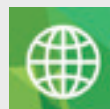


Eriaruanne

EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-9207-022-9
doi:10.2865/4541

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**EuropeAidi hindamis- ja
tulemustele suunatud
järelvalve süsteemid**

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

Punkt

Sõnastik ja lühendid

I–VII Kokkuvõte

1–10 Sissejuhatus

2–5 Komisjoni hindamisraamistik

6–10 EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid

11–13 Auditi ulatus ja lähenemisviis

14–64 Tähelepanekud

14–22 Üldiselt on hindamine ja tulemustele suunatud järelevalve hästi organiseeritud, ent EuropeAid võiks pöörata rohkem tähelepanu ressursside tõhusale kasutamisele

15–17 Vastutus on mõistlikult jagatud, ent programmide hindamise järelevalve on ebapiisav

18–22 EuropeAid ei pööra küllaldaselt tähelepanu ressursside tõhusale kasutamisele

23–52 EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei taga küllaldaselt arvul asjakohaseid ja usaldusväärseid leide

24–31 Hindamiste valikus ja õigeaegses valmimises on puudusi

32–38 Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve kvaliteedi tagamiseks loodud menetlusi rakendatakse ebajärjekindlalt

39–52 Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei anna piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta

53–64 EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei taga leidude maksimaalset ärakasutamist

54–58 Puuduvad asjakohased mehhanismid leitu põhjal meetmete võtmiseks

59–64 Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leide levitatakse hästi (välja arvatud programmide hindamised)

65–70 Järeldused ja soovitused

- I lisa.** Tulemustele suunatud järelevalves kasutatav hindamissüsteem
- II lisa.** Läbivaadatud programmitöö dokumentide nimekiri
- III lisa.** Läbivaadatud rahastamislepingute nimekiri
- IV lisa.** Läbivaadatud hindamiste nimekiri
- V lisa.** Läbivaadatud tulemustele suunatud järelevalve aruannete nimekiri
- VI lisa.** Uuringule vastanud ELi delegatsioonide nimekiri

Komisjoni vastus

Aasta tegevusaruanne. Aruandes esitatakse peadirektoraadi saavutatud tulemused ja kasutatud ressursid. Aasta tegevusaruanne n-ö peegeldab aasta tööprogrammis esitatud plaane. Lisaks on see ka juhtkonna poolt komisjonile esitatav aruanne, milles antakse aru peadirektori kui volitatud eelarvevahendite käsutaja tööst ELi eelarve täitmisel. Ka aasta tegevusaruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Aruanne on leitav aadressil http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm

Aastaruanne Euroopa Liidu arengu- ja välisabi poliitika ja selle rakendamise kohta. Aruande esitamise nõue on sätestatud ELi välisabi osutamiseks loodud rahastamisvahendite loomist käsitlevates määrustes, ning see esitatakse Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele. Aruandes esitatakse iga rahastamisvahendiga saavutatud tulemused, ning see põhineb asjaomaste instrumentidega saavutatud tulemusi kajastavatel näitajatel ja mõõtmistulemustel. Aruanne on leitav aadressil http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their_en

Artikli 318 hindamisaruanne. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 318 kohaselt esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse hindamisaruande, mis põhineb saavutatud tulemustel. Aruanne on leitav aadressil http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm

Eelarvetoetus. Eelarvetoetus on abi osutamise meetod, mille abil väline rahastamisasutus kannab toetuse partnerriigi eelarvesse. Üle kantud vahendeid kasutatakse vastavalt abisaaja eelarvemenetlustele. Eelarvetoetuse programmid sisaldavad tavaliselt suutlikkuse suurendamise meetmeid, mille eesmärk on aidata partnerriigil parandada oma poliitikakujundamist ja haldust, ning edendada riiklike ja valdkondlike poliitikasuundade väljatöötamise, rakendamise ja tulemuste alast dialoogi.

ELi delegatsioonid. ELi esindavad üle kogu maailma 139 delegatsiooni ja esindust, mis tutvustavad, selgitavad ja rakendavad EL poliitikat (nt arengukoostöö poliitikat), analüüsivad oma asukohariikide poliitikat ja seal toimuvat ning teavitavad sellest ELi. Lisaks peavad delegatsioonid neile antud mandaadi raames läbirääkimisi.

Euroopa Arengufondid (EAFid). EAFid on peamiseks koostöövahendiks ELi arenguabi andmisel Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikidele ning ülemeremaadele ja territooriumidele. 23. juunil Cotonous 20 aastaks sõlmitud partnerlusleping moodustab ELi ning Aafrika Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikide ning ülemeremaade ja territooriumide vaheliste suhete praeguse raamistiku. Leping on eelkõige suunatud vaesuse vähendamisele ja kaotamisele. EAFE rahastavad liikmesriigid väljaspool ELi eelarvet, nende tööd reguleerivad EAFide finantsmäärused ning neid haldab komisjon.

Euroopa Investeerimispank (EIB). EIB on Euroopa Liidu pank, mille omanikud on ELi liikmesriigid ja mis esindab liikmesriikide huve. ELi poliitika elluviimisel teeb pank tihedat koostööd ELi teiste institutsioonidega. Rahaliselt on EIB maailma kõige suurem mitmepoolne laenuvõtja ja laenuandja. Enam kui 90% panga tegevusest on Euroopas, ent EIB toetab ka ELi välis- ja arengupoliitikat.

Euroopa Liidu välisteenistus. Välisteenistus loodi Lissaboni lepingu alusel detsembris 2010. Muu hulgas valmistab välisteenistus koos komisjoni asjaomaste talitustega programmitöö tsükli raames ette enamiku välispoliitika vahendite kaudu riikidele ja piirkondadele eraldatavad summad.

EuropeAid. Arengu ja koostöö peadirektoraadil EuropeAid on Euroopa Komisjonis järgnevad ülesanded:

- ELi arengupoliitika sõnastamine ning välisabi valdkonna poliitika määratlemine erinevates sektorites;
- välisabi vahendite mitmeaastane kavandamine koostöös Euroopa Liidu välisteenistusega;
- ELi ja liikmesriikide vahelise koordineerimise edendamine arengukoostöö alal ja ELi esindamine väljaspool liitu nimetatud valdkonnas;

Finantsperspektiiv. Mitmeaastase finantsplaneerimise raamistik, millega pannakse paika ELi kulutuste piirid. Finantsperspektiivi raames eraldatakse vahendid liidu poliitika elluviimiseks; lisaks on see ka finantsdistipliini ja planeerimise vahend. Praegune finantsperspektiiv hõlmab ajavahemikku 2014–2020; sellele eelnenud perspektiiv hõlmas ajavahemikku 2007–2013.

Hindamise leiud. Käesoleva aruande kontekstis hõlmab nimetatud mõiste hindamise käigus tehtud järeldusi, soovitusi ja selle tegemisel saadud kogemusi.

OECD-DAC. OECD arenguabi komitee. OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) raames loodud komitee, mis tegeleb arenguabi küsimustega.

Rahastamisvahendid. Enamasti Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud määrused. Rahastamisvahenditega eraldatakse ELi poliitika toetamiseks vajalikud summad. ELi arengupoliitikat toetab mitu rahastamisvahendit.

Siseauditi üksus. Iga direktoraadi koosseisu kuuluv üksus, mis allub otse peadirektorile. Üksuse ülesanne on anda sõltumatut kindlust sisekontrollisüsteemi mõjususe kohta eesmärgiga parandada peadirektoraadi toimimist.

Tulemus. Mõiste hõlmab järgnevat:

- sekkumisele (nt põllumajandustootjatele eraldatud toetused, töötutele tehtud koolitused, ehitatud teed) eraldatud vahenditega saavutatud väljundid;
- tulemid: sekkumise abil saavutatud vahetud muutused (ehitatud teest tulenev paranenud juurdepääs, tänu koolitusele töökoha leidnud koolitavad); ja
- mõju: pikaajalisemad sotsiaal-majanduslikud muutused (otsesed või kaudsed, positiivsed või negatiivsed), mis ilmnevad mõni aeg peale sekkumise toimumist.

Välisabi andmise aruanne. Delegatsioonide poolt EuropeAidile esitatav peamine aruandlusvorm. Dokument peab olema kättesaadav ka Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

I

Arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid (edaspidi „EuropeAid”) on komisjoni detsentraliseeritud organisatsioonilise ülesehituse raames loonud oma tulemuste alaseks aruandluseks raamistiku, mis hõlmab peadirektoraadi tegevuse järelvalvet, hindamist ja sellealast aruandlust. Käesolevas aruandes uuritakse nimetatud raamistiku peamisi elemente, nimelt hindamisi ja tulemustele suunatud järelvalvet. Hindamine kujutab endast töös oleva või lõpule viidud programmi või poliitika ülesehituse, elluviimise ja tulemuste süstemaatilist ja objektiivset hindamist. Tulemustele suunatud järelvalve on välisabi jaoks kohandatud standardiseeritud väline hindamine, mis keskendub programmide tulemuslikkusele. Aruanderaamistiku nende osade peamine eesmärk on parandada tagasiside ja saadud kogemuste kasutamise abil käimasolevate programmide elluviimist ja tulevaste programmide ja poliitika ülesehitust ning luua alus aruandekohustuse täitmiseks.

II

Kontrollikoda leidis, et EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid ei ole küllaldaselt usaldusväärsed.

III

Üldiselt on hindamise ja tulemustele suunatud järelvalve ülesanded EuropeAidis hästi organiseeritud, programmide hindamise üldine järelvalve ei ole aga küllaldane. Rohkem tähelepanu peaks pöörama ka hindamisele ja tulemustele suunatud järelvalvele eraldatud ressursside tõhusale kasutamisele.

IV

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid ei taga küllaldaselt arvul asjakohaseid ja usaldusväärsed leide. Programmide hindamiste aluseks olevad plaanid ei põhine piisavalt selgetel prioriseerimiskriteeriumidel. Puudub järelvalvesüsteem, mis avastaks ja korrigeeriks hindamiste aluseks olevatest plaanidest sagedase kõrvalekaldumise juhtumeid. Tulemustele suunatud järelvalve ja programmide hindamise puhul ei rakendata järjekindlalt kvaliteedikontrolli protseduure.

V

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid ei taga leidude maksimaalset ärakasutamist, sest puuduvad asjakohased süsteemid leitu põhjal meetmete võtmiseks ja leide puudutava teabe levitamiseks.

VI

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid ei anna piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta. Selle põhjusteks on ebapiisavalt määratletud eesmärgid ja näitajad, järelhindamiste ja tulemustele suunatud järelvalve liiga madal osakaal ning eelarvetoe hindamise metoodikas sisalduvad piirangud. Loetletud põhjused piiravad oluliselt EuropeAidi võimet aru anda tegelikult saavutatud tulemuste kohta.

VII

Kontrollikoda annab soovitusi selle kohta, kuidas hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalvele eraldatud ressursse tõhusamalt kasutada, hindamisi prioriseerida ja nende üle järelvalvet teha, kvaliteedikontrolliprotseduure rakendada, saavutatud tulemusi näidata ning hindamiste ja tulemustele suunatud järelvalve abil leitu põhjal meetmeid võtta ja nende kohta teavet levitada.

01

Praeguses majanduslikus ja poliitilises olukorras lasub komisjonil üha suurem surve tagada ja näidata, et ELi vahendeid kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt. Euroopa Parlament ja nõukogu on väljendanud vajadust näidata selgemalt ELi peamiste eesmärkide täitmisel saavutatud tulemusi¹. Tulemuste kohta saab teavet vaid tulemustele suunatud aruandekohustuse raamistikus, mis koosneb kolmest elemendist: järelvalve, hindamine ja aruandlus.

Komisjoni hindamisraamistik

02

Hindamine kujutab endast töös oleva või lõpule viidud programmi või poliitika ülesehituse, elluviimise ja tulemuste süstemaatilist ning objektiivset hindamist. Hindamisi tehakse peamiselt selleks, et veenduda, kas eesmärgid saavutati, ja selleks, et sõnastada soovitusel tulevaste sekkumiste parandamiseks, mis omakorda toetab komisjonis, Euroopa Parlamendis ja nõukogus toimuva otsustusprotsessi.

03

Hindamisel on keskne tähtsus ELi poliitika ja sekkumiste kavandamisel ja ülesehitamisel ning läbipaistvuse ja demokraatliku aruandekohustuse parandamisel. Seda rõhutatakse ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 318, mille kohaselt esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule igal aastal liidu rahanduse hindamisaruande (artikli 318 hindamisaruanne), mis põhineb saavutatud tulemustel. Komisjoni koostatud kolme esimese aruande puhul (veebruaris 2014) tõi Euroopa Parlament² välja asjaolu, et aruanded ei anna eelarvepädevatele institutsioonidele selget pilti selle kohta, millisel määral liidu peamised eesmärgid tegelikult saavutatud on.

04

Komisjoni hindamisraamistik on esitatud järgnevates poliitika- ja regulatiivsetes dokumentides:

- a) ELi eelarve suhtes kohaldatav finantsmäärus³;
- b) teatis hindamiste kasutamise tugevdamise kohta⁴;
- c) teatis strateegilise hindamise kohta⁵; ning
- d) teatis aruka reguleerimise aluste tugevdamise kohta – hindamiste parandamine⁶.

- 1 Näiteks soovitusel, mille nõukogu andis komisjonile 2011. aasta eelarvele heakskiidu andmise menetluse tulemuslikkust puudutava osa raames (dokument 5752/13 ADD1, lk 31). 2011. aasta eelarvele heakskiidu andmise menetluse raames antud Euroopa Parlamendi soovitusel; vt soovitusel nr 248 (Euroopa välissteenistus ja EuropeAid), nr 308 ja 309 (komisjon tervikuna) (dokument P7_TA-PROV(2013)0122).
- 2 26. veebruari 2014. aasta resolutsioon liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta: uus vahend Euroopa Komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse täiustamiseks. Dokument P7_TA(2014)0134.
- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), artikli 30 lõige 4.
- 4 SEK(2007) 213, 21. veebruar 2007: Dalia Grybauskaitė teatis komisjonile komisjoni presidendi heakskiidul: „Strateegilistele vajadustele vastamine: hindamise kasutuse tugevdamine“.
- 5 C(2001) 3661, 12. november 2001: komisjoni presidendi teatis „Putting evaluation into practice within the Commission“.
- 6 COM(2013) 686 final, 2. oktoober 2013: „Aruka reguleerimise aluste tugevdamise kohta – hindamiste parandamine“.

05

Iga peadirektoraat vastutab oma tegevuse hindamise eest ja võib oma hindamissüsteemid struktureerida nii, et need vastaksid nii peadirektoraadi vajadustele ja nõuetele kui ka komisjoni määratletud standarditele, millega reguleeritakse hindamiste organiseerimist, valikut, ülesehitust ja nende käigus tehtud leidude kasutamist.

EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid

06

EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid moodustavad osa EuropeAidi tulemustele suunatud aruandekohustuse raamistikust, mis koosneb nii punktis 4 loetletud poliitika- ja regulatiivsetest dokumentidest kui ka ELi arengupoliitika alastest poliitika- ja regulatiivsetest dokumentidest:

- a) EAFide suhtes kohaldatavad finantsmäärused⁷ ja ELi arengupoliitikat toetavad muud finantsvahendid;
- b) Pariisi deklaratsioon, Accra tegevuskava⁸ ning Busani partnerlusleping⁹;
- c) Euroopa arengukonsensus¹⁰;
- d) komisjoni teatis muutuste kava kohta¹¹.

07

EuropeAid haldab välise teenusepakujate poolt läbiviidavaid kahte liiki hindamisi:

- a) strateegilised hindamised, mis hõlmavad geograafilisi hindamisi (riik või piirkond) ja valdkondi käsitlevaid temaatilisi hindamisi (nt haridus, toiduga kindlustatus) või abi andmise meetodit (nt eelarvetoetus, koostöö arengupankadega); ning
- b) programmihindamised¹², mida võib teha nii sekkumise elluviimise ajal (vahehindamine), programmi lõpetamisel (lõpphindamine) kui ka peale seda (järelhindamine).

08

Nende hindamistega vaadeldakse tulemuslikkust OECD arenguabi komitee (OECD-DAC) ja rahvusvaheliste rahastajate poolt¹³ välja töötatud viie kriteeriumi põhjal: asjakohasus, mõjus, tõhusus, jätkusuutlikkus ja mõju. Lisaks hinnatakse ELi suhtelist eelist ja sidusust muude ELi poliitikasuundade ja programmide, teiste rahastajate tegevuse ning partnerriikide poliitikaga.

7 10. EAF: nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008, mis käsitleb Euroopa 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1), artiklid 12 ja 27.

11. EAF: AKV-ELi ministrite nõukogu 7. juuni 2013. aasta otsus nr 1/2013, millega võetakse ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühma liikmete ning teiselt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahelise koostöölepingu alusel vastu protokoll, mis käsitleb mitmeaastast finantsraamistikku aastateks 2014–2020 (ELT L 173, 26.6.2013, lk 67).

8 Abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon (2005) ning Accra tegevuskava (2008): <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationsandaccraagendaforaction.htm>

9 Tulemusliku arengukoostöö partnerlust käsitlev Busani partnerlusleping (2011): <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

10 Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate, Euroopa Parlamendi ja komisjoni ühisavaldus Euroopa Liidu arengupoliitika küsimuses: Euroopa arengukonsensus (ELT C 46, 24.2.2006, lk 1).

11 Komisjoni 13. oktoobri 2011. aasta teatis „Muutuste kava ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks“ (KOM(2011) 637 (lõplik)).

12 Mõiste „programm“ tähendab käesolevas aruandes nii väikesemahulisi sekkumisi (projekte) kui suuremahulisi sekkumisi (programme).

13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluationanddevelopmentassistance.htm>

09

Tulemustele suunatud järelevalvesüsteem on EuropeAidi peamine vahend oma programmide kvaliteedi kohapealseks kontrollimiseks. See põhineb lühikestel kohapealsetel kontrollkäikudel, mida teevad väliseksperdid, kes hindavad programmide tulemuslikkust üllaloetletud viie OECD-DAC hindamiskriteeriumi alusel (vt punkt 8) (vt **Ilisa**). Programmidele antavate hinnete eesmärk on võimaldada programmide omavahelist võrdlemist ja kõigi programmide tulemuslikkusele koondhinnangu andmist. Hindamistega võrreldes on tulemustele suunatud järelevalve puhul tegu n-ö kergema töövahendiga, mis annab kiire ülevaate programmide tulemuslikkuse kohta. Sarnaselt programmide hindamisega saab ka tulemustele suunatud järelevalvet teostada nii programmide elluviimise ajal kui ka peale seda.

10

EuropeAid koostab järgnevaid põhjaruandeid:

- a) kaks korda aastas esitatav välisabi andmise aruanne (ELi delegatsioonide peamine aruandlusvorm)¹⁴;
- b) EuropeAidi direktorite aruanded neile delegeeritud ELi vahendite haldamise kohta;
- c) EuropeAidi peadirektori poolt volinikule, Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatav aasta tegevusaruanne;
- d) komisjoni poolt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatav aastaaruanne Euroopa Liidu arengu- ja välisabi poliitika ja selle rakendamise kohta;
- e) EuropeAidi osa artikli 318 hindamisaruandest, mille komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

¹⁴ Alates 2014. aastast nõutakse nelja välisabi andmise aruande esitamist.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

10

11

Kontrollikoda uuris, kas EuropeAidil on usaldusväärsed hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid. Audit keskendus kolmele põhiküsimusele:

- a) Kas EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid on hästi organiseeritud ja neile on eraldatud vajalikud ressursid?
- b) Kas EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemide abil saadakse asjakohaseid ja usaldusväärsed leide?
- c) Kas hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemidega tagatakse leidude maksimaalne ärakasutamine?

12

Audit hõlmas ajavahemikus 2007–2013 kasutusel olnud hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteeme. Kui oli piisavalt teavet, mida kontrollikoda sai kontrollida, võeti arvesse ka EuropeAidi poolt perioodiks 2014–2020 vastu võetud või kavandatud muudatusi.

13

Audit toimus ajavahemikus november 2013 kuni märts 2014 ning hõlmas järgmist:

- a) EuropeAidi hindamist ja tulemustele suunatud järelevalvet käsitlevate suuniste ning hindamiste haldamist käsitlevate põhidokumentide ja protsesside läbivaatamist;
- b) intervjuusid EuropeAidi kaheksa üksuse ametnikega¹⁵;
- c) külaskäike ELi delegatsioonidesse Beninis ja Indias, mille käigus intervjueriti delegatsioonide töötajaid ja vaadati läbi asjassepuutuvad dokumendid;
- d) järgnevate dokumentide läbivaatamist: programmitöö dokumendid (vt **II lisa**), programmide rahastamislepingud (vt **III lisa**), strateegilised ja programmide hindamised (vt **IV lisa**) ja tulemustele suunatud järelevalve aruanded (vt **V lisa**); ning
- e) 50 ELi delegatsioonile saadetud uuringut, millele saadi 41 vastust (vt **VI lisa**).

15 Hindamine; kvaliteet ja tulemused; AKV riikide planeerimine ja horisontaalne koordineerimine; Aasia ja Vaikse ookeani piirkonna geograafiline koordineerimine; haridus, tervis, teadusuuringud, kultuur; maaelu arendamine, toiduainetega kindlustatus, toitumine; Aafrika-ELi partnerlus, rahutagamisrahastu; piirkondlikud programmid lõunapoolsete naaberriikidega.

Üldiselt on hindamine ja tulemustele suunatud järelevalve hästi organiseeritud, ent EuropeAid võiks pöörata rohkem tähelepanu ressursside tõhusale kasutamisele

14

Kontrollikoda uuris, kas EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemidega tagatakse ülesannete mõistlik jaotamine ning rahaliste ja inimressursside tõhus kasutamine.

Vastutus on mõistlikult jagatud, ent järelevalve programmide hindamise üle on ebapiisav

15

EuropeAidi organisatsioonis kombineeritakse edukalt tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud ülesandeid. Tsentraliseeritult hallatud ülesannete raames:

- a) haldab hindamise üksus strateegilisi hindamisi, mis eeldab üksuselt EuropeAidi tegevuse põhjalikku tundmist. Üksus vastutab hindamismetoodika väljatöötamise ning EuropeAidi hindamiste läbiviimise koordineerimise ja järelevalve eest. Üksusel on keskne roll hindamiste käigus tehtud strateegiliste leidude esitamisel aasta tegevusaruandes ja aastaaruandes ning EuropeAidi panuse koostamisel komisjoni artikli 318 hindamisaruande jaoks;

- b) teostab kvaliteedi ja tulemuste üksus järelevalvet tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi üle (sh kogu organisatsiooni kvaliteedi tagamine, tulemustele suunatud järelevalve ja programmihindamiste vaheline sidusus) ning aitab analüüsida tulemustele suunatud järelevalve aruannete ja programmihindamiste andmeid. Aasta tegevusaruande ja aastaaruande jaoks arvutab üksus ka tulemustele suunatud järelevalve käigus antud hinnete summeeritud väärtused;
- c) teevad EuropeAidi tulemustele suunatud järelevalve koordinaatorid¹⁶ enda tegevusvaldkonna piires järelevalvet tulemustele suunatud järelevalve süsteemi üle. EuropeAidi põhitegevuse üksustes ja ELi delegatsioonides paiknevad tulemustele suunatud järelevalve kontaktpunktid toetavad eksperite kohapealsete kontrollkäikude organiseerimisel.

16

Hindamise üksus ning kvaliteedi ja tulemuste üksus alluvad otse asepeadirektorile. Viimase näol on tegu küllaldaselt kõrge ametikohaga selleks, et tagada osakondadele tippjuhtkonna toetus nende rollide täitmisel.

¹⁶ Tulemustele suunatud järelevalve koordinaatoreid on kokku viis, üks iga piirkonna geograafiliste programmide jaoks (Aafrika – Kariibi meri – Vaikne ookean; Aasia, Ladina-Ameerika, naaberriigid) ning üks teemaprogrammide jaoks.

17

Programmide hindamise haldamine on detsentraliseeritud ja toimub EuropeAidi põhitegevuse üksustes ja ELi delegatsioonides. Detsentraliseeritud ülesehituse eeliseks on hindamistulemuste potentsiaalselt parem ära kasutamine. Programmijuhtidel on programmihindamise haldamisel aga küllalt palju otsustusruumi, kuna nad vastutavad protsessi kõigi etappide eest alates hindamiste alustamisest kuni nende tulemuste põhjal parandusmeetmete võtmiseni. Programmijuhtide töö üldise koordineerimise ja järelevalve puudumise tõttu ei ole EuropeAidil ülevaadet ning tippjuhtkonna poolne järelevalve on vähene.

EuropeAid ei pööra küllaldaselt tähelepanu ressursside tõhusale kasutamisele

18

Komisjoni hindamisstandardite kohaselt peab hindamistegevusele eraldama selle eesmärkide täitmiseks vajalikud ressursid. Eelkõige peab iga peadirektoraat tagama, et inim- ja rahalised ressursid on selgelt määratletud ning jagatakse kavandatud hindamiste vahel proportsionaalselt.

19

EuropeAidil ei ole küllaldaselt teavet organisatsiooni hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemide toimimiseks kasutatud ressursside kohta. Olemas on andmed ajavahemikus 2007–2013 strateegiliste hindamiste tegemiseks kasutatud vahendite maksumuse kohta, mis oli vahemikus 5–6 miljonit eurot, ning tulemustele suunatud järelevalve kohta, milleks kulus 17 miljonit eurot¹⁷. EuropeAidi poolt aastatel 2010 ja 2013 tehtud arvutuste kohaselt jääb programmihindamiste aastane maksumus vahemikku 12–15 miljonit eurot. Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve aastane kogumaksumus on seega 34–38 miljonit eurot. EuropeAidil puuduvad aga usaldusväärsed andmed programmihindamiste arvu kohta ning kuna nende maksumust ei ole võimalik juhtimisinfosüsteemis¹⁸ hõlpsasti kindlaks teha, ei saa kontrollikoda nende hinnanguliste arvutuste täpsust kinnitada.

20

Hindamiste üksuses on 16 töötajat ning kvaliteedi ja tulemuste üksuses tulemustele suunatud järelevalvega tegelevate täistööajale taandatud töökohtade arv on üks. Samas puuduvad aga juhtimisandmed programmijuhtide, tulemustele suunatud järelevalve kontaktpunktide ning tulemustele suunatud järelevalve koordinaatorite tasandil programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalvega tegelevate töötajate arvu kohta. Tehtud uuringu põhjal hindab kontrollikoda, et ELi delegatsioonides programmide hindamise ning tulemustele suunatud järelevalvega tegelevate täistööajale taandatud töötajate arv on ligikaudu 60. Hindamise ning tulemustele suunatud järelevalvega tegelevate täistööajale taandatud töötajate koguarv on tõenäoliselt suurem kui 80.

- 17 EuropeAidi prognooside kohaselt suurenevad iga-aastased kulud ligikaudu 25,5 miljoni euroni, mis tuleneb eelkõige kohapealsete kontrollkäikude pikemast kestusest (keskmiselt kahelt päevalt kaheksa päevani) ja kogenumate ekspertide kasutamisest.
- 18 Välissuhete peadirektoraadi ühtne teabesüsteem.

21

Usaldusväärse teabe puudumise tõttu ei suuda EuropeAid tagada inim- ja finantsressursside asjakohast ja proportsionaalset jaotust erinevatele hindamise ning tulemustele suunatud järelvalve ülesannetele.

22

Kontrollikoda leidis juhtumeid programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelvalve vahelisest ebapiisavast koordineerimisest, mis toob tõenäoliselt endaga kaasa ebatõhusust. Programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelvalve puhul kasutatakse täiesti erinevaid planeerimismeetodeid ja kriteeriume¹⁹ (vt punktid 26 ja 30). Tulemustele suunatud järelvalve ja hindamiste omavaheline vale kombinimine võib kaasa tuua programmide liigse või liiga vähese hindamise; või kohati ka nende hindamata jätmise, nagu seda tihti juhtub programmide valmimisele järgnevas etapis (vt punktid 43–46). Seda kinnitab ka kontrollikoja uuring: vaid pooled vastanuist on seisukohal, et programmihindamised ja tulemustele suunatud järelvalve täiendavad teineteist hästi.

EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid ei taga küllaldaselt arvu asjakohaseid ja usaldusväärseid leide

23

Kontrollikoda uuris, kas hindamise ja tulemustele suunatud järelvalve ülesanded valiti asjakohaste kriteeriumide alusel ja teostati õigeaegselt. Lisaks uuriti, kas nende teostamisel kasutati piisava kvalifikatsiooniga eksperte, kas kvaliteedikontrolli protseduure rakendati mõjusalt ning kas tehtud töö andis küllaldaselt tõendeid EuropeAidi sekkumistega saavutatud tulemuste kohta.

Programmihindamiste valikus ja õigeaegses valmimises on puudusi

Strateegiliste hindamiste mitmeaastased kavad põhinevad asjakohastel kriteeriumidel

24

Perioodi 2007–2013 hindamiste esialgse mitmeaastase plaani eesmärk oli hõlmata kogu geograafilist spektrit ja aidata seeläbi koguda kogemusi hilisema programmitöö jaoks. Temaatiliste hindamiste valiku aluseks oli neile eraldatud rahaliste vahendite maht ning sektorite olulisus nii riigi kui piirkonna tasandi ELi koostööstrateegiatel. Eesmärk oli ka suurendada abi osutamise meetodeid (eelarvetoetus, koostöö EIBga, arengupangad, koostöö ÜRO organisatsioonidega) käsitlevate hindamiste arvu.

¹⁹ Ainuke reegel on, et tulemustele suunatud järelvalvet ei tohiks teha programmi hindamisega samal aastal.

25

Perioodi 2014–2018 pidevalt ajakohastatava tööprogrammi jaoks täpsustati kriteeriume veelgi. Eesmärk oli koguda küllaldaselt materjali 2017. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatava aruande jaoks, mis käsitleb rahastamisvahendite tulemusi ja mõju; aruande esitamise aluseks on liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused²⁰. Teemaatiliste hindamiste valiku aluseks võeti muutuste kavas esitatud prioriteetid²¹; ning eesmärk oli tagada piirkondade (Aafrika, Ladina-Ameerika ja Aasia) ning riigitüüpide (keskmise sissetulekuga riigid, ebakindlad riigid ning märkimisväärsete eelarvetoetuse programmidega riigid) vaheline proportsionaalne tasakaal.

Programmide hindamise ebaselged valikukriteeriumid

26

Programmide hindamise peamiseks põhjuseks on abisaaja või rakenduspartneriga sõlmitud rahastamislepingus paika pandud võimalus või kohustus. Rahastamislepingutes nõutud hindamisi puudutavate punktide sisu otsustatakse juhtumipõhiselt programmide koostamise käigus, ent otsuste tegemiseks suunised puuduvad. Kontrollikoda vaatas läbi 20 hiljutist programmi (vt **III lisa**) ning avastas nende puhul kasutatud lähenemisviisides märkimisväärseid ja põhjendamatuid erinevusi:

- a) vahehindamised olid olemas kõigi programmide kohta, kuigi kohustuslikud olid need vaid poolte puhul;
- b) järelhindamised olid olemas vaid kahe kolmandiku programmide kohta, kuigi kohustuslik oli see vaid ühe programmi puhul.

Hindamisi ei koostata alati vastavalt kavandatule

27

EuropeAid ei ole loonud korralikku süsteemi, mille abil saaks teha järelevalvet strateegiliste hindamiste ja programmihindamiste plaanide üle, analüüsida kõrvalekallete põhjuseid ja tegeleda ajakavast kinnipidamist pärssivate süsteemsete probleemidega.

28

Strateegilised hindamised võtsid tihti kavandatust palju rohkem aega²². See oli üks põhjus, mille tulemusel täidetud perioodi 2007–2013 hindamiste esialgne mitmeaastane plaan vaid osaliselt; valitud hindamistest viidi lõpule vaid 70%. EuropeAidi sõnul oli põhjuseks eelkõige hindamiste üksuse personalinappus.

- 20 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 236/2014, 11. märts 2014, millega sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused (ELT L 77, 15.3.2014, lk 95), artikkel 17.
- 21 Poliitika peamised prioriteetid:
 - inimõigused, demokraatia, valitsemine (sh õigusriigi põhimõte, sooline võrdõiguslikkus ja naiste mõjuvõimu suurendamine, avaliku sektori juhtimine, maksupoliitika ja -haldamine, korruptsioon, kodanikuühiskond ja kohalikud omavalitsused, loodusvarad, areng ja julgeolek);
 - kaasav ja jätkusuutlik kasv (sotsiaalkaitse, tervishoid, haridus ja töökohad, ärikeskkond, piirkondlik integratsioon ja maailmaturud, jätkusuutlik põllumajandus ja energeetika).
- 22 Kavandatud 12 kuu asemel valmisid riikide kohta koostatud hindamised keskmiselt 18 kuuga.

29

Programmide hindamised viiakse tavaliselt läbi küll vastavalt neile seatud ajakavale, ent kontrollikoja uuringuga leiti, et perioodil 2007–2013 esines kavandatud ja tegelikult tehtud hindamiste vahel suuri erinevusi²³. Programmide elluviimisel ei peetud kinni rahastamislepingutes paika pandud tingimustest: kohati lükati hindamised edasi või jäeti üldse tegemata. Kontrollikoja uuringust nähtub, et ELi delegatsioonid võtavad selliseid otsuseid vastu lähtuvalt nt oma piiratud inimressursist²⁴, hindamiste kasutajate vajadustest ja programmide elluviimisel ilmnenu probleemidest. Hindamiste tegemata jätmise põhjuseid ei dokumenteeritud. See suurendab ohtu, et hindamata jätmise otsused ei ole vajalikul määral põhjendatud või ei ole need tehtud asjakohasel juhtimistasandil.

Tulemustele suunatud järelevalve valiku meetoodika kahandab tulemustele suunatud järelevalve kasulikkust

30

Tulemustele suunatud järelevalve uuringute valimine põhineb selgelt määratletud standardkriteeriumidel²⁵ ning toimub uuringuid teostavate teenuseosutajate ja programmijuhtide koostöös. Tulemustele suunatud järelevalve uuringud teostatakse üldiselt vastavalt plaanile ja esitatakse märkimisväärsete viivitusteta.

31

Kontrollikoja eriaruandes nr 1/2011²⁶ esitatakse aga peamised piirangud, mis vähendavad tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi kasutamist selleks, et mõõta komisjoni abiportfelli üldist tulemuslikkust, kuna hindamiseks valitud projektide valimit ei moodustata statistika, vaid otsustuse alusel. 2011. aastal leidis ka EuropeAidi siseauditi üksus, et kuna valik ei ole riskipõhine, ei anna tulemustele suunatud järelevalve programmijuhtidele tagasisidet seal, kus seda programmide elluviimise parandamiseks kõige enam vajatakse.

Programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve kvaliteedi tagamiseks loodud menetlusi rakendatakse ebajärjekindlalt

Hankemenetlused tagavad küllaldaselt kvalifitseeritud ekspertide kasutamise

32

Hindamisi teevad väliskonsultandid, kellega lepingute sõlmimiseks viib EuropeAid läbi hankemenetlusi. Konsultatsiooniettevõtete esitatud pakumusi hinnatakse kindlate tingimuste alusel²⁷, mis puudutavad eelkõige ekspertide erialast kvalifikatsiooni. Rühmajuhtidel ja vanemeksperitel on tavaliselt 10–15 aastat töökogemust asjaomases valdkonnas (rühmajuhtidel lisaks ka viis aastat töökogemust hindamiste tegemise alal).

- 23 Ühe ELi delegatsiooni kohta oli kavandatud keskmiselt 3,5 hindamist, tegelikult tehti aga 2,9 hindamist.
- 24 Seda mainiti hindamiste tegemata jätmise peamise põhjusena.
- 25 Standardkriteeriumidest kõrvale kaldumise peamised põhjused: i) vältida hästi hallatud programmide või asja hinnatud programmide ebavajalikku hindamist; ii) hõlmata rahalisest piirmäärast allapoole jäävaid probleemseid programme; ning iii) parandada ebaküllaldase sisemise järelevalvega programmide järelevalvet.
- 26 Eriaruanne nr 1/2011 „Kas komisjonipoolse välisabi korraldamise üleandmine peakorterilt delegatsioonidele on parandanud abi andmist?“, punkt 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Nõuded või tehniline kirjeldus.

33

Tulemustele suunatud järelevalve uuringuid teostavad ka hankemenetluste abil leitud välised konsultatsioonifirmad (teenuseosutajad)²⁸. Vanemekspertide puhul on asjaomases piirkonnas arengukoostöö valdkonnas nõutud töökogemuse pikkus 10 aastat, keskastme ekspertidel 5–10 aastat ja nooremekspertidel kuni viis aastat. 2014. aastal sõlmitavate lepingute puhul nõudis EuropeAid, et teenuseosutajad võtaksid eksperte tööle pikaajaliste lepingutega – nõude eesmärk on tagada veelgi paremate teadmistega ekspertide kasutamine.

Programmade hindamisel ja tulemustele suunatud järelevalvel ei rakendata süstemaatiliselt kvaliteedikontrolliprotseduure

34

Komisjoni hindamisstandardite kohaselt peab (välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel) iga hindamise jaoks looma referentsrühma²⁹, kelle ülesanne on anda nõu tehnilise kirjelduse koostamisel, toetada hindamist ning võtta asjakohase sagedusega osa hindamise kvaliteedi hindamisest. EuropeAidi hindamissuunistes rõhutatakse, et hindamisjuhi peamine ülesanne on kvaliteedi tagamine protsessi igas etapis; seda peab tegema koostöös peamiste sidusrühmade esindajatest koosneva referentsrühmaga³⁰.

35

Referentsrühmi luuakse süstemaatiliselt strateegiliste hindamiste puhul. Rühmade kohtumisi peetakse regulaarselt ja nende töö (sh kõigis etappides tehtav kvaliteedikontroll) dokumenteeritakse kohtumiste protokollides.

36

Programmihindamiste puhul seda aga ei tehtud. Kontrollikoja uuring näitas, et vaid 39% ELi delegatsioonidest lõi alati või enamasti referentsrühma³¹, ning kontrollikoja külastatud EuropeAidi esindustes ja ELi delegatsioonides loodi neid ametlikult vaid harvadel juhtudel. Programmi juht ja teised sidusrühmad võivad hindamisprotsessi eri etappides (nt tehnilise kirjelduse koostamisel või hindamisaruande projekti läbivaatamisel) küll omaval konsulteerida. Asjakohase dokumentatsiooni puudumisel ei suutnud kontrollikoda aga kindlaks teha, kui tihti seda tehti.

37

EuropeAidi hindamissuunistes nõutakse, et hindamisaruannete projektide ja lõplike aruannete kvaliteeti peab hindama täpselt määratletud kriteeriumide alusel³². Selleks peavad kaks inimest hindama üheksat kriteeriumi ja täitma kvaliteedimaatriksi. Strateegiliste hindamiste puhul peab süstemaatiliselt täitma kvaliteedimaatriksi ja avaldama selle koos hindamisaruandega EuropeAidi veebisaidil³³. Kontrollikoja uuringu kohaselt hindas programmihindamiste puhul hindamisaruannete kvaliteeti vaid 71% ELi delegatsioonidest ning kvaliteedimaatrikseid täitis vaid 37%³⁴.

- 28 Tulemustele suunatud järelevalve teenuseosutajad on kokku viis, üks iga piirkonna geograafiliste programmide jaoks (Aafrika – Kariibi meri – Vaikne ookean; Aasia, Ladina-Ameerika, naaberriigid) ning üks teemaprogrammi jaoks.
- 29 Komisjonis kasutatakse ka nimetust „juhtrühm“.
- 30 Olenevalt hindamise tüübist ja kohast võivad referentirühma töös osaleda EuropeAid, Euroopa välisteenistus, komisjoni teised talitused, partnerriikide ametiasutused, kodanikuühiskonna organisatsioonid ning muud rahastajad ja eksperdid.
- 31 Auditi käigus külastatud delegatsioonides ja EuropeAidi esindustes ametlikke referentsrühmi ei loodud (erandiks olid strateegiliste hindamiste sarnased programmihindamised).
- 32 Üheksa kriteeriumi on järgmised: 1) vastamine vajadustele; 2) asjakohane ulatus; 3) õigustatud ülesehitus; 4) usaldusväärsed andmed; 5) põhjalik analüüs; 6) usutavad leiud; 7) paikapidavad järeldused; 8) kasulikud soovitusel; 9) selge aruanne. Programmihindamiste puhul on kriteeriumid nr 2 ja 3 kokku pandud: asjakohane ülesehitus. Iga kriteeriumi hinnatakse viie palli tasandil: suurepärane, väga hea, hea, nõrk ja vastuvõetamatu. (http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qal_flr_en.htm).
- 33 http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/index_en.htm
- 34 Kümnest kontrollikoja läbivaadatud programmihindamisest oli hindamismaatriks täidetud vaid ühe puhul (Aafrika rahutagamisrahastu).

38

Programmijuhid on kohustatud hindama tulemustele suunatud järelevalve aruannete kvaliteeti, täites selleks kohustusliku küsimustiku. Ajavahemikul 2011–2013 täideti küsimustik vaid vähem kui 60% tulemustele suunatud järelevalve aruannete kohta.

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei anna piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta

Programmide eesmärgid ja näitajad ei ole hästi määratletud

39

Tõenditel põhineva tulemuste hindamise võimaldamiseks peavad programmidel olema objektiivselt kontrollitavad täpsed, mõõdetavad ja ajaliselt piiritletud näitajad. Kõrgetasemelistes poliitikadokumentides ja rahastamisvahendite loomise aluseks olevates õigusaktides loetletud eesmärgid on koostatud poliitilises kontekstis, ning kuigi nad peavad moodustama rahastamisvahendite aluse, ei ole nad küllalt suunatud selleks, et rakendus- etapis kasulikud olla. Konkreetse riigi, piirkonna või valdkonna jaoks abiprogrammide väljatöötamisel ja üksikute sekkumiste kavandamisel peaks nende põhjal koostama täpsemad rakenduslikud eesmärgid.

40

Kontrollikoja läbivaadatud 15 temaatilisest, piirkondlikust ja riigi tasandi programmitöö dokumendist (vt *II lisa*) sisaldasid vaid viis³⁵ täpselt määratletud eesmärke ja näitajaid, ent mitte ühelegi neist ei seatud tulemuslikkuse hindamiseks vajalikke lähte- ja sihtnäitajaid. Veel kümne dokumendi puhul olid eesmärgid ebatäpsed ja näitajad tihti puudusid (vt *1. selgitus*).

41

Konkreetsed programme käsitledes on mitmes kontrollikoja aruandes³⁶ rõhutatud, et eesmärgid ei ole küllaldaselt täpsed ja mõõdetavaid näitajaid ei ole määratletud. Kontrollikoja läbivaadatud kümnest programmihindamisest neljas mainitakse peamiste puudustena nii ebatäpseid eesmärke ja näitajaid kui ka lähteandmete ja järelevalveandmete puudumist³⁷ (vt *2. selgitus*). Vaid kahes hindamises tehti sellesisulisi positiivseid märkusi³⁸.

42

Täpselt määratletud eesmärkide ja näitajate puudumise tõttu on tõenditel põhinevad tulemuslikkuse hindamised võimatud. Nimetatud probleemi mainiti ka EuropeAidi poolt 2011. aastal tellitud uuringus³⁹.

- 35 Toiduga kindlustatus, Benin, Tšaad, Uruguay ja Sambia.
- 36 Nt eriaruanne nr 1/2012 „Euroopa Liidu arenguabi mõjususe toiduga kindlustatuse tagamiseks Sahara-taguses Aafrikas” (punkt 51) ning eriaruanne nr 13/2013 „Eli arenguabi Kesk-Aasiale” (punkt 52; <http://eca.europa.eu>).
- 37 Sarnaseid kommentaare tegid oma 2011., 2012 ja 2013. aasta aastaruannetes ka kaks tulemustele suunatud järelevalve teenusepakkujat (Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument ning tsentraalselt hallatud teemaprogrammid).
- 38 Benin: PACTE – *programme d'appui aux collectivités territoriales*; arengumaades toiduainete hinnatõusule kiireks reageerimiseks mõeldud rahastamisvahendi programmid, mida rakendatakse koos Aafrika Liiduga (Interafrican Bureau for Animal Resources (AU-IBAR)); põllumajandusloomade erakorralised sekkumismeetmed toiduainete kriisi leevendamiseks Somaalias (LEISOM) ning vaktsiinid Aafrika unarusse jäänud loomahaiguste kontrolliks (VACNADA).
- 39 Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit, juuli 2011, punkt 26, lk ix (ei hõlma EAFi). http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2011/1292_vol1_en.pdf

1. selgitus

Näited programmitöö dokumentides kasutatud ebamäärastest eesmärkidest

Investeerimine inimestesse: teemaprogrammi (2007–2013) strateegiadokumendi ja mitmeaastase esialgse programmitöö 2011–2013 vahehindamine

Tervishoiusüsteemide tugevdamine ja esmatasandi arstiabile üdise juurdepääsu parandamine:

„Temaatilise töö raames peab abi andmine keskenduma tegevusele, mis:

- stimuleerib vahendite mõjusat võimendamist nii, et see panustaks kaasavasse tervishoiusüsteemi ja parandaks seeläbi tervishoiuteenuste üldist kättesaadavust;
- edendab ja toetab uuenduslikke lähenemisviise ja häid tavasid eesmärgiga parandada tervishoiusüsteemi puudusi ja parandada teenuste kvaliteeti;
- toetab kodanikuühiskonna rolli ja erialaliitude ning teiste sidusrühmade poolt tervishoiuvaldkonnas tehtavat tööd, poliitika üle tehtavat järelevalvet ja nõustamistegevust;
- toetab tervishoiu erinevate aspektide alase poliitilise dialoogi ja heade tavade vahetamiseks loodud platvorme piirkondlikul ja ülemaailmsel tasandil;
- toetab partnerriike tervishoiu valdkonnas võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.”

Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Boliivia 2007–2013

„Mikroettevõtjatest ja SMEdest koosneva tootmissektori tugevdamine ning institutsioonide raamistiku parandamine selleks, et suurendada nende tootlikkust ja konkurentsivõimet, mis parandab juurdepääsu ja integreerimist turgudele, eesmärgiga luua väärtuslikke ja jätkusuutlikke töökohti.”

2. selgitus

Näited programmide ebamäärastest eesmärkidest

EuroMed Migration II (2008–2011)

„Tugevdada koostööd juhtimise alal või migratsiooni valdkonnas eesmärgiga arendada MEDA partnerite suutlikkust leida migratsiooni erinevatele vormidele mõjusaid, spetsiifilisi ja põhjalikke lahendusi.”

Aafrika rahutagamisrahastu 2003–2013

„Toetada Aafrika rahu- ja julgeolekuarhitektuuri organiseerimist ning suurendada Aafrika Liidu ja Aafrika piirkondlike organisatsioonide mõjusust rahutagamisoperatsioonide läbiviimisel Aafrikas.”

Hindamistes ja tulemustele suunatud järelevalves keskendutakse saavutatud tulemuste asemel rohkem programmide elluviimisele

43

EuropeAidi hindamissuunistes märgitakse, et:

- a) vahe- ja lõpphindamiste eesmärk on õppida sekkumiste esimestel aastatel saadud kogemustest, vajaduse korral kohandada elluviidavat sekkumist ning analüüsida seni saavutatud tulemusi ja mõju;
- b) järelhindamiste käigus keskendutakse peamiselt saavutatud mõju kontrollimisele ning sekkumise tulemuste jätkusuutlikkuse hindamisele, antakse aru vahendeid eraldanud institutsioonidele ning aidatakse saadud kogemusi teistele riikidele ja valdkondadele edasi anda.

44

Programmide järelhindamisi tehakse harva. Kahes külastatud ELi delegatsioonis ajavahemikus 2010–2013 tehtud 17 hindamisest oli vaid kolme puhul tegu järelhindamisega. Rahastamislepingud sisaldavad vaid harva nõuet selliste hindamiste tegemiseks (vt punkti 26 alapunkt b). Järelhindamiste vähesust selgitab ka asjaolu, et programmide hindamist rahastatakse programmide eelarvetest, mis seab omakorda piirangu nende valmimiskuupäevale.

45

EuropeAidi sõnul põhjustab hindamiste vähesust ka järelevalveandmete puudumine peale projekti valmimist ning partnerriigis toimuvad muutused, mis võivad mõjutada programmi mõjusust. Kontrollikoda on seisukohal, et üllaloetletud argumendid ei ole põhjendatud: järelevalvesüsteemi saab luua nii, et see jätkaks vajalikuks peetavate andmete kogumist ka teatud aja vältel peale projekti valmimist (vt punkt 47), ning hindamise eesmärk on leida ja hinnata ka ootamatute faktorite mõju.

46

Tulemustele suunatud järelevalve suunistes⁴⁰ märgitakse, et peale programmi lõppu tehtav tulemustele suunatud järelevalve võimaldab koguda projekti ülesehitust, tõelist mõju ja jätkusuutlikkust puudutavat usaldusväärset teavet, mille väärtuslikkus ilmneb täielikult alles peale projekti lõppu. Sellegipoolest moodustas peale programmi lõppu tehtav tulemustele suunatud järelevalve keskmiselt vaid 11 % kõigist ajavahemikus 2008–2012 tehtud tulemustele suunatud järelevalve uuringutest. Alates 2014. aastast otsustas EuropeAid nende tegemise üldse lõpetada. Organisatsioon oli seisukohal, et peale programmi lõppu tehtava tulemustele suunatud järelevalve metoodika ei ole mõju hindamiseks sobiv ning et tulemustele suunatud järelevalve uuendatud süsteemi eesmärk on üksnes programmide juhtimise ja elluviimise toetamine.

40 Vt tulemustele suunatud järelevalve käsiraamat 2012, lk 57.

47

Erinevalt peale programmi lõppu tehtava tulemustele suunatud järelevalve madalast osakaalust sisaldab Euroopa Investeeringuspangas (EIP) alates 2012. aastast kasutatav tulemuste mõõtmise raamistik peale programmi lõppu tehtavat järelevalvet, mida tehakse kuni kolm aastat peale programmi lõpetamist; selle käigus kogutud andmeid kasutab EIP kasutada järelhindamiseks.

Eelarvetoetuse hindamise metoodikas sisalduvad olemuslikud piirangud

48

2012. aastal avaldati EuropeAidi hindamise üksuse juhtimisel OECD arenguabi komitee poolt koostatud dokument „Evaluating Budget Support – Methodological Approach“⁴¹. Tegu on eelarvetoetuse hindamiseks mõeldud ühise hindamisraamistikuga, milles antakse suuniseid selliste hindamise organiseerimiseks ja läbiviimiseks. Dokumendis tunnistatakse, et enamikul juhtudel on eelarvetoetuse abil saavutatud tulemusi raske kvantifitseerida; neid peab hindama kvalitatiivsete meetoditega.

49

Kvalitatiivseid aspekte võetakse loomulikult arvesse kõigi hindamise juures, ent täheldatud tulemuste ja eelarvetoetuse programmide vaheliste ühete põhjuslike seoste leidmise keerukus vähendab hindamise käigus esitatud tõendite usaldusväärsust. Kirjeldatud olemuslikku piirangut ei mainita ei eelarvetoetuse hindamisaruannetes⁴² ega EuropeAidi aruannetes⁴³.

Aruandlus ei paku eriti palju tõendeid saavutatud tulemuste kohta

50

EuropeAidi võimet hinnata saavutatud tulemusi ja neist aru anda piiravad oluliselt programmidele seatud ebatäpsed eesmärgid ja näitajad ning keskendumine programmide elluviimise käigus tehtavale hindamisele ja tulemustele suunatud järelevalvele.

51

Kontrollikoda on mitmes aruandes⁴⁴ maininud, et ELi delegatsioonide koostatavates välisabi haldamise aruannetes ning EuropeAidi kahes peamises iga-aastases aruandes on vähe teavet abi tegelike tulemuste kohta; kõik nimetatud aruanded keskenduvad poliitikaga saavutatud tulemuste asemel pigem tegevuse elluviimisele.

52

Sama kehtib ka materjali kohta, millega EuropeAid panustab komisjoni esitava artikli 318 hindamisaruande koostamisse. Kontrollikoda leidis oma 2012. aasta aastaaruandes⁴⁵, et hoolimata olukorra mõningasest paranemisest ei paku need aruanded piisavaid, asjakohaseid ega usaldusväärseid tõendeid ELi poliitikaga saavutatud tulemuste kohta, ning aruannetest ei ole kasu neile seatud eesmärgi täitmisel eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses.

41 http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf

42 EuropeAidi juhtimisel on tehtud neli eelarvetoetuse hindamist: Mali ja Tuneesia (2011), Tansaania ja Lõuna-Aafrika Vabariik (2013).

43 Aasta tegevusaruanded 2011, 2013 ja 2012.

44 Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2011 eelarve täitmise kohta, punkt 10.12 (ELT C 344, 12.11.2012); eriaruanne nr 1/2011, punkt 59; eriaruanne nr 13/2013, punktid 78–80 (<http://eca.europa.eu>).

45 Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2012 eelarve täitmise kohta, punktid 10.21 ja 10.22 (ELT C 331, 14.11.2013).

EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei taga leidude maksimaalset ärakasutamist

53

Kontrollikoda uuris, kas EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid tagavad leitu põhjal asjakohaste meetmete võtmise ja leidude levitamise kogu sihtrühmale.

Puuduvad asjakohased mehhanismid leitu põhjal meetmete võtmiseks

Strateegiliste hindamiste leidude põhjal meetmete võtmisel esineb puudusi

54

Strateegiliste hindamiste põhjal võeta- vaid meetmeid kirjeldatakse EuropeAidi veebisaidil koos hindamisaruande- ga avaldatud dokumendis⁴⁶. Kuigi see on iseenesest õige, ei andnud enamik kontrollikoja poolt läbi vaadatud doku- mente küllaldaselt üksikasjalikku tea- vet kavandatud tegevuse, selle ajakava ja ülesannete jaotuse kohta.

55

Hindamiste üksus kontrollib tege- vuskava ühe aasta vältel alates hin- damisaruande avaldamisest. Sageli on see tegevuskavade elluviimiseks liiga lühike aeg, kuna need hõlmavad valdkonna poliitika ning ELi riigi või piirkondliku tasandi koostööstratee- giate muutmist⁴⁷.

56

2012. aastal tehtud OECD arenguabi komitee vastastikusel eksperdihinnan- gus⁴⁸ leiti ka, et EuropeAidi hindamiste üksusel puudus selge ülevaade selle kohta, mil määral olid strateegilistes hindamistes antud soovitusel vastu võetud ning mil määral kasutati neid uute poliitikasuundade ja programmi- de väljatöötamisel. Hindamiste üksuse 2014. aastal strateegiliste hindamiste tulemuste kasutamise kohta tellitud uuringu kohaselt ei rakendatud neid mõjusalt.

46 Nn *fiche contradictoire*.

47 Näitena võib tuua Euroopa Komisjoni toetuse inimõiguste ja põhivabaduste kaitseks, mille temaatiline hindamine avaldati 2011. aastal. Mitme tegevuse elluviimine oli aga kavandatud alles peale aastat 2012. Enamiku 2012. ja 2013. aastal lõpetatud hindamiste puhul valitses sama olukord: soovitude elluviimine oli kavandatud alles programmitöö perioodiks 2014–2020.

48 Euroopa Liit (2012), OECD arenguabi komitee vastastiku- ne eksperdihinnang: Peamised leiud ja soovitusel (http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion-2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm).

Programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leidude põhjal võetud meetmed ei ole dokumenteeritud

57

Programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leide arutatakse tavaliselt põhitegevusega tegelevates osakondades või ELi delegatsioonides, ning vastutus asjakohaste parandusmeetmete võtmise eest lasub programmijuhtidel. Kontrollikoda leidis kahes külastatud ELi delegatsioonis, et (erinevalt strateegilistest hindamistest) dokumenteeritud tegevuskavasid süstemaatiliselt ei koostata ega tehta ka järelevalvet nende elluviimise üle. Kontrollikoja uuring näitas, et vaid 44% ELi delegatsioonidest koostab tavaliselt tegevuskavasid. Kontrollikoja poolt läbi vaadatud tulemustele suunatud järelevalve aruannete põhjal täidetud vastustes kirjeldati kavandatud parandusmeetmeid. Vastustelehed olid olemas aga vaid 60% ajavahemikus 2011–2013 koostatud tulemustele suunatud järelevalve aruannete kohta.

58

Enam kui pooltel läbivaadatud juhtudel⁴⁹ leidis kontrollikoda tõendeid selle kohta, et osa programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve käigus tehtud leide oli ka kasutust leidnud. Asjakohase järelevalvesüsteemi puudumise tõttu ei suuda EuropeAid tagada programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve käigus tehtud leidude mõjusat kasutamist.

Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leide levitatakse hästi (välja arvatud programmihindamised)

Strateegiliste programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leide levitatakse hästi

59

Strateegiliste programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve aruanded on kõigile EuropeAidi üksustele ja ELi delegatsioonidele hõlpsasti kättesaadavad. Strateegilised hindamisaruanded on kättesaadavad ka kõigile väliste sidusrühmadele. Need avaldatakse EuropeAidi ja OECD veebisaitidel ning saadetakse Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikidele. Aruannete ja neist õpitu levitamiseks kasutatakse erinevaid kanaleid (nt kohtumised, tötoad ja seminarid) ning neid kohandatakse erinevate sihtrühmade jaoks (nt komisjoni talitused, Euroopa välisteenistus, ELi delegatsioonid, Euroopa institutsioonid, välised partnerid ja ekspertide võrgustikud).

60

EuropeAid koostab kokkuvõtte strateegiliste hindamiste tulemustest ja nende käigus õpitust ning koon-dab oma aasta tegevusaruandes⁵⁰ ja aastaaruandes⁵¹ tulemustele suunatud järelevalve käigus kogutud andmed. Samuti aitab EuropeAid komisjonil koostada strateegiliste hindamiste leidude kokkuvõtteid sisaldavat artikli 318 hindamisaruannet⁵².

- 49 Kümnest kontrollikoja läbivaadatud programmihindamiset kuus ja kaheksast tulemustele suunatud järelevalve aruandest kuus.
- 50 Aasta tegevusaruanne 2013, lk 117–119 ja 150–162 ning lisa 9.
- 51 Aastaaruanne Euroopa Liidu arengu- ja välisabi poliitika ja selle rakendamise kohta aastal 2012, lk 166–173.
- 52 COM(2013) 461 final, 26. juuni 2013: komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta, lk 22–23.

Programmihindamiste levitamine on ebapiisav

61

Programmijuhid jagavad ja arutavad programmihindamiste aruandeid tavaliselt nii otseselt huvitatud sidusrühmade (st peamiselt EuropeAidi geograafiliste ja temaatiliste üksustega) kui ka programmi rakendava partneriga. Abisaajate ja teiste rahastajatega jagatakse neid harva.

62

Delegatsioonid peavad programmihindamistest õpitu kohta aru andma EuropeAidile kaks korda aastas koostatavates välisabi andmise aruannetes. Kontrollikoja kontrollitud välisabi andmise aruanded sisaldasid seda liiki teavet kas vähe või üldse mitte. EuropeAidi põhitegevuse üksuste hallatavate programmihindamiste kohta kehtib nimetatud aruandluse nõue alates aastast 2012. EuropeAidi 2013. aasta tegevusaruandes⁵³ on kokkuvõtte 15 sellisest programmihindamisest; samas puudub aga teave selle kohta, millise osa moodustavad need kõigist 2013. aastal lõpule viidud hindamistest.

63

Kontrollikoda on varem märkinud⁵⁴, et programmide hindamisaruannete süstemaatiline kasutamine on võimatu, kuna puudub neid sisaldav keskne andmebaas. See vähendab oluliselt EuropeAidi suutlikkust asjaomast teavet (nii sisemiseks kasutuseks kui ka väliste sidusrühmade jaoks) analüüsida ja panna alus aruandekohustuse täitmiseks.

64

EuropeAid on teatanud soovist välja töötada tulemustele suunatud järelevalve aruannete ja programmihindamiste haldamiseks, hoidmiseks ja analüüsimiseks mõeldud uus IT-rakendus; seda saaks kasutada kõigi aruannete tsentraalse salvestamiskohana, kus kasutajad saavad teavet otsida ja analüüsida. Kontrollikoja auditi tegemise ajal ei olnud veel vastu võetud otsust rakenduse programmihindamisi sisaldava osa väljatöötamiseks, ehkki aruannete kättesaadavus oli kõige pakilisem küsimus just programmihindamiste puhul.

53 2013. aasta tegevusaruanne, lisa 9: hindamistes kajastatud tulemustealane teave.

54 Kontrollikoja eriaruanne nr 1/2011, punkt 60.

65

Kontrollikoda leidis, et EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei ole küllaldaselt usaldusväärsed.

66

Üldiselt on hindamine ja tulemustele suunatud järelevalve hästi organiseeritud: edukalt kombineeritakse tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud ülesandeid, millega püütakse edendada hindamise kultuuri ja anda hindamistele abi haldamise protsessis tähtis roll. Programmide hindamise tippjuhtkonnana poolne üldine järelevalve ei ole aga küllaldane. Programmide hindamiseks kasutatud inim- ja finantsressursse hõlmava usaldusväärse juhtimisteabe puudumise tõttu ei suuda EuropeAid tagada nende asjakohast ja proportsionaalset jaotust erinevate hindamisülesannete vahel.

67

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei taga küllaldaselt arvul asjakohaseid ja usaldusväärseid hindamist ja tulemustele suunatud järelevalvet puudutavaid leide. Ebapiisava täpsusega kriteeriumide põhjal koostatud hindamiskavad ei taga nende hindamiste prioriseerimist, mis on otsustusprotsesside seisukohast kõige kasulikumad. Lisaks ei suudeta puuduva järelevalve tõttu avastada ja korrigeerida sagedasi juhtumeid, kui nimetatud kavadest kõrvale kaldutakse. Hankemenetlused võimaldavad valida nõutud oskuste ja teadmistega väliseksperite. Tulemustele suunatud järelevalve ja hindamiste tegemisel ei rakendata EuropeAidis järjepidevalt kvaliteedikontrolli protseduure.

68

Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve tulemusi ei kasutata maksimaalselt ära. Puuduvad asjakohased süsteemid hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve tulemuste asjakohaseks kasutamiseks. Strateegiliste hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leide levitatakse arvukaid kommunikatsioonikanaleid kasutades paljudele sisemistele ja välistele sidusrühmadele. Teadmiste jagamist takistavad aga puuduv juurdepääs programmihindamistele ning otsingufunktsioonide puudumine.

69

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei anna piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta. Selle põhjusteks on ebapiisavalt määratletud eesmärgid ja näitajad, järelevalvete ja tulemustele suunatud järelevalve liiga madal osakaal ning eelarvetoetuse hindamise metoodikas sisalduvad piirangud. Selle tulemusel suudab EuropeAid oma tegevusest vaid piiratud määral aru anda ning organisatsiooni aruandlus peegeldab vaid vähesel määral selle saavutatud tegelikke tulemusi.

70

Komisjon ja EuropeAid tulid hiljuti välja algatustega, mille eesmärk on parandada oma võimet hinnata poliitika elluviimisel saavutatud tulemusi ja neist aru anda. Algatused on veel liiga varajases etapis selleks, et kontrollikoda saaks hinnata, kas need aitavad mõjusalt parandada käesolevas aruandes tõstatatud probleeme.

Järeldused ja soovitus

1. soovitus Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemidele eraldatud ressursside tõhus kasutamine

EuropeAid peab omama asjakohaseid juhtimisinfosüsteeme ja tegema regulaarselt vajaduste hindamisi selleks, et tagada inim- ja finantsressursside põhjendatud jaotus programmide hindamise ning tulemustele suunatud järelevalve ülesannete vahel.

2. soovitus Programmide hindamise asjakohane prioriseerimine ja hindamistegevuse alane järelevalve

Selleks, et hindamised peegeldaksid organisatsiooni prioriteete, peaks EuropeAid:

- määratlema programmihindamiste prioriseerimiseks täpsed valikukriteeriumid ning dokumenteerima nende kasutamist hindamiskavade koostamisel (võttes seejuures arvesse nende ja tulemustele suunatud järelevalve vahelist täiendavust);
- märkimisväärselt tugevdama oma süsteemi, mille abil saaks teha järelevalvet hindamiskavade täitmise üle, analüüsida kõrvalekallete põhjuseid ja tegeleda ajakavast kinnipidamist pärssivate süsteemsete probleemidega;
- tugevdama EuropeAidi poolt programmide hindamise üle tehtavat järelevalvet.

3. soovitus Kvaliteedikontroll

Programmihindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve kvaliteedi tagamiseks peaks EuropeAid:

- rõhutama, et põhitegevuse üksused ja ELi delegatsioonid rakendaksid kvaliteedikontrollinõudeid, kasutaksid muu hulgas programmihindamiste tegemisel referentsrühmi ja dokumenteeriks tehtud kvaliteedikontrolle;
- regulaarselt kontrollima kvaliteedikontrollimeetmete rakendamist.

4. soovitus Saavutatud tulemuste demonstreerimine

Selleks, et parandada hindamissüsteemi suutlikkust anda asjakohast teavet saavutatud tulemuste kohta, peaks EuropeAid:

- rangemalt rakendama regulatiivsetes aktides sätestatud nõuet, mille kohaselt peab kasutama SMART-eesmärke ja kontrollitavaid näitajaid;
- muutma järelevalvesüsteemi nii, et see annaks programmide kohta andmeid veel vähemalt kolm aastat peale nende lõpetamist; ning
- märkimisväärselt suurendama programmide järelhindamiste osakaalu.

5. soovitus

Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leidude levitamine ja nende põhjal meetmete võtmine

Hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve leidude maksimaalse ärakasutamise tagamiseks peaks EuropeAid:

- pikendama ajavahemikku, mille vältel tehakse strateegiliste hindamiste järelkontrolli;
- välja töötama programmide hindamisaruannete, tegevuskavade ja nende põhjal võetud meetmete salvestamiseks mõeldud keske andmebaasi, mis sisaldaks ka analüüsi võimaldavaid otsingufunktsioone.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 21. oktoobri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Tulemustele suunatud järelevalve hindamissüsteem

Tulemustele suunatud järelevalve käigus hinnatakse programmi tulemuslikkust viie kriteeriumi põhjal (asjakohasus, tõhusus, mõjus, oodatav mõju ja potentsiaalne jätkusuutlikkus); selleks kasutatakse alljärgnevat hindamissüsteemi:

Hinne	Numbriline	Kvalitatiivne	Hinde selgitus
A	4	Väga hea	Olukorda hinnatakse väga heaks, st see on märkimisväärselt üle keskmise ja võib olla hea tava näiteks. Soovitused keskenduvad vajadusele võtta leitud head tavad kasutusele ka muu tegevuse puhul.
B	3	Hea	Olukorda hinnatakse heaks, ent seda saab veelgi parandada. Soovitused on kasulikud, ent ei ole tegevuse jaoks elutähtsad.
C	2	Probleemid	Leiti parandamist vajavaid probleeme, mille lahendamata jätmine võib negatiivselt mõjutada tegevuse üldist tulemuslikkust. Vajalikud meetmed ei eelda aga kogu tegevuse strateegia põhjalikku muutmist.
D	1	Tõsised puudused	Puudused on nii tõsised, et nende lahendamata jätmine võib endaga kaasa tuua kogu tegevuse läbikukkumise. Strateegia vajab põhjalikku kohandamist ja muutmist.

Kõik programmid jaotatakse kategooriatesse vastavalt neile antud hinnetele (A, B, C, D) ja jagatakse nelja kategooriasse. „I” näitab väga häid tulemusi; „II” näitab häid tulemusi; „III” näitab, et programmi tulemuslikkusega on probleeme; ja „IV” näitab, et programm ei tööta või on sellel suuri probleeme.

Edasi arvutab EuropeAid igasse kategooriasse kuuluvate tulemustele suunatud järelevalvearuannete osakaalu. Arvutus tehakse nii kogu portfelli kui ka piirkonna ja valdkonna lõikes. Saadud tulemuse põhjal antakse aru kogu portfelli tulemuslikkuse kohta.

Läbivaadatud programmitöödokumentide nimekiri

Teemaprogrammid

- o Keskkonna ja loodusvarade teemaprogramm (ENRTP): strateegiadokument ja esialgne mitmeaastane plaan 2011–2013
- o Toiduga kindlustatuse teemaprogramm, strateegiadokument ja esialgne mitmeaastane plaan 2011–2013
- o Investeeringud inimestesse: teemaprogrammi (2007–2013) strateegiadokumendi ja esialgse mitmeaastase plaani 2011–2013 vahehindamine

Piirkondlikud programmid

- o Kesk-Aasia piirkondlik strateegiadokument 2007–2013
- o Ladina-Ameerika piirkondlik näidisprogramm 2007–2013
- o Aasia esialgne mitmeaastane plaan 2007–2010
- o AKP-sisene koostöö (10. EAF): esialgne mitmeaastane plaan 2008–2013

Riik

- o Riigistrateegia dokument Laos 2007–2013
- o Riigistrateegia dokument Bangladesh 2007–2013
- o Riigistrateegia dokument India 2007–2013
- o Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Benin 2008–2013
- o Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Tšaad 2008–2013
- o Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Sambia 2008–2013
- o Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Uruguay 2007–2013
- o Riigistrateegia dokument / riiklik näidisprogramm Boliivia 2007–2013

Läbivaadatud rahastamislepingute nimekiri

(eurodes)

Riik	Otsuse number	Nimi	ELi osalus
Aafrika			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EC)	Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles (ASARA)	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	Small and Medium Agribusiness Development Fund – A Public Private Partnership	15 000 000
Etioopia	FED/2011/023-531 (CA)	Capacity development and governance support for scaling up renewable energy services in rural and peri-urban areas of Ethiopia – CfP 129364 Prop 353	1 176 000
Somaalia	FED/2012/023-536 (EC)	Demokratiseerimisprotsessi toetamine	14 000 000
Paapua Uus-Guinea	FED/2012/023-538 (EG)	Valitsusväliste osalejate toetusprogramm Paapua Uus-Guineas	4 538 000
Nigeeria	FED/2013/023-551 (EG)	Energising Access to Sustainable Energy in Nigeria (EASE)	27 000 000
Keenia	FED/2012/023-566 (EC)	Standards for Market Access Programme (SMAP)	12 100 000
Libeeria	FED/2012/023-568 (EC)	Kaubanduse edendamise toetus tollivaldkonnas	3 000 000
		8 rahastamislepingut KOKKU	116 814 000
Ladina-Ameerika			
Honduras	DCI-ALA/2013/023-720 (EC)	Õiglase ja ligipääsetava õigussüsteemi edendamine Hondurases (EuroJusticia)	27 500 000
Costa Rica	DCI-ALA/2010/021-501 (EC)	Keskooli poolelajutamise vastaste meetmete strateegia	8 500 000
Dominikaani Vabariik	BAN/2012/024-100 (EC)	Banaanikasvatusega kaasnev meede (BAM), Dominikaani Vabariik	16 340 000
Uruguay	DCI-ALA/2011/022-498 (EC)	Uruguay kriminaalkohtusüsteemi ja vanglate reformi toetamine eesmärgiga parandada vangide elukvaliteeti ning integreerumist ühiskonda ja tööturule (Support for the reform of the Uruguayan penal justice and penitentiary systems for the improvement of the quality of life and social and labour reintegration of prison inmates)	5 000 000
		4 rahastamislepingut KOKKU	57 340 000
Naabrus			
Egiptus	ENPI/2012/024-080 (EC)	Emergency Employment Investment Project	70 000 000
Maroko	ENPI/2012/024-196 (EC)	Programme d'appui à l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) – phase II	25 000 000
Tuneesia	ENPI/2011/022-772 (EC)	Programme de Modernisation des services	20 000 000
Läänekallas ja Gaza sektor	ENPI/2010/022-476 (EC)	PEGASE: erasktori areng	11 000 000
		4 rahastamislepingut KOKKU	126 000 000
Aasia ja Vaikse ookeani piirkond			
Afganistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (EG)	Usaldatevate ja läbipaistvate valimiste toetamine	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	Technical Cooperation Facility, Good Governance and NSA programme II	472 000
Vietnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (EG)	EU-HSPSP 2 – ELi tervishoiuvaldkonna poliitika teotusprogrammi teine etapp: Towards Equity and Quality of Health Services in Vietnam	114 000 000
Bangladesh	DCI-ASIE/2012/022-446 (EC)	Poverty Reduction Through Inclusive and Sustainable Markets (PRISM)	30 000 000
		4 rahastamislepingut KOKKU	159 472 000
		20 rahastamislepingut KOKKU	459 626 000

Läbivaadatud hindamiste nimekiri

(eurodes)

Aasta ¹	Programmi- või strateegiline hindamine	Hindamise tüüp	Hinnatud programm / teema / riik	Rahastamisvahend	ELi toetus	Hindamise maksumus
2012	strateegiline	riigipõhine	Euroopa Liidu koostöö Nepa- liga – riigi tasandi hindamine (ajavahemik 2002–2010)	Arengukoostöö rahastamisvahend (peamiselt geograafiline) ja temaa- tiline ning demokraatia ja inimöi- guste Euroopa rahastamisvahend	58 000 000	201 711
2011	strateegiline	temaatiline	Euroopa Komisjoni toetus haridusvaldkonnale (ajavahemik 2002–2007)	Arengukoostöö rahastamisvahend (geograafiline) ja temaatiline, EAF ja Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrument	1 900 000 000	457 265
2012	programmi- hindamine	lõpphindamine	Rahastamisvahend kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades – AU-IBARI projektid (LEISOM ja VACNADA)	Rahastamisvahend kiireks reagee- rimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades	2 507 860	131 870
2013	strateegilisele hindamisele sarnanev pro- grammihindamine	lõpphindamine	Rahastamisvahend kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades (2009–2012) – lõpphindamine	Rahastamisvahend kiireks reagee- rimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades	1 000 000 000	399 720
2013	strateegilisele hindamisele sarnanev pro- grammihindamine	lõpphindamine	Aafrika rahutagamisrahastu kolmeaastane tegevusprogramm ajavahemikuks 2011–2013	Peamiselt EAF	549 345 726	478 022
2012	programmi- hindamine	vahehinda- mine	„Invest in MED“	Euroopa naabrus- ja partnerlus- instrumendi lõunamõõde	9 000 000	119 778
2013	programmi- hindamine	järelhindamine	„Euromed Migration II“	Euroopa naabrus- ja partnerlus- instrumendi lõunamõõde	4 994 000	148 580
2011	programmi- hindamine	lõpphindamine	Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé	EAF	36 709 425	72 848
2012	programmi- hindamine	lõpphindamine	Programme d'appui à la décentra- lisation au Bénin	EAF	13 785 026	47 120
2010	programmi- hindamine	lõpphindamine	Erasmus Mundus, väliskoostöö alaprogramm India jaoks	Arengukoostöö rahastamisvahend (geograafiline)	28 600 000	147 745
2014	programmi- hindamine	lõpphindamine	Euroopa Komisjoni teostatud partnerlusprogramm Chhattis- garhi ja Rajasthani osariikidega (eelarvetoetus) ²	Arengukoostöö rahastamisvahend (geograafiline)	158 590 819	1 934 700
2011	programmi- hindamine	lõpphindamine	Valitud 20 projekti 100st ELi rahastatud keskkonnaprojektist Indias	Arengukoostöö rahastamisvahend (geograafiline)	340 000 000	118 008

1 Hindamise valmimise aasta.

2 Leping hõlmab rohkem kui ühte hindamist.

Läbivaadatud tulemustele suunatud järelevalve aruannete nimekiri

(eurodes)

Programmi nimi	Riik / piirkond / valdkond	Eli toetus	Aruande tüüp	Aruande kuupäev
Rahastamisvahend kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades – AU-IBARI projektid (LEISOM ja VACNADA)	Võitlus nälja vastu	2 507 860	Töös	Juuni 2011
Rahastamisvahend kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades	Võitlus nälja vastu	1 000 000 000	Töös	Mai 2011
Avaliku halduse suutlikkuse suurendamise rahastamisvahend Liibüas	Liibüa	4 500 000	Töös	Oktoober 2013
Projekt „Euromed Migration II”	Naabruspoliitika lõunamõõde	4 994 000	Töös	Oktoober 2010
Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé	Benin	36 709 425	Töös	November 2008
Programme d'appui à la décentralisation au Bénin	Benin	13 785 026	Töös	Veebruar 2012
Programme Société Civile et Culture	Benin	14 400 000	Töös	Mai 2013
Säästlikud tekstiilitooted jätkusuutliku arengu heaks	India	1 672 945	Töös	Juuli 2012
Euroopa Äri- ja Tehnoloogiakeskus Indias (EBTC)	India	6 586 578	Töös	Juuli 2012

Uuringule vastanud ELi delegatsioonide nimekiri

Riik/delegatsioon	
Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riigid	Ladina-Ameerika
Angola	Boliivia
Botswana	Tšiili
Burkina Faso	El Salvador
Burundi	Honduras
Roheneemesaared	Nicaragua
Brazzaville'i Kongo	Paraguay
Djibouti	Uruguay
Etioopia	Naabrus
Madagaskar	Alžeeria
Nigeeria	Armeenia
Rwanda	Aserbaidžaan
Togo	Valgevene
Dominikaani Vabariik	Gruusia
Guyana	Iisrael
Saalomoni Saared (delegatsioon Paapua Uus-Guineas)	Jordaania
Aasia	Liibanon
Bangladesh	Maroko
Kambodža	Tuuneesia
India	Ukraina
Laos, Tai	
Nepal	
Pakistan	
Filipiinid	
Vietnam	

Kommenteeritud kokkuvõte

II

Komisjon on seisukohal, et strateegilise hindamise süsteemid on üldiselt usaldusväärsed, kuigi neid annaks parandada. Programmide hindamis- ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid on olemas, kuid mõnes valdkonnas ei toimi nad nõuetekohaselt.

III

On olemas programmide hindamise järelvalve süsteemid ja astutakse samme nende tõhustamiseks.

Komisjon on seisukohal, et strateegilisteks hindamiseks ja tulemustele suunatud järelvalveks eraldatud rahalisi vahendeid hallatakse hästi, kuid programmide hindamise puhul saaks haldamist parandada.

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelvalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

IV

Komisjoni tehtud hindamise leiud põhinevad OECDs kokku lepitud rahvusvaheliselt tunnustatud metoodikal. EuropeAidi hindamiskavad on koostatud kooskõlas õppimise ja aruandluse eesmärkidega ning neid rakendatakse kooskõlas ühiste hindamis- põhimõtetega ja seiratakse regulaarsete sisearuannete kaudu.

Töötajatele antakse juhiseid programmide hindamise ja järelvalve kavade koostamiseks, tagades nende omavahelise täiendavuse. Tulemustele suunatud järelvalve alla kuuluvate projektide valimisel hakatakse alates 2015. aasta jaanuarist paremini arvesse võtma seda, kas projekti kavatsetakse hinnata või mitte.

Programmide hindamiskavade rakendamise järelvalvesüsteem on juba olemas välisabi andmise aruandes ja volinikke teavitatakse strateegiliste hindamiste edenemisest.

Programmide hindamise järelvalvesüsteemi täiustatakse ja pannakse suuremat rõhku programmide hindamise kvaliteedi juhtimise küsimustele. Paremaid juhiseid ja abi pakutakse ka projektijuhtidele arendatava programmide hindamiste haldussüsteemi kaudu.

Seoses tulemustele suunatud järelvalvega algatas komisjon reformid, mis peaksid süsteemi kvaliteeti tunduvalt parandama, sh eelkõige välist kvaliteeditagamist.

V

Järelmeetmete võtmise ja leidude levitamise süsteemid on juba paigas. Täiustatakse olemasolevaid tulemustele suunatud järelvalve mehhanisme. Strateegiliste hindamiste järelmeetmeid kinnitatakse ja avaldatakse.

Komisjon tunnustab, et programmide hindamises on parandamisruumi seoses järelmeetmete, kontrolli ja järelvalvega, s.o funktsioonidega, mida hakkab hõlmama loodav infohaldussüsteem, mis pakub asjakohasemat juurdepääsu programmide hindamisele ja tagab leidude parema levitamise.

VI

SMART-eesmärke ja kontrollitavaid näitajaid määratletakse mitmeaastase programmitöö ja projektidokumentides.

Valik, kas viia läbi järelhindamine, on seotud tõhususe ja asjakohasuse kriteeriumidega. Üksikute järelhindamiste arvul omaette ei ole tähtsust.

Komisjon lõpetas tulemustele suunatud järelevalve uuendatud süsteemis pärast programmi lõppu tehtava tulemustele suunatud järelevalve, sest see ei ole järelevalve vahend ja seda ei loeta mõju hindamiseks sobivaks.

Komisjon on seisukohal, et eelarvetoetuse hindamise meetodika ei sisalda mingeid piiranguid.

Sissejuhatus

03

Viimane (neljas) artikli 318 kohane hindamisaruanne võeti vastu 26. juunil 2014. See tugineb aruande varasematest versioonidest saadud kogemustele ning selles võetakse nõuetekohaselt arvesse kontrollikoja ja Euroopa Parlamendi soovitusi, sh neid, mis tehti parlamendi 26. veebruari 2014. aasta resolutsioonis.

09

EuropeAid kasutab programmide rakendamise järelevalveks kohapeal peamiselt sisejärelevalvet, mida teostavad komisjoni talitused ja ELi delegatsioonid kooskõlas 2007. aasta sisejärelevalve suuniste ja 2012. aasta eelarvetoetuse suunistega. Seepärast on tulemustele suunatud järelevalve olnud täiendav programmi tulemuslikkuse järelevalve süsteem, mida väliskonsultandid on kasutanud projektide kaudu rakendatud programmide puhul.

Tähelepanekud

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelevalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

17

Delegatsioonid ja põhitegevuse üksused annavad EuropeAidi juhtkonnale juba aru iga-aastase hindamiskava alusel ja esitavad peakorterile süstemaatiliselt aruandeid hindamiskava rakendamise kohta välisabi andmise aruande raames.

Ettevalmistamisel on juhendid ja suunised töötajatele tulevaste järelevalve- ja hindamiskavade koostamiseks ja rakendamiseks ning järelmeetmete võtmiseks hindamiste järelduste ja soovitude alusel. Peale selle on väljatöötamisel juhtimissüsteem, mis hõlbustab programmide hindamiste haldamist ja järelevalvet. Täiendavat tagasisidet pakub 2013. aastal delegatsioonides ja põhitegevuse üksustes loodud hindamiskorrespondentide võrgustik.

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelevalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

19

Loomisel teabehaldussüsteem hakkab andma täpsemat teavet mitme programmihindamise ja nende kulude kohta.

20

Järelevalve, aruandlus, vahehindamine ja projekti juhtimine üldisemalt on omavahel nii tihedasti seotud, et igasugune vahendite jaotamine nende vahel võib olla üksnes hinnanguline. Uue tulemustele suunatud järelevalve puhul, mis peab toetama programmide üldist järelevalvet, kehtib see veelgi enam.

21

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelevalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

22

Tulemustele suunatud järelevalve vältimine juhul, kui planeeritakse hindamist, oli põhimõtteks juba enne järelevalve- ja hindamissüsteemide käimasolevat reformi (nagu ka kontrollikoda mainis). Nimetatud reformi raames võetakse kasutusele programmihindamiste valimise ja kavandamise kriteeriumid. Peale selle kehtestatakse delegatsioonidele ja põhitegevuse üksustele uus iga-aastaste järelevalve

ja hindamiskavade koostamise nõue, mis tagab tulemustele suunatud järelevalve ja programmide vahehindamiste omavahelise täiendavuse.

Komisjon on seisukohal, et EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid, isegi kui neid annab parandada, pakuvad asjakohaseid ja kindlaid tulemusi.

26

Juhised ja suunised töötajatele programmide hindamiste valikukriteeriumide ning hindamiste kavandamise kohta järelevalve- ja hindamiskavade koostamise raames saavad järelevalve, aruandluse ja hindamise reformide üldiste juhistest ja suunistest osaks. Nimetatud suunised avaldatakse enne 2014. aasta lõpu. Valikukriteeriumid peavad kajastuma rahastamislepingutes.

26 a)

Vahehindamised muudetakse kinnitamisetapis juhtumipõhiselt kohustuslikuks, võttes arvesse programmi eripära.

26 b)

Järelhindamised muudetakse kinnitamisetapis juhtumipõhiselt kohustuslikuks, võttes arvesse programmi eripära.

Enamikul juhtudest viiakse hindamised läbi kavakohaselt.

27

Süsteemid on paigas, kuid komisjon tunnistab vajadust neid täiustada.

28

Asjaolu, et strateegilisi hindamisi viidi läbi kavandatud vähem, johtus lisaks personalinappusele ka poliitilisest olukorrast erinevates riikides, hindamiste (eriti koos partnerite ja muude rahastajatega läbiviidavate hindamiste) järjest keerulisemaks muutumisest, aga ka muudatustest nende hindamiste lepingulises raamistikus.

29

Komisjon tuletab meelde, et täitmismäär on üle 80%, mis on EuropeAidi võrdlusalus (välisabi andmise aruande tulemusnäitaja 19).

Delegatsioonide ja peakorteri põhitegevusega tegelevate talituste tulevaste järelevalve- ja hindamiskavade ettenähtud programmihindamiste kava järgimata jätmine tuleb välisabi andmise aruandes paremini dokumenteerida.

31

2014. aasta mais järelevalve ja aruandluse laiema reformi raames vastu võetud uue täiendatud tulemustele suunatud järelevalve süsteemi esmane eesmärk on parandada sisejärelevalvet ning delegatsioonide ja põhitegevuse üksuste tulemusaruandlust ja vähendada suurt sõltuvust välisest tulemustele suunatud järelevalvest kooskõlas kontrollikoja eriaruandega nr 1/2011 detsentraliseerimise kohta. Uue tulemustele suunatud järelevalve peamine eesmärk on toetada sisejärelevalvet ja -aruandlust. Valikumetoodika peegeldab järgmisi prioriteete:

- Sisejärelevalve eesmärgil keskendub tulemustele suunatud järelevalve valikumetoodika põhiliselt nendele projektidele, mille delegatsioonid ja põhitegevuse üksused on ära märkinud kui 1) probleemsed, 2) puuduliku sektorikohase oskustabega ja 3) need, mida ei ole saanud külastada.
- Tulemusaruandluse eesmärgil peab süsteem toetama projekti lõpu tulemusaruandlust, mis hõlmab kõiki asjaomasel aastal lõppevaid projekte ja programme, mille maksumus on üle 750 000 euro, ning aitama delegatsioonidel ja põhitegevuse üksustel anda aru tulemustest, sh summeeritud tulemustest komisjoni tulevase ELi arengu- ja koostöö tulemuste raamistiku alusel.

Seepärast on komisjon seisukohal, et võttes käimasolevate programmide puhul kasutusele riskipõhise valiku, lõpetades samal ajal tulemustele suunatud järelevalve kasutamise oma portfelli tulemuslikkuse üldiseks mõõtmiseks, muudab uus süsteem tulemustele suunatud järelevalve kasulikumaks kooskõlas selle peamise eesmärgiga. Ehkki tulemustele

suunatud järelevalve ei ole loodud komisjoni abiportfelli üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks, peab sisejärelevalve ja tulemusaruandluse ning kavandatud, komisjoni tulevase ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistiku alusel koostatava summeeritud tulemuste aruandluse tugevdamine olema osa vahenditest, mis peaksid võimaldama komisjonil oma portfelli üldist tulemuslikkust paremini mõõta.

33

Uue tulemustele suunatud järelevalve lepingute alusel, mis peaks alla kirjutatama 2014. aastal, tuleb kõik kontrollid ja muud tugimissioonid läbi viia kogenumate ekspertide poolt, kes peaksid olema lisaks sektori eksperdid. Peale selle peaksid märkimisväärse arvu kontrole tegema tõepoolest täistööajaga põhieksperdid, samal ajal kui muude kontrollide jaoks värvatakse eksperte vajadusepõhiselt.

36

EuropeAid rõhutas oma hiljutises hindamispoliitikas olemasolevate suuniste järgimise olulisust referentsrühmade moodustamisel. (Vt olemasolevaid suuniseid: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03 and http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf)

37

2013. aastal loodud hindamiskorrespondentide võrgustiku eesmärk on oluliselt tugevdada hindamisfunktsiooni kogu süsteemis, sh delegatsioonides.

Suuremat rõhku pannakse programmihindamiste kvaliteedikontrollile.

38

Mitmed täiendatud tulemustele suunatud meetmed, mis tuleb võtta järelevalvesüsteemi raames, peaksid kõrvaldama praeguse olukorra puudujäägid: tulemustele suunatud järelevalve kontrolli kvaliteedi parandamine, asjakohase sisemise kvaliteedikontrolli tingimuste parandamine tulemustele suunatud järelevalve teenusepakkujate jaoks, välise kvaliteeditagamise süsteemi loomine, järelmeetmete määratlemise tähtsustamine ning täiendatud tulemustele suunatud järelevalve süsteemi rakendamise üldise järelevalve täiustamine. Samade eesmärkide saavutamisele peaks aitama kaasa ka kavandatavate järelmeetmete kodeerimine tulemustele suunatud järelevalve uues teabehaldusmoodulis.

Komisjon on seisukohal, et hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid, isegi kui neid annaks parandada, pakuvad piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta.

Uuel programmitöö perioodil 2014–2020 on komisjon suurendanud jõupingutusi, et määrata kindlaks SMART-eesmärgid ja kontrollitavad näitajad. Uued programmitöö dokumendid on selle mõttega läbi vaadatud ja alustatud on nende jõupingutuste elluviimisega projekti tasandil.

40

Piirkondlike ja üleilmsete teemaprogrammide eesmärgid ja näitajad peavad olema üldised, et nendega oleks võimalik hõlmata erinevaid olukordi. (Vt vastus selgitusele 1.)

1. selgitus

Investeerimine inimestesse on üleilmne teemaprogramm, mis hõlmab kõiki arenguriike. See tähendab, et paljudel juhtudel on seatud üsna kõrged eesmärgid just selleks, et hõlmata palju erinevaid olukordi.

2007.–2013. aasta Boliivia programmitöö dokumendis nimetatud eesmärk kujutab endast pigem üldeesmärki kui konkreetsete eesmärkide komplekti.

41

Mitut riiki ja piirkonda hõlmavates programmis- des kajastavad programmide eesmärgid peamisi prioriteete; kõigi alamprogrammide konkreetsed eesmärgid on täpsemad ja näitajad peaksid olema mõõdetavad.

2. selgitus

Komisjon soovib juhtida tähelepanu sellele, et need näited käivad üldeesmärkide kohta.

Programmi „Euromed Migration” eesmärke on kontrollikoda nimetanud vaid osaliselt. Selle programmi eesmärkide täielik loetelu on avaldatud veebilehel http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9

42

Kontrollikoja osutatud uuringu eesmärk oli vaadata läbi eelmise programmitöö perioodi (2007–2013) õigusaktidega seotud hindamised. Uuringu järeldusi on võetud arvesse mitmeaastast finantsraamistikku 2014–2020 käsitlevate õigusaktide koostamisel.

Strateegilised hindamised keskenduvad saavutatud tulemustele ja mitte programmide rakendamisele.

Komisjoni ühine vastus punktidele 43–45

Otsus viia läbi programmi järelhindamine sõltub tõhususest ja asjakohasusest. Otsust ei tuleks teha omaette, vaid võttes arvesse hindamisele kuuluva programmi finantsilist kaalu ja strateegilist tähtsust.

46

Komisjon lõpetas tulemustele suunatud järelevalve uuendatud süsteemis pärast programmi lõppu tehtava tulemustele suunatud järelevalve, sest see ei ole järelevalve vahend ja seda ei loeta mõju hindamiseks sobivaks.

47

EIP lähenemisviisi, millele kontrollikoda osutas, on spetsiifiline ja selles tuleb arvestada sellega, et EIP hallatavad operatsioonid põhinevad laenudel. Seda ei saa võrrelda toetusi andva ELiga ja tema toetustel põhinevate programmidega.

Luues ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistikku, mille kaudu komisjon kavatses rakendada esimesed aruanded 2015. aastal, sellist lähenemisviisi ei järgita.

Eelarvetoetuse hindamise metoodika kasutamisel on saadud häid tulemusi ja see on rahvusvaheliselt tunnustatud.

48

OECD arenguabi komitees koostatud dokument, milles sätestatakse metodoloogiline lähenemisviis eelarvetoetuse hindamisele, pakub tõhusat lähenemisviisi eelarvetoetuse hindamisele, mis on keerukas protsess.

49

Lähenemisviisi tõhusust on tunnustanud rahvusvaheline hindajaskond, ja see on avaldatud OECD veebisaidil.

Seepärast ei näe komisjon mingit põhjust rääkida oma metoodika piirangutest. Seni on lõpule viidud seitse eelarvetoetuse hindamist, milles on suudetud hinnata eelarvetoetuse tulemusi ja esitatud parandussoovitusi.

Hindamiste käigus hinnatakse kogu tulemusahelat, kuid väljundite ja otseste tagajärgede kohta pakub sisejärelevalve esmast teavet ja seda kasutatakse tulemusaruandluse tagamiseks kogu portfelli ulatuses.

50

Komisjon on seisukohal, et tulemustele suunatud järelevalve ei ole kohane vahend teabe pakumiseks jätkusuutlikkuse ja mõju kohta, ning et otsuseid järelhindamiste läbiviimiseks tuleks teha juhtumipõhiselt.

52

Viimase (neljanda) artikli 318 kohase hindamisaruande, mis võeti vastu 26. juunil 2014, koostamisel võttis komisjon nõuetekohaselt arvesse tähelepanekuid, mida kontrollikoda tegi oma 2012. aasta aruandes.

Komisjon osutab ka oma vastustele kontrollikoja tähelepanekutele kontrollikoja 2012. aasta aruande 10. peatükis, kus ta esitab oma seisukoha artikli 318 kohase hindamisaruande kolmandas ja tulevastest väljaannetes esitatava tulemusteabe kohta.

Järelmeetmete võtmise süsteemid on paigas, ehkki neid saaks veelgi täiustada.

54

Võttes arvesse strateegiliste hindamiste keerukust, on raske võtta üheseid kohustusi seoses kõrgtasemeliste soovitustega. 2013. aastal viis hindamisüksus läbi uuringu strateegiliste hindamiste tulemuste kasutusele võtmise kohta. Selle alusel vaadatakse läbi juhtkonna reageerimissüsteem. Igal juhul on vastutus selgelt programmide või poliitika rakendamise eest vastutavatel geograafilistel või temaatilistel talitustel.

55

Juhtkonna reageerimissüsteemi läbivaatamisel võetakse arvesse mitte üksnes järelkontrolli perioodi pikkuse küsimust, vaid ka selliseid küsimusi nagu hindamise tulemuste vahendamine ja juhtkonna kaasamine.

56

Hindamisüksus teab, milliste soovitustega on nõustunud. Täidetud „*fiches contradictoires*” näitavad selgesti, kas asjaomase soovitusega on nõustunud, osaliselt nõustunud või need on tagasi lükatud. Komisjon võttis uuringu alusel, millele kontrollikoda osutas, vastu strateegiliste hindamiste tulemuste kasutusele võtmise tegevuskava.

Komisjon võtab täiendavaid meetmeid, et parandada programmide hindamiste ja tulemustele suunatud järelevalve järelmeetmete dokumenteerimist.

57

Kui seda peetakse asjakohaseks, lisatakse programmide hindamiste järelmeetmed uute projektiettepanekute (uute projektide määratlemise ja formuleerimise etapp) punkti alla „Omandatud kogemused”.

2013. aastal avaldatud programmide hindamise täiendatud tehnilise kirjelduse vormile lisatud juhises rõhutati vajadust dokumenteerida juhtkonna reaktsioone. Tulemustele suunatud järelevalve puhul peab täiendatud süsteem hõlmama asjakohaseid meetmeid tulemustele suunatud järelevalve asjakohase järelmeetmete kava määratlemise ja selliste järelmeetmete seire tagamiseks.

Programmide hindamise puhul võetakse punkti arvesse nii tulevastes juhistes kui ka loomisel teabehaldussüsteemis.

58

Tulemustele suunatud järelevalve puhul, nagu öeldud vastuses punktile 59, peab täiendatud süsteem hõlmama asjakohaseid meetmeid tulemustele suunatud järelevalve asjakohase järelmeetmete kava määratlemise ja selliste järelmeetmete seire tagamiseks.

Komisjon töötab välja programmide hindamiste leidude levitamise parandamiseks vajalikku teabehaldussüsteemi.

60

Lõpetatakse tulemustele suunatud järelevalve tulemusteabe koondamine, nagu seda tehti varem aasta tegevusaruandes ja aastaaruandes.

Komisjon töötab välja sellise leidude levitamise parandamiseks vajalikku asjaomast teabehaldussüsteemi.

61

Programmide hindamiste leidude levitamist parandatakse:

- esiteks, selliste hindamiste kättesaadavamaks muutmise teel, luues teabehaldussüsteemi;
- teiseks, selle alusel selliste hindamiste temaatiliste üksuste poolse täiustatud analüüsi teel ning
- lõpuks, delegatsioonide ja riigisiseste sidusrühmade kontaktide parandamise teel.

Olulist rolli selles võib mängida hindamiskorrespondentide võrgustik.

62

Teabehaldussüsteem, mis peab sisaldama programmide hindamise andmebaasi, peab sisaldama ka omandatud kogemusi.

63

Komisjon töötab välja sellise leidude levitamise parandamiseks vajalikku teabehaldussüsteemi.

64

Nii tulemustele suunatud järelvalvet kui ka programmide hindamist hõlmavat IT-vahendit töötati välja juba auditi läbiviimise ajal.

See arendustegevus on 2014. aastal viibinud, kuna EuropeAidile loodava uue toimiva teabehaldussüsteemi üldine arendamissuund vaadati läbi. See ei sea siiski kahtluse alla vajadust sellist süsteemi arendada.

Järeldused ja soovitused

65

Komisjon on seisukohal, et strateegilise hindamise süsteemid on üldiselt usaldusväärsed, kuigi neid annaks parandada. Programmide hindamise ja tulemustele suunatud järelvalve süsteemid on olemas, kuid mõnes valdkonnas ei toimi nad nõuetekohaselt.

66

On olemas programmide hindamise järelvalve ja kasutamise süsteemid ja astutakse samme nende tõhustamiseks.

Komisjon on seisukohal, et strateegilisteks hindamisteks ja tulemustele suunatud järelvalveks eraldatud rahalisi vahendeid hallatakse hästi, kuid programmide hindamise puhul saaks haldamist parandada.

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelvalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

67

Komisjoni tehtud hindamise leiud põhinevad OECDs kokku lepitud rahvusvaheliselt tunnustatud metoodikal. Töötajatele antakse juhiseid programmide hindamise ja järelvalve kavade koostamiseks, tagades nende omavahelise täiendavuse.

Programmide hindamiskavade rakendamise järelvalvesüsteem on juba olemas välisabi andmise aruandes ja volinikke teavitatakse strateegiliste hindamiste edenemisest.

Seoses tulemustele suunatud järelvalvega algatas komisjon reformid, mis peaksid süsteemi kvaliteeti tunduvalt parandama, sh eelkõige välist kvaliteeditagamist.

68

Järelmeetmete võtmise ja leidude levitamise süsteemid on juba paigas. Täiustatakse olemasolevaid tulemustele suunatud järelvalve mehhanisme. Strateegiliste hindamiste järelmeetmeid formaliseeritakse ja avaldatakse.

Komisjon tunnistas, et programmide hindamises on parandamisruumi seoses järelmeetmete, kontrolli ja järelvalvega, s.o funktsioonidega, mida hakkab hõlmama loodav infohaldussüsteem, mis pakub asjakohasemat juurdepääsu programmide hindamisele ja tagab leidude parema levitamise.

69

SMART-eesmärgid ja kontrollitavad näitajad on määratletud mitmeaastase programmitöö ja projektidokumentides.

Valik, kas viia läbi järelhindamine, on seotud tõhususe ja asjakohasuse kriteeriumidega. Üksikute järelhindamiste arvul omaette ei ole tähtsust.

Komisjon lõpetas tulemustele suunatud järelvalve uuendatud süsteemis pärast programmi lõppu tehtava tulemustele suunatud järelvalve, sest see ei ole järelvalve vahend ja seda ei loeta mõju hindamiseks sobivaks.

Komisjon on seisukohal, et eelarvetoetuse hindamise meetodika ei sisalda mingeid piiranguid.

70

Läbivaadatud tulemustele suunatud järelvalve reform, mille EuropeAid võttis vastu 2014. aasta mais, on suunatud mitte üksnes tulemustele suunatud järelvalve ja hindamise erinevuste selgitamisele, vaid ka süsteemi tõhustamisele; üksikasjalikud juhised selle elluviimiseks saadetakse töötajatele 2014. aasta lõpuks. Pärast seda, kui avaldati hindamispoliitika dokument „Hindamisküsimused“, milles käsitleti 2013. aasta oktoobrist 2014. aasta märtsini toimunud suuremahulist konsultatsiooni ja arutelu, uuendatakse ja tugevdatakse juhiseid töötajatele hindamise põhimõtete, vastutuse ja menetluste kohta.

1. soovitus

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Hindamiseks ja tulemustele suunatud järelvalveks ette nähtud inimressursside haldamist tuleks vaadelda osana kogu EuropeAidi hallatavate välisabi jaoks ette nähtud inimressursside haldamisest.

2. soovitus

- Komisjon on selle soovitusega nõus. Töötajatele tuleb anda juhiseid programmide hindamise ja järelvalve kavade koostamiseks, tagades nende omavahelise täiendavuse. Tulemustele suunatud järelvalve alla kuuluvate projektide valimisel hakatakse alates 2015. aasta jaanuarist paremini arvesse võtma, kas nähakse ette ka hindamist või mitte.
- Komisjon on selle soovitusega nõus. Programmide hindamiskavade puhul tehakse seda välisabi andmise aruande alusel.
- Komisjon on selle soovitusega nõus.

3. soovitus

- Komisjon on selle soovitusega nõus. Suuremat rõhku pannakse programmihindamiste kvaliteedikontrolli küsimustele. Paremaid juhiseid ja abi pakutakse ka projektijuhtidele arendatava programmide hindamiste haldussüsteemi kaudu.
- Komisjon on selle soovitusega nõus. Täiustatakse programmide hindamise järelvalvesüsteemi.

Komisjoni vastus

4. soovitus

- Komisjon on selle soovitusega nõus ja edendab SMART eesmärkide ja kontrollitavate näitajate kasutamist.
- Komisjon ei nõustu selle soovitusega, sest tasuvus ei ole tõendatud.
- Komisjon on selle soovitusega nõus, kui täiendav analüüs näitab, et järelhindamiste arvu suurendamine on tõhus ja kasulik.

5. soovitus

- Komisjon nõustub selle soovitusega osaliselt. Järelkontrolli perioodi pikendamine on üks võimalustest, mida järelkontrolli süsteemi läbivaatamisel kaalutakse.
- Komisjon on selle soovitusega nõus. Sellist andmebaasi juba luuakse.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

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

Tasulised tellimused:

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

Hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid moodustavad osa EuropeAidi tulemustele suunatud aruandluse raamistikust. Kontrollikoda leidis, et EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid ei ole küllaldaselt usaldusväärsed. Üldiselt on hindamine ja tulemustele suunatud järelevalve hästi organiseeritud. Süsteemide ülesehituses ja rakendamises on aga mõningaid puudusi, mis vähendavad EuropeAidi võimet hinnata ELi poliitika elluviimisel saavutatud tulemusi ja neist aru anda.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus