ET 2018 nr 20

Eriaruanne

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur: ELi toetus tuleb ümber suunata

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

CURIA RATIONUM

EUROOPA KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Juhan Parts, keda toetasid kabinetiülem Ken-Marti Vaher, kabineti atašee Margus Kurm, valdkonnajuht Sabine Hiernaux-Fritsch, auditijuht Karel Meixner ning audiitorid Alina Milasiute, Dirk Neumeister ja Piotr Zych. Aruande koostamisel osutas abi Torielle Perreur-Lloyd.

Vasakult paremale: Karel Meixner, Margus Kurm, Ken-Marti Vaher, Torielle Perreur-Lloyd, Juhan Parts, Dirk Neumeister, Piotr Zych, Alina Milasiute.

SISUKORD

	Punkt
Akronüümid ja lühendid	
Kokkuvõte	I–VI
Sissejuhatus	1–10
Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur	1–7
ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile	8–10
Auditi ulatus ja lähenemisviis	11–14
Tähelepanekud	15–60
ELi toetus keskendus tegevuskuludele	15–30
ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile põhineb strateegilisel raamistikul	16–19
Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri rahastamine on sõltuvuses välisrahastajate panusest	20–22
EL rahastas tegevuskulusid ega plaaninud toetust ümber suunata	23–26
ELi toetuse prioriteedid ei olnud piisavalt täpselt kindlaks määratud	27–29
Piirkondlikele organisatsioonidele rohkemate rahaliste vahendite eraldamisega seotud riskid	30
Vaatamata ELi toetusele seisab Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur silmitsi tõsiste probleemidega ja selle toimimine sõltub välistoetuse jätkumisest	31–50
Auditi toimumise ajaks oli tulemusi saavutatud poolte lepingutega	32
Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur seisab silmitsi tõsiste probleemidega	33–47
Tulemuste jätkusuutlikkust ähvardavad ohud	48–50
ELi toetuse rakendamist mõjutasid hilinemised, rahastamisvahendite ebajärjekindel kasutamine ja ebapiisav teave saavutatud tulemuste kohta	51–60
Hilinenud lepingute sõlmimine ja tagantjärele rahastamine kahjustasid kavandatud tegevuste elluviimist	52–55
Rahastamisvahendeid ei kasutatud alati järjekindlalt	56–58
Loodi järelevalve- ja aruandlusmehhanismid, kuid need ei andnud tulemuste kohta piisavat teavet	59–60
Järeldused ja soovitused	61–64

I lisa. Igale toetatud organisatsioonile antud ELi vahendite jaotus

II lisa. Aafrika rahutagamisrahastu otsustusprotsessid

III lisa. Auditeeritud lepingute loetelu ning Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri strateegilised prioriteedid

IV lisa. Kontrollikoja ülevaade lepingute hindamisest

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

AKRONÜÜMID JA LÜHENDID

AL	Aafrika Liit
APF	Aafrika rahutagamisrahastu
APSA	Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur
AUC	Aafrika Liidu Komisjon
CEWS	Mandri varajase hoiatamise süsteem
ECCAS	Kesk-Aafrika Riikide Majandusühendus
ECOWAS	Lääne-Aafrika Riikide Majandusühendus
JAES	Aafrika-ELi ühisstrateegia
JFA	Ühine rahastamiskord
PSC	Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu
PSD	Rahu- ja julgeolekuosakond
RIP	Piirkondlik sihtprogramm
SRO	Allpiirkondlik organisatsioon

KOKKUVÕTE

I. Aafrika Liidu liikmesriigid lõid 2002. aastal Aafrika mandri rahu ja julgeolekuprobleemidele pikaajalise struktuurse lahenduse leidmiseks Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri. Aafrika Liidul ja volitatud allpiirkondlikel organisatsioonidel on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri kaudu ligipääs vahenditele, mis aitavad neil konflikte ennetada, juhtida ja lahendada.

II. Kontrollikoda uuris oma auditis ELi toetust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile. Kontrollikoda hindas, kas ELi toetus oli hästi kavandatud ja sihipärane, kas see aitas kaasa jätkusuutlike tulemuste saavutamisele ja kas seda rakendati hästi. Kontrollikoda auditeeris komisjoni aastatel 2014–2016 sõlmitud lepinguid, mille kogumaksumus ületas 100 miljonit eurot.

III. Üldiselt järeldas kontrollikoda, et Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile antud ELi toetuse mõju on olnud väike ja et toetus tuleb ümber suunata. Kuigi olemas on laiahaardeline strateegiline raamistik, leidis kontrollikoda, et ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile on pikka aega keskendunud selle tegevusalaste põhikulude katmisele. Aafrika Liidu vähese rahalise panuse tõttu Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur sõltunud aastaid väga suuresti välisrahastajate toetusest. EL on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri komponente rahaliselt toetanud, kuid nende komponentide võimekuse kvaliteet on väga erinev ja mitu probleemi on veel lahendamata.

IV. Kontrollikoda leidis, et EL ei seadnud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile antava ELi toetuse jaoks selgeid prioriteete ning et liidu strateegias puudus toetuse arengu pikaajaline visioon. Auditiperioodi vältel ei keskendunud EL piisavalt sellele, et minna palkade maksmiselt üle võimekuse arendamisele, tagamaks ELi toetuse pikaajaline edu. EL toetas ALi majandusliku sõltumatuse saavutamise plaane, et suuta võtta enda kanda järjest suurem osa Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskuludest, kuid selle rakendamine oli alles algusjärgus.

V. Kontrollikoda leidis ka, et 14-st auditeeritud lepingust kuue puhul, milles käsitleti peamiselt personalikulusid, oli auditi ajaks enamik oodatavaid tulemusi saavutatud. Kahe lepingu tulemused saavutati vaid osaliselt ja ühe lepingu tulemusi ei saavutatud. Viiel juhul

tähendasid viivitused rakendamises, et kontrollikojal ei olnud võimalik hinnata, kas leping oli täidetud või mitte. Lisaks takistasid ELi toetuse andmist hilinemised lepingute sõlmimisel, tagantjärele rahastamine ja vähene teave saavutatud tulemuste kohta. Auditeeritud perioodi vältel ei kasutatud rahastamisvahendeid alati järjekindlalt.

VI. Käesolevas aruandes tehtud tähelepanekute põhjal soovitab kontrollikoda

i. komisjonil ja Euroopa välisteenistusel edendada majandusliku sõltumatuse saavutamiseks Aafrika Liidu isevastutust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris ja suunata ELi toetus tegevuskulude katmise toetamiselt ümber võimekuse arendamise meetmetele,

ii. komisjonil muuta sekkumismeetmed järjepidevalt tulemustel põhinevaks, vähendada hilinemisi lepingute sõlmimisel ja tagantjärele rahastamist, tõhustada järelevalvet ja kasutada rahastamisvahendeid järjekindlalt.

SISSEJUHATUS

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur

1. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur on institutsioonide, õigusaktide ja menetluste kogum, mille eesmärk on tegeleda Aafrika mandril konfliktide ennetamise ning rahu ja julgeoleku tagamisega. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri õiguslik alus on sätestatud Aafrika Liidu põhikirjas[1]. Selle struktuur, eesmärgid ja põhimõtted on kindlaks määratud Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu loomise protokollis, mille Aafrika Liidu liikmesriigid 2002. aastal vastu võtsid. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris osalevad ka 10 Aafrika allpiirkondlikku organisatsiooni, millele vastavad liikmesriigid andsid rahu ja julgeoleku valdkonnas tegutsemiseks mandaadi. Neist kaheksa on piirkondlikud majandusühendused (REC) ja kaks konfliktide ennetamise, ohjamise ja lahendamise piirkondlikud mehhanismid (RM)[2]. Nende organisatsioonide ning ALi Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri raames tehtavas koostöös juhindutakse subsidiaarsuse ja vastastikuse täiendavuse põhimõttest[3].

2. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri keskmes on rahu- ja julgeolekunõukogu, mille Aafrika Liidu liikmesriigid lõid „alalise otsuseid tegeva organina konfliktide ennetamiseks, ohjamiseks ja lahendamiseks“. Seda toetavad Aafrika Liidu Komisjon, Tarkade Kogu, mandri varajase hoiatamise süsteem, Aafrika valmisolekuväed ja rahufond[4] (***joonis 1***).

---

[1] Aafrika Liit loodi 2000. aastal Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni õigusjärglasena. 2017. aastal kuulusid Aafrika Liitu kõik 55 Aafrika riiki.

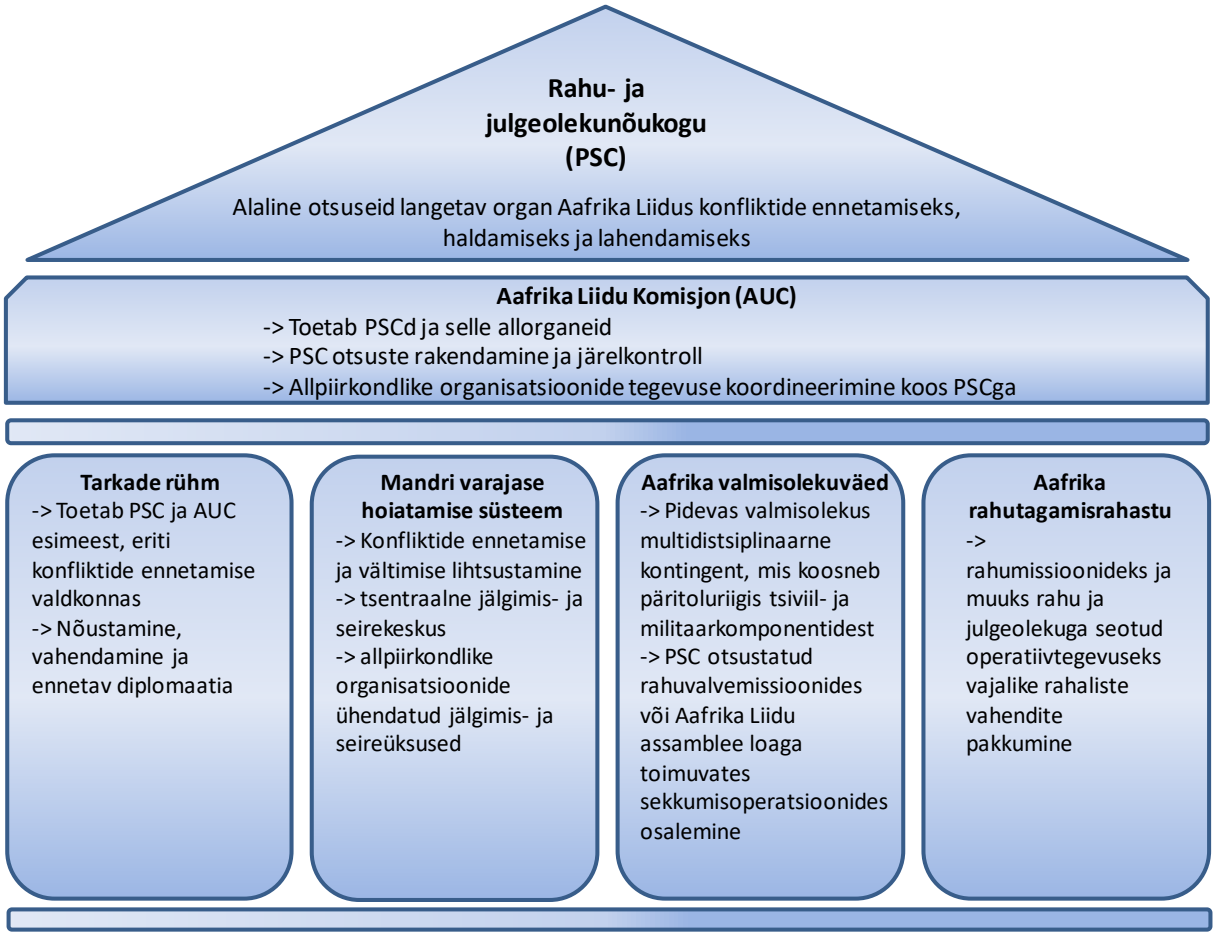
[2] Piirkondlikud majandusühendused: Aafrika Magribi Liit (AMU), Saheli ja Sahara Riikide Ühendus (CENSAD), Ida- ja Lõuna-Aafrika ühisturg (COMESA), Ida-Aafrika Ühendus (EAC), Kesk-Aafrika Riikide Majandusühendus (ECCAS), Lääne-Aafrika Riikide Majandusühendus (ECOWAS), Ida-Aafrika Arenguühendus (IGAD) ja Lõuna-Aafrika Arenguühendus (SADC).

Piirkondlikud mehhanismid: Ida-Aafrika valmisolekuvägede koordineerimismehhanism (EASFCOM) ja Põhja-Aafrika piirkondlik suutlikkus (NARC).

[3] Vastastikuse mõistmise memorandum rahu ja julgeoleku valdkonna koostöö kohta Aafrika Liidu, piirkondlike majandusühenduste ning Ida-Aafrika ja Põhja-Aafrika piirkondlike kiirreageerimisbrigaadide koordineerimismehhanismide vahel, IV artikkel.

[4] Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu loomise protokolli põhjal.

<u>Joonis 1</u>. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri komponendid Aafrika Liidu tasandil



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Aafrika Liidu 2002. aasta protokolli põhjal.

3. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri eesmärk on pakkuda raamistikku ja vahendeid selleks, et Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid saaksid aktiivselt osaleda Aafrikas erinevate tekkepõhjustega konfliktide ennetamises ja nende lahendamises (***<u>1. selgitus</u>***).

1. selgitus. Konfliktide põhjused

Julgeoleku-uuringute Instituudi sõnul on Aafrikas peamine ebakindluse allikas riikide nõrkus[5]. Riikide nõrkusega kaasnevad ka nõrgad kohad piirkondlikes julgeolekumehhanismides. Seda arvesse võttes

[5] Julgeoleku-uuringute Instituut, „How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts Democracy Building and Human Security Enhancement in Africa“ (*Kuidas Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile antav ELi toetus mõjutab Aafrikas demokraatia tugevdamist ja inimeste julgeoleku suurendamist*), 2009.

põhjustab konflikte erinevate tegurite keeruline kooslus, kuid tuvastatud on kolm peamist käivitavat tegurit: valitsuste vahetumine, riikidevahelised vaidlused ja vägivaldsed äärmusliikumised.

Suur konfliktiallikas on *vaidlustatud valitsusvahetused.* Valitavatel ametikohtadel töötamisega kaasneb tohutu rahaline kasu ning valitsemissüsteemid on tihti nõrgad. See on suur stiimul, et kasutada valimiste võitmiseks vägivalda. Valimistega seotud vägivald on viimastel aastatel kasvanud.

Riikidevahelised vaidlused. Aafrikas on riikidevaheline vaenulikkus (riikidevahelised vaidlused) levinud. Vaenulikkus väljendub tihti selles, et riigid toetavad oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks naaberriikides vägivalda. See võib toimuda salajaste piiriüleste sõjaliste operatsioonidena või teisel pool piiri mässuliste varjatud või avaliku toetamisena. Paljud traditsiooniliselt sisekonfliktideks peetavad konfliktid on vallandunud või jätkuvad sellise välismõju tõttu.

Vägivaldsed äärmusliikumised põhjustavad Aafrikas palju vägivaldseid konflikte. Kanda kinnitanud, kipuvad need üle piiride levima: näiteks sõjaliste rühmituste vägivald Liibüas, Malis, Kirde-Nigeerias ja Somaalias on levinud naaberriikidesse ning rünnakuid toimub muu hulgas Alžeerias, Burkina Fasos, Keenias ja Ugandas[6].

4. Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid sekkusid Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri kaudu 28 konflikti 2016. aastal Aafrikas toimunud 67 vägivaldsest konfliktist (42%). Sekkumine toimus diplomaatia, rahuvahendamise ja rahuoperatsioonidena või kõigi kolme kombinatsioonina. Nende 28 sekkumise hindamisel nähtus, et 21 korral oli sekkumine kas konflikti ennetamisel või pingelõdvenduses vähemalt osaliselt edukas[7] (***2. selgitus***).

2. selgitus. Näide sekkumisest Aafrika rahu ja julgeolekustruktuuri raames

Lääne-Aafrika Riikide Majandusühendus (ECOWAS) sekkus Gambia 2016. aasta presidendivalimistele järgnenud põhiseaduslikus kriisis korra taastamiseks. ECOWAS kasutas kõigepealt diplomaatilisi algatusi ja kõrgetasemelist rahuvahendamist, kus osalesid Ghana, Guinea, Libeeria, Mauritaania ja Nigeeria presidendid. See ei olnud edukas, seega andis ECOWAS korralduse sõjaliseks sekkumiseks.

---

[6] World Peace Foundation, „African Politics, African Peace“ (*Aafrika poliitika, Aafrika rahu*), 2016.

[7] APSA 2016. aasta mõjuaruanne, rahu- ja julgeoleku-uuringute instituut, Addis Abeba ülikool, oktoober 2017.

Gambiasse sisenemiseks valmistus umbes 7000 ECOWASi valmisolekuvägede sõdurit. Diplomaatia ja sõjalise jõu kasutamisega ähvardamise kombinatsioon viis Gambias aset leidnud konflikti kiire ja tõhusa lahendamiseni, mille käigus inimohvreid teadaolevalt ei esinenud.

5. Aafrika Liidu liikmesriigid lõid Aafrika Liidu rahuvalvemissioonide ning rahu- ja julgeolekualase operatiivtegevuse jaoks vahendite kogumiseks Aafrika rahufondi[8]. Rahastus pidi tulema põhiliselt Aafrika Liidu eelarvest koos võimalusega saada täiendavat rahastust muudest allikatest pärinevate vabatahtlike annetuste kaudu. Siiski tasusid Aafrika Liidu eelarvesse oma osaluse õigel ajal ja täielikult vähem kui pooled Aafrika riigid[9], mille tagajärjel tekkis ajavahemikul 2011–2015 33% suurune puudujääk[10]. Sellest tulenevalt finantseerivad suure osa Aafrika Liidu eelarvest välisrahastajad[11] (2017. aastal 54%[12]).

6. Lisaks makstakse Aafrika rahufondi ainult väike osa Aafrika Liidu eelarvest. Aafrika Liidu liikmesriigid leppisid kokku Aafrika rahufondi rahastuse suurendamises 12%-ni Aafrika Liidu korralisest eelarvest aastaks 2014. Siiski oli 2016. aastal makstud summa korralisest eelarvest 7% (st vähem kui 6 miljonit eurot)[13].

7. Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid on juhtinud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arengut tegevuskavade abil. Kehtiv Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava aastateks 2016–2020 võeti vastu 2015. aasta detsembris. Sellel on viis

---

[8] Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu loomise protokoll, artikkel 21.

[9] 2016. aasta detsembriks oli oma 2016. aasta osamakse täielikult tasunud ainult 25 liikmesriiki Aafrika Liidu 54 liikmesriigist. *Allikas*: Paul Kagame, „Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union“ (*Aruanne Aafrika Liidu institutsioonide reformimiseks tehtud soovituste kohta*), 29. jaanuar 2017, lk 13.

[10] Aafrika Liit, „Background Paper on Implementing the Kigali Decision on Financing the Union“ (*Taustadokument Liidu rahastamist käsitleva Kigali otsuse rakendamise kohta*), september 2016.

[11] Aafrika Liidu 446 miljoni USA dollari suurune (umbes 395 miljonit eurot) aastaeelarve (2017) moodustab Aafrika Liidu SKP kogusummast (2016. aastal 2,257 triljonit eurot) umbes 0,018%.

[12] See ei hõlma Somaalia rahuoperatsioone. Vt Aafrika Liidu täitevnõukogu otsus Aafrika Liidu eelarveaasta 2017 eelarve kohta, dokument nr EX.CL/956(XXIX).

[13] Aafrika Liidu rahufond, Securing Predictable and Sustainable Financing for Peace in Africa (*Aafrika rahu jaoks prognoositava ja jätkusuutliku rahastamise kindlustamine*), august 2016.

strateegilist prioriteeti: konfliktide ennetamine; kriiside ja konfliktide ohjamine; konfliktijärgne ülesehitus ja rahu tagamine; strateegilised julgeolekuküsimused[14] ning koordineerimine ja partnerlus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri raames.

ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile

8. EL määras üheks oma prioriteediks rahu ja julgeoleku Aafrika mandril ning määratles 1996. aastal oma lähenemisviisi peamised põhimõtted[15]. EL on mitmes kõrgetasemelises konfliktide ennetamise ja julgeoleku strateegias[16] korranud neid põhimõtteid ja oma huvi keskenduda Aafrika mandril rahu ja julgeoleku tagamisele; viimati tehti seda 2016. aasta Euroopa Liidu üldises välis- ja julgeolekupoliitika strateegias[17]. Aafrika Liit ja EL käivitasid 2007. aastal koostöö ja poliitilise dialoogi raamistikuna Aafrika ja ELi ühisstrateegia ning rõhutasid, et rahu ja julgeolek on mõlema liidu jaoks olulised. Alates sellest on Aafrika ja ELi ühisstrateegia tegevuskavades seatud prioriteediks Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri töölerakendamine.

---

[14] Strateegilised julgeolekuküsimused hõlmavad järgmist: käsi- ja kergrelvade ebaseaduslik levik; isetehtud lõhkeseadmete vastane tegevus / lõhkeainete haldamine; massihävitusrelvade desarmeerimine ja nende leviku tõkestamine; terrorismivastased meetmed; ebaseaduslikud rahavood; Aafrika integreeritud merendusstrateegia lõimimine Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri; rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja küberkuritegevuse vastu võitlemine.

[15] Dokumendis „EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond“ (*EL ja konfliktide küsimus Aafrikas: rahu tagav konfliktide ennetamine ja sellele järgnev*) (SEC/96/32) määratakse kindlaks peamine lähenemisviis Aafrikas aset leidvate konfliktide korral (struktuursete algpõhjuste poliitilise analüüsi tähtsus, struktuursele stabiilsusele keskendumine), selles esitatakse nimekiri meetmetest, mida EL erinevates konfliktiolukordades kasutada saab, ning pannakse paika tulevikus kasutatav käsitlusviis (konfliktide ennetamine, varajase hoiatamise süsteem, koostöö Aafrika Liidu ja piirkondlike organisatsioonide ja ÜROga, Aafrika rahuvalvesuutlikkuse suurendamine).

[16] Näiteks teatis konfliktide ennetamise kohta (COM(2001) 211); 2003. aasta Euroopa julgeolekustrateegia; ELi terviklik lähenemisviis väliskonfliktidele ja -kriisidele (JOIN(2013)30).

[17] 2016. aasta üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia „Ühtne visioon, ühine tegevus: tugevam Euroopa“.

9. EL toetab rahaliselt Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arendamist Euroopa Arengufondi (EAF) kaudu[18]. Peamine Euroopa Arengufondi toetuse kanal on Aafrika rahutagamisrahastu, mille EL 2003. aastal lõi[19]; rahastamine toimub ka piirkondlike sihtprogrammide kaudu[20]. Euroopa Arengufondil on perioodil 2014–2020 Aafrikas kolm piirkondlikku sihtprogrammi, mis hõlmavad Lääne-Aafrika, Kesk-Aafrika ning Ida/Lõuna Aafrika/India ookeani piirkondi. Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide kaudu rahu ja julgeoleku jaoks eraldatud vahendite hulk on alates eelmisest perioodist enam-vähem kahekordistunud (***joonis 2***). Enamikku rahastusest (umbes 80%) kasutati rahuoperatsioonide rahastamiseks, nagu Aafrika Liidu missioon Somaalias.

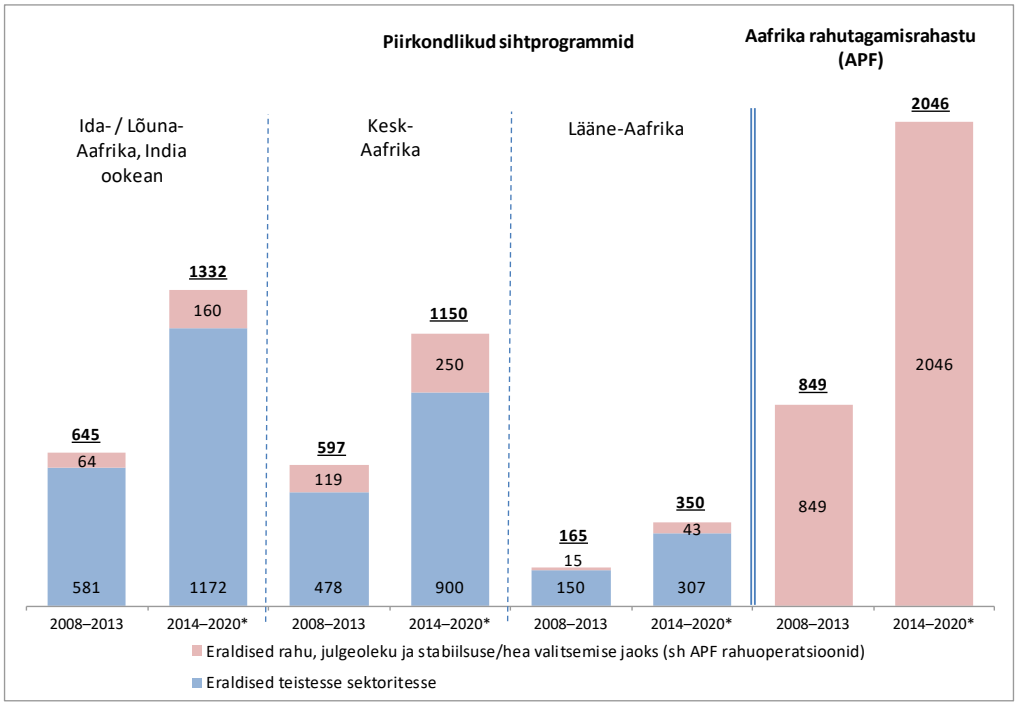
---

[18] EAF on Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide ning ülemeremaade ja territooriumide jaoks peamine ELi arenguabi rahastamisvahend. EAF loodi 1959. aastal sisekokkuleppega, seda rahastatakse ELi liikmesriikide otsestest osamaksetest ning see ei kuulu ELi eelarvesse. Vahemikus 2014–2020 on EAFi rahaliste vahendite kogumaht 30,5 miljardit eurot.

[19] AKV-EÜ ministrite nõukogu 11. detsembri 2003. aasta otsus nr 3/2003 üheksanda Euroopa Arengufondi pikaajaliseks arenguks ettenähtud vahendite kasutamise kohta Aafrika rahutagamisrahastu loomiseks (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003(01)&from=EN).

[20] EL toetab Aafrikas rahu ja julgeolekut ka üldeelarvest, kasutades selliseid vahendeid nagu üleaafrikaline programm, stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend, ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonid ning ELi Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfond.

<u>Joonis 2.</u> Rahu ja julgeoleku rahastamiseks piirkondlike sihtprogrammide ja Aafrika rahutagamisrahastu kaudu eraldatud vahendid, 2008–2020* (miljonites eurodes)



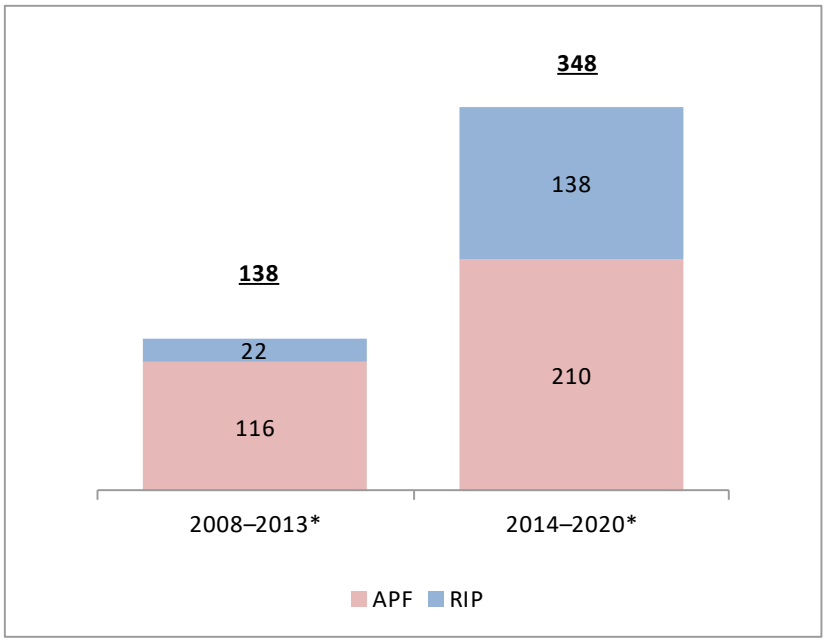
*Aafrika rahutagamisrahastu arvandmed ajavahemiku 2019–2020 kohta on esialgsed.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni esitatud andmete alusel.

10. Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide kaudu vahemikus 2014–2020 rahu ja julgeoleku jaoks eraldatud vahenditest umbes 14%, st keskmiselt 50 miljonit eurot aastas, on eraldatud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri elluviimiseks. Võrreldes eelmise programmitöö perioodiga on kasv 150%. ELi hinnangul võib Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetamine, tugevdades eelkõige Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide mandril konfliktide ennetamise ja lahendamise võimekust, vähendada vajadust rahastada kalleid rahuoperatsioone, mis lähevad aastas maksma kuni 720 miljonit eurot[21]. Samas on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile piirkondlike sihtprogrammide kaudu eraldatavate vahendite summa kasvanud kuus korda, mis peegeldab seda, et EL keskendub rohkem allpiirkondlikul tasandil konfliktide ennetamisele ja vahendamisele (***<u>joonis 3</u>***).

[21] 2014. aasta Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri hindamisuuringu andmetel 900 miljonit USA dollarit, lk 78.

Joonis 3. Aafrika rahu ja julgeolekustruktuuri rakendamiseks Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide kaudu eraldatud ELi vahendid, 2008–2020 (miljonites eurodes)



* Tulevaste perioodide jaoks eraldatud vahendite üle veel arutatakse ja need võivad muutuda. Varasemate perioodide kohta on võimaluse korral kasutatud eraldatud summade asemel lepingusummasid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni esitatud andmete alusel.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

11. Kontrollikoda uuris, kas EL on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tõhusalt toetanud. Selleks püstitas kontrollikoda kolm alaküsimust.

a) Kas ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile on hästi kavandatud ja sihipäraselt kasutatud?

b) Kas ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile aitas kaasa jätkusuutlike tulemuste saavutamisele?

c) Kas ELi toetust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile rakendati hästi?

12. Audit hõlmas EAFi kulutusi, mis tehti Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide kaudu. Kontrollikoda uuris ELi toetust alates 2014. aastast ja viitab varasema tegevuse hinnangutele, kui see on võimalik ja asjakohane. Kontrollikoda auditeeris kõiki 14 lepingut, mille komisjon aastatel 2014–2016 sõlmis ja mille koguväärtus oli 102,5

miljonit eurot. Üheksat lepingut rahastati Aafrika rahutagamisrahastust, nelja Lääne-Aafrika piirkondlikust sihtprogrammist ja ühte Kesk-Aafrika piirkondlikust sihtprogrammist[22]. Suurimad lepingud sõlmiti Aafrika Liiduga, näiteks ühine rahastamiskord Aafrika Liidu Komisjoni rahu ja julgeoleku osakonna ning Aafrika Liidu kontaktasutuste töötasude rahastamiseks. Ülejäänud lepingud sõlmiti piirkondlike organisatsioonidega, näiteks Lääne-Aafrika Riikide Majandusühenduse (ECOWAS) ja Kesk-Aafrika Riikide Majandusühendusega (ECCAS). ***I lisas*** on esitatud igale toetust saanud organisatsioonile eraldatud ELi vahendite jaotus.

13. Kontrollikoda jättis rahuoperatsioonid auditist välja, sest need kulutused on peamiselt seotud sõduritele makstavate tasude hüvitamisega ning nendest ei toetata Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri. Kontrollikoda ei auditeerinud teisi Aafrikas rahu ja julgeoleku rahastamiseks mõeldud ELi vahendeid, sest auditeeritud ajavahemiku jooksul ei olnud ükski tegevus otseselt Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuriga seotud.

14. Audit toimus 2017. aasta jaanuarist novembrini. Tõendite kogumiseks vaatas kontrollikoda läbi dokumendid ning vestles Euroopa välisteenistuse, komisjoni ja asjaomaste sidusrühmadega, näiteks teiste välisrahastajate ja ELi toetuse saajatega (Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid). Kontrollikoda külastas Aafrika Liidu Komisjoni, ECOWASi ja ECCASi.

TÄHELEPANEKUD

ELi toetus keskendus tegevuskuludele

15. Selles osas analüüsib kontrollikoda, kas oli olemas praegu ja tulevikus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile ELi toetuse andmise selge strateegia. Kontrollikoda hindab, kas ELi toetus täitis Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri vajadusi ning kuidas see arenes, et lahendada praeguseid ja tulevasi probleeme, millega Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur silmitsi seisab.

---

[22] Teiste piirkondlike sihtprogrammide kaudu Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetamiseks auditeeritud ajavahemiku jooksul lepinguid ei sõlmitud.

ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile põhineb strateegilisel raamistikul

16. EL hindas rahu- ja julgeolekualast olukorda Aafrika mandril ja töötas välja ELi toetuse aluseks oleva lähenemisviisi. Tunnistades nii Aafrika Liidu kui ka allpiirkondlike organisatsioonide olulist rolli rahu ja julgeoleku valdkonnas, tegutses EL mõlemal tasandil. Kui tekkisid uued rahu ja julgeolekut ähvardavad ohud, vaatas EL oma strateegiad läbi ja ajakohastas neid (***punkt 8***).

17. EL pakkus Aafrika Liidule ja allpiirkondlikele organisatsioonidele kooskõlas oma strateegilise raamistikuga poliitilist ja majanduslikku tuge, sh Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri väljatöötamiseks. EL toetas Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide tööd Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri rakendamise plaane käsitlevate järjestikuste tegevuskavade koostamisel[23]. Euroopa Liit toetas ka Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri korrapärast hindamist. See tähendab, et Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur sai korrapärast tagasisidet (Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri hinnangutena) ning juhiseid edasiseks arenguks (Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskavadena). Tegevuskavades määrati kindlaks ka rahastajatevahelise kooskõlastamise raamistik. Siiski ilmnes Aafrika rahutagamisrahastu 2017. aasta hindamises, et Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri viimases tegevuskavas on nõrku kohti. Leitakse, et tegevuskavaga on liiga keeruline töötada, sel puudub üldine perspektiiv ning Aafrika Liidu Komisjon pole seda veel tegelikult omaks võtnud[24].

18. EL lõi poliitilise dialoogi jaoks mehhanismid nii Aafrika Liidu kui piirkondlikul tasandil. Poliitiline ja valdkondlik dialoog rahu ja julgeoleku küsimustes, sh Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri rakendamise üle, toimus 2007. aastal loodud Aafrika ja ELi ühisstrateegia raames

---

[23] Üks ajavahemikuks 2011–2013 ja teine ajavahemikuks 2016–2020. 2011.–2013. aasta tegevuskava tööplaan sisaldas ka tegevusi, mis viidi ellu 2014. ja 2015. aastal. 2015. aasta jooksul (enne teise tegevuskava koostamist) ei allkirjastanud EL Aafrika Liiduga Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arendamiseks ühtegi uut suurt lepingut, välja arvatud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri ajutine toetusprogramm, mille peamiste eesmärkide hulgas oli teise Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava koostamine.

[24] ECDPM, „Evaluation of the implementation of the African Peace Facility as an instrument supporting African efforts to manage conflicts on the continent“ (*Aafrika rahutagamisrahastu Aafrika mandril konfliktide haldamiseks tehtud Aafrika pingutuste toetamiseks rakendamise hindamine*), detsember 2017, lk 24 ja 30.

Aafrika Liiduga korrapäraselt peetud kohtumistel. Siiski puudus Aafrika Liidu ja erinevate allpiirkondlike organisatsioonide vahel kohustuste jaotamise strateegia suhtes selgus, seda eelkõige subsidiaarsuse küsimuses (***punkt 34***).

19. Mehhanismid, mille EL lõi piirkondlike organisatsioonidega dialoogi pidamiseks, nii sujuvalt ei toiminud. Näiteks ECOWASi puhul toimusid ministrite tasandi kohtumised ebakorrapäraselt (kohtumised toimusid 2017. aastal, kuid 2016. aastal pingutustest hoolimata kohtumisi ei toimunud). Teistel juhtudel oli valdkondlik dialoog keeruline (näiteks institutsionaalsete reformide puudumise, piirkondliku integratsiooni väga aeglase edenemise või partnerite passiivsuse tõttu ettepanekutele ja küsimustele vastamisel). Dialoogi tuli muuta paremaks, intensiivsemaks ja tugevamaks, näiteks ELi Saheli ja Guinea lahe allpiirkondlike strateegiate puhul. Mõnikord oli dialoogi pidamine keeruline, sest organisatsioonidel, näiteks ECCASil, puudus haldussuutlikkus.

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri rahastamine on sõltuvuses välisrahastajate panusest

20. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur oli alarahastatud, sest Aafrika Liidu liikmesriigid ei tasunud oma osamakseid Aafrika Liidu eelarvesse (***punkt 5***) ja rahufondi (***punkt 6***). Seda probleemi rõhutati viimases Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskavas: „Hoolimata sellest, et Aafrika Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide assamblee on teinud mitu otsust ja/või hoolimata rahu- ja julgeolekunõukogu loomise sätetest kannatab Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur endiselt selle all, et Aafrika Liidu Komisjon ja piirkondlikud majandusühendused ja piirkondlikud mehhanismid ei võta selle eest majanduslikku vastutust ning et see sõltub suurel määral rahastajatest“[25]. Samuti on eksperdid rõhutanud, et kuni mandri rahu- ja julgeolekukava pole majanduslikult autonoomne, ei saa oodata, et Aafrika võtaks selle eest vastutuse[26].

21. Aafrika Liidu liikmesriigid tunnistasid, et doonoritele toetumisega kaasneb probleeme, ja otsustasid 2016. aasta juulis luua Aafrika Liidu tegevuseelarve ja rahufondi rahastamiseks

---

[25] Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava 2016–2020, lk 58.

[26] World Peace Foundation, „African Politics, African Peace“ (*Aafrika poliitika, Aafrika rahu*), 2016, lk 53.

uue mehhanismi[27] EL toetas seda algatust, mis seisneb alates 2017. aastast kõigile Aafrikasse imporditud abikõlblikele kaupadele 0,2% suuruse maksu kehtestamises. 2018. aasta jaanuariks oli maksu hakanud koguma 14 liikmesriiki[28], rahufond oli toimima hakkamas ja sellele oli juhtimisstruktuur. 2017. aasta juunis kutsus Aafrika Liit ELi rahufondi nõukogu liikmeks.

22. Auditi tegemise ajal oli uue korra tulemuslikkust veel liiga vara hinnata. Lisaks ei tegeleta maksu abil eraldiseisvatest mehhanismidest rahastatavaid allpiirkondlikke organisatsioone mõjutavate rahastamisraskustega, näiteks märkimisväärse puudujäägiga ECCASe rahastuses[29]. Samuti võib osa Aafrika riike leida, et nad peavad otsustama, kas kasutada oma väheseid rahalisi vahendeid Aafrika Liidu või allpiirkondlike organisatsioonide rahastamiseks[30].

EL rahastas tegevuskulusid ega plaaninud toetust ümber suunata

23. Auditeeritud ajavahemiku jooksul kasutati enamikku ELi Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile antavat rahastust tegevuskulude, näiteks tööjõukulude katmiseks (***joonis 4***). Toetuse algusaastatel (alates 2010) õigustas EL tegevuskulude rahastamist, osutades, kui tähtis on uus struktuur toimima saada. Siiski keskenduti peaaegu seitse aastat hiljem ELi toetuses endiselt põhiliste tegevuskulude katmisele. See võib tekitada ohu, et Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur muutub sõltuvaks välisrahastajate toetusest, kuna mida pikema aja

---

[27] Assembly/AU/Dec.605 (XXVII), https://au.int/web/sites/default/files/pages/31955-file-assembly_au_dec_605_financing_the_au.pdf.

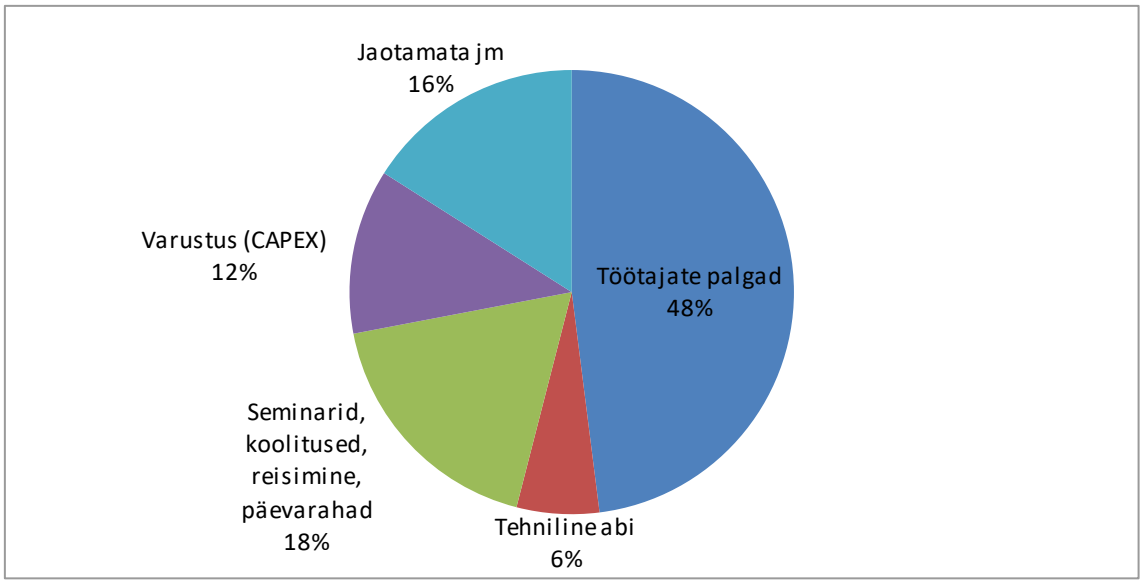
[28] https://www.tralac.org/news/article/12591-mahamat-calls-for-urgency-in-self-financing.

[29] 2016. aasta lõpuks olid ECCASi 11 liikmesriigist võlgu 10, kokku oli puudujääk umbes 52,3 miljonit eurot, mis on rohkem kui kolme aasta jagu eelarvelisi vahendeid. *Allikas*: ECCAS, Euroopa Komisjoni kaudu.

[30] Julgeoleku-uuringute Instituut, rahu- ja julgeolekunõukogu aruanne 89, „The new funding model tests the commitment of AU member states“ (*Uus rahastamismudel paneb ALi liikmesriikide pühendumuse proovile*), märts 2017.

jooksul abi antakse ja mida suurem on välisrahastajate vahendite osakaal, seda rohkem jääb projekt sellisest abist sõltuvusse[31].

Joonis 4. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile eraldatud ELi vahendid (2014–2016)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni esitatud andmete alusel.

24. Kontrollikoda eeldas, et EL on koostanud pikaajalise kava, et näidata, kuidas ELi toetus aja jooksul areneb ja kuidas selle andmine järk-järgult lõpetatakse. Kontrollikoda ei leidnud selle kohta mingeid tõendeid. Samuti ei leppinud EL Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonidega kokku, kuidas järk-järgult antava toetuse summat kohandada ja kuidas vahendeid võimekuse arendamisele (näiteks konfliktide ennetamiseks, tõhusaks reageerimiseks ja konfliktijärgseks ülesehituseks) ja strateegilistele toetusmeetmetele (nt organisatsioonilised ja tegevusalased reformid, süsteemide parandamine, spetsiifilise oskusteabe ja väljaõppe pakkumine jms) ümber jaotada, et arendada pikaajalist suutlikkust.

25. EL ei muutnud oma toetuse andmist sõltuvaks tingimuste täitmisest, näiteks nõudest, et Aafrika Liit või allpiirkondlikud organisatsioonid jätkavad varem ELi toetatud tegevuste rahastamist. Ühel juhul, kus rahastamislepingus selline säte sees oli, ei pidanud asjaomane

[31] Victoria Stanford, „Aid Dependency: The Damage of Donation“ (*Abisõltuvus: annetuste kahju*), University of Edinburgh, 2015.

allpiirkondlik organisatsioon lepingust kinni ega jätkanud varem EAFist rahastatud ametikohtade rahastamist (***3. selgitus***).

3. selgitus. Piirkondliku varajase hoiatamise süsteemi plussid ja miinused

Varajase hoiatamise süsteem on vahendite ja menetluste süsteem, mida kasutatakse andmete kogumiseks ja analüüsimiseks, et konflikte ennetada ja vältida. Kesksed ja piirkondlikud varajase hoiatamise süsteemid on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toimimise seisukohast otsustava tähtsusega. 2007. aastal loodi Kesk-Aafrikas selline süsteem, mille nimi on „Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale“ (MARAC). EL rahastas süsteemi laiendamist, IT- ja sidesüsteemide paigaldamist ning töötajate palkamist ja väljaõpet EAFist. Mitme Kesk-Aafrika riigi vahel loodi 30 korrespondendist koosnev võrgustik. Mitu sidusrühma, kellega kontrollikoda vestles, ütlesid, et MARAC andis konfliktide ennetamisse ja vältimisse tõhusa ja positiivse panuse.

Siiski ei täitnud allpiirkondlik organisatsioon pärast seda, kui ELi toetus 2016. aastal lõppes, kokkulepitud nõuet jätkata varajase hoiatamise süsteemi töötajate tasustamist ning loodud suutlikkus kadus. 2017. aastal pakuti Aafrika rahutagamisrahastu kaudu ainult minimaalset rahalist tuge ning kontrollikoja auditi ajaks oli MARACi töötajate arv langenud ELi toele eelnenud perioodiga samale tasemele. Alles oli ainult kolm töötajat (täisvõimsusel töötamiseks oleks vaja 15 töötajat) ning selle korrespondentide võrgustik ei olnud enam aktiivne.

EL sekkus uuesti ning sõlmis 2017. aastal uue rahastamislepingu, millega rahastatakse MARACi töötajate arvu suurendamist nii, et seal töötaks neli analüütikut, täiendav abipersonal ja 20 korrespondendist koosnev võrgustik.

26. Samuti lootis kontrollikoda näha lepingutes sätteid nii üldise rahastuse vähendamise kui ka põhiülesandeid täitvate töötajate toetamiselt spetsialistide toetamisele ülemineku kohta. Kui Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid võtavad jooksvad kulud enda kanda[32], saaks EL keskenduda lisaväärtuse loomisele selliste erioskustega töötajate rahastamise kaudu, kes on õppinud näiteks konfliktiennetust ja -lahendust. Enamikus auditeeritud

[32] 2013. aasta Aafrika rahutagamisrahastu hinnangus soovitati järgmist: „EL peaks uurima võimalusi, kuidas töötada koos Aafrika Liiduga välja kava, et Aafrika Liit võtaks järk-järgult vastutuse Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri peamiste töökohtade ja tegevuskulude eest, mida hetkel Aafrika rahutagamisrahastust rahastatakse“.

lepingutes see nii ei olnud. Siiski on ***4. selgituses*** toodud näide sellise käsitlusviisi edukuse kohta.

4. selgitus. ELi toetuse lisaväärtuse suurendamine

2015. aastal katsid doonorid ühise rahastamiskorra palgalepingu alusel täielikult Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakonna lühiajaliste lepingutega töötajate tööjõukulud. Pärast ELi ja teiste doonoritega peetud arutelusid vähendas Aafrika Liidu Komisjon 2017. aastal doonorite rahastatud ühise rahastamiskorra alusel tasustatavate töötajate arvu 200 töötajalt 172 töötajale ning suurendas Aafrika Liidu liikmesriikide kantavat tööjõukulude osa[33]. Samas vähenes selle lepingu põhjal tasustatava abipersonali suhe spetsialistidesse, mis oli enne 1:1 ja nüüd peaaegu 1:2. Alates 2017. aastast on eesmärk 1:3[34].

ELi toetuse prioriteedid ei olnud piisavalt täpselt kindlaks määratud

27. Olles teadlik sellest, millist ohtu Aafrikas toimuvad konfliktid (vägivaldne terrorism, massihävitusrelvade kättesaadavus ja organiseeritud kuritegevus) ELi kodanikele kujutavad, on EL hakanud oma toetust suunama selliste konfliktide ärahoidmisele ja nende lahendamisele, kui konfliktid peaksid aset leidma[35]. EL on üldiselt toetanud kooskõlas abi tõhusust käsitleva Pariisi deklaratsiooni[36] ning Aafrika ja ELi ühisstrateegias sätestatud põhimõtetega Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri vastavalt vajadustele, mida Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskavas

---

[33] Vt ühise rahastamiskorra juhtkomitee 11. kohtumise protokoll (27. aprill 2017): „rohkem kui 50% rahu- ja julgeolekuosakonna lühiajalise lepinguga töötajatest Aafrika Liidu peakorteris tasustatakse Aafrika Liidu liikmesriikide vahenditest“.

[34] Ühise rahastamiskorra juhtkomitee 11. kohtumise protokoll.

[35] Vt selle kohta eriti dokument „EU and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building Conflict Prevention and Beyond“ (*EL ja konfliktide küsimus Aafrikas: rahu tagav konfliktide ennetamine ja sellele järgnev*) (SEC/96/32); 2003. aasta Euroopa julgeolekustrateegia ning teatis „ELi terviklik lähenemisviis väliskonfliktidele ja -kriisidele“ (JOIN(2013)30).

[36] Abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon (OECD, 2005) hõlmab doonorite kohustust „austada partnerriigi juhtimissuutlikkust ja aidata tugevdada nende suutlikkust seda kasutada“ ning „tugineda toetamisel üldiselt partnerriigi riiklikele arengustrateegiatele, institutsioonidele ja menetlustele“, et muuta abi tõhusamaks ja mõjusamaks.

väljendanud. Selles määratletud vajadused on aga väga üldsõnalised ja prioriteedid pole konkreetsed ega selged.

28. Euroopa välisteenistus ja komisjon ei määranud kindlaks konkreetseid ELi rahastamisprioriteete ega koostanud suuniseid vahendite jaotamiseks Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri erinevatele komponentidele. Siiski kontrollisid komisjon ja Euroopa välisteenistus Aafrika Liidult ja allpiirkondlikelt organisatsioonidelt saadud rahastamisettepanekuid ning ELi nõukogu poliitika ja julgeoleku komitee hindas, kas rahastamine on poliitiliselt asjakohane. ***II lisas*** tuuakse näide Aafrika rahutagamisrahastu otsustusprotsesside kohta.

29. Kontrollikoda analüüsis 14 auditeeritud lepingut, et näha, kuidas need Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri jaoks seatud prioriteete peegeldasid. Kontrollikoda leidis, et kaheksal juhul oli selle tõttu, kuidas vahendeid lepingute eelarvetes kajastati, võimatu näha, kui palju raha oli iga Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri samba või prioriteedi jaoks eraldatud. Kontrollikoda leidis ka, et üksiklepingute kohaldamisala oli prioriteetide käsitlemise mõttes lai: 14 lepingust 11s käsitleti vähemalt nelja viiest Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri strateegilisest prioriteedist (***III lisa***).

Piirkondlikele organisatsioonidele rohkemate rahaliste vahendite eraldamisega seotud riskid

30. Kõige viimasel programmitöö perioodil otsustas EL suunata suurema osa Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile ette nähtud rahastuse kogusummast piirkondlike sihtprogrammide kaudu (***punkt 10***). Eesmärk oli anda kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega allpiirkondlikele organisatsioonidele otsuste tegemisel suurem roll. Ka võimaldab see allpiirkondlikel organisatsioonidel teha ELiga vahetut koostööd, vältides seeläbi viivitusi, mis tekivad siis, kui Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammile ettenähtud rahastust koordineerib Aafrika Liit. Kontrollikoda leidis, et selle muudatusega kaasnevad riskid.

a) Allpiirkondlikel organisatsioonidel ei olnud auditi ajal piisavalt töötajaid, kel oleksid olemas vajalikud oskused täiendava rahastuse tõhusaks haldamiseks.

b) Piirkondlik institutsiooniline raamistik on väga keeruline. Rahu ja julgeoleku valdkonnas on tegevad 10 allpiirkondlikku organisatsiooni, kelle liikmed kattuvad. Keskmiselt

kuuluvad Aafrika Liidu riigid vähemalt kahte allpiirkondlikku organisatsiooni ja mõni riik kuulub koguni nelja. Selguse puudumise tõttu ei soovi mõni Aafrika riik võtta oma allpiirkondlike organisatsioonide ees kohustusi, mis nõrgestab suutlikkust. Euroopa Komisjoni strateegia selle keerulise piirkondliku raamistiku käsitlemiseks oli ühe ühise piirkondliku sihtprogrammi toetamine igas piirkonnas; praegu rahastab EL allpiirkondlikke organisatsioone kolme piirkondliku sihtprogrammi raames.

c) Kümnest rahu ja julgeoleku valdkonnaga tegelevast allpiirkondlikust organisatsioonist nelja ei hõlma ükski piirkondlik sihtprogramm ja neist neljast kaht rahastatakse jätkuvalt Aafrika rahutagamisrahastust. Lisaks rahastatakse Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondist ühe allpiirkondliku organisatsiooni (Ida-Aafrika Arenguühendus) ning Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri raamistikust väljaspool olevate organisatsioonide (näiteks G5 Sahel[37]) võimekuse arendamise meetmeid. See võib kahjustada ELi rahastamismetoodika sidusust.

d) On oht, et Aafrika Liidu väiksem roll võib nõrgestada Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile ette nähtud ELi toetuse üldist sidusust ja koordineerimist.

e) Vaatamata piirkondlike sihtprogrammide raames rahu ja julgeoleku meetmetele eraldatud summade märkimisväärsele suurenemisele ei kasvanud sellele vastavalt asjassepuutuvate piirkondlike ELi delegatsioonide töötajate arv. Näiteks puudusid ECOWASi ja ECCASi juures olevate delegatsioonide töötajaskonnast sõjalised eksperdid, mis tähendab, et need delegatsioonid tuginesid ELi liikmesriikide saatkondade jagatud sõjalistele eksperditeadmistele.

Vaatamata ELi toetusele seisab Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur silmitsi tõsiste probleemidega ja selle toimimine sõltub välistoetuse jätkumisest

31. Käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas ELi toetus aitas saavutada tulemusi. Kontrollikoda vaatleb, mil määral anti ELi rahastatud lepingutega toetust vastavalt neis

---

[37] Sahel G5 on institutsiooniline raamistik piirkondliku koostöö koordineerimiseks arengupoliitikas ja julgeolekuküsimustes. Selle moodustasid 2014. aastal Burkina Faso, Tšaad, Mali, Mauritaania ja Niger.

lepingutes seatud eesmärkidele. Kontrollikoda uurib ka probleeme, millega peavad toime tulema Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri eri komponendid. Lisaks hindab kontrollikoda, kas Euroopa välisteenistus ja Euroopa Komisjon tuvastasid ELi toetusega saavutatud tulemuste jätkusuutlikkust ohustavad tegurid ja käsitlesid neid.

Auditi toimumise ajaks oli tulemusi saavutatud poolte lepingutega

32. Kontrollikoda auditeeris ELi 14 toetuslepingut. Neist kuue puhul, mis olid peaasjalikult seotud personalikuludega, oli auditi ajaks saavutatud suurem osa eeldatud tulemustest. Kontrollikojal ei olnud aga piisavalt teavet, et hinnata, kas jõuti iga individuaalse väljundini (***punktid 59 ja 60***). Kahe lepinguga saavutati tulemused osaliselt ja ühe lepingu puhul ei jõutud ilmselgelt oodatud tulemusteni. Viiel juhul tähendasid viivitused rakendamisel, et kontrollikoda ei saanud hinnata, kas lepinguga saavutati oodatud tulemused või mitte (***punkt 53*** ja ***IV lisa***).

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur seisab silmitsi tõsiste probleemidega

33. Sidusrühmadel ja rahastajatel on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile suured ootused. Hinnangute[38] kohaselt täidavad Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid Aafrikas esinevate konfliktide lahendamisel olulist rolli. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuril on potentsiaali kujuneda Aafrikas tõhusaks rahu ja julgeoleku raamistikuks, kuigi selle ees seisavad arvukad keerulised probleemid ning struktuuri suutlikkust, vahendeid ja üldist toimimist tuleb edasi arendada.

---

[38] Näiteks Tana Copenhagen ApS, „The Inter-relationship between the African Peace and Security Architecture, the Global Peace and Security Architecture and Regional Initiatives“ (*Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri ning piirkondlike algatuste omavaheline seos*), 2013; Rootsi Kaitseuuringute Agentuur, „The APSA – Discussing the remaining challenges“ (*Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur – arutelu allesolevate probleemide üle)*, 2016; Euroopa Arengupoliitika Juhtimise Keskus, „Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA)“ (*Konfliktiohjamine Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris*), aruteludokument nr 211, aprill 2017.

34. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuriga seotud probleemsed asjaolud on järgmised:

a) peamiste kaasatud asutuste (Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid) finants- ja institutsioonilist võimekust tuleb tugevdada;

b) vaja on konkreetseid meetmeid, et saada üle puuduvast poliitilisest tahtest tegeleda teatavate küsimuste ja kriisidega[39];

c) puudub otsuste jõustamise mehhanism;

d) vaja on paremat koostööd eri asutuste ja institutsioonide vahel;

e) täpsustada tuleks Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide vahelist suhet, eeskätt subsidiaarsuse osas[40];

f) tegevuse kooskõlastamine täiendavate algatustega, nagu Aafrika valitsemissüsteemi struktuur, peaks olema parem[41].

35. Aafrika rahufondist ei kaetud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toimimise kulusid, nagu oli planeeritud (***punktid 5 ja 6***). Seepärast kulus suurem osa ELi toetusest Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskulude rahastamisele. ***Punktides 36–47*** esitatakse Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri komponentide toimimise ja ELi toetusega seotud probleemid.

---

[39] Julgeoleku-uuringute Instituut, rahu- ja julgeolekunõukogu aruanne „Denialism plagues Africa's early warning system“ (*Probleemide eitamine kahjustab Aafrika varajase hoiatamise süsteemi*), 19. aprill 2017.

[40] Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine ning juhtimise küsimus Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide vahel on jätkuvalt ülimalt tundlik probleem. Institutsioonide rollide ja vastutuse täpne määratlemine riikide, piirkondade, mandri ja kahepoolsel tasandil on seega Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tõhusa rakendamise seisukohalt üliolulline. 2010. ja 2013. aastal soovitati Aafrika rahutagamisrahastu hindamistes täpsustada subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamist. Selles on aga tehtud väheseid edusamme: Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskavas aastateks 2016–2020 rõhutati endiselt puuduvat ühist arusaama subsidiaarsuse põhimõttest kui üht Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri nõrkust.

[41] Aafrika valitsemissüsteemi struktuur on platvorm dialoogiks mitmesuguste sidusrühmade vahel, kes tegelevad hea valitsemistava edendamise ja demokraatia tugevdamisega Aafrikas. Vt http://aga-platform.org/about.

Rahu- ja julgeolekunõukogu

36. Rahu- ja julgeolekunõukogu on asutatud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri peamise otsustusorganina ja see on esitanud seisukohad peamiste probleemide kohta, mõistes hukka riigipöörded ja kehtestades sanktsioone. See on aidanud lahendada ka konflikte, näiteks Burundis, Malis ja Somaalias[42].

37. Rahu- ja julgeolekunõukogu peab aga tulema toime keeruliste ülesannetega ja selle tööd mõjutavad jätkuvalt tõsised probleemid. Näiteks Aafrika Liidu riigipeade assamblee ei ole sageli järginud rahu- ja julgeolekunõukogu protokollis sätestatud põhimõtteid, mille alusel hinnata tulevaste rahu- ja julgeolekunõukogu kandidaatide vastavust kehtestatud kriteeriumidele. Riigid, mis said tuntuks Aafrika Liidu otsuste avaliku eiramise või põhiseadusega vastuolus oleva käitumise pärast, on nõukogusse kaasatud. See on vähendanud rahu- ja julgeolekunõukogu otsuste kvaliteeti ja tõhusust. Lisaks on rahu- ja julgeolekunõukogul olnud probleeme tähtsuse pärast, mis on omistatud otsustusprotsessis ühehäälsuse saavutamisele. Seda on süvendanud mõne riigi puuduv poliitiline tahe võtta seisukoht küsimustes, mida nad ei tunnista enda huvides olevana, või kui nad ei soovi avalikult seista kaasliikmesriigile vastu[43].

Aafrika Liidu Komisjon

38. Aafrika Liidu Komisjon rakendab rahu- ja julgeolekunõukogu otsuseid ning selle rahu- ja julgeolekuosakond toetab Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri muid sambaid ja muid rahu- ja julgeolekuprogramme, nagu piiride kindlaksmääramine ning väike- ja kergrelvade strateegia. Rahu- ja julgeolekuosakond koordineerib ka Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide suhteid rahu ja julgeoleku küsimustes.

39. Rahu- ja julgeolekuosakonnal on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuses oluline roll, kuid Aafrika Liidu ebapiisav rahastus jättis kaks kolmandikku selle ametikohtadest

---

[42] Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri hindamisuuring, 2014.

[43] Rahu ja julgeoleku-uuringute instituut, „The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options“ (*Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu: probleemid ja poliitikavalikud)*, märts/aprill 2017.

täitmata. 2010. aastal käsitlesid seda probleemi EL, Aafrika Liit ja muud rahvusvahelised partnerid, luues ühise rahastamismehhanismi, mida nimetati ühiseks rahastamiskorraks[44]. Sellest kaeti rahu- ja julgeolekuosakonna täiendava 172 nn lühiajalise töötaja palgakulud (***joonis 5***). Kuigi kõiki ametikohti ei täidetud, võimaldasid täiendavad töötajad rahu- ja julgeolekuosakonnal edasi tegutseda[45].

Joonis 5. Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakonna ametikohad ja vabad ametikohad

Lepingu liik	Täidetud ametikohad	Täitmata	Kokku	Märkused
ALi korraline eelarve	25	42	**67**	Värbamisprotsess põhilistele ametikohtadele algas 2016. aasta 4. kvartalis
Lühiajalise lepinguga	137	35	**172**	12 ametikohta täitmisel
Lähetused	12		**12**	Hinnang märtsis 2017
Kokku	**174**	**77**	**251**	

Allikas: koosoleku protokoll – juhtkomitee 11. koosolek, kus käsitleti ühise rahastamiskorra rakendamist rahu- ja julgeolekuprogrammis töötavate Aafrika Liidu Komisjoni töötajate palkamise toetamiseks, aprill 2017; rahu- ja julgeolekuosakonna töötajaskonna ülevaade, juuli 2016.

40. Rahu- ja julgeolekuosakonnal on vähe nn professionaalseid töötajaid, kes tegelevad Aafrika mandri rahu ja julgeoleku põhiküsimustega. ***Joonisel 6*** on esitatud töötajate liigid ja nende rahastamine 2016. aastal. Töötajate peamine ülesanne on viia ellu Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri laiaulatuslik tegevuskava aastateks 2016–2020 – dokument, milles määratletakse 5 strateegilist prioriteeti, 32 konkreetset eesmärki ja 116 väljundit. Eraldatud vahendite ebapiisavus ja lühiajaliste töötajate värbamise poliitika (***punkt 57***) muudavad selle ülesande keeruliseks.

---

44 Ühine rahastamiskord on teatav rahastajate tõhustatud toetusmehhanism, mille kaudu saavad huvitatud partnerid panustada kokkulepitud kuludesse ühesugusel, prognoositaval ja läbipaistval viisil. Ajavahemikul 2015–2016 Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakonna töötajate palkade jaoks ühisesse rahastamiskorda panustajad olid EL, Ühendkuningriik, Rootsi, Norra, Saksamaa ja Madalmaad.

45 Tagamaks, et neid vahendeid kasutati tõhusalt, pidasid Aafrika Liidu Komisjon ja selle partnerid korrapäraselt juhtkomitee kaks korda aastas toimuvatel kohtumistel arutelusid ametikohtade üle, mida selle korra alusel rahastatakse.

Joonis 6. Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakonna ametikohtade rahastamisallikas

Kõigi ametikohtade jaotus büroode/üksuste kaupa	JFA		ALi korraline eelarve		Kokku
	Üldteenused	Spetsialistid	Üldteenused	Spetsialistid	
Ülemvoliniku büroo	2	2	1	2	**7**
Direktori büroo, sh ALi kontaktametnikud RECides/RMides	9	10	3	1	**23**
Konfliktide ennetamine ja varajase hoiatamise üksus	6	15	7	6	**34**
Kriisiohje ja konfliktijärgse ülesehitamise üksus	4	8	1	18	**31**
Rahuoperatsioonide üksus	3	32	6	12	**53**
Julgeoleku- ja kaitseüksus	2	6	1	3	**12**
PSC sekretariaat	2	6	1	2	**11**
Projektijuhtimise meeskond	2	9	1	2	**14**
Rahu ja julgeoleku finantsüksus	10	14	-	-	**24**
Muu (register, personaliosakond, siseaudit jm)	20	10	Ei kohaldata – osakonnaülene		
Kokku	**60**	**112**	**21**	**46**	**239**

Allikas: koosoleku protokoll – juhtkomitee 11. koosolek, kus käsitleti ühise rahastamiskorra rakendamist rahu- ja julgeolekuprogrammis töötavate Aafrika Liidu Komisjoni töötajate palkamise toetamiseks, aprill 2017; rahu- ja julgeolekuosakonna töötajaskonna ülevaade, juuli 2016.

41. EL ja muud välisrahastajad suunasid ühiselt raha ka Aafrika Liidu Komisjoni kaudu, et toetada 14 Aafrika konfliktiriigis ja konfliktijärgses riigis tegutsevate Aafrika Liidu kontaktbüroode võrgustikku. ELi aastane osalus Aafrika Liidu kontaktbüroode rahastamises on ligikaudu 3,5 miljonit eurot (umbes 25% aastaeelarvest). Võrgustikul on ligikaudu 200 töötajat, kusjuures abipersonali osakaal põhiülesandeid täitvate töötajate suhtes on suur (suhe umbes 70:30). Rahu- ja julgeolekunõukogu kehtestab kontaktbüroode volitused, mis ulatuvad tekkivate kriiside jälgimisest, ennetavast diplomaatiast ja kriisiohjest konfliktijärgse ülesehituseni. Bürood esindavad Aafrika Liitu kohapeal ja täidavad peamiselt poliitilist rolli[46].

42. Hiljutises ELi rahastatud hindamises[47] juhiti tähelepanu Aafrika Liidu kontaktbüroode edasiviivale ja olulisele rollile Malis, Kesk-Aafrika Vabariigis, Sudaanis, Lõuna-Sudaanis, Komooridel, Guinea-Bissaus ja Madagaskaril tekkinud kriisiolukordades. Siiski märgiti selles ka, et ebapiisavate vahendite ja personaliprobleemide tagajärjeks oli tegevuse ebatõhusus. Hindamises leiti, et kontaktbüroode mõju oli mitmesugune, kuid nende töö oli aidanud

[46] Rolli ja tegevust kirjeldatakse ühise rahastamiskorraga hõlmatud Aafrika Liidu kontaktbüroode projektidokumentides ja Aafrika Liidu Komisjoni kirjeldavates aruannetes.

[47] Vahehindamine, „Sustaining and strengthening African Union's Liaison Offices in post-conflict countries" (*Aafrika Liidu kontaktbüroode säilitamine ja tugevdamine konfliktijärgsetes riikides*), Aafrika Liit, jaanuar 2017.

mõistlikult kaasa rahule ja julgeolekule. Samuti leiti Maailma Rahu Fondi hiljutises aruandes, et kontaktbürood on „olulised ja neid tuleb jätkuvalt toetada“[48].

Tarkade Kogu

43. Rahu- ja julgeolekunõukogu protokolliga moodustati Tarkade Kogu kui viiest lugupeetud ja tuntud aafriklasest koosnev nõuandeorgan. Kogu ülesanne on püüelda konfliktide ennetamise poole ja selle nimel korraldati näiteks seminare ja kõrgetasemelisi kinniseid istungeid. Tarkade Kogu ülesannete hulka on lisandunud valimiseelsed missioonid ja vahendustegevus[49]. Vaatamata kasvavale töökoormusele ei ole Tarkade Kogu vahendeid suurendatud. Näiteks kogu sekretariaadil on vaid üks poliitikaanalüütik, kelle palka toetab EL ühise rahastamiskorra raames. Tarkade Kogul on esinenud ka koordineerimisprobleeme rahu- ja julgeolekunõukogu ja muude organitega, mis tegelevad konfliktide ennetamise ja lahendamisega.

Mandri varajase hoiatamise süsteem

44. Mandri varajase hoiatamise süsteem on andmete kogumise ja analüüsimise süsteem konfliktide prognoosimiseks ja ennetamiseks. EL aitas selle loomisele kaasa tehnilise ja rahalise toetusega ning jätkab selle tegevuskulude rahastamist ühise rahastamiskorra palkade ning Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammi auditeeritud lepingute kaudu (***IV lisa***).

45. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri 2015. aasta mõjuaruandes leiti, et mandri varajase hoiatamise süsteem on tehniliselt toimiv, ning märgiti, et varajase hoiatamise valdkonnas on

---

[48] Maailma Rahu Fond, „African Politics, African Peace“, 2016.

[49] Näiteks ühise rahastamiskorra palkade II lepingu (mis hõlmab ajavahemikku 1.4.2013–1.7.2015) lõpparuande andmetel korraldas Tarkade Kogu üheksa missiooni valimisteks valmistuvatesse riikidesse ning osales kuues vahendustegevuses, ennetavas vahendustegevuses ja nn heade teenete tegevuses. Üks kogu liikmetest osales 2015. ja 2016. aastal heade teenete missioonidel Kongo Demokraatlikku Vabariiki.

tehtud allpiirkondlike organisatsioonide ja Aafrika Liidu vahelises koostöös märkimisväärseid edusamme[50]. Süsteemi tõhusust piiravad siiski teatavad tegurid.

a) Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskavas osutatakse vajadusele käsitleda piirkondlike varajase hoiatamise süsteemide toimivustasemete erinevusi ning parandada ühendust kesksete, piirkondlike ja riiklike süsteemide vahel[51].

b) Rahu- ja julgeolekunõukogu on toonitanud püsivat lahknevust varajase hoiatamise ja varajase reageerimise vahel[52] ning leidnud, et Aafrika Liidu liikmesriigid ei pööra tulevastele kriisidele viitavatele märguannetele sageli mingit tähelepanu, kahjustades seeläbi nõukogu konfliktide ennetamise suutlikkust, mis viib sageli konfliktideni[53].

Aafrika valmisolekuväed

46. Aafrika valmisolekuväed on valdkondadevaheline reserv, mida Aafrika Liidu assamblee ning rahu- ja julgeolekunõukogu saavad konfliktipiirkondades kiiresti rakendada. See hõlmab sõjalisi, politsei- ja tsiviilüksusi[54]. ELi toetusega rahastati Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide raames Aafrika valmisolekuvägede ja selle piirkondlike komponentide võimekuse arendamist. Toetusega kaeti personali- ja operatiivtegevuse kulud (planeerimise, logistika ja poliitikakujundamise parandamine ning politsei- ja tsiviilkomponentide tugevdamine) ning IT-taristu hange (C3IS) (lepingute loetelu ***IV lisas***). EL rahastas ka valmisolekuvägede väljaõpet, seahulgas toetati väliõppusi (Amani Aafrika II toetusprogramm).

---

50 Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri mõjuaruanne, 2016, osa 2.1.1 ja osa 2.1.4 punkt b.

51 Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava 2016–2020, lk 16.

52 601. rahu- ja julgeolekunõukogu koosolek (30. mai 2016), pressiteade www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf.

53 669. rahu- ja julgeolekunõukogu koosolek (21. märts 2017), ametlik teadaanne http://www.peaceau.org/uploads/669th-psc-com-ew-eng.pdf.

54 Aafrika Liidu rahu- ja julgeolekunõukogu loomise protokoll, artikkel 13.

47. Aafrika Liit ei olnud auditi toimumise ajaks veel Aafrika valmisolekuvägesid rakendanud. Küsitletud sidusrühmad pidasid selle operatiivsuse määra küsitavaks, osutades järgmistele asjaoludele:

a) Aafrika valmisolekuvägede juhtimis-, kontrolli-, side- ja infosüsteem ei toimi veel (***6. selgitus***);

b) logistiliste piirangute, näiteks ebapiisava strateegilise õhutranspordivõime tõttu puudub Aafrika valmisolekuvägedel suutlikkus rakendada üksusi kiiresti;

c) keelelised ja kultuurilised probleemid võivad vähendada rakendamise tõhusust kõikides piirkondades.

Tulemuste jätkusuutlikkust ähvardavad ohud

48. Peamised ohud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri võimekuse arendamises saavutatud tulemuste jätkusuutlikkusele on põhjustatud Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide nõrgast finants-, institutsioonilisest ja operatiivsest suutlikkusest ning Aafrika Liidu paljude liikmesriikide poliitilise tahte puudumisest (***punkt 34***).

49. Reformid, millega plaaniti vähendada Aafrika Liidu komisjoni[55], ECOWASi[56] ja ECCASi[57] institutsioonilise raamistiku nõrkusi, on andnud seni vähe tulemusi. Euroopa Komisjon on neid algatusi ergutanud ja rahaliselt toetanud: näiteks ECOWASi institutsioonilist reformi

---

[55] Otsus Aafrika Liidu institutsioonilise reformi kohta, juuli 2016, viide Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), millele järgnes aruanne esitatud soovituste kohta Aafrika Liidu institutsiooniliseks reformimiseks, Paul Kagame (29. jaanuar 2017).

[56] ECOWASis algas institutsiooniline reform 2013. aastal ja asutusesisese institutsiooni auditi lepingu sõlmis ECOWAS rahvusvahelise ettevõttega. Audit kestis kaks aastat ja selle alusel pakuti välja kolm institutsioonilise reformi võimalust, mis esitati asutusesiseselt, kuid ei auditi tähelepanekuid ega soovitusi jagatud ELi ega muude välisrahastajatega. Auditi toimumise ajaks ei olnud ECOWAS veel leppinud ametlikult kokku ühe institutsioonilise reformivõimaluse suhtes. Institutsiooni audit tõi kaasa värbamise peatamise, mille tagajärjeks oli ületsentraliseerimine ja kitsaskohad, mis raskendasid paljusid käimasolevaid algatusi ja rahastust.

[57] ECCASile nähti Euroopa Arengufondi piirkondlikust sihtprogrammist rahastatud programmi raames ette Kesk-Aafrika rahu ja julgeoleku nõukogu alustekstide reform, kuid ECCASi liikmesriikide poliitilise tahte puudumise tõttu ei saavutatud mingeid tulemusi. Tegevus on kavandatud uuesti praeguses Euroopa Arengufondi programmis.

toetatakse praegu riigi rahanduse haldamise reformidele mõeldud ELi toetuse projekti kaudu ning ECCASi institutsiooniliste reformidega tegeletakse Euroopa Arengufondi raames rahu ja toetuse projekti kaudu.

50. Aafrika Liidu Komisjoni ja allpiirkondlike organisatsioonide institutsiooniliste ja operatiivsete nõrkuste probleemi lahendamiseks keskendutakse ELi rahastatud tehnilise abi puhul sageli üldisele juhtimisele – abi vormile, millel on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arengule piiratud pikaajaline mõju. Tehnilise abi eksperdid on sageli tegutsenud projektijuhtidena, pakkudes rakendusorganisatsioonide sisemistele nõrkadele kohtadele lühiajalisi lahendusi. Sageli on see osutunud väga kulukaks: näiteks ELi antud ECOWASi rahu, julgeoleku ja stabiilsuse toetus oli 6,7 miljonit eurot ning toetuse rakendamise tehniline kulu oli veel 4,9 miljonit eurot, mis moodustas 73% algsest toetusest.

ELi toetuse rakendamist mõjutasid hilinemised, rahastamisvahendite ebajärjekindel kasutamine ja ebapiisav teave saavutatud tulemuste kohta

51. Käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas Euroopa Komisjon pakkus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile ELi toetust õigeaegsel, prognoositaval ja ühtsel viisil ning kas auditeeritud lepinguid rakendati planeeritult. Kontrollikoda hindab komisjoni kehtestatud järelevalve- ja aruandlusmehhanisme ja uurib, kas need andsid saavutatud tulemuste kohta asjakohast teavet.

Hilinenud lepingute sõlmimine ja tagantjärele rahastamine kahjustasid kavandatud tegevuste elluviimist

52. Auditeeritud lepingute kasusaajad olid Aafrika Liit ja allpiirkondlikud organisatsioonid. Toetuse eesmärk oli rahastada ja koolitada töötajaid täitma keerulisi rahu ja julgeolekuga seotud ülesandeid ning tagada, et tegevused viiakse kogu mandril ellu ühtsel viisil. ***IV lisas*** loetletud lepingutega püüti

a) tugevdada Aafrika Liidu Komisjoni ja allpiirkondlike organisatsioonide (piirkondlikud majandusühendused ja piirkondlikud mehhanismid) personali suutlikkust ennetada Aafrikas kriise ja/või neile reageerida;

b) aidata Aafrika Liidu kontaktbüroodel jälgida rahukokkulepete rakendamist, toetada valimiste ettevalmistamist ja jälgimist ning esindada Aafrika Liitu kohtumistel riiklike organite ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;

c) luua kontinentaalne struktuur, mis võimaldab Aafrika Liidul kiiresti rakendada strateegilist ja operatiivset teabevahetuse, juhtimise ja kontrolli võimekust Addis Abebas asuva ALi, piirkondliku tasandi ja kohapealsete missioonide vahel;

d) pakkuda Aafrika Liidu Komisjonile ja allpiirkondlikele organisatsioonidele eksperditeadmisi nende rahu- ja julgeolekualasteks algatusteks;

e) toetada allpiirkondlikke organisatsioone suutlikkuse arendamisel ning konfliktide ennetamise ja lahendamise volituste rakendamisel.

53. Institutsionaalse toetuse eeldatud tulemuste saavutamiseks on õigeaegsus ja prognoositavus ülioluline. Lepingute õigeaegse sõlmimise ebaõnnestumine tõi kaasa viivitused rakendamisel ning tähendas, et tegevuste rahastamine ei olnud prognoositav. Auditeeritud 14 lepingust 10 sõlmiti hilinemisega ühel või mitmel järgmisel põhjusel:

a) Aafrika Liidu Komisjon ja allpiirkondlikud organisatsioonid esitasid hilinenud või madala tasemega rahastamisettepanekud;

b) keerulised läbirääkimised lepingute eelarve, tegevuste ja finantsjuhtimise üle;

c) tehnilised probleemid Euroopa Komisjoni infosüsteemiga.

54. Lisaks finantseeriti neist 10 lepingust 8 puhul tegevusi tagantjärele[58]. Kolm lepingut allkirjastati vaid mõni päev enne seda, kui rahastatud tegevused pidid olema lõpule viidud. Kontrollikoda leidis, et 14 lepingust 6 puhul mõjutasid viivitused lepingute sõlmimisel koos Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide sisemiste nõrkustega negatiivselt tegevuste elluviimist (***IV lisa***). ***5. selgituses*** kirjeldatakse lepingute sõlmimise viivituste ning Aafrika

---

[58] Komisjon saab kasutada Euroopa Arengufondi vahendeid, et rahastada tegevusi, mis on juba ellu viidud, et „tagada projektide kiire alustamine, vältida pause järjestikuste projektide vahel ja viivitusi“ – Cotonou lepingu IV lisa artikkel 19.

rahu ja julgeoleku struktuuri kahe toetusprogrammi tagantjärele rahastamise negatiivset mõju.

5. selgitus. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammide tagantjärele rahastamine

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammide kaudu pakub EL Aafrika Liidu Komisjonile ja allpiirkondlikele organisatsioonidele rahalist toetust, et hoida Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur töös. Kontrollikoda auditeeris neist lepingutest teist ja kolmandat, mille maht oli vastavalt 5 227 335 eurot ja 28 770 000 eurot.

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammi teise lepinguga toetati selliseid tegevusi nagu aastateks 2016–2020 ette nähtud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava lõpuleviimine. Leping sõlmiti hilinemisega, mis tähendas, et paljusid kavandatud tegevusi ei viidud ellu või tuli rahastada muudest allikatest. Vaatamata vahendite hilinenud kättesaamisele säilitasid allpiirkondlikud organisatsioonid enamiku selle lepingu alusel rahastatud töötajatest. Mõned töötajad siiski koondati, mis tõi kaasa juba arendatud suutlikkuse kaotuse. Selle tagajärjel kasutati ära vaid 56% lepingu eelarvest.

Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammi kolmas leping sõlmiti alles 2016. aasta detsembris, kuigi rakendamisperiood kestis 36 kuud alates 2016. aasta jaanuarist. Omaenda viivituste tõttu lepingute sõlmimisel ei andnud Aafrika Liidu Komisjon lepingust tulenevaid vahendeid allpiirkondlikele organisatsioonidele üle enne 2017. aasta maid. Vahendite puudujäägile reageerisid mõnel juhul muud rahastajad või tingis see kavandatud tegevuste edasilükkamise.

55. ***6. selgituses*** on esitatud näide Aafrika valmisolekuvägede infosüsteemi hankimisel tekkinud viivitustest. Kõnealusel juhul süvendasid lepingu hilisest sõlmimisest tingitud viivitust Aafrika Liidu organisatsioonisisesed nõrkused.

6. selgitus. Viivitused Aafrika valmisolekuvägede juhtimis-, kontrolli-, side- ja infosüsteemi (C3IS) loomisel

EL toetas Aafrika valmisolekuvägede arendamist ja Aafrika juhitavate rahuoperatsioonide haldamist C3IS lepinguga. C3IS oli aastateks 2011–2013 ette nähtud Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava põhiprioriteet. See kavandati eesmärgiga võimaldada Aafrika Liidul võtta kiiresti kasutusele strateegiline ja operatiivne sidesüsteem. Näiteks võimaldaks see Aafrika Liidul Addis Abebas edastada tellimusi, koostada aruandeid ja kaarte operatsioonide kohapealseks juhtimiseks.

Aafrika Liit esitas oma rahastamisettepaneku 2013. aasta veebruaris ja allkirjastas kokkuleppe 12,5 miljoni euro suuruse ELi toetuse saamiseks 2014. aasta veebruaris. EL rahastas tagantjärele ettevalmistavaid tegevusi, mida Aafrika Liidu Komisjon oli viinud ellu alates 2013. aasta märtsist, ja delegeeris keerulisema hankemenetluse juhtimise Aafrika Liidu Komisjonile, et edendada Aafrika Liidu isevastutust süsteemi suhtes. Sellega kaasnesid aga pikad viivitused hankemenetluses, mis oli auditi ajal veel pooleli. EL pikendas lepingu rakendamisperioodi algselt kavandatud 24 kuult 67 kuule.

See viivitus mõjutas negatiivselt muid kavandatud tegevusi. Näiteks Aafrika valmisolekuvägede olulise õppuse (Amani Aafrika II, mida EL samuti toetas) ühest peamisest komponendist loobuti.

Rahastamisvahendeid ei kasutatud alati järjekindlalt

56. Euroopa Komisjon ja Euroopa välisteenistus ei olnud analüüsinud kõigi nende käsutuses olevate vahendite suhtelisi eeliseid rahu ja julgeoleku valdkonnas (***punkt 9***). Kontrollikoda leidis, et rahastamisvahendeid ei kasutatud alati järjekindlalt. Aafrika rahutagamisrahastust saab hästi rahastada lühiajalisi vajadusi, kuna selle rahastamistsüklid kestavad kaks kuni kolm aastat. Seevastu seitsmeaastase rahastamistsükliga piirkondlikud sihtprogrammid võimaldavad kergemini rahastada pikaajalisi vajadusi.

57. Kontrollikoda avastas juhtumeid, kus lühiajalisi Aafrika rahutagamisrahastu lepinguid kasutati pikaajaliste ametikohtade rahastamiseks näiteks ühise rahastamiskorra palkade lepingu raames (***punkt 39***). Sellel juhul nõrgestas uuendatavate 1–2 aastaste lepingute kasutamine personalijuhtimist ja tähendas, et ametikohtade arvud ja liigid vaadati peaaegu igal aastal uuesti üle. See süvendas viivitusi lepingute sõlmimisel (***punkt 53***) ja töökohtadega seotud ebakindlust, mis tõi kaasa kogenud töötajate kaotuse. Muudel juhtudel kasutati piirkondlikke sihtprogramme lühiajaliste vajaduste jaoks, milleks need nii hästi ei sobi.

58. Euroopa Komisjon ja Euroopa välisteenistus ei ole kehtestanud kooskõlastusraamistikku, mis hõlmab kõiki nende rahu ja julgeoleku valdkonna vahendeid. Alates 2015. aastast on nad aga astunud samme selleks, et Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlikud sihtprogrammid täiendaksid teineteist tõhusamalt, eeskätt

a) täpsustades, mil viisil rahastatakse töötajate ametikohti allpiirkondlikes organisatsioonides. Seepärast otsustati, et ELi toetatavate piirkondlike organisatsioonide mittesõjalise personali kulud tuleks viia Aafrika rahutagamisrahastust

üle piirkondlikesse sihtprogrammidesse. Asjaomane otsus tehti aga pärast piirkondlike sihtprogrammide vastuvõtmist, mistõttu on selle rakendamine keerulisem. Lõppkokkuvõttes lükati üleviimine edasi 2018. aasta jaanuari;

b) kaasates piirkondlikud ELi delegatsioonid Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri piirkondliku toetusprogrammi Aafrika rahutagamisrahastu raames rahastatavate töökavade ülevaatamisse, tagamaks, et need täiendavad piirkondlikest sihtprogrammidest rahastatavaid programme;

c) kaasates alates 2017. aastast piirkondlikud ELi delegatsioonid Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammi juhtkomiteesse.

Loodi järelevalve- ja aruandlusmehhanismid, kuid need ei andnud tulemuste kohta piisavat teavet

59. Komisjon seadis kõigi auditeeritud lepingute jaoks sisse järelevalve- ja aruandlusmehhanismid. Need hõlmasid korrapärast kirjeldavate ja finantsaruannete esitamist (enamasti korra poolaastas), juhtkomitee korrapäraseid kohtumisi ja kulutuste sõltumatut välisauditeerimist. Tegelikkuses mõjutasid komisjoni järelevalvemehhanisme nõrgestavad tegurid ja need ei taganud tulemuste kohta piisavat teavet. Kontrollikoda leidis auditeeritud lepingutest järgmised näited:

a) 14 lepingust 6 puhul ei olnud kavandatud väljundid konkreetsed või mõõdetavad. Näiteks toetatavate üksuste või vahendite puhul eeldati, et tõhustatakse nende suutlikkust, tugevdatakse nende rolli või seda, et nad hakkavad täiel määral toimima. Mõne puhul neist juhtudest ei olnud aluseks olevad tegevused otseselt seotud väljunditega;

b) 12 lepingu jaoks välja töötatud näitajatest mõne puhul loetleti sisendeid ja tegevusi, mitte ei kehtestatud saavutatavaid väljundeid, ja seega olid nende kasutusvõimalused järelevalves piiratud. Teistel juhtudel puudusid edusammude hindamiseks vajalikud lähtetasemed ja eesmärgid;

c) kolmel juhul tähendas asjaolu, et lepingud sõlmiti nende rakendamisperioodi kõige viimastel päevadel, et tagantjärele rahastamine muutis järelevalvet käsitlevad tingimused tegelikkuses asjakohatuks;

d) Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide koostatud aruanded laekusid sageli hilja. Kuue lepingu puhul ei sisaldanud need aruanded lepinguliste tulemuste ja näitajate kohta piisavaid üksikasju.

60. Üldiselt oli küsitletud ELi töötajatel lepingute rakendamisest hea ülevaade, kuigi see teave ei kajastunud alati aruannetes. Auditeeritud lepingute suhtes ei olnud Euroopa Komisjon veel teinud mingit tulemustele suunatud järelevalvet[59]. Välishindamine oli tehtud vaid ühe lepingu kohta. See tähendas, et tulemusi puudutava teabe piiratud kättesaadavust Aafrika Liidult ja allpiirkondlikelt organisatsioonidelt ei korvatud teabega muudest allikatest.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

61. Aafrika Liidu liikmesriigid moodustasid Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri kui struktuurse, pikaajalise lahenduse Aafrika mandri rahu ja julgeoleku probleemidele. Aafrika Liidul ja volitatud allpiirkondlikel organisatsioonidel on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri kaudu ligipääs vahenditele, mis aitavad neil konflikte ennetada, juhtida ja lahendada. EL pakkus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile toetust Euroopa Arengufondi kaudu. Kontrollikoda auditeeris ELi toetust kolme aasta jooksul ajavahemikul 2014–2016 ning leidis, et sel on olnud kesine mõju ning toetus tuleb ümber korraldada.

62. EL ei kehtestanud oma toetusele selgeid prioriteete ja liidu strateegias puudus toetuse arengu pikaajaline visioon. Näiteks auditeeritud perioodil ei keskendutud piisavalt üleminekule palkade maksmiselt võimekuse arendamisele, et tagada ELi toetuse pikaajaline edukus. Aafrika Liidu liikmesriikide vähene panustamine Aafrika Liidu eelarvesse ja rahufondi muutis Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tugevalt sõltuvaks välisrahastajate, sealhulgas ELi toetusest. EL toetas Aafrika Liidu plaane saavutada Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri

---

[59] Tulemustele suunatud järelevalve on Euroopa Komisjoni välisjärelevalvesüsteem, milles keskendutakse ennekõike tulemustele. Väliseksperdid hindavad valitud ELi rahastatud projekte OECD arenguabikomitee nelja kriteeriumi alusel: asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus ja kestlikkus. Vt https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en.

rahaline sõltumatus, mis sõnastati ametlikult Aafrika Liidu 2016. aasta otsuses, kuid selle elluviimine oli veel algusjärgus (***punktid 16–30***).

63. Kontrollikoda leidis, et auditi toimumise ajaks olid oodatud tulemused ligikaudu poolte ELi rahastatud lepingute puhul kas enamjaolt või osaliselt saavutatud. EL on toetanud reforme eesmärgiga parandada Aafrika Liidu ja allpiirkondlike organisatsioonide finants-, operatiivset ja institutsioonilist võimekust, kuid need reformid on seni andnud vähe tulemusi. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri komponentide võimekus varieerus märkimisväärselt ja olukorda raskendas poliitilise tahte puudumine ja piiratud rahastus (***punktid 32–50***).

1. soovitus **Edendada Aafrika Liidu isevastutust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris ja korraldada ELi toetus ümber**
Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid töötama ühiselt välja selge, pikaajalise visiooni Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile pakutava ELi toetuse kohta, et • vähendada järk-järgult toetust, mida EL annab Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile põhilisteks tegevuskuludeks, ja see järk-järgult kaotada, eelistades täpse suunitlusega suutlikkuse arendamise programme, • siduda Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri võimekuse arendamiseks ette nähtud toetus Aafrika Liidu ja allpiirkondlikel organisatsioonide toimimisviisi parandamisega, jälgida tähelepanelikult, kuidas täidab Aafrika Liit võetud kohustust saavutada rahaline sõltumatus. Tähtaeg: 2020. aasta lõpp.

64. Kontrollikoda auditeeris kõiki aastatel 2014–2016 sõlmitud 14 lepingut, mille alusel toetas EL Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri. Kontrollikoda leidis, et lepinguid ei hallatud alati tõhusalt. Kümme lepingut sõlmiti hilinemisega, mis tähendas, et rahaliste vahendite kättesaadavus ei olnud õigeaegne ega prognoositav. See tõi kaasa mõne kogenud töötaja kaotuse ning viivitused Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuste elluviimises (***punktid 52–55***). Lisaks leidis kontrollikoda, et kuigi järelevalvemehhanismid olid olemas, ei

toiminud need hästi, näiteks lepingute tagantjärele rahastamise korral. Aruandlus oli puudulik ega andnud tulemuste kohta piisavat teavet. Auditeeritud perioodi vältel ei kasutatud rahastamisvahendeid alati järjekindlalt. Kontrollikoda täheldas, et alates 2015. aastast toimus nendes aspektides mõningane paranemine (***punktid 56–60***).

2. soovitus **Sekkumine peaks järjepidevalt tulemustel põhinema**
Komisjon peaks • vähendama veelgi viivitusi lepingute sõlmimisel ning vältima tagantjärele rahastamist; • tuginema lepingute järelevalves ja aruandluses konkreetsetele ja mõõdetavatele tulemustele, rakendades näitajaid saavutatud edu mõõtmiseks; • suurendama Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri võimekuse arendamise programmide tulemustele suunatud järelevalvet ja hindama neid sagedamini, ning • koostama rahu ja julgeoleku valdkonna olemasolevate rahastamisvahendite võrdleva analüüsi ja kasutama neid ühetaoliselt. Tähtaeg: 2019. aasta lõpp.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina JAKOBSEN, võttis käesoleva aruande vastu 26. juuni 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner LEHNE

I LISA

IGALE TOETATUD ORGANISATSIOONILE ANTUD ELi VAHENDITE JAOTUS

(eurodes)

Toetatud organisatsioon / leping		C3IS	APF teenuste leping	JFA palgad III	JFA ALi kontaktasutused II	JFA ALi kontaktasutused III	JFA ALi kontaktasutused IV	JFA palgad III	APSA SP II	APSA SP III	ECOWASi – ELi väikerelva-programm	TA ECOWAS (rakendamise toetus)	ECOWASi toetus I	ECOWASi toetus II	ECCAS – Devis programm nr 4	Kokku
AL	Kontaktasutused				6 000 000	3 000 000	7 000 000									**16 000 000**
	Rahu- ja julgeolekuosakond	12 500 000		10 000 000				5 000 000	1 384 238	4 455 516						**33 339 754**
CEN-SAD									-	-						**0**
COMESA									595 562	3 019 999						**3 615 561**
EAC									337 564	2 833 320						**3 170 884**
EASFSEC									525 379	3 383 092						**3 908 471**
ECCAS									465 795	3 428 102					1 865 674	**5 759 571**
ECOWAS									617 014	3 550 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182		**24 105 291**
IGAD									279 152	1 700 000						**1 979 152**
NARC									511 218	1 899 971						**2 411 189**
SADC									509 413	4 500 000						**5 009 413**
Valdkonnaülene/jaotamata			3 235 400						2 000	0						**3 237 400**
Kokku		**12 500 000**	**3 235 400**	**10 000 000**	**6 000 000**	**3 000 000**	**7 000 000**	**5 000 000**	**5 227 335**	**28 770 000**	**5 560 000**	**4 896 500**	**6 724 594**	**2 757 182**	**1 865 674**	**102 536 686**

Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed auditeeritud lepingute alusel.

II LISA

AAFRIKA RAHUTAGAMISRAHASTU OTSUSTUSPROTSESSID

Aafrika rahutagamisrahastu otsustusprotsessid

Aafrika Liit **või** allpiirkondlik organisatsioon (REC/RM) esitab taotluse ja AL kiidab selle heaks

Standardmenetlus (rahuoperatsioon, APSA)

1. Euroopa välisteenistus ja komisjon esitavad asjaomastele nõukogu töörühmadele (nt COAFR) ühise teatise
2. ELi nõukogu poliitika- ja julgeolekukomitee kiidab taotluse heaks
3. Uue rahuoperatsiooni korral peab toimuma komisjoni sisemine otsustusmenetlus koos komisjoni otsusega (DEC)

-> 2 – 3 kuud

Varajase reageerimise mehhanism* (ERM)

1. Euroopa välisteenistus ja komisjon hindavad taotlust ja otsustavad koos, kas selle rahastamine on asjakohane
2. Teavitatakse poliitika- ja julgeolekukomiteed ja asjaomast nõukogu töörühma

* sekkumiste jaoks, mis vajavad oma laadilt viivitamatult toetust, kuni 12 kuuks

-> 2 nädalat

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Aafrika rahutagamisrahastu 2014.–2016. aasta tegevusprogrammi alusel, 1. lisa.

III LISA

AUDITEERITUD LEPINGUTE LOETELU NING AAFRIKA RAHU JA JULGEOLEKU STRUKTUURI STRATEEGILISED PRIORITEEDID

Lepingud							APSA strateegilised prioriteedid				
Programm	**Lepingu number**	**Lepingu pealkiri**	**Toetatav organisatsioon**	**Lepingu eelarve** *(eurodes)*	**Makstud*** (*eurodes*)	**Makstud*** (%)	**Konfliktide ennetamine (sh varajane hoiatamine ja ennetav diplomaatia)**	**Kriisi-/konfliktiohjamine – Aafrika valmisolekuväed**	**Konfliktijärgne ülesehitamine ja rahu tagamine**	**Strateegilised julgeolekuküsimused**	**Koordineerimine ja partnerlused**
APF AP 2011-13	325231	C3IS Aafrika juhitud rahuoperatsioonide jaoks	AL	12 500 000	10 534 027	84%		X			
	336871	APF teenuste leping	AL ja RECid/RMid	3 235 400	1 976 133	61%	X	X	X	X	X
	327360	JFA palgad II	AL	10 000 000	9 000 000	90%	X	X	X	X	X
	327370	JFA Aafrika Liidu kontaktasutused II	AL	6 000 000	5 500 000	92%	X	X	X		X
APF AP 2014–2016	371416	JFA ALi kontaktasutused III	AL	3 000 000	2 400 000	80%	X	X	X		X
	375189	JFA ALi kontaktasutused IV	AL	7 000 000	3 171 431	45%	X	X	X		X
	373209	JFA palgad III	AL	5 000 000	4 000 000	80%	X	X	X	X	X
	366481	Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri ajutine toetusprogramm (APSA SP II)	AL ja RECid/RMid	5 227 335	4 181 868	80%	X	X		X	X
	380897	Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogramm III (APSA SP III)	AL ja RECid/RMid	28 770 000	7 674 227	27%	X	X	X	X	X
RIP Lääne-Aafrika	345376	ECOWASi – ELi väikerelvaprogramm	ECOWAS	5 560 000	4 185 614	75%	X			X	
	355873	Tehniline tugi, et rakendada ELi toetust ECOWASi piirkondliku rahu, julgeoleku ja stabiilsuse mandaadile	ECOWAS	4 896 500	1 780 903	36%	X	X	X	X	X
	368246	ECOWASi toetus – rahu, julgeoleku ja stabiilsuse tugevdamine Lääne-Aafrikas	ECOWAS	6 724 594	2 662 174	40%	X	X	X	X	X
	380850	ECOWASi toetus – rahu, julgeoleku ja stabiilsuse tugevdamine Lääne-Aafrikas II	ECOWAS	2 757 182	1 313 599	48%				X	
RIP Kesk-Aafrika	359795	ECCAS – Devis Programme n°4 de croisière et de clôture	ECCAS	1 865 674	789 007	42%	X	X		X	X
Kokku				**102 536 686**	**59 168 983**	58%	**12**	**12**	**9**	**10**	**11**

* Makstud summa seisuga 30.6.2017.

IV LISA

KONTROLLIKOJA ÜLEVAADE LEPINGUTE HINDAMISTEST

Programm	Lepingu number	Lepingu pealkiri	Lepingu eesmärk	Kavandamise sobivus		Rakendamine ja seire			Tulemused ja nende	
				APSA asjakohasus	Muud kavandamisega seotud aspektid (nt saadud õppetunnid, koordineerimise ja seire raamistik)	Lepingu allkirjastamise ajakava	Tegevuste elluviimine	Aruandlus ja seire	Tulemused saavutatud	Jätkusuutlikkuse probleemid
APF AP 2011-13	325231	C3IS Aafrika juhitud rahuoperatsioonide jaoks	Luua kontinentaalne struktuur, mis võimaldab Aafrika Liidul kiiresti rakendada strateegilist ja operatiivset teabevahetuse, juhtimise ja kontrolli võimekust Addis Abebas asuva ALi, piirkondliku tasandi ja toimuva missiooni vahel. C3IS on põhitegur, et viia läbi AMANI AFRICA II õppus, et Aafrika valmisolekuväed toimima saada ja Aafrika juhitud rahuoperatsioone hallata.							
	336871	APF teenuste leping	Pakkuda Aafrika Liidu Komisjonile ning piirkondlikele majandusühendustele ja piirkondlikele mehhanismidele õigeaegselt kõrgetasemelisi väliseksperte, et lihtsustada rahu- ja julgeolekupartnerluse tegevuskavaga seotud programmide rakendamist. Eelkõige keskendutakse Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arendamisele, mis toimub individuaalsete pikaajaliste ülesannete kaudu, samuti lühiajalise tehnilise toe kaudu väga paljude kriiside ennetamise/lahendamise ja kriisijärgsete tegevuste raames, sh poliitika kujundamisel. Vajaduse korral võib tehnilise abiga toetada ka Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide omavahelist sidusust rahu ja julgeoleku valdkonnas.							
	327360	JFA palgad II	Tagada, et Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakond jääks sellel mandril ALi rahu- ja julgeolekukava juhtivaks jõuks tänu suuremale võimekusele ja ambitsioonidega kooskõlas olevale korraldusele.							
	327370	JFA Aafrika Liidu kontaktasutused II	Aafrika Liidu kontaktasutused on Aafrika Liidu mittealalised struktuurid, mis asuvad enamikes julgeoleku ja rahu seisukohast asjakohastes Aafrika piirkondades. Nende roll on rahu- ja julgeolekunõukogu ning Aafrika Liidu Komisjoni toetamine, rahulepingutes sätestatud järelmeetmetes osalemine ning rahulepingute rakendamise toetamine. Programmi näol on tegemist mitme rahastajaga meetmega, millest kantakse Aafrika Liidu kontaktasutuste tööjõu- ja tegevuskulud.							
APF AP 2014-16	371416	JFA ALi kontaktasutused III	Aafrika Liidu kontaktasutused on Aafrika Liidu mittealalised struktuurid, mis asuvad enamikes julgeoleku ja rahu seisukohast asjakohastes Aafrika piirkondades. Nende roll on rahu- ja julgeolekunõukogu ning Aafrika Liidu Komisjoni toetamine, rahulepingutes sätestatud järelmeetmetes osalemine ning rahulepingute rakendamise toetamine. Programmi näol on tegemist mitme rahastajaga meetmega, millest kantakse Aafrika Liidu kontaktasutuste tööjõu- ja tegevuskulud.							
	375189	JFA ALi kontaktasutused IV	Aafrika Liidu kontaktasutused on Aafrika Liidu mittealalised struktuurid, mis asuvad enamikes julgeoleku ja rahu seisukohast asjakohastes Aafrika piirkondades. Nende roll on rahu- ja julgeolekunõukogu ning Aafrika Liidu Komisjoni toetamine, rahulepingutes sätestatud järelmeetmetes osalemine ning rahulepingute rakendamise toetamine. Programmi näol on tegemist mitme rahastajaga meetmega, millest kantakse Aafrika Liidu kontaktasutuste tööjõu- ja tegevuskulud.							
	373209	JFA palgad III	Tagada, et Aafrika Liidu Komisjoni rahu- ja julgeolekuosakond jääb sellel mandril ALi rahu- ja julgeolekukava juhtivaks jõuks tänu suuremale võimekusele ja ambitsioonidega kooskõlas olevale korraldusele.							
	366481	Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri ajutine toetusprogramm (APSA SP II)	Sekkumise eesmärk on tugevdada Aafrika Liidu Komisjoni, piirkondlike majandusühenduste ja piirkondlike mehhanismide võimekust ja tugevust, et Aafrikas kriise ennetada ja/või nendele reageerida. Meetmes keskendutakse tegevustele, mis on vajalikud, et Aafrika Liidu Komisjon ja piirkondlikud majandusühendused/piirkondlikud mehhanismid suudaksid oma tegevust toetada ning et viia täide ja kiita poliitiliselt heaks peamised Aafrika rahu- ja julgeolekustrateegiad, nagu näiteks Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri tegevuskava.							
	380897	Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogramm III (APSA SP III)	Toetada Aafrikas rahu ja julgeolekut, luues seega arenguks vajalikud tingimused ja eeldused kooskõlas Aafrika Liidu eesmärgiga saada relvad 2020. aastaks vaikima.							
RIP Lääne-Aafrika	345376	ECOWASi – ELi väikerelvaprogramm	Vähendada konfliktide ja vägivalla mõju institutsioonilise koordineeritud ennetamise ja haldamise kaudu ning vastupanuvõimeliste kogukondade jaoks rahustruktuuri loomise kaudu.							
	355873	Tehniline tugi, et rakendada ELi toetust ECOWASi piirkondliku rahu, julgeoleku ja stabiilsuse mandaadile	Pakkuda tehnilise toe meeskonda (pika- ja lühiajaline ekspertiis), kes annaks nõu ning juhiks ja kontrolliks projekti EU ECOWAS PSS							
	368246	ECOWASi toetus – rahu, julgeoleku ja stabiilsuse tugevdamine Lääne-Aafrikas	Toetada ECOWASi konfliktide ennetamise ja lahendamise mandaadi täitmisel jätkusuutlikult, liikudes eelkõige suurema strateegilise, operatiivse ja haldusalase võimekuse saavutamisel reageerimiselt ennetamisele.							
	380850	ECOWASi toetus – rahu, julgeoleku ja stabiilsuse tugevdamine Lääne-Aafrikas II	Rahastatakse kolme projekti: 1. väike- ja kergrelvade haldamine Nigeerias (täiendab ECOWASi – ELi väikerelvaprogrammi, suurem osa eelarvest), 2. õppereis Lyoni Lääne-Aafrika politsei infosüsteemi algatuse raames (WAPIS), 3. ECOWASi tegevussuutlikkuse tugevdamine, et lisada ECOWASi rahu ja julgeoleku struktuurile soo mõõde.							
RIP Kesk-Aafrika	359795	ECCAS – Devis Programme n°4 de croisière et de clôture	Meede „Devis programme 4“ on programmi „Programme d'appui à la CEEAC en matière de Paix et de Securité“ (PAPS II) viimane eelarvestus ning selle eesmärk on jätkata ECCASi toetamist, et säilitada suutlikkus rahu ja julgeoleku valdkonnas.							

Värviselgitus:

	standardid on kõigis olulistes aspektides täidetud
	osa standardeist on täitmata
	oluline kõrvalekaldumine standardeist
	hindamiseks on liiga vara või pole piisavalt teavet

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„AAFRIKA RAHU JA JULGEOLEKU STRUKTUUR: ELi TOETUS TULEB ÜMBER SUUNATA“

KOKKUVÕTE

III. ELi toetus Aafrika rahu ja julgeoleku struktuurile (APSA) nii suutlikkuse kui ka rahalise vastutuse mõttes on andnud olulise panuse struktuuri arendamisse, kuigi oodatud tulemusteni ei ole süstemaatiliselt jõutud.

Töötasude või muude tegevuskulude toetamine ei ole iseenesest probleem, kui sellele järgnevad tulemused ja see on osa laiemast toetusstrateegiast, millel on selge väljumisstrateegia.

IV. EL määras APSA-le antavale toetusele konkreetsed prioriteedid. ELi erihuvides on toetada Aafrika lahendusi Aafrika rahu ja julgeoleku probleemidele, et stabiliseerida olukorda Aafrikas. See on ELi põhieesmärk Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri (APSA) toetamisel. Tegemist on pikaajalise püüdlusega, mille tulemusi ei saa mõõta kohe.

ELi eesmärk tuleb saavutada selgelt sõnastatud strateegia kaudu, milleks on APSA tegevuskava aastateks 2016–2020[1]. Tegevuskava rakendamist toetatakse otseselt teatavate programmide, eelkõige APSA toetusprogrammi käimasoleva kolmanda etapi (APSA III)[2] kaudu. APSA III alla kuuluvaid tegevusi on üksikasjalikumalt kirjeldatud aastastes töökavades, mis võimaldavad määrata kindlaks ELi toetuse prioriteete ja võrrelda konkreetseid tulemusi konkreetsete eesmärkidega.

Nende tulemuste saavutamiseks toetab komisjon rahaliselt teatavaid tegevusi, mille rakendamine nõuab tegevuskulude toetamist, nagu Aafrika Liidu Komisjoni (AUC) rahu ja julgeoleku osakonna töötajate koolitused, reisid ja töötasud. Nende kulude rahastamine on olnud äärmiselt oluline ELi toetuse põhieesmärgi saavutamiseks.

V. Vähene teave tulemuste kohta ei tähenda, et tulemusi ei oleks. Seda iseenesest ei saa seetõttu pidada ELi toetuse andmise takistuseks.

Lepingute sõlmimise viibimise ja tagantjärele rahastamise põhjus on väga sageli ELi abi rakendavate organisatsioonide hilinenud taotlused ja piisava asjakohase teabe puudumine.

Sidususe osas rõhutab komisjon, et on tehtud olulisi edusamme rahastamisvahendite sidusamaks kasutamiseks.

Eelkõige on komisjon loonud APSA kontaktasutuste mitteametliku võrgustiku. Võrgustik hõlbustab komisjonisiseseid konsultatsioone Aafrika rahutagamisrahastu APSA toetusprogrammide ja piirkondlike sihtprogrammide kindlaksmääramisel ja koostamisel. Lisaks sellele osaleb iga asjaomane komisjoni talitus / Euroopa välisteenistus sisemistes kvaliteeditoe rühmades, mille kohtumistel arutatakse rahu- ja julgeolekuprogramme ja vaadatakse läbi vahendite vastastikune täiendavus.

---

[1] http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf.

[2] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

VI.

i. Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad soovitusega. Teatavatel tingimustel võib siiski olla asjakohane vajaduspõhine toetus tegevuskulude katmiseks.

ii. Komisjon nõustub soovitusega.

SISSEJUHATUS

2. selgitus. Näide sekkumisest Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri raames

See juhtum on näide heast tavast kasutada ELi vahendeid sidusalt, et toetada APSA positiivset sekkumist Gambias Lääne-Aafrika riikide majandusühenduse (ECOWAS) kaudu: ECOWASi pikaajaline suutlikkuse suurendamine rahu ja julgeoleku valdkonnas Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondliku sihtprogrammi kaudu kombineerituna Aafrika rahutagamisrahastu toetusega ECOWASi missioonile Gambias kohapeal (algselt varajase reageerimise mehhanismi kaudu, seejärel rahutagamisoperatsiooni vahendite abil[3]).

6. Praegu on Aafrika Liidu liikmesriigid teinud rahufondi rahalisi sissemakseid 42,4 miljoni USA dollari eest. Ainuüksi 2017. aastal koguti 39,9 miljonit USA dollarit, mis on kõige märkimisväärsem summa, mida Aafrika Liidu liikmesriigid on alates selle asutamistest 1993. aastal sisse maksnud.

7. APSA tegevuskavade väljatöötamine on tõesti olnud Aafrikast juhitud protsess, kuid EL on seda toetanud tehnilise abi pakkumisega ning koosolekute ja seminaride korraldamise hõlbustamisega APSA toetusprogrammi II etapi osana.

TÄHELEPANEKUD

23. Selles rahalist vastutust ja jätkusuutlikkust puudutavas küsimuses tunnistavad komisjon ja Euroopa välisteenistus, kui oluline on, et Aafrika Liit ja Aafrika allpiirkondlikud organisatsioonid suurendaksid järk-järgult oma osa vajalikes vahendites. Seetõttu toetab EL Aafrika Liidu sellealaseid algatusi, eelkõige Kaberuka protsessi ja importkaupadele 0,2 % maksu rakendamist eelarveväliste rahastamisvahendite kaudu (ELi lepingu artikli 41 lõige 2). Selle tagajärjel Aafrika Liidu rahaline vastutus APSAs juba kasvab. Näiteks kaetakse 2018. aastal Aafrika Liidu Komisjoni rahu ja julgeoleku programmide lühiajaliste töötajate palkadest 57 % Aafrika Liidu liikmesriikide osamaksetest ja ainult 15 % katab EL (võrreldes 34 %-ga eelmisel 16 kuul). Üldiselt on need pingutused juba andnud tulemuse, et Aafrika Liit kannab suurema osa oma 2018. aasta eelarvest: 2018. aastal 41,3 % (318 miljonit USA dollarit kokku 770 miljonist), 2017. aastal 26,2 % (205 miljonit USA dollarit kokku 783 miljonist). Muud APSAt aktiivselt toetavad rahastajad on Norra, Ühendkuningriik, Taani, Saksamaa ja Madalmaad.

Aafrika Liidu liikmesriikide rahaliste vahendite osakaal APSA tegevuskuludes on seega pidevalt suurenenud. Arvud näitavad, et sõltuvus rahastajate toetusest mitte ei suurene, vaid väheneb.

Ei ole mõistlik eeldada, et rahastajate toetus ELi Aafrika partneritele APSA valdkonnas lähitulevikus täielikult lõppeks. Peale selle on rahaline vastutus ja jätkusuutlikkus võimaluste ja poliitiliste valikute küsimus. Kuna APSA toetamine on ELi enda huvides, nagu on selgitatud eespool, siis ei ole otsest põhjust APSA põhitegevuskulude rahastamise lõpetamiseks, seni kui komisjon, Euroopa välisteenistus ja ELi liikmesriigid peavad seda toetust asjakohaseks strateegiliseks vahendiks Aafrika olukorra stabiliseerimisel.

---

[3] Komisjoni otsus C(2017) 8294 final, 12.12.2017.

24. Komisjon ja Euroopa välisteenistus viitavad partneri vastutuse põhimõttele, mis on sätestatud mitmes rahvusvahelises kokkuleppes, näiteks Monterrey 2003. aasta kokkuleppes[4]. Need põhimõtted tähendavad, et üldine vastutus toetuse eest peaks olema partnerite kanda (vt ka vastus punktile 28).

Aafrika Liit on vastu võtnud selge kava, mille abil saavutada 2020. aastaks rahaline jätkusuutlikkus. Euroopa Liit, kes rahastas Aafrika Liidu Komisjoni poolt kava väljatöötamiseks palgatud tehnilisi eksperte, on väljendanud oma heameelt kavas sisalduvate meetmete üle. ELi tulevane toetus kooskõlastatakse selle kavaga. Kava sisaldab jätkusuutlikkuse tagamise meetmeid, mille kohaselt kaetakse Aafrika Liidu liikmesriikide sissemaksetest 2020. aastaks 100 % Aafrika Liidu Komisjoni tegevuskuludest ja 25 % rahutagamisoperatsioonide kuludest. Selleks kehtestavad Aafrika Liidu liikmesriigid erimaksu 0,2 % vastavate kaupade impordile (Kaberuka kava).

Peale selle toetab EL Aafrika Liidu Komisjoni finants- ja haldusjuhtimissüsteemide reformi, mille eesmärk on viia need süsteemid vastavusse rahvusvaheliste standarditega. Komisjon on andnud selliste reformide toetuseks tehnilist abi, et aidata tugevdada raamatupidamist, siseauditeid, hankeid ja varade valitsemist, ning Aafrika Liidu Komisjoni süsteemide läbivaatamisel 2018. aasta aprillis[5] juba tunnustati sellealaseid edusamme. Komisjon kavatseb Aafrika Liidu Komisjoni süsteemide edasise põhjaliku hindamise teha 2018. aasta lõpuks.

3. selgitus. Piirkondliku varajase hoiatamise süsteemi plussid ja miinused

Teine taane. ELi toetuse abil (peamiselt Euroopa Arengufondi 10. piirkondliku sihtprogrammi alla kuuluva PAPS II kaudu (poliitilised küsimused, rahu ja julgeolek)) on arendatud MARACi (*Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale* – Kesk-Aafrika kiirhoiatusmehhanism) suutlikkust. Näiteks on see võimaldanud sisse seada ja varustada strateegilise hoiatusruumi. Kuid pärast PAPS II lõppu ei suutnud Kesk-Aafrika Riikide Majandusühendus (ECCAS) sellele edule tuginedes midagi rajada, peamiselt seetõttu, et oluline osa tehnilistest töötajatest koondati.

Kõnealust probleemi tunnistades leppisid EL ja ECCAS kokku, et tegevuse jätkumise miinimumstandardit tuleks toetada Aafrika rahutagamisrahastust rahastatud APSA toetusprogrammi III etapi kaudu. See on põhjus, miks see programm sisaldab ECCASi 2017. ja 2018. aasta töökavades erisätteid teatavate MARACi suutlikkuse suurendamise tegevuste toetamiseks.

See meede on mõeldud lünkade täitmiseks, kuni lõpetatakse ettevalmistused Euroopa Arengufondi Kesk-Aafrika 11. piirkondliku sihtprogrammi rahu ja julgeoleku programmi lepingute sõlmimiseks. Kavandatava programmi üks oodatavaid tulemusi on jätkata MARACi suutlikkuse suurendamist, võttes õppust programmi PAPS II raames jätkusuutlikkuse osas tehtud vigadest.

26. Komisjon ja Euroopa välisteenistus on arvamusel, et selles suunas on juba samme astutud. Toome näite ühise rahastamiskorra raames töötasude programmiga saavutatud edust 2018. aastal.

* Võrreldes selle ELi toetuse eelmise faasiga (ühise rahastamiskorra IV töötasude etapp) vähenes ELi osa kogueelarves 34 %-st 15 %-ni. Lisaks moodustab Aafrika Liidu liikmesriikide võetud kohustuste osa 2018. aasta kogueelarvest enamiku tänu Aafrika Liidu Komisjoni pingutustele vähendada partnerite rahastavate töökohtade arvu.

---

4 http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf.

5 Hindamise tegi ettevõte Ernst & Young ning aruanne avaldati 16. aprillil 2018 (Ares(2018)2249815).

* Partnerite rahastatavad töökohad on piiratud P3 ja P4 ametikohtadega (st spetsialistid) ja kõikide üldtöötajate kohtade rahastamise on üle võtnud Aafrika Liidu Komisjon. Praegu moodustavad need 12,6 % kehtiva ühise rahastamiskorra alusel rahastatavatest töökohtadest, mis on võrreldes eelmiste aastatega oluline samm paremuse poole.

* Partnerid ja Aafrika Liidu Komisjon on kokku leppinud, et Aafrika Liidu Komisjon jätkab üha enam oma rahu- ja julgeolekuprogrammide rakendamisega seotud personalikulude katmist, et partnerid võiksid oma toetuse viia tegevuskuludelt programmilistele kuludele. See kokkulepe on osa ühise rahastamiskorra väljumisstrateegiast.

28. Komisjon ja Euroopa välisteenistus osutavad partneri vastutuse põhimõttele ja on seisukohal, et nad määrasid kindlaks APSA-le antava toetuse konkreetsed prioriteedid. Neid arutati ja need lepiti kokku Aafrika Liidu Komisjoniga ja Aafrika piirkondlike majandusühendustega APSA ajavahemiku 2016–2020 tegevuskava[6] koostamisel. Tegevuskaval on selge eesmärk toetada Aafrika lahendusi Aafrika rahu- ja julgeolekuprobleemide lahendamiseks. Tegevuskava rakendamist toetatakse teatavate programmide, eelkõige APSA toetusprogrammi käimasoleva kolmanda etapi (APSA III) kaudu. APSA III alla kuuluvaid tegevusi on üksikasjalikumalt kirjeldatud aastastes töökavades,[7] mis võimaldavad määrata kindlaks ELi toetuse prioriteete ja võrrelda konkreetseid tulemusi konkreetsete eesmärkidega.

Nende tulemuste saavutamiseks toetab komisjon seega rahaliselt teatavaid tegevusi, mille rakendamine nõuab tegevuskulude toetamist, nagu koolitused, reisid ja töötasud. Nende kulude rahastamine on olnud äärmiselt oluline ELi toetuse eesmärgi saavutamiseks.

30.

c) EL otsustas anda kogu Ida-Aafrika Arenguühenduse (IGAD) piirkondliku sihtprogrammi eraldise üle usaldusfondile, muu hulgas sidususe eesmärgil. Enamik eraldisest suunatakse tegevusele, mis on seotud rahu ja julgeoleku ning vastupanuvõime ja rändega. Usaldusfondi kasutamine võimaldas suuremat sidusust – näiteks juhul, kui piirkondliku sihtprogrammi all ette nähtud tegevused olid kohasemad või aitasid oluliselt kaasa usaldusfondi eesmärkidele, mis olid seotud hädaolukorrast tuleneva rändega.

d) Mure nimetatud ohu pärast on üks põhjuseid, miks EL peab vajalikuks jätkata koostööd Aafrika Liiduga.

e) Sõjalised eksperdid on olemas ELi delegatsioonis Aafrika Liidu juures, kust programmi juhitakse. Need sõjalised eksperdid võivad vajaduse korral toetuda ELi piirkondlike delegatsioonide ekspertide abile. Euroopa välisteenistuse peakorterites on 2018. aastal tööle võetud täiendavaid eksperte.

Piirkondlike sihtprogrammide alla kuuluvate tegevuste puhul ei ole sõjalise profiiliga töötajad nõutavad, kuna need programmid on arenguprogrammid.

Peale selle eraldati delegatsioonidele mitu uut komisjoni ametikohta, et juhtida Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondiga seotud tööd, mis on osaliselt seotud rahu ja julgeoleku eesmärkidega.

---

6 http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf.

7 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

37. Ühehäälsuse küsimuse kohta on Aafrika Liidu rahu ja julgeoleku nõukogu protokolli artiklis 13 sätestatud, et protseduuriliste küsimuste korral kehtib ühehäälsuse nõue ja kõikide muude küsimuste korral kahe kolmandikulise häälteenamuse nõue.

49. 2018. aasta aprillis tehtud välishindamine[8] näitab, et Aafrika Liidu Komisjoni süsteemid on tugevnenud.

ECCASi riigipead arutasid 2018. aasta märtsis üleminekut mandaadile, mis oleks selgelt keskendunud rahule ja julgeolekule, ning ECCAS kavandab praegu uut Kesk-Aafrika komisjoni, mis võtaks üle ECCASi tegevuse.

ECOWASi reformid takerdusid, kuna tema liikmesriigid ei jõudnud konsensusele ja seetõttu jäid ECOWASi tegevusprotsesside muudatused kuni 2018. aasta juunini ootele. ECOWASi komisjoni ELi samba hindamine on kavas teha 2019. aasta esimeses kvartalis.

50. Aafrika Liidu Komisjonile tehnilise abi osutamisele suunatud komisjoni lähenemisviis on läbi vaadatud. Tehnilist abi antakse nüüd sihtotstarbeliselt ja Aafrika Liidu Komisjoni taotluste põhjal. 2017. aasta jooksul kasutati 9 eksperti. Nende määramine ei olnud seotud programmide eripäraga, vaid pigem ristsuunaliste ja organisatsiooniliste küsimustega, mis olid väga olulised, et Aafrika Liidu Komisjon oleks võimeline APSAt arendama.

53. Enamik lepingute sõlmimise viivitusi on tingitud sellest, et Aafrika Liidu Komisjonil ja allpiirkondlikel organisatsioonidel on raskusi vastuvõetava kvaliteediga rahastamistaotluste õigeaegse esitamisega.

Pärast arutelusid Euroopa Komisjoni / Aafrika Liidu Komisjoni juhtkomitees 24. mail 2017 on Aafrika Liidu Komisjon 2018. aastal tugevdanud ELi rahastatavate programmide eest vastutavat juhtimismeeskonda ja võtnud tööle 4 täiendavat töötajat. Komisjon ootab, et selle tulemusel paraneb taotluste kvaliteet ja ELile esitatavad aruanded.

c) Komisjoni infosüsteemi tehnilistel probleemidel on olnud lepingute sõlmimise, rahastamise ja rakendamise viivitustele väga väike mõju, eriti kui võrrelda punkti 53 alapunktides a ja b välja toodud probleemidega. Põhimõtteliselt mõjutasid need tehnilised probleemid kõikidest auditeeritud lepingutest ainult kahte ja nende allakirjutamine hilines kummalgi juhul vaid mõne nädala võrra.

54. Lepingute sõlmimise viibimise ja tagantjärele rahastamise põhjus on sageli ELi abi rakendavate organisatsioonide hilinenud taotlused ja piisava teabe puudumine.

Komisjon on juba kehtestanud erimeetmed, sealhulgas suurendanud olemasolevat töötajaskonda, et hallata Aafrika rahutagamisrahastu programme. Aafrika Liidu Komisjon on sellega seoses samuti meetmeid võtnud, tugevdades 2018. aastal oma rahu- ja julgeolekuosakonna programmijuhtimise meeskonda, kes vastutab ELi rahastatud suutlikkuse suurendamise programmide juhtimise eest.

5. selgitus. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri toetusprogrammide tagantjärele rahastamine

Teine taane. APSA toetusprogrammi teise lepinguga seoses tuleb märkida, et hoolimata lepingu sõlmimise hilinemisest, peamine väljund siiski saavutati, kuna tegevuse järjepidevus võimaldas APSA tegevuskava lõpule viia.

56. Komisjon ja Euroopa välisteenistus on nõus, et võimalike vahendite valik on laialdane ja kinnitavad, et nad on astunud samme optimeerimaks nende vahendite suhtelisi eeliseid. Näiteks

---

8 Hindamise tegi ettevõte Ernst & Young ning aruanne avaldati 16. aprillil 2018 (Ares(2018)2249815).

koordineeritakse Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide tegevust, sealhulgas hinnati hiljuti tööjõukulusid ja kanti need üle. Alates 2016. aastast on piirkondlike sihtprogrammide ja Aafrika rahutagamisrahastu vahel nende suhteliste eeliste põhjal selge tööjaotus, nii et mõlema vahendi ülesanded on selgelt määratletud. Komisjon on loonud APSA kontaktasutuste mitteametliku võrgustiku, mis hõlmab piirkondlikke delegatsioone, geograafilisi üksusi ja Aafrika rahutagamisrahastu juhtimise eest vastutavat üksust. Võrgustik hõlbustab komisjonisiseseid konsultatsioone Aafrika rahutagamisrahastu APSA toetusprogrammide ja piirkondlike sihtprogrammide kindlaksmääramisel ja koostamisel. Lisaks sellele osaleb iga asjaomane komisjoni talitus / Euroopa välisteenistus sisemistes kvaliteeditoe rühmades, mille kohtumistel arutatakse rahu- ja julgeolekuprogramme ja vaadatakse läbi vahendite vastastikune täiendavus. APSA tegevuskava raamistikus on APSA piirkondlikul tasandil tegevusvõimeliseks muutmise vajadus määratud prioriteetseks Euroopa Arengufondi 11. piirkondliku sihtprogrammi alla kuuluvates piirkondlikes programmides.

Peale selle ei iseloomusta Aafrika rahutagamisrahastut üksnes asjaolu, et sellest saab hästi rahastada lühiajalisi vajadusi. Eri vahendite ülesanded on täpselt kindlaks määratud nende vastavates põhiaktides ning samuti juhendites. Aafrika rahutagamisrahastu kohaldamisala on laiem kui vaid lühiajaliste Aafrikast juhitud sõjaliste rahutagamisoperatsioonide rahastamine, kuna selle lõppeesmärk on Aafrika suutlikkuse suurendamine rahu ja julgeoleku valdkonnas, nimelt APSA tegevuse kaudu. Määratluse kohaselt on selleks pikaajaline püüdlus, mida Aafrika rahutagamisrahastu rahastab peamiselt mitmeaastaste APSA toetusprogrammide kaudu. Vt ka vastus punktile 58.

57. Pikaajaliste ametikohtade rahastamine ühise rahastamiskorra palkade lepingu raames on rahvusvaheliste partnerite poolt kokku lepitud üleminekumeede, mille eesmärk on hõlmata pikaajalisi ametikohti sel ajal, kui Aafrika Liidu Komisjon kavandab ja rakendab oma käimasolevat personalireformi.

58. Lisaks punktis 56 nimetatud mitteametlikule võrgustikule on palju näiteid vajaduspõhisest koordineerimisest eesmärgiga kasutada kõiki asjaomaseid vahendeid üksteist täiendavalt ja sidusalt.

See on olnud nii näiteks järgmiste näidete puhul.

* Somaalia küsimustes kohtuvad Euroopa välisteenistus ja komisjon regulaarselt, et kujundada ja rakendada kõikehõlmavat lähenemisviisi, millega toetada üleminekut konfliktilt taastamisele. See hõlmab pidevat analüüsi, et kasutada koordineeritult kõige sobivamaid vahendeid: Aafrika rahutagamisrahastu Aafrika Liidu Somaalia missiooni toetamiseks, ELi Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfond taastamise toetamiseks, riiklik soovituskava riigi ülesehituseks, ühine välis- ja julgeolekupoliitika Somaalia rahvusliku armee väljaõppeks ning stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend varajaseks stabiliseerimistegevuseks.

* Samasugune regulaarne koordineerimine on kehtestatud Saheli piirkonnas, kus Aafrika rahutagamisrahastu toetus G5 rühma ühendvägedele on osa laiemast strateegiast stabiliseerimise edendamiseks, kasutades ELi usaldusfondi, stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendit ja riiklikke soovituskavasid, et tagada riigi eri teenistuste kohalolu konfliktialadel.

Üldisemalt toimub selline vajaduspõhine koordineerimine igal pool, kus konkreetne kriis tekib (Gambia, Guinea Bissau).

59. Komisjon nõustub, et järelevalvet võiks edaspidi tugevdada, eelkõige näitajate sõnastamise suhtes, kuid rõhutab, et olemasolevad süsteemid on andnud väärtuslikku kvalitatiivset teavet.

a) Komisjon nõustub, et näitajaid võiks täpsustada, et need oleksid tulevaste programmide puhul konkreetsemad. Kuid siiski on nende põhjal saadud väärtuslikku kvalitatiivset teavet, mis on

võimaldanud parandada suutlikkuse suurendamise programmide koostamist. Seda tunnustati ka Aafrika rahutagamisrahastu 2017. aasta välishindamise raames.

b) Isegi kui näitajad olid mõnel juhul üleliia tegevusele suunatud ja nende väärtus tulemuste mõõtmisel seetõttu piiratud, täitsid nad oma eesmärgi hõlbustada kokkulepitud väljundite saavutamise järelevalvet ja aitasid lõppeesmärgina kaasa sidususele programmi rakendamise ja heakskiidetud kavanduse vahel.

c) Lepingud sõlmiti hiljem, kuna rakendaval organisatsioonil oli raskusi vastuvõetava kvaliteediga rahastamistaotluste õigeaegse esitamisega.

60. 2017. aastal toimus Aafrika rahutagamisrahastu 2014.–2016. aasta tegevuse üldine välishindamine (mille aruanne avaldati 2018. aasta märtsis[9]). Aruanne sisaldab konkreetseid järeldusi ja soovitusi APSAga seotud suutlikkuse suurendamise programmide kohta. Komisjon ja Euroopa välisteenistus võtavad neid arvesse Aafrika rahutagamisrahastu 2019.–2020. aasta tegevusprogrammi koostamisel.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

61. Alates APSA loomisest 2004. aastal on ELi toetus APSA-le nii suutlikkuse kui ka rahalise vastutuse mõttes andnud olulise panuse selle struktuuri arendamisse, kuigi oodatud tulemusteni ei ole süstemaatiliselt jõutud.

62. EL määras kindlaks APSA-le antavale toetuse konkreetsed prioriteedid. Komisjon, Euroopa välisteenistus ja ELi liikmesriigid on kokku leppinud, et ELi erihuvides on toetada Aafrika lahendusi Aafrika rahu ja julgeoleku probleemide lahendamisel, et stabiliseerida olukorda Aafrikas. See on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri (APSA) põhitegevus, mida EL toetab. Tegemist on pikaajalise püüdlusega, mille tulemusi ei saa mõõta kohe.

ELi eesmärk tuleb saavutada selgelt sõnastatud strateegia kaudu, milleks on APSA tegevuskava aastateks 2016–2020. Tegevuskava rakendamist toetatakse otseselt teatavate programmide, eelkõige APSA toetusprogrammi käimasoleva kolmanda etapi (APSA III) kaudu. APSA III alla kuuluvad tegevusi on üksikasjalikumalt kirjeldatud aastastes töökavades, mis võimaldavad määrata kindlaks ELi toetuse prioriteete ja võrrelda konkreetseid tulemusi konkreetsete eesmärkidega.

Nimetatud tulemuste saavutamiseks toetab komisjon seega rahaliselt teatavaid tegevusi, mille rakendamine nõuab tegevuskulude toetamist, nagu koolitused, reisid ja töötasud. Nende kulude rahastamine on olnud äärmiselt oluline ELi toetuse põhieesmärgi saavutamiseks. Töötasude või muude tegevuskulude tasumine ei ole iseenesest probleem, kui sellele järgnevad tulemused ja see on osa laiemast toetusstrateegiast, millel on selge väljumisstrateegia.

63. Komisjon ja Euroopa välisteenistus on seisukohal, et Aafrika Liidu haldusreformid on hakanud vilja kandma.

Komisjon on Aafrika Liidu Komisjoni reforme toetanud vastavate tehnilise abi lepingutega, et tugevdada lisaks muule raamatupidamist, siseauditeid, hankeid ja varade valitsemist. Selleks on sõlmitud kaks konkreetset lepingut. Lähemate üksikasjade kohta vt vastus punktile 23.

---

9 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-evaluation-2017-vol._1_en.pdf.

1. soovitus.
Edendada Aafrika Liidu isevastutust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris ja korraldada ELi toetus ümber

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad selle soovitusega. Teatavatel tingimustel võib siiski olla asjakohane anda vajaduspõhist toetust tegevuskulude katmiseks. Töötasude või muude tegevuskulude tasumine ei ole iseenesest probleem, kui sellele järgnevad tulemused ja see on osa laiemast toetusstrateegiast, millel on selge väljumisstrateegia.

64. Lepingud sõlmiti viivitusega peamiselt seetõttu, et ELi abi rakendavate organisatsioonide taotlused jäid hiljaks ja ei sisaldanud piisavalt asjakohast teavet.

Lepingute hilinemine ei takistanud enamikul juhtudel peamiste väljundite saavutamist. Näiteks ei takistanud toetusprogrammi teise lepingu sõlmimise viibimine APSA tegevuskava lõpuleviimist.

Järelevalve osas toimus 2017. aastal Aafrika rahutagamisrahastu 2014.–2016. aasta tegevuse üldine välishindamine (mille aruanne avaldati 2018. aasta märtsis). Aruanne sisaldab konkreetseid järeldusi ja soovitusi APSAga seotud suutlikkuse suurendamise programmide kohta. Komisjon ja Euroopa välisteenistus võtavad neid arvesse Aafrika rahutagamisrahastu 2019.–2020. tegevusprogrammi koostamisel.

Kui vaadata rahastamisvahendite sidusat kasutamist, siis on juba saavutatud märkimisväärset edu, eriti kui arvestada vastastikust täiendavust Aafrika rahutagamisrahastu ja piirkondlike sihtprogrammide vahel (mitteametlikud järelevalvesüsteemid, millele on osutatud punktides 56 ja 58, vastastikune konsulteerimine kvaliteeditoe rühmades ning Aafrika rahutagamisrahastu ja stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi vahel ning vajaduspõhine koordineerimine, millele on osutatud punktis 58).

2. soovitus.
Sekkumine peaks järjepidevalt tulemustel põhinema

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.1.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	27.4.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	26.6.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	18.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0388-3 doi:10.2865/190706 QJ-AB-18-016-ET-N

HTML ISBN 978-92-847-0349-4 doi:10.2865/35221 QJ-AB-18-016-ET-Q

Aafrika Liidu liikmesriigid lõid 2002. aastal Aafrika mandri rahu ja julgeolekuprobleemidele pikaajalise struktuurse lahenduse leidmiseks Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri. Aafrika Liidul ja volitatud allpiirkondlikel organisatsioonidel on Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri kaudu ligipääs vahenditele, mis aitavad neil konflikte ennetada, juhtida ja lahendada.
Analüüsisime Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuri arendamiseks antud ELi toetust ja leidsime, et toetuse mõju on olnud väike ja selle suunitlust tuleb muuta. Aafrika rahu ja julgeoleku struktuur on aastaid sõltunud suurel määral rahastajate toetusest ja ELi toetus on keskendunud selle põhiliste tegevuskulude katmisele. Esitame mitu soovitust ELi lähenemisviisi parandamiseks, et edendada Aafrika Liidu osalust Aafrika rahu ja julgeoleku struktuuris, muuta ELi toetuse suunitlust ja muuta komisjoni sekkumismeetmed järjepidevalt tulemustel põhinevaks.

EUROOPA KONTROLLIKODA

Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.