

EUROOPA  
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 6

2008

EUROOPA KOMISJONI TSUNAMI-  
JA ORKAANI MITCH JÄRGSE  
TAASTAMISABI KOHTA



ET





Eriaruanne nr 6 // 2008

# EUROOPA KOMISJONI TSUNAMI- JA ORKAANI MITCH JÄRGSE TAASTAMISABI KOHTA

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg

Tel.: (352) 4398 45410  
Faks: (352) 4398 46 430  
E-post: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Eriaruanne nr 6 // 2008

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

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.  
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008

ISBN 978-92-95009-41-7

© Euroopa ühendused, 2008  
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Belgium*

# SISUKORD

## Punkt

|       |                                                                                     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| I-VI  | <b>KOKKUVÕTE</b>                                                                    |
| 1-11  | <b>1. PEATÜKK. SISSEJUHATUS</b>                                                     |
| 1-6   | 1.1. JAGU. AUDITI KONTEKST                                                          |
| 7-11  | 1.2. JAGU. REGULEERIV RAAMISTIK                                                     |
| 12-16 | <b>2. PEATÜKK. AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS</b>                                   |
| 17-41 | <b>3. PEATÜKK. TÄHELEPANEKUD</b>                                                    |
| 17-22 | <b>3.1. JAGU. TAASTAMISVAJADUSTE KINDLAKSMÄÄRAMINE JA PROJEKTIDE KAVANDAMINE</b>    |
| 18-19 | ÕIGEAEKNE LAIEMAID PROBLEEME HÖLMAV TAASTAMISSTRATEEGIA                             |
| 20-22 | KIIREM KAVANDAMINE JA ABISAAJATE PAREM OSALEMINE<br>TSUNAMI KUI ORKAANI MITCH PUHUL |
| 23-29 | <b>3.2. JAGU. MEETMETE RAKENDAMINE</b>                                              |
| 24-26 | KIIRE RAKENDAMINE INDONEESIAS, AEGLANE SRI LANKAL<br>JA ORKAANI MITCH PUHUL         |
| 27-29 | VAJADUS TUGEVDADA JÄRELEVALVESÜSTEEME TÕHUSUSE TAGAMISEKS                           |
| 30-41 | <b>3.3. JAGU. TULEMUSTE SAAVUTAMINE</b>                                             |
| 31-33 | SAAVUTATI PALJU KASULIKKE VÄLJUNDEID                                                |
| 34-37 | ÄÄRMISELT ERINEVAD SEOSD EELNEVA HUMANITAARABIGA                                    |
| 38    | TUGEVS SEOS PIKEMAAJALISE ARENDAMISEGA                                              |
| 39-41 | PROBLEEMID SEOSD PROJEKTIDE JÄTKUSUUTLIKKUSEGA                                      |
| 42-45 | <b>4. PEATÜKK. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED</b>                                         |

## KOMISJONI VASTUSED

# KOKKUVÕTE

## I.

Pärast 26. detsembri 2004. aasta India ookeani tsunamit, mis põhjustas rohkem kui 200 000 inimese hukkumise ja tekitas ligikaudu 10 miljardi euro väärtuses kahju, esitas kontrollikoda aruande komisjoni inimkannatuste vältimiseks või leevendamiseks kavandatud viivitamatu humanitaarabialase tegutsemise kohta. Arutelu käigus nimetatud aruande üle taotlesid parlament ja nõukogu komisjonilt aruannet järgneva pikemaajalise taastamisetapi kohta, millele komisjon eraldas ligikaudu 300 miljonit eurot. Käesolevas auditis uuritakse tsunami-järgset taastamisabi. Auditi ulatust laiendati, et hõlmata ka komisjoni taastamisabi 250 miljoni euro väärtuses pärast orkaani Mitch, mis tabas Kesk-Ameerikat 1998. aasta oktoobris (vt punktid 1–14).

## II.

Käesolevas auditis käsitletakse kolme allpool nimetatud küsimust eesmärgiga hinnata komisjoni tulemuslikkust taastamisabi haldamisel pärast orkaani Mitch ja tsunamit (vt punktid 15 ja 16):

- a) Kas komisjon määras piisavalt kindlaks katastroofide tõttu kannatanute taastamisvajadused?
- b) Kas komisjoni menetlused tagavad abi rakendamise õigeaegselt ja tõhusal viisil?
- c) Kas projektidega saavutati eeldatavad tulemused, sealhulgas rahuldav seos lühiajalise hädaabi ja pikemaajalise arendamise vahel?

## KOKKUVÕTE

### III.

Pärast orkaani Mitch ja tsunamit töötas komisjon vähem kui kuue kuuga välja taastamisstrateegia, millega tunnustati vajadust ehitada üles mitte ainult kahjustatud infrastruktuur, vaid käsitleda ka pikemaajalist arendamist ning nende vajadusi, keda katastroofid otseselt ei mõjutanud. Orkaani Mitch järgne kavandamisprotsess, mille käigus koostati taastamisstrateegiast lähtudes konkreetsed projektid, oli liigpikk ja kestis kuni oktoobrini 2002, s.o neli aastat pärast katastroofi. Seevastu oli palju kiirem tsunamijärgne kavandamisprotsess, mille teostasid rahvusvahelised organisatsioonid, mille kaudu komisjon suunas oma rahalised vahendid, ning peamised projektide kavandid kiideti heaks katastroofi puhul Indoneesias kaheksa kuu jooksul ja katastroofi puhul Sri Lankal 11 kuu jooksul. Selleks et tagada tegelike vajaduste kindlaksmääramine, parandati komisjoni reageerimist, mis hõlmas abisaajariikidega parema kooskõlastamise ja koordineerimise riiklikul ja kohalikul tasandil (vt punktid 17–22).

### IV.

Kesk-Ameerikas ilmnes lisaks orkaaniga Mitch seonduvale pikale kavandamisprotsessile veel rakendamiskustest tingitud viivitusi rahuldavate lepingupartnerite leidmisel ja sobiva maa kindlaksmääramisel. Komisjoni taastamisabi on olnud kõige kiirem Indoneesias, kus saavutati paljud väljundid mitme rahastajaga sihtfondi kaudu kahe aasta jooksul pärast tsunamit. Seevastu Sri Lankal on siiani saavutatud vähe, seda peamiselt konflikti taaspuhkemise tõttu. Komisjon ei ole käsitlenud kõiki taastamisabi tõhususe seire ja järelevalvega seonduvaid puudusi, kuigi tal õnnestus parandada mitme rahastajaga sihtfondist saadud teabe kvaliteeti Indoneesias. Sri Lankal ei oldud kõikide projektide puhul veel kehtestatud piisavaid seire- ja järelevalvemenetlusi rahvusvaheliste organisatsioonide suhtes. Pärast mõlemat katastroofi ei taganud komisjon kõikide projektide puhul selgesti kvantifitseeritavate väljundi sihtmärkide koostamist ega süsteemide kaudu piisava teabe saamist, et kontrollida ja tõendada rakendamise tõhusust (vt punktid 23–29).

### V.

Vaatamata eespool nimetatud asjaoludele on paljud vajalikud väljundid saavutatud. Komisjoni rahaliste vahenditega lõpuleviidud Kesk-Ameerika projektid hõlmasid koole, maju, tervisekeskuseid, kanalisatsiooni- ja joogiveesüsteeme. Indoneesia väljundid hõlmasid maju, teid, koole ja kogukonnakeskuseid. Hinnatõus pärast mõlemat katastroofi kahandas väljundite hulka. Projektid sisaldasid üldiselt pigem arendamis- kui taastamismeetmeid ja seos eelneva humanitaarabiga on olnud muutlik. Tugev seos pikemaajalise arendamisega suurendab jätkusuutlikkuse väljavaateid, olgugi et projekti kavandites ei ole piisavalt kindlaks määratud rahastamise allikaid, et tagada meetmete jätkumist pärast projekti rahastamise lõppu (vt punktid 30–41).

### VI.

Nimetatud tähelepanekute alusel esitab kontrollikoda soovitusi, mis võiksid aidata komisjonil osutada tõhusamat ja mõjusamat taastamisabi (vt punktid 42–45).

# 1. PEATÜKK SISSEJUHATUS

## 1.1. JAGU. AUDITI KONTEKST

1. 26. detsembri 2004. aasta India ookeani tsunami tagajärjel hukkus üle 200 000 inimese ja kahju ulatus 10 miljardi euroni. Suurimat hävingut põhjustas hiidlaine Indoneesias Acehi provintsis, kus hukkus või jäi kadunuks üle 160 000 inimese ning asustati ümber üle poole miljoni elaniku. Teiseks sai kõige enam kannatada Sri Lanka, kus hukkus või jäi kadunuks üle 35 000 inimese ning pool miljonit elanikku asustati ümber.
2. Kontrollikoja eriaruandes nr 3/2006<sup>1</sup> analüüsiti komisjoni reageerimist humanitaarabi osutamisel katastroofi korral. Kontrollikoda oli esimeste hulgas, kes avaldas tsunamijärgse tegutsemise kohta aruande, milles keskenduti komisjoni lühiajalisele hädaolukorras antavale humanitaarabile sellises varajases ajaetapis. Oma arutelus nimetatud aruande üle avaldas Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon soovi, et kontrollikoda koostaks aruande järgneva pikemaajalise taastamisetapi kohta<sup>2</sup>, ning nõukogu kiitis selle ettepaneku heaks<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Eriaruanne nr 3/2006 Euroopa Komisjoni humanitaarabi kohta tsunami ohvritele (ELT C 170, 21.7.2006, lk 1).

<sup>2</sup> Eelarvekontrollikomisjoni 19. ja 20. juuni 2006. aasta koosolek.

<sup>3</sup> Nõukogu järeldused kontrollikoja eriaruande nr 3/2006 (Euroopa Komisjoni humanitaarabi kohta tsunami ohvritele) kohta, mille välissuhete nõukogu kiitis heaks oktoobris 2006.



- 3.** Seoses sellega otsustas kontrollikoda viia läbi tsunamijärgset taastamisabi käsitleva auditi eesmärgiga hinnata komisjoni tulemuslikkust taastamisabi haldamisel. Auditi ulatust laiendati, selleks et hõlmata komisjoni reageerimist Kesk-Ameerikas pärast orkaani Mitch, mis tabas Hondurasit, Nicaraguat, El Salvadori ja Guatemalat 30. ja 31. oktoobril 1998. aastal ja mille tulemusel hukkus üle 10 000 inimese ning materiaalne kahju ulatus ligikaudu 5 miljardi euroni. Komisjon toetas orkaani Mitch ja tsunamijärgset taastamist kokku 550 miljoni euroga, mis on ligikaudu 70% pärast 1998. aastat üldeelarvest looduskatastroofidejärgseks taastamiseks eraldatud summast.
- 4.** Pärast orkaani Mitch eraldas komisjon ligikaudu 250 miljonit eurot taastamise eelarverealt Kesk-Ameerika ülesehitamise piirkondlikule programmile. Suurem osa rahastamisvahenditest suunati 15 programmijuhtimisüksuse kaudu<sup>4</sup>, nagu on näidatud tabelis 1.

<sup>4</sup> Programmijuhtimisüksused loodi pärast rahvusvahelise pakkumiskonkursi läbiviimist. Direktoriga eesotsas vastutasid need komisjoni heakskiidetud taastamisabi programmide elluviimise eest.

TABEL 1

#### KESK-AMEERIKA ÜLESEHITUSTÖÖ PIIRKONDLIKU PROGRAMMI SEKKUMISED RIIKIDE JA KOOSTÖÖPARTNERITE KAUPA

(miljonites eurodes)

| Riik         | 15 programmi-juhtimisüksuse hallatavad suurprojektid | Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ja riiklike asutuste hallatavad keskpikad projektid | Väikesed valitsusväliste organisatsioonide projektid | Kokku        |
|--------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------|
| Honduras     | 111,0                                                | 5,2                                                                                   | 3,1                                                  | <b>119,3</b> |
| Nicaragua    | 72,9                                                 | 5,1                                                                                   | 5,3                                                  | <b>83,3</b>  |
| El Salvador  | 24,5                                                 | 0,9                                                                                   | 3,1                                                  | <b>28,5</b>  |
| Guatemala    | 13,6                                                 | 2,7                                                                                   | 2,3                                                  | <b>18,6</b>  |
| <b>Kokku</b> | <b>222,0</b>                                         | <b>13,9</b>                                                                           | <b>13,8</b>                                          | <b>249,7</b> |

Allikas: Kesk-Ameerika ülesehitustöö piirkondliku programmi 2005. aasta aruanne.

5. Pärast tsunamit suunas komisjon oma abi (ligikaudu 200 miljonit eurot) Maailmapanga mitme rahastajaga sihtfondi kaudu Indoneesiale, nagu on näidatud tabelis 2. Juhtkomitee, mille kaaseesistujateks olid komisjon, Maailmapank ja ülesehitustegevust kooskõlastav valitsusasutus<sup>5</sup>, vastutas prioriteetide seadmise, projektide heakskiitmise ja mitme rahastajaga sihtfondi tegevuse edenemise seire eest. Projektide üle teostas järelevalvet partnerasutus, enamasti Maailmapank, ja projektid viis ellu rakendusasutus, enamasti ministeerium<sup>6</sup>.
6. Komisjoni tsunamijärgset abi Sri Lankale osutati rahvusvaheliste organisatsioonide, peamiselt Aasia Arengupanga ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kaudu (vt tabel 3).

<sup>5</sup> Taastamis- ja ülesehitusamet Aceh-Niases (BRR ehk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi).

<sup>6</sup> Euroopa Komisjon oli mitme rahastajaga sihtfondi suurim rahastaja, eraldades üle 200 miljoni euro või 40% kõigist kohustustest. Järgmised suurimad abi osutajad olid Madalmaad (26%), Ühendkuningriik (11%) ja Maailmapank (4%).

TABEL 2

### ELI EELARVELISED PANUSED MITME RAHASTAJAGA SIHTFONDI INDONEESIAS

(miljonites eurodes)

| Kaaspanus             | Allikas                            | Kokkulepitud kuupäev | Kokku        |
|-----------------------|------------------------------------|----------------------|--------------|
| Kiirreageerimise kord | Kiirreageerimise kord              | 12.8.2005            | 3,5          |
| Esimene makse         | Koostöö Aasias ja Ladina-Ameerikas | 29.8.2005            | 29,9         |
| Teine makse           |                                    | 21.9.2005            | 37,7         |
| Kolmas makse          |                                    | 16.12.2005           | 13,9         |
| Neljas makse          | Taastamine                         | 25.4.2006            | 117,5        |
| <b>Kokku</b>          |                                    |                      | <b>202,5</b> |

## 1.2 JAGU. REGULEERIV RAAMISTIK

7. Taastamist käsitlevas määruses<sup>7</sup> kirjeldatakse konkreetsete eelarveridadega seonduvaid menetlusi ja määratakse kindlaks taastamisabi, mis on tähtsusest teisel kohal järgmise kolme abi osutamiseiga seonduvas võtmeetapis pärast looduslikku katastroofi:

- a) esialgne lühiajaline hädaolukorras antav humanitaarabi, mille eesmärk on päästa inimeste elu ja käsitleda kriisi tõttu kannatanute esmaseid vajadusi, näiteks toiduabi, vesi, peavari ja arstirohud;
- b) keskpikk taastamisabi, mille eesmärk on üles ehitada põhiline infrastruktuur, käivitada uuesti tootmine ja tugevdada institutsioone;
- c) pikemaajalise arenguabi jätkamine.

<sup>7</sup> Nõukogu 22. novembri 1996. aasta määrus (EÜ) nr 2258/96 taastamismeetmete kohta arengumaades (EÜT L 306, 28.11.1996, lk 1).

TABEL 3

### RAHASTATUD PROJEKTID SRI LANKAL

(miljonites eurodes)

| Otsus                     | Eelarve                            | Koostööpartner                | Programmi nimetus                | Summa       |
|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| 2005<br>45 miljonit eurot | Koostöö Aasias ja Ladina-Ameerikas | ÜRO allasutus                 | Otsese toimetuleku programm      | 5,4         |
|                           |                                    | Aasia Arengupank              | Matara-Batticaloa tee taastamine | 39,4        |
| 2006<br>50 miljonit eurot | Taastamine                         | Rahvusvaheline organisatsioon | Kogukonna toimetuleku arendamine | 9,9         |
|                           |                                    | ÜRO allasutus                 | Kogukonna juurdepääsuteed        | 29,9        |
|                           |                                    | ÜRO allasutus                 | Keskkonna parandamine            | 9,9         |
| <b>Kokku</b>              |                                    |                               |                                  | <b>94,5</b> |

- 8.** Komisjoni teatistes hädaabi, taastamis- ja arengutegevuse ühendamise kohta <sup>8</sup> rõhutatakse, et nimetatud kolme etappi ei tuleks käsitleda eraldi, vaid neid tuleks omavahel kooskõlastada, et tagada nendevaheline tugev seos.
- 9.** Aasia ja Ladina-Ameerikaga koostööd käsitlev määrus <sup>9</sup> sisaldab sätteid ka katastroofidele järgneva taastamise rahastamise kohta <sup>10</sup>. Koostöötalitus EuropeAid vastutab osutatud taastamisabi rakendamise eest, mida rahastatakse nii taastamist käsitleva määruse kui ka Aasia ja Ladina-Ameerikaga koostööd käsitleva määruse põhjal.
- 10.** Nõukogu määrusega (EÜ) nr 381/2001 <sup>11</sup> loodi välissuhete peadirektoraadi vastutusel olev kiirreageerimise kord, et reageerida kiiresti katastroofi tõttu kannatanud riikide vajadustele. Selle kaudu ei saa rahastada humanitaarabi, vaid saab rahastada ainult kuus kuud või vähem kestvat tegevust, mida ei oleks saanud olemasolevate vahendite abil käivitada piisavalt kiiresti. Kiirreageerimise korra menetlused võimaldavad kiiresti reageerida, kuna komisjonil on vaja kavandatud tegevusest nõukogu ainult teavitada ilma ametlikku heakskiitu taotlemata.

<sup>8</sup> Komisjoni 30. aprilli 1996. aasta teatis KOM(96) 153 hädaabi, taastamis- ja arengutegevuse ühendamise kohta.

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Taastamist käsitlevas määruses lubatakse ilma liikmesriikide komitee heakskiiduta võtta vastu otsuseid, millega eraldatakse kuni 2 miljonit eurot, seevastu Aasia ja Ladina-Ameerika maadega koostööd käsitlevas määruses on selle ülemmääraks 1 miljon eurot.

<sup>11</sup> EÜT L 57, 27.2.2001, lk 5.

- 11.** Alates 2007. aastast on olemasolevaid määrusi asendanud EuropeAidi vastutusel rakendatav arengukoostöövahend<sup>12</sup> ja välissuhete peadirektoraadi vastutusel rakendatav stabiilsusvahend<sup>13</sup>. Mõlemad sisaldavad katastroofide puhul tegutsemiseks lihtsustatud menetlusi<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1905/2000, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend (ELT L 378, 27.12.2006, lk 41).

<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1717/2000, millega kehtestatakse stabiliseerimisvahend (ELT L 327, 24.11.2006, lk 1).

<sup>14</sup> Rahastamisotsused tehakse üldiselt pärast nende heakskiitmist liikmesriikide korralduskomitees. Kriisiolukorras võidakse stabiliseerimisvahendi kohaselt võtta siiski kuni 20 miljoni väärtuses meetmeid, mida rahastatakse liikmesriikide korralduskomitee heakskiiduga. Arengukoostöövahend võimaldab liikmesriikide korralduskomitee heakskiiduga kiiresti reageerida kuni 10 miljoni väärtuses olevate erimeetmete kaudu selliste ettenägematute olukordade puhul nagu looduskatastroof.

### Heitvee puhastusseadme ehitus Hondurases.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## 2. PEATÜKK AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 12.** Käesolevas auditis uuritakse komisjoni taastamisabi pärast 2004. aasta detsembri India ookeani tsunamit ja lisaks orkaani Mitch järgset komisjoni reageerimist. Kuigi orkaan Mitch tabas Kesk-Ameerikat 1998. aastal, tegeldi projektide lõpetamisega veel 2007. aastal.
- 13.** Käesoleva auditi ulatuses ei ole humanitaarabi, kuna seda on uuritud kontrollikoja eriaruandes nr 3/2006 Euroopa Komisjoni humanitaarabi kohta tsunami ohvritele. Auditis uuritakse siiski lühiajalise hädaolukorras antava humanitaarabi ühendamist pikemaajalise taastamisega ning kiirreageerimise korra mõju sellele.
- 14.** Komisjoni reageerimise uurimine nimetatud kahe katastroofi puhul võimaldab keskenduda auditis kolmele erinevale rakendusmehhanismile:
  - a) programmijuhtimisüksused Kesk-Ameerikas;
  - b) toetused mitme rahastajaga sihtfondi Indoneesias;
  - c) toetused rahvusvahelistele organisatsioonidele Sri Lankal.
- 15.** Põhiküsimused, mida käsitletakse käesolevas auditis eesmärgiga hinnata komisjoni tulemuslikkust taastamisabi haldamisel orkaani Mitch ja tsunami puhul, on järgmised:
  - a) Kas komisjon määras piisavalt hästi kindlaks katastroofide tõttu kannatanute taastamisvajadused?
  - b) Kas komisjoni menetlused tagavad abi rakendamise õigeaegselt ja tõhusal viisil?
  - c) Kas projektidega saavutati eeldatavad tulemused, sealhulgas rahuldav seos lühiajalise hädaabi ja pikemaajalise arendamise vahel?
- 16.** Audit põhines dokumentatsiooni kontrollimisel, intervjuudel ja kohapealsetel kontrollimistel. Hinnati abi haldamis-, seire- ja kontrollisüsteeme ning leiti sellele kinnitust partnerite ja projektide kohapealse kontrollimise käigus Nicaraguas, Hondurases, Indoneesias ja Sri Lankal. *Tabelis 4* on esitatud kohapeal kontrollitud projektid ja partnerid. Selleks et saada usaldusväärne ülevaade, valiti projektid kohapealseks kontrollimiseks vastavalt valdkonna, asukoha, abisumma, rakendusetapi ja partneri liigile.

TABEL 4

## KOHAPEAL KONTROLLITUD TAASTAMISPROJEKTID

(miljonites eurodes)

| Koostööpartner                                         | Projekti kirjeldus                                                           | Komisjoni rahastamine <sup>1</sup> |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>NICARAGUA</b>                                       |                                                                              |                                    |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Haridussektori tugevdamine (FOSED)                                           | 18,7                               |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Integreeritud projekt, Estelí ja Ocotal (Prieso)                             | 18,9                               |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Tervishoiuteenuste taastamine ja tugevdamine Managuas (Forsima)              | 10,2                               |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Managua ääreala integreeritud projekt (Promaper)                             | 23,9                               |
| Ühinenud Rahvaste Organisatsioon                       | Veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemid Leóni departemangus                 | 1,5                                |
| <b>Nicaraguas kontrollitud projektide koguväärtus</b>  |                                                                              | <b>73,2</b>                        |
| <b>HONDURAS</b>                                        |                                                                              |                                    |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemid Tegucigalpas                        | 26,7                               |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Tervishoid ja haridus                                                        | 23,1                               |
| Programmijuhtimisüksus                                 | Kohaliku halduse, elamuehituse ja erasektori toetus (kohalik areng)          | 23,9                               |
| <b>Hondurases kontrollitud projektide koguväärtus</b>  |                                                                              | <b>73,7</b>                        |
| <b>INDONEESIA</b>                                      |                                                                              |                                    |
| Maailmapank                                            | Acehi maahaldussüsteemi ülesehitus                                           | 8,4                                |
| Maailmapank                                            | Kecamatani departemangu projekt (KDP)                                        | 19,0                               |
| Maailmapank                                            | Linnaalade vaesust käsitlev projekt (UPP)                                    | 5,3                                |
| Maailmapank                                            | Kogukonnale rajaneva asustuse taastamise ja ülesehitamise projekt (Rekompak) | 24,9                               |
| Ühinenud Rahvaste Organisatsioon                       | Tsunamijärgse taastamise jäätmekäitlusprogramm                               | 4,2                                |
| <b>Indoneesias kontrollitud projektide koguväärtus</b> |                                                                              | <b>61,8</b>                        |
| <b>SRI LANKA</b>                                       |                                                                              |                                    |
| Ühinenud Rahvaste Organisatsioon                       | Otsese toimetuleku programm                                                  | 5,4                                |
| Aasia Arengupank                                       | Matara-Batticaloa tee taastamine                                             | 39,4                               |
| Rahvusvaheline organisatsioon                          | Kogukonna toimetuleku arendamine                                             | 9,9                                |
| Ühinenud Rahvaste Organisatsioon                       | Kogukonna juurdepääsuteed                                                    | 29,9                               |
| Ühinenud Rahvaste Organisatsioon                       | Keskkonna parandamine                                                        | 9,9                                |
| <b>Sri Lankas kontrollitud projektide koguväärtus</b>  |                                                                              | <b>94,5</b>                        |

<sup>1</sup> Indoneesia projektide puhul moodustab esitatud summa mitme rahastajaga sihtfondi rahastamisest 40%; sihtfond saab 40% oma rahalistest vahenditest komisjonilt.

# 3. PEATÜKK TÄHELEPANEKUD

## 3.1. JAGU. TAASTAMISVAJADUSTE KINDLAKSMÄÄRAMINE JA PROJEKTIDE KAVANDAMINE

- 17.** Auditiga kontrolliti, kas komisjon töötas orkaaniga Mitch ja tsunamiga seotud hädaolukorras antava humanitaarabi esialgses etapis välja strateegia järgnevaks taastamisetapiks, milles keskenduti mitte ainult põhilise infrastruktuuri materiaalsele taastamisele, vaid ka laiematele vajadustele<sup>15</sup>. Samuti kontrolliti auditiga, kas osutatud taastamisstrateegiast lähtudes koostati projektid õigel ajal ja mil määral mõjutasid abisaajad abi jätkusuutlikkust.

### ÕIGEAEGNE LAIEMAIK PROBLEEME HÕLMAV TAASTAMISSTRATEEGIA

- 18.** Pärast 1998. aasta oktoobri orkaani Mitch töötas komisjon välja oma taastamisstrateegia vähem kui kuue kuuga. Seoses sellega sätestati planeeritud taastamistegevus ühenduse Kesk-Ameerika ülesehitamist käsitlevas tegevuskavas aprillis 1999<sup>16</sup>. Nimetatud dokument oli aluseks Kesk-Ameerika ülesehitustöö piirkondliku programmi koostamisel. Programmis keskenduti haridusele ja teravishoiule ning selle eesmärk ei olnud mitte ainult kahjustatud infrastruktuuri taastamine, vaid ka jätkusuutlikumat arengut tagavate teenuste parandamine ja ümberkujundamine.
- 19.** Pärast 2004. aasta detsembri India ookeani tsunamit töötati välja komisjoni planeeritud taastamisabi samuti vähem kui kuue kuuga ja see sätestati 2005. aasta mai tsunami näidisprogrammis<sup>17</sup>. Programmi eesmärk oli uuesti ehitada teed, koolid ja haiglad ning taastada elatusvahendid. Selles tõdeti, et tsunami mõju ulatus lainest üleujutatud kitsast rannikuribast tegelikult väljapoole, ja seega oli programmi eesmärk osutada laiemat arenguabi kannatanud piirkondade kogu elanikkonnale. Seoses projektiga tunnetati ka seda, et valitsuse ja separatistlike organisatsioonide vahelised pikaajalised konfliktid olid tundlikud teemad nii Acehis kui ka Sri Lankal. Acehis on 30 aastat kestnud konflikt Indoneesia valitsuse ja Vaba Acehi Liikumise vahel nõudnud 15 000 inimest. Sri Lankal on alates 1983. aastast vaheaegadega kestnud kodusõjas valitsusvägede ja Tamili Eelami Vabastustiigrite (LTTE) vahel saanud surma 60 000 inimest. 2004. aasta detsembri tsunami ajal, kui relvarahu oli kestnud kolm aastat ja 400 000 inimest oli naasnud oma kodudesse, oli konflikti tõttu ümberasustatud ikka veel hinnanguliselt 400 000.

<sup>15</sup> Komisjoni 23. aprilli 2001. aasta teatis KOM(2001) 153 hädaabi, taastamis- ja arendustegevuse ühendamise hindamise kohta ja komisjoni 20. aprilli 2005. aasta teatis KOM(2005) 153 ELi katastroofidele ja kriisidele reageerimise võime tugevdamise kohta kolmandates maades.

<sup>16</sup> Komisjoni 28. aprilli 1999. aasta teatis KOM(1999) nõukogule ja Euroopa Parlamendile Kesk-Ameerika ülesehitustööd käsitleva ühenduse tegevuskava kohta.

<sup>17</sup> K(2005) 1490, 23.5.2005. Tsunami näidisprogramm Indoneesia, Sri Lanka ja Maldivide kohta (2005-2006).



## KIIREM KAVANDAMINE JA ABISAAJATE PAREM OSALEMINE TSUNAMI KUI ORKAANI MITCH PUHUL

- 20.** Pärast orkaani Mitch koostas tehnilise abi büroo eriprogrammid, lähtudes esialgsest 1999. aasta aprillis sätestatud Kesk-Ameerika ülesehitamise tegevuskavast. Nimetatud kavandamisprotsess algas 1999. aasta oktoobris ja kestis kolm aastat, lõppedes 2002. aasta oktoobris, s.o neli aastat pärast orkaani Mitch toimumist. Kavandamisprotsessi pikkuse tõttu tuli rakendamise eest vastutavatel programmijuhtimisüksustel mõned projektid uuesti kavandada, lükates veelgi edasi projektide alustamise aega. 15 programmijuhtimisüksuse valimine ilma vastava riigi partnerluseta vähendas kavandamise ajal lisaks sidet riiklike ametiasutustega.
- 21.** Seevastu oli kavandamisprotsess kiirem tsunamijärgses Indoneesias. Mitme rahastajaga sihtfondi juhtkomitee esimesel 2005. aasta mais toimunud kohtumisel kiideti heaks ettepanekud nelja projekti kohta, mille kogusumma oli ligikaudu 150 miljonit eurot, ja seejärel kiideti 2005. aasta augustis heaks kõiki nelja projekti käsitlevad üksikasjalikud projektiettepanekud. Kooskõlastamise tõhustamine oli üheks põhjuseks, miks komisjon otsustas rahastada abi mitme rahastajaga sihtfondi kaudu. Mitme rahastajaga sihtfond kiitis heaks ainult projektid, mille ülesehitustöö eest vastutav valitsusasutus oli juba eelnevalt läbi vaadanud. Lisaks on projektides sageli arvestatud abisaajate osalust planeeriva lähenemisviisiga, et tagada reaalse vajaduste käsitlemine ja projektide jätkusuutlikkuse tõhustamine.
- 22.** Ka Sri Lankal oli kavandamisetapp palju kiirem ja lepingud rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu suunatava 45miljonilise esimese osamakse kohta sõlmiti novembris 2005. Ka Indoneesias töötas komisjon abisaajariigi kooskõlastamismehhanismide kaudu, olgugi et piirkonna tasandil, mida komisjon pidas tõhusamaks, ja projektides oli sageli jätkusuutlikkuse tagamise eesmärgil arvestatud abisaajate osalust planeeriva lähenemisviisiga. Seevastu viibis 50miljonilise teise osamakse kavandamisetapp Sri Lankal siseriiklike poliitiliste probleemide tõttu. Esialgselt plaaniti suunata nimetatud rahalised vahendid tsunamijärgse operatiivse juhtimisstruktuuri sihtfondi kaudu, milles lepiti kokku juunis 2005<sup>18</sup>. 2005. aasta detsembris kuulutati tsunamijärgse operatiivse juhtimisstruktuuri sihtfond siiski põhiseaduse vastaseks ja nimetatud ebaõnnestumise tõttu alustas komisjoni delegatsioon viivitamatult uuesti kavandamist.

<sup>18</sup> Tsunamijärgne operatiivne juhtimisstruktuur oli mehhanism (PTOMS), mille abil eraldati tsunamijärgseid välisfinantseerimise abil saadud rahalisi vahendeid komiteede kaudu, mis koosnesid valitsuse (peamiselt singali elanikkonda esindav), Tamili Eelami Vabastustiigrite (LTTR) ja moslemi kogukonna esindajatest.

### 3.2. JAGU. MEETMETE RAKENDAMINE

- 23.** Auditiga kontrolliti, kas taastamisabi rakendamine oli piisavalt kiire, et rahuldada katastroofide tõttu kannatanute vajadused<sup>19</sup>, ja kas need süsteemid, millele komisjon toetus plaanide kohase rakendamise tõhususe ja edenemise seires, võimaldasid tagada abi usaldusväärse finantsjuhtimise<sup>20</sup>.

#### KIIRE RAKENDAMINE INDONEESIAS, AEGLANE SRI LANKAL JA ORKAANI MITCH PUHUL

- 24.** Pärast pikka projekti kavandamisetappi Kesk-Ameerikas esines veel viivitusi projekti rakendamisel, mis olid sageli seotud rahuldavate lepingupartnerite leidmise või sobiva maa-ala kindlaksmääramisega (vt 1. selgitus).

<sup>19</sup> Nõukogu 22. novembri 1996. aasta määrus (EÜ) nr 2258/96 taastamismeetmete kohta arengumaades (EÜT L 306, 28.11.1996, lk 1).

<sup>20</sup> Komisjoni 20. aprilli 2005. aasta teatis KOM(2005) 153 ELi katastroofideks ja kriisideks valmisoleku tugevdamise kohta kolmandates riikides.

## 1. SELGITUS

### NÄITED VIIVITUSTE KOHTA

Kanaliseerimisprojektiga [Nicaraguas](#) alustati alles 2006. aastal, s.o rohkem kui seitse aastat pärast orkaani Mitch, seoses pika kavandamisetapi ja ebarahuldava esialgse kavandamise tõttu uuesti kavandamise vajaduse ning probleemidega rahuldava lepingupartneri leidmisel. [Hondurases](#) pikendati veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide projekti eest vastutava [programmijuhtimisüksuse](#) tähtaega probleemide tõttu sobiva maa kindlaksmääramisel ja tervishoiu- ja haridusprojekti eest vastutava programmijuhtimisüksuse tähtaega rakendusüksuse suutlikkuse puudumise tõttu.

[Sri Lankal](#) suunas komisjon [Aasia Arengupanga](#) kaudu 40 miljonit eurot riiklike teede taastamiseks. Tööd lõunas asuval A2-peateel alustati alles 2007. aastal, sel ajal kui idas asuva A4-peateega seotud töö pakkumist alles hinnati 2007. aasta septembris. [ÜRO allasutuse](#) rakendatava viiemiljonilise väärtusega elatusvahendite arendusprojekti lõpuleviimine lükkus edasi halvenenud siseriikliku julgeoleku tõttu ja seda pikendati ühe aasta võrra kuni septembrini 2008.

- 25.** Mitme rahastajaga sihtfondi abi Indoneesias oli paljude erinevate hulgas kiireim ja vaatamata mõnele viivitusele saavutati paljud väljundid kahe tsunamijärgse aasta jooksul.
- 26.** Sri Lankal on edasimineku olnud aeglane. On esinenud viivitusi Aasia Arengupanga kaudu rahastatud riigiteede taastamisel. Lisaks uuesti kavandamise vajaduse tõttu (vt punkt 22) alustati tööd ÜRO allasutuste poolt rakendatavate projektidega alles 2007. aasta teisel poolel. Lisaks on viivitusi esinenud peamiselt seoses personali värbamisega. Seetõttu alustati tööd ÜRO allasutuste poolt rakendatavate keskkonna parandamise ja kohalike teede projektidega alles kolmandal aastal pärast tsunamit.

**Töö on käimas A2-riigimaanteel Sri Lankal.**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## VAJADUS TUGEVDADA JÄRELEVALVESÜSTEEME TÕHUSUSE TAGAMISEKS

- 27.** Kesk-Ameerika taastamisprojekte rakendati programmijuhtimisüksuste kaudu ja komisjoni delegatsioon teostas üldiselt hoolikat seiret ja kontrollis kulusid. Komisjon ei taganud siiski seireks vajaliku võrdleva või standardse kuluteabe kättesaadavust ega olnud rakendamisel tõhus (vt 2. selgitus). Samuti ei taganud komisjon mõne veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide projekti puhul selgelt kvantifitseeritavate väljundi sihtmärkide väljatöötamist, et hinnata planeeritud väljundite saavutamist. Lisaks ei teostatud Kesk-Ameerika ülesehituse piirkondliku programmi puhul välist vahehindamist.

### 2. SELGITUS

#### VÕRDLEVA VÕI STANDARDSE KULUTEABE PUUDUMINE

Komisjoni delegatsioon ei ole [Kesk-Ameerika](#) ülesehituse piirkondliku programmi puhul arvutanud ja võrrelnud järjekindlalt võrreldavate tööde ühiku maksumust (näiteks maksumus maja, veemahuti kuupmeetri, välikäimla, kanalisatsioonisüsteemide ja veetorustiku meetri kohta), et püsivalt jälgida, põhjendada ja selgitada olulist varieerumist. Seda esineb hoolimata tööde ühiku maksumuse oluliselt erinevatest näitajatest. Näiteks Managua ääreala projekti eest vastutav [programmijuhtimisüksus](#) maksis ÜRO allasutusele maja eest 7000 eurot, kuigi samal ajal oli Hondurases omavalitsushalduse projekti eest vastutav projektijuhtimisüksus võimeline ehitama maju maksumusega 2900 eurot, kaasates abisaajad ehitusmeeskondadesse.

[Mitme rahastajaga sihtfondi](#) Indoneesiat käsitlevates aruannetes ei ühendata projekti väljundeid vastava maksumusega ja seega puudus alus kuluefektiivsuse hindamiseks või võrdlusanalüüsiks.

[Sri Lankal](#) kiitis komisjoni delegatsioon heaks [ÜRO allasutuste](#) projektid, mille kogumaksumus oli ligikaudu 40 miljonit eurot. Laiaulatusliku hindamise alusel pidas komisjoni delegatsioon sellist lähenemisviisi paremaks kui eraõiguslike allhankijate või valitsusväliste organisatsioonide kasutamist. Valitud lähenemisviisi tõhususe näitamist silmas pidades oli võimalik omavalitsuste projektide põhjal (võttes arvesse kohalikke tingimusi) kontrollida ja võrrelda ÜRO allasutuse ehitatud teede kilomeetri maksumust alternatiivsete vahendite maksumusega.

- 28.** Indoneesias saab mitme rahastajaga sihtfond 40% oma rahalistest vahenditest komisjonilt ja 50% liikmesriikidelt. Enamiku mitme rahastajaga sihtfondi projektide haldajaks on Maailmapank, kes süstemaatiliselt ei edastanud juhtkomiteele projektide kohapealse kontrollimise tulemusel koostatud sisekontrolli aruandeid. Mitme rahastajaga sihtfondi igal aastal avaldatavad eduaruanded ei andnud samuti täielikku ja tasakaalustatud ülevaadet projektide rakendamise olukorrast, rõhutades selle asemel edusamme ja jättes märkimata tegemata tööd. Komisjonil ja teistel rahastajatel õnnestus parandada teabe kvaliteeti, kuna saadi põhjalik eduaruanne perioodi kohta kuni detsembrini 2006 ja järgnevate pooleaastaste perioodide kohta. Nagu orkaani Mitch järgse juhtumi puhul, ei olnud võrdlev kuluteave kättesaadav ja mõne projekti puhul ei töötatud välja selgelt kvantifitseeritavaid väljundi sihtmärke; näiteks võib tuua linnaalade vaesust käsitleva projekti, mille kohta esitati loetelu üldvajadustest, mille puhul ületati kättesaadavad vahendid.
- 29.** Sri Lankal ei taganud komisjon ühe ÜRO allasutuse rakendatava projekti puhul rakendamise tõhususe seireks ja tõendamiseks vajaliku võrdleva kuluteabe kättesaadavust. Samuti ei taganud komisjon ÜRO allasutuste rakendatavate projektide puhul selgelt kvantifitseeritavate väljundi sihtmärkide väljatöötamist, et hinnata planeeritud väljundite saavutamist. Lisaks ei olnud komisjoni delegatsioon võtnud nimetatud projektide puhul veel kasutusele menetlusi, mille abil kiita heaks planeeritud tööde projekteerimine ja võtta vastu lõpetatud tööd.

### 3.3. JAGU. TULEMUSTE SAAVUTAMINE

<sup>21</sup> Määrus (EÜ) nr 2258/96.

- 30.** Auditiga kontrolliti, kas eeldatud saavutatud väljundid olid piisavalt nähtavad ja kas projektidega kaeti lisaks orkaani Mitch ja tsunami tõttu otseselt kannatanutele ka laiema elanikkonna vajadused. Samuti uuriti auditiga, kas taastamisabi andmisel loodi tõhus seos lühiajalise hädaolukorras antava humanitaarabi ja pikemaajalise arenguabi vahel<sup>21</sup>. Selleks et hinnata projektide jätkusuutlikkuse väljavaateid, uuriti ka omavastutuse ulatust ja edaspidise rahastamise plaane.

## 3. SELGITUS

### VÄLJUNDID

**Programmijuhtimisüksused**, kes rakendasid Kesk-Ameerika ülesehitustöö piirkondlikku programmi **Nicaraguas**, ehitasid või taastasid lisaks muule 139 kooli, rohkem kui 1050 maja, viis tervisekeskust, tervishoiuasutuse peamaja, joogivee- ja kanalisatsioonisüsteemid, sealhulgas kaevud, veemahutid ja välikäimlad. **Hondurase** väljundid hõlmasid joogiveesüsteeme ja kanalisatsioonitöid, 1280 uut ja 200 taastatud maja ning 336 uut või taastatud koolimaja ning tervisekeskust.

2006. aasta lõpuks oli **mitme rahastajaga sihtfond** toetanud rahaliselt **Indoneesias** 2100 maja, 1900 km külateede, 240 kooli, 118 omavalitsuskeskuse, 40 tervisekeskuse ja 680 puhta vee süsteemi ehitamist või taastamist. Komisjoni otsus rahastada mitme rahastajaga sihtfondi kaudu vähendas kasusajate ja rahastajate seisukohalt siiski ELi nähtavust.

**Sri Lankal** olid veel 2007. aasta teisel poolel vähe väljundeid, kuna **ÜRO allasutus** ja **Aasia Arengupank** alles alustasid tööd riigi- ja kohalike teede projektidega. Elatusvahendite arenguprojektide raames oli teoksil või lõpule viidud ligikaudu 100 elatusvahendite menetlust. Keskkonna parandamise programmi raames olid ligikaudu pooled kavandatud kivipuru kogumistöödest teostatud, kuid ei oldud veel alustatud täitepinnase platside ja taaskasutuskeskuste ehitamist, kuna sobivate asukohtade kindlaksmääramine viibis.

### SAAVUTATI PALJU KASULIKKE VÄLJUNDEID

- 31.** Saavutatud tulemusi on raske võrrelda kavandatud sihtmärkidega (vt punktid 27 ja 29), kuid komisjoni rahastatud projektidega saavutati siiski paljud väljundid Kesk-Ameerikas ja Indoneesias (vt 3. selgitus). Komisjon koos oma partneritega ei andnud mõnel juhul siiski piisavat teavet (näiteks võrdlevat kulu-teavet), et aidata tõendada saavutatud väljundite puhul rahaliste vahendite tõhusat kasutamist (vt punktid 27 ja 29). Peamiselt uuesti puhkenud konflikti tõttu (vt punktid 22 ja 26) oli Sri Lankal 2007. aasta teisel poolel väga vähe väljundeid.

#### **Veemahuti Nicaraguas.**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 32.** Pärast mõlemat katastroofi tõusid hinnad märgatavalt, seda tööjõu, tehase ja materjalide suurenenud nõudluse tõttu. Projektide puhul, mille väljundi sihtmärgid ei olnud selgelt kvantifitseeritud, ei saanud mõõta inflatsiooni mõju, kuid juhtudel, kus olid püstitatud selged eesmärgid, ei olnud esialgselt kavandatud meetmete teostamiseks piisavalt rahalisi vahendeid (vt 4. selgitus).
- 33.** Projekti tulemuste saavutamine ei sõltu mitte ainult väljunditeni jõudmisest, vaid ka nende kasulikkuse tagamisest abisaajatele. Indoneesias tunnustas komisjon, et on vaja suurendada mitme rahastajaga sihtfondi rahastatud majade kasutamiskõlblikkust, toetades vajalikku infrastruktuuri, eelkõige joogiveega varustamist. Kõigis kolmes kohapeal kontrollitud riigis ei olnud projektide eesmärk mitte ainult kahjustatud infrastruktuuri asendamine ja otseselt kannatada saanud elanikkonna abistamine (vt punktid 18 ja 19), selle asemel hõlmasid projektid suurel määral pigem arendamis- kui taastamismeetmeid ja abisaaja oli laiem elanikkond (vt 5. selgitus).

#### 4. SELGITUS

### INFLATSIOONI MÕJU VÄLJUNDITELE

Tervisekeskuste parandamise eest vastutaval [programmijuhtimisüksusel Nicaraguas](#) ei olnud piisavalt rahalisi vahendeid, et ehitada kavandatud tervisekeskus San Rafael del Suris. Selle tingis tööjõu ja materjalide hinnatõus, mis oli suurem sellest, mida täiendavad kohalikud rahalised vahendid olid võimelised korvama seoses euro tugevnemisega Nicaragua kordoba suhtes.

[Indoneesias](#) kavandas [mitme rahastajaga sihtfondi](#) ehitada 10 000 maja ja renoveerida lisaks 15 000 maja. Hinnatõusu tõttu neid sihtmärke siiski vähendati, vastavalt 6000-le ja 8400-le.

[Sri Lankal](#) ei olnud hinnatõusu tõttu piisavalt rahalisi vahendeid, et rahastada kõiki teid ja meetmeid, mida esialgselt kavandati [Aasia Arengupanga](#) rakendatava teede taastamisprojekti raames. Seega vähendati ehitustegevuseks ja teedehituseks planeeritud võimsusi ligikaudu 8 miljoni võrra ja kanti üle täiendavad rahalised vahendid 13 miljoni euro ulatuses teisest teede taastamisprogrammist, et katta eeldatust suuremad ehituskulud. Euro jätkuv tugevnemine Sri Lanka ruupia suhtes 2006. ja 2007. aastal korvab loodetavasti edasise hinnatõusu mõju.



### Mitme rahastajaga sihtfondi rahastatud maja Acehis.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## 5. SELGITUS

### PROJEKTIDEL OLI LAIEM EESMÄRK KUI AINULT KAHJUSTATUD INFRASTRUKTUURI ASENDAMINE

Haridusprojektiga [Nicaraguas](#) ning veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide projektiga [Hondurases](#) käsitleti põhiliselt orkaani Mitch eelseid vajadusi. Ühegi tervisekeskuse, mille ehitas Nicaragua terviseprojekti eest vastutav [programmijuhtimisüksus](#), eesmärk ei olnud asendada neid, mille orkaan oli hävitanud või mida tõsiselt kahjustanud. Ka enamus programmijuhtimisüksuste abil ehitatud majade eesmärk ei olnud asendada neid, mis orkaan oli hävitanud. Pigem valiti abisaajad välja vaesuse ja haavatavuse põhjal. Orkaan Mitch ei hävitanud vana raekoda Sandinos, kuid siiski ehitati uus, kuna orkaani Mitch eest põgenejate vool esitas kohalikule haldusasutusele suuremad nõudmised.

[Indoneesias](#) rahastas [mitme rahastajaga sihtfond](#) äärepiirkondade arendamise projekti (Kecamatani arenguprojekt) 50 miljoni euro väärtuses. Projekt hõlmas 221 alapiirkonda, millest 134 (üle 60%) ei saanud tsunami tõttu otseselt kahjustada.

[Sri Lankal](#) eraldati ligikaudu 70 miljonit eurot riigi- ja külateede taastamise projektidele, mida haldasid [Aasia Arengupank](#) ja [ÜRO allasutus](#). Nimetatud teed vajasis parandamist juba enne tsunamit. ÜRO allasutuse rakendatud jäätmekäitlusprojekt hõlmab kogu Ampara piirkonda ja mitte ainult otseselt kahjustada saanud rannikuala.

### ÄÄRMISELT ERINEVAD SEOSD EELNEVA HUMANITAARABIGA

- 34.** Esialgse hädaolukorras antava humanitaarabi ja 1998. aasta orkaani Mitch järgse taastamisabi vaheline seos oli nõrk taastamisabi pika kavandamisprotsessi ja sellest tulenevate viivituste tõttu (vt punktid 20 ja 24).
- 35.** Tsunamijärgselt oli komisjoni reageerimine hädaabi ja taastamisabi ühendamise suhtes tundlikum ja eelkõige Indoneesias ühendati nimetatud seose tugevdamiseks mitmed tegurid:
- a) Mitme rahastajaga sihtfondi suhteliselt kiire reageerimine (vt punkt 25) võimaldas mõne taastamisprojekti seostamise varasemate humanitaarabi peadirektoraadi humanitaarprojektidega. Näiteks organiseeris humanitaarabi peadirektoraat ajutised varjupaigad ning mitme rahastajaga sihtfond jätkas seda tegevust ja ehitas alalised elamud.
  - b) Humanitaarabi peadirektoraadi sekkumine pikaajalise humanitaarabi näol kuni 2007. aasta keskpaigani aitas kaasa hädaabi ja taastamisabi ühendamisele eriti seetõttu, et see hõlmas lühiajalist taastamisabi, nagu paatide ja kai ehitamine Lampuuki Acehis.
  - c) Kiirereageerimise korra abil rahastati meetmeid, mis aitasid kaasa hädaabi ja taastamisabi ühendamisele, nagu satelliitfotode tegemine. Nimetatud korra abil rahastati ka Indoneesia valitsuse ja Vaba Acehi liikumise vahelist vahendusprotsessi, mis viis augustis 2005 rahukokkuleppe sõlmimisele Indoneesia valitsuse ja Vaba Acehi Liikumise (GAM) vahel, tõhustades taastamise ja pikemaajalise arendamise tingimusi.

- 36.** Mitme rahastajaga sihtfond on siiski viivitanud tsunami tõttu kaotatud peamiste elatusvahendite taastamisega. Alles 2007. aasta mais eraldas mitme rahastajaga sihtfond eriotstarbeliselt 50 miljonit eurot majandusarenguks ja elatusvahenditeks. Kuigi paljud inimesed olid mitme rahastajaga sihtfondi projektide teenistuses, oli see ainult lühiajaline ja enamus oskustöölisi olid pärit väljastpoolt Acehi.

**Humanitaarabi peadirektoraadi projekt kalameeste elatusvahendite taastamiseks Acehis.**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 37.** Ka Sri Lankal osutas humanitaarabi peadirektoraat abi kuni 2007. aasta keskpaigani ja kiirreageerimise korra kaudu eraldati 2 miljonit eurot kiire taastumise projektile rusude eemaldamiseks ja kuivendustorustiku parandamiseks. Hoolimata nimetatud meetmetest oli seos hädaabi ja taastamisabi vahel siiski nõrk, kuna humanitaarabi peadirektoraadi humanitaarmedid olid kesken-  
dunud põhja- ja idaaladele, mis olid konflikti ägenemise tõttu suurel määral ligipääsmatud. Seetõttu ei saanud rakendada taastamismeetmeid paljudes piirkondades, kus varem oli rakendatud humanitaarabi peadirektoraadi meetmeid. Lisaks ei otsustanud komisjon pärast ajutiste varjupaikade püstitamist jätkata alaliste elamute ehitamist, kuna tsunamijärgne elamusektor oli teiste rahastajate poolt võrdlemisi ülerahastatud.

#### TUGEV SEOS PIKEMAAJALISE ARENDAMISEGA

- 38.** Komisjoni reageerimisstrateegia eesmärk pärast kahte katastroofi oli lisaks kahjustatud infrastruktuuri uuesti ülesehitamisele ja orkaani tõttu otseselt kannatanute elatusvahendite taastamisele ka pikemaajaliste vajaduste käsitlemine, pidades silmas nii orkaani tõttu otseselt kannatanuid kui ka laiemat elanikkonda (vt punktid 18, 19 ja 33). Praktikas on sellist laiemat suundumust juba rakendatud. Nimetatud lähenemisviis on kooskõlas riiklike strateegiatega, mistõttu abisaajariikide valitsused hindavad seda kõrgelt, kuna selles rõhutatatakse orkaani Mitch järgse ülemineku tähtsust ja tsunamijärgset paremat ülesehitamist. Näiteks Sri Lanka valitsuse 2006. aasta detsembri aruandes tsunamijärgse taastumise kohta avaldatakse tunnustust neile partneritele, kelle sihtmärk oli kogu piirkond ja mitte ainult otseselt tsunamist mõjutatud rannikualad.

## PROBLEEMID SEoses PROJEKTIDE JÄTKUSUUTLIKKUSEGA

- 39.** Pärast orkaani Mitch osutas komisjon taastamisabi Kesk-Ameerikale program-  
mijuhtimisüksuste kaudu ilma vastava riigi partnerluseta. Abi rakendamine  
tundub praegusel hetkel ebajärjekindel käesoleva arengupoliitika seisuko-  
halt, mille rõhuasetus on omavastutusel<sup>22</sup>. Kohalike asutuste kaasamiseta on  
seetõttu ohus jätkusuutlikkus, mida püüti mõne projekti puhul parandada  
kohaliku omavastutuse loomisega projekti rakendamisel. Abisaavaid kogu-  
kondi ei kaasatud siiski otseselt terviskeskuste ja koolide ehitamise ning  
veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide projektide jätkusuutlikkus sõltub  
tõhusate rahastamismehhanismide kehtestamisest ja siseriiklikust poliitikast  
antud piirkonnas.

<sup>22</sup> Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate, Euroopa Parlamendi ja komisjoni 2005. aasta detsembri ühisavaldus Euroopa Liidu arengupoliitika küsimuses: Euroopa konsensus (ELT C 46, 24.2.2006, lk 1), milles märgitakse, et partnerriikidel on arengustrateegiate ja -programmide puhul omavastutus. Pariisi 2005. aasta deklaratsioonis abi tõhususe kohta, millele kirjutasid alla arenenud ja arengumaade ministrid, kinnitatakse samuti partnerriikide kohustust viia vastavusse oma süsteemid ja meetmed ning tugevdada oma suutlikkust.

### Vastvalminud koolimaja Hondurases.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 40.** Seevastu tsunamijärgses Indoneesias kontrollis ülesehitustöö eest vastutav riigi ametiasutus kõiki mitme rahastajaga sihtfondi esitatud projektiettepanekuid ja osales ka projekti haldamises. Lisaks võeti seoses projektidega vastu abisaajate osalust planeeriv lähenemisviis, et tagada projektide vastavus kohalikele prioriteetidele. Selline koostöö abisaajariigi elanikkonnaga on tõhustanud jätkusuutlikkuse väljavaateid, eelkõige pidades silmas rahukokkulepet, millele komisjon aitas kaasa vahendusprotsessi rahastamise näol. Jätkuv valitsuse toetus ja jätkusuutlik rahastamine on siiski endiselt tundlikud teemad.
- 41.** Ka Sri Lankal võeti suurel määral kuulda kohalikku elanikkonda. ÜRO allasutuse rakendatud jäätmekäitlusprojekti jätkusuutlikkus sõltub siiski tõhusa rahastamismehhanismi kehtestamisest. Aasia Arengupanga kaudu rakendatud riigiteede projekti jätkusuutlikkus sõltub hiljuti loodud teedehoolduse fondi laitmatust toimimisest. ÜRO allasutuse rakendatava kohalike teede projekti jätkusuutlikkus sõltub ehituse kvaliteedist. Kuigi komisjoni rahastatud projektid annavad konkreetse koostööraamistiku erinevatele etnilistele kogukondadele, ohustab jätkuv konflikt Sri Lankal kõiki jõupingutusi, mida tehakse projektide tehnilise ja rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

**Kohaliku tee ehitusel Sri Lankal kasutatakse kogukonna tööjõudu.**



*Allikas: Euroopa Kontrollikoda.*

## 4. PEATÜKK JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 42.** Komisjon kasutas orkaani Mitch ja tsunamijärgse taastamisabi osutamisel kolme erinevat rakendusmehhanismi (programmijuhtimisüksused Kesk-Ameerikas, toetus mitme rahastajaga sihtfondi Indoneesias ja toetus rahvusvahelistele organisatsioonidele Sri Lankal). Tabelis 5 esitatakse kolmest auditi küsimusest lähtudes komisjoni tulemuslikkus nimetatud kolmes piirkonnas. Rakendusmehhanismi valik ei ole ainuke tulemuslikkust mõjutav tegur, näitlikustab Sri Lanka, kus tsunamijärgne taaspuhkenud konflikt aeglustas taastamise tempot ja piiras selle geograafilist ulatust.

TABEL 5

### KOKKUVÖTE TUGEVADEST JA NÕRKADEST KÜLGEDEST

| Auditi küsimus              | Kriteeriumid                                      | Orkaani Mitch järgne Kesk-Ameerika | Tsunami-järgne Indoneesia | Tsunami-järgne Sri Lanka |
|-----------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Vajaduste kindlaksmääramine | Õigeaegne laiemaid probleeme hõlmav strateegia    | +                                  | +                         | +                        |
|                             | Õigeaegne abisaajate osalust arvestav kavandamine | -                                  | +                         | + - <sup>1</sup>         |
| Rakendatav abi              | Õigeaegne rakendamine                             | -                                  | +                         | - <sup>1</sup>           |
|                             | Tõhususe seire                                    | - <sup>2</sup>                     | - <sup>2</sup>            | - <sup>2</sup>           |
| Tulemuste saavutamine       | Kasulike väljundite saavutamine                   | +                                  | +                         | - <sup>1</sup>           |
|                             | Seos hädaolukorras antava humanitaarabiga         | -                                  | +                         | - <sup>1</sup>           |
|                             | Seos pikemaajalise arendamisega                   | +                                  | +                         | +                        |
|                             | Jätkusuutlikkuse väljavaated                      | -                                  | +                         | - <sup>1</sup>           |

+ = tugev külge; - = nõrk külge

<sup>1</sup> On seotud konfliktiga riigis.

<sup>2</sup> On seotud peamiselt võrdleva kuluteabe kogumise ja selgelt määratletud väljundi sihteesmärkidega.



*Kas komisjon määras piisavalt hästi kindlaks katastroofide tõttu kannatanute taastamisvajadused?*

- 43.** Mõlema katastroofi puhkemise ajal töötas komisjon seoses vajaduste kindlaks-määramise ja projekti kavandamisega kiiresti välja strateegia, millega võeti arvesse pigem laiemat elanikkonda vajadused kui nende vajadused, kelle vara sai katastroofi tõttu kahjustada või hävis. Pärast tsunamit kavandas komisjon projektid kiiremini kui pärast orkaani Mitch ja suurendas jätkusuutlikkuse edendamise eesmärgil abisaajate osalust (vt punktid 17–22).

#### 1. SOOVITUS

Komisjon peaks pärast tsunamit jätkama tegevust oma vastuvõetud lähenemisviisi kohaselt, mis võimaldab taastamisprojektide kiiret kavandamist ja abisaajate kaasamist omavastutuse ja jätkusuutlikkuse tõhustamise eesmärgil.

*Kas komisjoni menetlused tagavad abi rakendamise õigeaegselt ja tõhusal viisil?*

- 44.** Rakendamine oli kõige kiirem Indoneesias, samal ajal kui Sri Lankal on siiani vähe saavutatud, seda peamiselt konflikti taaspuhkemise tõttu. Tsunami puhul ei käsitletud komisjon taastamisabi tõhususe seire- ja järelevalvesüsteemide kõiki puudusi, mida täheldati juba orkaani Mitch puhul. Komisjon ei taganud kõikide projektide puhul eelkõige seda, et arendataks välja selgelt kvantifitseeritavad väljundi sihtmärgid ja et süsteemid annaksid piisavat teavet rakenduse tõhususe kohta (vt punktid 23–29).

**2. SOOVITUS**

Komisjon peaks fondide järelevalve parandamiseks jätkama jõupingutusi tihedas koostöös teiste rahastajatega, et parandada mitme rahastajaga sihtfondi aruandluse läbipaistvust Indoneesias, ja võtma Sri Lankal ELi fonde haldavate ÜRO allasutuste puhul kasutusele projekti kavandite sõltumatu kvaliteedikontrolli ja lõpetatud tööde vastuvõtmise.

**3. SOOVITUS**

Komisjon peaks tagama, et võrdlev kuluteave oleks projekti rakendamise tõhususe kontrollimiseks ja näitlikustamiseks kättesaadav ja töötataks välja selged projekti sihtmärgid, et saaks hinnata kavandatud väljundite saavutamist.

*Kas projektidega saavutati eeldatavad tulemused, sealhulgas rahuldav seos lühiajalise hädaabi ja pikemaajalise arendamise vahel?*

- 45.** Tulemuste saavutamise suhtes tuleb märkida, et Kesk-Ameerikas ja Indoneesias saavutati märkimisväärsed kasulikud väljundid, kuigi mõlema katastroofi järgne hinnatõus vähendas väljundite hulka. Indoneesias vähenes nähtav kasusaajate ja rahastaja seisukohalt, kuna rahalised vahendid suunati mitme rahastajaga sihtfondi kaudu. Pärast orkaani Mitch ja tsunamit ei olnud abisaajateks mitte ainult katastroofide tõttu otseselt kannatanud, vaid ka laiem elanikkond. Kuigi seos eelneva humanitaarabiga on olnud väga muutlik, on seos pikemaajalise arendamisega tugev, mis tõhustab jätkusuutlikkuse väljavaateid. Sellest hoolimata on jätkuv valitsuse toetus ja jätkusuutlik rahastamine siiski tundlikud teemad (vt punktid 30–41).

**4. SOOVITUS**

Komisjon peaks looduslikele katastroofidele järgnevate oluliste hinnatõusude haldamiseks neid paremini ennetama, näiteks kogukonna tööjõu ja kohalike ressursside parema kasutamise kaudu.

**5. SOOVITUS**

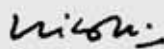
Tuleks tagada piisav ELi nähtavus, eriti projektide rakendamisel rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu.

**6. SOOVITUS**

Komisjon peaks projektide kavandamisetapi alguses võtma asjakohased ja õigeaegsed meetmed, et kindlustada projektide jätkusuutlikkus.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 12. juuni 2008. aasta istungil Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



*president*

Vitor Manuel da Silva Caldeira

# KOMISJONI VASTUSED

## KOMMENTEERITUD KOKKUVÖTE

### III.

Orkaani Mitch ja tsunami tagajärjed olid erinevad. Orkaani Mitch puhul toimus ulatuslik konsultatsiooniprotsess, mis kaasas nii riiklike kui eraõiguslikke sidusrühmi Kesk-Ameerika ülesehituse piirkondliku programmi (PRRAC) loomisse ja rakendamisse. Orkaani Mitch järgsed meetmed töid kaasa kodanikuühiskonna olulise osaluse.

Toetudes orkaani Mitch järgsest konsultatsiooniprotsessist õpitule, oli reaktsioon tsunamile rahvusvahelisel tasandil hästi kooskõlastatud, see arenes kiiresti tänu humanitaaretapi edule ja riiklike ülesehituskavade kiirele kasutuselevõtule. Eriti aitas rahastajate koordineerimisele, vahendite koondamisele ja mõistlikele põhimõtetele toetuva taastamisprotsessi käivitamisele kaasa mitme rahastajaga sihtfondi loomine Indoneesias ELi juhtimisel<sup>1</sup>.

### IV.

Kesk-Ameerikas käivitati mõned, peamiselt väiksemad meetmed 2001. aastal. Kõigil projektidel olid eeldatud väljundid ning ettenähtud perioodiline aruandlus, et oleks võimalik jälgida edusamme ja võtta vastavaid parandusmeetmeid. Nii järelevalve kui ka vahe- ja lõpphindamine toimus kavakohaselt.

<sup>1</sup> Acehi ja Niasi taastamiseks loodud mitme rahastajaga sihtfondi rahastab 15 rahvusvahelist ja kahepoolset organisatsiooni, kusjuures 90% selle vahenditest annab EL (Euroopa Komisjon ja liikmesriigid).

Nii Indoneesia kui ka Sri Lanka tsunami puhul sisaldavad iga projekti hindamisdokumendid ja rakenduspartneritega sõlmitud lepingud eeldatud väljundeid ja kuluhinnanguid. Komisjon jälgib pidevalt vahendite kasutamise tõhusust. Projekti lõpetamise järel arvutatakse pakkumismenetlustel ja muudest vajadustest või nõutavatest kohandustest projekti rakendamise ajal tulenevad lõplikud tegelikud kulud. Komisjon lisab iga projekti vahe- ja lõpphinnangutele kuluefektiivsuse hinnangu.

Sri Lankas tugevdas komisjon kontrollikoja visiidi tulemuste alusel lõpetatud tööde vastuvõtu eelset sõltumatut kvaliteedikontrolli.

#### V.

PRRACi projektid koostati ja rakendati lähemisviisi kohaselt, mis võttis arvesse mitte ainult infrastruktuuri väljundeid, vaid ka teadlikkuse tõstmise ja väljaõppe meetmeid riiklike ja kohalike institutsioonide ja abi saavate organisatsioonide tugevdamiseks. Mõnel juhul aitas PRRAC kaasa ka detsentraliseerimisalgatustele, arendades kohalike osaliste haldussuutlikkust toimetulekuks piirkondliku ebavõrdsusega (s.o tervishoiu- ja haridusprojektid El Salvadoris).

Tsunami puhul oli komisjoni tegevus üldiste riiklike ülesehituskavade lahutamatu osa. Kontseptsiooni „ehitame parema kui enne“ (*building back better*) raames tuleks üksikisikutest abisaajate elukoha ja elatise ning riikliku infrastruktuuri ja teenuste taastamise puhul tagada ülesehitusprojektide jätkusuutlikkus kulukohustuste abil kohalikes ja keskvalitsuse eelarvetes.

#### VI.

Komisjoni vastused kontrollikoja konkreetsetele soovitudele on esitatud punktides 42–45.

### 1. PEATÜKK. SISSEJUHATUS

#### 4.

Kesk-Ameerika ülesehituse piirkondlik programm (PRRAC) oli komisjoni peamine reaktsioon pärast orkaani Mitch ja seda täiendasid kahepoolsete koostöökavade mõned suunamuutused, valitsusvälistele organisatsioonidele kaasrahastamiseks eraldatavate summade suurendamine ja täiendav abi toiduohutuse tagamiseks.

### 3. PEATÜKK. MÄRKUSED

#### 20.

Projektide rakendamine juhtimisüksuste kaudu toimus tänu abisaajariikidega sõlmitud sihtotstarbelisele kokkuleppele, milles võeti arvesse erandlikke asjaolusid ning asjakohaste ülesannete täitmise suutlikkuse puudumist kohapeal. PRRAC tõestas, et riiklike institutsioonide ja abisaajate osaluse kõrget taset on võimalik saavutada ilma, et nad juhiksid otse või ainuisikuliselt programmi rakendamist. PRRACi raames välditi projektide rakendamisel programmi juhtimisüksuste poolt poliitilisi pingeid, rivaalitsemist ja juhtimispuudujääke, mis on tavaliselt takistuseks suurte infrastruktuuri-komponentidega projektidele.

#### 24.

Projekti koostamiseks ja rakendamiseks vajalikku aega saab põhjendada mitmemõõtmelisi taastamisvajadusi hõlmava projekti keerukusega. Mõningaid tegevusalasid, peamiselt PRRACi väiksemaid meetmeid, käivitati ükshaaval alates 2001. aasta teisest poolest.

**26.**

Sri Lanka konflikti järkjärguline süvenemine on teinud seal tegutsemise väga raskeks, eriti kohalike kogukondadeni jõudmise.

**1. Selgitus**

Vaatamata seoses PRRACiga nimetatud viivitustele Hondurases, saavutasid tervishoiu- ja haridusprojektid oma eesmärgid ning aitasid näiteks kaasa ametliku koolisüsteemi täiustamisele.

**27.**

Komisjon juhib tähelepanu ühikuhindade võrdlemise kasulikkusele, mis aitab eelarvet paremini ette valmistada ja koostada prognoositava kuluefektiivsuse analüüsi, kuid soovib rõhutada sellise vahendi kohaldamise keerukust ülesehituse erinevates lõikudes ning erineva sotsiaalmajandusliku ülesehitusega riikides.

Hinnatud on kõiki suuri PRRACi projekte. Kuigi PRRACi konkreetset vahehindamist ei tehtud, avaldati 2003. aastal ka PRRACi hõlmanud üldisem hindamisaruanne „Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté Européenne dans les pays ACP/ALA/MED/TACIS”. Kõnealused hindamised sisaldavad soovitusi, mida on ka arvesse võetud.

2008. aasta lõpuks kavandatud PRRACi hindamise osa on ka lõppülevaade võrdleva kulu-teabe kohta.

**28.**

Komisjoni ja muude rahastajate soovil nõustus Maailmapank alates 2007. aastast edastama süstemaatiliselt mitme rahastajaga sihtfondi juhtkomiteele oma kohapealse kontrollimise tulemusel koostatud sisejärelvalve aruandeid.

Mitme rahastajaga sihtfondi juhtkomitee vaatab hindamisetapil läbi kõigi mitme rahastajaga sihtfondi projektide eeldatud väljundi ja kulude põhjendatuse analüüsi. Pärast heakskiitmist sisaldavad rakenduspartneritega sõlmitud lepingud alati kuluprognose ja vastavaid väljundeid/tulemusi. Iga rahastatava projekti puhul võimaldab finantsaruanne, mille rakendusasutus esitab usaldusisikule, viimasel tuvastada eeskirjade eiramisjuhud ning võtta oma lepinguliste kohustuste kohased parandusmeetmed. Mõned projektid, näiteks linnalade vaesust käsitlev projekt, eraldavad konkreetse kontrolli- ja heakskiitmisemenetluse järel toetusi kogukondadele, mis peavad kindlaks määrama ja tähtsuse järjekorda panema konkreetseid vajalikud tööd. Väljundite lõplikud tegelikud kulud arvutatakse projekti lõpus.

**29.**

Vastavalt kontrollikoja visiidi tulemustele lisab komisjon lõpphinnangule kuluefektiivsuse hinnangu. Komisjon on sõltumatult tugevdanud kvaliteedikontrolli enne lõpetatud tööde vastuvõtmist (s.o rakendanud tööle juurdepääsuteede ja infrastruktuuri järelvalveinseneri).

**2. selgitus**

PRRACi raames toimunud sekkumiste lai geograafiline hajutatus ja erinevad sotsiaalmajanduslikud tingimused muutsid mõned kuluvõrdlused ebaoluliseks, näiteks majade puhul eri riikides või maal ja linnas.

PRRACi Ciudad Sandino (Managua) projekti puhul oli kokku lepitud, et iga abi saav pere annab oma maja ehitamiseks ühe täisajaga töötaja ning teeb 100 tundi ühiskondlikult kasulikku tööd.

Nii Indoneesia kui ka Sri Lanka tsunami puhul sisaldavad hindamisdokumendid ja rahvusvaheliste organisatsioonide ja/või rakenduspartneritega sõlmitud lepingud eeldatud väljundeid ja kuluhinnanguid. Projekti lõpetamise järel arvutatakse pakkumismenetlustest ja muudest vajadustest või projekti rakendamise käigus tehtud nõutavatest kohandustest tulenevad lõplikud tegelikud kulud. Komisjon lisab kuluefektiivsuse hinnangu lõpphinnangule.

### 31.

Kesk-Ameerikas sisaldasid PRRACi projektide üksikud vahe- ja lõpphindamised vajalikku teavet vahendite kasutamise tõhususe kohta. Seda aspekti käsitletakse ka tulevases kogu PRRACi hõlmavas lõpphinnangus aastal 2008. Indoneesia ja Sri Lanka puhul on vahendite kasutamise tõhusust jälgitud pidevalt ning sellele pühendatakse 2008. aastaks kavandatud vahehinnangutes eraldi teema.

Vt ka vastuseid punktidele 27 kuni 29 ja 2. selgitusele.

### 3. Selgitus

Komisjon on oma juhtkomitee kaas-eesistuja rollis suurendanud ELi nähtavust Indoneesias oma *strateegilise mõjuga* mitut abiandjat hõlmavas sihtfondis, samuti sidudes ülesehitustöö täiendavate algatustega Acehi rahuprotsessi toetuseks, täiemahulises dialoogis Indoneesia ametiasutustega ja nende eelistatud partnerina keskvalitsuse ja kohalikul tasandil. Komisjon on seisukohal, et tema konstruktiivne koordineeriv roll juhtkomitees juhtiva rahastajana on loonud väga positiivse nähtavuse ja kõrge hinnangu nii abisaajate kui ka rakenduspartnerite hulgas.

### 4. Selgitus

Kontrollikoja tähelepanek San Rafael del Suri kavandatava tervisekeskuse kohta on õige. Kogukonnal on juba kohaliku elanikkonda teenindav toimiv tervisekeskus. Seetõttu otsustati, et täiendav keskus ei ole enam prioriteet.

Komisjon aitab kaasa Indoneesia valitsuse üldisele elamute taastamise kavale. Pärast kontrollikoja visiiti on mitut abiandjat hõlmava sihtfondi poolt rahastatavaid elamutega seotud eesmärke laiendatud 8000 uue ja 7000 remonditava majani. Mitut abiandjat hõlmava sihtfondi elamuehituse rahastuse puudujäägi katab valitsus.

### 33.

Orkaani Mitch puhul võeti programmi ettevalmistusetapis arvesse üldist olukorda Kesk-Ameerikas, tasakaalustades lühiajalisi ja keskpika perspektiivi vajadusi ning pikaajalise arengu strateegiat.

Tsunami järel on komisjoni abi olnud nii Indoneesias kui ka Sri Lankas riiklike ülesehitus- ja arengukavade lahutamatu osa, et tagada omavastutus ja jätkusuutlikkus „ehitame parema kui enne” kontseptsioonis. Sri Lanka puhul otsustasid rahastajad üksmeelselt, et abi peab sõltuma konfliktide lahendamisest ning seda peaks saama kõige haavatavam osa elanikkonnast tsunamist kahjustatud piirkondades.

## 5. Selgitus

Mitme rahastajaga sihtfondi abi on kooskõlas kogu Acehi provintsi hõlmavate riiklike ülesehituskavadega suure ümberasustatute arvu tõttu, kellest paljud olid traumeeritud ega soovinud rannikule naasta.

### 34.

Orkaani Mitch järgse projekti koostamiseks ja rakendamiseks vajalikku aega saab põhjendada mitmemõõtmelisi taastamisvajadusi hõlmava projekti keerukusega (vt vastused punktile 20 ja 24).

### 36.

Indoneesias keskenduti esimesel etapil riiklike ja kohalike ametiasutuste poolt väljendatud prioriteetsete vajaduste kohaselt infrastruktuuri ülesehitamisele. Valitses üldine konsensus, et elatise taastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks tuli need mahutada kohaliku majanduse taastamisstrateegiasse. Sellise strateegia koostamine oli eelduseks poliitilistele edusammudele ja provintsi omavalitsuse loomisele, mis said teoks alles alates 2007. aastast (pärast Acehi kohalikke valimisi 2006. aasta detsembris). Selle alusel lepiti 2007. aastal kokku projekti „Majandusarengu rahastamisvahend“ (50 miljonit dollarit) loomises.

### 39.

Tervishoiu-, haridus-, kohaliku omavalitsuse, veevarustus- ja kanalisatsioonisektori meetmed hõlmavad sageli riiklike juhtimisüksusi tugevdavat komponenti, et edendada neis sektorites jätkusuutlikku poliitikat. Esimestes järelhindamisaruannetes kahe projekti kohta El Salvadoris ja ühe kohta Hondurases jõuti järeldusele, et jätkusuutlikkus saavutati.

### 40.

Acehi ülesehituse rahastamine on tagatud Indoneesia valitsuse eelarvega.

## 4. PEATÜKK. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

### 42.

Tsunami osas on komisjon seisukohal, et nii Indoneesias kui ka Sri Lankal andis tõhususe järelevalveks tehtu positiivseid tulemusi rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud õiguslikes kokkulepetes (vt vastused punktile 27–29 ja 2. selgitusele). Komisjon jätkab tööd nimetatud valdkonnas.

Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja *tabelis 5* esitatud tõhususe järelevalve kokkuvõtte ei võta piisaval arvesse muid kriteeriume peale võrdleva kuluteabe kättesaadavuse ja eesmärkide. Komisjoni arvates on liiga vara teha lõplikke järeldusi jätkusuutlikkuse kohta ja ta kavatseb vaadelda seda küsimust tulevastes hinnangutes.



### 1. soovitus

Komisjon nõustub kontrollikoja soovitusega, mis on väga positiivne hinnang pärast tsunamit järgitud mitme rahastajaga koordineeritud lähenemisviisile, ning püüab seda rakendada alati, kui eeltingimused on täidetud.

### 44.

Üldjuhul ei ole pärast loodusõnnetust vaja tasakaalustada kiiret reageerimist, vajaduste üksikasjalikku hindamist ja ühikumaksumuse prognoose, arvestades, et kulutasuvus tagatakse põhiliselt hangete võistluslikkusega. Tsunamile reageerimise puhul sisalduvad eeldatud väljundid ja kuluhinnang hindamisdokumentides ja rakenduspartneritega sõlmitud lepingutes. Mõnede projektide puhul määratlesid konkreetseid töid ja nende prioriteedi kohalikud kogukonnad töö käigus, mistõttu ei saa väljundite selgeid numbrilisi väärtusi programmide käivitamisel kindlaks määrata. Komisjon jälgib pidevalt vahendite kasutamise tõhusust. Iga projekti vahe- ja lõpphinnangutele lisatakse sõltumatu kuluefektiivsuse hinnang.

### 2. soovitus

Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta mitme rahastajaga sihtfondi järelevalve läbipaistvuse kohta ning arvab, et Indoneesia puhul astus ta koos muude rahastajatega samme läbipaistvuse parandamiseks (nagu näitas põhjalike eduaruannete kättesaadavus pärast 2006. aasta detsembrit).

Sri Lanka puhul on komisjon alates 2007. aasta novembrist tugevdanud sõltumatut kvaliteedikontrolli enne lõpetatud tööde vastuvõtmist, sõlmides infrastruktuuri projektide puhul lepinguid täiendavate teenistustega.

### 3. soovitus

Komisjon juhib tähelepanu ühikuhindade võrdlemise kasulikkusele eelarve paremaks ettevalmistamiseks ja prognoositava kuluefektiivsuse analüüsi koostamiseks, kuid soovib rõhutada sellise vahendi kohaldamise keerukust ülesehituse erinevates lõikudes ning erineva sotsiaalmajandusliku ülesehitusega riikides.

Komisjon jätkab jõupingutusi projekti eesmärkide võimalikult selgeks määratlemiseks.

### 45.

Mitme rahastajaga sihtfondis on rahastajate rühm pööranud palju tähelepanu tulemustele orienteeritud nähtavuse saavutamisele. Komisjon on seisukohal, et tema konstruktiivne koordineeriv roll juhtkomitee kaasesistujana on loonud Euroopa Liidule väga positiivse nähtavuse ja kõrge hinnangu nii abisaajate kui ka rakenduspartnerite hulgas.

Komisjon toetab ülesehituses kontseptsiooni „ehitame parema kui enne”, mis peaks tugevdama omavastutust ja jätkusuutlikkust.

#### **4. soovitus**

Komisjon arvestab kontrollikoja soovitusi ning kaalub koostöös muude rahastajate ja abisaajariigi ametiasutustega, kuidas kõige paremini toime tulla loodusõnnetustejärgse eeldatava olulise hinnatõusuga.

#### **5. soovitus**

Komisjon on seisukohal, et väga oluline on nähtavus, mida ta püüab alati suurendada.

#### **6. soovitus**

Komisjon nõustub, et jätkusuutlikkuse probleemidega tuleb tegeleda kavandamise etapist alates. Riskide, sealhulgas jätkusuutlikkuse küsimustega, tegeletakse üldjuhul projektide kavandamise etapis ning komisjon püüab tugevdada seda aspekti kogu projekti rakendamise jooksul.

Euroopa Kontrollikoda

**Eriaruanne nr 6/2008**

**Euroopa Komisjoni tsunami- ja orkaani Mitch järgse taastamisabi kohta**

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2008 – 40 lk. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-41-7

## **ELi trükiste tellimine**

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>.) Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB KONTROLLIKODA TAASTAMISABI HALDAMIST EUROOPA KOMISJONI POOLT PÄRAST KAHE SUURT LOODUSÖNNETUST: ORKAAN MITCH 1998. AASTAL JA TSUNAMI 2004. AASTAL. KOMISJONI 550 MILJONI EURO SUURUSE ÜHENDATUD TAASTAMISABI EESMÄRK OLII UUESTI ÜLES E HITADA PÕHILINE INFRASTRUKTUUR JA PANNA ALUS JÄTKUSUUTLIKULE ARENGULE. KONTROLLIKODA TEEB ETTEPANEKUD, MIS AITAKSID EUROOPA KOMISJONIL OSUTADA TÕHUSAMAT JA MÕJUSAMAT TAASTAMISABI TULEVIKUS.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-95009-41-7



9 789295 009417