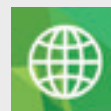


Eriaruanne

# Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisis sisalduvatest riskidest



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto: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, 2015

|        |                        |                |                    |                   |
|--------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Trükis | ISBN 978-92-872-3433-9 | ISSN 1831-0818 | doi:10.2865/185830 | QJ-AB-15-019-ET-C |
| PDF    | ISBN 978-92-872-3411-7 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/555355 | QJ-AB-15-019-ET-N |
| EPUB   | ISBN 978-92-872-3370-7 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/77709  | QJ-AB-15-019-ET-E |

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Leheküljel 41 esitatud lisa kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse valdajalt.

*Printed in Luxembourg*

**Eriaruanne****Ülevaade ELi arengu-  
ja koostöötegevuse  
tulemustele suunatud  
lähenemisviisis  
sisalduvatest riskidest**

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

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse kuluvaldkondade eest vastutav III auditikoda. Auditikoja eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten, kes oli ka käesoleva auditi ettekandev liige. Auditit juhtis III auditikoja direktor Philippe Froidure, keda toetas direktori assistent Hubert Devillé.



*Vasakult paremale: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.*

## Punkt

### I–V **Kokkuvõte**

### 1–12 **1. Sissejuhatus**

#### 1–5 **1.1. Miks on tulemused tähtsad**

#### 6 **1.2. Mis on tulemus?**

#### 7–12 **1.3. ELi arengu- ja koostöötulemuste üldine raamistik**

### 13–19 **2. Tulemustealane poliitika ja õiguslik taust**

#### 13–18 **2.1. Poliitika taust**

##### 14–15 2.1.1. Kõrgetasemelised arengueesmärgid

##### 16–17 2.1.2. Abi tulemuslikkust käsitlevad kõrgetasemelised foorumid

##### 18 2.1.3. ELi vastu võetud dokumendid

#### 19 **2.2. Õiguslik ja regulatiivne taust**

### 20–22 **3. Kontrollikoja koostatud ülevaade**

### 23–79 **4. Peamised riskivaldkonnad**

#### 24–38 **4.1. Eesmärkide ja näitajate sõnastamine**

##### 24–26 4.1.1. Terminoloogia

##### 27–31 4.1.2. Dokumentide sidusus ja järjepidevus

##### 32–35 4.1.3. SMART-eesmärkide ja selgete näitajate seadmine

##### 36–38 4.1.4. Määratleda eesmärgiks partnerriigi reformitahe

#### 39–46 **4.2. Tulemuste ahela määratlemine**

##### 39–42 4.2.1. Tegevuste ja tulemuste sidumine üheks loogiliseks ahelaks

##### 43–46 4.2.2. Sekkumise ja mõju vaheline seos

#### 47–50 **4.3. Mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimisest tulenev suurem keerulisus**

|       |   |
|-------|---|
| 51–57 | <b>4.4. Arengupartnerite vahendite ja raamistike ühtlustamine</b> |
| 51–53 | 4.4.1. Partnerriikide tulemusraamistike ühtlustamine              |
| 54–55 | 4.4.2. Arenguabi sidusrühmade kasutatavate vahendite ühtlustamine |
| 56–57 | 4.4.3. Toimetulek paralleelsete aruandlusstruktuuridega           |
| 58–61 | <b>4.5. Puudused hindamisel ja tulemustealases aruandluses</b>    |
| 62–65 | <b>4.6. Andmete konsolideerimine ja aruandlus</b>                 |
| 66–68 | <b>4.7. Andmete kvaliteet</b>                                     |
| 69–73 | <b>4.8. Eelarve täitmine</b>                                      |
| 74–79 | <b>4.9. ELi tegevuse muutuv kontekst</b>                          |
| 74–77 | 4.9.1. Riskijuhtimine ja rakendusviisi valik                      |
| 78–79 | 4.9.2. Välised mõjurid  |
| 80–83 | <b>5. Järeldused ja soovitused</b>                                |
| 80–82 | <b>5.1. Järeldused</b>  |
| 83    | <b>5.2. Soovitused</b>  |

**Lisa. Põhjalik hindamisraamistik eelarvetoetuse hindamiseks**

**Komisjoni vastus**

## I

EL eraldab igal aastal märkimisväärseid ressursse maailma kõige vaesemate riikide arengu toetamiseks. Selleks, et arenguabi oleks usaldusväärne, on tähtis näidata kasutatud ressurssidega saavutatud tulemusi.

## II

Viimasel ajal on Euroopa Parlament ja nõukogu hakanud taas üles näitama huvi ELi arengukoostöö poliitika rõhuasetuse muutmise vastu tegevustelt tulemustele. 2013. aasta detsembris valmis ka komisjon talituste töödokument „Sillutades teed ELi arengu- ja koostöö-tulemuste raamistiku jaoks” ning 2015. aasta märtsis tutvustati raamistikku veel ühes talituste töödokumendis („ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamine”).

## III

Kontrollikoja käesolevas ülevaates leiti ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemustele suunatud lähene-misviisis üheksa peamist riskivaldkonda.

## IV

Kontrollikoja töö näitas, et komisjon on neile riski-valdkondadele tähelepanu juhtinud paljudes doku-mentides. Samuti leiti, et valitseb suur huvi komisjoni tegevuse vastu ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamisel.

## V

Sellegipoolest tuleb veel teha tööd selle nimel, et kasutada komisjoni algatuste kogu potentsiaal ELi arengukoostöö poliitika tulemuste parandamiseks. Kir-jeldatud kontekstis sõnastas kontrollikoda komisjonile kaalumiseks mitu soovitusi.

## 1.1. Miks on tulemused tähtsad

### 01

Maailma kõige vaesemate riikide arengu toetamiseks eraldatakse märkimisväärseid ressursse. Komisjoni sõnul puudub ühtne allikas arenguabi puudutavate andmete saamiseks; samas hindas komisjon 2014. aasta juulis, et kümne aasta jooksul alates 2002. aastast eraldati arengumaadele kokku ligikaudu 2,171 triljonit Ameerika dollarit (summa sisaldab nii riigisiseseid kui ka rahvusvahelisi avaliku ja erasektori vahendeid).

### 02

Püüdes saavutada rahvusvahelist heaks kiidetud ametlikule arenguabile seatud sihtmäära (0,7% kogurahvatulust kasutatakse ametlikuks arenguabiks), eraldas EL tervikuna (sh liikmesriigid) 2013. aastal ametlikuks arenguabiks 56,5 miljardit eurot (ELi kui terviku ametliku arenguabi ja kogurahvatulu suhe oli 0,43%)<sup>1</sup>.

### 03

Perioodiks 2014–2020 on ELi üldeelarves arengukoostööks kavandatud 19,661 miljardit eurot<sup>2</sup>, millele lisandub Euroopa Arengufondi kaudu AKV riikidele eraldatud 30,506 miljardit eurot<sup>3</sup>.

### 04

Usaldusväärse arenguabi eelduseks (eelkõige puudutab see kasutatud abivahendeid, abi andmise meetodeid ja asjaomaseid фонде) on see, et suudetakse näidata kasutatud ressurssidega saavutatud tulemusi.

### 05

Tähtsaks küsimuseks on ka avaliku sektori aruandekohustus. Euroopa Parlament märkis oma 2014. aasta jaanuaris avaldatud aruandes, et „tegevuspõhine eelarvestamine [oli] jätkuvalt liidu eelarve koostamise aluspõhimõte” ning avaldas kahetsust selle üle, et osa programmitöö perioodiks 2014–2020 esitatud ettepanekuid olid „peamiselt sisendipõhised (kulutustele suunatud) ja seega suunatud endiselt pigem eeskirjade täitmisele kui tulemuslikkusele”. Parlament juhtis ka tähelepanu sellele, komisjoni poolt mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 jaoks kasutatav tulemusraamistik peaks sisaldama järgmisi kolme elementi<sup>4</sup>:

- a) programmidele seatud eesmärkide (tulemuste) saavutamine;
- b) komisjoni- ja liikmesriikidepoolne programmide usaldusväärne juhtimine;
- c) programmide tulemuste ja usaldusväärse juhtimise panus liidu põhieesmärkide saavutamisse.

- 1 SWD(2014) 235 (final) – „EU Accountability Report 2014 on Financing for Development - Review of progress by the EU and its Member States”
- 2 [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#documents](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents), jaanuar 2015.
- 3 Komisjoni trükis „Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 ja ELi 2014. aasta eelarve – arvandmed”.
- 4 Aruanne liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kui uue vahendi kohta Euroopa Komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse täiustamiseks – A7–0068/2014,30. jaanuar 2014.



## 1.2. Mis on tulemus?

### 06

Tulemus on põhjuse ja tagajärje seose (kas otseselt või kaudselt tekitatud) järelm. Arengukoostöö valdkonnas põhineb tulemustele suunatud lähene-misviis põhimõttel, et arengukoostöö raskuskese peaks olema tulemuste saavutamisel, mitte tegevusel või selle juhtimisel. Tavaliselt hõlmavad tulemu-sed kolme kategooriat<sup>5</sup>:

- a) väljund: sekkumisele (nt töötutele tehtud koolitused, ehitatud teed) eraldatud vahenditega saavutatu;
- b) tulem: sekkumisest tulenev muu-tus, mis on tavaliselt seotud sellele seotud eesmärkidega. Tulemid võivad olla nii oodatud kui ka oota-matud, positiivsed või negatiivsed (nt tänu koolitusele töökoha leid-nud koolitatavad, ehitatud teest tulenev paranenud juurdepääs mingile piirkonnale);
- c) mõju: pikaajalisemad sotsiaalma-janduslikud muutused (ilmnevad mõni aeg pärast sekkumise toimu-mist), mis võivad mõjutada nii sek-kumisest otseselt kui ka kaudselt kasu saanud isikuid.

5 Käesolevas aruandes toetutakse nimetatud kolme kategooria puhul välistegevuse rahastamisvahendeid kajastavates dokumentides kasutatud terminoloogiale. Muudes ELi dokumentides võidakse sarnaseid termineid kasutada teisiti.

### Joonis 1 Tulemuste mõiste



## 1.3. ELi arengu- ja koostöötulemuste üldine raamistik

### 07

Lisaks tulemuste mõõtmiseks ja nende-alaseks aruandluseks kasutatavatele olemasolevatele mehhanismidele tegi komisjon detsembris 2013 algatuse, milleks oli komisjoni talituste töö-dokument „Sillutades teed ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistiku jaoks“. Algatuse eesmärk oli:

„panna paika protsessid [---], mille eesmärk on täita Muutuste kavas võetud kohustus parandada komisjoni võimekust ELi rahastatud arengu- ja koostööprojektide elluviimisel saavu-tatud tulemusi kontrollida ja nende üle aru anda”<sup>6</sup>.

6 SWD(2013) 530 (final), 10. detsember 2013.

## 1. Sissejuhatus

### 08

Komisjoni talituste töödokumendis võeti arvesse komisjoni poolt 2013. aastal tehtud uuringut, mille eesmärk oli analüüsida juba praegu enda tulemusraamistikke kasutava viie arenguabiga tegeleva organisatsiooni kogemusi. Dokumendis esitati esialgne lähenemisviis ELi üldise arengu- ja koostöötulemuste raamistiku koostamiseks. Raamistikku kirjeldati järgnevalt:

**„Tulemusraamistik on eri arengupartnerite kasutatav tööriist, millega mõõdetakse strateegiliste arengueesmärkide täitmisel saavutatud tulemusi. Tulemusraamistikku võib vaadelda kui konkreetse strateegia, programmi või projekti kavandatud tulemuste saavutamise erinevate tasandite või tulemuste ahela väljendust“.**

### 09

ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistikul on kaks peamist eesmärki: see on aruandlusvahend (sidusrühmi teavitatakse saavutatud tulemustest) ning juhtimisvahend, mis annab juhtimisotsuste tegemiseks vajalikke tulemuslikkusealaseid andmeid.

### 10

Juunis 2014 koostati veel üks komisjoni talituste töödokument, milles püüti kirjeldada nn MORE raamistikku – „kuni järgmise mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni kasutatavat järelevalve-, hindamis- ja aruandlusraamistikku, mis põhineb järgmise põlvkonna programme toetavatel õigusaktidel ning

komisjoni poolt raamistiku valmimiseks tehtud töö“). Dokumendis antakse iga poliitikavaldkonna lõikes ülevaade rahastamisvahendite üld- ja täpsematest eesmärkidest, iga eesmärgi kohta kehtestatud peamistest näitajatest, järelevalvekorras ning hindamise ja aruandluse ajakavast ja sisust<sup>7</sup>.

### 11

Aprillis 2014 avaldas Euroopa Parlament toetust „komisjoni jätkuvatele jõupingutustele minna sisendipõhiselt lähenemisviisilt üle tulemuslikkusele ja mõjule suunatud lähenemisviisile“<sup>8</sup>. Mais 2014 avaldas nõukogu heameelt komisjoni talituste töödokumendi „Sillutades teed ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistiku jaoks“ üle (detsember 2013) ning näitas üles huvi „tutvuda katsetapi tulemustega, tagades ELi arengukoostöö raamistiku õigeaegne valmimine, et 2014. aastal saavutatud tulemusi saaks esitleda 2015. aasta esimeses trimestris“<sup>9</sup>.

### 12

Komisjon võttis 2015. aasta märtsis vastu uue talituste töödokumendi teemal „ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamine.“ Dokumendi eesmärk oli koostada 2013. aasta talituste töödokumendis (vt punkt 7) esitatud lähenemisviisi alusel rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi jaoks tööplaanid alates 2015. aastast tehtavaks iga-aastaseks aruandluseks, milles käsitletakse kasutatud vahendite panust poliitikaeesmärkide saavutamisse<sup>10</sup>.

- 7 „Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku programmide järelevalve-, aruandlus- ja hindamisraamistike ülevaade, mis on lisatud dokumendile „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kui uue vahendi kohta““, SWD(2014) 200 (final), 26. juuni 2014.
- 8 Euroopa Parlamendi 3. aprill 2014. aasta otsus Euroopa Liidu 2012. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta (III jagu – komisjon ja rakendusametid) (SEK(2010) 963 – C72 014/0287 – 2010/2142(DEC)), punkt 264.
- 9 Nõukogu järeldused ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistiku kohta, Euroopa Liidu Nõukogu (välisasjad/ arenguküsimused) istung, 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 (final), 26. märts 2015.

## 2. Tulemustealane poliitika ja õiguslik taust

### 2.1. Poliitika taust

#### 13

Komisjoni roll rahvusvahelisel tasandil on paika pandud Euroopa Liidu lepingu artiklis 17. Arengukoostöö küsimustes teeb komisjon eelkõige koostööd Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooniga (OECD). Nimetatud kontekstis lepitakse kokku kõrgetasemelised eesmärgid ning mõjusama abi andmise põhimõtted<sup>11</sup>.

#### 2.1.1. Kõrgetasemelised arengueesmärgid

#### 14

2000. aasta septembris võttis Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peassamblee vastu ÜRO aastatuhande deklaratsiooni, mis kohustas organisatsiooni liikmeid uueks globaalseks partnerluseks eesmärgiga vähendada äärmist vaesust; deklaratsioonis seatakse 2015. aastaks saavutatavad sihtnäitajad, mida tuntakse aastatuhande arengueesmärkide nime all.

#### 15

2012. aasta juunis jõuti Rio+20 konverentsil kokkuleppele töötada aastatuhande arengueesmärkide alusel välja säästva arengu eesmärgid<sup>12</sup>. 2013. aasta septembris vaatasid maailma riikide juhid üle aastatuhande arengueesmärkide saavutamise seisu ning otsustasid korraldada 2015. aasta septembris tippkohtumise, kus võetakse aastatuhande arengueesmärkide alusel vastu uued säästva arengu eesmärgid<sup>13</sup>. Eri protsesside raames toimuvad praegu üle maailma arutelud

pärast 2015. aastat rakendatava laiemategevuskava teemadel. ÜRO peasekretär avaldas 2014. aasta detsembris kokkuvõtva aruande säästva arengu tegevuskava kohta pärast aastat 2015<sup>14,15</sup>.

#### 2.1.2. Abi tulemuslikkust käsitlevad kõrgetasemelised foorumid

#### 16

Euroopa Komisjon ja ELi liikmesriigid on osalenud mitmel kõrgetasemelisel foorumil, mille eesmärk on olnud arenguabi programmide tulemuslikkuse suurendamine:

- a) ühtlustamist käsitlev Rooma deklaratsioon (2003);
- b) abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon (2005);
- c) Accra tegevuskava (2008);
- d) tulemusliku arengukoostöö partnerlust käsitlev Busani partnerluskokkulepe (2011);
- e) Méxicos toimunud üleilmse tulemusliku arengukoostöö partnerluse esimene kõrgetasemeline kohtumine: kaasava arengukoostöö kava väljatöötamine 2015. aastale järgnevas ajaks (2014).

- 11 [http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en)
- 12 Rio+20 töö tulemuste lõppdokument „Soovitud tulevikuvisioon” („Future We Want”).
- 13 ÜRO Peassamblee aastatuhande tippkohtumise tulemusi kajastav dokument „ÜRO majandus-, sotsiaal- ja nendega seotud valdkondade tähtsamate konverentside ja tippkohtumiste kokkulepete integreeritud ja koordineeritud elluviimine ja saavutatud tulemused” („Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields”), viitenr A/68/L.4.
- 14 ÜRO Peassamblee kokkuvõttev aruanne „Tee väarikuseni 2030. aastaks: vaesuse kaotamine, kõikide elude muutmine ning meie planeedi kaitsmine” („The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet”), viitenr A/69/700.
- 15 Vt ka 5. veebruari 2015. aasta dokument „Vaesuse likvideerimine ja säästva arengu ülemaailmne partnerlus pärast aastat 2015”, COM(2015) 44 (final).

## 2. Tulemustealane poliitika ja õiguslik taust

### 17

Loetletud foorumite käigus saavutasid rahastajad ja partnerriigid konsensuse ning kokku lepiti mitu arengukoostöö tulemusi puuduvat põhimõtet, sealhulgas:

- a) suurendada partnerriikide valitsuste võimet võtta tugevam liidriroll ja isevastutus arenguabi tulemuste eest;
  - b) teha partnerriikidega koostööd, et (nii palju kui võimalik) toetada partnerriikide tulemustele suunatud järelevalve- ja aruandlusraamistikele;
  - c) ühtlustada rahastajate järelevalve- ja aruandlusnõudeid;
  - d) parandada rahastajate ja partnerriikide tulemustele suunatud juhtimist;
  - e) suurendada keskendumist arenguabi tulemustele.
- a) nõukogu ja liikmesriikide valitsuste ühised avaldused, mis puudutavad Euroopa konsensust arengu küsimuses (viitenr 14 820/05, 24. veebruar 2006);
  - b) „Arenguriikide toetamine kriisiga toimetulemiseks” (KOM(2009) 160 (lõplik), 8. aprill 2009);
  - c) „ELi 159-punktiline tegevuskava aastatuhande arengueesmärkide toetamiseks” (KOM(2010) 159, 21. aprill 2010);
  - d) Abi tõhusust käsitleva tegevusraamistik – nõukogu peasekretariaat (viitenr 18 239/10, 11. jaanuar 2011);
  - e) „Muutuste kava ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks” (KOM(2011) 637 (lõplik), 13. oktoober 2011);
  - f) „Inimväärne elu kõigile: vaesuse kaotamine ja maailmale säästva tuleviku tagamine” (COM(2013) 92 (final), 27. veebruar 2013),
  - g) „Pärast aastat 2015: eesmärgiks ulatuslik ja terviklik lähenemisviis vaesuse kaotamise ja säästva arengu rahastamisele” (COM(2013) 531, 16. juuli 2013).

### 2.1.3. ELi vastu võetud dokumendid

### 18

Euroopa Liidu tahe saavutada rahvusvaheliselt heaks kiidetud arengueesmärgid ning suurendada abi mõjusust on dokumenteeritud mitmes avalikus avalduses ja teatises; kõigis neis rõhutatatakse ühel või teisel viisil arengukoostöö tulemuste olulisust:

## 2. Tulemustealane poliitika ja õiguslik taust

### 2.2. Õiguslik ja regulatiivne taust

#### 19

Aruandekohustust ja avaliku sektori auditit<sup>16</sup> puudutavad põhinõuded on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingus, Euroopa Liidu üldeelarve ja Euroopa Arengufondide suhtes kohaldatavates finantsmäärustes ning liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühiseid eeskirju ja menetlusi käsitlevas määruses.

a) Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatakse, et:

- i) komisjonil tuleb Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitada liidu rahanduse hindamisaruanne, mis põhineb saavutatud tulemustel (artikli 318 lõige 2); ning
- ii) kontrollikoda võib igal ajal teha tähelepanekuid, eelkõige eriaruannete vormis (artikli 287 lõige 4)<sup>17</sup>;

b) Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavas finantsmääruses<sup>18,19</sup> (finantsmäärus) sätestatakse, et:

- i) kõikidele eelarvega hõlmatud tegevusvaldkondadele seatakse täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid. Nende eesmärkide saavutamist jälgitakse iga tegevuse jaoks ettenähtud tulemusnäitajate abil (artikli 30 lõige 3);

ii) otsuste tegemise parandamiseks teevad institutsioonid nii eel- kui ka järelhindamisi; selliseid hindamisi tehakse kõikide programmide ja tegevuste puhul, millega kaasnevad märkimisväärsed kulud (artikli 30 lõige 4);

iii) komisjon peab eelarve projektile lisama mitu dokumenti, sealhulgas tegevusaruande või mis tahes muu asjakohase dokumendi, mis sisaldab järgmist: teavet kõigile eri meetmetele eelnevalt seatud konkreetsete, mõõdetavate, saavutatavate, asjakohaste ja ajaliselt piiritletud eesmärkide saavutamise ning näitajate abil mõõdetud uute eesmärkide kohta (artikli 38 lõike 3 punktid e ja i), assigneeringute tasandil kavandatavate muudatuste igakülgset põhjendust, sealhulgas nende kuludel ning neist saadaval kasul põhinevat analüüsi (artikli 38 lõike 3 punktid e ja ii), ning hindamistulemuste kokkuvõtet, kui see on eelarvemuudatuste jaoks oluline (artikli 38 lõike 3 punktid e ja v);

iv) volitatud eelarvevahendite käsutaja annab institutsioonile oma ülesannete täitmisest aru iga-aastase tegevusaruande vormis, mis sisaldab finants- ja haldusteavet; tegevusaruandes esitatakse tegevuse tulemused, võrreldes neid seatud eesmärkidega, esitatakse tegevusega seotud riskid ning kirjeldatakse vahendite kasutamist ning sisekontrollisüsteemide tulemuslikkust ja tõhusust (artikli 66 lõige 9);

v) kontrollikoja eriaruanded koos asjaomaste institutsioonide või asutuste vastustega edastatakse viivitamata Euroopa Parlamendile ja nõukogule (artikkel 163);

16 Aruandekohustuse all mõistetakse peamiselt avaliku sektori asutuste poliitika ja tegevuse demokraatlikku järelevalvet, samas kui avaliku sektori auditi all mõistetakse poliitikasuundade ja nendega seotud avaliku sektori vahendite finants- ja tulemusauditeid ning nende seoseid aruandlusprotsessiga. Vt kontrollikoja aruanne „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Vt ka finantsmääruse artikkel 163.

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

19 Sarnased sätted on ka Euroopa Arengufondide finantsmäärustes.

- c) liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühiseid eeskirju ja menetlusi käsitlevas määruses sätestatakse, et<sup>20</sup>:
- i) rahastamisotsustele peaks lisama iga meetme kirjelduse, milles on täpsustatud selle eesmärgid, peamised tegevused, oodatavad tulemused, rakendusmeetodid, eelarve ja kavandatud ajakava, mis tahes seonduvad toetusmeetmed ja järelevalve kord (preambuli punkt 5);
  - ii) rahastamisvahendite raames toimuv liidu välistegevus peaks aitama kaasa (väljundeid, tagajärgi ja mõju hõlmavate) selgete tulemuste saavutamisele; liidu välistegevuse tulemusi ja konkreetsete rahastamisvahendite tõhusust tuleks jälgida ja hinnata eelnevalt kindlaks määratud selgete, läbipaistvate ning vajaduse korral riigipõhiste ja mõõdetavate näitajate alusel (preambuli punkt 12);
  - iii) tegevusprogrammides määratakse iga meetme puhul kindlaks taotletavad eesmärgid, oodatavad tulemused ja peamised tegevused (artikkel 2);
  - iv) komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule alates 2015. aastast iga-aastase aruande iga määruse eesmärki-de saavutamise kohta, tuginedes näitajatele, millega mõõdetakse saadud tulemusi ja asjaomase rahastamisvahendi tõhusust; aruandes hinnatakse liidu rahalise abi tulemusi, kasutades võimaluse korral konkreetseid ja mõõdetavaid näitajaid abi rolli kohta rahastamisvahendite eesmärkide saavutamisel (artikkel 13).

20 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 236/2014, millega sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused (ELT L 77, 15.3.2014, lk 95).

# 3. Kontrollikoja koostatud ülevaade

## 20

Kontrollikoja töö eesmärk oli anda ühes dokumendis ülevaade kõigist ELi arengukoostöö tulemustele suunatud lähenemisviisis sisalduvatest peamistest riskidest. Riskide kirjeldamisel kasutatakse ka kontrollikoja välistegevuse valdkonna auditite käigus saadud kogemusi. Dokument on eriti oluline komisjoni tulemusraamistikualaste arutelude (vt punkt 5) ning ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku (vt punkt 11) rakendamise kontekstis.

## 21

Kontrollikoja tehtud läbivaatamine lähtus järgmisest küsimusest: kas komisjon tegeles asjakohaselt ELi arengukoostöö tulemustele suunatud lähenemisviisis peituvate peamiste riskide maandamisega?

## 22

Töö viidi läbi ajavahemikus oktoober 2014 kuni jaanuar 2015. See koosnes ELi ja teiste peamiste rahvusvaheliste ja kahepoolsete rahastajate dokumentide läbivaatamisest, intervjuudest komisjoni töötajate (sh Kambodžas asuva ELi delegatsiooni töötajatega) ning kahe rahvusvahelise organisatsiooni ja mitme rakendusametuse ametnikega. Peamistest riskivaldkondadest konkreetsete näidete toomiseks vaadati läbi ka kontrollikoja viimastel aastatel valminud eriaruanded. Arengukoostöö tegevuste kestusest tulenevalt puuduvad mõned näited mitu aastat tagasi aset leidnud tegevusi.

# 4. Peamised riskivaldkonnad

## 23

Läbivaatamise tulemusel leidis kontrollikoda üheksa riskivaldkonda, mida kirjeldatakse ja näitlikustatakse allpool. Need on seotud järgnevate küsimustega:

- a) tulemustealase terminoloogia järjepidev kasutamine (jagu 4.1);
- b) selge tulemuste ahela koostamine (jagu 4.2);
- c) valdkondadevaheliste küsimuste integreerimisest tulenev suurem keerukus (jagu 4.3);
- d) vahendite ja raamistike arengupartnerite vaheline ühtlustamine (jagu 4.4);
- e) tulemustest aru andmine ja nende hindamine (jagu 4.5);
- f) andmete konsolideerimine ja ülevaade tulemustest (jagu 4.6);
- g) andmete kvaliteet (jagu 4.7);
- h) keskendumine eelarve täitmise määrale (jagu 4.8);
- i) muutused ELi tegevuse kontekstis (jagu 4.9).

## 4.1. Eesmärkide ja näitajate sõnastamine

### 4.1.1. Terminoloogia

## 24

ELi uue arengu- ja koostööraamistiku rakendamisega seotud poolte mitmekesisuse ja suure arvu juures on ülimalt oluline, et kõik kasutaksid järjepidevalt ühtset terminoloogiat.

## 25

Kontrollikoda märgib aga, et tulemustega seotud terminoloogiat ei kasutata alati järjepidevalt (vt **1 selgitus**).

## 26

Kasutatava terminoloogia ebaselgus ja -järjepidevus võib põhjustada ELi arengukoostööga seotud pooltes mittemõistmist ja segadust (eelkõige tegevuse hindamise kontekstis).



#### Näiteid terminoloogiaprobleemidest

Kui vastavalt liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühiseid eeskirju ja menetlusi käsitlevale määrusele<sup>21</sup> hõlmavad tulemused väljundeid, tulemeid ja mõju (vt punkt 19), siis EuropeAidi 2014. aasta juhtimiskavas kasutatakse teistsugust ülesehitust, milles tulemid hõlmavad tulemusi ja mõju<sup>22</sup>.

Kui määruses sätestatakse konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud (SMART) eesmärgid, siis EuropeAidi kõigi tulemustele orienteeritud tegevuste alusdokumendiks olevas EuropeAidi tulemustele orienteeritud järelevalve käsiraamatus kasutatakse terminit „SMART objektiivselt mõõdetavad näitajad” – seega aetakse segi eesmärgid ja näitajad; ka komisjoni 2014. aasta eelarve ringkirjas on mõiste „SMART” tähenduseks „eesmärkide ja näitajate saavutatavad miinimumtingimused”<sup>23</sup>.

Kuigi määrustes sätestatakse „eelnevalt kindlaks määratud selgete, läbipaistvate ning vajaduse korral riigipõhiste ja mõõdetavate näitajate kasutamine”, on kohati kasutusel ka teistsugused kvaliteedikriteeriumid – nt EuropeAidi 2012. aasta eelarvetoetuse suunistes<sup>24</sup> märgiti, et „näitajate kvaliteedi hindamiseks on erinevaid tingimuste süsteeme: SMART-näitajad on täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud. CREAM kriteeriumid tähistavad selgeid, asjakohaseid, piisavaid ja kontrollitavaid näitajaid. Eurostati suunistes kasutatavad kriteeriumid keskenduvad loogikale, olulisusele, sihtnäitajate seadmise võimalusele, andmete kogumise sagedusele, asjakohasusele ning täpsuse hindamise võimalusele. RACER näitajate puhul on tegu asjakohaste, heakskiidetud, usaldusväärsete, lihtsate ja töökindlate näitajatega.

21 Määrus (EL) nr 236/2014.

22 Vt nt arengukoostöö rahastamisvahendi sekkumisloogika EuropeAidi 2014. aasta juhtimiskava jaos 4.1.4.

23 Euroopa Komisjon – 2014. aasta eelarve ringkiri – kehtivad suunistes, 14.12.2012.

24 Eelarvetoetuse suunistes – programmitöö, ülesehitus ja juhtimine – moodne lähenemisviis eelarvetoetusele („Budget support – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support”), september 2012.

#### 4.1.2. Dokumentide sidusus ja järjepidevus

### 27

Eesmäärke (koos neile seatud näitajatega) on kergem mõista ning tõenäolisem saavutada, kui need on kõigis omavahel seotud dokumentides selgelt ja järjekindlalt formuleeritud.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 28

ELi arengukoostööle seatud eesmärkid ja näitajad on määratletud suures hulgas dokumentides. Nende hulka kuuluvad:

- a) Euroopa Liidu toimimise leping;
- b) kõrgetasemelised arengueesmärgid (vt jagu 2.1.1);
- c) välistegevuse rahastamisvahendeid käsitlevad määrused<sup>25</sup>;
- d) komisjoni piirkondlikud ja riigistrateegiad ning mitmeaastased sihtprogrammid;
- e) komisjoni rahastamisotsustele lisatud iga-aastased tegevusprogrammid;
- f) partnerriikidega sõlmitud rahastamislepingud, rahvusvaheliste organisatsioonidega allkirjastatud haldus- ja osamaksete lepingud, vabaühenduste ja teenuseosutajatega sõlmitud toetuslepingud ja kokkulepped;

- g) eelarvemenetluse osana koostatud iga-aastased tegevusaruanded;
- h) asjaomaste komisjoni peadirektorite iga-aastased juhtimiskavad ja tegevusaruanded.

### 29

Ülalloetletud dokumentide koostajateks on eri ametiasutused, nende vastuvõtmisel ja käsitlemisel kasutatakse eri protseduure; seetõttu tuleb nende eesmärke ja näitajaid töö käigus kohandada, mis võib kohati kaasa tuua ebajärjepidevust. Seoses eelnevaga 2014. aastal tulemusraamistiku ettevalmistamiseks läbi viidud komisjoni katseprojektis leiti, et kui otsuste ja lepingute tasandil kasutatigi loogilisi raamistikke, oli nendevaheline järjepidevus parimal juhul vastakas<sup>26</sup>.

### 30

Kontrollikoja varasemates auditites on leitud vastuolusid eesmärkide ja näitajate seadmist käsitlevate dokumentide vahel (vt **2. selgitus**).

25 ELTL 77 2014, 15.3.2014.

26 Loogiline raamistik on dokument, milles antakse ülevaade projekti eesmärkidest, tegevustest ja ressurssidest. Selles esitatakse tavaliselt ka projekti aluseks olevad kriitilised eeldused ja kirjeldatakse projekti järelevalvet, sealhulgas ka näitajate kasutamist.

### Näide dokumentidevahelisest ebajärjepidevusest

„Iga-aastased tegevusaruanded käsitlevad Kesk-Aasia puhul seitset näitajat. Ehkki näitajad on asjakohased Kesk-Aasiale antud ELi arenguabi üldise edukuse mõõtmiseks, erinevad nad piirkondlikus strateegiadokumendis ja mitmeaastastes sihtprogrammides määratletud näitajatest ega ole ka otseselt seatud nõukogu uue Kesk-Aasia-suunalise partnerlusstrateegia kavandatud tulemustega.”<sup>27</sup>

27 Eriaruanne nr 13/2013 – „ELi arenguabi Kesk-Aasiale”, punkt 79 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 31

Ebajärjekindlus eesmärkide ja näitajate sõnastamisel võib tekitada segadust, kuna ei ole selge, mille alusel saavutatud tulemusi hinnatakse.

#### 4.1.3. SMART-eesmärkide ja selgete näitajate seadmine

### 32

ELi arengukoostöö kõigi tegevuste jaoks kehtib õiguslik nõue seada konkreetseid, mõõdetavaid, saavutatavaid, asjakohaseid ja ajaliselt piiritletud (SMART) eesmärke. Lisaks peaks ELi välistegevuse (sealhulgas arengukoostöö) tulemuste ja konkreetsete vahendite tõhususe järelevalve ja hindamise aluseks olema eelnevalt fikseeritud, selged, läbipaistvad ja (vajaduse korral) riigipõhised ja mõõdetavad näitajad (vt punkt 19)<sup>28</sup>.

28 2014. aasta aprillis kutsus Euroopa Parlament kehtestama mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 4. rubriigi (Globaalne Euroopa) kõigile programmidele konkreetseid, mõõdetavaid, saavutatavaid, asjakohaseid ja ajaliselt piiritletud sihtnäitajad. Vt Euroopa Parlamendi 3. aprilli 2014. aasta otsus Euroopa Liidu 2012. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta (III jagu – komisjon ja rakendusametid), viitenr P7\_TA-PROV(2014)0287.

### Joonis 2

#### Vajadus SMART-eesmärkide ja selgete näitajate järele

|           |           | SMART eesmärgid | Selged näitajad |
|-----------|-----------|-----------------|-----------------|
| Tulemused | Sisend    |                 |                 |
|           | Tegevused |                 |                 |
|           | Väljundid |                 |                 |
|           | Tulem     |                 |                 |
|           | Mõju      |                 |                 |

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 33

Kontrollikoda on varasemates auditites tihti leidnud, et seatud eesmärgid olid kas liiga ebamäärased või ebarealistlikud (vt **3. selgitus**). Samuti on kontrollikoda tihti leidnud juhtumeid, kus näitajad puudusid või olid ebaselged (vt **4. selgitus**). Isegi kui näitajad on hästi määratletud, võib nende tõlgendamine olla suhteline ning nende väärtus võib erineda olenevalt näitajate kasutamise kontekstist (vt **5. selgitus**).

### 34

2014. aastal tulemusraamistiku ettevalmistamiseks läbi viidud komisjoni tulemustealase aruandluse katseprojektis leiti ka, et kui otsuste ja lepingute tasandil kasutati loogilisi raamistikke, oli nende kvaliteet puudulik – eesmärgid ei vastanud SMART-kriteeriumidele ning näitajad ei olnud kas hästi määratletud või põhinesid nende andmed ebaselgetel allikatel.

### 35

SMART-eesmärkide ja selgete näitajate mitteseadmine ei ole üksnes vastuolus määrustega, vaid õõnestab ka tulemuslikkusealast järelevalvet ja tulemuste hindamist, mis omakorda mõjutab negatiivselt aruandekohustuse täitmist ja avaliku sektori poolset auditit. Kui sekkumise eesmärgid ei ole algusest peale hästi määratletud, võivad ka selle tulemused jääda piiratuks.

### 3. selgitus

#### Näiteid liiga ebamäärastest või ebarealistlikest eesmärkidest

„Projektide eesmärkide selge määratluse puudumine oli eelkõige seotud kavandatud seadmete, nende töö (vee kogus ja kvaliteet) ning sihtgrupiga, kes projekti tulemustest kasu pidi saama. Selgete ja kvantifitseeritud meetmete puudumine takistas oluliselt komisjoni poolset teostamisetapis tehtud edusammude jälgimist ning saavutatud tulemuste pikemaajalise jätkusuutlikkuse hilisemat mõõtmist ja kontrollimist [---].“<sup>29</sup>

„Eesmärgid on sageli ka liiga ambitsioonikad, eriti valitsusväliste organisatsioonide elluviidavate projektide puhul, mille eelarve on tagasihoidlik ning rakendamisperiood suhteliselt lühike. Eelkõige puudutas see toiduainete rahastamisvahendi kaudu rahastatud valitsusväliste organisatsioonide elluviidavaid projekte: nende rakendamiseks oli aega 20 kuud, mis tegelikkuses vähenes 15 kuuni, sest esimesed kuud kulusid hangetele ja muule ettevalmistustegevusele. Mõnel juhul olid sekkumise aluseks põhjendamatud eeldused seoses eduka rakendamise jaoks vajalike tingimustega, näiteks riiklike ja kohalike ametiasutuste haldussuutlikkusega, maa- ja piirkonna infrastruktuuri kvaliteediga või sobiva personali (toitumisspetsialistid ja põllumajandusnõustajad) kättesaadavusega.“<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Eriaruanne nr 13/2012 – „Euroopa Liidu arenguabi Sahara-taguse Aafrika joogiveega varustamisele ja sanitaarvaldkonnale“, punkt 50 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>30</sup> Eriaruanne nr 1/2012 – „Euroopa Liidu arenguabi mõjususe toiduga kindlustamise tagamiseks Sahara-taguses Aafrikas“, punkt 52 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4. selgitus

#### Näiteid puuduvatest või ebaselgetest näitajatest

„PEGASE rahalise otsetoetuse rahastamiskokkulepetes ei määratud kindlaks tulemusnäitajaid, mis muudab Euroopa välisteenistusel, komisjonil ja liikmesriikidel toetuse konkreetsete tulemuste hindamise keeruliseks [---]. Tulemusnäitajate puudumine raskendab ka tulemuste demonstreerimist, millega äratada huvi võimalikes rahastajates. Lisaks ei vasta see ENPI määruse sõnaselgele nõudele, mille kohaselt tuleb mis tahes vormis antava ENPI abi puhul kehtestada järelevalve eesmärgil tulemusnäitajad.“<sup>31</sup>

„[---] Kõrgõzstanis olid toiduga kindlustatuse teabeprogrammil üldsõnalised näitajad, nagu „teavet toiduga kindlustatuse küsimustes peetakse üldiselt täpseks ja õigeaegseks“, „väljaõppe saab piisav arv töötajaid“ ja „saagiproгноoside kasulikkus“.“<sup>32</sup>

31 Eriaruanne nr 14/2013 – „Euroopa Liidu rahaline otsetoetus Palestiina omavalitsusele“, punkt 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Kontrollikoja eriaruande nr 13/2013 punkt 52.

### 5. selgitus

#### Näide näitajate muutuvast olulisusest

EL toetab Kambodžat riigi haridussektori arendamisel. Viimastel aastatel on Kambodžas keskkooli 12. klassi eksamite usaldusväärsus õõnestanud mahakirjutamine ja korruptsioon. Positiivse tulemuse sai siis enam kui 80% eksamil osalenutest. 2014. aastal otsustasid Kambodža ametiasutused võtta meetmeid eksamite käigus esinenud puuduste vältimiseks ja kõrvaldamiseks – eelkõige võeti eksamikeskustes meetmeid mahakirjutamise ärahoidmiseks. Augustis 2014 korraldatud esimesest eksamist sai läbi vaid 25% osalenutest; koos oktoobris korraldatud korduseksamiga suurenes positiivse tulemuse saanute osakaal 41%-ni kandidaatidest (2013. aastal oli eksami läbinute osakaal ligikaudu poole suurem). Emapilgul võiks eksami läbinute näitaja muutust tõlgendada tagasiminekena; teisest küljest saab seda aga vaadelda kui märki eksamite suurenenud usaldusväärsest ja usaldatavusest.

#### 4.1.4. Määratleda eesmärgiks partnerriigi reformitahe

### 36

Selleks, et tegevusele seatud eesmärgid oleksid arengu seisukohast olulised, peaksid nad vastama tulemuse saavutamisele, st kajastama asjaomast tegevusest tulenevat mõõdetavat muutust.

### 37

Kontrollikoja varasemates auditites on leitud, et ELi tegevustele seatud eesmärgid on kohati sõnastatud partnerriigi poolt teatud ajahetkel võetava kohustusena. Mõnel sellisel juhul, isegi kui seatud eesmärk on täidetud (st kui partnerriik tundus olevat oodatud kohustuse võtnud), puudus tegevusel märkimisväärne mõju või oli see väike. Teisisõnu – tegevusega ei saavutatud arengu seisukohast märkimisväärset mõju (vt **6. selgitus**).

### 38

ELi arenguabi tulemuslikkust ja koordineerimist võib õnnestada suhtumine, mille kohaselt peetakse toetusmakse tegemiseks küllaldaseks seda, kui partnerriik tundub olevat võtnud kohustuse tulemusi saavutada, ent samas ei nõuta tõendeid selle kohta, et olulisi reforme on ka tegelikult tehtud.

## 6. selgitus

### Näiteid sellest, kuidas partnerriigi lubadusele reforme läbi viia ei järgnenud arengualaseid tulemusi

„Komisjon jagas Kõrgõzstanile makstava eelarvetoetuse kolmeks osaks, millest igaühe maksmisele eelnes riigi rahanduse juhtimise eesmärkide täitmisel tehtud edusammude hindamine. Komisjoni hinnangul olid edusammud aeglased, kuid ta õigustas kõigi kolme osa väljamaksmist peamiselt sellega, et tema hinnangul jäi Kõrgõzstani valitsus kindlaks eesmärgile viia läbi täiendavaid reforme. Puudusid selged tõendid selle arvamuse kinnitamiseks. Komisjon lähtub raha väljamaksmise otsuste põhjendamisel pigem oma hinnangust sellele, kui pühendunud on partnerriigid reformide läbiviimisele, mitte tegelikult saavutatud edusammudest”.<sup>33</sup>

„Komisjonil ei õnnestunud tagada, et Egiptuse ametivõimud oleksid alamkomitees tõstatatud küsimustes hiljem konkreetseid meetmeid võtnud. Isegi kui kohtumise lõpus lepidi kokku tõstatatud teemade alased meetmed, ei viidud neid tavaliselt ellu. Näiteks lepidi alamkomitee 2009. aasta kohtumisel kokku, et „uuritakse võimalusi ELi tehnilise abi kasutamiseks, et nõustada liikmesriikides Egiptust valitsusväliste organisatsioonide alaste õigusaktide väljatöötamisel”. Kokkuleppele mingit tegevust ei järgnenud. [---] Komisjon ei sidunud eduaruannetes inimõiguste rikkumise kohta avaldatud kriitikat Egiptusele antava abi vähendamise või peatamise võimalusega.”<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Kontrollikoja eriaruande nr 13/2013 punkt 57.

<sup>34</sup> Eriaruande nr 4/2013 („ELi ja Egiptuse valitsemistava alane koostöö”) punktid 39 ja 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.2. Tulemuste ahela määratlemine

#### 4.2.1. Tegevuste ja tulemuste sidumine üheks loogiliseks ahelaks

#### 39

Oodatud tulemuste saavutamiseks on vaja määratleda asjakohased tegevused ning panna seeläbi paika tegevuste, väljundite, tulemuste ja mõju vahelised selged loogilised seosed<sup>35,36</sup>. Kirjeldatud loogilise ahela moodustamine on tähtis selleks, et näidata, kuidas aitavad ELi arengukoostöö tegevused kaasa tulemuste saavutamisele<sup>37</sup>.

#### 40

Mõnes kontrollikoja varasemas eriaruandes ja komisjoni hindamisaruandes on leitud, et tegevuste ja tulemuste vahel ei ole alati olnud selget seost (vt **7. selgitus**).

#### 41

Mõne tegevuse korral saab rahastamislepingutes kokku leppida tulemustel põhinevad maksetingimused, mille abil seotakse makse otseselt tulemuste saavutamisele – selle eesmärk on motiveerida paremat tulemuslikkust, kuna tulemuste osalisel saavutamisel tehakse vaid osa maksest ja täielikul saavutamisel kogu makse<sup>38,39</sup>. Varasemates auditites on kontrollikoda kohati leidnud, et selline seos kas puudus või ei olnud seda rakendatud (vt **8. selgitus**).

#### 42

Kui tegevuste (või maksete eelduseks olevate tingimuste) ja nende eesmärgiks seatud tulemuste vahel puudub selge seos, võivad sekkumiste eesmärgid tahaplaanile nihkuda, mis mõjutab omakorda negatiivselt abi mõjusust ning õõnestab ELi võimet näidata oma tegevuse tulemusi ja nende kohta aru anda. Nii võivad ka pealtnäha erinevad poliitikad olla tegelikkuses üksteisega lähedalt seotud<sup>40</sup>. Konkreetse poliitika raames tegevust kavandades on oht, et selle võimalikke tulemusi mõnele teisele poliitikale ei pruugita küllaldaselt arvesse võtta; näiteks võib projekt panustada tervishoiualaste eesmärkide saavutamisse (nt malaaria vastu võitlemisel), kuigi selle eesmärgiks on üksnes parandada juurdepääsu puhtale joogiveele.

- 35 „Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit” - Final Report Volume 1: Final Summary Report, juuli 2011, lk vi: „Tähtis on määratleda määrustes selged loogilised ahelad. Selle edendamiseks peaks vältima tegevuste struktureerimata nimekirju ning tegevuste, väljundite ja nende soovitud mõju vahelisi ebaselgeid seoseid. Loogikas tekkivate lünkade ning mitte konkreetsetel tegevustel põhinevate väljundite või mõju vältimiseks peaks ahela iga lüli vahel olema selge ja loogiline seos.” – viitenr hindamine DEVCO 1292.
- 36 Tulemuste ahelat selgitatakse üksikasjalikult Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni arengurühma tulemustel põhineva juhtimise käsiraamatus, oktoober 2011, lk 14.
- 37 Uuring EuropeAidi strateegilistes hindamistes esitatud kogemuste ülevõtmisest arengupoliitikasse ja selle elluviimisesse, lõpparuanne, juuni 2014, lk vii.
- 38 Komisjoni eelarvetoetuse suunised („Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support”), september 2012.
- 39 Vt ELi ühine seisukoht Busani neljandal kõrgetasemelisel abi tulemuslikkust käsitlev foorumil (Busan, 29. november kuni 1. detsember 2011) – nõukogu järeldused – välisasjade nõukogu (arengupoliitika) 3124. kohtumine Brüsselis, 14. november 2011: „EL kutsub partnerridke ja arengupartnereid üles senisest rohkem keskenduma ühtlustatud ja tulemustel põhinevale tingimuslikkusele”.
- 40 Euroopa Komisjoni abi tervishoiuvaldkonnale – temaatiline hindamine – lõpparuanne – 1. köide, august 2012, lk xiv.

#### Näiteid tegevuse ja tulemuste vahelisest ebaselgest seosest

„24 läbi vaadatud sekkumise puhul toimub koostöö selgelt Euroopa naabruspoliitika üldises raamistikus. Kavandamisdokumentides viidatakse selgelt Euroopa naabruspoliitika ühele või mitmele eesmärgile ning sekkumised on strateegiadokumentidega kooskõlas. Läbi vaadatud dokumentides ei näidata ega selgitata aga selgelt, kuidas eesmärgid konkreetsete tegevustega kavatakse saavutada, ega seda, kuidas kavandatud sekkumised aitavad kaasa eesmärkide saavutamisele.“<sup>41</sup>

„Malawi ja Rwanda eelarvetoetuse programmides viidatakse riiklike vaesuse vähendamise strateegiate ning valdkondlike poliitikate ja programmide eesmärkidele. Eelarvetoetuse programmides ei märgita, kuidas programmide abil aidatakse kaasa riigi eesmärkide saavutamisele.“<sup>42</sup>

41 Hinnang Euroopa Liidu naabruspoliitika kahele piirkonnale (ida ja lõuna) antud abile – lõpparuanne – 1. köide, juuni 2013, lk 24.

42 Kontrollikoja eriaruande nr 1/2012 punkt 53.

#### Näiteid ebamõjusate maksetingimustega finantssekkumistest

„Kahe suunatud eelarvetoetuse programmi üheks eesmärgiks oli aidata kaasa riigi rahanduse juhtimise parandamisele. Programmid ei sobinud aga valitsuse riigi rahanduse reformi kavaga ning neis ei olnud määratletud ka toetatavaid prioriteete. Ei ole selge, kuidas sellised programmid saaksid täita mainitud eesmärgi, võttes arvesse asjaolu, et vahendid eraldati ühe kindlasummalise osamaksenda ja puudusid tulemustega seotud tingimused või poliitilist dialoogi puudutavad nõuded.“<sup>43</sup>

„Maanteede infrastruktuuri investimisprojektide puhul kasutab komisjon tingimusi sellisel viisil, mis ei motiveeri partnerriike nendest kinni pidama. Seatud tingimused ei ole õiguslikult siduvad, vaid on esitatud rahastamislepingutes kui „kaasnevad meetmed“, mida partnerriigid peavad rakendama. Tegelikult kinnitab komisjon üldjuhul ehitustööde hankelepingud partnerriikide ja töövõtjate vahel sõltumata sellest, kas nimeetatud kaasnevad meetmed on rakendatud või mitte. Seeläbi on komisjonil kohustus maksta nende lepingute alusel EAFi toetust ning tal on vähe võimalusi kohustada partnerriiki tingimustest kinni pidama.“<sup>44</sup>

43 Eriaruanne nr 9/2013 – „ELi toetus Kongo Demokraatliku Vabariigi juhtimisele“, punkt 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Eriaruande nr 17/2012 („Euroopa Arengufondi (EAF) panus jätkusuutliku teedevõrgu arendamisse Sahara-taguses Aafrikas“) punkt 27 (<http://eca.europa.eu>).



## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.2.2. Sekkumise ja mõju vaheline seos

#### 43

ELi arengukoostöö sekkumised toimuvad keerulises kontekstis, kus tulemuste saavutamist mõjutavad (positiivselt või negatiivselt) paljud teised rahastajad ja mitu välist mõjurit. Seetõttu võiks lisaks ELi arengukoostöö tegevuse ja selle tulemuste vahelise seose määratlemisele (vt jagu 4.2.1) olla kasulik hinnata ka selle seose tugevust – st näha, milline osa tulemustest tuleneb ELi tegevusest.

#### 44

Paraku ütles juba komisjon oma talituste töödokumendis „Sillutades teed ELi arengu- ja koostöötulemuste raamistiku jaoks“ (vt punkt 7), et „keeruline on hinnata ühe tasandi tulemuste panust järgmise tasandi tulemuste saavutamisse“, st väljundist tulemini ja tulemist mõjuni. Tõepoolest, ka mõnes kontrollikoja auditis on leitud, et kui sekkumise väljundid on enamasti tegevustega kergesti seostatavad, siis tulemite puhul on see juba keerulisem ja mõju puhul veelgi keerulisem (vt **9. selgitus**).

#### 45

Eelarvetoetuse puhul, kus ELi rahaline toetus makstakse otse partnerriigi eelarvesse, ei ole väljundeid tavaliselt võimalik kindlaks teha. Partnerriigi eelarve toetab kogu riigi arengustrateegiat ning ELi eelarvetoetus on seega seostatav valitsuse muutunud poliitika ja teenustega, mis ei ole tingitud aga üksnes eelarvetoetuse programmist, vaid ka valitsuse paljudest muudest sammudest ja otsustest, teistest välisabiprogrammidest [---] ning valitsusega mitteseotud välistest mõjuritest<sup>45</sup>. Seda kirjeldatakse hästi OECD koostatud põhjalikus eelarvetoetuse hindamisraamistikus (vt **lisa**).

#### 46

Seetõttu, isegi kui tegevuse ja tulemuste vahel valitsebki selge seos, võib olla keeruline (kui mitte võimatu) hinnata, milline osa tulemustest tuleneb ELi sekkumistest, ning milline teiste rahastajate panusest või muudest mõjuritest. Eelnevast tulenevalt ei tuleks rääkida sellest, kas sekkumine põhjustas tulemuste, vaid pigem sellest, kas see panustas tulemuste saavutamisse. Lisaks tehnilistele aspektidele puudutab see pigem poliitilist küsimust selle kohta, kes saab tulemusi enda omaks nimetada. Kui abi osutajaid on palju, sealhulgas EL, partnerriigid ja muud rahastajad, võib rohkem kui üks pool soovida tulemusi enda arvele kirjutada või negatiivsete tulemuste tunnistamisest keelduda.

45 OECD hindamisraamistik eelarvetoetuse hindamiseks („OECD – DAC Network on Development Evaluation – Evaluating Budget Support Methodological Approach“), lk 11. Vt ka eelarvetoetuse tulemeid kirjeldav osa leheküljel 12: „Tulemid põhinevad valitsuse paljudel poliitikal, strateegiatel ja kulutustel [---], asjaomaste sidusrühmade reaktsioonil avaliku sektori poliitikas tehtud muutustele ja ressursside ümberjagamisele, ning muude väliste faktorite mõjul. Seega mõjutab eelarvetoetus neid tulemeid vaid osaliselt. Eelarvetoetuse ja tulemite vahelist põhjuslikku seost nõrgestavad seega (tugevalt) muud mõjurid“.

### Näide sellest, kui keeruline on seostada tulemusi ELi sekkumisega

„Kontrollikojal ei ole võimalik hinnata, millises ulatuses ELi eelarvetoetuse programmid Malawis ja Rwandas on aidanud kaasa valitsusprogrammide tulemuste saavutamisele, sest seda mõjutavad mitmed keerukad tegurid [---]”.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Kontrollikoja eriaruande nr 1/2012, punkt 57.

### 4.3. Mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimisest tulenev suurem keerulisus

#### 47

Teatistes „Muutuste kava ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks” (vt punkt 18) teeb komisjon ettepaneku, mille kohaselt peaks ELi tegevus igas partnerriigis keskenduma maksimaalselt kolmele valdkonnale. ELi sekkumiste suunamine väiksele arvule valdkondadele võib suurendada nende mõju ja võimendust, ning aidata tagada ELi toetuse juhitavus mitte ainult partnerriikide, vaid ka komisjoni ja selle delegatsioonide jaoks<sup>47</sup>.

#### 48

Vastavalt programmitöö perioodi 2014–2020 mitmeaastaste kavandamisdokumentide koostamisele kehtivatele ELi juhiste peab valdkondade poliitika arvesse võtma ka üheksat valdkondadevahelist teemat (inimõiguste edendamine, sooline võrdõiguslikkus, demokraatia, hea juhtimistava, laste õigused, puuetega inimesed, põlisrahvad, keskkonnasäästlikkus ja HIVi/AIDSi vastane võitlus)<sup>48</sup> (vt **10. selgitus**).

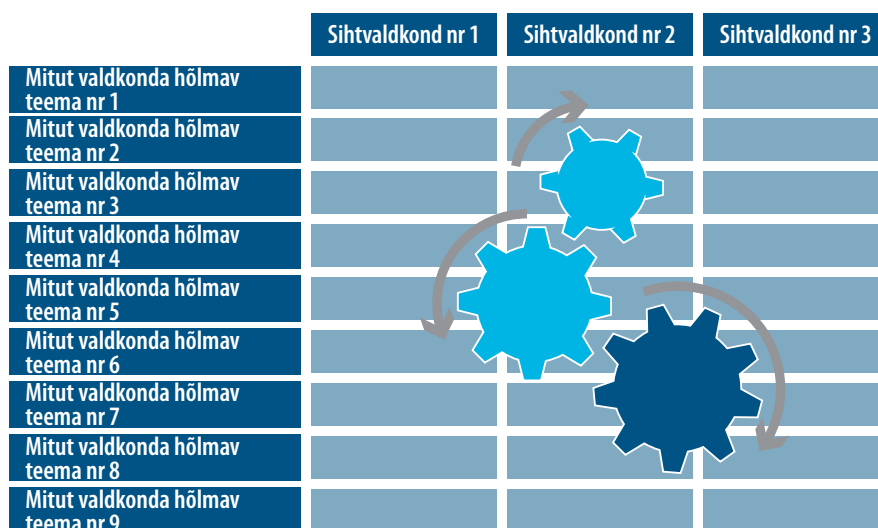
<sup>47</sup> Euroopa välisteenistuse ja komisjoni ühised juhendid programmitööks 11. Euroopa Arengufondi (EAF) ja arengukoostöö rahastamisvahendi raames perioodil 2014–2020.

<sup>48</sup> Vt ka näiteks arengukoostöö rahastamisvahendi määrus (EL) nr 233/2014, kus sätestatakse, et: „Kõigis programmides süvalaiendatakse „Euroopa konsensus” kindlaks tehtud mitut valdkonda hõlmavad küsimused. Lisaks süvalaiendatakse vajaduse korral konfliktide ennetamine, inimväärne töö ja kliimamuutuste käsitlemine” (artikkel 3).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### Joonis 3

#### Sihtvaldkonnad ja mitut valdkonda hõlmavad teemad



### 49

Komisjoni varasemates hindamisaruannetes mainitakse raskusi inimõiguste teema süvalaiendamisel ELi arengubi tegevustes (vt. **11. selgitus**).

### 50

Mitut valdkonda hõlmavate teemade süvalaiendamine ELi sekkumistes võib nende prioriseerimise veelgi keerulisemaks muuta. Suurem keerukus, mis tuleneb mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimisest ELi programmidesse, kujutab endast tulemuste saavutamise ja neist aru andmise seisukohast täiendavat riski.

### 10. selgitus

#### Mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimine programmi – Kambodža näide

Kambodža jaoks koostatud komisjoni mitmeaastane sihtprogramm aastateks 2014–2020 sisaldab kolme valdkonda: põllumajandus / loodusvarade haldamine, haridus/oskused ning hea valitsemistava. Sihtprogrammis käsitletakse ka mitme mitut valdkonda hõlmava teema süvalaiendamist: sooline võrdõiguslikkus ja naiste mõjuvõimu suurendamine, toitumine, keskkond, ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad.

#### Raskused mitut valdkonda hõlmavate teemade käsitlemisel – inimõiguste näitel

„EL on püüdnud liidule olulist inimõiguste teemat programmitöö tasandil veelgi süvalaiendada ning kajastada seda piirkondlikes strateegiadokumentides, kahepoolsetes tegevuskavades ja teemaprogrammides. Inimõigused ja demokraatia on poliitikadokumentide peamiseks põhimõteteaks. Sellegipoolest on märgata, et programmide edenedes (st teel üldistest poliitilistest lubadustest poliitikaraamistike, programmitöö, vahendite valiku, summade jagamise ja projektide valikuni) kipub demokraatia ja inimõiguste komponent tähtsust kaotama. Tähtsuse vähenemine võtab eri vorme, sealhulgas: i) järjepideva strateegia puudumine probleemide vastu võitlemiseks konkreetsete sekkumiste abil; ii) piiratud vahendid demokraatia ja inimõiguste alaste aspektide rahastamiseks teistes olulistes temaatilistes valdkondades; iii) tendents piirduda inimõigustealases töös temaatiliste vahenditega.“<sup>49</sup>

„Euroopa Komisjoni poolt süvalaiendamiseks valitud kuue konkreetse valdkonna analüüs näitab, et inimõiguste komponendi tähtsus töötsükli edenedes väheneb [---]. Seda võimendab asjaolu, et süvalaiendamise seireks ja edenemise hindamiseks puuduvad ka kõige lihtsamad süsteemid. Tähtsuse vähenemine on seotud partnerriikide poliitilise vastuseisuga, ent ka ELi tasandi suurte sisemiste puudustega (nt vähene poliitiline mõju ja ebajärjepidevad otsused inimõiguste teema tähtsustamisel ELi välistegevuses). ELi raskusi väärtuste ja huvide kokkuviiimisel on laialdaselt kajastanud ja kritiseerinud nii meedia kui ka kodanikuühiskond. Araabia kevad oli häirekell, mis näitas kahe lähenemisviisi (stabiilsus või inimõigused) piire ning võib avada tee inimõiguste tõsisemaks süvalaiendamiseks.“<sup>50</sup>

49 Hinnang Euroopa Liidu naabruspoliitika kahele piirkonnale (ida ja lõuna) antud abile – lõpparuanne, 1. köide, juuni 2013, lk 62.

50 „Euroopa Komisjoni toetus inimõiguste ja põhivabaduste kaitseks (sh solidaarsus represseerimise ohvritega) – temaatiline hindamine“, lõpparuanne, 1. köide, detsember 2011, lk 15.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.4. Arengupartnerite vahendite ja raamistike ühtlustamine

#### 4.4.1. Partnerriikide tulemusraamistike ühtlustamine

##### 51

Vastavalt kõrgetasemelistel rahvusvahelistel foorumitel kokku lepitud põhimõtetele peaksid rahastajad (sh EL) nii palju kui võimalik toetuma partnerriikides kasutatavatele tulemustele suunatud aruandluse ja järelevalve raamistikele (vt jagu 2.1.2). Eelkõige peaksid rahastajad kasutama nii vähe kui võimalik täiendavaid raamistikke ning mitte nõudma partnerriikidelt selliseid tulemusnäitajaid, mis ei ole kooskõlas riikide endi riiklike arengustrateegiatega<sup>51</sup>.

##### 52

Komisjoni varasemates hindamisaruannetes leiti aga probleeme, mis olid seotud rahastajate ja partnerriikide raamistike puuduva ühtlustamisega (vt **12. selgitus**).

##### 53

Kui partnerriigid peavad täitma paljusid eri rahastajate nõutavaid eri tasandite aruandlus- ja maksetingimusi, võivad need endast kujutada liiga rasket koormust, mis mõjub halvasti nii abi tõhususele kui ka mõjususele.

51 Tulemusliku arengukoostöö partnerlust käsitlev Busani partnerluskokkulepe.

### 12. selgitus

#### Näide partnerriikide tulemusraamistike puudulikkusest ühtlustamisest

„[---] tulemushindamise raamistiku näol ei olnud enam kaugeltki tegu valitsuse juhitava harmoneeritud raamistikuga; sellest oli saanud „kõigi arengupartnerite eelistuste ja nõudmiste summa“. [---] valitsuse mõjus isevastutus oli kadunud ning tulemushindamise raamistiku hindamisprotsess oli muutunud kohustuslikuks protsessiks, mis oli vaja läbi viia selleks, et eelarvetoetuse maksed jätkuksid [---]. Koos isevastutuse ja pühendumise kadumisega on märkimisväärselt suurenenud iga-aastase hindamisprotsessi ja sellega seotud poliitilise dialoogi kulud. Sellisel seisukohal olid kõik intervjueritud sidusrühmad. Kõige selgemini näitab seda tulemushindamise raamistikutes fikseeritud näitajate arvu pidev suurenemine.“<sup>52</sup>

52 Tansaaniale antava eelarvetoetuse ühishindamine: kogemused ja soovitused tulevikuks, 1. köide, 2013, punktid 74 ja 75.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.4.2. Arenguabi sidusrühmade kasutatavate vahendite ühtlustamine

#### 54

Kontrollikoja varasemates eriaruannetes on leitud probleeme, mis olid seotud arengupartnerite kasutatavate vahendite puuduliku ühtlustamisega (vt **13. selgitus**).

#### 55

Arengupartnerite kasutatavate vahendite puudulik ühtlustamine võib halvasti mõjuda tulemuste alasele järelevalvele ning mõjususe ja tõhususe alasele aruandlusele.

### 13. selgitus

#### Näiteid probleemidest, mis tulenevad arengupartnerite kasutatavate vahendite puudulikust ühtlustamisest

„ÜRO Arenguprogrammi hinnangul on loodud üle 50 rahvusvahelise avaliku sektori fondi, 45 CO<sub>2</sub>-turgu ning 6000 kliimamuutustega seotud rahastamist pakkuvat erakapitali investeerimisfondi, millest igaühel on oma juhtimisstruktuur. Nagu Maailmapank märgib, ähvardab sellist laadi killustatus vähendada kliimamuutustega seotud rahastamise üldist mõjusust [---]. Komisjon ja liikmesriigid kasutavad kliimamuutustega seotud rahastamise jagamisel nii kahe- kui mitmepoolseid kanaleid. 2010. aastal kasutasid nad vähemalt 22 mitmepoolset kanalit.

[---] Kliimafondide paljusust ei ole üritatud vähendada, mis võib põhjustada ebatõhusust, ebapiisavat vastust ning abi killustatust [---]<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Eriaruanne nr 17/2013 – „Kliimamuutuste vastu võitlemise ELi poolne rahastamine välisabi kontekstis“, punktid 57, 58 ja 68 (<http://eca.europa.eu>).

### 4.4.3. Toimetulek paralleelsete aruandlusstruktuuridega

#### 56

ELi arengukoostöö raames delegeerib Euroopa Komisjon kaudse eelarve täitmise puhul eelarve täitmise ülesandeid ka rahvusvahelistele organisatsioonidele<sup>54</sup>. Nimetatud ülesannete puhul rakendatakse aruandluses nii asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide aruandlusraamistikke (see hõlmab juhtimist, tulemusraamistikke<sup>55</sup> ja välisauditit) kui ka ELi enda auditi ja aruandekohustuse alaseid nõudeid.

#### 57

Kontrollikoja varasemates auditites on leitud, et koos rahvusvaheliste organisatsioonidega kaudselt täidetava eelarve puhul on paralleelsed aruandlusstruktuurid kohati põhjustanud lünki aruandluses.

<sup>54</sup> Finantsmääruse artikkel 58 – eelarve täitmise viisid.

<sup>55</sup> Vt näiteks ÜRO arengurühma tulemuspõhise juhtimise käsiraamat, ÜRO Rahvastikufondi integreeritud tulemusraamistik või ÜRO Arenguprogrammi arengutulemuste kavandamise, järelevalve ja hindamise käsiraamat.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 14. selgitus

#### Näiteid erinevatest aruandlusstruktuuridest – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

„Kuigi komisjon kontrollib oma ÜRO partnerite finantsjuhtimissüsteeme (kasutades neljal sambal põhinevat analüüsi), sõltub komisjon kontrollisüsteemide praktilise toimimise ja tulemuste saavutamise kinnitamisel ÜRO raportitest. Auditil läbiviimise ajal ei olnud komisjonil veel õnnestunud saada ÜRO-lt sellega seoses asjakohast teavet.“<sup>56</sup>

„Komisjon ei saa ÜRO koostatavatest aruannetest küllaldaselt õigeaegset teavet. Suur osa aruannetest esitatakse endiselt hilinemisega, nad ei ole küllalt üksikasjalikud või keskenduvad pigem tegevustele kui tulemustele.“<sup>57</sup>

56 Ülevaatearuanne 2014 „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“, 1. selgitus (<http://eca.europa.eu>).

57 Eriaruanne nr 3/2011 – „ÜRO organisatsioonide kaudu konfliktidest mõjutatud riikides antava ELi abi tõhusus ja mõjus“, punkt IV (<http://eca.europa.eu>).

### 4.5. Puudused hindamisel ja tulemustealases aruandluses

#### 58

Tulemustealast järelevalvet, hindamist ja auditit käsitlevates õigusaktides sätestatakse kaks erinevat ajastamise liiki:

a) **perioodiline aruandlus**: näiteks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 318 kohaselt peab komisjon esitama igal aastal [---] Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse hindamisaruande, mis põhineb eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt eelarvele heakskiidu andmise protseduuri raames antud juhiste rakendamise tulemustel;

b) **tegevuspõhine aruandlus**: näiteks finantsmääruse kohaldamise eeskirjade artikli 18 lõikes 3 sätestatakse, et selle kindlakstegemiseks, kas kõik mitmeaastased programmid, mille puhul koondatud vahendid ületavad 5 000 000 eurot, olid seatud eesmärkidega kooskõlas, tuleb saavutatud tulemusi hinnata nii tihti, et see võimaldab võtta sellisel hindamisel tehtud leidusid arvesse mis tahes otsuse tegemisel programmi jätkamise, muutmise või peatamise kohta.

#### 59

Kontrollikoja varasemates auditites on kohati leitud, et projektide või programmide eesmärkide saavutamist ei hinnatud enne nende lõpetamist; see õonestas omakorda nõuet, mille kohaselt tuleb tulemuste saavutamist regulaarselt hinnata (vt **15. selgitus**).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 60

Kontrollikoda leidis ka puudusi hindamiste õigeaegses valmimises – strateegiliste hindamiste tegemine võttis tihti kavandatust kauem aega ning programmide hindamisi lükati kohati edasi või jäeti need pooleli<sup>58</sup>. Komisjoni poolt äsja tellitud uuringus leiti hindamiste, poliitika määratlemise, programmitöö, järelevalve ja tulemustele suunatud juhtimise vahel olulisi lünki. Eelkõige leiti, et kasutamata olid jäetud võimalused õppida varasematest kogemustest, kuna otsustusprotsesside käigus ei olnud veel olemas hindamiste leide, [---] või kuna leidude kättesaadavaks tegemise ajaks oli kontekst juba muutunud<sup>59</sup>.

### 61

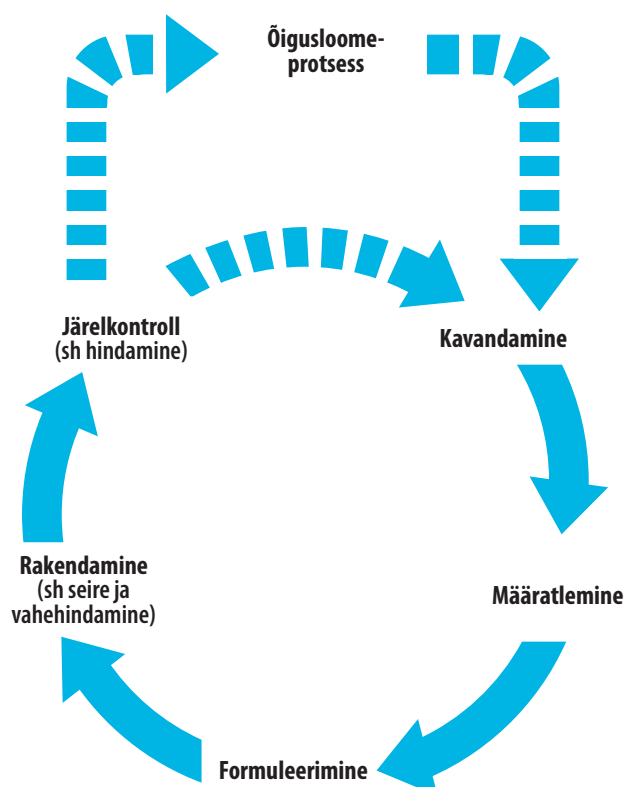
Puudused tulemustealases aruandluses ja hindamiste ajastamises võivad takistada asjakohaste teadmiste ja kogemuste kajastamist aruandluses ja otsustusprotsessides.

58 Eriaruanne nr 18/2014 – „EuropeAidi hindamisele ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid”, punktid 27–29 (<http://eca.europa.eu>).

59 Uuring EuropeAidi strateegilistes hindamistes esitatud kogemuste ülevõtmisest arengupoliitikasse ja selle elluviimisesse, lõpparuanne, juuni 2014, lk vii.

### Joonis 4

#### Tegevuse ajaline kulg





## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 15. selgitus

#### Näide tulemustest, mida saab hinnata alles pärast asjaomase tegevuse lõpetamist

„19 projektist koosneva valimi mõjususe hindamiseks võrdles kontrollikoda kaasrahastamise kokkulepetes kavandatud eesmärgid projektide tegelike tulemustega. Ebapiisavast teabest tingituna ei saanud järgmistel juhtumitel tulemusi hinnata: [---] üks suurem projekt oli usaldusfond ning kaasrahastamise kokkuleppes loetletud eesmärgid kehtisid fondile kui tervikule ja olid seega rohkem üldist laadi. Kuigi rahastatavate projektide jaoks defineeriti täpsemad eesmärgid, puudub selge seos projektide eesmärkide ning kaasrahastamise kokkuleppes sätestatud üldiste eesmärkide vahel. Seega saab mõjusust hinnata alles peale fondi enda sulgemist. Auditi toimumise ajaks polnud see veel toimunud.“<sup>60</sup>

60 Eriaruande nr 3/2011 punktid nr 25 ja 27b.

### 4.6. Andmete konsolideerimine ja aruandlus

#### 62

ELi arengupoliitika tulemuste näitamiseks tuleb infosüsteemide abil koguda ja konsolideerida ELi arengukoostöö saavutatud tulemusi ning neid asjakohaste aruandlussüsteemide kaudu esitleda ja jagada.

#### 63

Kontrollikoda on oma varasemates auditiaruannetes aga leidnud probleeme seoses EuropeAidi infosüsteemide võimekusega koguda tulemustealast teavet (vt **16. selgitus**). 2014. aastal märkis komisjon, et selleks, et EL suudaks tulemuste üle aru anda, tuleks andmekogumissüsteeme ja töövahendeid veelgi ratsionaliseerida ning edasi arendada<sup>61</sup>.

#### 64

ELi arenguabi ja koostöötegevuse alaseid andmeid kasutatakse suure arvu aruannete koostamiseks; neist peamised on:

- a) komisjoni raamatupidamise aastaaruande ning aruande eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kohta<sup>62</sup>;
- b) EuropeAidi aasta tegevusaruande ning komisjoni koondaruande<sup>63</sup>;
- c) OECD arenguabi komitee koostatav iga-aastane aruandlus (vastavalt arenguabi komitee suunistele)<sup>64</sup>;
- d) rahvusvahelise abi läbipaistvuse algatuse (IATI) andmeregistrile igakuiselt esitatavad andmed (vastavalt IATI standarditele)<sup>65</sup>;
- e) iga-aastane aruande liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta<sup>66</sup>;

61 SWD(2013) 530 (final), lk 12.

62 Finantsmäärus, eelkõige selle artiklid 141 ja 142.

63 Finantsmäärus, eelkõige selle artikkel 66.9.

64 „Ühtlustatud statistilise aruandluse juhised kreditoride teavitussüsteemide jaoks ning arenguabi komitee küsimustik koos lisadega“ – viitenr CD/DAC(2013)15/LÖPLIK, 11.6.2013;

65 Rahvusvahelise abi läbipaistvuse algatuse veebisait ([www.iatiregistry.org](http://www.iatiregistry.org)).

66 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 318.

- f) iga-aastane aruanne Euroopa Liidu arengu- ja välisabipoliitika ning selle rakendamise kohta;
- g) komisjoni veebisaidi „EU Aid Explorer“ regulaarne uuendamine<sup>67</sup>.

### 65

Praegu keskendutakse enamikus aruannetes tegevustele ning üheski neist ei esitata konsolideeritud teavet tegevuste abil saavutatud tulemuste kohta<sup>68</sup>. ELi abitegevust puudutavate konsolideeritud aruannete ja tegevustega saavutatud tulemusi käsitlevate ülevaadete puudumine võib negatiivselt mõjutada nii otsuste tegemist kui ka aruandekohustuse täitmist.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>

68 Eelkõige iga-aastane aruanne liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta ei anna selget ülevaadet selle kohta, mil määral on ELile seatud peamised eesmärgid saavutatud. Vt aruanne liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kui uue vahendi kohta Euroopa Komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse täiustamisel – A7-0068/2014, 30.1.2014.

#### Näiteid puudustest EuropeAidi infosüsteemis

„Komisjon kasutab delegatsioonide ja koostöötalituse vahelise aruandluse aluseks peamiselt välisabi korraldamise aruannet [---]. Aruannetes kirjeldatakse aga peamiselt tegevusi ja rakendamisel esinenud probleeme. Lisaks kattub see teave välissuhete peadirektoraadi ühises infosüsteemis olevaga. Abi tegelikke tulemusi kajastatakse aruannetes vähe, olgu see siis läbi delegatsioonide enda hinnangute või pärast abi sekkumiste lõpetamist tehtud hindamiste tulemuste esitamise kaudu. [---]”<sup>69</sup>

„[---] Sarnaselt ei ole CRISi lihtne kasutada mingi kindla poliitika või rahastamisvahendi raames kulutatud kogusumma arvutamiseks. Tõepoolest, CRISi paljusid mooduleid ja klassifikaatoreid omavahel ühendavas klassifikaatorite nimekirjas on omavahel segamini geograafilised piirkonnad (nt Aasia), rahastamisvahendid [---] ja poliitikavaldkonnad (nt toiduga kindlustatuse tagamine).

Kirjeldatud olukorrast tulenevalt on CRISis salvestatud andmete (eelkõige finantsandmete) aruandluse eesmärkidel konsolideerimine eriti keeruline. Lisaks pärsib see ka CRISi kui aruandlus- ja juhtimistöörüista tõhusust ning mõjusust.”<sup>70</sup>

69 Eriaruanne nr 1/2011 – „Kas komisjonipoolse välisabi korraldamise üleandmine peakorterilt delegatsioonidele on parandanud abi andmist?“, punkt 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Eriaruanne nr 5/2012 – „Arenguabiprogrammide teabesüsteem (CRIS)“, punktid 40 ja 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.7. Andmete kvaliteet

#### 66

Tulemuste järelevalve ja hindamine eeldab piisava, usaldusväärse ja ajakohastatud teabe kogumist. Abi tulemuslikkust käsitlevatel kõrgetasemelistel foorumitel võetud kohustuste kohaselt (vt jagu 2.1.2) peaks andmete kogumine (nii palju kui võimalik) toetuma partnerriikides kasutatavatele tulemustele suunatud aruandluse ja järelevalve raamistikele.

#### 67

Kontrollikoja varasemates auditites ja komisjoni hindamistes on aga kohati leitud, et andmete kogumiseks kasutatud allikad ei taganud tulemuste kohta piisavat, usaldusväärset ja ajakohastatud teavet (vt **17. selgitus**). Andmete kogumine on kohati kulukas (eriti juhul, kui tegu on rahvaloendusega) ning seega partnerriigid seda sageli ei tee.

#### 68

Piisava, usaldusväärse ja ajakohastatud teabe puudumine võib märkimisväärselt vähendada esitatud tulemuste kvaliteeti ja usaldusväärust.

### 17. selgitus

#### Näide andmete puudulikkusest kvaliteedist

„Üldiselt on komisjoni kasutatud näitajad asjakohaselt keskendunud ÜRO aastatuhande arengueesmärkidele, kuigi hariduse kvaliteedinäitajatele pööratakse ebapiisavalt tähelepanu. Siiski ei anna riiklikud haridusalased juhtimisinfosüsteemid, millele komisjon toetub, alati piisavat, usaldusväärset ja õigeaegset teavet.”<sup>71</sup>

71 Eriaruanne nr 12/2010 – „ELi arenguabi põhiharidusele Sahara-taguses Aafrikas ja Lõuna-Aasias”, punkt V (<http://eca.europa.eu>).

### 4.8. Eelarve täitmine

#### 69

Eelnevatel aastatel on valitsenud surve ELi arengukoostöö eelarve suurendamiseks, eelkõige tulenes see kohustusest suurendada arenguabi nii, et 2015. aastaks oleks saavutatud ametliku arenguabi / kogurahvatulu rahvusvaheliselt kokku lepitud suhtarv 0,7%<sup>72</sup>.

72 „Aastaks 2015 kohustuvad liikmesriigid saavutama ametliku arenguabi määraks 0,7% rahvamajanduse kogutulust, kusjuures selle künnise juba ületanud liikmesriigid kohustuvad seda taset hoidma; Euroopa Liiduga pärast 2002. aastat ühinenud liikmesriigid püüavad aastaks 2015 tõsta oma ametliku arenguabi osakaalu 0,33%ni rahvamajanduse kogutulust” – vt 16. ja 17. juuni 2015. aasta Brüsseli Euroopa Ülemkogu, eesistujariigi järeldused – viide 10 255/1/05 REV 1, punkt 27.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 70

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 317 sätestatakse, et komisjon täidab eelarvet kooskõlas finantsmääruste sätetega ning võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Finantsmääruse artikli 38 lõikes 3 sätestatakse, et komisjon peab eelarve projektile muu hulgas lisama teavet nii eelnenud kui jooksva eelarveaasta eelarve täitmise määrade kohta.

### 71

Eelarve täitmist võidakse vaadelda kui eraldi eesmärki ja nii on see kohati esitatud ka komisjoni juhtimiskavades (vt **18. selgitus**).

### 72

Seetõttu võib tekkida vastuolu: ühest küljest tuleb tagada eelarve täitmine, kuid teisest küljest tuleb seda teha vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele (mõjus, tõhusus ja säästlikkus)<sup>73</sup>. Eelarve täitmine või mittetäitmine on palju paremini jälgitavad kui vahendite kasutamise tulemuslikkuse alal tehtud edusamud. Eelkirjeldatud põhjustel võib ilmnedu loomulik kalduvus keskenduda tulemuste saavutamise asemel hoopis eelarve täitmisele – nagu leidis kontrollikoda eelarveaasta 2013. eelarve täitmist kajastavas aastaaruandes: „ELi vahendite kasutus programmitöö perioodil 2007–2013 keskendus pigem vahendite kasutamise suutlikkusele (raha ärakasutamine) ja nõuetele vastavusele kui heale tulemuslikkusele”<sup>74</sup>.

### 73

Eelarve täitmisele kui eesmärgile keskendumine võib kahjulikult mõjutada usaldusväärset finantsjuhtimist ja tulemuste saavutamist.

73 „Üks pidev küsimus [---] on, kuidas ühitada arengukoostöö pikaajalist olemust (mille kavandamine eeldab mitmeaastast perspektiivi) ühe aasta kaupa eraldatavate toetussumadega. OECD arenguabi komitee paljude liikmesriikide valitsuste protseduuride kohaselt tuleb eelarveaastaks eraldatud vahendid sama aasta sees ka ära kasutada (või vähemalt kulukohustustega siduda ja varsti peale seda ka ära kasutada). Seetõttu lasub abi haldajatel mõnes riigis märkimisväärne surve vahendid kiiresti kulukohustustega siduda ja ära kasutada; nii rõhutatakse arenguabi valdkonnas soovitud tulemite ja tegelike tulemuste asemel hoopis finantssisendite olulisust.” – vt OECD dokument „Development Assistance Committee – Managing aid: practices of DAC Member countries”, referents DCD/DAC(2004)40.

74 Vt Euroopa Kontrollikoja eelarveaasta 2013 aastaaruande punkt 10.56 (ELT C 398, 12.11.2014).

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 18. selgitus

#### Näide eelarve täitmisele seatud eesmärgist

EuropeAidi 2014. aasta juhtimiskavas seatakse Euroopa Arengufondile Aafrikas järgmine eesmärk<sup>75</sup>: „Eelarve täitmise määr – hoida eelarve täitmise kõrget määra, k.a eelarvetoetuse maksete alal”.

EuropeAidi juhtimiskava sisaldab ka lisa (see puudutab muid rahastamisvahendeid peale EAFide) pealkirjaga „Usaldusväärne finantsjuhtimine ja Euroopa Komisjoni ressursside mõjus kasutamine”, milles seatakse ka eelarve täitmisele mitu näitajat ja sihtarvu.

|   | Näitaja   | Sihtmäär (2014) |
|---|---|-----------------|
| 1 | Iga-aastase algse finantsprognoosi täitmine: maksed | 90–110%         |
| 2 | Lepingute iga-aastase finantsprognoosi täitmine     | 90–110%         |
| 3 | Otsuste iga-aastase finantsprognoosi täitmine       | 90–110%         |

<sup>75</sup> Juhtimiskava 2014 – arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid.

### 4.9. ELi tegevuse muutuv kontekst

#### 4.9.1. Riskijuhtimine ja rakendusviisi valik

## 74

ELi arengukoostöö tegevusi rakendatakse paljudes erineva arengutasemega riikides, mille sotsiaalne, poliitiline ja humanitaarne olukord on tihti kriitiline, ning julgeolekuolukord kohati muutlik. Tegevuse eesmärkide saavutamiseks valitav rakendusviis peaks põhinema selle eeldataval võimekusel saavutada tegevuse kontekstis tulemusi, ning seda mõjusalt ja tõhusalt. Teistest riskantsema rakendusviisi valikut saab kohati põhjendada ootusega, et see saavutab paremaid või kiiremaid tulemusi.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 75

Seda olukorda saab hästi kirjeldada eelarvetoetuse näitel. Ühest küljest saab eelarvetoetust vaadelda kui vahendit suurte toetussummade andmiseks ettearvatavamal viisil kui traditsiooniliste projektide raames; samas antakse eelarvetoetust sageli riigi rahanduse juhtimise nõrkade süsteemidega riikidele. Arvestades, et eelarvetoetuse raames eraldatavad vahendid liidetakse riigi teiste eelarveressurssidega (nn asendatavus), ohustavad ka neid riigi rahanduse juhtimises peituvad samad puudused (sh pettuse ja korrupsiooni oht)<sup>76</sup>. Lisaks võib eelarvetoetuse tulemusi ja nende jätkusuutlikkust ohustada partnerriigi poliitiline ebastabiilsus (nt kui ei pöörata tähelepanu heale valitsemistavale, suurtele majandus-, sotsiaalsetele või inimõigustealastele probleemidele). ELi abi andmise otsuse peaks seega tegema juhtumipõhiselt ning seda peab toetama oodatavat kasu ja potentsiaalset riske analüüsiv hindamine<sup>77</sup>.

### 76

Varasemates auditoruannetes on kontrollikoda kohati leidnud, et rakendusviisi valikule ei eelnenud oodatud eeliseid käsitlevat sobivat riskianalüüsi (vt **19. selgitus**).

### 77

Kui oodatud eeliseid ei võrrelda valitud rakendusviisiga kaasnevate potentsiaalsete puudustega, võidakse valida väär rakendusviis või kaasneb sellega ELi eelarvele ebamõistlikult suur risk.

76 Euroopa Kontrollikoja eelarveaasta 2011 aastaaruande punkt 7.10 (ELT C 344, 12.11.2012).

77 „Tulevane lähenemisviis kolmandatele riikidele antavale ELi eelarvetoetusele“ (KOM(2011) 638 (lõplik), 13. oktoober 2011).

### Näide valitud rakendusviisi puudutava riskianalüüsi puudumisest

„Vaatomata sellele, et komisjon on partneriga rahul, ei tõenda komisjon enne ÜRO organisatsiooniga koostööotsuse tegemist veenvalt, et ta on kaalunud, kas koostöö eelised ületavad selle puudusi. ÜRO organisatsiooni valimine ei põhine piisavatel tõenditel selle kohta, et kõnealune lähenemisviis on tõhusam ja tulemuslikum kui muud abi andmise viisid.“<sup>78</sup>

78 Kontrollikoja eriaruande nr 15/2009 punkt III.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 4.9.2. Välised mõjurid

#### 78

Enamiku ELi arengukoostöö tegevuste kavandamise aluseks on eeldus, et tulemuste saavutamiseks kulub mitu aastast. Selle aja jooksul võivad need tegevused aga märkimisväärselt muududa või mõjutab neid ebastabiilsus:

- a) poliitilises või majanduslikus kontekstis nii riigi (seda juhtus nt Egiptuses<sup>79</sup>, Kongo Demokraatlikus Vabariigis<sup>80</sup> ja Palestiinas<sup>81</sup>) kui ka projekti tasandil (vt **20. selgitus**);

- b) arengu kontekstis loodus-katastroofide kujul (nt Haitil, mille pealinnas ja selle ümbruses toimus 2010. aasta jaanuaris 7,0 palline (Richteri skaalal) maavärin<sup>82</sup>; või
- c) ELi abi juhtimis- ja kontrollisüsteemides (vt **21. selgitus**).

#### 79

Ülalkirjeldatud liiki muutused ELi arengukoostöö tegevustes võivad raskendada järjekindlat ja otstarbekat tulemustealast järelevalvet ja aruandlust.

79 Eriaruanne nr 4/2013.

80 Eriaruanne nr 9/2013.

81 Eriaruanne nr 14/2013.

82 Eriaruanne nr 13/2014 – „Haitile pärast maavärinat antud ELi rehabilitatsioonabi” (<http://eca.europa.eu>).

### 20. selgitus

#### Näide projekti ebastabiilsest majanduslikust kontekstist

Kambodžas rahastas komisjon ühte projekti, mille eesmärk oli edendada riisiveskites jääkidest energia tootmist. Viimastel aastatel on aga Kambodžas tehtud märkimisväärsed investeeringuid suurtesse ja tõhusatesse riisiveskitesse, millega on ajavahemikus 2009–2013 kaasnenum tootmisvõimsuste neljakordne suurenemine<sup>83</sup>. Praegu eeldatakse, et enamik riisiveskeid vajab palju võimsamaid ja kallemaid süsteeme kui projekti raames algselt plaaniti. Seetõttu on projekti mõned eesmärgid minetanud osa oma tähtsusest ning neid ei ole tõenäoliselt võimalik algselt kavandatud kujul saavutada.

83 Maailmapanga teatis kaubanduse arendamise teemal – „Turning Cambodia into a leading rice exporter”, september 2013.

### 21. selgitus

#### Näide muutustest juhtimis- ja kontrollisüsteemides

1. jaanuaril 2015 viidi komisjoni Ukraina toetusrühm ning naabruspoliitika direktoraat EuropeAidi alluvusest üle naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi struktuuri (peadirektoraadi nimi oli varem laienemise peadirektoraat)<sup>84</sup>. See muudatus mõjutab nii EuropeAidi tulemusraamistikku geograafilist katvust kui ka naabruspoliitika tulemuste alast järelevalvet ja aruandlust.

84 Komisjoni 2104. istungi (kolmapäev, 5.11.2014) protokoll, PV(2014) 2104.

## 5.1. Järeldused

### 80

Kontrollikoja käesoleva ülevaate põhjal leiti ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemustele suunatud lähenemisviis üheksa peamist riskivaldkonda:

- a) tulemustega seotud terminoloogia ebajärjepidev kasutamine ning tegevuste, väljundite, tulemuste ja mõju vaheliste selge ja loogilise ahela puudumine võib tekitada segadust ning negatiivselt mõjutada saavutatud tulemuste hindamist (jagu 4.1 ja 4.2);
- b) suurem keerukus, mis tuleneb mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimisest ELi programmi-desse, kujutab endast tulemuste saavutamise ja neist aru andmise seisukohast täiendavat riski (jagu 4.3);
- c) arengupartnerite abi osutamise vahendite, tulemusraamistike ja aruandlusstruktuuride ebapiisava ühtlustamisega võib kaasneda ebatõhusus ja ebapiisav vastutus (jagu 4.4);
- d) puudused hindamisel ning tulemustealases aruandluses võivad takistada asjakohaste teadmiste ja kogemuste alase tagasiside kajastamist aruandluses ja otsustusprotsessides (jagu 4.5);
- e) konsolideeritud aruannete ja ELi antud arenguabiga saavutatud tulemusi käsitleva ülevaate puudumine võib negatiivselt mõjutada nii otsuste tegemist kui ka aruandekohustuse täitmist (jagu 4.6);
- f) piisava, usaldusväärse ja ajakohastatud teabe puudumine võib märkimisväärselt vähendada esitatud tulemuste kvaliteeti ja usaldusväärset (jagu 4.7);
- g) eelarve täitmisele kui eesmärgile keskendumine võib kahjulikult mõjutada usaldusväärset finantsjuhtimist ja tulemuste saavutamist (jagu 4.8);
- h) arengukoostöö tegevuste kontekstis toimuvad muutused võivad kahjustada tulemuste jätkusuutlikkust ja raskendada saavutatud tulemuste hindamist (jagu 4.9);

### 81

Kontrollikoja töö näitas, et komisjon on neile riskivaldkondadele paljudes dokumentides tähelepanu juhtinud. Samuti leiti, et valitseb suur huvi komisjoni tegevuse vastu ELi rahvusvahelise arengukoostöö tulemusraamistiku käivitamisel.

### 82

Sellegipoolest tuleb veel teha tööd selle nimel, et ära kasutada komisjoni algatuste kogu potentsiaal ELi arengukoostöö poliitika tulemuste parandamiseks.



## 5. Järeldused ja soovitused

### 5.2. Soovitused

#### 83

Leitud riskide maandamiseks esitab kontrollikoda järgmised soovitused.

#### 1. soovitus Parandada terminoloogia kasutamiseks ning eesmärkide ja näitajate sõnastamiseks kasutatavaid suuniseid

Komisjon peaks parandama enda suuniseid, tagamaks väljundite, tulemite ja tulemuste alase terminoloogia järjekindla kasutamise ning vajaduse korral SMART-eesmärkide ja selgete näitajate sõnastamise sekkumiste kõigil tasanditel.

#### 2. soovitus Luua selge seos tegevuste ja nende eesmärgiks seatud tulemuste vahel

Sisemiste suuniste, praktiliste töövahendite, projektide määratlemise ja järelevalve abil peaks komisjon tagama selge seose tegevuste ja nende eesmärgiks seatud tulemuste vahel (k.a mitut valdkonda hõlmavad teemad).

#### 3. soovitus Parandada tulemuste ja omandatud kogemuste alaseks aruandluseks kasutatavat infosüsteemi

Sekkumiste tulemuste mõjusaks konsolideerimiseks ja nendealase aruandluse koostamiseks peaks komisjon parandama oma infosüsteemi. Lisaks tuleks võtta meetmeid, mis võimaldaksid ammutada komisjoni hindamis-tegevusest kasulikku teavet, mida saaks kasutada vastavate valdkondade õigusloomes, programmitöös ja tegevuste kavandamisel.

#### 4. soovitus Tagada andmete kättesaadavus ja kvaliteet

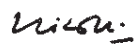
Komisjon peaks kõigi sekkumiste puhul hindama andmete kättesaadavust ja kvaliteeti, ning püüdma omada piisavat, asjakohast, usaldusväärset ja ajakohastatud teavet saavutatud tulemuste kohta. See peab kajastuma nii komisjoni süsteemides kui ka suunistes.

#### 5. soovitus Hinnata enne rahastamise eraldamist abi rakendusviisis sisalduvaid riske

Enne rahastamise eraldamist ning oodatavaid tulemusi vaagides peaks komisjon hindama konkreetse abi rakendusviisis sisalduvaid riske.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 17. novembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

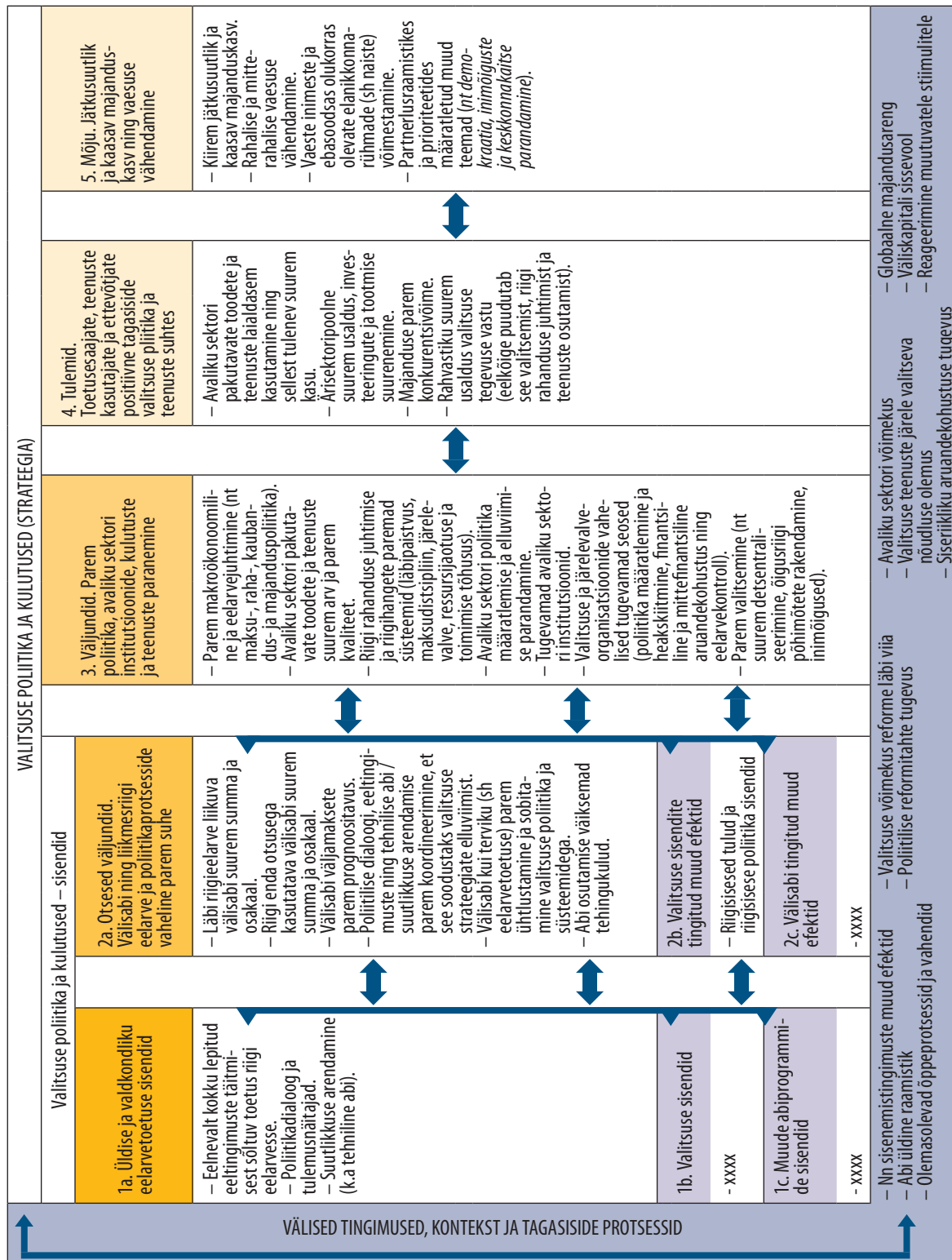
*Kontrollikoja nimel*



*president*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Põhjalik hindamisraamistik eelarvetoetuse hindamiseks



Allikas: OECD arenguabi komitee hindamisraamistik eelarvetoetuse hindamiseks („OECD – DAC Network on Development Evaluation – Evaluation Budget Support Methodological Approach“).

## Kokkuvõte

### III

Kontrollikoja ülevaate laadist tulenevalt sisaldab see näiteid, mis mõnikord on seotud mitme aasta taguste meetmetega. See kehtib eelkõige eelarvetoetust käsitlevate näidete kohta, mille puhul on käsitletud mitut riski eelarvetoetuse läbivaadatud suuniste vastuvõtmisega 2012. aastal (vt vastused mitmesugustele selgitustele allpool), aga ka mitmeaastaste kavandamisdokumentidega (strateegiadokumentid või sihtprogrammid) seotud näidete kohta, mille puhul komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et ta on süstemaatiliselt lisanud näitajaid perioodi 2014–2020 kavandamisdokumentidesse.

## 1. Sissejuhatus

### 07

Tulemusraamistik on üks vahend tulemuste esitamiseks väljundite ja otseste tulemita tasandil. Hindamine annab ülevaate eri tasandi tulemuste põhjuslikust loogilisest ahelast kuni mõjuni ja nn strateegiliste arengueesmärkide saavutamiseni kas riigi või üleilmsel tasandil. Peale selle on käivitatud mitu algatust kogu järelevalve- ja hindamissüsteemi täiustamiseks, et parandada komisjoni kasutatavat tulemustele suunatud lähenemisviisi.

### 10

Nn MORE raamistikku käsitlevas komisjoni talituste töödokumentis kirjeldatakse mitmesuguseid olemasolevaid mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise järelevalve-, hindamis- ja aruandlusraamistikke. Selles kirjeldatakse eesmärgi ja näitajaid, mis on kindlaks määratud õigusaktidega, millega kehtestatakse perioodi 2014–2020 rahastamisvahendid ning mida on täiendatud 2014. ja 2015. aasta eelarvekava käsitlevate avalduste alusel, samuti iga-aastastes juhtimiskavades ja iga-aastastes tegevusaruannetes sisalduvate järelevalve-, hindamis- ja aruandlusvahenditega. Välisabivahendite puhul viidatakse selles ka uuele tulemusraamistikule kui ühele mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise järelevalve- ja aruandlusvahendile.

## 3. Kontrollikoja koostatud ülevaade

### 22

Kontrollikoja ülevaate laadist tulenevalt sisaldab see näiteid, mis on mõnikord seotud mitme aasta taguste meetmetega. See kehtib eelkõige mitmeaastaste kavandamisdokumentidega (strateegiadokumentid või sihtprogrammid) seotud näidete kohta, mille puhul komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et ta on süstemaatiliselt lisanud näitajaid perioodi 2014–2020 kavandamisdokumentidesse, aga ka eelarvetoetust käsitlevate näidete kohta, mille puhul on käsitletud mitut riski eelarvetoetuse läbivaadatud suuniste vastuvõtmisega 2012. aastal.

Ühtlasi osutab komisjon vastustele, mille ta esitas kõnealustele kontrollikoja eriaruannetele, ning käesolevas aruandes esitatud täiendavatele vastustele teatavaid näiteid käsitlevate kontrollikoja tähelepanekute kohta, et rõhutada mõnda aspekti, mida ta peab eriti oluliseks seoses oma vastusega asjaomastele tähelepanekutele.

## 4. Peamised riskivaldkonnad

### 26

Komisjon nõustub kontrollikojaga ja on teadlik vajadusest tagada kasutatava terminoloogia järjepidevus. Komisjoni talituste 26. märtsi 2015. aasta töödokumentis „ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamine“ kasutatakse terminikooslust „sisendid-väljundid-tulemid-mõju“, mis vastab rahvusvaheliselt kasutatavale tulemusi käsitlevale terminoloogiale, mille on kehtestanud OECD arenguabi komitee ning mis on kooskõlas ka perioodi 2014–2020 rahastamisvahendite puhul kasutatud terminoloogiaga. Samu termineid kasutati uues tegevusdokumendi vormis (mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2015) ja uues tulemustele orienteeritud järelevalve käsiraamatus (tulemustele orienteeritud järelevalvega seotud ülevaadete ja projektide lõpptulemuste kohta aruannete esitamise käsiraamat, märts 2015).

## 1. selgitus

EuropeAidi iga-aastasest juhtimiskavas järgitakse terminoloogiat, mis on ette nähtud komisjoni peasekretariaadi ja eelarve peadirektoraadi üldjuhustega komisjoni peadirektoraatide ja talituste juhtimiskavade koostamise kohta.

1. selgituses esitatud näite puhul esinev risk on seotud terminoloogiaga, mida on kasutatud eelmise, 2014. aasta kevadel lõppenud tulemustele orienteeritud järelevalvesüsteemi suhtes kohaldatud tulemustele orienteeritud järelevalve käsiraamatus. See on asendatud uue tulemustele orienteeritud järelevalvesüsteemi ja uue tulemustele orienteeritud järelevalve käsiraamatuga, mis võeti kasutusse 2015. aasta kevadel ning mis ei sisalda enam kõnealuseid viiteid ja on täielikult kooskõlas rahvusvahelise keelekasutusega, mille kohaselt mõiste „SMART“ viitab eesmärkidele, mitte näitajatele. Sellest tulenevalt teeb komisjon muudatused oma järgmises eelarve ringkirjas.

Lisaks sellele kavatseb komisjon täpsustada eesmärgi ja näitajaid käsitlevat keelekasutust ja juhi-seid, mida kasutatakse eelarve ringkirja kontekstis.

Komisjon nõustub, et eesmärgid ja oodatavad tulemused peaksid võimalikult suurel määral olema täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud, kuid leiab samas, et paljudel juhtudel ei ole see hõlpsalt teostatav. Selline olukord esineb eelkõige siis, kui oodatavaid tulemusi saab mõistlikult mõõta üksnes kvalitatiivselt ning neid ei ole võimalik kvantifitseerida, mis muu hulgas kehtib laiaulatuslike poliitikavaldkondade või rahastamisvahendite puhul.

Nagu on märgitud komisjoni talituste töödokumendis „ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamine“ (ELi tulemusraamistik), keskendutakse üldtasandi tulemusraamistikutes nende laadist tulenevalt kvantitatiivsetele tulemustele. Nagu on täpsustatud kontrollikoja viidatud Eurostati suunistes, on ELi tulemusraamistikus sisalduvate näitajate kehtestamisel võimalikult suures ulatuses järgitud RACER-näitajaid (asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad näitajad).

## 29

Komisjon nõustub, et dokumentide mitmekesisus, millele kontrollikoda viitas, suurendab ebajärjepidevuse riski. Arvestades asjaolu, et dokumendid on vastu võetud poliitika kujundamise ning projektide ja programmide juhtimistsükli eri etappidel (sh programmitöö etapil), toob see paratamatult kaasa kohandamise ja täpsema suunamise rakendamise käigus.

Komisjon on võtnud meetmeid kontrollikoja nimetatud riskide vähendamiseks. Seega vaadati riiklikud, piirkondlikud ja temaatilised kavandamis-dokumendid perioodi 2014–2020 programmide koostamisel süstemaatiliselt läbi, et tagada oodatavate tulemuste ja näitajate asjakohane kvaliteet (st mõõdetavus) ning hallatav arv (vt kavandamisdo-kumendid aadressil [http://eeas.europa.eu/around/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/around/index_et.htm)).

1. jaanuarist 2015 kehtiva tegevusdokumendi vormi läbivaatamise ning kvaliteedi tugirühma asjaomaste sisedokumentide käimasoleva läbivaatamise eesmärk on tagada, et oodatavad tulemused ja näitajad on tegevusdokumentides nõuetekohaselt kajastatud.

Peale selle töötavad komisjoni talitused järelevalve- ja hindamissüsteemi täiustamisega, mis hõlmab võimalusi teha vajalikke muudatusi meetmete rakendamise käigus ning paindlikkust, mida on vaja selliste muudatuste rakendamiseks, et kohaneda riikide olukorra ja poliitika muutumisega.

## 32

Komisjon on võtnud ja võtab jätkuvalt meetmeid kontrollikoja nimetatud riskide vähendamiseks. Vt komisjoni vastus punktile 29.

## 4. selgitus

Kooskõlas kontrollikoja eriaruandes nr 14/2013 esitatud 2. soovitusena tulemusnäitajate väljatöötamise kohta koostas komisjon tulemustele suunatud raamistiku, mis sisaldab mitut näitajat Palestiina omavalitsuse edusammude jälgimiseks reformide tegemisel.

Tulemustele suunatud raamistikus, mis töötati välja koostöös Maailmapanga ja ELi liikmesriikidega kohaliku arengu ELi strateegia raamistikus, lepiti Palestiina omavalitsusega kokku 25. märtsil 2015 allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumiga. Katseetapiga hõlmatud valdkondade hulka kuuluvad makromajanduslikud / eelarvenäitajad, riigi rahanduse juhtimine, avaliku halduse reform (sh mittetöötavate Gaza sektori ametnike tööturule tagasitoomisele suunatud meetmed), haridus, tervishoid ja sotsiaalkaitse. Katseetappi hinnatakse 2015. aasta lõpus / 2016. aasta alguses ja järgmiseks etapiks võidakse lisada täiendavaid valdkondi. Eelkirjeldatu kinnitab, et kooskõlas ENPI määrusega on näitajad kehtestatud.

## 5. selgitus

Komisjon käsitab seda juhtumit näitena olukorrast, kus tal tuli lõpuks kohandada arusaamist asjaomasest näitajast konkreetse kohaliku konteksti asjaoludega ning vastavalt sellele nõustuda näitaja sihtväärtuse kohandamisega. See näide tõendab, kui oluline on sellistele olukordadele pidevalt tähelepanu pöörata, et ei ole seotud riskiga, mida komisjon suudab ohjata muul viisil.

## 38

Institutsioonide reformimine on pikaajaline ja keeruline protsess, mille puhul partnerriigi valitsuse toetamine järkjärguliste edusammude tegemisel võib olla jätkusuutlikum kui projektide kiire lõpuleviimine. Vt vastus 6. selgitusele.

## 6. selgitus

Komisjon märgib, et valdavalt tehti nimetatud maksed (2008. aasta juunis, 2010. aasta detsembris ja 2011. aasta juulis) enne uut eelarvetoetuse poliitikat, millega kehtestati toetuskõlblikkuskriteeriumide, eelkõige riigi rahanduse juhtimise kriteeriumi palju rangem hindamine. Selles näites kirjeldatud riski vähendatakse eelarvetoetuse 2012. aasta suunistega alates nende kohaldamise algusest.

Oma vastuses kontrollikoja järeldustele märkis komisjon ka järgmist: „Eristada tuleb ühelt poolt eelarvetoetusega seotud abikõlblikkuse kriteeriume, millega nõutakse usaldusäärsusel ja positiivsel rakendamisel põhinevat terviklikku lähenemisviisi ja mis on oma laadilt üldised, ning teisalt eritingimusi, mis on lisatud erinevatele osamaksetele ning mis peavad tõepoolest olema selged ja konkreetsed. [...] Abiandjad peavad mõistma reformide keerukust ning määrama kindlaks sihid, mis on mõistlikumad ja paremini järjestatud. Näiteks on edusammud riigi rahanduse juhtimisel mõlemas eelarvetoetust saavas riigis [Kõrgõzstanis ja Egiptuses] olnud oodatust aeglasemad. Kuid algselt suures osas väliste abiandjate koostatud riigi rahanduse juhtimise alased reformikavad olid tõepoolest liiga auahned ning nendes hinnati üle kohalikku suutlikkust neid kavu rakendada. Selle heastamiseks vaadati riigi rahanduse juhtimise reformid ja tegevuskavad üle, et need oleksid realistlikumad, ning anti täiendavat tehnilist abi.”

Selle tagajärjel on asjaomase juhtumi puhul tegemist pigem näitega liiga auahnetest eesmärkidest. Peale selle tuleb rõhutada, et riigi rahanduse juhtimise süsteemi reformimine on pikaajaline protsess. Ühe meetme kolmeaastase kestusaja jooksul on märgata vaid väga piiratud arvul tulemusi.

Egiptuse juhtum on pigem seotud näitega, kus küsimus ei ole mitte partnerriigi reformitahte eesmärgina püstitamises (vt jao 4.1.4 pealkiri), vaid selles, et lähtuvalt eelarvetoetuse 2012. aasta suunistest on väljamakse eeltingimuseks sellised olulised elemendid nagu inimõigused.

Vastavalt nõukogu 2013. aasta augusti / 2014. aasta veebruari järeldustele ja kontrollikoja soovitus-tele on komisjon suunanud oma abi sotsiaal-majanduslikeks sekkumisteks ja kodanikuühiskonna toetamiseks.

Egiptuses ei ole rakendatud uusi eelarvetoetuse meetmeid alates 2011. aastast ning viie käimasoleva eelarvetoetuse meetme raames ei ole tehtud eelarvetoetuse makseid alates 2012. aastast.

## 7. selgitus. Teine lõik

Eelarvetoetuse meetmed Malawis ja Rwandas said alguse enne 2010. aastat ja valdavalt eelnesid need uuele eelarvetoetuse poliitikale, millega kehtestati palju rangem lähenemisviis ELi rahastatud meetme ning riigi poliitika vahelise seose selgitamisele.

Selles näites kirjeldatud riski vähendatakse eelarvetoetuse 2012. aasta suunistega alates nende kohaldamise algusest.

## 8. selgitus

Tegemist oli erakorraliste suunatud eelarvetoetuse meetmetega, et võimaldada riigi makromajanduslikku stabiliseerimist, mille üldeesmärk oli toetada Kongo Demokraatlikku Vabariiki majandus- ja toidukriisis, ning sellest tulenevalt peab tulemuste analüüsi vaatlema selles kontekstis.

Rahastamislepingus oli tõepoolest mainitud riigi rahanduse reformi kava, millele kontrollikoda osutab, ja selle kehtestamine oli üks vahe-eesmärke edusammude mõõtmisel.

Ka kindlasummaliste osamaksete suhtes kehtivad toetuskölblikuskriteeriumid, st need on seotud tulemuslikkusega. Seepärast olid maksetingimused seotud eesmärkidega, mille hulka kuulus riigi rahanduse juhtimise parandamine.

## 46

ELi panus riigi arenguga seotud tulemustesse esitatakse riigi tulemustena, mida toetati, seega on valitud panustamisel põhinev lähenemisviis (vt komisjoni talituste 2015. aasta märtsi töödokument „ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku käivitamine“). Sellise panuse saab kvantifitseerida kahe meetodi abil, mida rahastajad praegu kasutavad:

- nn üldmeetod, mille puhul esitatakse kõik (või üldised) tulemused, mille EL saavutas koos teistega (nagu partnerriigi valitsus ja teised rahastajad), mitte need tulemused, mis on seotud ELi osaga asjaomastes rahalistes vahendites;
- nn proportsionaalne meetod, mille puhul tulemuste esitamise alus on ELi osakaal kogu rahastamises. Selle lähenemisviisi kohaselt arvutatakse projektide ja programmide tulemused proportsionaalse osana, mis on võrdne ELi antud rahaliste sisendite tasemega. Selle lähenemisviisi puhul järgitakse aruandluses kaudselt asjaomaste eraldatud rahaliste vahendite ja saavutatud tulemuste otsest põhjuslikku seost.

Koondtasandil, nagu uue tulemusraamistiku põhjal toimuva aruandluse puhul, on vaja valida üks meetod. Kuna üksikasjalik eelarveteave sisendite kohta ei ole teiste, sealhulgas partnerriikide valitsuste käest alati hõlpsalt kättesaadav, et võimaldada proportsionaalsete tulemuste arvutamist, on komisjon valinud üldmeetodil põhineva aruandluse, sest praegu on see ainus realistlik võimalus koondtulemuste esitamiseks. Nagu on täpsustatud komisjoni talituste 2015. aasta märtsi töödokumendis, on üldmeetod asjakohasem ka abi tõhususe seisukohast, kuna sellega pööratakse suurt tähelepanu riikide isevastutusele.

## 9. selgitus

Kuigi üldiselt saab hinnata, kas riigi poliitika, mida eelarvetoetuse programmiga toetati, on panustanud teatavate täpselt määratletud tulemuste saavutamisse riigi tasandil, ei ole võimalik seostada tulemuste konkreetset osa ELi rahaliste vahenditega.

## 11. selgitus

11. selgituses esitatud näide rõhutab pigem inimõiguste teema ebapiisavat integreerimist programmidesse kui mitut valdkonda hõlmavate teemade integreerimisest tingitud suuremaid raskusi või sellest tulenevaid lisariske eesmärkide ja näitajate asjakohasel määratlemisel ning seotud tulemuste mõõtmisel.

## 14. selgitus. Teine lõik

2015. aastal kehtestas komisjon ELi rakenduspartneritepoolse tulemuste esitamise suhtes erisätted halduslepingu (mis hõlmab rakenduspartnerina Maa-ilmapanka) üldtingimustes ja nn PAGODA lepingu (mis hõlmab kõiki organisatsioone, mille puhul on sambaid hinnatud, sealhulgas ÜRO allasutusi) üldtingimustes. See peaks tagama tulemusi käsitlevate andmete parema kättesaadavuse ELi rakenduspartnerite edastatud edu- ja lõpparuannetes.

## 59

Asjaolu, et teatavatel juhtudel saab projekti või programmi laadi tõttu tulemused kindlaks teha ja neist aru anda alles projekti või programmi lõpus ning et seepärast ei ole võimalik nende saavutamist regulaarselt hinnata, ei tähenda tingimata, et selle tagajärjel oleks tulemusi käsitlev aruandlus nõrk. Sellistel juhtudel saab kindlaks määrata vahe-eesmärgid või võrdlusnäitajad, mis aitavad jälgida, kas projekt või programm edeneb piisavalt hästi, et tulemusi oleks võimalik tõhusalt saavutada.

## 60

Komisjon on juba astunud samme hindamise parandamiseks:

- koostades ja andes välja dokumendi „Euroopa Liidu arengukoostöö hindamise poliitika” (2014);
- parandades projektide ja programmide hindamise kavandamise, rakendamise ja järelvalve kvaliteeti (tegevus kestab);
- suurendades juhtkonna strateegilises hindamises osalemist juba algetapis (tegevus kestab) ja
- kohaldades põhimõtet „kõigepealt hinda” vastavalt teatisele COM(2013) 686 (final).

## 15. selgitus

Komisjon ei leia, et selle näite puhul oleks tegemist juhtumiga, kus tulemuste esitamine või hindamine oleks nõrk seoses meetme kui tervikuga, mille tõhusust saab selle olemuse tõttu hinnata alles kõikide elementide või allprojektide rakendamise lõpus või pärast selle lõppu.

## 65

Komisjon annab 2015. aastal välja oma esimese konsolideeritud aruande ELi rahvusvahelise koostöö ja arengupoliitika raames antud abi tulemuste kohta. See esitatakse aastaaruannet täiendava aruande vormis.

## 16. selgitus. Kolmas lõik

Täiustatud järelvalve- ja aruandlussüsteemid ning tegevusteabe haldussüsteemi rakendamine (mis asendab ka CRISi) parandab oluliselt EuropeAidi aruandlusega seotud infosüsteemide kasutamist, eelkõige tulemuste esitamist.



## 17. selgitus

Andmete kogumise ja haldamise süsteemide puudused riikides, millele EL abi annab, on asjaomaste riikide arengustaatusena olemuslikult kaasnev tegur ja pidev mureküsimus kõikide rahastajate jaoks. Seda probleemi saab jätkusuutlikult lahendada ainult asjakohaste riiklike statistikasüsteemide ülesehitamise teel. EL maandab seda riskitegurit valdkondliku ja muul eesmärgil antava toetuse osana. Piisavalt saab sellega tegelda aga ainult siis, kui riik ja rahastajate kogukond teevad selleks pidevaid kollektiivseid jõupingutusi.

## 72

Mitmeaastase finantsraamistikuga 2014–2020 kehtestatakse mitu uut elementi eelkõige kuluprogrammide tulemuslikkuse edendamiseks. Sellest lähtub eelarve ja personali eest vastutava asepresidendi Kristalina Georgieva juhitud komisjoni algatus, mille eesmärk on minna kulutamisel üle tulemustele keskenduvale ELi eelarvele. Sellega soovitakse luua tingimused eelarve tulemuslikkuse täiendavaks tugevdamiseks nii programmide tulemuste kui ka vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast, järgides terviklikku tasakaalustatud lähenemise viisi. Sellega püütakse vähendada riski, et eelarve täitmisele keskendudes seatakse ohtu programmide tulemuste saavutamine; muu hulgas hõlmab see kuluvaldkondi ja meetodeid, millega saavutada ELi eelarve puhul maksimaalseid tulemusi, ning rangete kulutõhususe kontrollide rakendamist nõuetele vastavuse parandamiseks.

## 73

Komisjon tegeleb selle riskiga mitmeaastase programmitöö, individuaalsete meetmete rakendamise 24-kuulise kavandamise ja sisemise kvaliteedi tugirühma protsessi kaudu. Seda tegevust toetavad lisameetmed, nagu tulevane ELi tulemusraamistik. Vt ka vastus punktile 29.

## 75

Eelarvetoetuse programmide puhul on komisjon välja töötanud riskijuhtimise raamistiku peamiste riskide kindlakstegemiseks ja maandamiseks. Riskijuhtimise raamistikku võetakse otsustamisprotsessis arvesse, eeskätt eelarvetoetuse juhtimiskomitee kaudu toimuva tõhusama juhtimise teel. See toetab süstemaatiliselt strateegilise tasandi poliitilist dialoogi partnerriikidega, muu hulgas põhiküsimustele keskendumise kaudu. Riskijuhtimise raamistikku kasutatakse selleks, et tasakaalustada tegevusdokumendis kindlaks määratud oodatav kasu kindlakstehtud riskidega, ja soovitada maandamismeetmeid.

Siseanalüüs (eelarvetoetuse 2013. ja 2014. aasta aruanne) näitab, et ELi eelarvetoetust saavates riikides on riigi rahanduse juhtimine eelarvetoetust mitte hõlmava abi saajatega võrreldes selgelt parem ja paraneb jätkuvalt.

Selles näites kirjeldatud riski vähendatakse eelarvetoetuse 2012. aasta suunistega alates nende kohaldamise algusest.

## 19. selgitus

2015. aastal otsustas komisjon kiirendada selle hindamist, kas teha rahvusvahelise organisatsiooniga rakenduspartnerina koostööd või mitte, hinnates iga juhtumit eraldi.

## 20. selgitus

Komisjon tunnistab, et poliitilise ja majandusliku konteksti muutumine kujutab endast saavutatavate tulemuste seisukohast riski. Seda liiki riskide tõttu ongi konteksti analüüsimine oluline osa tavapärasel projektide ja programmide kindlakstegemise ja koostamise protsessis, mida komisjoni talitused ja ELi delegatsioonid kohaldavad nende ettevalmistamisel.

Abi kontekstis esinevate ettenägematute muutustega kohanemiseks on rakendusetapis vaja teatavat paindlikkust. See tagati asjaomaste eeskirjade ja menetluste lihtsustamisega 2014. aasta juulis. Kõnealused lihtsustamisemeetmed hõlmasid näitajate kasutamise muutmist, mis võimaldab võtta arvesse konkreetsete prioriteetide või andmete kogumise ja kättesaadavusega seotud muudatusi.

Ei saa aga välistada, et projekti algseid eesmärke ei ole võimalik saavutada ning sel juhul tuleb neid muutuva olukorra ja kontekstiga kohandada.

## 21. selgitus

2015. aasta jaanuaris tehtud ümberkorraldus ei mõjuta eesmärkide kindlaksmääramist ega seotud tulemuste saavutamist konkreetsete meetmete raames.

Olenemata oma halduskorraldusest ja vastavalt Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendiga hõlmatud riike käsitlevale ühisele rakendusele (eelkõige artiklid 12 ja 13) täidab komisjon kohustust teha projektide rakendamise üle järelevalvet ning anda sellest aru liikmesriikidele, Euroopa Parlamendile ja muudele ELi institutsioonidele.

Kooskõlas nõukogu 26. mai 2015. aasta järeldustega nr 9145/15 esitab komisjon tulemusraamistiku põhjal aruandeid ka Euroopa naabruses asuvate riikide kohta. Uue tulemustele orienteeritud järelevalvesüsteemi raames on kehtestatud ka erivahend, mis toetab aruannete esitamist projektide lõpptulemuste kohta ja aitab konsolideerida projekti lõpptulemusi käsitlevaid andmeid, mis on eelkõige seotud kokkulepitud tulemusraamistikul põhinevate näitajatega.

Seoses hindamisega on naabruspoliitika ja laiendamisläbirääkimiste peadirektoraadil oma hindamisüksus, mis tegeleb alates 2015. aastast nii naabruspoliitikaga hõlmatud kui ka laiendamisprotsessis osalevate piirkondadega.

## 5. Järeldused ja soovitus

### 80 a)

Komisjoni talitused on juba mitmel tasandil teinud jõupingutusi järjepideva terminoloogia tagamise nimel – 2013. aasta suunised valdkondlike näitajate kohta, tegevusdokumendi vorm ja seotud suunised, mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2015, samuti uus rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemusraamistik ning seotud juhised ja suunised tulemusraamistiku põhjal aruannete esitamiseks.

Peale selle tegelevad komisjoni talitused sisemise kvaliteeditagamise toetamise tugevdamisega seoses individuaalsete tegevusdokumentide kõnealuste aspektidega, mida komisjon peab oluliseks nii rakendamise, tulemuslikkuse, tulemuste järelevalve ja aruandluse kui ka tegevuste hindamise jaoks.

Samuti on need kooskõlas terminoloogiaga, mida kasutatakse alusmäärustes, mis moodustavad ELi välisabi õigusraamistiku.

Komisjon nõustub, et „selge ja loogilise ahela” loomine sisendist kuni mõjuni on projekti tasandil äärmiselt oluline. Seda põhimõtet tugevdati tegevusdokumendi vormi kehtestamisega 1. jaanuaril 2015. Selge ja loogilise ahela loomine strateegilisel või poliitika tasandil ei kajasta aga arengutegevuse konteksti keerukust. Lineaarse loogilise raamistiku kasutamine sellisel strateegilisel / poliitika tasandil on rahvusvahelise tasandi hindamistegevuse valdkonnas üha keerulisem.

### 80 b)

Mitme valdkonda hõlmavate teemade integreerimisega kaasneb tõepoolest teatavaid probleeme seoses tegevuste konkreetsete eesmärkide ja tulemuste nõuetekohase sõnastamise ning vastavate andmete kogumisega, mis võimaldaksid teha nende üle järelevalvet.

## 80 c)

Ebatõhususe ja ebapiisava vastutuse risk, millele kontrollikoda juhib tähelepanu, paistab olevat kõige ilmsem riikide tasandil. See näitab, kui tähtis on see, et rahastajad järgiksid eelistatud lähenemisviisina riigi süsteemi / poliitikat / tulemusraamistikku, võrreldes üksnes ühtlustamisega rahastajate vahel, nagu kontrollikoda osutas juba punkti 17 alapunktides a ja b.

Seda lähenemisviisi kohaldades on komisjon juba teinud perioodi 2014–2020 mitmeaastase programmitöö kontekstis olulisi jõupingutusi selleks, et järgida võimalikult ulatuslikult riikide poliitikat ja raamistikke kooskõlas Busanis võetud abi tulemuslikkust käsitlevate kohustustega. Sellest lähenemisviisist on komisjon juhindunud ka üldtasandi uue tulemusraamistiku loomisel. Riikide tasandil pooldab komisjon koos teiste rahastajatega selliste tulemusraamistike koostamist, mille eest riikidel on isevastutus, ja käsitab ühist programmitööd ELi liikmesriikidega ühe võimalusena kõnealuseid raamistikke edendada.

## 80 h)

Tegevuste kontekstis toimuvad muutused võivad kaasa tuua kasutatud näitajate või näitajate algsete sihtväärtuste muutumise.

### 1. soovitus

Komisjon on soovitusena nõus ja on juba teinud jõupingutusi järjepideva terminoloogia tagamise nimel – 2013. aasta suunised valdkondlike näitajate kohta, tegevusdokumendi vorm ja seotud suunised, mida kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2015, samuti uus rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemusraamistik ning seotud juhised ja suunised tulemusraamistiku põhjal aruannete esitamiseks.

Need kõik on kooskõlas alusmäärustes kasutatud terminoloogiaga.

Peale selle tegelevad komisjoni talitused sisemise kvaliteeditagamise osana toetuse tugevdamisega seoses individuaalsete tegevusdokumentide kõnealuste aspektidega ning jätkavad ka täiustuste tegemist oma üldsuunistes, mis käsitlevad projektide ja programmide juhtimist ning töötajate koolitusmooduleid selles valdkonnas.

### 2. soovitus

Komisjon on soovitusena nõus.

Komisjon on viimased kaks aastat tegelnud mitmesuguste meetmete ettevalmistamisega oma vastavate süsteemide, suuniste ja protsesside tugevdamiseks. Vt ka vastus 1. soovitusel.

Komisjon on nõus (vt vastus punkti 80 alapunktile a), et „selge ja loogilise ahela” loomine sisendist kuni mõjuni on projekti tasandil äärmiselt oluline.

### 3. soovitus

Komisjon on soovitusena nõus.

Komisjon tegeleb kogu järelevalve- ja hindamisüsteemi parandamisega, millega suurendatakse ka komisjoni suutlikkust teha kindlaks saadud kogemused (vt ka komisjoni vastused kontrollikoja eriaruandele nr 18/2014).

Konkreetsemalt infosüsteemi puhul on komisjon seni võetud meetmetega loonud esialgse süsteemi, millega tagatakse konsolideeritud tulemuste esitamine komisjoni esimeses tulemusi käsitlevas aruandes 2015. aastal ning millele järgneb komisjoni uue tegevusteabe süsteemi esimeste moodulite väljatöötamine, mis hõlmavad kavade kohaselt ka tulemusi käsitlevaid aruandeid.

Uue süsteemi ootuses ja kooskõlas ka ühe soovitusel, mille kontrollikoda esitas oma eriaruandes nr 18/2014 hindamise ja tulemustele suunatud järelevalve kohta, on komisjon hindamisega seotud spetsiaalse infomooduli väljatöötamise lõppetapis; seda kavatakse hakata tootma 2016. aasta esimesel poolel ning see parandab järk-järgult komisjoni suutlikkust teha mitmesugustel asjakohastel eesmärkidel kindlaks saadud kogemused.

#### 4. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon on juba suurendanud vastavaid jõupingutusi, nagu on täpsustatud tema vastuses 1. soovitusel.

#### 5. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus.

See soovitus viiakse ellu teatava tegevusega kaasnevate riskide üldise hindamise osana (nt konkreetse rakendusviisi valik; vt ka alates 1. jaanuarist 2015 kohaldatava tegevusdokumendi vormi 2. jaotis „Riskid ja eeldused“).

Eelarvetoetuse programmide puhul on komisjon välja töötanud riskijuhtimise raamistiku peamiste riskide kindlakstegemiseks ja maandamiseks. Riskijuhtimise raamistikku võetakse otsustamisprotsessis arvesse, eeskätt eelarvetoetuse juhtimiskomitee kaudu toimuva tõhusama juhtimise teel. See toetab süstemaatilisel strateegilise tasandi poliitilist dialoogi partnerriikidega. Riskijuhtimise raamistikku kasutatakse selleks, et hinnata oodatava kasu tasakaalu, mis tuleb kavandatava tegevuse puhul tagada, teha kindlaks riskid ja soovitada meetmeid nende maandamiseks.

Siseanalüüs (eelarvetoetuse 2013. ja 2014. aasta aruanne) näitab, et ELi eelarvetoetust saavates riikides on riigi rahanduse juhtimine eelarvetoetust mitte hõlmava abi saajatega võrreldes selgelt parem ja paraneb jätkuvalt.

2015. aastal otsustas komisjon kiirendada selle hindamist, kas teha rahvusvahelise organisatsiooniga rakenduspartnerina koostööd või mitte, hinnates iga juhtumit eraldi.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](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>).

Kontrollikoja käesolevas ülevaates määratleti ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemustele suunatud lähenemisviisis üheksa peamist riskivaldkonda. Kontrollikoda leidis, et komisjon on need riskivaldkonnad ka ise õigesti määratlenud. Ülevaade näitas ka huvi komisjoni algatuste vastu, mille eesmärk on ELi arengukoostöö poliitika tulemuste parandamine. Ometi tuleb veel teha tööd selle nimel, et ära kasutada komisjoni algatuste kogu potentsiaal. Selleks esitas kontrollikoda komisjonile mitu soovitusi.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus