

Eriaruanne

ELi hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks: paindlik, kuid piisavalt fookustamata

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



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, kes oli ka aruande ettekandev liige. Teda toetasid kabinetiülem Katja Mattfolk ja kabinetiatašee Kim Storup, valdkonnajuht Beatrix Lesiewicz, auditijuht Emmanuel-Douglas Hellinakis, atašee Laura Gores ning audiitorid Jiri Lang ja Piotr Zych.



Vasakult paremale: Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen, Piotr Zych.

SISUKORD

	Punkt
Akronüümid ja lühendid	
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	1–9
Eli usaldusfondid	1–2
Eli Aafrika usaldusfond	3–9
Auditi ulatus ja lähenemisviis	10–13
Tähelepanekud	14–54
Eli Aafrika usaldusfond on paindlik vahend, kuid arvestades enneolematuid probleeme, millega fond silmitsi on, peaks selle kavandamine olema paremini fookustatud	14–25
Eli usaldusfond on paindlik vahend, kuid selle eesmärgid on liiga laiaulatuslikud, et tegevust tõhusalt suunata ja mõju mõõta	15–19
Komisjon ei analüüsinud põhjalikult vajadusi ega talle nendega tegelemiseks eraldatud vahendeid	20–25
Eli Aafrika usaldusfond on kiire vahend, kuid selle rakendamisel esineb endiselt puudusi	26–54
Projektide valik on kiire, kuid mitte täielikult järjepidev ja selge	27–44
Projektid on hakanud tulemusi andma, kuid piirkondadeülene tulemuste järelevalvesüsteem veel ei toimi	45–54
Järeldused ja soovitused	55–61
I lisa. Eli liikmesriikide ja teiste rahastajate toetus (lubatud ja makstud summad) 31. augusti 2018. aasta seisuga	
II lisa. Eli Aafrika usaldusfondi juhtorganid ja peamised ülesanded	
III lisa. Eli Aafrika usaldusfondi auditeeritud projektid	
Komisjoni vastused	

AKRONÜÜMID JA LÜHENDID

DG DEVCO	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektooraat
DG NEAR	Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektooraat
EAF	Euroopa Arengufond
ELi Aafrika usaldusfond	Aafrikas stabiilsuse tagamiseks ning ebaseadusliku rände algpõhjuste ja põgenikega tegelemiseks mõeldud ELi hädaolukorra usaldusfond.
Komisjon	Euroopa Komisjon
UNDP	ÜRO Arenguprogramm

KOKKUVÕTE

- I. Alates jaanuarist 2013 on ELi eelarvet reguleeriv finantsmäärus võimaldanud Euroopa Komisjonil luua ja hallata Euroopa Liidu välistegevuse usaldusfonde. Need on mitme rahastajaga usaldusfondid, mida kasutatakse hädaolukorra aegsete, hädaolukorra järgsete või temaatiliste meetmete jaoks.
- II. Aafrikas stabiilsuse tagamiseks ning ebaseadusliku rände algpõhjuste ja ümberasustatud isikutega tegelemiseks mõeldud Euroopa Liidu usaldusfond (edaspidi „ELi Aafrika usaldusfond“) on suunatud stabiilsuse suurendamisele ja rände paremale haldamisele, tegeledes ebastabiilsuse, sundrände ja ebaseadusliku rände algpõhjustega. Fondi loomises lepitati kokku novembris 2015 Vallettas toimunud rändeteemalisel tippkohtumisel. Fondist toetatakse tegevust 26 riigis kolmes Aafrika piirkonnas: Saheli ja Tšaadi järve, Aafrika Sarve ning Põhja-Aafrika piirkonnas.
- III. Kontrollikoda uuris, kas ELi Aafrika usaldusfond on hästi kavandatud ja hästi rakendatud. Kontrollikoda järeldab, et ELi usaldusfond on paindlik vahend, kuid arvestades enneolematuid probleeme, millega fond silmitsi on, peaks selle kavandamine olema paremini fookustatud. ELi Aafrika usaldusfond oli traditsiooniliste vahenditega võrreldes projektide käivitamisel kiirem. Fondil on üldiselt õnnestunud lepingute sõlmimist ja ettemaksete tegemist kiirendada. Selle projektide rakendamisel ollakse aga silmitsi samade raskustega, nagu traditsioonilistest vahenditest rahastatud projektide puhul.
- IV. Kontrollikoda leidis, et ELi Aafrika usaldusfondi eesmärgid on laiaulatuslikud. See on võimaldanud paindlikkust, et kohandada toetust vastavalt erinevatele ja muutuvatele olukordadele, kuid laiaulatuslikkusest on vähe kasu meetmete suunamisel kolme piirkonda ning nende mõju mõõtmisel. Komisjon ei ole põhjalikult analüüsinud ega kindlaks määranud vajadusi, mida usaldusfond peab käsitlema, ega tema käsutuses olevaid vahendeid. Kontrollikoda leidis ka, et kolme piirkonna juhtidele antud strateegilised suunised ei olnud piisavalt spetsiifilised ning rahastajate vahendite ja võimekuse ühendamine ei ole veel piisavalt tulemuslik.
- V. Fondi rakendamist uurides leidis kontrollikoda, et projektide valikumenetlused erinesid piirkonniti ning et projektiettepanekute hindamiskriteeriumid ei olnud piisavalt selged ega

dokumenteeritud. Lisaks ei selgitatud alati üksikasjalikult projektide ELi Aafrika usaldusfondi kaudu rahastamise suhtelist eelist.

VI. Kuigi ELi Aafrika usaldusfond on vastu võtnud ühise järelevalvesüsteemi, ei ole see veel toimiv ja kolm piirkonda kasutavad tulemuslikkuse jälgimiseks eri süsteeme. Kontrollikoda leidis, et projektieesmärgid ei vastanud sageli SMART-kriteeriumidele ja tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatavatel näitajatel puudusid võrdlusalused. Auditeeritud projektide elluviimine oli alles alanud, kuid neil oli juba väljundeid.

VII. ELi Aafrika usaldusfond on aidanud vähendada Aafrikast Euroopasse saabuvate ebaseaduslike rändajate arvu, kuid fondi panust ei ole võimalik täpselt mõõta.

VIII. Kontrollikoda esitab oma auditi põhjal mitu soovitusi, mis tuleks võimalikult kiiresti ellu viia, võttes arvesse, et ELi Aafrika usaldusfondi tegevus peaks lõppema 2020. aastal.

Komisjon peaks

- parandama ELi Aafrika usaldusfondi eesmärkide kvaliteeti,
- vaatama läbi projektide valikumenetluse,
- võtma meetmeid projektide rakendamise kiirendamiseks,
- parandama ELi Aafrika usaldusfondi järelevalvet.

SISSEJUHATUS

ELi usaldusfondid

1. Usaldusfond on ühe või mitme rahastajaga mõne konkreetse arengueesmärgi täitmiseks asutatav fond, mida tavaliselt haldab mõni rahvusvaheline organisatsioon, nagu Maailmapank või Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Alates 1990. aastatest on rahvusvahelise koostöö rahastamiseks üha enam kasutatud usaldusfonde. Neid luuakse sageli seoses kriisidega (nt loodusõnnetused või konfliktid).
2. Alates 2013. aastast on finantsmäärus võimaldanud komisjonil luua Euroopa Liidu usaldusfonde (ELi usaldusfondid)¹. ELi usaldusfondid koosnevad ELi eelarve või Euroopa Arengufondi (EAF) vahenditest, millele lisanduvad ühe või mitme muu rahastaja, sealhulgas liikmesriikide ja ELi-väliste rahastajate toetused. ELi usaldusfonde hädaabi- või hädaolukorra järgsete meetmete jaoks saab komisjon rakendada kas otse või kaudselt, delegeerides eelarve täitmisega seotud ülesanded konkreetsetele asutustele².

ELi Aafrika usaldusfond

3. 2014. aastal suurenes drastiliselt nende rändajate arv, kes üritasid lõunapoolse piiri kaudu Euroopasse jõuda (tingituna ebastabiilsest olukorrast Süürias, Iraagis, Liibüas, Eritreas ja Afganistanis ning Saheli ja Tšaadi järve piirkondades). Paljud Aafrika eri piirkondadest pärit rändajad on kaotanud oma elu, püüdes Euroopasse pääsemiseks Vahemerde ületada. Need

¹ Liidu välistegevuse usaldusfondide loomise õigusraamistiku alus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) (finantsmäärus), artikkel 187. See on sätestatud finantsmääruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1)), mis jõustus 2.8.2018, artiklis 234.

² 2012. aasta finantsmääruse artikli 58 lõike 1 punkt c, nüüd 2018. aasta finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punkt c.

piirkonnad said ELi välisrändepoliitika fookuseks, eriti pärast seda, kui 2016. aastal, pärast ELi-Türgi kokkulepet, suleti nn Balkani rändetee.

4. Aprillis 2015 otsustas Euroopa Ülemkogu vastusena kriisile korraldada rahvusvahelise tippkohtumise, et arutada rändeküsimusi Aafrika maade ja teiste oluliste riikidega. Tippkohtumine toimus 11. ja 12. novembril 2015 Vallettas (Malta). Selle tulemusena koostati ülddeklaratsioon ja tegevuskava, mis hõlmas 5 prioriteetset valdkonda ja 16 prioriteetset algatust. Lisaks kirjutasid 25 ELi liikmesriiki, Norra, Šveits ja Euroopa Komisjon alla asutamislepingule³, millega loodi ametlikult ELi hädaolukorra usaldusfond stabiilsuse tagamiseks ja ebaseadusliku rände algpõhjustega tegelemiseks Aafrikas (edaspidi „ELi Aafrika usaldusfond“) koos selle juurde kuuluva strateegiaga.

5. ELi Aafrika usaldusfond on praeguse seisuga kolmas Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) majandatav usaldusfond⁴. Sellega toetatakse tegevust 26 Aafrika riigis⁵ kolmes piirkonnas: Saheli ja Tšaadi järve, Aafrika Sarve ning Põhja-Aafrika piirkonnas. ELi Aafrika usaldusfondiga hõlmatud riigid on esitatud **joonisel 1**.

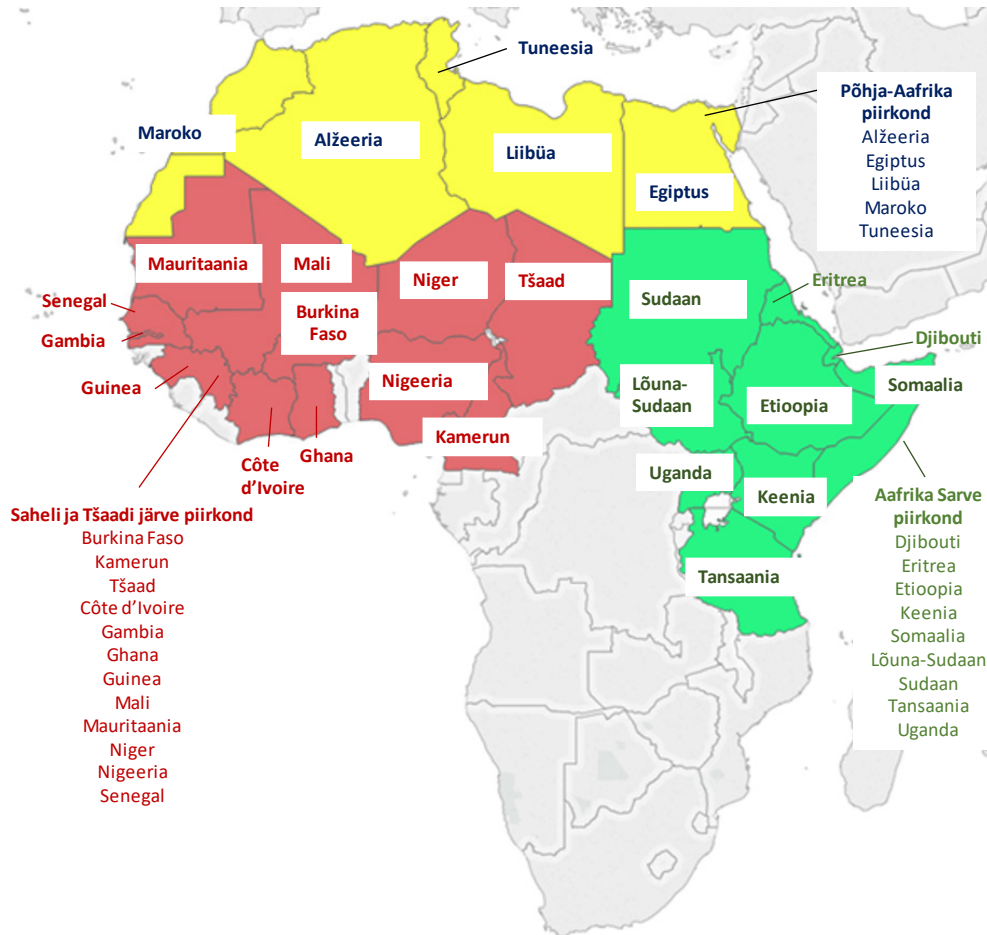
³ Asutamisleping on dokument, mille koostavad Euroopa Komisjon, ELi liikmesriigid ja teised rahastajad.

⁴ Muud fondid on a) juulis 2014 asutatud Kesk-Aafrika Vabariigi Bêkou usaldusfond, mille eesmärk on toetada riigi kriisist väljumist ja ülesehitust; b) detsembris 2014 Süüria kriisile reageerimiseks loodud Madadi usaldusfond; c) 2016. aastal konfliktijärgse protsessi toetamiseks loodud Colombia usaldusfond.

⁵ Algselt hõlmas ELi Aafrika usaldusfond 23 riiki. Usaldusfondi nõukogu otsustas oma teisel istungil 13.12.2016. aastal kaasata Ghana, Guinea ja Elevandiluuranniku.

Tabel 1. ELi Aafrika usaldusfondiga hõlmatud riigid

(Kaardil märgitud piirid, nimed ja tähised ei tähenda Euroopa Liidu ametlikku toetust ega heakskiitu.)



Allikas: Euroopa Komisjon, „2017. aasta aruanne ELi Aafrika usaldusfondi kohta“.

6. ELi Aafrika usaldusfondi asutamislepinguga loodi järgmised haldus- ja juhtorganid:
 - a) usaldusfondi nõukogu, mille eesistuja on komisjon (rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat), keda abistab Euroopa välisteenistus ja muud komisjoni talitused. Nõukogu koosneb rahastajate (ELi liikmesriigid ja muud riigid, kes on panustanud vähemalt 3 miljonit eurot) ja Euroopa Liidu nimel tegutseva komisjoni esindajatest. Ükski Aafrika riik ei ole seni otsustanud osaleda ELi Aafrika usaldusfondis täieliku hääleõigusega liikmena. Rahastajad, kes ei ole maksnud minimaalset toetust, osalevad

vaatlejatena⁶ (vt *II lisa*). Vajaduse korral kutsutakse vaatlejatena osalema asjaomaste riikide ja nende piirkondlike organisatsioonide esindajad. Alates 2017. aastast on Euroopa Parlamendil fondis vaatleja staatus. Usaldusfondi nõukogu koostab vahendite kasutamise strateegilised suunised;

- b) iga piirkonna tegevkomitee, kes kontrollib ja kiidab heaks usaldusfondi rahastatavad meetmed. See koosneb komisjoni⁷, Euroopa välisteenistuse ning rahastajate (ELi liikmesriigid ja muud riigid) esindajatest, kes on panustanud vähemalt 3 miljonit eurot. Nagu usaldusfondi nõukogu puhul, võivad vaatlejatena koosolekutel osaleda rahastajad, kes ei ole teinud minimaalset panust, toetust mitteandvad ELi liikmesriigid, asjaomased riigid ja nende piirkondlikud organisatsioonid. Euroopa Parlamendi esindajatel tegevkomitee koosolekutel vaatlejastatust ei ole;
- c) usaldusfondi juhtimise eest vastutab komisjon (usaldusisik), kes tegutseb usaldusfondi nõukogu ja tegevkomiteede sekretariaadina. Sekretariaat vastutab usaldusfondi rahastatavate meetmete rakendamise eest ja delegeerib haldusülesanded vastavalt töökorrale oma töötajatele (usaldusfondi juhtidele) (vt *II lisa*).

7. ELi Aafrika usaldusfondi kavandatud tegutsemisaeg on 2015. aastast kuni 2020. aasta lõpuni. 2018. aasta augusti lõpus moodustasid maksed ELi Aafrika usaldusfondile kokku 4,09 miljardit eurot. Suurima osa (3,6 miljardit eurot ehk 89% kogumaksetest) moodustasid EAFist ja ELi eelarvest tehtud ülekanded. ELi liikmesriigid koos Norra ja Šveitsiga eraldasid 379 miljonit eurot (11%). *Joonisel 2* võrreldakse makseid kõikidesse ELi usaldusfondidesse.

⁶ Ka ELi liikmesriigid, kes ei ole ELi Aafrika usaldusfondi panustanud, võivad osaleda vaatlejatena.

⁷ Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi töötajad (juhivad Saheli ja Tšaadi järve ning Aafrika Sarve piirkonna komitee tööd), naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi töötajad (Põhja-Aafrika piirkonna tegevkomitee), humanitaarabi ja siseasjade peadirektoraadi ning rände ja siseasjade peadirektoraadi ja välispoliitikavahendi töötajad.

Joonis 2. ELi liikmesriikide ja teiste rahastajate maksed ELi usaldusfondidesse seisuga

31. august 2018

ELi usaldusfondid			
Nimi	Osamaksed kokku (miljonites eurodes)	Liikmesriikide ja muude rahastajate osamaksed (miljonites eurodes)	Liikmesriikide ja muude rahastajate osamaksed protsendina kogusummast
ELi Aafrika usaldusfond	4 092	439	11%
Bêkou usaldusfond	240	66	27%
Colombia usaldusfond	96	23	24%
Madadi usaldusfond	1 571	152	10%

Allikas: Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi 31. detsembri 2017. aasta igakuine aruanne ELi usaldusfondide mitmeaastase rakendamise kohta. Kõik arvud on ümardatud.

8. ELi Aafrika usaldusfond, mis asutati 2015. aasta lõpus, moodustas 1,5% kõikidest ametliku arenguabi vahenditest riikidele, mida see hõlmab.
9. Eri liiki hädaolukordade ja keeruliste kohalike olukordade tõttu hõlmab ELi Aafrika usaldusfond toiminguid hädaabist arengubini.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

10. Kontrollikoja tulemusauditi käigus uuriti, kas ELi Aafrika usaldusfond on hästi kavandatud ja hästi rakendatud. Audit hõlmas ajavahemikku fondi loomisest 2015. aastal kuni 2018. aasta veebruari lõpuni. Käesoleva aruande esimeses osas käsitletakse ELi Aafrika usaldusfondi ülesehitust (selle eesmärged, komisjonipoolset vajaduste analüüsi ja rahastamist). Teises osas vaadeldakse ELi Aafrika usaldusfondi rakendamisega seotud konkreetseid aspekte (projektide valikumenetlused, järelevalvesüsteem ja auditeeritud projektide väljundid).

11. Audit viidi läbi ajavahemikus november 2017 kuni märts 2018. Kontrollikoja töö hõlmas tõendavate dokumentide läbivaatamist – see hõlmas näiteks programmitöö dokumente, eduaruandeid, projektide järelevalve- ja hindamisaruandeid ning samuti asjakohaseid dokumente, milles käsitletakse rahvusvaheliste organisatsioonide (ÜRO ja Maailmapanga)

loodud usaldusfonde. Kontrollikoda külastas Nigerit ja ELi Liibüa delegatsiooni⁸. Küsitleti ELi Aafrika usaldusfondi töötajaid rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadis, Euroopa välisestistuses, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadis ning ELi Saheli eriesindajat, ELi Nigeri ja Liibüa delegatsioonide töötajaid, mitmeid ELi Aafrika usaldusfondi rahastajaid⁹ ning Aafrika riikide ametiasutuste töötajaid. Arvesse võeti ka kontrollikoja ja komisjoni siseauditi talituse varasemat audititööd.

12. Külastatud riigid valiti välja kahest piirkonnast: Saheli ja Tšaadi järve piirkond ja Põhja-Aafrika, kus on praeguse seisuga kulutatud kõige suurem osa ELi Aafrika usaldusfondi vahenditest. Nendes piirkondades on fondist kõige rohkem vahendeid eraldatud Nigerile ja Liibüale. Kontrollikoda uuris 20 käimasolevat projekti kahes riigis. Nigeris külastas kontrollikoda seitset käimasolevat projekti üheksast, kuid Liibüa projektide puhul ei olnud see kohapealse julgeolekuolukorra tõttu võimalik. Projekte uuriti selleks, et toetada kontrollikoja poolset ELi Aafrika usaldusfondi ülesehituse ja praeguse rakendamise hindamist. Aruandes kasutatakse projektidele viitamiseks numbreid (vt III lisa).

13. Kuna tegemist on ülekaalukalt suurima ELi usaldusfondiga, võttis kontrollikoda käesoleva ülesande 2018. aastal ette, et seda saaks arvesse võtta komisjoni eelseisvas usaldusfondide vahehindamises.

⁸ ELi delegatsioon Liibüas paigutati relvastatud vaenutegevuse tõttu 2014. aasta lõpus ümber Tunisesse.

⁹ Kõigile ELi Aafrika usaldusfondis osalevatele riikidele saadeti küsimustik (vastas 21 riiki 28-st). Eraldi intervjuud korraldati usaldusfondi enim panustanud liikmesriikide (Saksamaa ja Itaalia) esindajatega, Nigeris ja Liibüas projekte korraldavate liikmesriikide (Prantsusmaa ja Luksemburg) esindajatega ning muude valitud liikmesriikide esindajatega (nt Belgia, Portugal ja Rootsi).

TÄHELEPANEKUD

ELi Aafrika usaldusfond on paindlik vahend, kuid arvestades enneolematuid probleeme, millega fond silmitsi on, peaks selle kavandamine olema paremini fookustatud

14. Käesolevas osas uuris kontrollikoda, kuidas komisjon ja ELi liikmesriigid on ELi Aafrika usaldusfondi kavandanud. Hinnati usaldusfondi strateegilisi ja tegevuseesmärke ning selle sekkumiste aluseks olevat vajaduste analüüsi. Vaadeldi ka komisjoni lähenemisviisi piirkondades tegutsevate rahastajate suutlikkuse koondamisele¹⁰ ja seda, kas on olemas töövahend saadud kogemustest õppimiseks ja riskijuhtimise raamistik.

ELi usaldusfond on paindlik vahend, kuid selle eesmärgid on liiga laiaulatuslikud, et tegevust tõhusalt suunata ja mõju mõõta

15. Komisjon lõi usaldusfondi kiiresti pärast 2015. aasta novembris toimunud Valletta tippkohtumist. Fondil oli kaks eesmärki: esiteks on fond erakorraline vahend Saheli, Tšaadi järve, Aafrika Sarve ja Põhja-Aafrika piirkonna kriiside lahendamiseks. Teiseks on selle põhieesmärk „tegeleda ebastabiilsuse, sundrände ja ebaseadusliku rände algpõhjustega, edendades eelkõige vastupanuvõimet, majanduslikke ja võrdseid võimalusi, julgeolekut ja arengut ning tegeledes inimõiguste rikkumise probleemiga“¹¹.

16. Hädaolukorra usaldusfondina on ELi Aafrika usaldusfondi eesmärk tagada kiire, paindlik ja tõhus reageerimine¹² kolmes piirkonnas valitsevast kriisist tulenevale hädaolukorrale. Samas ei ole igas piirkonnas käsitletavat kriisid selgelt määratletud (nt iga kriisi puhul:

¹⁰ Asutamislepingu 18. põhjendus. „Usaldusfond saavutab oma eesmärgid eelkõige aktiivselt piirkondades tegutsevate rahastajate vahendite ning meetmete analüüsimise, kindlaksmääramise ja rakendamise suutlikkuse koondamise kaudu. Eesmärk on kasutada komisjoni ja ELi liikmesriikide vahendeid ja oskusteavet, et töötada välja kindel Euroopa tasandi reageerimine [---].“

¹¹ ELi Aafrika usaldusfondi loomise lepingu (asutamisleping) artikkel 2 (usaldusfondi eesmärgid). Asutamisleping on dokument, mille koostavad Euroopa Komisjon ja osalevad ELi liikmesriigid.

¹² Komisjoni otsus C (2015) 7293, 20.10.2015, ELi Aafrika usaldusfondi loomise kohta.

põhjused, mõju stabiilsusele, seosed muude kriisidega, hinnanguline kestus, kõige pakilisemad vajadused ja nende lahendamiseks vajalikud ressursid).

17. Rändeolukorrale kiire reageerimise poliitiline kohustus ajendas ELi Aafrika usaldusfondi kiiresti projekte käivitama. Fondi eesmärgid on võimalikult laiaulatuslikud, et enamikku meetmeid saaks lugeda toetuskõlblikeks. ELi Aafrika usaldusfondi raames võib kasutada ja ongi kasutatud igasuguseid arenguprojekte (nt toit ja toitumine, julgeolek, tervishoid, haridus, keskkonnaalane jätkusuutlikkus jne) ja rakendusmeetodeid (kaudne eelarve täitmine, eelarvetoetus jne). Kuigi fond on tänu sellele paindlik vahend, on selle strateegia mõju tagamiseks ebapiisavalt fookustatud. Usaldusfondi eesmärkidel (nii strateegilistel¹³ kui konkreetsematel piirkondliku, riigi või temaatilise tasandi ja isegi konkreetsete prioriteetsete meetmete eesmärkidel) puuduvad selged sihtväärtused ning need ei ole mõõdetavad.

18. Usaldusfondi nõukogu ülesanne on anda usaldusfondi juhtidele strateegilised prioriteedid ja suunised. Ka need on seni olnud väga laiaulatuslikud ja ebatäpsed (vt

1. selgitus)

1. selgitus. Näited usaldusfondi nõukogu antud laiaulatuslikest suunistest

Usaldusfondi nõukogu teisel koosolekul 13. detsembril 2016 märkis eesistuja ühes järelduses, et „ELi Aafrika usaldusfondi strateegiline raamistik on lai ja piisavalt selge, et selle raskuskeskmesse mahuksid nii ränne, stabiilsus kui ka areng. Arvestades 2017. aastaks olemas olevaid vahendeid ning teadmiste ja tõendite taset, on Euroopa Komisjon tegevkomiteele esitatavate meetmete puhul valivam, täielikus sünergias ja vastastikusel täiendavuses muude ELi vahenditega, sealhulgas Euroopa välisinvesteeringute kavaga.“

Usaldusfondi nõukogu 30. juuni 2017. aasta koosolekul otsustas eesistuja et tuleb

„- jätkata keskendumist fondi rakendamisele, täiendades meetmeid koos rakendustegevuses osalejatega;

¹³ Need hõlmavad järgmist: a) suuremad majanduslikud ja töövõimalused, b) kogukondade vastupanuvõime tugevdamine, c) parem rände haldamine päritolu-, transiidi- ja sihtriikides, d) parem juhtimine ja konfliktide ennetamine.

- jätkata tasakaalustatud lähenemisviisi kohaldamist vahendite eraldamisel ELi Aafrika usaldusfondi ja Valletta tegevuskava sammaste eri strateegiliste eesmärkide vahel;
- kasutada integreeritud ja kooskõlastatud lähenemisviisi.“

19. Hoolimata pidevalt muutuvast kohapealsest olukorrast ei ole strateegilist suunisdokumenti¹⁴, milles oleks kindlaks määratud usaldusfondi üldstrateegia, ajakohastatud alates 12. novembrist 2015, samuti ei ole kolme piirkonna tegevusraamistikku ajakohastatud alates selle heakskiitmisest 2016. aastal¹⁵. Näiteks otsustati Põhja-Aafrika piirkonnas algselt keskenduda ainult strateegilisele eesmärgile nr 3 („parandada rände haldamist päritolu-, transiidi- ja sihtriikides“), kuid piirkonna olukord muutis vajalikuks ka muude strateegiliste eesmärkidega seotud projektide kaasamise. Kuigi Põhja-Aafrika piirkonnas lähenemisviisi tegevuse käigus muudeti, ei olnud strateegilisi dokumente ajakohastatud. See mõjutas ka aruandluse selgust ja ühtsust (vt **punkt 53**).

Komisjon ei analüüsinud põhjalikult vajadusi ega talle nendega tegelemiseks eraldatud vahendeid

Vajaduste kvantifitseerimine

20. Strateegilises suunisdokumendis on märgitud, et fondi sekkumised põhinevad integreeritud, tõenditel põhineval lähenemisviisil. Kontrollikoja läbi vaadatud dokumentides leiti peamiselt konteksti ja mõne vajaduse jutustavad kirjeldused. Komisjon on möönnud, et puudub kvantitatiivne vajaduste analüüs ja seepärast ei ole ka võrdlusaluseid¹⁶ usaldusfondile tervikuna. Kontrollikoda leidis ka, et vajaduste analüüsid, mida rakenduspartnerid teevad üksikprojektide raames, olid sageli valesti kvantifitseeritud. See piirab komisjoni suutlikkust näidata, et õiged prioriteedid on kindlaks tehtud ning et heaks

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en.

¹⁵ Kolme piirkonna tegevusraamistik kiideti heaks järgmistel kuupäevadel: Saheli ja Tšaadi järve piirkond (15.2.2016), Aafrika Sarv (31.5.2016), Põhja-Aafrika (16.12.2016).

¹⁶ Võrdlusalused on selgelt kindlaks määratud lähtekohad, millest algab rakendamine ja millega võrreldakse paranemist.

kiidetud meetmed on prioriteetide rakendamiseks kõige asjakohasemad. Võttes arvesse lahendamist vajavaid probleeme ja eelarvet (2017. aasta lõpus 3,3 miljardit eurot), on tulemuslikkuse mõõtmine aruandluse jaoks oluline aspekt.

21. Komisjon ei hinnanud seatud eesmärkide saavutamiseks vajaliku rahastamise suurus. Seega ei määratlenud ta usaldusfondi rahastamiseks vajalikku nõ kriitilist massi. 14. märtsil 2018 teatas komisjon seoses ELi Aafrika usaldusfondiga, et „eelseisva olulise töö jaoks puudub praegu veel 1 miljard eurot“. Tegemist on ootel olevate projektide rahastamiseks vajaliku summa prognoosiga, mitte aga usaldusfondi eesmärkide saavutamiseks vajaliku summaga.

Rahastajate vahendite ja saadud kogemuste koondamine

22. Strateegilises suunisdokumendis on öeldud, et üks usaldusfondi sekkumispõhimõtetest on „põhjalik uuring ja analüüs, millel on keskne koht konteksti mõistmisel ja selle tagamisel, et sekkumistel oleks positiivne mõju“. Selle saavutamiseks peaks ELi Aafrika usaldusfond „tuginema teadusasutustele, kasutama parimaid olemasolevaid teaduspartnereid, parandama teadmisi ja arusaamist ebastabiilsuse, ebakindluse, ebaseadusliku rände ja sundrände peamistest põhjustest ja alusteguritest“. Auditi toimumise ajal oli ainult Aafrika Sarve piirkond töötanud välja toimiva uuringute ja tõendite kogumise vahendi, mis loodi mais 2016. Saheli ja Tšaadi järve ning Põhja-Aafrika piirkondade puhul algatas komisjon läbirääkimised piirkondadevaheliste uuringute lepingute rahastamiseks veebruaris 2018; selleks ajaks oli enamik vahendeid heaks kiidetud.

23. Kuna ükski rahastaja ei suudaks üksi tegeleda probleemidega, millega seisavad silmitsi ELi Aafrika usaldusfondiga hõlmatud 26 riiki, rõhutatakse usaldusfondi asutamislepingu põhjendustes, et usaldusfond saavutab oma eesmärgid, ühendades eelkõige piirkonnas tegutsevate eri rahastajate vahendid ja võimekuse¹⁷. Vahendite tõhus ühendamine nõuab iga rahastaja kogemuse ja võimekuse põhjalikku kaardistamist, et neid optimaalselt ja

¹⁷ Asutamislepingu 18. põhjendus.

süsteemiliselt kasutada. Kontrollikoda leidis siiski, et selline kaardistamine oli tehtud vaid Aafrika Sarve piirkonnas¹⁸.

24. Samuti leidis kontrollikoda, et ELi Aafrika usaldusfondi puhul tervikuna puudub mehhanism saadud kogemuste¹⁹ kasutamiseks. Sellise mehhanismi puudumine takistab parimate tavade järjepidevat kogumist ja leevendavate meetmete kavandamist edaspidise tegevuse jaoks. Iga projektiettepanekut dokumenteeriv teabeleht sisaldab küll saadud kogemusi käsitlevat jaotist, kuid see piirdub üldjuhul eelmiste projektide loeteluga või rakenduspartneri kogemuste kirjeldusega. See võib olla küll oluline valikukriteerium rakenduspartnerite valimiseks, kuid ei ole sobiv koht saadud kogemuste alase teabe säilitamiseks. Ainult harvadel juhtudel leidis kontrollikoda näiteid selle kohta, kuidas saadud kogemusi saaks kasutada uutes projektides.

Riskijuhtimise raamistik

25. Teine oluline element on nõuetekohase riskijuhtimisraamistiku²⁰ olemasolu. Asutamislepingus sellele juhtimisvahendile aga ei viidata. Lisaks ohustavad riskid (rahalsed, mainega seotud jne) ühtmoodi nii kõiki usaldusfondis osalevaid liikmesriike kui komisjoni. Kaks liikmesriiki nõudsid usaldusfondi nõukogu esimesel koosolekul sõnaselgelt konkreetse riskihindamisraamistiku kehtestamist²¹. Seni on komisjon siiski eelistanud tugineda rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi sisekontrollisüsteemidele, selle asemel et

¹⁸ Selle piirkonna teadusuuringute ja tõendite kogumise vahendi abil koostati erialakirjanduse ülevaade, milles hinnati „rände, ümberasustamise ja konfliktide uurimise seisu Aafrika Sarve piirkonnas“, ja milles „võetakse arvesse ka praegu piirkonnas rände ja konfliktide valdkonnas tegutsevad osalejad“.

¹⁹ Saadud kogemuste all mõistetakse enamasti „üldistusi, mis põhinevad ettevalmistamise, kavandamise ja rakendamise nõrkuste ja tugevuste hindamise kogemusel [---], mis mõjutavad tulemuslikkust, tulemit ja mõju“. Hindamise ja tulemuspõhise juhtimise põhimõistete sõnastik, OECD, 2002.

²⁰ Finantsmääruses on sätestatud, et „liidu usaldusfondid peavad [---] tagama parema liidu kontrolli riskide üle“ (artikli 187 lõike 3 punkt b).

²¹ Usaldusfondi nõukogu 4. koosolekul aprillis 2018 mainisid veel kaks riiki „vajadust uurida riskide jälgimist projektide rakendamisel ning parandada veelgi järelevalvet ja hindamist“.

kehtestada ELi Aafrika usaldusfondi jaoks eraldi riskihindamisraamistik. ÜRO ja Maailmapanga juhitud usaldusfondide puhul peetakse seevastu heaks tavaks kehtestada konkreetne riskihindamisraamistik.

ELi Aafrika usaldusfond on kiire vahend, kuid selle rakendamisel esineb endiselt puudusi

26. Käesolevas osas uuris kontrollikoda ELi Aafrika usaldusfondi rakendamise aspekte. Hinnati projektide valimise korda, tegevkomiteedele antud teavet, komisjoni peadirektoraatide ja piirkondade vahelist koordineerimist, vastastikust täiendavust muude ELi vahenditega ning menetluste kiirust. Lisaks kontrolliti ELi Aafrika usaldusfondi toetatavate käimasolevate projektide järelvalvet ja väljundeid.

Projektide valik on kiire, kuid mitte täielikult järjepidev ja selge

Kolme piirkonna projektide valimine

27. Projektide valimisel teevad Põhja-Aafrika ning Saheli ja Tšaadi järve piirkonnad peale sidusrühmadega konsulteerimist valiku nende projektiettepanekute seast, mille on esitatud potentsiaalsed rakenduspartnerid. Kui ettepanek vastab piirkonna prioriteetidele, koostab usaldusfondi juht teabelehe (konsulteerides ELi delegatsioonidega). Teabeleht esitatakse tegevkomiteele kinnitamiseks. Selle lähenemisviisi kohaselt tuginevad usaldusfondi juhid suures osas vajaduste analüüsile, mille rakenduspartnerid on esitanud oma projektiettepanekute põhjendamiseks.

28. Aafrika Sarve piirkond kasutab ülalt-alla meetodit, mille puhul usaldusfondi juhataja analüüsib ELi delegatsioonidega konsulteerides konkreetseid vajadusi, toetudes teadusuuringute ja tõendite kogumise vahendi abil (vt **punkt 22**) tehtud kvalitatiivsele analüüsile ja Aafrika riikide valitsuste tasandi konsultatsioonidele. Vajaduste analüüsi ja konsultatsioonide alusel koostatakse teabeleht, mis sisaldab ka võimalikke rakenduspartnereid ja mis esitatakse tegevkomiteele kinnitamiseks. Sellise lähenemisviisi abil on võimalik rohkem keskenduda usaldusfondi seatud prioriteetidele ja kindlaksmääratud vajadustele.

29. Põhja-Aafrika ja Aafrika Sarve piirkondade projektiettepanekute valikukriteeriumid ei ole dokumenteeritud. Selle asemel võtavad nad komisjoni sõnul arvesse iga

projektiettepaneku vastavust piirkondlikele või riiklikele strateegiatele, aga ka võimalike rakenduspartnerite eriteadmisi ja kohalolekut. Ainult Saheli ja Tšaadi järve piirkonna tegevusraamistik sisaldab meetmete valimise kriteeriume²². Kontrollikoda ei leidnud siiski ühtegi projektiettepanekute dokumenteeritud hindamist, mis oleksid põhinenud nendel kriteeriumidel. Seetõttu ei saanud kontrollikoda hinnata, kas valitud projektid olid tõenäoliselt kõige olulisemad. Mitmed liikmesriigid on avaldanud kahetsust selgete projektivaliku kriteeriumide puudumise üle²³.

Tegevkomiteedele esitatud teave

30. Traditsiooniliste ELi rakendusmehhanismide ja ELi Aafrika usaldusfondi erinevus on tegevuskomiteede olemasolu ja roll. Asutamislepingu artikli 4 lõike 1 punktis b on sätestatud, et „tegevkomitee vastutab eelkõige ELi Aafrika usaldusfondi vahenditest rahastatavate meetmete valimise eest“. Tegevkomitee näeb siiski vaid neid ettepanekuid, mille kohta on koostatud teabelehed. Tegevkomiteed ei ole kursis nende ettepanekutega, mille kohta teabelehti ei koostata; samamoodi ei teavitata süstemaatiliselt tagasilükkamise põhjustest ka neid rakendusasutusi, kelle projektid ei osutunud valituks. See piirab nende võimet parandada tulevaste ettepanekute kvaliteeti.

31. Kuigi tegevkomiteed ei saa kõigi esitatud ettepanekute kohta teavet, oli neil raskusi projektide heakskiitmisega seotud varieeruva töökoormusega toime tulemisel. Näiteks 2016. aasta 14. detsembri koosolekul jagati Saheli ja Tšaadi järve piirkonna tegevkomiteele 28 teabelehte (674 lehekülge), samal ajal kui Põhja-Aafrika tegevkomitee pidi oma 2016. aasta 16. detsembri koosolekul kiitma heaks ainult kolm teabelehte (62 lehekülge).

²² Need kriteeriumid on: a) kasutada kahetasandilist loogikat: ebaseadusliku rände ja sundrände ärahoidmine ning rände parema haldamise lihtsustamine või tervikliku lähenemisviisi loomine stabiilsuse, julgeoleku ja vastupidavuse tagamiseks; b) austada iga panustava rahastamisvahendi valdkondlikku ja geograafilist kohaldamisala ja asjaomast määrust, eelkõige ametliku arenguabi eeskirjade osas; c) austada tegevusraamistikus kindlaks määratud konkreetseid tegevusvaldkondi; d) täiendada ELi ja liikmesriikide muid meetmeid piirkonnas; e) olema kooskõlas abi saavate asutustega.

²³ Saheli ja Tšaadi järve piirkonna tegevkomitee koosolekute (14.1.2016 ja 18.4.2016) protokollid.

Projektidokumendid jagati hilinemisega²⁴ (kõigest üks kalendrinädal enne nende kinnitamist), jättes liikmesriikide ja Aafrika riikide esindajatele vähe aega nende põhjalikuks läbivaatamiseks.

32. Asutamislepingus on sätestatud²⁵, et kui pärast meetme heakskiitmist on selle olemust või eesmärke vaja oluliselt muuta, peab usaldusfondi juht enne meetme rakendamist esitama muudetud teabelehe tegevkomiteele heakskiitmiseks. Aafrika Sarve tegevkomiteed teavitati projektides tehtud muudatustest, Saheli ja Tšaadi järve piirkonna tegevkomiteed aga mitte²⁶. Kontrollikoda ei tuvastanud Põhja-Aafrika piirkonna puhul sarnaseid juhtumeid.

Koordineerimine ja vastastikune täiendavus

33. Valikuetapis on väga oluline, et erinevad komisjoni peadirektoraadid koordineeriksid oma tegevust. Selle tagamiseks on komisjon loonud rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi, Euroopa välisteenistuse, siseasjade peadirektoraadi ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi vahelised asutusesisesed mehhanismid ja üksikasjaliku töökorra. Need talitused osalevad regulaarselt (kvaliteedi tugirühma osana) organisatsioonisisese kvaliteedikontrolli koosolekul, et hinnata projekte enne nende heakskiitmiseks esitamist. Vaatamata nendele jõupingutustele on koordineerimise parandamiseks veel arenguruumi.

34. Aafrikas kindlaks tehtud vajaduste olemus on selline, et sageli on vaja piirkondadevahelist sekkumist, näiteks Sahelis ja Põhja-Aafrikas. Tegevkomitee sisekorra

²⁴ Tegevkomitee sisekorra artiklis 7 on sätestatud, et dokumendid tuleb võimaluse korral esitada vähemalt 15 päeva enne koosoleku toimumise kuupäeva. Näiteks Aafrika Sarve tegevkomitee 5. koosoleku protokollis sedastatakse: „Tegevkomitee väljendas sügavat muret dokumentide hilise jagamise pärast [---]. Tulevikus tuleks dokumendid esitada piisava varuga (kolm nädalat).“

²⁵ Artikli 6 lõike 6 punkt 5.

²⁶ Tegevkomitee esimesel koosolekul jaanuaris 2016 võeti vastu projekt nr 8 Nigeris. Ettevalmistamise/läbirääkimiste etapis tegid liikmesriikide asutused ettepaneku meetme eesmärke muuta. Selle tulemusena erines septembris 2016 allkirjastatud meetme kirjeldus oluliselt tegevkomitee heaks kiidetud teabelehest. Saheli ja Tšaadi järve piirkonna tegevkomiteed kõnealuselt muudatusest ei teavitatud.

artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et tegevkomitee „tuleb vajadusel kokku ühisistungitel, et uurida ühist huvi pakkuvaid küsimusi“. Praktikas toimuvad tegevkomitee koosolekud iga piirkonna puhul eraldi ning seni on toimunud ainult kaks tegevkomiteede ühist koosolekut²⁷. Oma kolmandal kohtumisel juunis 2017 otsustas usaldusfondi nõukogu keskenduda rohkem piirkondadevaheliste programmide valimisele. Vaatamata piirkondadevahelise koostöö rõhutamisele on siiski heaks kiidetud vaid neli sellist programmi (143-st)²⁸.

35. Projektide valimisel on samuti vaja piisavalt teavet selleks, et hinnata usaldusfondi meetmete vastastikust täiendavust, st kontrollida, kas need ei kattu muude ELi vahenditega ega dubleeri neid, ning teha kindlaks võimalik sünergia. Strateegilises suunisdokumendis on sätestatud täiendavad nõuded, tagamaks, et ELi Aafrika usaldusfond täiendab muid ELi vahendeid. Üks neist on rahastada vaid tegevusi, mida riiklik või piirkondlik näidisprogramm ei hõlma. Kontrollikoda tuvastas aga kaks Aafrika Sarve piirkonna projekti (mis ei kuulunud kontrollikoja valimisse), mis olid algselt osa piirkondlikust soovituskavast, ning pärast rahaliste vahendite ülekandmist võttis usaldusfond need üle.

36. Hoolimata komisjoni koordineerimisest leidis kontrollikoda näiteid ELi Aafrika usaldusfondi valitud projektidest, mis käsitlevad sarnaseid vajadusi nagu muud ELi rahastatavad meetmed, tekitades seega muude ELi toetuste dubleerimise riski²⁹. Komisjon ei ole põhjendanud, miks neid projekte rahastatakse ELi Aafrika usaldusfondi, mitte muude vahendite kaudu³⁰. **2. selgituses** on esitatud näited selliste projektide kohta, mis koordineerimisalastest jõupingutustest hoolimata käsitlevad sarnaseid vajadusi.

²⁷ Need toimusid 16.12.2015 ja 26.2.2018.

²⁸ Neist kaks olid teadusuuringute ja tõendite kogumise vahend ning tehnilise koostöö vahend.

²⁹ Finantsmääruse artikli 187 lõike 3 punktis b on sätestatud, et ELi usaldusfonde „ei tohiks luua, kui nad vaid dubleerivad muid olemasolevaid rahastamiskanaleid või sarnaseid rahastamisvahendeid ega täienda neid.“

³⁰ Nõue on esitatud strateegilise suunisdokumendi 2. jaos, mis käsitleb täiendavust (lk 11): „Usaldusfond hõlmab nii geograafilises kui ka temaatilises mõttes lünki, mis ei ole kaetud muude vahenditega või teiste arengupartnerite (sealhulgas ELi liikmesriikide) poolt. See tuleb märkida iga heakskiidetud projekti kohta [---].“

2. selgitus. Näited sarnaseid vajadusi käsitlevatest projektidest

Erakorraline abi

Luuakse töökord ELi Aafrika usaldusfondi ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi vahelise koordineerimise tagamiseks. Kvaliteedi toetusrühma kohtumisel, mis käsitles ümberasustatud isikute kaitse ja vastupidavuse parandamist Liibüas (projekt nr 17), hoiatas humanitaarabi peadirektoraat, et „ettepanek sarnaneb humanitaarabi peadirektoraadi tavapärase sekkumisega ning kui seda rahastatakse, kattub olulisel määral olemasolevate algatustega“. Vaatamata nendele märkustele ei selgitanud komisjon tegevkomiteele heakskiitmiseks esitatud teabelehes, miks kõnealust projekti tuleks rahastada ELi Aafrika usaldusfondi kaudu.

Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend

Kontrollikoda leidis kaks projekti (üks stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi ja teine ELi Aafrika usaldusfondi rahastatud projekt), mis mõlemad keskenduvad rändajate humanitaarsele repatrieerimisele Liibüast nende päritoluriikidesse. Mõlemad toetavad meetmeid kogukonna stabiliseerimise valdkonnas, määrati samale rakenduspartnerile, ning osaliselt kattus ka projektide kestus. Ühtlasi hõlmavad mõlemad projektid teatavaid tegevusi, nagu rehabilitatsioon ja sotsiaalse ühtekuuluvuse toetamine, ning toimuvad samades linnades – Sabhas ja Qatrounis.

37. Lisaks lõi komisjon hiljuti välisinvesteeringute kava, mille eesmärk on tegeleda „rände konkreetsete sotsiaal-majanduslike algpõhjustega ja edendada oma päritoluriiki tagasi pöörduvate rändajate kestlikku taasintegreerimist ning tugevdada transiidi- ja vastuvõtvaid kogukondi“³¹. Usaldusfondi nõukogu rõhutas vajadust „tagada vastastikune täiendus muude vahenditega, nagu tulevane välisinvesteeringute kava, segarahastamismehhanismid jne“. Kontrollikoda ei leidnud aga ühtegi dokumenti selle kohta, kuidas kavatsetakse koordineerida ELi Aafrika usaldusfondi ja välisinvesteeringute kava, või milliseid meetmeid on võetud kahe vahendi raames valitud toimingute maksimaalse vastastikuse täiendavuse saavutamiseks.

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. septembri 2017. aasta määruse (EL) 2017/1601, millega luuakse Euroopa Kestliku Arengu Fond (EFSD), EFSD tagatis ja EFSD tagatisfond (ELT L 3, 27.9.2017, lk 1), artikkel 3 – Eesmärk.

38. Eespool toodud näited näitavad, et ELi Aafrika usaldusfond ei kohaldanud piisavalt selget tööjaotust fondi ja teiste vahendite vahel ega ka rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi sekkumiste vahel. Liibüa puhul valmistab komisjon ette tervishoiuvaldkonna sekkumismeetmete maatriksit, kuid see ei ole muude riikide ja valdkondade puhul üldine tava. Selline dokument, kui seda hakataks kasutama kõigis valdkondades, hõlbustaks projektide valiku kvaliteedikontrolli ja maksimeeriks kohapealsete meetmete vastastikust täiendavust.

Menetluste kiirus

39. Projektide kiire valik³² oli üks viis, kuidas ELi Aafrika usaldusfond pidi andma lisaväärtust. See sundis komisjoni menetlusi kiirendama ja valima kiiresti välja projektid, mida tuleb rahastada. Kontrollikoja analüüs näitab, et ELi Aafrika usaldusfondi projektide valik oli tavapäraste ELi vahenditega võrreldes tõepoolest kiirem³³. Usaldusfond on võimaldanud kiirendada eri etappe, vähendades aega, mis kulub projektide määratlemisest ja koostamisest kuni lepingute sõlmimise ja esimese makse sooritamiseni (vt **joonis 3**). Kõik kõnealuse auditi käigus küsitatud pooled olid rahul usaldusfondi kiirusega projektide väljatöötamisel, ning tunnustasid fondi kiiret reageerimist paljudele pakilistele vajadustele.

³² Komisjoni 20. oktoobri 2015. aasta otsuse C (2015) 7293 põhjenduses 10 on kirjas: „Usaldusfond on [---] andnud ELile ja selle liikmesriikidele kiire ja paindliku vahendi, mille abil on võimalik saada kiireid ja konkreetseid tulemusi tundlikes ja kiiresti muutuvus ebakindlates olukordades.“

³³ Traditsiooniliste arenguabimeetmete puhul peab kontrollikoda silmas Euroopa Arengufondi ja ELi eelarve raames kasutatavaid vahendeid (eelkõige Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi ja arengukoostöö rahastamisvahend), millest rahastatakse ELi Aafrika usaldusfondi alla kuuluvat 26-s Aafrika riigis toimuvat tegevust.

Joonis 3. Meetmete kiiruse indikatiivne võrdlus

Etapp	Määratlus	ELi Aafrika usaldusfond, kõik piirkonnad (päevades)	ELi eelarve ja EAF (päevades)	Kokkuhoitud aeg (päevades)
1. Määratlemine/sõnastamine	Keskmine päevade arv kvaliteedi toetusrühma hindamisest tegevkomiteede või EAFi / arengukoostöö rahastamisvahendi heakskiiduni	33	133	100
2. Lepingute sõlmimine	Keskmine päevade arv tegevkomiteede või EAFi / arengukoostöö rahastamisvahendi / Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi heakskiidust lepingu allkirjastamiseni	270	423	153
3. Esimene makse	Keskmine päevade arv lepingute sõlmimisest esimese makse heakskiitmiseni	30	42	12

40. Siiski tuleb märkida, et mitmed ELi Aafrika usaldusfondi projektid töötati välja ELi muude rahastamisvahendite raames ja hiljem võttis need üle usaldusfond. Mõnel juhul tuli lisakiirus selle arvelt, et tegevkomiteedele ei antud piisavalt aega ettepanekute põhjalikuks hindamiseks enne usaldusfondi projektide heakskiitmist (vt **punkt 31**).

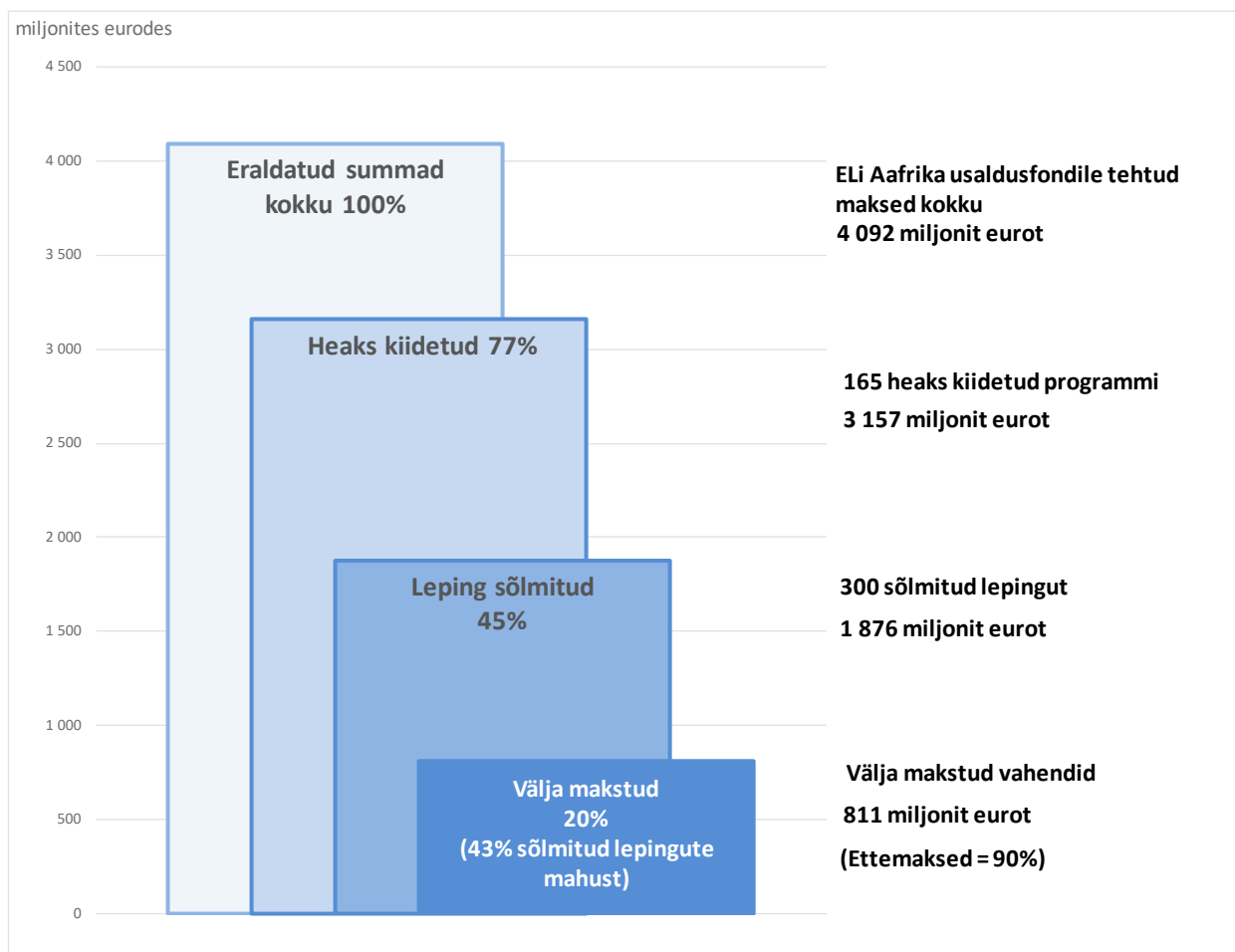
41. ELi Aafrika usaldusfond on oma tegevusaja esimese poole jooksul sõlminud lepinguid 45% ulatuses kõigist olemasolevatest vahenditest (vt **joonis 4**). Kuigi ELi Aafrika usaldusfondil on üldiselt õnnestunud lepingute sõlmimist kiirendada³⁴, on muud olemasolevad hädaabimeetmed selles valdkonnas siiski kiiremad. Näiteks stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi puhul, mis sekkub sarnastes valdkondades kui ELi Aafrika usaldusfondki, on võimalik kasutada eriabimeetmeid³⁵. 86% nende meetmete lepingutest sõlmitakse nelja kuu jooksul³⁶ (võrreldes 270 päevaga ELi Aafrika usaldusfondi puhul) alates sellest, kui komisjon on rahastamisotsuse vastu võtnud. ELi Aafrika usaldusfond on hädaabivahend ja seetõttu oleks võinud eeldada suuremat kiirust lepingute sõlmimisel.

³⁴ Komisjoni jõupingutused lepingute sõlmimise kiirendamiseks hõlmavad kirja saatmist liikmesriikidele ja arutelusid liikmesriikide rakendusametustega valdkonna praktikute Euroopa arengukoostöö võrgustikus (koordineerimisplatvorm, mis koosneb 15 liikmesriigi rakendusametustest).

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 230/2014, millega luuakse stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahend, artikkel 3.

³⁶ Välispoliitika vahendite talituse 2017. aasta tegevusaruanne, lisa 12 – „Tulemuslikkuse tabelid“, lk 139.

Joonis 4. Eelarve täitmine 2018. aasta augusti lõpu seisuga



Allikas: ELi Aafrika usaldusfondi veebisaidil avaldatud Euroopa Komisjoni andmed eelarve täitmise kohta 31. augusti 2018. aasta seisuga. Kõik näitajad on ümardatud.

42. Seoses projektide rakendamisega oli ELi Aafrika usaldusfondi mõju tegevuse kiirendamisele võrreldes tavapärase arenguabiga küllaltki piiratud. Usaldusfond seisis silmitsi samade raskustega kui traditsioonilised rahastamisvahendid. See kajastus ka maksete eelarve madalas kasutusmääras (vt **joonis 4**), millest suurem osa (peaaegu 90%) kujutab endast ettemakseid või mis on seotud eelarvetoetusega³⁷. Komisjoni arvates on keerukas keskkond, milles ELi Aafrika usaldusfond toimib, kõige levinum viivituste põhjus, sest koostööpartnerid ei saa konfliktipiirkondades sageli sekkuda.

³⁷ Nigerile eraldatud eelarvetoetus (projekt nr 12) moodustab väljamakstud vahenditest 7%.

43. Seoses erakorralise olukorraga, milles ELi Aafrika usaldusfond tegutseb, on mõistlik eeldada, et komisjon hindab süstemaatiliselt kiirendatud meetmete rakendamise võimalust ja arutab seda võimalike rakenduspartneritega. Üks viis rakendamise kiirendamiseks on muuta projekti ettevalmistamisega seotud kulud rahastamiskõlblikuks alates projekti heakskiitmise kuupäevast (st niipea, kui projekti olulised tingimused on kindlaks määratud ja kui see on asjakohane). Komisjoni suunised erakorraliste olukordade kohta võimaldavad sellist lähenemisviisi.

Selgitus 3. Näide Nigerist, kus projekte oleks saanud kiiremini ellu viia, kui rahastamine oleks kohe heaks kiidetud

Projekt 10: „Noorte koolituse ja tööturuintegratsiooni toetamine Agadezi ja Zinderi piirkonnas“

Tegevkomitee kiitis projekti heaks 18. aprillil 2016. Selle juhi värbamisprotsess sai alata alles pärast lepingule allkirjastamist novembris 2016. Projekti ettevalmistamisega seotud kulude rahastamiskõlblikuks tegemine niipea, kui projekt heaks kiideti, oleks leevendanud pika värbamismenetluse tagajärgi ning seega vähendanud projekti rakendamise alustamiseks kuluvat aega.

44. Kontrollikoda leidis, et enamikul juhtudel ei täpsustatud tegevkomitee heakskiidu saamiseks esitatud teabelehtedes projektide eeldatavat algust, vaid neis viidati pigem projektide üldisele kestusele (vaadeldud projektide puhul vahemikus 12–60 kuud). Seepärast ei saa tegevkomiteed võtta seda aspekti arvesse projektide heakskiitmisel või kaaluda rakendamise algust kiirendavaid alternatiive.

Projektid on hakanud tulemusi andma, kuid piirkondadeülene tulemuste järelvalvesüsteem veel ei toimi

Järelevalve

45. 2017. aastal võtsid kolm ELi Aafrika usaldusfondi piirkonda kasutusele ühise järelvalveplatvormi kõigi projektide jaoks, mis sisaldasid iga konkreetse näitaja loogilist

raamistikku³⁸, sihtväärtusi ja tegelikke väärtusi. Komisjon on registreerinud enamiku usaldusfondi projektide eesmärkidest nimetatud järelevalvesüsteemis, kuid tulemused ei ole veel kättesaadavad. Mitte kõik rakenduspartnerid ei ole nõus sisestama teavet ühisesse platvormi ja enamik neist ei ole selleks lepinguga kohustatud. Selle põhjuseks on asjaolu, et süsteemi ei olnud lepingute sõlmimise ajal veel välja töötatud ega ette nähtud, ning komisjon ei lisanud rahastamislepingutesse sellekohast tingimust.

46. Auditi tegemise ajal oli komisjon selle järelevalveplatvormi jaoks välja töötanud 19 koondnäitajat, mis olid ühised kõigile kolmele piirkonnale. Mõned neist näitajatest aga kattuvad ning näitajate ja usaldusfondi üldises tulemusraamistikus esitatud kõrgema taseme näitajate vaheline seos ei ole alati selge (vt **4. selgitus**).

4. selgitus. 19 koondnäitajaga seotud puudused

Näitajad 2.3 (toiduabi saavate inimeste arv) ja 2.4 (toiduga kindlustatuse alast toetust saavate inimeste arv) võivad omavahel kattuda. Mõlema näitaja määratlus hõlmab ka põllumajandustavasid käsitlevat koolitust.

Näitajad ei hõlma kõiki ELi Aafrika usaldusfondi projekte (näiteks projekt nr 6).

Väga raske ülesanne on siduda/kaardistada need ühised väljundinäitajad tuhandete projektitasandi näitajatega ja seejärel usaldusfondi üldise tulemusraamistikuga, ning Valletta tegevuskava prioriteetidega. Aafrika Sarve piirkond on otsustanud omal algatusel tellida selle töö allhanke korras tehnilistelt ekspertidelt.

47. Siiani on Saheli ja Tšaadi järve piirkond kasutanud kogumise, analüüsi ja levitamise süsteemi, sellal kui Aafrika Sarve piirkond kasutab seire- ja õppesüsteemi. Põhja-Aafrika piirkond on astunud samme oma järelevalve- ja hindamissüsteemi loomiseks. Info ja järelevalvesüsteemide rohkus tähendab, et puudub ühtne ja terviklik ülevaade ELi Aafrika usaldusfondi saavutatud tulemustest.

³⁸ Projekti ülevaade, mis sisaldab eesmärke, sihtväärtusi ja näitajaid.

48. Lisaks ei ole rakenduspartnerite ning komisjoni või ELi delegatsioonide järelevalvekohustuste vahel selget piiri. Näiteks ühes Nigeri projektis (projekt nr 7) kulutati kogu projekti eelarve kavandatud 36 kuu asemel 12 kuuga ning käsitleti peamiselt üht eesmärki, mis oli ühine teiste rahastajatega (otsetoetus rändajatele). Ülejäänud kaks eesmärki, juhtimine ja arenguga seotud meetmed, olid tähelepanuta jäetud. Kontrollikoda täheldas ka viivitusi³⁹ julgeoleku, piirihalduse ja sarnaste valdkondadega seotud projektide puhul.

49. Auditi toimumise ajal ei olnud tulemustele suunatud järelevalve⁴⁰ aruandeid avaldatud ühegi auditeeritava projekti kohta. Komisjon oli kõiki Nigeris rakendatud projekte külastanud vähemalt ühe korra, mis võimaldas komisjoni töötajatel projekte jälgida. Liibüas ei olnud komisjonil keerulise julgeolekuolukorra tõttu võimalik kõiki käimasolevaid projekte külastada. Komisjon uuris siiski võimalust kehtestada kolmandate isikute poolne järelevalve (st järelevalvelepingute sõlmimine kohalike pooltega). Järelevalve oluline osa on võrrelda projekte perioodiliselt nende loogilise raamistikuga. Enamik auditeeritud projektidest sisaldasid üksnes esialgseid loogilisi raamistikke, mida täiendatakse pärast projekti algusetappi, st alles pärast asjaomase lepingu allkirjastamist. Alguses konsulteerivad rakenduspartnerid lõplike toetusesaajatega ja määravad kindlaks elanikkonna või haldusasutuse konkreetsed vajadused. Kokkuleppel ELi delegatsiooniga peavad nad välja töötama või ajakohastama näitajad ja eesmärgid. Komisjoni arvates on selline lähenemisviis keerulises olukorras paindlik ja võimaldab koguda andmeid, mis ei olnud alguses kättesaadavad. Kuid isegi pärast loogiliste raamistike ajakohastamist puudusid auditeeritud

³⁹ Projekt nr 11, viivitus 3,5 kuud; projekt nr 5, viivitus 7 kuud; ja kaheaastane projekt nr 4 vajab nüüd oma peamiste tulemuste saavutamiseks ajapikendust.

⁴⁰ Tulemustele suunatud järelevalve. EuropeAid võttis tulemustele suunatud järelevalvesüsteemi kasutusele 2000. aastal, et tugevdada arenguabi järelevalvet, hindamist ja läbipaistvust. See põhineb välisekspertide tehtavatel lühikestel, keskendatud kohapealsetel kontrollidel. Süsteem kasutab struktureeritud ja ühtset metoodikat viie kriteeriumi alusel: asjakohasus, tõhusus, tulemuslikkus, võimalik mõju ja tõenäoline jätkusuutlikkus.

projektidel mõõdetavad sihtmärgid ja seega ei vastanud konkreetset eesmärgid SMART-kriteeriumidele⁴¹ (vt **5. selgitus**).

5. selgitus. Näited Saheli ja Tšaadi järve piirkonna liiga üldistest eesmärkidest

Projekt nr 8: „toetada struktuuri- ja lühiajaliste meetmete rakendamist“

Projekt nr 9: „toetada delegeeritud projektijuhtimist“

Projekt nr 10: „hariduslike meetmete juhtimist parandatakse“

Projekt nr 10: „noorte tööalast konkurentsivõimet parandatakse“

50. Mõne näitaja kasulikkus oli piiratud. Ühe projekti (projekt nr 10) puhul põhines näitaja kohaliku omavalitsuse hilisemal poliitilisel otsusel. Sellist tüüpi näitaja on nõrk, sest rakenduspartnerid ei saa neid otsuseid mõjutada ega nende eest vastutada. Kontrollikoda leidis ka toetusesaajate arvamusel (nt küsitluste tulemused) põhinevaid näitajaid, mis on subjektiivsed ja mida on raske kontrollida. Muud näitajad lisati raamistikku, sest rakenduspartnerid kasutasid neid oma organisatsioonisiseses aruandluses. See suurendab ELi Aafrika usaldusfondi halduskoormust.

51. Nõuetekohane võrdlusalus võimaldab hinnata nii suhtelisi kui absoluutseid edusamme üldiste vajaduste lahendamisel. Võrdlusalused olid puudulikud kõigis analüüsitud loogilistes raamistikutes, isegi nendes, mida oli täiendatud. Enamikul juhtudel oli konkreetsete näitajatega seotud võrdlusalus null või „E/K – ei ole asjakohane“⁴², mistõttu ei olnud võimalik suhtelisi edusamme mõõta. Ühel juhul ei olnud näitajatel võrdlusalust, kuid neid mõõdeti sellele vaatamata⁴³. Sellised mõõtmised ei anna edusammude kohta mingit kasulikku teavet.

⁴¹ Täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud.

⁴² See kehtib järgmiste projektide puhul: nr 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 ja 20.

⁴³ Projekti nr 7 puhul esitasid näitajad arvud, mis näitasid transiidikeskustes osutatavale abile ja toetatud vabatahtlikule tagasipöördumisele seotud sihtväärtuste saavutamist (nt 380%, 415%, 225% jne), kuid võrdlusalused tulemuste hindamiseks puudusid.

Käimasolevate projektide väljundid

52. Auditi ajal olid ELi Aafrika usaldusfondi rahastatud projektid üldiselt rakendamise algusjärgus, kuid toetatud projektid Liibüas ja Nigeris on hakanud esimesi tulemeid andma (vt näiteid **6. selgituses**). Nigeris külastas auditirühm teiste projektide seas rändajate transiidikeskust ja ühte 15-st Agadezis asuvat rände vaatluskeskust ning korraldas intervjuusid politseiuurijatega, kes olid seotud inimkaubanduse võrgustike likvideerimisega. Liibüa julgeolekuolukorra tõttu ei olnud seal võimalik külastada ühtegi pooleliolevat projekti.

6. selgitus. Näited käimasolevate auditeeritud projektide väljunditest

Rakenduspartnerite (komisjoni poolt kinnitatud) eduaruannete põhjal tõi kontrollikoda välja järgmised projektiväljundite näited:

Niger

Projekt nr 7: aktsepteeritavad elamistingimused rändajatele transiidikeskuses Agadezis (üks neljast Nigeris asuvast keskusest). 2017. aastal läbis neid keskusi üle 9000 rändaja.

Projekt nr 8: loodi 15 vaatluskeskust, et jälgida rände kohalikke tagajärgi ja teha kindlaks võimalikud leevendusmeetmed.

Projekt nr 11: 2017. aastal likvideeriti tänu politsei uurimiserühmadele 7 riigisisest ja 12 rahvusvahelist inimkaubanduse võrgustikku.

Liibüa

Projekti nr 19 ühe eesmärgi raames:

- abistati 4709 rändajat vabatahtlikul tagasipöördumisel;
- anti 19 605 rändajale humanitaarabi toiduks mittekasutatavate toodete ja hügieenitarvete komplektidena erinevates kinnipidamiskeskustes;
- viidi läbi kiire rändajate vajaduste hindamine ja osutati meditsiiniabi rohkem kui 6000 rändajale;
- andis kaitseüksus eluasemetoetust 929 inimesele (sealhulgas rasedad naised ja saatjata lapsed). Tehnilise koostöö üksus koolitas 21 valitsusametnikku inimõiguste ja haavatavuse hindamise teemal.

53. Frontexi andmetel on ELi saabuvate rändajate ebaseaduslike piiriületuste arv suurim 2016. aastal, millele järgnes 2017. aastal vähenemine (vt **joonis 5**). ELi Aafrika usaldusfond on üks paljudest vahenditest, mis aitab kaasa kõigi kolme piirkonna ebaühtlaste näitajate paranemisele.

Joonis 5. ELi Aafrika usaldusfondi hõlmatavatetest piirkondadest ELi saabuvate rändajate ebaseaduslikud piiriületused

	2014	2015	2016	2017
Saheli ja Tšaadi järve piirkond	42 601	65 297	114 814	76 889
Põhja-Aafrika	10 773	21 603	19 393	27 912
Aafrika Sarv	46 536	70 875	42 850	17 984
ELi Aafrika usaldusfond kokku	99 910	157 775	177 057	122 785

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Frontexi perioodi 2014–2017 andmete alusel.

54. ELi Aafrika usaldusfondi 2017. aasta aruanne ei kajasta põhjalikult siiani saavutatud tulemusi, vaid annab aru heakskiidetud projektide, kasutatud vahendite ja saavutatud väljundite kohta. Kuigi aastaaruanne on üks konsolideeritud dokument, ei ole aruandlus kolme piirkonna puhul järjepidev. Näiteks 3. peatükis („Strateegilised suunised, rakendamine ja tulemused“) esitatakse aastaaruande tabelid iga piirkonna kohta, näidates vahendite jaotust asjaomase piirkonna raames toetatavate prioriteetide vahel. Ent ELi Aafrika usaldusfondi laiaulatuslikud eesmärgid jätavad usaldusfondi juhtidele projektide liigitamisel suure otsustusvabaduse. See tähendab, et vahendite eraldamist prioriteetide ja piirkondade vahel ei ole lihtne võrrelda.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

55. Keeruliste probleemide lahendamiseks mõeldud ELi Aafrika usaldusfond loodi hädaolukorra usaldusfondina, et aidata tegeleda kriiside lahendamisega kolmes Aafrika piirkonnas. Fond püüab saavutada ka pikaajalisi stabiilsus- ja arengueesmäärke.

56. Kontrollikoda järeldab, et ELi usaldusfond on paindlik vahend, kuid arvestades enneolematuid probleeme, millega fond silmitsi on, peaks selle kavandamine olema paremini fookustatud. Lisaks ei ole määratlenud konkreetseid kriise (nt piirkondade ja riikide kaupa, põhjused ja mõju stabiilsusele), mida fond peaks käsitlema. Kuigi usaldusfondi laiaulatuslikud eesmärgid võimaldavad paindlikkust, on see tulnud selle arvelt, et strateegia ei ole piisavalt fookustatud, et juhtida tegevust kõigis kolmes piirkonnas ning toetada tulemuste mõõtmist ja nendest aru andmist. Lisaks ei ole usaldusfondi juhtidele antud strateegilised suunised seni olnud väga spetsiifilised (vt **punktid 15–19**).

57. Komisjon ei ole põhjalikult analüüsinud vajadusi, mida usaldusfond peab käsitlema, ega tema käsutuses olevaid vahendeid. Kui vajadused olid kindlaks määratud, leidis kontrollikoda, et neid ei kvantifitseeritud, ning lisaks ei olnud kindlaks määratud rahaliste vahendite kriitilist massi. Lisaks leidis kontrollikoda, et vahendite ja võimekuse koondamine ei olnud ei optimaalne ega süstemaatiline. Lisaks ei olnud veel välja töötatud asjakohast kogemustest õppimise mehhanismi (vt **punktid 20–24**).

1. soovitus. Parandada ELi Aafrika usaldusfondi eesmärkide kvaliteeti

Komisjon peaks tegema usaldusfondi nõukogule ettepaneku vaadata üle ELi Aafrika usaldusfondi olemasolevad eesmärgid ja prioriteedid, et need oleksid konkreetsemad ja paremini saavutatavad. Komisjon peaks eelkõige arvesse võtma kolme piirkonna probleeme ning lisama võimaluse korral ka sihtnäitajad ja võrdlusalused. Seejuures peaks komisjon eelkõige kasutama

- a) teadusuuringute ja tõendite kogumise vahendite väljundeid;
- b) kõikide rahastajate suutlikkust;
- c) saadud kogemuste mehhanismi usaldusfondi jaoks tervikuna.

Tähtaeg: 2019. aasta lõpp.

58. Projektide valikumenetlused erinevad piirkonniti. Kontrollikoda leidis, et puudub projektiettepanekute dokumenteeritud hindamine eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumide põhjal. Tegevkomiteed on olnud peamiselt projektide heakskiitmise foorumid, kuid kontrollikoda leidis, et neile esitatud teave ei olnud alati täielik ja seda ei edastatud piisavalt aegsasti, et teha hästi ette valmistatud otsused (vt **punktid 27–32**).

59. ELi Aafrika usaldusfondi kaudu rahastatud projektide suhteline eelis ei olnud alati hästi lahti seletatud ning kontrollikoda leidis näiteid projektidest, mis käsitlevad sarnaseid vajadusi nagu muud ELi rahastatavad meetmed (vt **punktid 33–38**).

2. soovitus. Vaadata läbi projektide valikumenetlus

Komisjon peaks

- a) kehtestama piirkondadele selged ühised kriteeriumid ja dokumenteerima projektiettepanekute hindamise nende kriteeriumide alusel;
- b) esitama tegevkomiteedele projektiettepanekute nimekirja, mille kohta ei ole teabelehte koostatud, sh usaldusfondi juhi esitatud tagasilükkamise põhjused;
- c) teavitama tegevkomiteed kõigist olulistest muudatustest juba heakskiidetud projektides (st eesmärkide, eelarve ja kestuse muutmise);
- d) lisama teabelehele spetsiaalse jaotise, mis selgitaks projekti toetamise suhtelist eelist ELi Aafrika usaldusfondi, mitte aga muude ELi toetuste kaudu.

Tähtaeg: 2019. aasta keskpaik.

60. ELi Aafrika usaldusfond oli traditsiooniliste vahenditega võrreldes projektide käivitamisel kiirem. Fondil on üldiselt õnnestunud lepingute sõlmimist ja ettemaksete tegemist kiirendada. Selle projektide rakendamisel ollakse aga silmitsi samade raskustega, nagu traditsioonilistest vahenditest rahastatud projektide puhul. Kuigi ELi Aafrika usaldusfond tegutseb erakorralistes oludes, ei ole komisjon kiirendatud meetmeid täiel määral ära kasutanud. Sellised meetmed võiksid hõlbustada rakenduspartnerite tööd ja võimaldada projektide kiiremat käivitamist (vt **punktid 39–44**).

3. soovitus. Võtta meetmeid rakendamise kiirendamiseks

Komisjon peaks vajaduse korral kindlaks määrama kõik kiirendatud menetlused, mida saab ELi Aafrika usaldusfondi puhul rakendada, ja edendada nende kasutamist koostöös võimalike rakenduspartneritega.

Tähtaeg: 2019. aasta lõpp.

61. ELi Aafrika usaldusfond võttis vastu ühise järelevalvesüsteemi. See ei ole aga veel toimiv ja seni on kolm piirkonda kasutanud eelarvealase teabe kogumiseks, järelevalveks ja

hindamiseks erinevaid süsteeme. Kontrollikoda leidis, et projektide eesmärgid ei vastanud sageli SMART-kriteeriumidele ja tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatavatel näitajatel puudusid võrdlusalused. ELi Aafrika usaldusfond on aidanud vähendada Aafrikast Euroopasse saabuvate ebaseaduslike rändajate arvu, kuid fondi panust ei ole võimalik täpselt mõõta. Auditeeritud projektid olid rakendamise algusjärgus, kuid neil oli juba esimesi väljundeid (vt **punktid 45–53**).

4. soovitus. Parandada ELi Aafrika usaldusfondi järelevalvet

Komisjon peaks

- a) muutma ühise järelevalvesüsteemi täielikult toimivaks;
- b) lisama SMART-eesmärgid projekti loogilisse raamistikku ning parandama näitajate kvaliteeti kvantifitseeritud võrdlusaluste ja sihtväärtuste kehtestamise kaudu.

Tähtaeg: 2019. aasta keskpaik.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina JAKOBSEN, võttis käesoleva aruande vastu 16. oktoober 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

**ELi liikmesriikide ja teiste rahastajate toetus (lubatud ja makstud summad)
31. augusti 2018. aasta seisuga**

Hallil taustal on märgitud need riigid, kes on lubanud panustada vähemalt 3 miljonit eurot, kindlustades hääleõiguse usaldusfondi nõukogus ja tegevkomiteedes.

Riik	Lubatud rahastamine (eurodes)	Makstud summa (eurodes)
Austria	6 000 000	6 000 000
Belgia	10 000 000	9 000 000
Bulgaaria	550 000	550 000
Horvaatia	600 000	600 000
Küpros	100 000	100 000
Tšehhi Vabariik	10 411 624	10 411 124
Taani	20 045 876	20 045 876
Eesti	1 450 000	1 450 000
Soome	5 000 000	5 000 000
Prantsusmaa	9 000 000	9 000 000
Saksamaa	157 500 000	139 500 000
Ungari*	9 450 000	9 450 000
Iirimaa	15 000 000	2 600 000
Itaalia	110 000 000	108 000 000
Läti	300 000	300 000
Leedu	200 000	200 000
Luksemburg	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Madalmaad	26 362 000	23 362 000
Norra	8 865 381	8 865 381
Poola*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumeenia	100 000	100 000
Slovakkia*	10 350 000	10 350 000
Sloveenia	100 000	100 000
Hispaania	9 000 000	9 000 000
Rootsi	3 000 000	3 000 000
Šveits	4 100 000	4 100 000
Ühendkuningriik	6 000 000	2 800 000
Visegrádi rühm (CZ, HU, PL, SK)*	35 000 000	35 000 000
Välisosalus kokku	439 260 629	409 510 629

*Visegrádi rühma riikide lubatud 35 miljonit eurot moodustub iga riigi all esitatud üksiktoetustest.

Allikas: Euroopa Komisjoni ELi Aafrika usaldusfondi veebisait, „Finantsressursid“.

Peamised ülesanded

- Strateegia vastuvõtmine ja läbivaatamine;
- Geograafilise ulatuse kohandamine;
- Strateegiasuuniste koostamine;
- Asutamislepingute muudatuste üle otsustamine.

- Usaldusfondist rahastatud meetmete läbivaatamine ja heakskiitmine;
- Rakendamise järelevalve;
- Aastaruande ja raamatupidamise aastaruande heakskiitmine.

- Usaldusfondi nõukogu ja tegevkomiteede sekretariaat;
- Meetmete rakendamine (ülesannete delegerimise kaudu rakenduspartneritele);
- Aastaruande ja finantsaruannete koostamine.

ELi Aafrika usaldusfondi juhtorganid ja peamised ülesanded**ELi Aafrika usaldusfondi juhtorganid****Usaldusfondi nõukogu**

Eesistuja: rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi peadirektor, keda abistavad Euroopa välisteenistus ja muud komisjoni talitused
 Liikmed: Liikmesriigid ja teised rahastajad (kes panustasid vähemalt 3 miljonit eurot)
 Vaatlejad: Aafrika riigid, piirkondlikud organisatsioonid, muud ELi liikmesriigid

**Tegevkomitee
(Saheli ja Tšaadi järve piirkond)**

Eesistuja: rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat, Lääne- ja Kesk-Aafrika piirkonna direktor

**Tegevkomitee
(Aafrika Sarve piirkond)**

Eesistuja: rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat, Ida- ja Lõuna-Aafrika piirkonna direktor

**Tegevkomitee
(Põhja-Aafrika piirkond)**

Eesistuja: naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat, lõunapoolsete naaberriikide piirkonna direktor

Usaldusfondi juht, rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat

Usaldusfondi juht, rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat

Usaldusfondi juht, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat

ELi delegatsioonid Aafrika riikides

Eli Aafrika usaldusfondi auditeeritud projektid

Projektide loetelu

Eli usaldusfondide teemad	
1	Suuremad majanduslikud ja töövõimalused
2	Vastupanuvõime tugevdamine
3	Parem rände haldamine
4	Parem juhtimine ja konfliktide ennetamine

Nr	ID	Pealkiri	Teema- valdkond				Rakenduspartner	Eelarve (miljonites eurodes)			Meetme kestus (kuudes)	Teabeleht heaks kiidetud	Eli usaldusfondi leping sõlmitud	Heakskiitmise ja lepingu allkirjastamise vaheline päevade arv	
			1	2	3	4		Eli usaldusfond	Kaas- rahastamine	Kokku					
Piirkondadevaheline															
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Mitu partnerit	8,0			8,0	60	30.10.2016 kirjaliku menetlusega	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Mitu partnerit	5,0			5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
Saheli ja Tsaadi järve piirkond															
Piirkondlik projekt															
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Liikmesriigi asutus	7,0			7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Rahvusvaheline organisatsioon	5,0			5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Liikmesriigi asutus	41,6			41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X			X	VVO	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 kirjaliku menetlusega	15.5.2017	48	
Riiklik projekt: Niger															
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Rahvusvaheline organisatsioon	7,0			7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Liikmesriigi asutus	25,0			25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Liikmesriigi asutus	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155	
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Liikmesriigi asutus	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203	
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants				X	Liikmesriigi asutus	6,0			6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)				X	Liikmesriigi asutus	6,0			6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
						X	Liikmesriigi asutus	4,0			4,0	60	19.12.2016	19.12.2016	189
						X	Eelarvetoetus	70,0			70,0		19.12.2016	19.12.2016	189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SURENI)				X	Rahvusvaheline organisatsioon	15,0			15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X			X	VVO	1,1			1,1	18	14.12.2016	14.1.2017	31
						X	VVO	3,5			3,5	18	14.12.2016	7.4.2017	114
						X	VVO	2,7			2,7	18	14.12.2016	20.2.2017	68
						X	Tehniline abi	0,6			0,6	18	14.12.2016	7.3.2017	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa				X	Rahvusvaheline organisatsioon	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175	
Põhja-Aafrika piirkond															
Piirkondlik projekt															
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, Implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Rahvusvaheline organisatsioon	2,2			2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
						X	Otsustatakse hiljem	2,0			2,0	36	23.5.2017	E/K	E/K
						X	Otsustatakse hiljem	1,0			1,0	36	23.5.2017	E/K	E/K
Riiklik projekt: Liibüa															
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Liikmesriigi asutus	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	06.1.2017	204	
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Otsustatakse hiljem	3,0			3,0	36	16.12.2016	E/K	E/K
						X	Rahvusvaheline organisatsioon (*)	16,8			16,8	36	16.12.2016	2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	Rahvusvaheline organisatsioon (*)	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 kirjaliku menetlusega	2.6.2017	51	
						X	Rahvusv. Organisatsioon	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 kirjaliku menetlusega	22.5.2017	40	
						X	Rahvusvaheline organisatsioon	13,0			13,0	12	12.4.2017 kirjaliku menetlusega	31.5.2017	49
						X	Rahvusvaheline organisatsioon	13,0			13,0	12	12.4.2017 kirjaliku menetlusega	9.6.2017	58
						X	Liikmesriigi asutus	13,0			13,0	12	12.4.2017 kirjaliku menetlusega	12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase				X	Liikmesriigi asutus	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133	

(*) Selle rahvusvahelise organisatsiooni tegevus Liibüas on ühendatud üheks lepinguks NOA-LY-03-01, millega kaitsatakse haavatavaid rändajaid ja stabiliseeritakse kogukondi Liibüas.

(**) Summa hõlmab 1,84 miljoni euro suurust paralleelset rahastamist Eli Sisejulgeolekufondist.

Allikas: Eli Aafrika usaldusfond

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„ELI HÄDAOLUKORRA USALDUSFOND AAFRIKA JAOKS: PAINDLIK, KUID
PIISAVALT FOOKUSTAMATA“**

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

III. Usaldusfond kavandati rakendusvahendina, mille eesmärgid on paindlikud, et oleks võimalik reageerida vajadustele ja tekkivatele probleemidele kolme piirkonda mõjutavate keeruliste kriiside raames, mis on kõik erinevat laadi.

IV. Komisjonil oli asjaomane teave ja ta võttis seda Aafrika usaldusfondi strateegiliste eesmärkide sõnastamisel arvesse. Iga eesmärgi ja esmatähtsa poliitikavaldkonna puhul on vajadusi hinnatud strateegilise suunitluse dokumendis, piirkondlikes tegevusraamistikes, riigipõhistes tegevusraamistikes ja teatavas ulatuses ka juhatuse koosolekute protokollides.

Vajaduste hindamist täiendavad riigipõhised analüüsid, mida teevad ELi delegatsioonid korrapäraselt partnerriikides ning konsulteerides liikmesriikide ja kodanikuühiskonnaga.

V. Komisjon ei pea vajalikuks koostada nimekirja üldistest ja ühistest kriteeriumidest, mida kasutada tegevusdokumentide hindamisel, kuid ta võtab meetmeid, tagamaks, et nendes selgitatakse soovitatud tegevuse ja määratletud strateegiliste eesmärkide vahelist seost.

Tegevusdokumendid tehakse kindlaks ja töötatakse välja kaasava aruteluprotsessi käigus, milles on palju osalejaid nii peakorterite kui ka riigi tasandil.

VI. Komisjon tunnistab vajadust täiendavalt parandada Aafrika usaldusfondi ühise järelevalvesüsteemi mõningaid omadusi. Komisjon võtab meetmeid, et lisada sellisel määral kui võimalik SMART-eesmärgid programmi loogilistesse raamistikesse ja veelgi parandada näitajate kvaliteeti.

VII. Komisjon leiab, et usaldusfondil võib koos teiste ELi vahenditega olla kaudne mõju Euroopa piiride ebaseaduslikule ületamisele. Selle peamine ajend on siiski stabiilsuse toetamine, inimeste päästmine ja kaitsmine, majanduslike võimaluste ja seaduslike teede loomine. Peaaegu kolme aasta jooksul on Aafrika usaldusfond olnud tulemuslik ja näidanud, et see on kiire ja tõhus vahend, mis on lihtsustanud dialoogi partnerriikidega, kasutanud uuenduslikke lähenemisviise ning andnud konkreetseid tulemusi rahastamise ja mitmesuguste sidusrühmade oskusteabe kokkuviiimisel.

VIII.

Esimene taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Teine taane. Komisjon nõustub soovitusega osaliselt.

Kolmas taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Neljas taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

MÄRKUSED

16. Aafrika usaldusfondi asutamislepingu preambulis on selgelt nimetatud siseprobleemid ja osaliselt omavahel seotud kriisid, mis mõjutasid usaldusfondi kolme eriharu riike. See hõlmab eeskätt kõiki poliitilisi kriise Liibüas ja Jeemenis, sisekonflikte Sudaanis ja Lõuna-Sudaanis, Malis ja Nigeerias (Boko Harami oht) ning arvukaid terrorirünnakuid, mis on viinud kogu piirkonna kriisiolukorda. Iga nendes piirkondades toimuva kriisi kindlakstegemine ja selle spetsiifilistest aspektidest teatamine oleks usaldusfondi loomist hädaolukorras oluliselt edasi lükanud.

17. Aafrika usaldusfondi eesmärgid on nimelt määratletud üsna laialt, et oleks võimalik reageerida vajadustele ja tekkivatele probleemidele kolme piirkonda mõjutavate keeruliste kriiside raames, mis on kõik erinevat laadi.

Usaldusfondi tulemusraamistikku on kavas ajakohastada, et kajastada usaldusfondi muutuvat olemust ja paremini määratleda selle üldeesmärk.

Kolme rakendusharu raames tehakse tööd konkreetsete eesmärkide, sihtide ja lähteolukorra paremaks kindlakstegemiseks. Aafrika Sarve ja Saheli jaoks mõeldud järelevalve- ja õppesüsteemi töös, mille raames tehakse tihedat koostööd Põhja-Aafrika haru järelevalve- ja hindamissüsteemiga, on seatud eesmärgiks parandada üldist järelevalve- ja hindamissüsteemi, et paraneks väljakujunenud prioriteete käsitlev aruandlus.

1. lahter – usaldusfondi juhatuse antavate üldiste suuniste näited

Võttes aluseks järeldused, mille tegi eesistuja juhatuse teise ja kolmanda koosoleku (mis peeti detsembris 2016 ja juunis 2017) põhjal, on komisjon esitanud kolme haru jaoks mitu strateegilist prioriteeti, mida on juhatuse liikmete ja partnerriikidega põhjalikult arutatud, võttes arvesse kõnesoleval ajal valdavaid probleeme/vajadusi. Lisaks lepiti aprillis 2018 peetud neljandal koosolekul kokku, et Aafrika Sarve ja Saheli / Tšaadi järve piirkonna jaoks tulevaste tegevuste kujundamisel keskendutakse kuuele prioriteetsele kriteeriumile, võttes arvesse ka uute programmide jaoks kättesaadavaid ressursse:

- tagasipöördumine ja taasintegreerimine (IOM / UNHCR);
- pagulastega seotud haldustegevus (terviklik pagulasküsimusega tegelemise raamistik);
- dokumentide ja perekonnaseisuregistri turvalisuse kindlustamise lõpuleviimine;
- inimkaubandusevastased meetmed;
- olulised sammud olukorra stabiliseerimiseks Somaalias, Sudaanis ja Lõuna-Sudaanis ning Sahelis;
- rändedialoog (Gambia, Etiopia jne).

Põhja-Aafrika haru kohta kinnitas juhatuse, et selles harus keskendutakse jätkuvalt järgmistele punktidele:

- haavatavate rändajate kaitsmine, toetatud vabatahtlik tagasipöördumine ja jätkusuutlik taasintegreerimine ja kogukonna stabiliseerimine (sealhulgas rändeteedele jäävate omavalitsusüksuste toetamise kaudu);
- integreeritud piirihalduse toetamine;
- tööjõurände ja liikuvuse toetamine;
- rände parema juhtimise toetamine.

19. 2015. aasta novembris juhatuse poolt vastu võetud Aafrika usaldusfondi üldstrateegiat ei ole olnud vaja muuta. Rakenduskomiteedes arutatakse korrapäraselt saabuva perioodi prioriteete, mida kajastati OPCOMi protokollis ja mida usaldusfondi juhid kasutasid seejärel uute tegevuste kindlaksmääramiseks ja ettevalmistamiseks.

Põhja-Aafrika haru annab kõigi strateegilise eesmärgi nr 3 kohaste tegevuste kohta aru alates sellest, mil teadlikult otsustati käsitleda rände juhtimise ja haldamisega seotud konkreetseid probleeme selles piirkonnas. Kõik tegevused, sealhulgas individuaalsed tegevused, mis kuuluvad teiste strateegiliste eesmärkide alla, on tegelikult suunatud rändajatele nendes piirkondades ja nende eesmärk on käsitleda rände juhtimise küsimusi.

Põhja-Aafrika harus tahetakse ajakohastada Liibüa jaoks väljatöötatud riigipõhist tööraamistikku.

20. Komisjonil oli asjaomane teave ja ta võttis seda Aafrika usaldusfondi strateegiliste eesmärkide sõnastamisel arvesse. Iga eesmärgi ja esmatähtsa poliitikavaldkonna puhul on vajadusi hinnatud strateegilise suunitluse dokumendis, piirkondlikes tegevusraamistikutes ja teatavas ulatuses ka juhatuse koosolekute protokollides.

Vajaduste hindamist täiendavad riigipõhised analüüsid, mida teevad ELi delegatsioonid korrapäraselt partnerriikides ning konsulteerides liikmesriikide ja kodanikuühiskonnaga.

Usaldusfondi raames korraldatavate tegevuste laiapõhjalisus, mitmekesisus ja muutuv laad ei võimalda arvutada fondi iga projektiga käsitletavate üldiste vajaduste osatähtsust.

21. Usaldusfond on algusest peale suutnud kaasata vahendeid mitmest ELi rahastamisallikast, samuti ELi liikmesriikidest ja muudelt rahastajatelt.

Komisjon arvutab Aafrika usaldusfondi tekkivat rahastamispuudujääki tõepoolest ettevalmistamisel olevate programmide põhjal, mis vaadatakse läbi vajaduste ja tekkivate probleemide alusel, ja usaldusfondi kolme haru jaoks kättesaadavate vahendite põhjal. Komisjonil ei ole võimalik olemasolevate või tulevaste rahaliste vahenditega partnerriikide vajadusi täielikult katta.

22. Võttes aluseks teadusuuringute ja tõendite kogumise vahendiga (REF) saadud kogemused, on alates augustist 2018 sõlmitud neli REF-lepingut Saheli ja Tšaadi järve piirkonna haru jaoks kogusummas üle viie miljoni euro. Praeguste soovituslike suuniste kohaselt on ette nähtud edasiste uuringute rahastamine.

Põhja-Aafrika haru kirjutas koos Saheli ja Tšaadi järve piirkonna haruga aprillis 2018 alla piirkondadevahelisele lepingule rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ülemaailmse algatuse juhitud konsortsiumiga, asetades peamise rõhu rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse arengute jälgimisele laiemas Sahara ja Magribi piirkonnas. Rakenduspartner esitas oma esimesed tulemused juulis 2018.

23. Asutamislepingu põhjenduses 18 osutatakse tõepoolest sellele, et Aafrika usaldusfond kaasab vahendeid ja oskusteavet rahastajatelt, sealhulgas ELi liikmesriikidelt, kes tegutsevad nendes kolmes piirkonnas, et töötada välja Euroopa poolne tõhus lahendus kriisidele ja nendega seotud probleemidele. Selle tulemusena on komisjon teinud laialdast koostööd ELi liikmesriikidega. Usaldusfondi asutamisleping ei nõua siiski nendes kolmes piirkonnas tegutseva iga rahastaja suutlikkuse ja oskusteabe analüüsi. Usaldusfondi juhid hindavad delegatsioonide tehtud töö alusel põhjalikult rakenduspartnerite, sealhulgas ka ELi liikmesriikide tegevusvõimet, kohalolu ja oskusteabe taset iga individuaalse projekti tasandil.

24. Kuna usaldusfondi programmide rakendamine algas 2016. aasta lõpu ja 2017. aasta lõpu vahel, siis konkreetseid tulemusi on näha 2017. aastal. Kuna puudub spetsiaalne mehhanism kogu usaldusfondi jaoks, jagatakse saadud õppetunde rakenduspartneritega korrapäraselt erikoosolekutel. Mehhanismid projekti rakendamise kogemustest õppimiseks on paigas ja neid rahastatakse teadusuuringute ja tõendite kogumise vahendi, tehnilise koostöö rahastu (TCF) ja järelevalve- ja õppesüsteemi raames. Usaldusfondi meeskonnad koguvad jätkuvalt häid tavasid, mis tulenevad individuaalsetest projektidest, sealhulgas vahe- ja lõpphindamistest, sihtotstarbelistest uuringutest, tulemustele orienteeritud järelevalve aruannetest, ning jagavad neid.

25. Komisjon jagab seisukohta, et riskijuhtimine on usaldusfondi oluline element nii komisjoni kui ka rahastajate jaoks. Komisjon tunnustab ka juhatuse viimasel koosolekul esitatud kahe delegatsiooni taotlust kogu usaldusfondi riskihindamisraamistiku loomiseks. Võttes aluseks selles valdkonnas seni tehtud töö, esitavad kolm rakendusharu ühise riskihindamisraamistiku 2018. aasta sügisel.

Ühine vastus punktidele 27–28

Ettepanekud tehakse kindlaks arutelude protsessis. Nendesse aruteludesse kaasatakse ka riikide valitsused ja erinevad sidusrühmad, sealhulgas kodanikuühiskond, kohalikud omavalitsused, samuti usaldusfondi partnerid, muud rahastajad ning riigis või piirkonnas esindatud rahvusvahelised ja mitmepoolsed organisatsioonid.

Saheli ja Tšaadi järve piirkonna ja Põhja-Aafrika haru puhul põhineb valikuprotsess rakendusraamistikel, mis on välja töötatud koos ELi delegatsioonidega ja konsulteerides partnerriikidega ning võetud vastu vastavas rakenduskomitees, samuti ettepanekute olulisusel nende strateegiate suhtes.

Algetapis oli Aafrika usaldusfondi eesmärk tagada kiired valikumehhanismid, et kiiresti ja tõhusalt reageerida rände- ja julgeolekuprobleemidele, mille puhul on vaja eriteadmisi rändeküsimustes ja hädaolukorraga seoses.

29. Komisjon ei pea vajalikuks koostada üldiste ja ühiste kriteeriumide nimekirja, sest usaldusfondi tegevus ei põhine ettepanekute esitamisel. Komisjon võtab meetmeid tagamaks, et tegevusdokumentides on täpselt selgitatud soovitatud tegevuse ja määratletud strateegiliste eesmärkide omavahelist seost.

Kuigi SLC haru puhul ei ole dokumenteeritud hindamist rakendusraamistikku lisatud valikukriteeriumide põhjal, tagatakse konsultatsiooniprotsessis asjaomaste komisjoni talitustega, et valitud tegevused vastavad nendele kriteeriumidele.

30. Asutamislepingu artikli 6.3 punktis a on osutatud, et rakenduskomitee vastutab usaldusfondi rahastatavate tegevuste heakskiitmise eest. Asutamislepingus ei täpsustata, kas rakenduskomitee peab kontrollima või läbi vaatama kõik usaldusfondi juhtide või ELi delegatsioonide saadud ettepanekud.

Usaldusfond kohaldab otsustusprotsessi, milles (mõningate eranditega) ei kasutata projektide valimiseks projektikonkurse, nagu seda tehakse traditsiooniliste mehhanismide puhul. Projektide ideid, mis saadakse erinevate kanalite kaudu, vaadatakse läbi ja arutatakse eri tasanditel, vastavalt vajadusele koostöös asjaomaste delegatsioonide, liikmesriikide esindajate ja teiste sidusrühmadega.

Vaid nende jaoks, mis sõelale jäävad, töötatakse välja tegevuskavad, mida hinnatakse sisemiste läbivaatamismehhanismide raames ja mis saadetakse rakenduskomiteele kaalumiseks ja heakskiitmiseks. Projektiideede tagasilükkamise põhjusi arutatakse seepärast mitteametlikult asjaomaste rakendusametitega.

31. Komisjon on täiesti teadlik viivitustest, mis esinevad ettepanekute edastamisel rakenduskomitee liikmetele. Komisjon on selliste viivituste pärast asjaomastel koosolekutel vabandanud ja võtnud kohustuse esitada dokumendid koos ajakavadega kooskõlas rakenduskomitee eeskirjade ja korraga.

32. Nagu tehtud Aafrika Sarve puhul, teatavad Aafrika Sarve ja Saheli harud sellest, kui heakskiidetud tegevuskavas tehakse oluline muudatus, ja saavad heakskiidu järgmise OPCOMi poolt.

Põhja-Aafrika haru puhul ei ole olulisi muudatusi tehtud. Rakenduskomitee liikmeid on rakenduskomitee koosolekul väheolulistest muudatustest nõuetekohaselt teavitatud.

33. Komisjon rõhutab asjaolu, et talitustevaheline koordineerimine on ametlike ja mitteametlike konsultatsioonide käigus olnud usaldusfondi projektide valimise ja koostamise etapi oluline osa.

Teiste talitustega koordineerimine on oluliselt paranenud, eriti kuna Aafrika usaldusfond sai otsustava tähtsusega vahendiks poliitiliste prioriteetide elluviimisel ja tegevuste rakendamisel Vahemere keskosa rändetee hädaolukorras. Komisjon ja usaldusfond on hakkasid seejärel pidama korrapärast ja sisukat dialoogi, sealhulgas iganädalaste kohtumiste raames.

35. Usaldusfondi algetapis käsitlesid esitatud ja OPCOMI heakskiidetud ettepanekud samasuguseid vajadusi kui ELi teised vahendid (nt Etioopia riiklikud/piirkondlikud sihtprogrammid). Leiti, et need tegevused olid täielikult kooskõlas usaldusfondi eesmärkidega ja et nende rahastamine usaldusfondi raames kiirendaks nende ettevalmistusprotsessi ja rakendamist, luues seega suhtelise eelise. Seepärast kiitis OPCOM need tegevused heaks.

Alates juulist 2017 on komisjon kasutanud EAFi komiteele EAFi rahaliste vahendite usaldusfondile ülekandmiseks ettepanekut tehes standardvormi. Vormis esitatakse põhjendus usaldusfondi kasutamiseks rakendusmehhanismina.

2. lahter – sarnaseid vajadusi käsitlevate projektide näited

Erakorralise abi andmisel võttis DG NEAR aluseks DG ECHO kvaliteedi tugirühma kohtumisel ja hiljem tehtud märkused. Sekkumise liiki ja üksikasju käsitlevaid märkusi võeti arvesse lepingu sõlmimise etapis, et järgida eri vahendite volitusi. Kuid projekti taotletava eesmärgi ja toetusesaajate osas DG NEARi arvates kattuvust ei esine. DG ECHO käsitleb Liibüa konfliktist mõjutatud elanikkonnarühmade humanitaarvajadusi, võttes aluseks haavatavuse, samas kui usaldusfond käsitleb Liibüasse lõksu jäänud haavatavate rändajate ja pagulaste ning neid vastuvõtivate kogukondade põhi- ja hädaabivajadusi. Usaldusfondi projekt käsitleb lünka, mis on ilmnenud seoses rändajate ja pagulaste kaitse ja tervishoiuga, seda eelkõige väljaspool kinnipidamiskeskusi viibivate isikute puhul (kõnesoleval ajal ei olnud nendele rühmadele suunatud ühtki programmi).

Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi puhul viidati kahele projektile, mis hõlmasid sama liiki tegevusi samades asukohtades. Usaldusfond oli mõeldud katseprojektina kavandatud stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi laiendamiseks. Tuginedes selle katseprojekti kogemustele võttis DG NEAR need tegevused 1. mail 2017 alanud ulatuslikumasse programmi ja laiendas neid. Kogukondade stabiliseerimise komponenti pikendati ja seda laiendati uute piirkondade võrra. Stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi projekti kogukondade stabiliseerimise komponent Lõuna-Liibüas pidi algselt lõppema 31. oktoobril 2017, kuid seda pikendati 30. aprillini 2018. Toetatud vabatahtliku tagasipöördumise toetamise vahendid olid stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi projekti raames usaldusfondi projekti alustamise ajaks juba ammendatud.

37. Peadirektori eesistumise ajal on DEVCO loonud mitu strateegilist juhtkomiteed välisinvesteeringute kava, usaldusfondide ning riiklike ja piirkondlike sihtprogrammide kaudu rakendatavate programmide jaoks. Nende komiteede üks roll on tagada erinevate rahastamisvahendite vastastikune täiendus.

38. Usaldusfond täiendab teisi strateegilisi, poliitilisi ja arengualaseid vahendeid ning töötab nendega koostöös.

ELi delegatsioonidel on usaldusfondi tegevuste kindlaksmääramisel ja väljatöötamisel juhtiv roll ning nad on täielikult teadlikud käimasolevatest ja kavandatud ELi rahastatavatest tegevustest, samuti muude rahastajate tegevustest riigi tasandil.

Lisaks tagab koordineerimisprotsess komisjoni talituste vahel väljakujunenud ametlike ja mitteametlike konsultatsioonide käigus usaldusfondi rahastatud sekkumiste vastastikuse täiendavuse.

39. Komisjon tunnustab kontrollikoja märkusi, mille kohaselt on Aafrika usaldusfond teinud võimalikuks menetluste kiirendamise eri etappides (kindlaksmääramine ja väljatöötamine, lepingu sõlmimisest esimese makseni).

40. Komisjon tunnistab, et usaldusfondi algperioodil esines piiratud arv juhtumeid; rakenduskomitee vastuvõetud ettepanekud olid varem teiste ELi vahendite raames kindlaksmääratud ja /või osaliselt väljatöötatud. See oli tingitud vajadusest saavutada kiiresti tulemusi ja reageerida vahetult rände- ja julgeolekukriisile ja partnerriike mõjutavatele kriitilistele probleemidele. Need projektid olid varem teiste ELi vahendite raames kindlaks määratud ja kooskõlas usaldusfondi prioriteetidega. Komisjon on võtnud endale kohustuseks esitada dokumendid koos tegevuskavadega rakenduskomiteele õigeaegselt.

41. Viivituste vähendamine ja usaldusfondi programmide rakendamise kiirendamine on olnud pidev väljakutse ja prioriteet fondi loomisest saadik. Komisjon on korduvalt juhtinud liikmesriikide ametite tähelepanu vajadusele lühendada viivitusi, kohandada oma sisemenetlusi ja kiirendada rakendamise tempot. Lisaks tuleb arvestada, et usaldusfondi tegevused viiakse läbi keerulises ja hapras keskkonnas, mis sageli mõjutab tegevuste normaalset rakendamist ja põhjustab pikemaid arutelusid rakenduspartneritega.

Eesmärk sõlmida lepingud nelja kuu jooksul ei kehti kõigi stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi tegevuste kohta (st stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi kõigi tegevuste keskmine lepingu tähtaeg on pikem ja sarnane Aafrika usaldusfondi omale), vaid nende kohta, mis kuuluvad artikli 3 kohaldamisalasse. Need tegevused ei ole võrreldavad Aafrika usaldusfondi tegevustega, sest need keskenduvad lühiajalisele reageerimisele kriisiolukorras, ja nende tavapärane kestus on 1,5 aastat. Aafrika usaldusfondi kohaldamisala on mitmekesisem ja selle eesmärgid on laiemad kui pelgalt riisile reageerimine ja tegevused kestavad kolm kuni neli aastat. Aafrika usaldusfond on seepärast keerulisem ja vajab rohkem jõupingutusi ja aega.

Siiski tunnustatakse, et rakendamise kiirust võib olla võimalik parandada.

42. Aafrika usaldusfondi 30-päevast väljamaksete tähtaega ei tohiks võrreldes traditsiooniliste vahendite 44 päevaga pidada väljamaksete viibimiseks. Tegelikult on väljamaksed vaikimisi progresseeruvad. Aastatel 2016 ja 2017 ei toimunud Aafrika usaldusfondi väljamaksed veel täismahus, vaid tegemist oli käivitusfaasiga. Väljamaksed suurenevad usaldusfondi elutsükli kolmandal ja neljandal aastal.

On liiga vara teha järeldusi usaldusfondi maksete taseme kohta. Kuigi kontrollikoda kasutab oma analüüsis 2017. aasta summasid, siis usaldusfond alustas programmide heakskiitmisega alles 2016. aastal.

Pealegi tuleks maksete taset hinnata allkirjastatud lepingute alusel ja mitte heakskiidetud programmide alusel. Sellest vaatenurgast ületab maksemäär lühikese analüüsitud perioodi puhul 43%.

43. Aafrika usaldusfond kasutab ulatuslikult kõiki kiirendatud meetmeid, kui seda peetakse oluliseks ja põhjendatuks.

Projekti heakskiitmise kuupäevast esinenud kulude abikõlblikkuse argumenti ei saa valimatult kasutada kõigil juhtudel, sest see võib kergesti minna vastuollu usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Aafrika usaldusfondi puhul laialdase kasutusega tagasiulatuvat rahastamist ja muid erandeid ei saa kasutada valimatult, vaid seda tuleb teha ettevaatlikult ja vajadus-/juhtumipõhiselt.

3. lahter – näide Nigerist, kus projekte oleks saanud rakendada kiiremini, kui rahastamine oleks kohe heaks kiidetud

Tuleb märkida, et nimetatud projekti rakendamine Nigeris on viibinud 2016. aasta suvel toimunud hajutamisprotsessi tõttu, mille puhul viidi projektijuhtimine peakorterist üle ELi delegatsiooni Nigeris.

44. Lepingu sõlmimise protsess sõltub suurel määral sellest, kui kiiresti suudavad rakenduspartnerid esitada pärast programmi vastuvõtmist lepingu kavandi. Lisaks on komisjon kohustatud tagama allkirjastatud lepingute kvaliteedikontrolli. Sellest tingituna ei saa komisjon teatada rakenduskomiteele eeldatavat alguskuupäeva programmi vastuvõtmise ajal.

45. Komisjon tunnustab vajadust järelevalvesüsteemi teatavaid omadusi veelgi parandada, et muuta praegused protsessid lihtsamaks ja kasutajasõbralikumaks. Kasutusele on võetud tehniline abi, et toetada rakenduspartnereid loogiliste raamistike parandamisel, andmete kogumisel ja näitajate kaardistamisel ühiste väljundnäitajate loomiseks ja usaldusfondi aruandlusplatvormi kodeerimisel.

46. 2018. aasta teise kvartali jooksul on lepitud kokku 41 ühise väljundnäitaja osas. Nende näitajate tegelikud väärtused, milles leppisid kokku kõik fondi harud, on juba usaldusfondi aruandlusplatvormil kättesaadavad otsustustasandil, nagu teatati Aafrika Sarve järelevalve- ja õppesüsteemi esimeses kvartaliaruandes. Ajavahemikku, mis jääb programmide heakskiitmise ja esimeste tulemuste esitamise vahele, tuleb veel kaaluda. Aja jooksul saab aruandluse jaoks kättesaadavaks rohkem andmeid, sest enamik projekte siseneb rakendusetappi. Nagu kirjeldatud, lihtsustab harude lõikes kodeeritud väärtuste (eelkõige ühiste näitajate puhul) koondamine kollektiivset aruandlust Aafrika usaldusfondi jaoks tervikuna.

4. lahter – 19 koondnäitajaga seotud puudused

Usaldusfondi 41 ühise väljundnäitaja läbivaadatud nimekirja kohaselt arvestatakse näitajaga 2.3 (toitumine) inimeste arvu, kes saavad kasu toitumisega seotud ravist ja/või paremate toitumistavade suhtes teadlikkuse suurendamisest, sealhulgas toiduvalmistamise demonstreerimisest; samas võetakse näitajaga 2.4 (toiduga kindlustatus) arvesse inimeste arvu, kelle elatusvahendeid ja toiduga kindlustatust on toetatud sotsiaalkaitseüsteemide kaudu, tehnilise koolitusega põllumajandustavade alal, toetusega põllumajanduslikuks tootmiseks ja maaparandusega.

- Usaldusfondi ühiste väljundnäitajate arvu suurendamisega 19-lt 41-le kavatseti hõlmata võimalikult palju usaldusfondi raames korraldatavaid tegevusi. Vaatamata meie pingutustele ja arvestades usaldusfondi programmide ulatust, on osa tegevusi siiski vaid osaliselt hõlmatud.

- Ühiste väljundnäitajate kaardistamisega loogilise raamistiku alusel tegelevad programmitühid dialoogis rakenduspartneritega ja neid toetab komisjon tehnilise abiga.

47. Järelevalve ja hindamise raamistike ühtlustamine on komisjoni jaoks esmatähtis ja sellega tegeletakse praegu. Seetõttu on Aafrika usaldusfond töötanud välja ühiste väljundnäitajate ühise nimekirja väljundtulemuste koondamiseks. Üldine järelevalve- ja hindamissüsteem annab ülevaate seni saavutatud tulemustest.

Lisaks kasutavad SLC ja Aafrika Sarve haru oma järelevalve- ja õppesüsteemi jaoks sama töövõtjat ning kuigi Põhja-Aafrika haru kasutab teist töövõtjat, konsulteerivad mõlemad üksused tihedalt omavahel ja koordineerivad oma tööd üksteisega, et tagada sidus ja ühtne järelevalve- ja aruandlussüsteem, mille abil saab anda edasi ühised kogemused tulevaste programmide ja strateegilise suuna jaoks.

48. Kõigi kontrollikoja nimetatud projektide lepingud on sõlmitud PAGODA raamistiku alusel (sammaste alusel hinnatud delegatsioonide lepingud eelarve kaudse täitmise raames). Julgeoleku, piirihalduse ja sarnaste valdkondade eriliselt tundlik kontekst tingib intensiivsete dialoogide pidamise osalevate sidusrühmadega ja seletab viivituste esinemist.

Nigeri näitel saab selgitada kiireid saavutusi rändekomponendi raames suurte ja kiireloomuliste vajadustega selles valdkonnas, mis on tingitud Liibüa ebastabiilsest olukorrast ja õigusnormide vastuvõtmisest Nigeris. Rahalised vahendid suunati sellise toetuse andmiseks ümber. Enamikku muid tegevusi toetati muude rahastajate poolt või usaldusfondi piirkondliku algatusega (SURENI), mida rakendas IOM.

49. Komisjon tunnistab, et SMARTi konkreetsete eesmärkide kindlakstegemisel tehtavat tööd on vaja veelgi parandada. Kolme rakendusharu raames tehakse tööd konkreetsete eesmärkide ja lähteolukorra paremaks kindlakstegemiseks. Tehniliste rajatiste tööd kasutatakse lünkade kõrvaldamiseks konkreetsete eesmärkide mõõtmise lähteolukorras.

Lisaks on järelevalve- ja õppesüsteemi ülesanne vaadata läbi tegevuste loogilised raamistikud ja kontrollida, kas on vaja soovitatud näitajad, sihid või kokkulepitud tulemused läbi vaadata, et muuta neid vajaduse korral paremini SMARTile vastavaks.

2016. aastal esimestena heaks kiidetud programmide puhul oli tulemustele orienteeritud järelevalve läbivaatamisi 2017. aastal vaid 36 ja 2018. aastaks oli neid kavandatud 38.

Paralleelselt teeb DG NEAR tööd kolmandate poolte järelevalve loomiseks Liibüa jaoks, et käsitleda selles riigis rakendatavate projektide kaugjuhtimisest tulenevaid riske. EUDEL on tellinud uuringu ja esitanud hulga soovitusi, millele toetudes usaldusfond loob praegu endale kolmandate poolte järelevalve raamistikku. Usaldusfond teeb praegu kindlaks sidusrühmi, kes sobivad kõige paremini seda järelevalvet teostama ja suudavad kohapeal leida kompetentseid ajutisi töötajaid.

Komisjon soovib rõhutada, et ICMPD poolt rakendatava Põhja-Aafrika haru järelevalve- ja hindamissüsteemi raames vaadatakse läbi ka projekti loogilised raamistikud, et tagada SMARTi näitajad.

50. Komisjon suurendab oma jõupingutusi, et parandada usaldusfondi loogiliste raamistike kvaliteeti. Rakenduspartnerite kasutatavate näitajate võimalikku lisamist nende sisearuandluseks hinnatakse tegevuse väljatöötamise käigus ja need lisatakse üksnes siis, kui need on olulised ja aitavad parandada järelevalve kvaliteeti.

51. Enamikul juhtudel saab lähteväärtuste puudumist põhjendada usaldusfondi tegevuste väljatöötamise ja heakskiitmise kiireloomulisusega, et käsitleda konkreetseid vajadusi, samuti kohapealsete tingimustega, mida iseloomustab sageli usaldusväärse teabe puudumine. Sellest hoolimata peaksid rakenduspartnerid algetapis koguma andmeid lähteolukorra kohta ja analüüsima kohapealset olukorda.

53. Usaldusfondil võib olla koos teiste ELi vahenditega kaudne mõju Euroopa piiride ebaseaduslikule ületamisele. Selle peamine ajend on siiski stabiilsuse toetamine, inimeste päästmine ja kaitsmine, majanduslike võimaluste ja seaduslike teede loomine.

54. 2017. aasta aastaaruandes esitas Aafrika usaldusfond iga piirkondliku haru kohta ülevaate 2017. aastal tehtud edusammudest ja mitmetest esialgsetest tulemustest. Aastaaruande eesmärk ei olnud anda ulatusliku ülevaadet kogu Aafrika usaldusfondi saavutatud tulemustest, kuna 2017. aasta lõpus oli palju projekte alles rakendamise algetapis. Aastaaruandesse lisatud tabelid näitavad iga piirkonna kohta heakskiidetud programme piirkondlike rakendusraamistike prioriteetide kaupa ja mitte usaldusfondi strateegiliste eesmärkide kaupa, mis tähendab, et iga haru aruande aluseks olid selle haru enda prioriteetid. Komisjon kaalub järgmise aastaaruande ülesehituse läbivaatamist, et võtta arvesse kontrollikoja tähelepanekuid.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

56. Aafrika usaldusfondi asutamislepingus on selgelt nimetatud siseprobleemid ja kriisid, mis mõjutasid usaldusfondi kolme eriharu riike. See hõlmab poliitilisi kriise Liibüas ja Jeemenis, sisekonflikte Sudaanis ja Lõuna-Sudaanis, Malis ja Nigeerias (Boko Haram) ning arvukaid terrorirünnakuid. Need osaliselt omavahel seotud konfliktid on viinud kogu piirkonna kriisiolukorda. Komisjon tunnistab, et usaldusfondi eesmärgid on määratletud üsna paindlikult, et oleks vajaduse korral võimalik reageerida vajadustele ja tekkivatele probleemidele nendes kolmes piirkonnas.

57. Komisjonil oli asjaomane teave ja ta võttis seda Aafrika usaldusfondi strateegiliste eesmärkide sõnastamisel arvesse. Iga eesmärgi ja esmatähtsa poliitikavaldkonna puhul nähakse strateegilise suunitluse dokumendis, piirkondlikes tegevusraamistikes ja teatavas ulatuses ka juhatuse koosolekute protokollides ette vajaduste kvalitatiivne hindamine. Vajaduste hindamist täiendavad riigipõhised analüüsid, mida teevad ELi delegatsioonid korrapäraselt partnerriikides ning konsulteerides liikmesriikide ja kodanikuühiskonnaga.

Rahastamispuudujääki arvutatakse ettevalmistamisel olevate programmide põhjal, mis vaadatakse läbi vastavalt vajadustele ja tekkivatele probleemidele, ja usaldusfondi kolme haru jaoks

kättesaadavate vahendite põhjal. Komisjonil ei ole võimalik olemasolevate või tulevaste rahaliste vahenditega partnerriikide vajadusi täielikult katta.

Usaldusfond on algusest peale suutnud kaasata märkimisväärseid vahendeid mitmest ELi rahastamisallikast, samuti ELi liikmesriikidest ja muudelt rahastajatelt.

1. soovitus – parandada Aafrika usaldusfondi eesmärkide kvaliteeti

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Aafrika usaldusfondi strateegianõukogu on igal oma koosolekul vaadanud läbi strateegilised prioriteedid, et võtta arvesse tekkivaid vajadusi, uusi probleeme ja erinevate sidusrühmade esitatud arvamusi, pidades silmas ka rahaliste vahendite kättesaadavust. Aprillis 2018 leppis strateegianõukogu kokku, et Aafrika Sarve ja SLC puhul keskendutakse kuuetele prioriteetsele kriteeriumile, nagu on osutatud koosoleku protokollis:

- tagasipöördumine ja taasintegreerimine (IOM / UNHCR);
- pagulastega seotud haldustegevus (pagulasküsimusega laiahaardelise tegelemise raamistik);
- dokumentide ja perekonnaseisuregistri turvalisuse kindlustamise lõpuleviimine;
- inimkaubandusevastased meetmed;
- olulised sammud olukorra stabiliseerimiseks Somaalias, Sudaanis ja Lõuna-Sudaanis ning Sahelis;
- rändedialoog (Gambia, Etiopia jne).

Põhja-Aafrika haru kohta kinnitas juhatus, et selles harus keskendutakse jätkuvalt järgmistele punktidele:

- haavatavate rändajate kaitsmine, toetatud vabatahtlik tagasipöördumine ja jätkusuutlik taasintegreerimine ja kogukonna stabiliseerimine (sealhulgas rändeteedele jäävate omavalitsusüksuste toetamise kaudu);
- integreeritud piirihalduse toetamine;
- tööjõurände ja liikuvuse toetamine;
- rände parema juhtimise toetamine.

Juhatus koosolekul 21. septembril 2018 esitatud ettevalmistamisel olevate projektide ja rahastamispuudujääkide puhul järgiti eespool nimetatud prioriteete.

58. Aafrika usaldusfond ei tegutse välispartnerite esitatavate projektiettepanekute alusel. Usaldusfondi juhid koordineerivad tegevuste kindlaksmääramist ja väljatöötamist, võttes arvesse kokkulepitud strateegilisi suundi. Projektide ideid, mis saadakse erinevate kanalite kaudu, vaadatakse läbi ja arutatakse eri tasanditel, vastavalt vajadusele koostöös asjaomaste ELi delegatsioonide, liikmesriikide esindajate ja kohalike sidusrühmadega.

Vaid sõelale jäänud ideede jaoks töötatakse välja tegevuskavad, mida hinnatakse sisemiste läbivaatamismehhanismide raames ja mis saadetakse rakenduskomiteele kaalumiseks ja heakskiitmiseks.

Komisjon kordab oma kohustust esitada rakenduskomiteele õigeaegne ja täielik dokumentatsioon, et võimaldada komiteel teha hästi ettevalmistatud otsuseid.

59. Usaldusfondi algetapis käsitlesid esitatud ja OPCOMI heakskiidetud ettepanekud samasuguseid vajadusi kui ELi teised vahendid (nt Etiopia riiklikud/piirkondlikud sihtprogrammid). Leiti, et need tegevused olid täielikult kooskõlas usaldusfondi eesmärkidega ja et nende rahastamine usaldusfondi raames kiirendaks nende ettevalmistusprotsessi ja rakendamist, luues seega suhtelise eelise. Seepärast kiitis OPCOM need tegevused heaks.

Liibüa puhul on usaldusfond taganud, et ei esine vastuolusid ECHO humanitaarabi mandaadi ega stabiilsuse ja rahu edendamise rahastamisvahendi tegevustega, täites samas seoses haavatavate isikute kaitsega kindlakstehtud lüngad.

Alates juulist 2017 on komisjon kasutanud EAFi komiteele ettepaneku tegemisel rahaliste vahendite usaldusfondile ülekandmiseks standardvormi. Selles vormis esitatakse põhjendus usaldusfondi kasutamiseks rakendusmehhanismina.

2. soovitus – vaadata läbi projektide valikumenetlus

Komisjon ei nõustu soovitustega 2a ja 2b, kuid nõustub soovitustega 2c ja 2d.

Komisjon ei pea vajalikuks koostada nimekirja kasutatavatest üldistest ja ühistest kriteeriumidest, sest usaldusfondi tegevus ei põhine ettepanekute esitamisel, ja võtab meetmeid, tagamaks, et tegevusdokumentides selgitatakse täpselt soovitatud tegevuse ja määratletud strateegiliste eesmärkide vahelist seost.

Nagu märgitud, määrab komisjon (usaldusfondi juht) tegevused kindlaks ja töötab need välja projektidokumentidena konsultatsiooniprotsessi käigus, milles osalevad paljud tegijad peakorterit ja riigi tasandil kooskõlas komisjoni üldiste tavadega (nt arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa Arengufondi komiteed).

Rakenduskomiteesid teavitatakse tulevikus projektide kõigist olulistest muudatustest.

Komisjon vaatab läbi tegevuskava vormi, et lisada osa, milles näidatakse projekti rahastamise suhtelist eelist usaldusfondi raames võrreldes teiste rakendusvahenditega.

60. Kiirendatud meetmeid kohaldatakse Aafrika usaldusfondi raames ulatuslikult ja komisjon uurib, kuidas nende kasutamist laiendada.

3. soovitus – võtta meetmeid rakendamise kiirendamiseks

Komisjon nõustub selle soovitusega.

61. Komisjon tunnustab vajadust järelevalvesüsteemi veelgi parandada. 2018. aasta teises kvartalis lepiti kokku 41 ühise väljundnäitaja osas ja kasutusele on võetud tehniline abi, et toetada rakenduspartnereid loogiliste raamistike parandamisel, andmete kogumisel ja näitajate kaardistamisel ühiste väljundnäitajate loomiseks.

Kolm rakendusharu töötavad tõhusamalt, et projekti tasandil teha paremini kindlaks erieesmärke ja lähteväärtusi, kaasa arvatud tehniliste rajatiste töö kaudu.

4. soovitus – parandada Aafrika usaldusfondi järelevalvet

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon asutab Aafrika usaldusfondi jaoks täielikult toimiva ühise järelevalvesüsteemi. Säilitades vajaliku paindlikkuse, võtab komisjon meetmeid, et lisada sellisel määral kui võimalik SMART-eesmärgid programmi loogilistesse raamistikesse ja veelgi parandada näitajate kvaliteeti. Lisaks nähakse ette tulevase mitmeaastase finantsraamistiku raames uue programmi soovitatud määru, „millega luuakse naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend“ (COM(2018) 460), erisäte – artikkel 31 hindamise, aruandluse ja järelevalve kohta.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	28.11.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	30.7.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	16.10.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1321-9 doi:10.2865/007782 QJ-AB-18-029-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1287-8 doi:10.2865/892984 QJ-AB-18-029-ES-Q

Aafrikas stabiilsuse tagamiseks ning ebaseadusliku rände algpõhjuste ja ümberasustatud isikutega tegelemiseks mõeldud Euroopa Liidu usaldusfond (edaspidi „ELi Aafrika usaldusfond”) on suunatud stabiilsuse suurendamisele ja rände paremale haldamisele, tegeledes ebastabiilsuse, sundrände ja ebaseadusliku rände algpõhjustega. Fondist toetatakse tegevust 26 riigis kolmes Aafrika piirkonnas: Saheli ja Tšaadi järve, Aafrika Sarve ning Põhja-Aafrika piirkonnas. Kontrollikoja auditi käigus uuriti, kas ELi Aafrika usaldusfond on hästi kavandatud ja hästi rakendatud. Kontrollikoda järeldab, et ELi usaldusfond on paindlik vahend, kuid arvestades enneolematuid probleeme, millega fond silmitsi on, peaks selle kavandamine olema keskendatum. Võrreldes traditsiooniliste arenguvahenditega oli ELi Aafrika usaldusfond projektide käivitamisel kiirem, kuid nende rakendamisel esines samasuguseid viivitusi, nagu muudest vahenditest rahastatud projektide puhul. Auditeeritud projektid olid rakendamise algusjärgus, kuid on juba andnud esimesi väljundeid.



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.