussüsteemid on piisavalt tõhusad, tagamaks, et valitsusväliste osalejate tegevus on asjakohane ja annab tõenäoliselt soovitud tulemusi?
 - kas komisjon toetab piisavalt valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamist?
- 14.** Kontrollikoda võttis lähtekohaks punktides 11 ja 12 mainitud standardid ja suunised. Nende alusel rakendatakse ELi poliitikat, mille eesmärk on tagada valitsusväliste osalejate kaasamine EÜ arengukoostöösse, ning need on seega käesoleva auditi üldisteks auditikriteeriumideks.
- 15.** Neile küsimustele otsiti vastuseid peamiselt järgmiste audititoimingute abil:
- valitsusväliseid osalejaid puudutavate ELi poliitika- ja programmidokumentide ning rakendusaruannete läbivaatamine (vt punkt 24);
 - kohapealsed auditikülastused komisjoni delegatsioonidesse Bangladeshis, Etioopias, Peruu ja LAVis, et kontrollida komisjoni menetlusi ja tegevusi, seahulgas viit suutlikkuse suurendamise toetusprogrammi, seitset kohalikku konkursikutset ja 16 üksikprojekti (vt *III lisa*);
 - dokumentide läbivaatamine seoses kahe suutlikkuse suurendamise toetusprogrammiga Malis ja Ugandas;

- d) vestlused üle 60 kohaliku ja rahvusvahelise valitsusvälise osalejaga, partnerriikide riiklike ja kohalike ametivõimudega, tehnilise abi üksuste ja teiste rahastajatega, ning mõningate Euroopa valitsusväliste osalejate platvormide ja võrgustikega, et koguda teavet valitsusväliste osalejate rolli kohta arengukoostöö protsessis ja nende kogemuste kohta seoses komisjoni menetlustega valitsusväliste osalejate paremaks kaasamiseks (vt *IV lisa*);
- e) tegevuse võrdlemine Madalmaade ja Rootsi arenguabi asutustega.

¹³ Kontrollikoja kolm viimast aastaaruannet eelarve täitmise kohta (2007 – 8. peatükk: välisabi, arengukoostöö ja laienemine; 2006 ja 2005 – 8. peatükk: välistegevus) ja Euroopa Arengufondidest rahastatud tegevuse kohta (eelarveaastad 2005, 2006 ja 2007) ning eriaruanne nr 10/2008 – EÜ arenguabi tervishoiuteenuste Sahara-taguses Aafrikas (<http://www.eca.europa.eu>).

Audit hõlmas alates 2000. aastast (Cotonou lepingu sõlmimise kuupäevast) toimunud konsultatsioone valitsusväliste osalejatega ning valimit 2007. aastal käimasolnud projektidest ja programmidest.

- 16.** Arvesse võeti ka viimaseid kontrollikoja auditeid, kus on tehtud tähelepanekuid valitsusväliste osalejate rolli kohta arengukoostöös¹³, samuti komisjoni siseaudititalituse hiljuti läbiviidud auditit VVOde kohta EuropeAidis ning auditi järelkontrolli. Samuti võeti auditeerimisel arvesse asjaolu, et komisjon viib praegu läbi hindamist EÜ abi andmise kohta kodanikuühiskonna organisatsioonide kaudu. Töökirjelduse kohaselt keskendub hindamine valitsusvälistele osalejatele kui abi rakendajatele (EÜ abi andmise kanalitele). Kontrollikoja auditis vaadeldi laiema küsimusena, mil määral kaasab komisjon valitsusvälised osalejad ELi arengukoostöö kõikidesse etappidesse.
- 17.** Auditis keskenduti valitsusväliste osalejate rollile arengukoostöös ega käsitletud humanitaar- ega hädaabi, kuna see kujutab endast eraldiseisvat valdkonda eraldi strateegia ja juhtimissüsteemidega. Samuti ei võrreldud erinevaid kanaleid (erasektor, ÜRO, pangasüsteemid) tõhususe ja mõjususe seisukohast ega tehtud võrdlevat analüüsi valitsusväliste osalejate meetmete mõju kohta erinevates sekkumisvaldkondades.

TÄHELEPANEKUD

KAS KOMISJON TAGAB PIISAVALT, ET VALITSUSVÄLISED OSALEJAD ON EFEKTIIVSELT ARENGUKOOSTÖÖ PROTSESSI KAASATUD?

- 18.** Valitsusväliste osalejate süstemaatiline kaasamine arengukoostöösse on üldtunnustatud vahend EÜ arengupoliitika kahe aluspõhimõtte – isevastutuse ja osaluse – suurendamiseks ning kohapealsete praktiliste teadmiste ja kogemuste kasutamiseks programmitöös. See kajastub ka poliitikas, nagu on väljendatud Euroopa konsensuses arengu küsimuses (vt **1. selgitus**).

¹⁴ Komisjoni teatis: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimiseks huvitatud isikutega, KOM(2002) 704 (lõplik), 11.12.2002.

- 19.** Selleks, et hinnata, kas komisjon kaasab valitsusväliste osalejate piisaval määral arengukoostöö protsessi, uuris kontrollikoda kaht keske tähtsusega konsultatsiooniprotsessi, mis puudutavad:

- a) riikide strateegiadokumentide ettevalmistamist AKV, Aasia ja Ladina-Ameerika riikides;
- b) strateegiadokumendi ettevalmistamist uue temaatilise programmi jaoks, mis käsitleb valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste osalemist arengus.

RIIKIDE STRATEEGIAKONTSEPTIDE ETTEVALMISTAMINE

- 20.** Kontrollikoda kontrollis pideva ja selge ülesehitusega dialoogi olemasolu, valitsusväliste osalejate konsulteerimiseks väljatöötatud suuniste täielikkust (punkt 12) ning seda, mil määral järgitakse mainitud suuniseid ning komisjoni üldpõhimõtteid ja nõudeid konsulteerimiseks huvitatud isikutega¹⁴:

- a) selgete institutsionaalsete mehhanismide olemasolu;
- b) asjakohaste valitsusväliste osalejate kaasamine;
- c) valitsusväliste osalejate osalemiseks ettenähtud aja piisavus;
- d) ettevalmistusprotsessi nõuetekohasus;
- e) selge tagasiside andmine dialoogi tulemuste kohta;
- f) efektiivse dialoogi pidamiseks piisavate EÜ ressursside olemasolu.

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE OSALEMINE RIIKIDE STRATEEGIAKUMENTIDE ETTEVALMISTAMISES EI VASTA SUUNISTELE

- 21.** Ehkki valitsusväliste osalejatega konsulteerimine on üks osa EÜ poliitika¹⁵, leiti neljast auditeeritud riigist kolmes (erandiks oli LAV) vähe töendeid valitsusväliste osalejate osaluse kohta perioodi 2002–2006 riikide strateegiadokumentide ettevalmistamises, kuna komisjoni delegatsioonidel puudusid asjakohased dokumendid. LAVis oli läbi viidud piiratud arvul konsultatsioone. Pärast seda on Etioopias tehtud tõsisel jõupingutusel üldhoida valitsuse, EÜ ja valitsusväliste osalejate esindajate vahel pidevat ja selge ülesehitusega kolmepoolset dialoogi, mis algas 2004. aasta strateegia iga-aastaste ühiste läbivaatamistega ja jätkub seoses perioodi 2007–2013 riikide strateegiadokumentidega (vt **2. selgitus**).

¹⁵ KOM(2000) 212 (lõplik), Euroopa Ühenduse arengupoliitika, punkt 5.2.

- 22.** Olukord oli vastupidine Bangladeshis ja Peruu, kus – nagu varem ka LAVis – delegatsioonid ei kaasanud valitsusväliste osalejaid perioodi 2007–2013 programmitöö protsessi, välja arvatud eriotstarbeliste konsultatsioonide pidamine. Need toimusid üldjuhul ühepäevaste seminaride vormis, kus tehti esitlusi ja koguti ideid kohaletulnud valitsusvälistelt osalejatelt, mitte pideva dialoogi vormis. Lisaks ei leitud Peruu ja LAVis töendeid selle kohta, et mainitud konsultatsioonide tulemused kajastuksid riikide strateegiadokumentides. Auditiga tuvastati konsultatsiooniprotsessis ka muid puudusi: puudusid selged mehhanismid konsultatsioonide korraldamiseks (nt puudus tegevuskava konsultatsioonide usaldusväärse ja prognoositava ajakavaga), dokumentide levitamine toimus viivitustega, kutsed esitati hilja, konsultatsioonid toimusid programmitöö protsessi hilises järjus, valitsusväliste osalejate valik oli piiratud, valitsusvälistel osalejalte oli keeruline ettepanekute üle arvamust avaldada ja neile anti konsultatsioonide tulemuste kohta ebapiisavat tagasisidet.

2. SELGITUS

NÄIDE HEA ÜLESEHITUSEGA DIALOOGIST VALITSUSE, EÜ JA VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE VAHEL

Etioopia: Cotonou tööühmu

2003. aastal moodustas rühm Etioopias tegutsevaid siseriiklikke ja rahvusvahelisi VVOsid ja võrgustikke Cotonou tööühmu (Cotonou Task Force), et astuda delegatsiooni ja valitsusega dialoogi EÜ arengukoostöö üle. Delegatsioon ja valitsus on pidanud Cotonou tööühmaga aktiivset dialoogi ja konsultatsioone, eriti seoses ühiste iga-aastaste läbivaatamistega 2004. aastast alates ning riigi uue strateegiadokumendi ettevalmistamisega kümnenda EAFi jaoks.

- 23.** Kõigi nelja auditeeritud delegatsiooni puhul piirdus valitsusväliste osalejate arenguprotsessi kaasamine üldise strateegia sõnastamisega ega sisaldanud (nagu suunised ette näevad) konsultatsiooni valdkondlike strateegiade kohta ja valitsusväliste osalejate kaasamist projektide elluviimisse, järelevalvesse ja hindamisse igas arenguvaldkonnas.
- 24.** Lisaks analüüsis kontrollikoda komisjoni peakorteri käsutuses olevat teavet¹⁶, mis näitas sarnaseid puudusi teistes delegatsioonides. Ehkki vähemal või rohkemal määral toimus konsultatsioone pea kõigis AKV riikides, pidas komisjoni peakorter valitsusväliste osalejate osalemist suuniste seisukohalt rahuldavaks (st osalemine ei piirdunud ainult eriotstarbeliste konsultatsioonidega) neist ainult pooltes¹⁷. Kontrollikoda leidis, et ka 24 kontrollitud Aasia ja Ladina-Ameerika (ALA) riigis toimus üldjuhul konsultatsioone, kuid valitsusväliste osalejate osalus ei piirdunud üksnes eriotstarbeliste konsultatsioonidega ainult neljas Ladina-Ameerika riigis ja mitte üheski Aasia riigis.
- 25.** Valitsusväliste osalejate roll oli suurem AKV riikides kui Aasia ja Ladina-Ameerika riikides, kuna Cotonou leping annab AKV riikide valitsusvälistele osalejatele osalemisõiguse. Enne uue arengukoostöö rahastamisvahendi kasutuselevõtmist 2007. aastal ei näinud eelmine ALA määrus¹⁸ ette valitsusväliste osalejate kaasamist koostööpoliitikasse ja -strateegiasse.
- 26.** Komisjoni töötajad kogesid valitsusväliste osalejatega koostöö tegemisel praktilist laadi probleeme. Muuhulgas leiti, et i) valitsusväliste osalejate kaasamine sõltub suurel määral partnerriigi hoiakust; ii) on keeruline välja selgitada, millised on koostöö seisukohast olulised valitsusvälised osalejad; iii) valitsusväliste osalejatega (kas eraldi või platvormina) koostöö alustamisel kerkivad üles nende esindavuse ja aruandekohustuse küsimused; iv) paljudel valitsusvälistel osalejatel napib suutlikkust ja/või ressursse arengukoostöö protsessis osalemiseks ja nad loobuvad koostööst, kui neil on vähe lootust selle tulemusena rahalisi vahendeid saada; v) valitsusvälised osalejad ei esinda alati kõige tõrjutumate inimrühmade seisukohti.
- 27.** Ka juhtudel, kus valitsusväliste osalejatega koostöö tegemiseks tehti suuri jõupingutusi, takistasid rakenduslikku laadi probleemid positiivsete tulemuste saavutamist (vt **3. selgitus**).

¹⁶ Kaasa arvatud Guatemala erandlik juhtum (vt 3. selgitus).

¹⁷ Hinnangut toetavad Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee konsultatsiooni tulemused valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste osaluse kohta kümnenda EAFi riikide strateegiadokumentide väljatöötamises AKV riikides.

¹⁸ Nõukogu 25. veebruari 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 443/92 Aasia ja Ladina-Ameerika arengumaadele finants- ja tehnilise abi andmise ja nende maadega tehtava majanduskoostöö kohta (EÜT L 52, 27.2.1992, lk 1).

SPETSIAALSET KOOLITUST JA ÜKSIKASJALIKKE JUHISEID VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE KAASAMISE KOHTA TULEB EDASI ARENDADA

- 28.** Valitsusväliste osalejate tihti piiratud roll ja sagedased probleemid seoses konsultatsioonide ajakava ja korraldusega näitavad, et ambitsioonika eesmärgi – valitsusväliste osalejate kaasamine kõigisse EÜ arengukoostöö etappidesse – reaalne teostamine jääb suureks väljakutseks. Paljude delegatsioonide töötajate arusaama kohaselt piirdub valitsusväliste osalejate roll teenuste pakkumise või ühekordsete konsultatsioonidega programmi teatud etapis. Komisjon ei ole veel piisavalt eraldanud aega ega vahendeid selleks, et delegatsioonide töötajad saaksid valitsusväliste osalejatega kõigil tasanditel koostööd teha. Spetsiaalset koolitust tuleb edasi arendada.
- 29.** Auditi ajal komisjonis kasutusel olnud suunistes (vt punkt 12) tunnustatakse paljude mainitud probleemide olemasolu, kuid (välja arvatud soovitus läbi viia kaardistamine asjakohaste valitsusväliste osalejate leidmiseks ja nende esindavuse hindamiseks) neis ei anta üksikasjalikke juhiseid näiteks sellistes kesksetes küsimustes nagu valitsusväliste osalejate roll abi mõjususe suurendamises ja nende osalemine eelarvetoetust sisaldavate valdkondlike strateegiate väljatöötamises.

3. SELGITUS

NÄIDE VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE EÜ ARENGUKOOSTÖÖSSE KAASAMISEL TEKKINUD PROBLEEMIDEST

Guatemala: „Mesodiálogo”

Mesodiálogo käivitati 2000. aastal komisjonikomisjoni delegatsiooni, liikmesriikide, valitsuse, Euroopa VVOde ja Guatemala valitsusväliste osalejate osavõtul. Selle eesmärk oli toetada perioodi 2002–2006 riigi strateegiadokumendi täitmist, osaledes vahetult riigi strateegiadokumendi programmide määratlemises, elluviimises ja järelevalves. Protsessis osales ligikaudu 150 organisatsiooni ja 800 inimest, kes olid jaotatud töörühmadesse ja osalesid järgmistes tegevustes: strateegiadokumentide koostamine, programmide määratlemises ja koostamises osalemine, piirkondlike võrgustike loomine jne. Delegatsioonile langenud organisatoorne koormus, arvamus, et Mesodiálogo ületab oma piire, sekkudes küsimustesse, mis kuulusid EÜ ainupädevusse, ja valitsuse selge vastutuse ning jätkusuutlikkuse tagatiste puudumine viisid selleni, et protsess aeglustus järk-järgult, kuni peatati lõplikult 2005. aastal.

Allikad: RELEX/L3 Working document on involvement of NSAs in the programming process in the countries of Asia and Latin America; EC aid to Guatemala – Background Country Study Paper (detsember 2006); ja dokumentidel põhinev analüüs (august 2006), mille tellisid CIDSE (rahvusvaheline arengu- ja solidaarsuskoostöö) ja Caritas Europa.

TEMAATILINE PROGRAMM VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE OSALEMISE KOHTA ARENGUS

- 30.** Kõnealune uus programm¹⁹ asendab varasemat Euroopa VVOdega kaasfinantseerimise programmi ja detsentraliseeritud koostööprogramme ning on sarnaselt oma eelkäijatele üks tähtsamaid ja stabiilsemaid vahendeid, mille kaudu EÜ finantseerib valitsusväliste osalejate tegevust ja toetab nende algatusi.
- 31.** Teemaatiliste programmide strateegiadokumentide koostamisel konsulteerib komisjon teiste arengupoliitikas osalejatega, sealhulgas valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste esindajatega, programmide koostamise protsessi varajases staadiumis²⁰. Euroopa VVOd on CONCORDi²¹ kaudu traditsiooniliselt VVOde kaasfinantseerimisprogrammi juhtimise üle peetavas dialoogis aktiivselt osalenud. Uus programm on avatud ka partnerriikide valitsusvälistele osalejatele ja kohalikele omavalitsustele, mis peaksid seega samuti konsultatsioonides osalema.
- 32.** Pärast programmi strateegiadokumendi koostamist andis komisjoni peakorter delegatsioonidele korralduse esitada kohalike valitsusväliste osalejatega toimivate edasiste konsultatsioonide põhjal kokkuvõtte, kus hinnatakse programmi olulisust partnerriikide seisukohalt ja esitatakse põhjendused kulude asjakohase taseme kohta. Kontrollikoda analüüsis mõlema konsultatsioonietapi mõjusust, kasutades taas komisjoni 2002. aasta teatises esitatud kriteeriume (vt punkt 20).
- 33.** Üldstrateegia suhtes korraldas komisjon internetis avaliku konsultatsiooni, mis oli suunatud Euroopa ja partnerriikide (lõunapoolsetele) valitsusvälistele osalejatele. Vastav küsimustik avaldati komisjoni veebilehel ja saadeti delegatsioonidele²². Euroopa tasemel osutus selline konsultatsiooniviis efektiivseks, arvestades komisjoni ja CONCORDi pidevaid kontakte. Konsultatsioonid lõunapoolsete valitsusväliste osalejatega ei olnud aga efektiivsed. Küsimustik saadeti AKV riikide delegatsioonidele, kes pidid valitsusvälistele osalejaid konsultatsioonist teavitama ning küsimustiku neile edastama. Konsultatsiooni ajastus, mis langes delegatsioonitöötajate peamisele puhkuseperioodile, oli aga ebaõnnestunud ja küsimustikule vastamiseks ettenähtud aeg ebarealistlikult lühike²³ (käesoleva auditi tarbeks külastatud AKV riikide – Etioopia ja LAVi – delegatsioonidel ei olnud võimalik lühikese tähtaja piires valitsusväliste osalejatega konsulteerida). Lisaks ei esitatud ALA riikide delegatsioonidele sellist palvet, mistõttu nende riikide valitsusvälistele osalejaid käimasolevast konsultatsioonist ei teavitatud.

¹⁹ Üks arengukoostöö rahastamisvahendis ettenähtud programmidest (vt punkt 9).

²⁰ Määruse (EÜ) nr 1905/2006 artikli 20 lõige 2.

²¹ Euroopa abi- ja arengukoostöö valitsusväliste organisatsioonide konföderatsioon (CONCORD) loodi 2003. aasta jaanuaris kui VVOdega kaasfinantseerimist sätestavas määruses (EÜ) nr 1658/98 ette nähtud esindus- ja kontaktkogu. CONCORD peab ELi institutsioonidega regulaarset dialoogi ja kooskõlastab VVOde vahelist koostööd. CONCORDi kuuluvad 22 riiklikku ühendust (platvormi) ja 20 rahvusvahelist teemavõrgustikku, mis esindavad rohkem kui 1600 VVOd.

²² Küsimustik saadeti ka otse CONCORDile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ja Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogule, et need levitaksid seda oma liikmete seas.

²³ Konsultatsioon algas 31. juulil ja kestis 11. septembrini 2006. See on vähem kui konsultatsiooni minimaalseks ajaks ettenähtud 8 nädalat.

- 34.** Teises konsultatsioonietapis oli delegatsioonidel arengukoostöö rahastamisvahendi määruse ja strateegiadokumendi vastuvõtmisel tekkinud viivituste tõttu kokkuvõtte koostamiseks aega ainult üks kuu ja enamus delegatsioonidest ei suutnud valitsusväliseid osalejaid protsessi süstemaatiliselt kaasata. Bangladeshis toimus valitsusväliste osalejatega ühekordne *workshop*. Peruuus aga delegatsioon valitsusväliste osalejatega ei konsulteerinud²⁴, ja kokkuvõtete valimi (Angola, Tšiili, Malawi, Namiibia ja Nepal) kontrollimine näitas veelgi selgemalt, et valitsusväliste osalejatega programmi suhtes konsulteerimine oli puudulik.

²⁴ Etioopias ja LAVis asuvad komisjoni delegatsioonid otsustasid programmis mitte osaleda.

²⁵ Reaalse jätkusuutlikkuse kohta vt punktid 63–68.

- 35.** Kontrollikoja hinnangul pööras komisjon liiga vähe tähelepanu sellele, kuidas lõunapoolsete valitsusväliste osalejatega konsultatsioone läbi viia. Paljudes riikides on ilmselgelt suur vajadus selle järele, et delegatsioon lisaks passiivsele meetodile ehk küsimustiku interneti ülesriputamisele protsessi ka aktiivselt edendaks. Osaliselt (AKV riikide suhtes) sellist lähenemisi viisi ka kavandati, kuid seda ei rakendatud kusagil. Lisaks ei pööratud tähelepanu piirangutele, mis võivad kaasneda, kui võimalike abisaajatega konsulteeritakse esmatähtsate valdkondade üle – sellisele küsimusele on neil vaevalt võimalik täiesti erapooletult vastata. Samuti ei uuritud teisi võimalusi, nagu võrgustikud ning katuse- ja piirkondlikud organisatsioonid.

KAS KOMISJONIL ON TÕHUSAD HALDUSSÜSTEEMID, TAGAMAKS, ET VALITSUSVÄLISE OSALEJATE TEGEVUS ON ASJAKOHANE JA ANNAB TÕENÄOLISELT OODATUD TULEMUSI?

- 36.** Kontrollikoda auditeeris valitsusväliste osalejate toetuslepingute haldussüsteeme komisjoni peakorteris ja neljas delegatsioonis kohapeal ning vaatas läbi 16 üksikprojekti (vt *III lisa*). Audit hõlmas projektide valiku menetlusi, kontrolli- ja järelevalvekorda, teostatud järelevalvet ja selleks kasutatud vahendeid ning jätkusuutlikkuse küsimust.

VALIKUMENETLUSED

- 37.** Valikumenetluste auditeerimise eesmärk oli kindlaks teha, mil määral tagati rakendatud menetluste abil väljavalitud projektide asjakohasus, õigeaegsus ja tõenäoline jätkusuutlikkus²⁵.

KONKURSİKUTSETE MENETLUS SOODUSTAB ÕIGLAST KONKURENTSI, KUID VÕIB RAKENDAMISEL OSUTUDA KEERUKAKS NING EI TAGA PROJEKTI ÕIGEAEGET KAVANDAMIST

38. Alates 2000. aastast on tavapäraseks valikumenetluseks olnud konkursikutse esitamine. Menetlust peetakse valitsusväliste osalejate seas õiglast konkurentsi soodustavaks, mis peaks seetõttu suurendama asjakohaste projektide väljavalimise väljavaateid, kuid see tekitab jätkuvalt haldusalaseid probleeme nii komisjonile kui taotlusi esitavatele valitsusvälistele osalejatele. Konkursikutsed pakuvad valitsusvälistele osalejatele suurt huvi ja rahastamisaotlusi on alati esitatud tunduvalt suuremas summas, kui selle jaoks vahendeid on eraldatud²⁶. See on põhjustanud menetluste pikalevenimist ja nõudnud väliseksperptide kaasamist. VVOdega kaasfinantseerimise programmi raames esitatud konkursikutsed on olnud liiga üldsõnalised, mis on suurendanud vähem asjakohaste taotluste esitamise tõenäosust. Samuti võib üksikasjalike menetluste järgimine olla keeruline väikestele valitsusvälistele osalejatele.

39. Üldiselt valiti auditeeritud konkursikutsete põhjal välja asjakohased projektid, kuid auditeeritud projektide puhul kulus taotluse esitamisest kuni lepingu sõlmimiseni keskmiselt rohkem kui aasta, mistõttu oli valitsusvälistel osalejatel keeruline oma tegevust efektiivselt planeerida. Samuti leidis kontrollikoda, et konkursikutsete levitamiseks kasutatud kanalid (peamiselt internet ja ajalehed) ei olnud alati sobivad, jõudmaks asjakohaste valitsusväliste osalejateni kohalikul tasemel²⁷.

40. Kontrollikoda tunnustab komisjoni 2006. ja 2007. aastal võetud meetmeid konkursikutse menetluse tõhustamiseks, ehkki nende täielikku mõju ei ole veel võimalik hinnata. Nimetatud meetmed hõlmavad muu hulgas alljärgnevat:

- a) piiratud menetluse kasutuselevõtt, mille alusel toimub kandidaatide valik esimeses voorus lühikese kokkuvõtte põhjal ja täispikk taotlus (koos projektikavandiga) esitatakse konkursi teises voorus;
- b) kahe aasta eelarve kasutamine ühe konkursikutse raames;

²⁶ EuropeAidi kesktasandil juhitud temaatiliste programmide raames esitatud konkursikutsetele aastatel 2007–2008 eraldatud eelarve oli 284 miljonit eurot; rahastamisaotluste arv oli 4 565, kogusummas 3 650 miljonit eurot. Esimese kokkuvõtte põhinenud valikuvõru läbis 1 088 taotlust kogusummas 989 miljonit eurot, ja lõplikult valiti välja ainult 212 taotlust.

²⁷ Näiteks seetõttu, et kasutati ainult Euroopa keeli, või seetõttu, et ajalehed ei levi äärealadel piisavalt kiiresti.

- c) elektroonilise registreerimissüsteemi käivitamine, mis vähendab taotlejate jaoks topelttöö tegemist;
- d) järjest sagedasem spetsiifiliste kohalike konkursikutsete kasutamine, kus eesmärgid on kohandatud kohalikele oludele ja kohalikel organisatsioonidel on suurem võimalus valituks osutada.

41. Sellest hoolimata esineb sageli probleeme projektide kavandamisega, mis võib olulist mõju avaldada mõjususele ja jätkusuutlikkusele. Mitme auditeeritud projekti puhul tähendas ebapiisav ettevalmistustöö tegevuse määratlemisel seda, et projekti esimene aasta tuli pühendada projekti kavandamisele (olukorra analüüsimine, abisaajate määratlemine, uuringute läbiviimine). See vähendas projekti elluviimiseks jäävat aega, soodustas viivituste tekkimist ja halvendas projekti jätkusuutlikkuse väljavaateid. Olukorda näitlikustab **4. selgitus**.

4. SELGITUS

NÄIDE PROJEKTI EBAPIISAVAST KAVANDAMISEST

Naistele kuuluvate mikroettevõtete ja perepõhiste majandusüksuste ametlikule tööturule kaasamise soodustamine Peruus

Kohalik valitsusväline partnerorganisatsioon rakendas projekti neljas piirkonnas, kaasa arvatud Juninis, mida kontrollikoda külastas 2008. aasta veebruaris ja kus VVO ei olnud varem tegutsenud. Ehkki alles nii hiljuti kui 2007. aastal läbiviidud tulemuspõhise järelevalve käigus selliseid probleeme ei prognoositud, ei leidnud kontrollikoda tõendeid selle kohta, et VVO oleks projektitegevuste kavandamise kaasanud asjasepuutuvaid riigiasutusi. Samuti ei kooskõlastanud VVO tegevust olemasolevate võrgustike ja organisatsioonidega, mis toetavad piirkonna mikroettevõtteid. Projekti rakendamise käigus pidi kohalik valitsusväline partnerorganisatsioon tellima ühelt selliselt võrgustikult baasuuringu, et välja selgitada võimalikud abisaajad ja majanduslikud võimalused. Projekt kavandati põhimõttel, et riigiasutused viivad läbi samalaadseid projekte ja laiendavad projekti tegevust. Kontrollikoda leidis aga, et vastavad asutused ei olnud kas üldse projekti kaasatud, ei teinud oma tööd nõuetekohaselt või ei omanud piisavaid finants- ja inimressursse, et projekti tegevus üle võtta.

KONTROLLI- JA JÄRELEVALVEMENETLUSED

42. Komisjoni kontrolli- ja järelevalvemenetluste auditeerimise eesmärk oli hinnata, mil määral tagavad menetlused valitsusväliste osalejate projektitegevuse ladusa elluviimise. Paljudes hinnangutes on osutatud sellele, et sidusrühmad peavad menetlusi kohmakaks²⁸, ja ka Euroopa Parlament on selle üle muret avaldanud²⁹, kuid kontrollikoda tunnustab siiski komisjoni poolt probleemi lahendamiseks tehtud jõupingutusi. Komisjon on teinud kõrgetasemelisi algatusi, nagu talitustevahelise komitee loomine menetluste lihtsustamiseks, rahastamise ja lepingute üle peetava dialoogi edendamine komisjoni ja CONCORDi vahel (mille tulemusel koostati standardsete toetuslepingute käsiraamat) ja uute praktiliste juhendite ning lihtsustatud vormide ja dokumentide väljastamine. Ka temaatiliste programmide juhtimise üleandmine on üldjuhul aidanud edendada dialoogi EÜ ja valitsusväliste osalejate vahel.

43. Kontrolli- ja järelevalvemenetlused toimisid paljudes aspektides nõuetekohaselt, kuid neis esineb endiselt teatavaid probleeme, mis põhjustavad vigu³⁰.

VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE EI OLE ANTUD PIISAVALT JUHISEID EESKIRJADE PRAKTILISE RAKENDAMISE KOHTA

44. EÜ rahastamise ja lepingute sõlmimise eeskirjade kohaldamist puudutavate juhiste andmisel tuleb arvestada komisjoni delegatsioonide kaadrivoolavust ja valitsusväliste osalejate väheseid teadmisi mainitud eeskirjadest. Teadmiste suurendamiseks on korraldatud delegatsioonides koolituskursusi nii personalile kui abisaajatele ning võetud kasutusele koostöös CONCORDiga valminud praktiline juhend (standardsete toetuslepingute käsiraamat).

45. Koolitus on vajalik, kuid abisaajate jaoks seisneb see enamasti ainult ühepäevastes seminarides, mida korraldatakse pärast konkursikutse menetluse lõppemist. Kontrollikoja hinnangul on see ebapiisav, tagamaks, et valitsusvälised osalejad suudavad kinnistada oma organisatsioonis teadmised, mida on vaja eeskirjade nõuetekohaseks rakendamiseks projekti tavapärase elluviimisperioodi jooksul.

²⁸ Küsimus tõstatati ka CONCORDi 17. märtsi 2004. aasta kirjas komisjoni volinikule Poul Nielsonile, mis käsitles finantsmääruse ning sellest tulenevate dokumentide ja menetluste mõju VVOdele.

²⁹ Euroopa Parlament avaldab 2004. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas otsuses "[...] kahetsust selle üle, et uued menetlused on tunduvalt keerukamad, kohmakad ja nende rakendamine võtab liiga kaua aega; juhib tähelepanu tõelise lihtsustamise vajalikkusele, kaotamata samal ajal silmist algset eesmärki" (Euroopa Parlamendi resolutsioon märkustega, mis on Euroopa Liidu 2004. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitleva otsuse lahutamatu osa, III jagu – komisjon (ELT L 340, 6.12.2006, lk 5), punkt 185).

³⁰ Sarnastele järeldustele jõuti ka kontrollikoja kinnitava avalduse aluseks olevates auditites: vt kontrollikoja 2007. eelarveaasta aastaaruanne eelarve täitmise kohta, punkt 8.9; ja aruanne Euroopa Arengufondide (EAF) kohta, punkt 22.

- 46.** Auditiga leiti vähe tõendeid selle kohta, et delegatsioonide töötajad või abisaajatest valitsusvälised osalejad oleksid käsiraamatut kasutanud. Käsiraamat ei ole juriidiliselt siduv ja see võib olla üks põhjuseid, miks delegatsioonides otsustati seda standardse viitedokumendina mitte kasutada.

³¹ Nt kontrollikoja 2007. eelarveaasta aastaaruande 8. peatüki punkt 8.24 (ELT C 286, 10.11.2008, lk 182).

- 47.** Praktilises juhendis ja lepingutingimustes tehtavatest muudatustest (juhendit on viimase seitsme aasta jooksul viis korda muudetud) ei teavitata abisaajaid süstemaatiliselt. Lisaks on eeskirju tõlgendatud erinevalt, mistõttu on komisjon nõudnud abisaajatelt uute tingimuste täitmist ka mõnel sellisel juhul, kus tingimused ei ole olnud tagasiulatuva mõjuga.

PROJEKTIDE AUDITID EI OLE ALATI PIISAVAL TASEMEL

- 48.** Mitmes käesoleva auditi raames kontrollitud projektis tuvastati puudusi projektide auditite kvaliteedis. Auditid ei ole efektiivsed, avastamaks vigu, mis mõjutavad tehingute abikõlblikkust abisaajate ja koostööpartnerite tasemel. Kontrollikoja aastaaruannete raames koostatud erihinnangutes EAFi ja välistegevuse kohta³¹ on osutatud sarnastele puudustele projektide auditites.

- 49.** Puuduste kõrvaldamiseks on komisjon välja töötanud muudetud juhised, mille abil tagada audititöö katvus. Juhiste järgimine on projektilepingute auditeerimisel kohustuslik alates 2006. aasta veebruarist. Selle muudatuse mõju auditeeritud projektidele oli veel vara hinnata.

MENETLUSTE EBAÜHTLANE TÕLGENDAMINE JA RAKENDAMINE PÕHJUSTAS VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE LIIGSET HALDUSKOORMUST

- 50.** Auditeerimisel tuvastati, et toetuslepingute haldamisel esineb endiselt mõningaid praktilist laadi administratiivseid probleeme, näiteks:
- a) EÜ rahastatud lepingute alusel ostetud kaupade päritolureegleid tõlgendatakse ebaühtlaselt, mis võib põhjustada valitsusväliste osalejatele liigset töökoormust (näide on toodud **5. selgituses**);

- b) valitsusvälistel osalejatel on keeruline mõningates partnerriikides maksuvabastust taotleda või maksu tagasi saada;
- c) nõue kasutada EÜ poolt kinnitatud vahetuskurssi reaalse vahetuskursi asemel võib mõnel juhul projekte kahjustada;
- d) maksetaotluste hilinenud rahuldamine komisjoni poolt võib põhjustada projekti töös viivitusi;
- e) delegatsioonid kehtestavad projektidele ühtlustamata, tarbetult valitsusväliste osalejate halduskoormust suurendavaid lisanõudeid, nagu: i) täiendavad perioodilised aruanded või auditiaruanded; ii) eraldi pangaarve kasutamine iga projekti jaoks; iii) üldtingimustes sätestatust erineva makseviisi kasutamine (nt väiksemad osamaksed).

5. SELGITUS

NÄIDE KAUPADE PÄRITOLUREEGLITE EBAÜHTLASEST TÕLGENDAMISEST

Mootorrataste ostmine – Etioopia juhtum

Etioopia VVOd eelistavad üldiselt Jaapani sõidukeid, kuna need on kohalikes oludes sõidukindlamad. Delegatsioon soovitas VVOdel toiduohutuse projektide raames aga siiski kaaluda ka Hiina mootorrataste ostmist, osaliselt seetõttu, et delegatsiooni arvates tuli erandit taotleda Jaapani, aga mitte Hiina sõidukite puhul.

Järgides delegatsiooni oletust päritolureeglite kohta, ostis üks VVO kümme Hiina mootorratast, erandit taotlemata. Kuna mitu neist läks katki, taotles VVO 14. detsembril 2006 erandit päritolureeglitest ja luba osta veel kaks – sedakorda tugevama konstruktsiooniga Jaapani päritolu – mootorratast. Delegatsioon lükkas taotluse algul tagasi, kuid rahuldas selle 11. septembril 2007, kui see esitati uuesti koos eelarvemuudatuse taotlusega.

Kontrollikoda tuvastas, et vahepeal oli delegatsioon 2007. aasta aprillis konsulteerinud peakorteriga ja mõlemad pooled olid jõudnud järeldusele, et Etioopias ei ole tarvis temaatilise eelarverea alusel Jaapani kaupade ostmiseks erandit taotleda, samas kui erandit tuli ja on alati tulnud taotleda Hiina kaupade puhul.

Tundub, et reegleid on endiselt võimalik väga erinevalt tõlgendada³².

³² Vastavalt nõukogu määruste ühenduse välisabi kättesaadavuse kohta (eriti artikli 3 lõikele 2, artikli 3 lõikele 3, artiklile 5 ja II lisale) võib Etioopias alates 2005. aasta 28. detsembrist temaatiliste programmide raames rahastatud projektide tarbeks osta kaupu nii Jaapanist kui Hiinast ilma erandit taotlemata, kuna Etioopia on liigitatud vähim arenenud maade hulka kuuluvaks. Vastupidiselt sellele tuleb Hiinast pärinevate kaupade puhul erandit taotleda juhul, kui toetuslepingut finantseeritakse EAFist. EAFi määrus võimaldab ka kaupade ostmist kohalikul turul kuni 30 000 euro väärtuses, olenemata nende päritolust.

JÄRELEVALVE JA SELLE VAHENDID NING VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE TEGEVUSE MÕJUSUSE HINDAMINE

- 51.** Mõjus järelevalve on projektijuhtimise oluline osa ning komisjon kasutab selleks mitmeid vahendeid ja menetlusi. Kontrollikoja auditi eesmärk oli komisjoni olemasolevate menetluste taustal kindlaks määrata, kas: i) IT-süsteemide abil on võimalik saada vajalikku juhtimiseavet otsuste tegemiseks ja valitsusväliste osalejate tegevuse järelevalveks; ii) haldusaruandlussüsteem on kasutusele võetud; iii) delegatsioonid teostavad asjakohast projektide järelevalvet, saavad piisavalt tagasisidet välisest järelevalvesüsteemist ja teostavad selle üle järelevalvet; iv) tegevuse väljundite ja tulemite hindamiseks kasutatakse sobivaid vahendeid; v) tegevuse pikaajalise mõju hindamiseks kasutatakse asjakohaseid vahendeid.

³³ Loogilise raamistiku lähenemisviisi ja loogilise raamistiku maatriksi (Logframe) on analüütilised ja haldusvahendid, mida rahastajad ja partnervalitsused arengukoostöös laialdaselt kasutavad. Tüüpiline loogilise raamistiku ülesehitus hõlmab selliseid ülesandeid nagu SMARTi (täpsete, mõõdetavate, saavutatavate, asjakohaste ja ajaliselt piiritletud) näitajate määramine, asjakohaste tõendusallikate väljaselgitamine, iga näitaja jaoks realistlike eesmärkide seadmine ning põhiliste näitajate kogumine hilisemaks edusammude ja tulemuste mõõtmiseks. Asjakohase tulemuste järelevalvesüsteemiga kogutakse seega korrapäraselt andmeid tegelike tulemuste kohta. Valitsusvälistel osalejatel palutakse vahel koguda andmeid ja teavitada mitte ainult sisendite, menetluste ja väljundite kohta, vaid ka vahepealsete tulemuste ja pikaajalise mõju kohta.

KOMISJONI ARVUTIPÕHISE TEABESÜSTEEMI CRIS KÕIKI VÕIMALUSI EI OLE KASUTATUD

- 52.** Nagu märgitud punktis 5, puudub EuropeAidis hetkel kättesaadav andmete allikas valitsusväliste osalejate rahastamise kohta arengukoostöö valdkonnas. Andmed ühtses RELEXi teabesüsteemis (CRIS) on puudulikud ja ettevõtjate identifitseerimine ei ole usaldusväärne. CRIS annab vähe teavet, sealhulgas hinnanguid ja järeldusi, käimasolevate ja lõpetatud projektide olukorra kohta analüüsi ja kokkuvõtete vormis. CRISi rakendamisaruanne, järelevalvevahend, ei vasta täielikult kasutajate vajadustele ja seda ei kasutata sageli nõuetekohaselt.

PROJEKTARUANNETES ANTUD HINNANG RAKENDAMISE OLUKORRA KOHTA EI OLE ALATI KORREKTNE OLNUD

- 53.** Toetust saanud valitsusvälised osalejad peavad esitama tehnilised ja finantsaruanded, mille abil peaks olema võimalik võrrelda projekti ettepanekut ja aruandlusperioodi jooksul saavutatut. Auditeeritud projektidest poolte puhul ei esitatud aruannetes rakendamise olukorra kohta ülevaatlikku hinnangut. Üldiselt pöörati aruannetes vähe tähelepanu kõige keerulisematele küsimustele ja keskenduti positiivsetele saavutustele.
- 54.** Praeguste menetluste kohaselt peavad valitsusvälised osalejad rakendama loogilist raamistikku, sh kvantitatiivseid tulemusnäitajaid³³. 16 auditeeritud projektist 13 puhul aga ei esitatud tehnilistes aruannetes oodatud ja saavutatud tulemuste otsest võrdlust, kasutades loogilist raamistikku. Seetõttu kaotasid paljude auditeeritud projektide loogilised raamistikud järk-järgult oma asjakohasust projekti järelevalve vahenditena.

- 55.** Kontrollikoda täheldas tulemusnäitajate kontrollimise käigus, et mõned asutused kasutavad seoses loogiliste raamistikega kvaliteedi tagamise mehhanismi, sealhulgas kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid tulemusnäitajaid.

KOMISJONI TÖÖTAJAD EI VIINUD LÄBI PIISAVALT KOHAPEALSEID KONTROLLE

- 56.** Delegatsioonidepoolne projektide nõuetekohane järelevalve hõlmab korrapäraseid ja otseseid kontakte valitsusvälistest osalejatest partneritega ja arutelu projektitulemusi mõjutavate rakendamisprobleemide üle. Auditi käigus kontrolliti, millises ulatuses viis komisjon läbi projektide füüsilisi kohapealseid kontrole, sealhulgas raamatupidamisaruannete ja projekte toetavate dokumentide kontrollimist toetusesaajate ja nende rakenduspartnerite juures. Kontrollikoja hinnangul ei olnud kohapealsete kontrollide tase piisav.
- 57.** Lisaks väljendasid paljud küsitletud valitsusvälised osalejad kahetsust delegatsioonide kohapealse toetuse puudumise üle. Nende vastused viitasid sellele, et paljusid finants- või lepingueeskirjadega seonduvaid vigu saaks vältida asjakohasel ajal toimuvate kohapealsete kontrollide abil, kuna sel juhul tuleks ebakorreksete tavade kasutamine ilmsiks ja vigu oleks võimalik parandada.
- 58.** 16 auditeeritud projektist kuut ei olnud delegatsiooni töötajad kordagi külastanud. Külastatud projektide puhul puudus järjepidevus. Mõnel juhul tehti külaskäike seoses valitsusväliste osalejate poolt korraldatud üritustega, vahel tehti neid koos väliste kontrollkülastustega. Mõnel juhul koostati kindlad ja konkreetsed kohapealsete külaskäikude kavad, mis oleks tulnud läbi viia kindlaksmääratud projekti-etappides. Kuna vahendid puudusid, ei viidud siiski ühelgi juhul kava ellu. Kontrollikoja poolt külastatud delegatsioonid ei olnud kasutusele võtnud standardit järelevalvearuannete koostamiseks. Enne 2007. aasta detsembrit puudusid töötajatel projektide järelevalveks tegevussuunised.
- 59.** Projekte võidakse valida väliseks järelevalveks ka komisjoni tulemuspõhise järelevalvesüsteemi (ROM) kaudu. See võimalus ei kompenseeri siiski järelevalve puudumist tegevustasandil: enamusele valitsusväliseid osalejaid hõlmavatele projektidele antud ELi toetuse suurus on väiksem kui 1 miljon eurot ja ROM-süsteemi raames hõlmab järelevalve ainult 10% projektidest, mille väärtus on nimetatud summast madalam.

VÄLISHINNANGUD EI OLE VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE PROJEKTIDE MÕJU HINDAMISEL ASJAKOHASED OLNUD

60. Valitsusväliste osalejate toetuslepingutes on sätestatud välishinnangu esitamine projekti lõpus ja/või keskel. Sellist tüüpi hindamiste kohta ei ole kohustuslik koostada standardjuhiseid ja neid ohustab huvide konflikt, kuna praeguse tava kohaselt sõlmivad hindajatega lepingu abisaajad. Kontrollikoda märkis võrdlusuuringus, et mõned arenguasutused kasutavad kvaliteedi tagamise mehhanismi seoses abisaava valitsusväliste osaleja tellitud hinnangutega.

³⁴ Viimastes Peruu sõlmitud toetuslepingutes on see juba ette nähtud.

61. Hinnangud koos muude hetkel kasutatavate hindamis- ja aruandlusmeetoditega (valitsusväliste osalejate aruanded, kohapealsed külastused ja ROM-aruanded) ei sisalda asjakohast hinnangut valitsusväliste osalejate üksikprojektide mõju kohta. Seda kas seetõttu, et eesmärgid on esitatud nii üldiselt, et neid ei saa siduda mõõdetavate mõjunäitajatega, või seetõttu, et kinnitamise viisid ei ole asjakohased või on liiga kulukad.

62. Komisjon liigub tulemusjuhtimise kasutuselevõtu suunas, pöörates enam tähelepanu oma arengukoostöö lisandväärtusele. See avaldab rohkem survet valitsusvälistele osalejatele töötada välja järelevalvesüsteemid mitte ainult väljundite, vaid ka tulemuste ja mõju osas³⁴, samuti peavad komisjon talitused andma rohkem praktilisi suuniseid, et tagada, et loogilised raamistikud ja tulemusnäitajad on asjakohased ja jätkuvalt olulised.

VÄLJAVAATED JÄTKUSUUTLIKKUSE TAGAMISEKS

63. Projektide valikumenetluse käigus hinnatakse projekti jätkusuutlikkust ehk seda, millised on kestvate projektitulemuste saavutamise väljavaated. Komisjon on hiljuti kasutusele võtnud pärast projektide elluviimist rakendatava tulemuspõhise järelevalvesüsteemi, mis hõlmab projektide jätkusuutlikkust ja mõju.

- 64.** Kuigi 16 auditeeritud projekti saavutasid või saavutavad tõenäoliselt head lühiajalised tulemused, on nende jätkusuutlikkuse väljavaated palju vähem positiivsed. Kontrollikoja auditi ajal ei olnud 12 projekti jätkusuutlikkus tagatud, kas vahendite puudumise tõttu pärast projekti lõppu või puudulike ametiasutuste vaheliste lepete tõttu. **6. selgituses** on esitatud näide sellisest mõjust.
- 65.** Nelja ülejäänud projekti jätkusuutlikkuse väljavaated olid head, mitte seetõttu, et need olid sisuliselt jätkusuutlikud, vaid pigem seetõttu, et neid juhtis pikaajalise kohustuse võtnud rahvusvaheline organisatsioon, kes tagas rahastamise muudest allikatest kui Euroopa Liit.
- 66.** Pikaajaline kohustus ja rahastamine koos vajadusega tagada asutustevahelised lepped, mis võimaldavad asjaomastel huvirühmadel tegevusi üle võtta, on jätkusuutlikkuse olulised osad. Kontrollikoja audit näitas, et projekti kestus on üldiselt ebapiisav jätkusuutlikkuse tagamiseks ka pärast pikendamist³⁵. Lisaks lühendab tegelikku rakendamisperioodi hiline käivitumine (vt punkt 41).
- 67.** Praegust projekti lähenemisviisi iseloomustab võimalik vastuolu: lühiajaliste sekkumiste kasutamine, selleks et lahendada struktuurilisi probleeme, mis vajavad pikaajalise kohustuse võtmist. Jätkusuutlikkus on probleemiks eelkõige suutlikkuse suurendamist käsitlevate projektide osade puhul, kuna üldiselt nõuab see sotsiaalseid muutusi kõrvuti suhtumise muutmisega, milleks kulub rohkem aega kui tavaliselt projekti rakendamiseks ette nähtud.

³⁵ Keskmine auditeeritud projektide kestvusaeg oli 37 kuud, sh pikendamised.

6. SELGITUS

TOETUS POLIITIKA VÄLJATÖÖTAMISEKS NAISTE JA LASTE VASTU SUUNATUD KURITEGUDE VASTU VÕITLEMISEKS IDA-KAPIMAAL (LÕUNA-AAAFRIKA) – OHVRITELE SUUNATUD KESKUSED

Kuigi Lõuna-Aafrika politseiasutused jätkasid vägivallohvrite hoolduskeskuste tegevuskulude tasumist pärast projekti lõppu, oli oht, et keskustes töötavad vabatahtlikud ei ole tulevikus kättesaadavad, kuna sotsiaalministeerium ei olnud veel võtnud vastutust nende järelevalve ja koolituse eest, nagu projektikavas ette nähtud.

- 68.** Kontrollikoda täheldas võrdlusuuringu läbiviimisel, et muud arenguasutused vältisid mõningaid projektide kehva ülesehituse ja lühikese projektikestusega seonduvaid probleeme, kasutades lisaks konkreetsetele projektidele muid vahendeid, sh pikaajalisi partnerluse raamlepinguid konkursi korras välja valitud valitsusväliste osalejatega³⁶.

³⁶ Paljud arenguasutused kasutavad partnerluse raamlepinguid, mis tavaliselt kehtivad neljast kaheksa aastani.

KAS KOMISJON TAGAS ASJAKOHASEL VIISIL VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE?

- 69.** Käesolevas osas uuritakse, kas komisjon on viinud sisse valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise toetamisele kehtivaid juriidilisi nõudeid ja tegevusjuhiseid kõigile abisaajariikidele ja piirkondadele kehtivasse strateegiasse, ja viinud selle ellu asjakohaste tegevuste mõjusa rakendamise kaudu.

³⁷ Valitsusväliste organisatsioonide suutlikkuse arendamise toetamine peaks tugevdama nende rolli arengukoostöö partneritena (vaata punkt 8 ja 1. selgitus), aga see hõlmab ka projektihalduse koolitust, et parandada nende projektide kvaliteeti ning tõsta suutlikkust taotleda ja koguda doonoritelt raha.

VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE SUUNATUD SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE STRATEEGIA

- 70.** Suutlikkuse suurendamise eesmärk on tugevdada valitsusväliste osalejate rolli nii arenguprotsessi partnerite kui rakendajatena³⁷. Selleks, et seda tõhusalt toetada ning tagada ühtekuuluvus ja sidusus muude programmide ja doonoritega, peab komisjon määrama kindlaks iga riigi jaoks kehtiva strateegia, kus sätestatakse, millistele valitsusvälistele osalejatele, valdkondadele ja teemadele keskenduda ja milliseid töömeetodeid kasutada.
- 71.** Kontrollikoda kontrollis sellise strateegia olemasolu AKV riikides (kus valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamine on siduv) ja Aasia ja Ladina-Ameerika riikides, kus varasemas ALA määruses suutlikkuse suurendamist ei mainitud. Kontrollikoda kontrollis ka, kas arengukoostöö rahastamisvahendi jõustumine 2007. aasta jaanuaris, millega muudeti kehtetuks ALA määrus ja kus mainitakse valitsusväliste osalejate suutlikkuse tõstmist, tõi kaasa muutusi olemasolevates strateegiates.

KASUTUSEL ON KAKS ERINEVAT LÄHENEMISVIISI

- 72.** Pärast Cotonou lepingu allkirjastamist (vt punkt 8) on enamuses AKV riikides valitsusväliste osalejate suutlikkuse tõstmiseks ELi poolt rahastatud strateegiad välja töötatud ja programmid käivitatud³⁸. Aasia ja Ladina-Ameerika riikides puudvad konkreetsed ELi toetatud suutlikkuse suurendamise strateegiad või programmid³⁹. Erinevus ei tulene vajaduste üldisest hindamisest, vaid peegeldab peamiselt asjaolu, et suutlikkuse suurendamise toetus valitsusvälistele osalejatele on AKV riikides õigusaktidega ette nähtud, Aasia ja Ladina-Ameerika riikide puhul aga mitte.
- 73.** Arengukoostöö rahastamisvahend, mis kehtib ALA riikidele alates 2007. aastast, hõlmab valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamist koostöö valdkondades, mis on kaetud geograafiliste programmidega, ja selles kehtestatakse oluline põhimõte, et need programmid peaksid toimima tavalise toetuse andmise vahendina, kuna nad põhinevad vajaduste hindamisel ja strateegilistel partnerlustel valitsustega. Teemaatilisi programme aga kasutatakse ainult siis, kui geograafilised programmid ei ole asjakohased, näiteks keeruliste partnerlustega riikides⁴⁰ või riikides, kus on elanikkonnarühmi, kelleni tavalised teenused ja vahendid ei jõua ja kes ei ole kaasatud poliitiliste otsuste tegemise protsessi. Vaatamata sellele selgelt esitatud põhimõttele, ei ole alates arengukoostöö rahastamisvahendi kasutuselevõtust viisis, kuidas suutlikkuse suurendamist ALA-riikides rahastatakse, mingit muutust olnud, ja olemasolevat toetust rahastatakse jätkuvalt teemaatilise programmi kaudu (valitsusväliste osalejate ja kohalike omavalitsuste osalemine arengus).
- 74.** Konkreetse strateegia puudumist rõhutab veelgi asjaolu, et Aasia ja Ladina-Ameerika riikides, kus rahalised vahendid valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamiseks on piiratud, ei ole täielikult uuritud võimalusi suurendada valitsusväliste osalejate kaasamist peamistesse nendes riikides rahastatavatesse valdkondlikesse programmidesse (nt haridus ja tervishoid) ja neid toetada. Selle küsimuse lahendamiseks valmistab komisjon ette dokumenti⁴¹, et töötada välja suunised delegatsioonidele.
- ³⁸ AKV riikides on 43 riigis 46 suutlikkuse arendamise programmi, nende kogusumma on 226 miljonit eurot.
- ³⁹ On mõned erandid, mis tulenevad tavaliselt väga erilistest tingimustest, nagu Bangladesh, kuna seal on väga suur VVOde sektor (206 000 organisatsiooni), või Colombia (relvastatud sisekonflikti tõttu).
- ⁴⁰ Keeruliseks partnerluseks hinnatakse olukordi, kus ühel järgmistest põhjustest ei saa täielikult kasutada tavalisi koostöövahendeid, mida kasutatakse muude huvirühmade kui keskvalitsuse algatuste toetamiseks: 1) riigid, kus koostöö on peatatud; 2) riigid, kus ametiasutused ei ole keskendunud vaesuse vähendamise eesmärkidele ja teistele põhilistele arengupoliitika põhimõtetele, sealhulgas hea juhtimistava ja osalemine VVOdes ja detsentraliseeritud ametiasutuste töös; 3) riigid, kus arenguga seonduv osavõtualaseid lähenemisviise käsitlev dialoog on väga piiratud.
- ⁴¹ Valitsusväliste organisatsioonide osalus vaesuse vähendamise strateegiates, valdkondlikus lähenemisviisis ja projekti rakendamise järelevalves (EuropeAidi töödokument, E.4, august 2008).

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE PROGRAMMID

- 75.** Kontrollikoda kontrollis seitset programmi kogusummas 72,1 miljonit eurot (*III lisa*), et hinnata nende asjakohasust ja seda, kui tõhusalt neid on rakendatud⁴². Need programmid ühitavad suutlikkuse suurendamise tegevused mitmete väikeste projektide rahastamisega.
- 76.** Kontrollikoda kontrollis, kas programmid käivitusid õigeaegselt, kas need rakendati mõistliku aja jooksul ja kas juhtimismenetlused olid piisavalt paindlikud ja vastasid kohalikele olukorrale, eriti väikeste ja kogukondlike organisatsioonide puhul.

⁴² Kuna programmid käivitusid viivitustega, oli üldiselt liiga vara nende tõhusust hinnata.

⁴³ Bangladesh, Etioopia, Mali, Peruu, Lõuna-Aafrika Vabariik ja Uganda.

PROGRAMMID ON ASJAKOHASED, AGA ALA RIIKIDES PUUDUB ÜSIKASJALIK OLUKORRA HINDAMINE

- 77.** Kontrollitud programmid olid asjakohased ja keskendusid valitsusväliste osalejate selgetele vajadustele ja prioriteetidele. Komisjoni suunistes soovitatakse, et delegatsioonid peaksid läbi viima üksikasjaliku olukorra hindamise või kaardistava uuringu, et määratleda igas riigis esindavad valitsusvälised osalejad ja hinnata nende suutlikkust, piiranguid ja potentsiaali, samuti muude rahastajate tööd. Siiski, ALA riikides, kus temaatilised programmid on tegelikult peamine vahend, mille abil antakse valitsusvälistele osalejatele suutlikkuse suurendamise toetust, ei kasutata kaardistavat uuringut piisaval määral. Kuue kontrollitud riigi puhul⁴³ olid delegatsioonid ainult AKV riikides (Etioopias, Malis ja Ugandas) täielikke kaardistavaid uuringuid läbi viinud ja nende kvaliteet oli kõikum.

VIIVITUSED MÕJUTAVAD PROGRAMMIDE TÕHUSUST JA MÕJUSUST

- 78.** Programmidele iseloomulike joonte tõttu, mille mõju ei suudetud piisavalt ette näha, tekkisid seitsmest kontrollitud programmist kuue puhul olulised viivitused. Neist kõige olulisem oli aeganõudva halduskorra kumulatiivne mõju, mille kohaselt tuli esmalt sõlmida leping rahvusvahelise tehnilise abiga, seejärel pidid tehnilised assistendid valmistama ette konkursikutsed ning lõpuks tuli hinnata taotlusi ja sõlmida toetuslepingud. Teine asjaolu oli kolmepoolne juhtimisstruktuur, mis hõlmas valitsust, valitsusväliseid osalejaid ja komisjoni delegatsioone. Ehkki struktuur on isevastutuse tagamise seisukohast keske tähtsusega, hõlmab see pikki arutelusid ja läbirääkimisi, et saavutada asjaosaliste vahel esialgne konsensus ja seda rakendada.

- 79.** Need viivitused mõjutasid omakorda (eriti toetusesaajate) tegevuse rakendamisperioodi, mis viis rahastamise tühistamise ja tegevuse katkestamiseni ning eriti projektitsükli lühenemiseni, kahjustades seega jätkusuutlikkuse väljavaadet⁴⁴ (vt punkt 83 b).

⁴⁴ Seoses Ariane programmidega Malis tuli kahe viimase konkursikutse puhul vähendada projektide kestust kuni kuue kuuni.

KONKURSİKUTSETE JÕUSTAMINE EI OLE ALATI KASULIK NEILE VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE, KES VAJAVAD SUUTLIKKUSE SUURENDAMIST KÕIGE ROHKEM

⁴⁵ Näiteks Etioopias valiti esimese konkursikutse raames ainult 11 (5%) 208 taotlejast, kõik valitud taotlejad on kas rahvusvahelised või kapitalipõhised VVod.

- 80.** Kuna programmid keskenduvad valitsusväliste osalejate suutlikkuse tõstmisele, peab projekti valikumenetlus keskenduma abisaajatele, kel on vajaka teatavatest organisatoorsetest oskustest ja kellele ELi menetluste paljude nõuete täitmine on keerukas. Kontrollikoda leidis, et isegi juhul, kui saadi palju taotlusi, oli tulemuseks see, et konkursikutsetes eelistati paremini varustatud, enamasti linnas asuvaid organisatsioone alavarustatud ja peamiselt maakohtades asuvatele organisatsioonidele⁴⁵.

- 81.** Geograafilise programmi rakendamise käigus õppisid delegatsioonid järgmiste konkursikutsete esitamiseks varasematest kogemustest: i) innustades partnerlusi nõrkade ja tugevate valitsusväliste osalejate vahel; ii) andes tugevatele valitsusvälistele osalejatele rahalist toetust nõrgemate valitsusväliste osalejate suuremate rühmade koolitamiseks ja juhendamiseks; iii) valides kaugemaid piirkondi; iv) eraldades vahendeid geograafilisel alusel. Siiski ei lahenda komisjoni tegevus kõiki probleeme, mida komisjoni teatistes ja suunistes mainitakse (vt punkt 11 ja 12). Viimastes seatakse eesmärk jõuda võimalikult suure osani elanikkonnast ning rõhutatakse erilise tähelepanu pööramist väikestele ning kohaliku tasandi organisatsioonidele, eriti riikides, mis hõlmavad suurt geograafilist territooriumi, kus seeõttu paljud rühmad ja piirkonnad on konsultatsiooni- ja otsustusprotsessist kõrvale jäetud.

ENAMUSE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE PROGRAMMIDE TÕHUSUST ON VARA HINNATA

- 82.** Kuna programmid käivitusid viivitustega, oli nende tõhusust üldiselt liiga vara hinnata. Juhtudel, kus viidi läbi vahehindamised, saavutati üldiselt häid tulemusi.

83. Siiski näitas kontrollikojapoolne AKV programmide kontrollimine⁴⁶, et komisjon peaks edaspidi tähelepanu pöörama järgmistele asjaoludele:

- a) kuna programmides kombineeritakse suutlikkuse suurendamise töö mitmete väikeste projektide rahastamisega, peavad tehnilise abi erirühmad, kellel on suutlikkuse suurendamise alal eriteadmised, viima läbi ka rutiinset projektijuhtimise haldust⁴⁷. Seoses suutlikkuse suurendamisega on meeskonnad keskendunud pigem projekti halduse alasele koolitusele ja mitte valitsusväliste osalejate oskustele järgmistes valdkondades: poliitika analüüs, toetustöö, valvefunktsioon, inimõiguste edendamine, võrgustike edendamine jne, pöörates seega vähem tähelepanu poliitika dialoogi rollile (vt punkt 3 a), mis on samuti osa Cotonou lepingus määratletud suutlikkuse suurendamise kavast⁴⁸;
- b) kontrollikoja hinnangul tegeldi nende programmide raames liiga vähe mõju ja jätkusuutlikkusega. Üldine rahastamismäär oli liiga madal ja mõnel juhul olulise mõju saavutamiseks liiga hajutatud paljudele väikestele projektidele. Projektide kestus oli lühike, ulatudes kuuest kuust kuni 24 kuuni. Kuna suutlikkuse suurendamine on pikaajaline protsess, on kontrollikoja hinnangul tarvis pikemat rakendusperioodi.

⁴⁶ AKV suutlikkuse arendamise programmidel on järjepideva strateegia tulemusel ühised organisatsioonilised tunnused, sh tehnilise abi kasutamine. Sellele vastupidiselt olid üksikud ALA programmid loodud *ad hoc* põhimõttel ja erinesid üksteisest oma struktuurilt.

⁴⁷ Malis leidis kontrollikoda, et tehniline abi oli kahekordistanud konkursikutsete ja projekti kontrollimenetluste arvu, sõlmides lepingud täiendava välisabiga, et hinnata taotlusi, aga ise tehtud hindamised uuesti üle vaadates. Selle põhjus oli asjaolu, et tehniline abi ei tahtnud võtta finantsrisiki (ta oleks pidanud esitama programmi läbiviimiseks finantsgarantii).

⁴⁸ Cotonou lepingu artiklis 4 sätestatakse, et valitsusvälistele osalejatele antakse „abi, et suurendada suutlikkust määrava tähtsusega valdkondades, eelkõige korralduse ja esindamise alal, seada sisse nõupidamismehhanismid, sealhulgas suhtlus- ja dialoogikanalid, ja edendada strateegilisi liite“.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

KOMISJON EI TAGA ASJAKOHASELT, ET VALITSUSVÄLISED OSALEJAD ON TÕHUSALT ARENGUKOOSTÖÖ PROTSESSI KAASATUD

- 84.** Komisjon on delegatsioonide kaudu püüdnud kaasata valitsusväliseid osalejaid riiklike strateegiate ettevalmistamisse peaaegu kõigis abisaajariikides. Siiski, paljudel juhtudel on kaasatus piirdunud ühepäevaste seminaridega ja mitte jätkusuutliku ja struktureeritud dialoogiga, mis on ette nähtud ELi õigusaktides ja komisjoni suunistes. Üksikasjalikes konsultatsioonimenetlustes on laiaulatuslikke puudusi.
- 85.** Seoses valitsusväliste osalejate uute temaatiliste programmidega ei olnud lõunapoolsed valitsusvälised osalejad asjakohaselt kaasatud ei üldisesse ega kohalikku strateegiasse, kuigi see programm on eeskätt just neile suunatud.

SOOVITUSED VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE KAASAMISE KOHTA

Komisjon peaks astuma edasisi samme, et tugevdada asjakohaste valitsusväliste osalejate kaasatust arengukoostöö protsessis. Kaasatus ei tohiks piirduda vaid riiklike strateegiate määratlemisega ning see peaks hõlmama valdkondlikke strateegiaid ja projekte.

Komisjon peaks astuma järgmisi samme, et tugevdada protsessi järgmiste meetmete abil:

- asjakohaste valitsusväliste osalejate määratlemine;
- konsultatsioonide selgete ja prognoositavate ajakavade kasutuselevõtt, nii geograafiliste kui temaatiliste strateegiadokumentide jaoks;
- valitsusvälistele osalejatele vajaliku dokumentatsiooni ja piisava aja võimaldamine, et nad saaksid end nõuetekohaselt ette valmistada, ning neile piisava tagasiside andmine konsultatsioonide tulemuste kohta;
- täiendavate suuniste ja koolituse väljatöötamine delegatsioonide töötajatele.

KOMISJONI JUHTIMISSÜSTEEMID TAGAVAD ÜLDISELT, ET VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE POOLT RAKENDATUD TEGEVUSED ON ASJAKOHASED JA NENDE ABIL SAADAKSE TÕENÄOLISELT KAVANDATUD TULEMUSED, KUID ESINEB KA PUUDUSI

- 86.** Konkursikutsete menetlus võib jätkuvalt keeruline olla ja sellega ei tagata piisava tähelepanu pööramist projekti ülesehitusele ega selle õigeaegset lõpetamist.
- 87.** Valitsusvälistele osalejatele mõeldud suunised ja koolitus finantseeskirjade praktilise rakendamise kohta ei ole piisavad, samuti esineb ebaühtlasi tõlgendusi ja praktilisi probleeme.
- 88.** Järelevalve- ja hindamiskorras esineb puudusi.
- 89.** Pikaajalise jätkusuutlikkuse väljavaated on madalad, mida põhjustab projektide lühike kestus, pikaajalise rahastamise puudumine ja puudulikud asutustevahelised kokkulepped.

SOOVITUSED VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE TEGEVUSE JUHTIMISE KOHTA

Valikumenetlused

- Väljatöötatud meetmed konkursikutsete menetluse parandamiseks tuleb ellu viia, pöörates erilist tähelepanu asjaoludele, mis aitaksid tagada head projekti ülesehitust.

Kontrolli- ja järelevalvemenetlused

- Lahendamata probleemidega tegelemise kõrval peaks komisjon tagama, et menetluste kohta käivad suunised ja toetus oleksid potentsiaalsetele abisaajatele kättesaadavamad.
- Kontrollikoda kordab oma seisukohta, et finants- ja lepingueeskirjadega seonduvaid vigu on võimalik ennetada, kui delegatsioonid tugvdaksid järelevalve ja toetuse suunamist⁴⁹.

Järelevalve

- Kuna komisjon kavatseb tulemusjuhtimisele üle minna, peaks ta tagama piisavate vahendite, suuniste ja erialaste teadmiste kättesaadavuse nii delegatsioonidele kui valitsusvälistele osalejatele, et arendada ja rakendada kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid tulemusnäitajaid ning nendest teavitada.

Jätkusuutlikkus

- Jätkusuutlikkuse parandamiseks peaks komisjon valitsusväliste osalejatega töötamisel kaaluma erinevate vahendite (mitte ainult projektide) kasutamist.
- Komisjon peaks läbi viima valitsusväliste osalejate valikulised jätkusuutlikkuse ja pikaajalise mõju rakendamisjärgsed kontrollid.

⁴⁹ Kontrollikoja 2007. eelarveaasta aastaaruande punkt 8.18.

AKV RIIKIDE PUHUL KEHTIB JÄTKUSUUTLIKKUSE SUURENDAMISE STRATEEGIA, AGA ENAMUSE ALA RIIKIDE KOHTA SEE PUUDUB

- 90.** Enamuse ALA riikide kohta puudub strateegia. Vastupidiselt AKV riikidele, kus kasutatakse geograafilisi programme, pööratakse ALA riikides suutlikkuse suurendamise rahastamisel liiga palju tähelepanu temaatilistele programmidele (valitsusvälised osalejad). Kontrollikoja hinnangul ei ole see asjakohane, kuna see ei ole kooskõlas nimetatud vahendit käsitlevas määruses sätestatud põhimõttega, et võimaluse korral tuleb alati kasutada geograafilisi programme.

SOOVITUSED STRATEEGIA VÄLJATÖÖTAMISE KOHTA

Komisjon peaks välja töötama valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise strateegiad ALA riikides, tuues välja selle, millistele valitsusvälistele osalejatele, sektoritele ja valdkondadele keskendutakse ja kuidas tagatakse kooskõla muude programmidega. Komisjon peaks uuesti läbi vaatama lähenemisviisi erinevused AKV riikide ja ALA riikide vahel.

KUIGI SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE PROGRAMMID ON ASJAKOHASED, ON NENDE POTENTSIAALI OSAS VEEL ARENGURUUMI

- 91.** Auditeeritud programmid olid väga asjakohased, kuigi kõigis ALA riikides ei viidud läbi vajaduste hindamisi tervikliku kaardistamise vormis. Programmid ei ole siiski saavutanud oma täielikku potentsiaali, peamiselt seetõttu, et nende haldusmenetlused ja struktuurid on loomupäraselt keerukad. Keerulise olukorra tagajärgi ei osatud algul täiel määral ette näha ja sellest tulenevad viivitused mõjutasid otseselt projektide aktiivse kestuse aega, vähendades projektide tõhususe ja jätkusuutlikkuse väljavaateid.
- 92.** Programmidega seondub võimalik vastuolu: toetada tuleb kõige rohkem abi vajavate valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamist (konkursikutsete) menetluse abil, mis on mõeldud kõige paremini toimivate valitsusväliste osalejate väljavalimiseks.

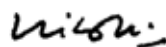
**SOOVITUSED SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE
PROGRAMMIDE RAKENDAMISE KOHTA**

Komisjon peaks suutlikkuse suurendamise programmide kavandamisel võtma täiel määral arvesse nende loomupärast keerukust. Samuti peaks komisjon arvestama õigustatult keerukate struktuuride ja õigusliku raamistiku vastastikust mõju ning suunama vahendeid, selgitamaks välja, kuidas poliitika eesmärged nende piirangute raames täita.

Tuleks uurida alternatiive praegustele menetlustele, et võimaldada strateegilisema lähenemisviisi kasutamist (nt tehnilise abi võimaluste parem kasutamine, partnerlepingud, mitme rahastaja kasutamine) ja paremat kohalike organisatsioonideni jõudmist (toetuste astmelisus).

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 18. ja 19. märtsi 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira,
president

VALITSUSVÄLISTELE OSALEJATELE MÄÄRATUD SUMMAD

EuropeAidi andmetel on valitsusväliste osalejatega 2006. ja 2007. aastal sõlmitud lepingute väärtus hinnanguliselt vastavalt 836,43 ja 915,26 miljonit eurot (välja arvatud humanitaarabi¹), mis jaguneb järgmiselt:

(miljonit eurot)

VALDKOND	2006. aasta	2007. aasta
Temaatilised programmid	555,04	430,11
VVOde kaasrahastamine	200,10	207,89
Detsentraliseeritud koostöö	6,30	0,18
Inimõigused ja demokraatia	97,28	40,72
Keskfond	59,14	21,08
Toiduga kindlustatus	74,84	109,26
Sooline võrdõiguslikkus	2,90	0,85
Tervishoid	91,64	25,60
Jalaväemiinid	4,99	8,97
Rände- ja varjupaigapoliitika	16,28	15,56
Ebaseaduslikud uimastid	1,57	0,00
Ülesehitus/pagulased	17,02	21,64
Muud programmid	0,45	18,1
Geograafilised programmid	73,92	164,00
Aasia	19,62	116,93
Ladina-Ameerika	3,55	4,26
Vahemere piirkond	45,49	6,85
Tacis	5,26	35,96
Üldeelarve kokku	646,43	633,85
Euroopa Arengufond	190,00	281,41
KOGUSUMMA	836,43	915,26

¹ VVOd on teinud aktiivset koostööd humanitaarabi tegevuste elluviimisel alates 1990. aastatest. Humanitaarabi peadirektoraadil on pikaajaline partnerluse raamleping paljude valitsusväliste organisatsioonidega. Ligikaudu 50% humanitaarabi peadirektoraadi vahenditest on suunatud VVOdele (2007. aastal ligikaudu 353 miljonit eurot).

COTONOU LEPINGU OLULISEMAD SÄTTED, MIS KÄSITLEVAD VALITSUSVÄLISEID OSALEJAJD

Artikkel 4:

... lepinguosalisel tunnustavad valitsusväliste osalejate ja kohalike detsentraliseeritud asutuste täiendavat rolli arengus ja nende võimaliku panust sellesse. Selleks antakse valitsusvälistele osalejatele ja kohalikele detsentraliseeritud asutustele ... vajaduse korral:

- informatsiooni koostööpõhimõtete ja koostöö prioriteetide kohta, eelkõige nendega seotud või neid otse mõjutavate valdkondade kohta, ja poliitilist dialoogi käsitlevat teavet;
- rahalisi vahendeid käesolevas lepingus sätestatud tingimustel, et toetada kohalikku arengut;
- võimalus osaleda koostööprojektide ja -kavade rakendamisel valdkondades, mis on nendega seotud või kus neil on suhteline eelis;
- abi, et suurendada suutlikkust määrava tähtsusega valdkondades, eelkõige korralduse ja esindamise alal, seada sisse nõupidamis-mehhanismid, sealhulgas suhtlus- ja dialoogikanalid, ja edendada strateegilisi liite.

Artikkel 6:

1. Koostöös osalejateks on:

- valitsusvälised osalejad:
 - a) erasektor;
 - b) majanduspartnerid ja töösuhte pooled, sealhulgas ametiühingud;
 - c) kodanikuühiskond kõikides selle rahvuslike tunnusoonte kohastes vormides.

2. See, kas lepinguosalisel tunnustavad valitsusväliseid osalejaid, sõltub sellest, kuivõrd need vastavad elanikkonna vajadustele, nende erioskustest ja sellest, kas nende korraldus ja juhtimine on demokraatlik ja läbipaistev.

Artikkel 7. Suutlikkuse suurendamine

Kodanikuühiskonna panust arengusse saab suurendada ühiskondlike organisatsioonide ja valitsusväliste mittetulundusorganisatsioonide tugevdamise kaudu kõikides koostöövaldkondades:

- edendada ja toetada selliste organisatsioonide loomist ja arengut;
- seada sisse kord selliste organisatsioonide kaasamiseks arengustrateegiate koostamisse, rakendamisse ja hindamisse.

Artiklis 10:

sätetatakse kodanikuühiskonna organisatsioonide suurem kaasatus (poliitilisse) dialoogi.

Artikkel 19. Põhimõtted ja eesmärgid

1. ...
2. ...
3. Iga AKV riigi valitsus ja valitsusvälised osalejad algatavad nõupidamisi, mis käsitlevad riigi arengukavasid ja ühiskonna tuge nendele.

Artikkel 33. Institutsioonide arendamine ja nende suutlikkuse suurendamine

... Koostööga soodustatakse kõikides koostöö valdkondades valitsusväliste osalejate esilekerkimist ja nende suutlikkuse arendamist; ning tugevdatakse nende ja riigiasutuste vaheliseks teabevahetuseks, dialoogiks ja nõupidamiseks vajalikke struktuure, kaasa arvatud piirkonna tasandil.

Artikkel 57

... Ilma et see piiraks eespool esitatud sätete kohaldamist, võivad ka abikõblikud valitsusvälised osalejad esitada kavu ja projekte ning rakendada neid oma tegevusvaldkondades ...

Artikkel 58. Järgmised üksused või organid on kõblikud saada käesoleva lepingu alusel antavat rahalist abi:

... AKV riikide ja ühenduse kohaliku iseloomuga mitteriiklikud osalised on käesoleva lepingu raames rahastamiskõblikud vastavalt tingimustele, mis on kokkulepitud riiklikes ja piirkondlikes soovituskavades.

Lisa IV artikkel 4

Soovituskava eelnõusse märgitakse: ... nende abikõblike valitsusväliste osalejate liigid, kes vastavad ministrite nõukogu määratud abisaamise kriteeriumidele, neile eraldatud vahendid ja toetatav tegevus, mis peab olema mittetulunduslikku laadi; ...

Lisa IV artikkel 5

... [iga-aastaselt tulemuste ühisel läbivaatusel] hinnatakse eelkõige: ... valitsusvälistele osalejatele ettenähtud vahendite kasutamist.

KONTROLLITUD PROGRAMMIDE, PROJEKTIDE JA KOHALIKE KONKURSIKUTSETE NIMEKIRI

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMISE PROGRAMMIDE NIMEKIRI

Valdkond	Projekti kirjeldus	Riik/piirkond	ELi toetus (eurodes)
ALA	EU-Andean Community in Action with Andean civil society	Andide Ühendus	4 100 000
ALA	Small Initiatives by Local Innovative NGOs (SMILING)	Bangladesh	8 000 000
EAF	Civil Society Fund	Etiopia	10 000 000
EAF	Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques (ARIANE)	Mali	7 000 000
Lõuna-Aafrika Vabariik	Support to Civil Society Advocacy Programme (CSAP)	Lõuna-Aafrika Vabariik	10 000 000
Lõuna-Aafrika Vabariik	Foundation for Human Rights in South Africa (FHR)	Lõuna-Aafrika Vabariik	25 000 000
EAF	Civil Society Capacity Building Programme	Uganda	8 000 000
KOGUSUMMA			72 100 000

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE PROJEKTIDE NIMEKIRI

Valdkond	Projekti kirjeldus	Riik/piirkond	ELi toetus (eurodes)
EIDHR	Promotion of Human Rights of Indigenous People in Bangladesh – NGO: IPDS	Bangladesh	88 587
VVO	Underprivileged Children Preparatory Education Project – NGO: Secours catholique	Bangladesh	253 179
VVO	Advancing Rural capacity in Haor (ARCH) – NGO: Concern World Wide	Bangladesh	471 970
Toiduga kindlustatus	Food Security Increased through Rights Promotion and Sustainable Livelihoods Training (FOSHOL) – NGO: ActionAid	Bangladesh	2 322 170
Toiduga kindlustatus	Preservation of Farm Resources and Improvement of Food Security for the Vulnerable Rural Families of Damot Gale and Kachira Bira – NGO: Inter Aide	Etiopia	700 000
VVO	Woreda Capacity Building – NGO: Farm Africa	Etiopia	1 096 597
Toiduga kindlustatus	Food Security Capacity Building in Shashogo and Alaba Woredas – NGO: LVIA	Etiopia	630 500
EIDHR	Social Integration of Menja Ethnic Minorities of Chena and Gimbo Woredas – NGO: ActionAid	Etiopia	90 000
EIDHR	Promotion of practices of respect and defence of human rights for the reduction of torture and rehabilitation of victims of political violence – NGO: CAPS	Peruu	94 415
Sooline võrdõiguslikkus	Promotion of the incorporation of women micro-entrepreneurs and family-based economic units in the formal labour system – NGO: M. Manuela Ramos	Peruu	665 458

VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE PROJEKTIDE NIMEKIRI

Valdkond	Projekti kirjeldus	Riik/piirkond	ELi toetus (eurodes)
VVO	Integration of poor micro-enterprises, with competitive potential, into the economic activity of local and regional markets – NGO: Oxfam Novib	Peruu	1 500 000
VVO	Institutional strengthening and promotion of the local economy to fight poverty in the department of Junín – NGO: Frères des Hommes	Peruu	715 780
VVO	Access to social security rights in South Africa – NGO: DanChurch	Lõuna-Aafrika Vabariik	587 820
VVO	The Salesian Youth Capacity Building Project – NGO: Coop. Mission au Développement	Lõuna-Aafrika Vabariik	400 000
Lõuna-Aafrika Vabariik	Support to Policing of Crimes against Women and Children in Eastern Cape – NGO: FAMSA	Lõuna-Aafrika Vabariik	59 204
Lõuna-Aafrika Vabariik	Support to Policing of Crimes against Women and Children in Eastern Cape – NGO: NICRO – Victim Support	Lõuna-Aafrika Vabariik	85 435
KOGUSUMMA			9 761 115

KOHALIKE KONKURSIKUTSETE NIMEKIRI

Valdkond	Konkursikutse kirjeldus	Riik/piirkond	ELi toetus (eurodes)
Toiduga kindlustatus	Food Security 2003 Call for Proposal	Bangladesh	4 500 000
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Call for Proposals – Micro Projects Bangladesh – 2006	Bangladesh	525 000
EIDHR	2006 European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) micro-projects programme for the campaign "Promoting the democratic process"	Etiopia	975 000
Toiduga kindlustatus	2005 Food Security Programme – Allocation for NGOs	Etiopia	5 000 000
EIDHR	2005 European Initiative for Democracy and Human Rights micro-projects programme	Peruu	575 000
EIDHR	2006 European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) micro-projects programme	Peruu	380 000
Lõuna-Aafrika Vabariik	Support to Policing of Crimes against Women and Children in Eastern Cape	Lõuna-Aafrika Vabariik	750 000
KOGUSUMMA			12 705 000

KOHAEAL KÜLASTATUD ARENGUKOOSTÖÖS OSALEJAD

Riik*	Riigiasutused (sh kohalikud ametiasutused)	VVod		Muud valitsusvälised osalejad	Muud rahastajad
		Põhi	Lõuna		
Etiopia	Rahandus- ja majandusarengu eest vastutav ministeerium Suutlikkuse suurendamise eest vastutav ministeerium Vee- ja loodusvarude halduse eest vastutavad ametkonnad Alabas ja Dale Gales	Inter Aid LVIA CAFOD/Trocaire Oxfam GB CISP German Agro Action	Acord Hundee Farm Africa	Cotonou Task Force EOC-DIDAC ARRD-AFM Woreda Development Association Konsos (arenguassotsiatsioon) Derashe Peoples' Development Association (arenguassotsiatsioon) Bedene Irrigation Cooperative, Alaba Woreda Kebele Iddirs, Dale Gale Woreda	Kanada (CIDA) Rootsi (SIDA) Irish Aid Ühendkuningriik (DFID)
Bangladesh	Kõrgeima kontrolliasutuse juhataja Välisministeerium Rahandusministeerium (majandussuhete osakond) Valitsusväliste organisatsioonide büroo	ActionAid Bangladesh Caritas Bangladesh Concern Worldwide Save the Children US	BRAC Indigenous Peoples Development Services Noakhali Rural Development Society Private Rural Initiative Programme (PRIP Trust)	Bangladeshi valitsusväliste organisatsioonide ühendus Defuliapari koolide haldusühing Bhubankura koolide haldusühing East Barahipuri talupidajate ühendus Ramkrishnopuri talupidajate ühendus Loomakasvatus-teenuste keskus Ewajsbalias	Austraalia (AusAID) Kanada (CIDA) Madalmaad Ühendkuningriik (DFID) UNDP (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Arenguprogramm) Maailma toiduabi programm
* Kontrollitud projektide ja konkursikutsete üksikasjade kohta vaata III lisa .					

IV LISA

Riik*	Riigiasutused (sh kohalikud ametiasutused)	VVod		Muud valitsusvälised osalejad	Muud rahastajad
		Põhi	Lõuna		
Peruu	Junini piirkondlik tööhõiveamet Huancayo kohalik omavalitsus Tarma linnavalitsus Palca linnavalitsus	Oxfam Novib Assoc. Frères des Hommes German Agro Action	CAPS Mov. Manuela Ramos Idesi Adec/Atc Acción por los Niños	Copeme Coremype Junin Junini kaubanduskoda 2 naiste ühendust, Puente Piedras Talupidajate ühendus, Huallquin Käsitöölise ühendus, Huancayo Kingseppade ühendus, Huancayo Kogukondlik valitsusasutus, San Juan Lurigancho Paucamarca kogukondlik ühendus	Belgia Hispaania (AECI) UNDP
Lõuna-Aafrika Vabariik	Civil Society Advocacy Programme (CSAP) Commission for Gender and Equality (CGE) SA Human Rights Commission (SAHRC) State Policy in Port Elisabeth Rahandusminis- teerium (rahvus- vahelise koostöö osakond) Justiitsministeerium (rahastajate koostöö eest vastutav üksus) Pretorias		Salesian Centre, Cape Town Black Sash National FAMSA NICRO Victim Friendly Centre, Port Elisabeth Foundation for Human Rights (FHR)	Southern Africa AIDS Trust Africa Institute of South Africa Centre for Police Studies Institute for Security Studies Khulumani tugirühm Lawyers for Human Rights (inimõiguste juristide ühendus) South Africa Institute for International Affairs (Lõuna-Aafrika rahvusvaheliste suhete instituut) SOS Tsongang Sechaba	Prantsusmaa Saksamaa Kreeka Iirimaa Madalmaad Ühendkuningriik (DFID) ÜRO Narkootikumide ja Kuritegevuse Büroo
* Kontrollitud projektide ja konkursikutsete üksikasjade kohta vaata III lisa .					

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Kõnealust muutuvad olukorda, mida kontrollikoda on õigusega meelde tuletanud, tuleks siiski vaadelda kõikidest vaatenurkadest lähtuvalt.

Rahvusvahelised rahastajad ja teataval määral ka abisaajariikide valitsused on tõesti arutanud muutuvaid lähenemisviise, kuid ka arengukoostöös osalevate (rahvusvaheliste ja kohalike) valitsusväliste osalejate arv ja kvaliteet on märkimisväärselt muutunud (vt ka punkt 18).

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kokku ei ole lepitud valitsusvälise organisatsiooni määratluses ja et komisjon on valmis seda küsimust Euroopa Parlamendiga arutama kooskõlas parlamendi taotlusega (punkt 19, 2006. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlev otsus).

Euroopa Arengufondi (EAF) ja üldeelarve eri õiguslikku raamistikku tuleks samuti arvesse võtta seoses sätetega, mis käsitlevad valitsusväliste osalejate poolt rakendatavaid meetmeid.

III.

Komisjoni delegatsioonide ja kohalike valitsusväliste osalejate vaheline suhtlus on märkimisväärselt tihenunud pärast asjaomaste programmide detsentraliseerimist ja eelkõige pärast seda, kui delegatsioonid hakkasid haldama kohalikke konkursikutsete menetlusi.

Lisaks sellele tuleb mainida mitmeid muid tegureid, mis mõjutavad valitsusväliste osalejate kaasamist arengukoostöö protsessi:

- geograafiliste (eelarve ja EAF) ja temaatiliste programmide erinevus;
- partnervalitsuste prioriteetid ja isevastutus;
- abi tõhususe tegevuskava;
- muutused valitsusväliste osalejate kogukonnas (arv, kvaliteet ja liik).

KOMISJONI VASTUSED

IV.

Komisjoni valikumenetluste eesmärk on tuvastada taotlused, mis maksimeeriksid programmi üldist tõhusust, võttes lisaks kontrollikoja nimetatud kriteeriumidele arvesse ka kavandatud meetmete teostatavust ja kulutasuvust ning taotleja ja tema partnerite finants- ja tegutsemissuutlikkust.

Konkursikutsete mehhanismiga tagatakse laiaulatuslik avalikustamine, läbipaistvus, selged suunised ning menetluste ja finantseeskirjade ühetaoline tõlgendamine.

Komisjon teostab mitmeid järelhindamisi ja järelevalvet, mille raames analüüsitakse ka kõnealuste meetmete jätkusuutlikkust projekti tasandil.

V.

Kontrollikoda on märkinud, et valitsusväliste osalejate kaasamist käsitletakse Cotonou lepingus muude kui AKV riikide suhtes kohaldatavates määrustes erinevalt. See kehtib ka rahastamisele juurdepääsetavuse kohta valitsusväliste osalejate riigisiseseks suutlikkuse suurendamiseks. Seega piirdub valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamine muudes kui AKV riikides põhimõtteliselt temaatiliste programmidega.

Nende piirangute raames on tehtud märkimisväärseid jõupingutusi, et arendada süstemaatilisemalt suhtlust valitsusväliste osalejatega, ning peakorterid on hinnanud olukorda seoses valitsusväliste osalejate kaasamisega (aruanne on esitatud kontrollikojale).

VI.

Vaatamata tõsiasjale, et endises Aasia ja Ladina-Ameerika määruses (ALA-määrus) valitsusvälistele osalejatele suutlikkuse suurendamise toetusi ametlikult ette ei nähtud, teostatakse kõnealuses küsimuses mitmeid uuringuid ja rakendatakse programme ning seda nii Ladina-Ameerikas kui ka Aasias.

Märkimisväärne arv projekte ja programme Aasias ja Kesk-Aasias, mida rakendatakse või hakatakse rakendama valitsusväliste organisatsioonide kaudu, võeti vastu 2007. ja 2008. aastal. Kuigi nende peaeesmärk on kaasa aidata vaesuse kaotamisele, parandada juurdepääsu sotsiaalteenustele, juhtimistavasid ja õigusriigi põhimõtte järgimist, toetatakse kõnealuste eesmärkide täideviimise kaudu ka valitsusväliseid osalejaid.

VII.

Komisjon tõhustab valitsusväliste osalejate kaasamist järgmiste sammude kaudu:

- teadmiste parem haldamine PADOR-süsteemi kaudu ja teadmiste parem levitamine kodanikuühiskonna tugisüsteemi (CISOCH) kaudu;
- võimaluse korral tihedas koostöös valitsusega koostatud esialgsete kaardistamisuuringu käivitamine;
- konsultatsiooniprotsessi ennustatavuse ja läbipaistvuse parandamine.

Komisjon jätkab konkursikutsete menetluse lihtsustamist, lühendades menetlust ja soodustades rakendamist kohalikul tasandil.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

Komisjon usub, et olemasolev kontrollisüsteem tagab usaldusväärse lepingute järelevalve ja finantsjärelevalve.

Jätkatakse delegatsioonide ja valitsusväliste osalejate töötajate koolitamist, sealhulgas tulemusnäitajate valdkonnas.

Kaalutakse eri vahendeid, võttes arvesse finantsmääruste, EAFi, arengukoostöö rahastamisvahendi, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi ning Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendiga loodud õiguslikku raamistikku.

Suutlikkuse suurendamine peaks soovitavalt toimuma geograafiliste programmide kaudu. Abi vastavusseviimise põhimõtte eeldab seda, et kõnealuses kontekstis määratleb partnerriigi valitsus asjaomased strateegiad, valdkonnad ja teemad. Komisjon kavatses jätkata valitsusväliste osalejate kaasamise soodustamist.

Järjest rohkem struktureeritakse vastastikust mõju eri vahendite ja programmide vahel, et tegevused, mida toetatakse kahepoolsete, temaatiliste ja piirkondlike meetmete raames, täiendaksid üksteist paremini. Lisaks sellele osaleb komisjon aktiivselt rahastajate kooskõlastusmehhanismide töös. Komisjon on arvamusel, et tuleks kaaluda muid abi andmise viise, näiteks alltoetuste andmist.

2.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kokku ei ole lepitud valitsusväliste organisatsioonide määratluses ja et komisjon on valmis seda küsimust Euroopa Parlamendiga arutama kooskõlas parlamendi taotlusega (punkt 19, 2006. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlev otsus).

5.

Vt vastus punktile 52.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

TÄHELEPANEKUD

18.

Komisjon on juba kaua edendanud valitsusväliste osalejate rolli arengukoostöös ning on nende kaasamise hõlbustamiseks välja töötanud toetavaid tegevusi ja rahastamisvahendeid. Selle olulisust näitavad selgelt eri viitedokumendid, näiteks kontrollikoja nimetatud teatised ja suunised.

Kontrollikoja poolt õigusega meelde tuletatud Euroopa konsensust arengu küsimuses tuleks siiski vaadelda kõikidest vaatenurkadest lähtuvalt.

Lähenemisviisid on tõesti muutunud (poliitika vastavusseviimine partnerriikide valitsuste prioriteetidega, isevastutus, ühtlustamine), kuid märkimisväärselt on muutunud ka arengukoostöö valdkonnas tegutsevate (nii rahvusvaheliste kui ka kohalike) valitsusväliste osalejate arv ja kvaliteet.

Selle arengu mõistmine on oluline, saamaks aru arengukoostöö protsessis osalevate valitsusväliste osalejate võimalustest ja piirangutest.

KOMISJONI VASTUSED

Lisaks sellele kasutatakse kahepoolsete suhete ja temaatiliste programmide raames tehtava koostöö puhul märkimisväärselt erinevaid meetodeid.

21.

Kuigi komisjonil puudub selline õiguslik kohustus, on ta nii palju kui võimalik alati üritanud konsulteerida valitsusväliste osalejatega. See on olnud poliitiline eesmärk riikide puhul, kus tingimused on soodsad selliste konsultatsioonide pidamiseks.

Võrreldes varasemate programmitöö perioodidega on EÜ 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi jooksul suurendanud pingutusi konsulteerida kodanikuühiskonnaga. Lisaks sellele on suunistes 2007.–2013. aasta strateegiadokumentide vahehindamise kohta rõhutatud vajatust konsulteerida tihedalt kodanikuühiskonnaga.

2002.–2006. aasta riikide strateegiadokumentide ettevalmistamise ajal puudus Aasias ja Ladina-Ameerikas üldine õiguslik kohustus kaasata programmitöösse valitsusväliseid osalejaid ning juhtimise delegatsioonidele üleandmisega tehti alles algust. Delegatsioonidele, keda kontrollikoda külastas, anti juhtimine üle kolmes etapis (esimesena Lõuna-Aafrikas ja Malis, teisena Etioopias ja Peruus ning kolmandana Bangladeshis) ja seetõttu koostati neist mõnede puhul riigi strateegiadokumentid põhimõtteliselt peakorteril vastutusel.

Vt ka vastus punktile 22.

22.

Eri sidusrühmade programmitöösse kaasatuse tase sõltub suurel määral iga riigi konkreetsest olukorrast ja koostöö puhul kohaldatavast õiguslikust raamistikust. Kahepoolse koostöö raames ning vastavalt Pariisi deklaratsiooni ja Euroopa konsensuse järeldustele peaks võimaluse korral olema partnerriigi valitsus see, kes juhib protsessi, ning partnerriigi valitsused peaksid võtma järjest suurema vastutuse eri sidusrühmadega peetavate konsultatsioonide korraldamise eest. Loomulikult toetab komisjon konsultatsiooniprotsessi, kuid partnerriigid peaksid seadma lõpp-prioriteedid ja -eesmärgid ning neid ei tohiks peale suruda.

Valitsusväliste osalejatega peetav konsultatsiooniprotsess, mida järgiti Peruu strateegiadokumendi koostamisel, oli esimene näide struktureeritud lähenemisviisist ajal, kui vastavalt tol ajal kehtinud ALA-määrusele ametlikult konsulteerimist ei nõutud. Sellist lähenemisviisi arendatakse edasi järgmistel programmitööperioodidel.

23.

Suunised on suunava iseloomuga. Vastavalt võimalusele tuleb neid rakendada pragmaatiliselt, võttes arvesse konkreetset olukorda.

24.

AKV riikide ja arengukoostöö rahastamisvahendi riikide olukord ei ole võrreldav, sest nende riikide poliitiline ja õiguslik raamistik erineb suuresti. Esimesel juhul on kõikide AKV riikide ja ELi riikide vahel sõlmitud vastastikune leping küsimustes, mis käsitlevad valitsusväliste osalejate kaasamist, teisel juhul kehtib arengukoostöö rahastamisvahendi määrus, mille EL võttis vastu ühepoolset.

KOMISJONI VASTUSED

25.

See on kooskõlas tol ajal kehtinud õigusliku aluse ja nõuetega.

26.

Komisjon on sellega nõus ja juhib tähelepanu sellele, et järgmisi põhilisi kaalutlusi tuleks meeles pidada kogu aruandes tervikuna.

- Komisjon märgib, et vaatamata raskustele valitsusväliste osalejate kaasamisega, on delegatsioonid süstemaatiliselt teinud jõupingutusi valitsusväliste osalejate dialoogi kaasamiseks.
- Kõnealused raskused on iseloomulikud valitsusväliste osalejate kogukonnale, mis ei ole sugugi homogeenne rühm ning mille raames organiseeritus ja esindatus on puudulik. Kõnealused tegurid koos partnerriikide riiklike õiguslike ja korralduslike küsimustega on veel üks märkimisväärne komistuskivi, mis takistab valitsusväliste osaliste kogukonna kaasamist EÜ arengukoostöösse ühtse osalejana.

27.

Vt vastused punktidele 24–26.

Guatemala näide illustreerib raskusi seoses kodanikuühiskonnaga peetava jätkusuutliku konsulteerimisprotsessi õiguslike piirangute määratlusega ja vajadust sellise määratluse järele.

28.

Valitsusväliste osalejate kaasamine arengukoostöösse on ambitsioonikas eesmärk, mida on raske ellu viia. Kuid seda tuleb eelkõige võtta kui märkimisväärset poliitilist väljakutset ja mitte kohustust tagada iga konkreetse riigi kõikide valitsusväliste osalejate kaasamine.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kõikide valitsusväliste osalejate puhul ei saa kasutada ühesugust koolitust, sest valitsusväliste osalejate ülesehitus on eri riikides väga erinev.

Alates 2004.–2005. aastast on EuropeAid pakkunud vastavalt vajadustele kohandatud suuniseid kõigepealt valitsusväliste osalejate programmide käivitusfaasis ja seejärel nende programmide rakendamisel. Ka delegatsioonidele antakse tegevussuuniseid: kõigepealt sisevõrgu kaudu, kus avaldatakse suunised ja levitatakse häid tavasid, aga ka piirkondlikel seminaridel, kus tõhustatakse kohustust pidada dialoogi valitsusväliste osalejatega ja vahetatakse teavet kolleegidega, ning lõpuks ka uuringute kaudu.

Lisaks sellele korraldas EuropeAid 2008. aastal mitmeid seminare, mille eesmärk oli pakkuda delegatsioonidele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele koolitust temaatiliste programmide juhtimise ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetavate konsultatsioonide valdkonnas (kogukulu 900 000 eurot):

- *EÜ sisekoolitused*: 3 seminari (Brüssel, Thbilisi ja Addis Abeba), millest kokku võttis osa 185 esindajat ligi 70 delegatsioonist, ja 4 Brüsselis korraldatud koolitust (120 delegatsioonide ja peakorterit esindajat);
- *kodanikuühiskonna organisatsioonidele mõeldud EÜ koolitused* (osa võisid võtta Euroopa ja kohalike kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad): 3 piirkondlikku seminari (Porto Alegre, Yaoundé, Manila), millest võttis osa 49 esindajat 28 delegatsioonist ning 193 Euroopa ja kohalike kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajat.

Kõnealused üritused võimaldasid nii peakorteril kui ka delegatsioonidel aktiveerida kodanikuühiskonna teabekeskuste võrgustiku, mida kasutatakse meetoodiliste töövahendite organisatsioonisiseks levitamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

2009. aastal kavatseb EuropeAid lisaks 5 piirkondliku seminari korraldamisele käivitada ka kodanikuühiskonna tugisüsteemi (CISOCH), mis loodi 2008. aasta lõpus ja mille eesmärk on välja töötada veebipõhine töövahend, millega tõhustada kooskõlastamist komisjoni eri talituste vahel ja levitada parimaid tavasid valitsusväliste osalejate valdkonnas.

29.

Suuniste koostamise ajal 2004. aastal ei olnud valitsusväliste osalejate kaasamine abi tõhususe suurendamiseks küsimus, mida oleks arutatud rahvusvahelisel poliitilisel tasandil. Kodanikuühiskonna küsimuses ja komisjoni tavades aset leidnud hiljutise arengu mõju arvesse võtmiseks on EuropeAid välja töötanud suuniste ettepaneku, mis käsitleb kodanikuühiskonna osalemist uutes abi andmise viisides, sealhulgas üldiste eelarvetoetuse programmides ja valdkondlikes programmides, mida rakendatakse eelarvetoetuse kaudu (vt punkt 74, milles kontrollikoda on samuti kõnealust arengut tunnistanud).

31.

Konsultatsiooniprotsess on väga keeruline ja aeganõudev. Tähtaegadest kinnipidamiseks on vaja kasutusele võtta tsentraliseeritud ja lihtsasti ligipääsetav tehniline töövahend, et tagada kõigile kiire juurdepääs samale arutlusfoorumile. Kodanikuühiskonna tugisüsteem (CISOCH) moodustab dokumentide andmebaasi (viki) näol ühe osa lahendusest.

33.

Vt vastuseid punktidele 21 ja 69.

34.

See tulenes tõesti määruse hilisest vastuvõtmisest, kuid ei kordu, tingimusel et partnerriigid on nõus aktiivselt kõnealuses protsessis osalema.

Pärast kontrollikoja auditit konsulteeris enamik delegatsioone (sealhulgas Peruu) valitsusväliste osalejatega ja seda jätkatakse ka järgmiste aastate jooksul.

35.

Peaeesmärk oli tagada, et temaatilised programmid hõlmaksid võimalikult paljusid riike.

Lisaks sellele vt ka vastused punktidele 21, 22, 31, 84 ja 85.

38.

Alates 1. jaanuarist 2003 nõutakse finantsmäärustega toetuslepingute sõlmimiseks konkursikutsete menetluse kasutamist. Kättesaadava eelarve ebapiisavus näitab ühest küljest selle korra edukust ja on teisest küljest vältimatu, arvestades välisabiks mõeldud finantsvahendite nappust. Pidades silmas endist valitsusväliste organisatsioonide kaasrahastamise programmi ja Euroopa Parlamendi selgesõnalist taotlust, on tulnud parandada kaasatust ja edendada valitsusväliste organisatsioonide algatusõigust, mistõttu lähenemisviis ei oleks saanud olla sihipärasem (vt vastus punktile 35). Komisjon nõustub, et üksikasjalikud menetlused on kohmakad, kuid oleme kohustatud järgima kohustuslikku õiguslikku raamistikku, et edendada usaldusväärset finantsjuhtimist. Kuigi puudub selge väikese valitsusvälise organisatsiooni määratlus, on olemasolevate andmete põhjal näha, et igas suuruses valitsusvälised organisatsioonid osalevad konkursikutsete menetlustel kas taotlejana (juhtiv roll) või partnerina. See on nii eriti alates 2006. aastast, millal võeti kasutusele kokkuvõtted, mis vähendas taotluste esitamise tingimusi menetluse esimeses etapis.

KOMISJONI VASTUSED

39.

Tähtajad nähakse ette õiguslikus raamistikus ja selles küsimuses on tehtud märkimisväärseid edusamme, kuigi vaid lubatud mänguruumi piires. Kuigi kontrollikoja auditeeritud projektid pärinevad eelmisest perioodist, kulub praegu taotluste esitamisest kuni lepingu tegeliku allakirjutamiseni keskmiselt palju vähem kui üks aasta.

Siinkohal tuleks ka meenutada, et kehtiva õigusliku raamistikuga nähakse ette konkursikutsete avaldamise miinimumsätted ja seega võib avalikustamiseks olla otstarbekas kasutada loominguulist lähenemisviisi. Seda silmas pidades levitatakse lisaks õiguslikele nõuetele teavet konkursikutsete kohta tavaliselt ka valitsusväliste organisatsioonide platvormide poolt bülletäänide ja muude kanalite kaudu. Lisaks sellele on EuropeAid teabe levitamise eesmärgil rohkem kui aasta saatnud katusorganisatsioonidele korrapäraselt e-kirju.

Jätkuvalt on oluline ülesanne kohalike valitsusväliste osalejateni jõudmine. Selle ülesande lahendamisele aitavad kaasa alates 2007. aastast delegatsioonide poolt avaldatavad kohalikud konkursikutsed.

Kuigi komisjon kohandab avalikustamisnõuete täitmiseks oma töövahendeid, kinditab ta, et tema talituste võimalused kõigi valitsusväliste osalejateni jõudmiseks kohalikul tasandil on piiratud, ning kahtleb, kas see on üldse komisjoni ülesanne.

40.

Komisjon tervitab kontrollikoja positiivset hinnangut konkursikutsete menetluse tõhususe parandamiseks võetud meetmetele.

- a) Kogemuste põhjal võib öelda, et kõnealuse uue meetodiga on saavutatud üldiselt häid tulemusi (vt punkt 39). On tõsi, et piiratud menetlus juba lihtsustab valikumenetlust.
- b) Kõnealune süsteem tagab kõigile osalistele pikema ja paremini hallatava ajalise raamistiku. Seeläbi saab komisjon paremini ette näha meetmeid ja vahendite sisekasutust ning valitsusvälised osalejad saavad paremini kavandada konkursikutsete menetluses osalemiseks oma strateegiat ja investeringuid.
- c) Võimalike taotlejate andmete elektrooniline registreerimissüsteem PADOR lihtsustab valikumenetlust ja vähendab selleks kuluvat aega.
- d) Nagu esimesed kogemused seoses kohalike konkursikutsete kasutamisega on näidanud, tõhustab konkursikutsete kohandamise võimalus asjaomaste valitsusväliste osalejate valimist.

41.

Taotluste valimisel kontrollivad hindajad põhjalikult, kas täielikus taotluses on esindatud loogilise raamistiku lähenemisviisi teatavad elemendid (ettevalmistav, sidusrühmade ja probleemide analüüs ning projektitaotluse eesmärkide ja strateegiate analüüs).

Teatavat liiki projektide puhul võib analüüsiv abisaajate määratlemine ja uuringute teostamine olla projekti lahutamatu osa; selle eesmärk võib olla näiteks kohalike organisatsioonide volituste laiendamine ja isevastutuse parandamine.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon märgib, et kõnealust projekti kontrollis 2007. aastal tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi raames sõltumatu välishindaja, kes jõudis projekti kavandamise suhtes teistsugusele järeldusele.

Projekti peeti väga asjakohaseks ja selle kavandamist hinnati heaks („b” = hea). Ka võimalikku jätkusuutlikkust peeti väga heaks („a” = väga hea). Koostööd töö- ja tööhõiveministeeriumiga mainiti kui projekti väga olulist saavutust ja samal ajal juhiti tähelepanu ka suhteliselt tihedale koostööle kohalike ja piirkondlike ametiasutustega.

Tulemustele suunatud järelevalvesüsteem on üks tõhusamaid vahendeid, mille abil delegatsioonid saavad kontrollida järelemeetmeid. Lisaks sellele kontrolliti kõnealust projekti ka 2006. aastal projekti algfaasis.

42.

Komisjon tagab, et CONCORDi käsiraamat avaldatakse EuropeAidi sisevõrgulehel ja et kõigile edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatele saadetakse sellekohane eraldi teade.

43.

Komisjon pöörab eritähelepanu oma kontrollisüsteemide järjepidevale parandamisele ja on viimaste aastate jooksul kasutusele võtnud mitmeid meetmeid, et neid süsteeme veelgi tõhustada, näiteks uued juhendid toetuslepingute kulutuste kohustusliku kontrollimise kohta (2006. aasta veebruar) ja komisjoni käivitatud auditite kohta (2007. aasta oktoober).

44.

Valitsusväliste osalejate ja delegatsioonide esindajate eri seisukohti tuleks analüüsida, võttes arvesse nende eri rolle. Vastutuse delegatsioonidele üleandmise kontekstis aset leidnud delegatsioonide töötajate kaarivoolavusega seotud probleemid ei sõltu valitsusvälistest osalejatest, kuid vaatamata sellele jälgib komisjon siiski tähelepanelikult olukorda, et tagada tegevuse järjepidevus ja kvaliteet. Siiski tekitab töötajate arvu mittesuurendamise poliitika kombineerituna ressursside mahu kasvu ja uute delegatsioonide avamisega organisatsioonis stressi.

EuropeAid korraldab igas kvartalis Brüsselis töötajatele kursusi (nii algtasemel kui ka edasijõudnutele) toetuste andmise menetluste kohta. Koolitusi ja töötubasid korraldatakse korrapäraselt ka piirkondlikel seminaridel (Brüsselis ja asjaomastes riikides). E-õppe kursus (algtaase) töötatakse välja 2009. aasta jooksul, nii et suuremal arvul delegatsioonide töötajatel oleks juurdepääs koolitusele. EuropeAid on hiljuti oma sisevõrgulehel avaldanud korduma kippuvad küsimused, mis käsitlevad muu hulgas ka toetusi. Kavatakse korraldada ühisseminare CONCORDi liikmetega („Koolita koolitajaid”) ja mitmete konkursikutsete puhul korraldatakse teabepäevi.

45.

Laiaulatuslikuma suutlikkuse suurendamise strateegia raames parandatakse geograafiliste programmidega tavaliselt valitsusväliste osalejate suutlikkust rakenduseeskirjade küsimuses. Selles valdkonnas on suutlikkuse suurendamine seega korrapärasem ja põhib pikaajalisemal kaval.

Koolituste kohta vt punkt 28 (seminarid ja kodanikuühiskonna tugisüsteem).

KOMISJONI VASTUSED

46.

Komisjon on arvamusel, et käsiraamatu õiguslikult mittesiduv laad ei ole tingimata põhjus, miks seda ei kasutata. Komisjon on avaldanud CONCORDi käsiraamatud EuropeAidi sisevõrgulehel ja nendest on teatatud kõikidele edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatele.

Siiski on selge, et üksikjuhtumites faktiliste järelduste tegemine ja otsuste hindamine on vastutava eelarvevahendite käsutaja kohustus.

Komisjon töötab praegu välja ka uusi töövahendeid, mille eesmärk on, et ühest kohast oleks võimalik saada vastuseid korduma kippuvatele küsimustele ja muudele teabevajadustele.

47.

Teatised on alati esitatud õigeaegselt ja vastavalt vajadusele ning enamikel juhtudel on muudatusi tehtud vastavalt valitsusväliste osalejate poolt CONCORDi kaudu esitatud taotlustele.

Praktilist juhendit tuleb kohandada siis, kui seadusandja muudab õiguslikku alust (eelarve või Euroopa Arengufond) või finantsõiguslikku raamistikku (finantsmäärus ja rakenduseeskirjad) (st 8. juuni 2006. aasta autonoomne finantsmääruse läbivaatamine, 2007. aasta uus õiguslik alus, 2007. aasta läbivaadatud finantsmäärus ja rakenduseeskirjad, Euroopa Arengufondi määrusele 2008. aastal lisatud uus lisa IV).

Kõiki muudatusi levitatakse põhjalikult ja need avaldatakse alati internetis (seda ka oluliste sõnumite, tehniliste kirjelduste ja muudatuste loetelude kaudu).

Vaatamata praktilise juhendi ajakohastamisele, kohaldatakse sõlmitud lepinguid (ja nendele lisatud kohaldatavaid üldtingimusi) vastavalt kokkulepetest kinnipidamise põhimõttele (*pacta sunt servanda*) jätkuvalt vastavalt algselt kokkulepitule ning nende tõlgendamisel peetakse kinni eeskirjadest, mida kohaldati lepingute sõlmimise ajal.

CONCORDi raames on uusi eeskirju korrapäraselt tutvustatud ja selgitatud, näiteks käsiraamatute väljatöötamise raames.

Teatavatel juhtudel on komisjon valitsusväliste osalejate taotlusel lubanud paindlikemate eeskirjade kohaldamist juhul, kui need ei ole automaatselt tagasiulatavalt kohaldatavad (näiteks 16. augusti 2005. aasta teade nr 22238 vahetuskursi kohta).

48.

Aastaaruannetes on kontrollikoda märkinud paranemist auditisüsteemis tänu komisjoni poolt hiljuti kasutusele võetud meetmetele. Samas käsitles enamik auditiaruandeid, mille kontrollikoda vaatas läbi 2007. eelarveaasta kinnitava avalduse raames, lepinguid, mis sõlmiti enne 2006. aasta veebruari. Sel põhjusel ei kohaldata analüüsitud juhtumite suhtes EuropeAidi koostatud juhendeid, mis käsitlevad toetuslepingute kulutuste kontrollimist ja mis kehtivad pärast 2006. aasta veebruari sõlmitud uute lepingute suhtes. Kõnealuste uute juhendite eesmärk on vältida kontrollikoja mainitud vigade esinemist. Komisjon loodab, et kasutusele võetud paranduste mõju muutub järjest selgemaks.

49.

Vastavalt EÜ toetuste andmise tingimustele abisaajate poolt algatatud välisfinantsauditite uued juhendid (kokkulepitud kulude tõendamise menetluse kohta) kehtivad kõigi uute standardsete lepingute suhtes, mis on sõlmitud alates 2006. aasta veebruarist (sellele osutati ka punktis 48). Uusi juhendeid komisjoni algatatud auditite suhtes kohaldatakse alates 2007. aasta oktoobrist. Kui esimesena nimetatud juhendite kohaldamine sõltub lepingu sõlmimise kuupäevast, siis viimati nimetatud juhendid on viivitamata kohaldatavad.

KOMISJONI VASTUSED

50.

a)

Vastutav eelarvevahendite käsutaja – kehiv õiguslik alus – ei võimalda enam selliste vääritymõistmiste tekkimist, sest päritolureeglitega seotud õiguskeskkond on nüüd paremini sätestatud ja kasutajasõbralikum. Praktilise juhendi lisas A2 on loetletud kasutajasõbralikul viisil kõik riigid, kes võivad abi saada vastava õigusliku aluse põhjal.

b)

Kohaldatavad eeskirjad sisalduvad õiguslikus aluses ja need võetakse üle standardsetesse rahastamislepingutesse (vastavalt vajadusele).

Arengukoostöö rahastamisvahendi määruse ning demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi määrusega keelatakse kohalike maksude rahastamine ELi vahenditest ja seega teeb komisjon õigusliku aluse vahhindamise raames ettepaneku eelnõu kohta, mis võimaldaks maksude küsimust paindlikumalt käsitleda.

Lisaks sellele üritavad delegatsioonide talitused kohalikul tasandil abistada maksuvabastuse küsimuses, võttes vastavaid meetmeid, kui seda võimaldab abisaajariigi õiguslik raamistik (näiteks ei võimalda valitsusvälise osaleja staatus tihti maksuvabastuse menetluse kohaldamist).

c)

Vahetuskursi süsteem toob juba vaikimisi endaga tõenäoliselt teatava kasu või kahju vahetuskursi muutusest. Toetuslepingute eriline laad toob endaga kaasa vajaduse usaldusväärse ja kättesaadava kohaldatava vahetuskursi kontrollimäära allika järele juhul, kui see on lepingus kindlaks määratud.

Komisjoni seisukohast on halduskoorem seoses süsteemi tegeliku rakendamise ja arvutamisega, kui toetusesaajad kasutavad kõnealust vahetuskursi süsteemi, väike, võrreldes selguse, läbipaistvuse ja pettuste ennetamisega, mida kõnealune süsteem pakub.

d)

Vastavalt finantsmäärustele on vahemaksete heakskiitmiseks vajalik analüüs ja aruannete ja/või dokumentide heakskiitmine.

e)

Ühest küljest on ühtlustatud finants- ja lepingulisi menetlusi; teisest küljest saab vastutav eelarvevahendite käsutaja usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks teha otsuseid oma äranägemise järgi.

Eelkõige juhitakse tähelepanu järgmistele asjaoludele:

täiendavate perioodiliste aruannete või auditiaruannete küsimuse puhul võib projektijuhtimise konkreetne kontekst nõuda sagedamini esitatud või põhjalikumate teavete; eraldi pangakontode kasutamise küsimuse puhul (sellist kasutamist hinnatakse kõrgelt, sest see hõlbustab vahendite järelevalvet auditite korral ja EÜ-le tasutavate intresside tuvastamist) võimaldavad asjaomased üldtingimused abisaajal kasutada pangakontot või allkontot, mille abil on võimalik tuvastada tellija poolt makstud summad ja mis võimaldab arvutada sellistelt vahenditelt kogunenud intressi. Juhul kui maksed erinevad üldtingimustega ettenähtud standardsetest maksetest, võib konkreetne töökeskkond või konkreetne projekt eeldada, et vastutav eelarvevahendite käsutaja vähendab eelfinantseeringu summat, et paremini maandada riske ja tagada usaldusväärne finantsjuhtimine. Vastavalt üldtingimustele võib vastutav eelarvevahendite käsutaja olla kohustatud vähendama eelfinantseeringu summat ja/või nõuda täiendavat teavet või selgitust enne maksete heakskiitmist.

KOMISJONI VASTUSED

52.

Tehakse jõupingutusi, et teha edusamme järgmistes valdkondades:

- ühises RELEXi teabesüsteemis (CRIS) esitatud andmete kvaliteedi parandamine andmesõnastiku ja andmevoo abil;
- aruannete, loetelude ja statistika arvu ja kvaliteedi parandamine andmebaasi töövahendi abil.

CRISi täiendamiseks võetakse kasutusele uusi mooduleid:

- PADOR-süsteem ja haldusandmed, et paremini tunda oma partnereid ja saavutada horisontaalsem lähenemisviis;
- auditimoodul;
- projektimoodul: taotluste elektrooniline registreerimine, hindamine ja projekti järeelmeetmed;
- avalikustamine: Interneti kaudu juurdepääs kõikidele EuropeAidi käivitatud konkursikutsetele.

2008. aastal avaldas komisjon nimekirja 2007. aasta lõplikest abisaajatest ja sellist tava ka jätkatakse.

53.

Projektide järeelmeetmeid tõhustatakse koolituste ja suuniste abil; lepingutele on lisatud aruannete standardvorm. Aruannetes esitatud teavet täiendatakse muudest allikatest saadud teabega, näiteks tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi aruanded ja kohapealsed kontrollid.

54.

Komisjoni arvates moodustab loogilise raamistiku lähenemisviis enamikust projektidest väga olulise osa.

Kuid tulemuste kvantifitseerimine on kulukas mehhanism, mis on tihti ebaproportsionaalne väiksemahuliste projektide puhul.

55.

Tulemusnäitajaid on mitmel korral uurinud mitte ainult komisjon, vaid ka erinevad valitsusvälised osalejad, uurimiskeskused, rahvusvahelised organisatsioonid ja muud rahastajad, ning neid on väga raske konsensuslikul viisil määratleda või näha ette üldtunnustatud võrdlusnäitajaid.

Kuid väga konkreetsetes küsimustes võib võrdlusnäitajate ettenägemine olla võimalik. EuropeAid hindas programmide ja projektide kvaliteedi kontrollimise käigus valitsusväliste osalejate programmide loogilises raamistikus sisalduvate kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajate asjakohasust. Sisevõrgus on avaldatud nimekiri kvantitatiivsetest ja kvalitatiivsetest näitajatest, et anda delegatsioonidele juhiseid loogiliste raamistike koostamiseks ja kontrollimiseks.

56.

Peakorter ja delegatsioonid võtavad mitmeid toetus- ja kontrollimeetmeid,¹ sealhulgas kohapealsed kontrollid. Kõik kõnealused mehhanismid moodustavad olulise osa kogu valitsusväliste organisatsioonide ja osalejate poolt rakendatavate projektide kontrolli- ja toetusprotsessist.

Kohapealseid kontrolle tuleb vaadelda koostoimes muu järelevalve- ja kontrollitegevusega, arvestades inimressursi olemasolu ja pidades silmas ka seda, et EuropeAid teeb koostööd äärmiselt suurel arvul ja väga erinevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

¹ Siia hulka kuuluvad muu hulgas meedet rakendavate partnerite sisemise haldussuutlikkuse kontrollimine enne lepingu sõlmimist, [mitmete standardsete suuniste ja käsiraamatute väljatöötamine kõnealustele partneritele kasutamiseks,] partnerriikide tehtud tehingute eel- ja/või järelkontroll, korrapärased järelevalvetoimingud ja kohapealsed kontrollid, enne lõppmakse tegemist kulude kontrollimine välisaudiitorite poolt, koolitused ja igale teabenõudele või nõuande taotlusele vastamine.

KOMISJONI VASTUSED

57.

Delegatsioonide töötajad on valmis vastama kohalike organisatsioonide küsimustele seoses eeskirjadega, mis kehtisid EÜga lepingu sõlmimise ajal. Käsiraamatud ja koolitusmaterjalid on kättesaadavad ka delegatsioonide töötajatele.

Delegatsioonide töötajate tehtavad kohapealsed kontrollid võivad olukorda parandada. Kuid erikontrollid, näiteks finants- või süsteemiauditid, on loodud selleks, et tõhusalt käsitleda finants-, raamatuspidamis- ja kulutuste dokumenteerimisega seotud küsimusi.

58.

Projektide sisejärelvalve suunised koostati, avaldati ja edastati delegatsioonidele 2007. aasta detsembris.

59.

Tulemustele suunatud järelvalvesüsteemi meetodika, mis on üks osa kontrollisüsteemist, sisaldab valimit detsentraliseeritult hallatud projektidest ja valimit keskselt hallatud projektidest, mille puhul on lepingute rahaline maht tihti suurem.

Iga-aastased tulemustele suunatud järelvalvesüsteemi järelvalvetoimingud sisaldavad alati ka valitsusväliste osalejate projekte. Küsimuses, milliseid projekte kontrollida, lepivad EuropeAid, delegatsioon ja tulemustele suunatud järelvalvesüsteemi ametnikud kokku konsensuslikult.

EuropeAid tegeleb praegu oma järelvalvemeetodite parandamisega ja konsulteerib muude rahastajatega võimaluse üle luua ühine järelvalvemeetod, mis põhineks Accra tegevuskaval ja Pariisi deklaratsioonidel.

60.

EuropeAidi veebilehelt on võimalik leida hindamisjuhendeid, milles antakse suuniseid vahe-, lõpp- ja järelhindamiseks. Komisjon palub talitustel järgida dokumendi ülesehitust. Komisjon tuletab meelde, et hindamiste puhul on otsustava tähtsusega tegur ülesande sooritamiseks tööle võetud üksuse kvaliteet ja professionaalsus, mis tagab objektiivse hindamise.

61.

Projekti mõju on üks viiest OECD arenguabi-komitee kriteeriumist, mis vastavad täielikult projektide ja programmide hindamist käsitlevatele EÜ nõuetele. Lisaks sellele võetakse mõju arvesse ka EÜ tegevuse järelvalve korral. EuropeAid on välja töötanud tulemustele suunatud järelvalvesüsteemi järelkontrolli meetodi, mille eesmärk on mõõta kõikide EÜ rahastatud projektide mõju ja jätkusuutlikkust.

Temaatilised projektid on tavaliselt palju väiksemahulisemad ja mõnikord on kontrolliviisid (algandmed ja pärast projekti kogutud andmed) liiga kulukad võrreldes meetme enda kuluga. Siiski hõlmavad näiteks demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi puhul praegu tehtavad hindamised tihti projektide kogumit ja hindamise puhul üritatakse alati kaasata ka soovitusi projektide kohta, isegi kui tegemist on järelhindamisega, sest nendest soovitustest võib tulevaste meetmete puhul kogemusi ammutada.

62.

Loogilist raamistikku ja tulemusnäitajaid käsitlevate suuniste kohta vt punktid 54 ja 55.

63.

Komisjon on nõus, et jätkusuutlikkust tuleb kontrollida enne ja pärast projekti. Selle tulemusena teostatakse tulemustele suunatud järelvalvesüsteemi järelkontrolle kaks aastat pärast projektide lõpetamist (vt ka punktid 64 ja 65).

KOMISJONI VASTUSED

Kvalitatiivne uuring tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi raames kontrollitud projektide kohta teostati 2008. aastal ja selle raames tuvastati 17 peamist tegurit, mis mõjutavad projekti tulemusi. Uuring avaldatakse 2009. aastal.

64.

Kuigi projektide jätkusuutlikkus on äärmiselt oluline, tunnistab komisjon, et mõned kohalikud valitsusvälised osalejad ei suuda tihti jätkusuutlikkust tagada. Komisjon rõhutab vajadust tagada üheaegselt nii projektide jätkusuutlikkus kui ka peamise eesmärgi, milleks on kohalike valitsusväliste osalejate tugevdamine, saavutamine. Sel põhjusel julgustab komisjon tegelikku partnerlust Euroopa (suhteliselt tugevate) valitsusväliste osalejate ja kohalike (suhteliselt nõrkade) osalejate vahel.

65.

Rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide üks reaalne eelis on nende rahastamise mitmekesisus. Üks viis olukorra parandamiseks on julgustada tõelist partnerlust tugevate (rahvusvaheliste) valitsusväliste organisatsioonide ja suhteliselt nõrkade (kohalike) valitsusväliste organisatsioonide vahel. EuropeAidis kasutatav konkursikutsete menetlus võimaldab taotlejatel luua konsortsiume, mis hõlmavad juht- ja partnerorganisatsioone. Valitsusvälised (eelkõige rahvusvahelised) osalejad peaksid olema võimelised ja valmis edendama omavahelist teadmiste edasiandmist.

66.

Finantsmäärustega on kehtestatud konkursikutsete mehhanismi kasutamine meetmetoetuste andmiseks, piirates samal ajal tegevustoetuste andmise vaid ühe aastaga: pikaajaline kohustus ja rahastamine on vastuolus õigusliku raamistikuga. Kuid finantsmäärustega ei sätestata projekti kestusele ajalisi piiranguid.

67.

Töövahendite maatriksit kasutatakse vastavalt võimalustele, mida pakuvad õiguslik ja tegevusraamistik, samal ajal kui valitsusvälised osalejad kasutavad jätkuvalt kõige enam projektipõhist lähenemisviisi.

Rakendamise ajavahemike puhul on vaja teatavat paindlikkust. See on nii näiteks inimõiguste edendamise seotud projektide korral, mille puhul lühiajalised projektid võivad kaasa aidata struktuurimuutuste toimumisele.

68.

Komisjoni kasutatav hindamisprotsess peaks tagama, et valitud projektid on hästi kavandatud. Kuid lühiajalised projektid ei pruugi alati igas olukorras ja kõigis küsimustes olla jätkusuutlikud. See on põhjus, miks EuropeAid tänu PADOR-süsteemile kogutud põhjalikumatele andmetele partnerite kohta on projekti lähenemisviisi täiendamiseks nüüd kasutusele võtnud partneripõhise lähenemisviisi.

69.

Valitsusväliste osalejate kaasamist käsitletakse Cotonou lepingu alusel teisiti kui muude AKV riikide suhtes kohaldatavate määruste alusel. See kehtib ka valitsusväliste osalejate riigisiseseks suutlikkuse suurendamiseks antavale rahastamisele juurdepääsetavuse kohta. Seega piirdub valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamine muudes kui AKV riikides põhimõtteliselt temaatiliste programmidega.

Nende piirangute raames on tehtud märkimisväärseid jõupingutusi, et arendada süstemaatilisemalt suhtlust valitsusväliste osalejatega, ning peakorterid on hinnanud olukorda seoses valitsusväliste osalejate kaasamisega (aruanne on esitatud kontrollikojale).

KOMISJONI VASTUSED

70.

Komisjon nõustub tõsiasjaga, et valitsusvälistele osalejatele toetuse andmise piirkondlikke ja riiklikke strateegiaid tuleks ellu viia. Hiljuti teostatud hindamisega kodanikuühiskonna kui abi edastamise kanali kohta jõuti sarnastele järeldustele. Samuti pööratakse kõnealusele küsimusele erilist tähelepanu ka mitmetes 2009. aasta jooksul teostatavates kodanikuühiskonda käsitlevates uuringutes ja sel ajal toimuvatel piirkondlikel seminaridel (Kesk-Ameerika, ida- ja lõunapoolsed naaberriigid, Ida-Aafrika ja Kesk-Aasia), arvestades, et 2009. aastal koostatakse rahastamisvahendite ja programmide vahehindamised.

Kuid iga riigi kohta konkreetse strateegia koostamise (kaardistamise) eeltingimus on eelarveliste ja inimressursside olemasolu.

72.

Vaatamata tõsiasjale, et endises ALA-määruses ei nähtud ametlikult ette valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise toetamist, teostatakse kõnealuses küsimuses mitmeid uuringuid ja rakendatakse programme nii Ladina-Ameerikas kui ka Aasias.

Aasia: mitmed projektid ja programmid Aasias ja Kesk-Aasias, mida rakendatakse või hakatakse rakendama valitsusväliste organisatsioonide kaudu, võeti vastu 2007. ja 2008. aastal. Kuigi nende peaeesmärk on kaasa aidata vaesuse kaotamisele, parandada juurdepääsu sotsiaalteenustele ning parandada hea valitsemistava ja õigusriigi põhimõtte järgimist, toetatakse kõnealuste eesmärkide täideviimise kaudu ka valitsusvälistele osalejaid. See on nii eelkõige Afganistani, Hiina, Pakistani, Kõrgõzstani ja Tadžikistani puhul.

Ladina-Ameerika: EuropeAidi talitused on hiljuti juhtinud kõikide Ladina-Ameerika delegatsioonide tähelepanu kaardistamise olulisusele. Lisaks sellele koostatakse metoodiline teade selle kohta, kuidas toetada dialoogi ja koostööd geograafiliste või temaatiliste rahastamisvahendite kaudu.

AKV: hiljuti käivitati uuring, mis käsitleb mitteriiklike osalejate suutlikkuse suurendamiseks ettenähtud abiprogrammide rahastamist üheksanda EAFi raames, et selgitada kõnealust küsimust ka Euroopa Arengufondi puhul (*Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non-étatiques sous le 9^e FED*).

73.

Arengukoostöö rahastamisvahendi peaeesmärkide täielik täitmine kahe aasta jooksul on võimatu. Kuid nagu selgitati eespool (punkt 72), rakendatakse tõesti mõnedes Aasia ja Ladina-Ameerika riikides erinevaid programme valitsusväliste osalejate toetuseks. Seda seetõttu, et valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamise rahastamine arengukoostöö rahastamisvahendi geograafiliste programmide raames on võimalik ainult juhul, kui suutlikkuse suurendamine on partnerriigiga peetud dialoogi tulemusena kindlaksmääratud EÜ koostööprogrammi üks prioriteetne valdkond.

74.

Nagu eespool mainitud, on EuropeAidi talitused koostanud ettepaneku dokumendi kohta, mis käsitleb kodanikuühiskonna osalemist uutes abi andmise viisides. See dokument sisaldab tegevussoovitusi selle kohta, millises faasis kaasata kodanikuühiskonda makromajanduslikesse ja valdkondlikesse programmidesse, millist rahastamisvahendit kasutada vastavalt kontekstile, milles programmi rakendatakse, ja millist liiki kodanikuühiskonna suutlikkust tuleks suurendada, et ta saaks tõhusalt osaleda. Kõnealust dokumenti arendatakse edasi 2009. aastal ja nimetatud teise etapi eesmärk on täpsustada kavandatud metoodikat ja pakkuda välja häid tegutsemistavasid.

KOMISJONI VASTUSED

77.

Vajadus kaardistamise järele sõltub suurel määral riigis valitsevast olukorrast. Arvestades Bangladeshis valitsusväliste osalejate arvu, ei ole selle riigi puhul näiteks ametlik kaardistamine võimalik, kuid siiski on delegatsioonil põhjalikud teadmised kohalike valitsusväliste osalejate ja nende suutlikkuse kohta.

78.

Õigusliku raamistikuga sätestatud ajalise raamistiku ja projekti sotsiaalse struktuuri loomise kõrval pööratakse ja hakatakse pöörata rohkem tähelepanu tähtaegu järgiva menetluskäigu tagamisele. Komisjon jätkab oma jõupingutusi koolituse ja suuniste valdkonnas, kuid ainult tema kontrolli all olevate etappide puhul.

79.

Meetmete rakendamist on enne nende lõpetamist alati võimalik vajaduse korral pikendada. Teatavate tundlike olukordade puhul on rakendusajavahemiku pikendamine vajalik ja võimalik projekti usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks. Vahendite kulukohustustest vabastamisel ei ole üld-eelarve ja Euroopa Arengufondi puhul sarnane mõju.

80.

On oluline meeles pidada, et konkursikutsete menetluses osalevad organisatsioonid peavad olema suutelised ka rakendama menetluse tulemusel sõlmitava lepingu tegevuste ja finantsküsimumustega seotud elemente.

Selleks et tagada institutsiooni finantshuvid, peab hindamiskomitee arvesse võtma taotlejate ja partnerite finants- ja tegevus-suutlikkust, arvestades kavandatud meetme suurust, ulatust ja eelarvet. Uue koostöö rahastamisvahendi raames käivitatud konkursikutsete menetlusega tagatud võimalus esitada projektitaotlusi, mille summa on vaid 20 000 eurot, on suurendanud väikeste maapiirkondades asuvate organisatsioonide võimalust osaleda edukalt kõnealustes menetlustes.

Maapiirkondades asuvate organisatsioonideni jõudmine on väga keeruline ülesanne ja sellega on hakkama saanud mitmed delegatsioonid detsentraliseeritud teabeürituste ning veebilehtedel, ajalehtedes jms avalikustatud teabe abil. On tõsi, et konkursikutsete menetlus ei sobi väikestele ja kohalikele organisatsioonidele, kuid kõnealune menetlus on kohustuslik vastavalt kehtivale finantsmäärusele. Lisaks sellele on ka komisjoni vajadus ja suutlikkus kõnealuste üksusteni jõudmisel piiratud.

Olemasolevad, kuid väga piiratud alltoetuste andmise võimalused võimaldavad jõuda mõnede kõnealuste kohalike organisatsioonideni ja aidata kaasa ka suutlikkuse suurendamisele.

Sellele raskusele pööratakse tähelepanu geograafilistes programmides, mille puhul konkursikutsete menetlused moodustavad tavaliselt ühe osa laiemast suutlikkuse suurendamise strateegiast. Kuid komisjon on arvamusel, et tuleb kaaluda muid võimalusi, näiteks alltoetuste laiendamist vastavalt kontrollikoja aruandes väljapakutule.

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTTED JA SOOVITUSED

81.

Töötajatele mõeldud teatiseid ja suuniseid, mida kontrollikoda mainis, sisaldavad poliitilisi eesmärke, mitte kohustusi. Vaatamata sellele on tehtud märkimisväärseid edusamme kohalike valitsusväliste osalejate tihedama kaasamise valdkonnas kohalike konkursikutsete menetluste ja uute suutlikkuse suurendamise programmide käivitamise kaudu geograafiliste programmide raames.

Kohalikud organisatsioonid vajavad aega, et tutvuda uute geograafiliste programmide ja menetlustega ning vältida vigu ja vääritimõistmisi. Olukorra paranemine tuleb ka sellest, et uute rahastamisvahendite raames on delegatsioonidele antud uusi ülesandeid.

Komisjon kahtleb, kas ta suudab tõhusalt kaasata enamikku kohalikest ja kogukondlikest organisatsioonidest, isegi juhul, kui see oleks asjakohane arengukoostöö protsessi seisukohast. Komisjon rõhutab, et partnerriikide valitsustel on juhtiv roll valitsusväliste osalejate aktiivse osalemise soodustamisel arengukoostöö küsimustes.

83.

a)

EuropeAidi uue alusstrateegiaga „Tehnilise koostöö ja projektide rakendusüksuste reformimine“ edendatakse tehnilise koostöö kavandamise puhul paremat juhtimisülesannete ja temaatilise erialase nõustamise eristamist, sest nende ülesannete täitmine eeldab eri profiiliga eksperte. Seega pööratakse rohkem tähelepanu erialase nõustamise kvaliteedi tagamisele.

b)

Vt vastused punktidele 63–68.

84.

Komisjon nõustub põhimõttega, et valitsusvälistel osalejatel peavad olema täielikult kaasatud arengukoostöö protsessi, kuid kaasatuse tase on erinev vastavalt asjaomasele õiguslikule alusele. Cotonou lepingu raames on kokku lepitud vajaduses konsultatsioonide järele ning see on õiguslikult siduv nii komisjonile kui ka partnerriikidele. Arengukoostöö rahastamisvahendi riikide puhul kohaldab komisjon ELi määrust. ELi pingutustele konsulteerida tõhusalt valitsusväliste osalejatega peab vastama riikide ametiasutuste valmisolek seda teha.

Lisaks sellele on komisjon arvamusel, et kõnealuste tekstide puhul tuleb siiski arvesse võtta ka muutunud olukorda, nagu poliitika vastavusseviimist partnerriikide valitsuste eesmärkidega ja isevastutust. Valitsusväliste osalejaid toetavate EÜ meetmete puhul tuleb tegelikult arvesse võtta kahte ülesannet: toetada kodanikuühiskonna organisatsioonide algatusõigust ja tagada järjest enam poliitika vastavusseviimine partnerriikide valitsuste prioriteetidega.

Vt ka vastused punktidele 24–26.

85.

Valitsusväliste osalejate ja Ladina-Ameerika uue programmi programmitöö faasis konsulteeris EÜ nõuetekohaselt delegatsioonidega, kasutades selleks kokkuvõtteid. Kaks peamist vastastikuselt seoses tegurit selgitavad, miks peeti vähe konsultatsioone lõunapoolsete valitsusväliste osalejatega:

KOMISJONI VASTUSED

- hiljutine koostöö alustamine lõunapoolsete valitsusväliste osalejatega tähendas, et uue olukorraga pidid kiiresti kohanema delegatsioonid (kes pidid koostööd tegema uut laadi sidusrühmadega), aga ka kohalikud valitsusvälised osalejad ise;
- komisjonist sõltumatutel põhjustel aset leidnud viivitused seoses arengukoostöö rahastamisvahendi heakskiitmisega takistasid rahastamisvahendi esimese rakendamisaasta jooksul delegatsioonides vajalike ja asjaomaste konsultatsioonide korraldamist.

Lähitulevikus (vahehindamise ja eelseisvate kohalike konkursikutsete menetluste raames) kavatakse komisjon teha kõik endast oleneva, et parandada konsultatsioone. Kuid komisjon rõhutab siiski, et on väga ebatõenäoline jõuda kõikide kohalike sidusrühmadeni. Näiteks tuleks mõista, et komisjon ei suuda tõhusalt kaasata enamikku kohalikest ja kogukondlikest organisatsioonidest, isegi juhul, kui see oleks arengukoostöö protsessi seisukohast väga oluline.

Soovitused valitsusväliste osalejate kaasamise kohta

Komisjon kordab, et valitsusväliste osalejate kaasamine on komisjoni tegevuse peamisi nurgakivisid. Kuid selline kaasamine peab olema tasakaalus sõltumatute riikidega tehtava koostööga. Komisjon toetab väga valitsusväliste osalejate kaasamist, kuid ei saa seda peale suruda.

Lähitulevikus kavatakse komisjon tugevdada valitsusväliste osalejate kaasamist järgmiste sammude kaudu:

- teadmiste suurendamine asjaomaste valitsusväliste osalejate kohta esialgsete kaardistamisuuringute käivitamise kaudu, mis on võimalusel välja töötatud tihedas koostöös valitsustega (riikide ametiasutused peaksid jätkuvalt olema peamised sidusrühmad, kes vastutavad selliste sotsiaalpoliitiliste kaardistamiste eest);
- konsultatsiooniprotsessi ennustatavuse ja läbipaistvuse parandamine, töötades nii tihti kui võimalik välja konkreetseid ajakavasid ja teabematerjale, et hõlbustada suhtlust valitsusväliste osalejatega.

Komisjonil on kavas parandada ka suuniste andmist delegatsioonide töötajatele, käivitades kodanikuühiskonna tugisüsteemi (CISOCH). Tegemist on võrgus asuva teabe kogumise ja levitamise töövahendiga, mille eesmärk on anda komisjoni talitustele (delegatsioonid ja peakorterid) ning valitsusvälistele osalejatele selget ja järjepidevat teavet kodanikuühiskonna kohta ja jaoks. Lisaks vt ka punkt 28 kavandatud erisuuniste, seminaride ja koolituste küsimuse kohta.

86.

Komisjon tunnistab, et eriti kohalike valitsusväliste osalejate jaoks võib konkursikutsete menetlus olla kohmakas. Kuid kõnealune menetlus on kehtiva määruse alusel ainuke õiguslikult võimalik menetlus ja see on kohustuslik toetuslepingute sõlmimise korral. Seda on vaja, tagamaks nii tegevuse usaldusväärne juhtimine kui ka kandidaatide võrdne kohtlemine.

KOMISJONI VASTUSED

Et jõuda lihtsamalt kohalike organisatsioonideni, on komisjon kõnealust menetlust lihtsustanud ja võtnud kasutusele ka PADOR-andmebaasi, mis aitab kaasa konkursikutse avaldamise ja lepingu allakirjutamise vahel tekkiva viivituse lühendamisele.

87.

Komisjoni teeb kõik endast oleneva koostiste ja erisuuniste valdkonnas. Lisaks sellele tagab komisjon delegatsioonidele kättesaadavate praktiliste töövahendite optimaalse levitamise. Komisjoni pakub ka kodanikuühiskonna tugisüsteemi (interaktiivset võrgupõhist töövahendit kasutades) käivitamisega sidusrühmadele kasutajasõbralikult koondatud teavet oma õiguslikest ja finantsvahenditest. (Vt ka punktid 28, 31 ja 46.)

88.

Viimaste aastate jooksul on komisjon andnud vastutuse projekti rakendamise eest üle delegatsioonidele, et tagada riigis parem järelevalve- ja hindamissuutlikkus. Lisaks sellele on komisjon ainuke rahastaja, kes täiendab oma sisemist järelevalvesuutlikkust, kasutades 7 piirkondliku tulemustele suunatud välise järelevalvettevõtja abi.

Selleks et veelgi parandada rakendamist ja järelevalvet, on komisjon algatanud konsulteerimise muude rahastajatega Pariisi deklaratsioonil ja Accra tegevuskaval põhineva ühise järelevalvesüsteemi väljatöötamise küsimuses.

Hindamine on standardne osa kõikidest projektidest ja programmidest. EÜ töötab praegu välja ka projektihindamise infotehnoloogilist andmebaasi, et parandada saadud kogemuste ja parimate tavade levitamist tulevaste projektide parema rakendamise ja kavandamise tagamiseks.

89.

Nagu on mainitud punktis 64, nõustub komisjon, et projektide jätkusuutlikkus on väga oluline, ja tunnistab, et rahastatud meetmete jätkusuutlikkuse ja kohalike valitsusväliste osalejate tugevdamise üheaegne tagamine on keeruline. Integreeritud ja pikaajalisi lähenemisviise rakendatakse tihedas koostöös partnerriikidega (eelkõige Cotonou lepingu raames) kavandatud geograafiliste programmide kaudu. Teemaatiliste programmide ja rahastamisvahendite puhul juhib komisjon tähelepanu nende konkreetsele lisandväärtusele. Euroopa Parlament on välja töötanud teemaatilised tegevused ja toetab neid, et tagada järgmiste eesmärkide täitmine:

- võimaldada ELil tegutseda isegi väga keeruliste partnerluste puhul;
- käsitleda konkreetseid küsimusi üleilmselt, vastukaaluks piirkondlikule või riiklikule käsitlusele.

See näitab ELi valmisolekut levitada oma ühiseid poliitilisi ja strateegilisi väärtusi kogu maailmas (inimõiguste kaitse, keskkonnakaitse jne).

- Komisjon jätkab uut tava seoses konkursikutsetega kohalikul tasandil. Komisjon kavatses laiendada ka PADOR-süsteemi kasutamist teadmiste haldamise vahendina.
- Menetlustele juurdepääsu, nende järjekindluse, läbipaistvuse ja standardsuse parandamiseks töötatakse välja töövahend (kodanikuühiskonna tugisüsteem), et tagada selgemate suuniste ja parema toetuse andmine. Juhul kui kontrollisüsteemi on vaja muuta selliselt, et see põhineks komisjoni töötajate kohapealsetel kontrollidel, oleks delegatsioonidele vaja eraldada täiendavaid inimressursse.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon usub, et olemasolev kontrollisüsteem tagab usaldusväärse lepingute järelevalve ja finantsjärelevalve.

Jätkatakse delegatsioonide ja valitsusväliste osalejate töötajate koolitamist, sealhulgas tulemusnäitajate valdkonnas. Kuid komisjon rõhutab, et kõikide nende valitsusväliste osalejate koolitamine, kes võiksid olla huvitatud EÜ programmides osalemisest, on selgelt üle jõu käiv ülesanne.

- Kaalutakse eri vahendite kombinatsiooni, võttes arvesse finantsmääruste, Euroopa Arengufondi, arengukoostöö rahastamisvahendi, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi ning Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi loodud õiguslikku raamistikku.
- Komisjon on välja töötanud metoodika tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi raames järelkontrollide tegemiseks, et mõõta projektide mõju.

90.

Olukord AKV riikides erineb suuresti Aasia ja Ladina-Ameerika riikide olukorrast, kus valitsusväliste osalejate ametlik kaasamine on hiljutisem nähtus.

Lisaks sellele ei loe enamikes arengukoostöö rahastamisvahendi riikides ametiasutused valitsusväliste osalejate suutlikkuse suurendamist prioriteetseks küsimuseks. Geograafilisi programme ei saa sel eesmärgil kasutada, mistõttu on temaatilised programmid ainuke võimalus.

Kooskõlas kontrollikoja seisukohaga, et suutlikkuse suurendamine peaks soovitavalt toimuma geograafiliste programmide kaudu, eeldab abi vastavusseviimise põhimõtte seda, et kõnealuses kontekstis määratleb partnerriigi valitsus vastavad strateegiad, valdkonnad ja teemad (vrd abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon, Euroopa konsensus arengu küsimuses ja Accra tegevuskava sõlmimine). Komisjon kavatseb tingimata jätkata valitsusväliste osalejate kaasamise soodustamist.

91.

Komisjon tervitab kontrollikoja tunnustust, et rahastatud projektid olid väga asjakohased.

92.

Kõnealused kaks küsimust ei ole omavahel vastuolus: meetme rakendamiseks kõige sobilikuma valitsusväliste osaleja valimine ei välista toetust konkreetse suutlikkuse suurendamise vajaduse täitmiseks, mis võib olla seotud sama üksuse või muu üksusega, võttes arvesse ajalist paranemist.

Temaatilisi programme täiendavate geograafiliste programmide puhul on võimalik jõuda ka vähem tõhusate valitsusväliste organisatsioonideni, näiteks suutlikkuse suurendamise puhul.

Komisjon on täiesti teadlik kõnealusest keerukusest. Vastastikust mõju struktureeritakse järjest enam, näiteks geograafilise direktoraadi kaasamise kaudu temaatiliste programmide ettevalmistusse ja rakendamisse ja tema volituste suurendamise kaudu kõnealuses küsimuses, et tagada kahepoolse ja piirkondliku koostöö raames võetavate meetmete parem täiendamine. Kuigi valitseb poliitiline valmisolek tagada kohalike organisatsioonide kaasamine, on sellele siiski selged piirangud seoses järgmiste küsimustega:

- i) suveräänsete riikide organisatsioonilise korralduse austamine;
- ii) finantsmäärusele vastava usaldusväärse finantsjuhtimise järgimine;
- iii) inimressursside olemasolu;
- iv) ajalised piirangud;
- v) võimalike osalejate äärmiselt suur arv.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 4/2009

Valitsusväliste osalejate EÜ arengukoostösse kaasamise komisjonipoolne haldamine

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 65 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-271-1

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

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

Tasuta väljaanded:

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

KÄESOLEVAS ERIARUANDES ANALÜÜSIB EUROOPA KONTROLLIKODA, KUIDAS TAGAB EUROOPA KOMISJON VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE KAASAMISE ARENGUKOOSTÖÖSSE, VÕTTES ARVESSE NENDE ROLLI POLIITIKADIALOOGIS JA ARENGUPROJEKTIDE ELLUVIIJATENA.

ARUANDES OSUTATAKSE KOMISJONI JUHTIMISE JA MENETLUSTE MÕNINGATELE ASPEKTIDELE, MIS VAJAKSID PARANDAMIST. ANTAKSE RIDA SOOVITUSI, KUIDAS KAASATA VALITSUSVÄLISED OSALEJAD TÕHUSAMALT ARENGUKOOSTÖÖ PROTSESSI, PAREMINI TAGADA VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE TEGEVUSE ASJAKOHAUS JA KAVANDATUD TULEMUSTE SAAVUTAMINE NING TÕHUSTADA NENDE VALITSUSVÄLISTE OSALEJATE SUUTLIKKUSE SUURENDAMIST, KES SEDA KÕIGE ENAM VAJAVAD.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-271-1



9 789292 072711