



CEE

bankwatch
network



Friends of
the Earth
Europe

Euroopa Liidu abifondide jälgimine avalikkuse poolt

*Vabaihenduste osaluse näiteid
Kesk- ja Ida-Euroopas*

Aprill 2005



Euroopa Liidu abifondide jälgimine avalikkuse poolt

*Vabaihenduste osaluse näiteid
Kesk- ja Ida-Euroopas*

Aprill 2005

CEE**bankwatch
network**

CEE Bankwatch Network on rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon, millel on liikmesorganisatsioonid 10-s Kesk- ja Ida-Euroopa ja SRÜ regiooni riigis. Võrgustiku peaesmärk on jälgida selles piirkonnas rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide tegevust ja teha alternatiivseid ettepanekuid nende tegevuse ja projektide kohta. CEE Bankwatch Network loodi 1995. aastal ja see on saanud üheks tugevaks keskkonnakaitsega tegelevate vabühenduste võrgustikuks Kesk- ja Ida-Euroopas. Võrgustik keskendub peamiselt kolmele teemale: energeetika, transport ja Euroopa Liidu laienemine, töötades samal ajal ka selle nimel, et Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis avalikkust paremini kaasataks ja rahvusvaheliste finantsasutuste tegevust puudutavale teabele ligipääsu parandada. www.bankwatch.org

**Friends of
the Earth
Europe**

Friends of the Earth Europe (FoEE) on suurim rohujuure tasandil toimiv keskkonnavõrgustik Euroopas, ühendades rohkem kui kolmekümmet riiklikku organisatsiooni koos tuhandete kohalike osakondadega. FoEE võitleb säästlike lahenduste leidmise eest ning meie planeedi, inimeste ja ühise tuleviku nimel. FoEE koordineerib ja toetab kampaaniaid, mis tegelevad erinevate küsimustega: kliimamuutused, energeetika, ökoloogilised maksud, tuumaenergia turvalisus, toiduohutus, biotehnoloogia, globaliseerumine, suurfirmade vastutus, säästev areng ning teostab regionaalprogramme Kesk- ja Ida-Euroopas ning Vahemeremaades. www.foeeurope.org

EL-i abifondide jälgimise pikk ajalugu Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

CEE Bankwatch Network ja Friends of the Earth Europe on jälginud ja mõjutanud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides Euroopa Liidu abifondide kasutamist enam kui viis aastat. Nimetatud võrgustikud ühendavad osaluse ametlikes struktuurides sõltumatute uuringutega ning tõstavad avalikkuse teadlikkust EL-i finantseeritavate programmide ja projektide kohta. Eesti Roheline Liikumine on mõlema rahvusvahelise võrgustiku ainsaks liikmesorganisatsiooniks Eestist.

Tõlkinud ja välja andnud:

Eesti Roheline Liikumine MTÜ

Postkast 318, Tartu 50002

Telefon 7422532

Faks 7422084

E-mail: info@roheline.ee

URL: www.roheline.ee

Toimetaja: Peep Mardiste

Sisukord

Sissejuhatus	5
Euroopa Liidu fondid Kesk- ja Ida-Euroopas	5
Euroopa Liidu praegune ühtekuuluvuspoliitika reform	5
Vabäihendused - Euroopa Liidu maksumaksjate raha korrektse kasutuse valvekoerad	6
Partnerluspõhimõte	6
Miks on partnerlus oluline?	6
Partnerlus praeguses EL määruse mustandis ja praktikas	7
Partnerlus uues määruses: Euroopa Nõukogu versus Europarlament?	7
Avalikkuse osalemine keskkonnamõju hindamise kaudu	8
Kaasamise positiivsed kogemused Kesk- ja Ida-Euroopas	9
Vajadus suurendada vabäihenduste suutlikkust	11
Soovitused	11
Lisamaterjale	12

Sissejuhatus

Struktuuri-, eelstruktuuri- ja ühtekuuluvusfondid ning maaelu arengu fondid (Euroopa Liidu fondid) on olulised instrumendid Euroopa riikide ja regioonide solidaarsuse edendamisel. Ulatudes üle kolmandiku Euroopa Liidu ühiseelarvest, võimaldavad need fondid kujundada riikide ja regioonide pikaajalist arengut. Fondide tõhus, läbipaistev ja jätkusuutlik kasutamine on nii nende riikide elanike kui ka Euroopa maksumaksjate huvides.

Üks võimalus seda saavutada on vabähenduste ja teiste huvirühmade kaasamine fondide programmeerimise (koostamise), elluviimise ja järelevalve komiteedesse ja finantseeritavate projektide keskkonnamõjude hindamisse.

Käesolev trükis annab teavet sellise kaasamise võimalustest ja tähtsusest, toob positiivseid näiteid ja lopeb soovitusetega Euroopa Liidule ja liikmesriikidele. Trükis keskendub uutele liikmesriikidele Kesk- ja Ida-Euroopast, kellest nüüd saavad Euroopa Liidu abifondide põhilised kasusaajad.

Euroopa Liidu fondid Kesk- ja Ida-Euroopas

Pärast 1990ndate algul avanenud Phare programmi said esimesed Euroopa Liidu struktuurifondid Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele kättesaadavaks aastatel 2000-2003. Need olid eelstruktuurifondid ISPA ja SAPARD. Praegusel teisel perioodil (2004-2006), pärast Euroopa Liiduga liitumist, saavad need riigid juba osa ka n.ö. tavalistest struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidest ning maaelu arengu fondidest. Bulgaaria ja Rumeenia saavad aga jätkuvalt toetust eelstruktuurifondidest kuni nende Euroopa Liidu liikmeks saamiseni eeldatavalt 2007. aastal. Kõik vanad ja uued Euroopa Liidu liikmesriigid on hetkel ette valmistamas abifondide kasutamise valdkondi ja eesmäärke aastateks 2007-2013.

Euroopa Liidu praegune ühtekuuluvuspoliitika reform

Aastatel 2005 ja 2006 võetakse vastu tähtsad otsused selle kohta, kuidas Euroopa Liidu abifondid järgmisel perioodil (2007-2013) töötama peaks ning milliseid tegevussuundi hakatakse toetama.

Euroopa Liidu tasemel valmistatakse hetkel ette uusi määrusi, mis suunavad Euroopa Liidu fondide kasutust aastateks 2007-2013. Euroopa Komisjon avaldas 2004. aasta juulis uute määruste mustandid. Praeguseni arendavad määruste mustandeid liikmesriikide valitsused ja Europarlament. Määrustele järgnevad Ühenduse Strateegilised Juhendid (*Community Strategic Guidelines*). Komisjoni ettepanekud avaldatakse loodetavasti 2005. aasta mais. Juhised määratlevad abi sihtriikidele ja regioonidele Euroopa Liidu eelistused Euroopa Liidu fondide kasutamiseks perioodil 2007-2013.

Liikmesriikide tasemel (samuti mõnes regioonis) kestab samal ajal abi programmeerimise protsess, kus valitsusasutused kavandavad fondidest saadava toetuse kasutamist aastateks 2007-2013. Liikmesriigid peavad ette valmistama struktuurifondide kasutamise strateegiadokumendid (*National Strategic Reference Framework*) ja täpsemad valdkondlikud rakendusprogrammid (*Operational Policy*). Nende dokumentide alusel toimuvad 2005. aasta lõpust kuni 2006. aasta keskpaigani läbirääkimised Euroopa Komisjoniga.

Vabaühendused - Euroopa Liidu maksumaksjate raha korrektse kasutuse valvekoerad

Vabaühendustel (VVO) on oluline ülesanne Euroopa Liidu fondide korrektse kasutuse järelevalves. Nad mitte ainult ei osuta vigadele ja negatiivsetele mõjudele, vaid soovivad ka häid alternatiivseid lahendusi. Nad toovad kaasa sõltumatu eksperthinnangu, tõstavad avalikkuse teadlikkust, algatavad diskussioone ja jälgivad fondide eest vastutavate valitsusasutuste tööd. Nõnda aitab vabaühenduste kaasamine tagada läbipaistva ja demokraatliku otsustamise ning soodustab nappide avalike rahaliste vahendite paremat kasutamist. Vabaühenduste osavõtt parandab projektide kvaliteeti, aitab tasandada *lobby* mõjust tingitud ebavõrdsust fondide kasutamisel ja vähendab väärkasutust ja korruptsiooni.

Üldsuse osavõtu suurendamine otsustamisel arendab hea halduse tava. Vabaühenduste ekspertabi täiendab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide valitsuste sageli piiratud haldusvõimet.

Eriliselt tähtis on kaasata keskkonnakaitsega tegelevad vabaühendusi, kindlustamaks, et Euroopa Liidu abifondide rahaeraldused avaldavad soosivat mõju ELi regioonide säästlikule arengule, järgivad Euroopa üldisi ja riikidesiseseid keskkonnaprioriteete ja seadusi ning ei soodusta looduskeskkonna kahjustamist.

Partnerluspõhimõte

Vabaühendused teevad enamiku oma tööst Euroopa Liidu abifonde kontrollides sõltumatult, väljaspool ametlikke struktuure. Sellest hoolimata võivad nad osaleda koos riiklike, piirkondlike või kohalike ametkondadega abifondide erinevate töötappide ametlikes kontrolliorganites, milleks on

- programmeerimisprotsessi dokumente (abiprogrammide dokumente) ettevalmistavad töörühmad;
- juhtkomiteed või töörühmad, mis valmistavad ette rakendusprogramme või rahastatavate projektide eelvalikut;
- seirekomisjonid, mis jälgivad rakendusprogrammide efektiivsust ja kvaliteeti.

Valitsusasutuste ja vabaühenduste koostöö põhineb Euroopa Liidu abifondide määruste olulisimatel põhimõtetel. Kutsutuna mõnesse komiteesse, nimetavad või valivad vabaühendused tavaliselt esindaja, kes annab regulaarselt aru kõigile teistele vabaühendustele.

Miks on partnerlus oluline?

Euroopa Komisjonile¹ esitatud sõltumatu hindamisaruanne partnerluse põhitegurite kohta jõudis järeldusele, et partnerlus oli Euroopa Liidu fondide edukuse võti järgmistel põhjustel:

- laiem osalus suurendab Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika õiguspärasust;
- hästi toimiv partnerlus tagab EL-i abifondide parema koostöö;
- partnerite kaasamine Euroopa Liidu abifondide kasutamise jälgimisse muudab fondid läbipaistvamaks;
- partnerite kaasamine tagab ka fondide laiahaardelisema kasutamise, projektide parema valiku ja teabe levitamise kaudu kasu potentsiaalsete projektide käivitajatele.

Partnerlus praeguses EL määruse mustandis ja praktikas

Partnerluspõhimõtte praeguses Euroopa Liidu abifondide² määruses sätestab, et “liikmesriigid tagavad laia ja tõhusa seotuse” regionaalsete, kohalike ja teiste riigivõimuesindajate ning majanduslike ja sotsiaalsete partnerite ja “iga olulise pädeva rühma” vahel Euroopa Liidu abifondide kasutuse ettevalmistamisel, täitmisel, jälgimisel ja hindamisel.

See ebamäärane formuleering jätab vabaühenduste osalemise otsustusprotsessis sõltuma kohalike võimuesindajate heasoovlikkusest ning seetõttu erineb liikmesriikides vabaühenduste kaasatus EL-i abifondide haldamisse oluliselt. Mõni võimuesindaja võtab partnerluspõhimõtteid tõsiselt ja kutsub vabaühenduste esindajaid partnerstruktuuridesse koos võimuesindajate, majandus- ja sotsiaalsete partneritega. Samas teiste fondide või sama fondi muu menetlusstaadiumi (sageli samas riigis) riiklikud esindajad vabaühendusi ei kaasa. Selline käitumine võib mõjuda nendes riikides negatiivselt EL-i ressursside kasutamise kvaliteedile, efektiivsusele ja läbipaistvusele.

Isegi kui vabaühenduste esindajad on kutsutud osalema partnerstruktuurides, kogevad nad sageli järgmisi probleeme:

- võimuesindaja valib ise vabaühenduse esindajad selle asemel, et lubada vabaühendustel ise avatud ja õiglase menetluse käigus valida oma esindaja;
- teabele liigipääsu probleemid;
- ebaselged ja muutuvad reeglid;
- projektivaliku läbipaistmatus.

Partnerlus uues määruses: Euroopa Nõukogu versus Europarlament?

Aastateks 2007-2013 kavandab Euroopa Komisjon mõnevõrra vähendada kontrolli abifondide haldamise üle ja panna suurem vastutus liikmesriikidele ja regioonidele. Kuigi detsentraliseerimine on teretulnud, suurendab see edaspidi vajadust vabaühenduste kaasamise järele, kes mängivad abifondide kasutamise järelevalves olulist rolli, et tagada abirahade korrektne kasutamine.

Seepärast peavad EL-i abifondide määrused sätestama partnerlusele selged ja siduvad reeglid. Vabaühendused peaksid partnerlustingimusi sätestavates määrustes olema eraldi nimetatud ja nende kaasamine partnerlusstruktuuridesse peaks kõikides liikmesriikides olema kohustuslik.

Euroopa Komisjoni ettepanek seoses uue määrusega³ tugevdaks vaid veidi olemasolevaid partnerlusprintsipi võrreldes praegu kehtiva määrusega. “Mistahes teise olulise osapoole” asemel väljendub uus määrus märksa selgesõnalisemalt: “Mistahes teise sobiva rühma, mis esindab kodanikuühiskonda, keskkonnaorganisatsioone, valitsusväliseid organisatsioone ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise eest vastutavaid rühmi.” Selle täpsustuse lisandumine on väike samm edasi kuid endiselt ei väljenda määrus selget kohustust vabaühendusi kaasata.

¹ John Kelleher, Sarah Batterbury & Elliot Stern. “The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report.” The Tavistock Institute, February 1999. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf

² Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

³ Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund COM(2004)492, 14.7.2004.

Nii koondatakse kontroll EL-i fondide üle riiklike haldusametite kätte ilma neid oluliselt rohkem avalikkusele avamata. Selline käitumine võib järgmisel toetusperioodil oluliselt suurendada maksumaksja raha ebaõiget kasutamist või valitud projektide madalat kvaliteeti.

Isegi sellisel kujul on Euroopa Komisjoni ettepanekus uue, kodanikuühiskonna kaasamise kohta käiva väljendi Euroopa Nõukogus mõni liikmesriik vaidlustanud, kes eelistaks vana, veelgi ebaselgema formuleeringu säilitamist. Teisest küljest, Europarlamendi⁴ esitatud projekt "lükkab tagasi algse ettepanekuga võrreldes iga partnerprintsipi nõrgestava formuleeringu ja kutsub üles säilitama abifondide haldamiseks vajalike partnerite loetelu, mis peaks sisaldama ka valitsusväliseid keskkonnaorganisatsioone ja puuetega inimesi esindavaid rühmitusi."

Peamine järgmise Euroopa Liidu finantseerimisperioodi arendus on see, et partnerlustingimuste määratlused kehtivad ka ühtekuuluvusfondi ja uue maaelu arengu fondi⁵ (EAFRD) jaoks. Eelmised nende fondide juhised ei sisaldanud peaaegu ühtegi kaasamise tingimust. Lisaks eeltoodud EL-i fondide juhise sõnastusele rõhutab EAFRD fondi juhis partnerite nimekirjas eraldi keskkonnaorganisatsioone. Veelgi enam, liikmesriigid näivad sellist EAFRD-s sisalduvat formuleeringut Euroopa Nõukogus toetavat.

Avalikkuse osalemine keskkonnamõju hindamise kaudu

Partnerluspõhimõtte kõrval näeb strateegiliste keskkonnamõtjude hinnangu (SMH) ja keskkonnamõju hindamise (KMH) menetluskäik ette veel ühe võimaluse kaasata EL-i abifondide töösse avalikkus.

KMH ja SMH protsessid on suunatud kahjulike keskkonnamõtjude vähendamisele ja vältimisele ning sisaldavad ka avalikkusega konsulteerimist komponenti. Nende hindamiste tulemusi (näiteks soovitatavad alternatiivid või leevendavad abinõud) peaks otsuse tegemisel arvestama. KMH ja SMH on eriti olulised selliste EL-i fondide projektide ja programmide puhul, mis näevad ette suuri infrastruktuuride rajamisi ning mis võivad olulist mõjutada keskkonda.

KMH tuleb läbi viia kindlate projektide puhul ja see eeldab konsultatsioone kohalike elanikega, keda need projektid võivad mõjutada. SMH tehakse varasemas, programmiliste või poliitilise valikute staadiumis⁶. On positiivne, et olulise osana laiemast eelhindamisest (*ex-ante evaluation*) peaks aastatel 2007-2013 SMH läbi viidama kõikides liikmesriikides iga riikliku või regionaalse valdkondliku rakendusprogrammi jaoks.

Korrektse rakendamise korral on SMH ja KMH jõulised ja kasulikud vahendid selleks, et avalikkust kaasata ja keskkonnakahjusid eos vähendada. Õnnetuseks on EL-i finantseeritud programmide ja Kesks- ja Ida-Euroopa riikide suurte projektide keskkonnahinnangutes ilmnenud silmatorkavaid puudusi. Liiga sageli on avalikkuse tegelik kaasamine hinnangute koostamisel välistatud ning kohalike elanike ja vabaühenduste arvamused kõrvale jäetud. Paljudel juhtudel tehakse KMH alles pärast projekti tingi-

⁴ Draft Interim Report PE 355.471 by Konstantinos Hatzidakis, Regional Development Committee.

⁵ Ühtekuuluvusfond kuulub ELi fondide üldise juhtimise alla (ja spetsiifilise CF juhise alla). EAFRD kuulub erineva juhise alla, vaata: Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2004)490, 14.7.2004

⁶ Public Participation in Strategic Environmental Decisions: Guide for Environmental Citizens Organizations. Svitlana Kravchenko, European ECO Forum, Detsember 2003.

musi käsitlevate oluliste otsuste (nagu projekti teostamise koht, uue kiirtee paigutus, tehnoloogia valik jne)⁷ vastuvõtmist. Sellisel juhul töötab KMH suletud uste taga tehtud otsuste õigustusena, mitte parima projekti valiku või selle paranduste alusena ning sealjuures avalikku arvamust halvustatakse. Selline lähenemine on seadusevastane ja muudab keskkonnahinnangu andmise mõttetuks.

Võttes arvesse Euroopa Liidu eelarveperioodil 2007-2013 Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele oodatavat EL-i maksumaksjate abi suurenemist, on eriti oluline, et abistatavad liikmesriigid koostaksid keskkonnahinnanguid korrektselt juba 2005. aastal uute programmide puhul, alustades SMH-dest. Samuti on oluline, et ka Euroopa Komisjon rõhutaks veenvamalt vajadust teha keskkonnahinnangud korrektselt.

Kaasamise positiivsed kogemused Kesk- ja Ida-Euroopas

Järgnevates peatükkides tuuakse mõned positiivsed vabähenduste kaasamise näited Kesk- ja Ida-Euroopast, mis sobivad ka teistes riikides tutvustamiseks.⁸

Poola: vabähendused valiti Ühtekuuluvusfondi juhtkomiteesse

Kaks keskkonnaorganisatsiooni esindajat nimetati avatud ja demokraatlike valimiste läbi kahe Ühtekuuluvusfondi (transpordi- ja keskkonnafondi) juhtkomiteesse, mille ülesanne on toetatavate projektide eelvalik. Komiteedes kaitsevad keskkonnaorganisatsioonide esindajad läbipaistvaid valikukriteeriume, rõhutavad KMH tähtsust projektide valikul või siis vajadust järgida fondi ressursside kohta käivaid EL-i keskkonnavalikuid õigusakte. Oluline on see, et nad konsulteerivad kohalike vabähendustega juhtkomitee poolt läbivaadatavate projektide hindamisel. Regulaarne ja mõlemasuunaline infovahetus VVO-de esindajate ja VVO-de vahel erialaste meililistide ja kodulehekülgede vahendusel muudab vabähenduste osalemise komitee töös oluliselt tõhusamaks. Kui transpordikomiteed 2004. aastal reformiti, siis eiras infrastruktuuriministeerium kahjuks demokraatlikku valikuprotsessi ja nimetas komiteesse ise vabähenduse esindaja.

Eesti: saavutused programmeerimisel ja programmide täitmisel

Kuigi esimene riiklik struktuurfondide programm valmistati aastatel 2000–2003 ette peaaegu ilma avalikkust kaasamata ja ilma SMH-ta, siis teine programmeerimine aastateks 2004–2006 oli juba oluliselt avalikum. Konsulteeriti umbes 80 erineva sotsiaalpartneriga, kaasa arvatud mitme keskkonnaorganisatsiooniga. Kohati võeti kuni kolmandik keskkonnaorganisatsioonide kommentaaridest arvesse ja sisestati lõppdokumentidesse. Riikliku Arengukava (RAK) protsessis hiljem kahjuks siiski kaasa-

⁷ Järgnevaid juhtumeid toetas ISPA eelstruktuurifond: Sofia-Perniki maantee Bulgaarias, Praha-Dresdeni maantee Tsehhi Vabariigis, the Loode-Eesti saastekeskus, Szolnok I saastekeskus Ungaris või Bielsko-Biala-Cieszyn kiirtee Poolas. Neid juhtumeid on analüüsitud: Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, June 2004. http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/eu_casestudies_06-04.pdf

⁸ Vaata lähemalt: Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds. CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004. http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf

Vaata teisi juhtumeid ja analüüse:

“Partnership Principle in Practice: NGO Involvement in the EU Funds Programming, Management and Control.” Proceedings of a conference in Brussels, October 21-23, 2004.

http://www.coalition-on-eufunds.org/oct_seminar_2004/; Partnerships for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe. February 2004; The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. Report for the Euro Citizen Action Service. Brian Harvey Social Research, July 2004.

mise ulatus oluliselt vähenes. Valitsus muutis ootamatult juba kokkulepitud prioriteete ja kogu protsess algas uuesti, siis juba vähem avalikult. Osaliselt tänu VVO-de survele SMH siiski koostati. RAK-i ellurakendamisel pakuti keskkonnaühendustele kahte kohta meetme 4.2 juhtkomisjonis, mis tegeleb ERDF-i keskkonnainfrastruktuuride arendamise järelevalvega. Üks kahest organisatsioonist ei nõustunud määratud esindajaga, vaid valis oma esindaja ühenduste sisese avatud menetluse käigus. Tugevate argumentide abil, tänu avameelsusele ja ettenägelikkusele oli keskkonnakaitsega tegeleva vabaühenduse esindaja võimeline komisjoni hääletusel läbi suruma olulisi esildisi, nt taastuenergia ja looduskaitse osakaalu tõusu rahastamisel. Programmeerimist aastateks 2007-2013 alustati Eestis ilma vabaühenduste osaluseta, aga keskkonnaühenduste surve võttis valitsus avalikkuse kaasamise põhimõtte töö käigus siiski omaks.

Ungari: vabaühendus alltöövõtulepinguga abiks projektide valimisel

Ungari keskkonnaministeeriumi tegi Ungari juhtiva keskkonnaorganisatsiooniga NSC-ga (*National Society of Conservationists*) alltöövõtulepingu, et hinnata regionaalsete rakendusprogrammide alusel rahastatavate projektide keskkonnasäästlikkust. NSC moodustas kohalike ühenduste esindajatest 10-liikmelise ekspertgrupi, kes on hinnanud juba sadu projektikavandeid. Enamiku neist kiitsid keskkonnaorganisatsioonide eksperdid heaks, mõningaid eelistati eriti ning mõned lükati tagasi või paluti täiendada. Samuti arvestati NSC soovitusi täiendada projektikavandite hindamise keskkonnakriteeriume.

Leedu: jäätmeprojekti parandamine läbi osaluse KMH-s

Leedu Rohelise Liikumise LGM (*Lithuanian Green Movement*) ja teiste vabaühenduste osalemine ühes ISPA eelstruktuurifondi toetatud jäätmekäitlusprojekti ja keskkonnamõtjude hindamise (KMH) juhtkomitees aitas investeringut keskkonnasõbralikumaks muuta. LGM toetas kogu protsessi vältel kohalikke elanikke ja vabaühendusi, mis olid vastu ühele kahest võimalikust prügila asukohast. KMH-le ja kohalikele avalikele arvamusele tuginedes valisid võimuorganid lõpuks välja keskkonnale sobilikuma ja ka odavama koha ning välditi prügi põletamist, mis on kallim ja vähem säästlik tehnoloogia.

Slovakkia: vabaühendus soovitusel rakendab valitsus korruptsioonivastaseid meetmeid

2001. aasta märtsis lahvas Slovakkias Euroopa Liidu eelstruktuurifondide süstemaatiline väärtkasutus korruptsiooniskandaaliks. Läbipaistvuse puudumine andis mõnele isikule võimaluse suunata EL-i abirahasid nende väljavalitud firmadele ja kasutada raha ka enda huvides.⁹ Meedia ja vabaühenduste paljastuste tulemusena muutusid nii EL-i kui Slovakkia fondihalduse põhimõtted. CEPA (*Centre for Environmental Public Advocacy*), kes oli paljastuse taga, moodustas vabaühendustest järelevalve tööühema, mille ülesanne on jälgida EL-i fondide raha kasutamist ja korraldada korruptsioonivastaste abinõude kasutuselevõtu kampaania. Järelevalverühm koosneb praegu 20-st eri ühenduse esindajast, mõned neist kuuluvad ka struktuurifondide ametlikesse seirekomisjonidesse. Rühm vahetab pidevalt teavet ja kohtub regulaarselt, andes EL-i fondide kohta sõltumatut teavet avalikkusele, munitsipaalvõimudele ja meediale ning töötab välja sisulisi ja õiguslikke ettepanekuid. Näiteks töötas see rühm välja EL-i fondide haldamise läbipaistvust suurendavad ja huvide konflikti, väärkasutust ja korruptsiooni ennetavad õiguslikud abinõud, mille Slovakkia valitsus võttis kasutusele 2004. aasta augustis ning need muutusid kõikidele haldusametnikele kohustuslikeks. Seega võib fondihalduse halvim teostus muutuda parimaks.

⁹ Lähemalt vaata: Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, November 2002.

<http://www.bankwatch.org/downloads/billions4.pdf>

Vajadus suurendada vabaühenduste suutlikkust

EL-i abifondide partnerlusstruktuurides osalemine nõuab suure hulga dokumentide läbitöötamist, asjatundlikkust ja tehnilisi teadmisi. Vabaühendused on seire-, juht- ja programmikomiteedes sageli hinnatud oma professionaalse, teadmispõhise ja konstruktiivse lähenemise tõttu. Sellest hoolimata on eriti Kesk- ja Ida-Euroopas nende kui mittetulundusorganisatsioonide võimalused panustamiseks piiratud. Vabaühendustele ei hüvitata tavaliselt isegi nende osalemisega seotud otseste kulude (sõidukulud komiteede istungitele, ööbimine, ekspertide palkamine) ulatuses. Vastupidiselt riigiametnikele pole partnerstruktuurides tegutsevatele vabaühendustele tavaliselt EL-i fondide tehnilist abi ette nähtud.

Kuna üha enam võimuesindajaid tunnustab ühenduste kaasamise kasulikkust ja partnerlus on laienemas, on ühenduste piiratud suutlikkus saamas osalemisel takistuseks. Vaatamata paremate partnerstandardite kasutuselevõtule kogu EL-s ei saa kodanikuühiskonna kaasamine toimuda ilma selle suutlikkust tõstmata.¹⁰ Et ära hoida osalemata jätmist ressursside puudumise tõttu, tuleks toetada vabaühendusi läbi koolituste, suutlikkuse tõstmise ja otseste kulude katmise.

Soovitused

1. Europarlament ja liikmesriigid peaksid **parandama partnerlustingimusi uutes Euroopa Liidu fondide määrustes** nii, et vabaühenduste kaasamine kõikidesse EL-i fondide töö eri staadiumidesse oleks kohustuslik igas fondide sihtriigis.
2. Ehkki üksikasjalik partnerstruktuuride kujundamine peaks jääma liikmesriikide ja regioonide pädevusse, **peaks Euroopa Komisjon avaldama partnerluse edendamise kommunikatsiooni või juhised** selleks, et tõsta üldiselt vabaühenduste kaasamise standardeid kogu Euroopa Liidus. Euroopa Komisjon peaks jälgima ka partnerluse tegelikku elluviimist.
3. Pidades silmas kasu, mida saadakse ühenduste kaasamisest EL-i fondide programmeerimisse ja rakendamisse ning arvestades üldist detsentraliseerimist, **vajab vabaühenduste osavõtt EL-i fondide töös toetust läbi koolituste, suutlikkuse tõstmise ja otseste kulude katmise**. Euroopa Komisjon peaks nõudma fondidest kasu saavatel liikmesriikidelt partnerlusse kaasatud vabaühenduste toetamist näiteks tehnilise abi eelarvest. Komisjon võiks mõelda ka uue Euroopa tugifondi loomisele, et toetada ühenduste suutlikkuse tõstmist EL-i uue fondide määruse artikli 43 alusel.
4. Euroopa Komisjon peab nõudma kõikides liikmesriikides **SMH ja KMH nõuetekohast täitmist**. KMH ja SMH peavad olema läbi viidud kavandatud tegevuse varases staadiumis, tagades seejuures avalikkust. Arendaja poolt KMH või SMH tulemuste mõjutamine on lubamatu. Ühtegi EL abifondi toetust ei tohiks eraldada programmidele ja projektidele, kus SMH või KMH pole korrektsed, eriti juhul kui avalik arvamus on ilma selgitusteta arvestamata jäetud.
5. Et **suurendada eriti suuremate projektide läbipaistvust ja avalikkuse osalust**¹¹, peaksid Euroopa Komisjon ja liikmesriigid arvesse võtma järgmisi soovitusi:
 - a) **uurida avalikku arvamust** olulistele projektidele hinnangu andmisel;
 - b) luua tähtsamatele projektidele lihtne ja kergesti ligipääsetav **sobivuskontrolli mehhanism**, et hinnata nende vastavust EL-i ja riiklike õigusaktidega;

¹⁰ "Civil Society as a Partner in European Union Structural Funds". European Citizen Action Service, November 2004.

¹¹ 'Olulisemad projektid' on ELi fondi juhises määratletud kui projektid, mille kogumaksumus ületab 50 miljonit eurot (või 25 miljonit eurot keskkonnaprojekti puhul).

- c) koostada **iga olulisema projekti jaoks eraldi juhtkomisjon**, kaasates eeldatavalt mõjustatavate kohalike elanike esindajaid. Kuna tähtsamad projektid vajavad olulist avaliku sektori kaasfinantseerimist, ei peaks neid ette valmistama vaid väike rühm eksperte.
6. Euroopa Komisjon peaks julgustama liikmesriike järgima **Slovakkia eeskju ja võtma sarnased korruptsioonivastaseid meetmeid, et vältida EL-i abifondide väärkasutust.**

Lisamaterjale

Trükiseid: CEE Bankwatch ja Friends of the Earth Europe

1. Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds. CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004.
http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf
2. Public participation in programming, implementing and monitoring EU structural funds and the cohesion fund - environmental context. A legal analysis. Marcin Stoczkiewicz, Environmental Law Center. CEE Bankwatch Network, Institute of Environmental Economics, September 2004.
http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/legal_analysis_12-04.pdf
3. "Partnership Principle in Practice: NGO Involvement in the EU Funds Programming, Management and Control." Proceedings of a conference in Brussels, October 21-23, 2004.
http://www.coalition-on-eufunds.org/oct_seminar_2004
4. Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, June 2004.
http://www.foeeurope.org/publications/2004/eu_casestudies_June2004.pdf
5. Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, November 2002.
http://www.foeeurope.org/publications/2002/Billions_for_sustainability.pdf

Trükiseid teistelt vabühendustelt

1. "Civil Society as a Partner in European Union Structural Funds." European Citizen Action Service, November 2004.
2. The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. Report for the Euro Citizen Action Service. Brian Harvey Social Research, July 2004.
3. Partnerships for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe. Milieukontakt Oost-Europa, February 2004.
4. Public Participation in Strategic Environmental Decisions: Guide for Environmental Citizens Organizations. Svitlana Kravchenko, European ECO Forum, December 2003.



KÜMME PÕHJUST kodanikuühiskonna osaluse suurendamiseks ja toetamiseks EL-i abifondide töös

Kodanikuühiskonna kaasamine Euroopa Liidu abifondide töösse

- 1 suurendab läbipaistvust ning ennetab väärkasutust ja korrupsiooni
- 2 vähendab programmide koostamisel tehtava infrastruktuuriettevõtete *lobby* ülemäärast mõju fondide kasutusele
- 3 tagab toetatud projektide kõrgema kvaliteedi ja parandab fondide kasutust
- 4 täiendab ametnike piiratud administratiivset võimekkust
- 5 lisab sõltumatu ekspertiisi ja mitmesuguseid tähelepanekuid EL-i fondide töösse (keskkond, sooline võrdõiguslikkus, sotsiaalne kaasamine, puuetega inimeste vajadused, elukvaliteet jne)
- 6 jälgib Euroopa maksumaksjate raha korrektset kasutamist, suurendab nappide avaliku sektori ressursside kasutuse efektiivsust
- 7 tõstab üldist demokraatlikku ja kaasamist väärtustavat poliitilist kultuuri
- 8 tugevdab ühiskonna omanikutunnet toetatavatele projektidele ja EL-i lõimumispoliitika legitiimsust
- 9 suurendab Euroopa Liidu abifondide tegelikku detsentraliseerimist
- 10 on vajalik vastus EL-i poolt kulutatavate ressursside kasvavale mahule (2007-2013 on selleks kavandatud 336 miljardit Eurot)

