

**AASTAARUANNE KAHEKSANDAST,
ÜHEKSANDAST JA KÜMNENDAST EUROOPA
ARENGUFONDIST (EAF) RAHASTATUD
TEGEVUSTE KOHTA**

(2012/C 344/02)

Aastaaruanne kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	1–11
Euroopa arengufondide eritunnused	2–11
I peatükk – kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi rakendamine	12–16
Rahaline rakendamine	12–15
Komisjoni kaheksanda kuni kümnenda EAFi finantsjuhtimise aastaaruanne	16
II peatükk – kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa arengufondide kohta	17–59
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi kohta – sõltumatu audiitori aruanne	I–X
Kinnitava avalduse aluseks olev teave	17–53
Audiiti lähenemisviis ja ulatus	17–18
Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus	19–20
Tehingute korrektsus	21–30
Süsteemide mõjus	31–53
Järeldused ja soovitused	54–59
Järeldused	54–57
Soovitused	58–59

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

1. Käesolevas aastaaruandes esitatakse kontrollikoja hinnang Euroopa arengufondide (EAFid) kohta. 2011. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **tabelis 1**.

Tabel 1 – Euroopa arengufondid – põhiteave

(miljonites eurodes)

Eelarve-jaotis	Poliitikavaldkond	Kirjeldus	2011. aasta maksed	Eelarve haldamise viis
Euroopa arengufondid	8. EAF	Halduskulud	0	
		Tegevuskulud		
		<i>Projektid</i>	8	Otsene tsentraliseeritud
		<i>Eelarvetoetus</i>	0	Otsene tsentraliseeritud
		<i>Projektid</i>	19	Kaudne tsentraliseeritud
		<i>Projektid</i>	59	Detsentraliseeritud
			3	Rahvusvaheliste organisatsioonidega ühiselt toimuv
			89	
	9. EAF	Halduskulud	3	
		Tegevuskulud		
		<i>Projektid</i>	112	Otsene tsentraliseeritud
		<i>Eelarvetoetus</i>	77	Otsene tsentraliseeritud
		<i>Projektid</i>	-4	Kaudne tsentraliseeritud
		<i>Projektid</i>	591	Detsentraliseeritud
			127	Rahvusvaheliste organisatsioonidega ühiselt toimuv
			906	
	10. EAF	Halduskulud	90	
		Tegevuskulud		
<i>Projektid</i>		210	Otsene tsentraliseeritud	
<i>Eelarvetoetus</i>		660	Otsene tsentraliseeritud	
<i>Projektid</i>		29	Kaudne tsentraliseeritud	
<i>Projektid</i>		407	Detsentraliseeritud	
		483	Rahvusvaheliste organisatsioonidega ühiselt toimuv	
		1 879		
Halduskulud kokku			93	
Tegevuskulud kokku (projektid)			2 044	
Tegevuskulud kokku (eelarvetoetus)			737	
Maksed kokku ⁽¹⁾			2 874	
Individaalsed kulukohustused kokku ⁽¹⁾ ⁽²⁾			2 509	
Üldised kulukohustused kokku ⁽¹⁾ ⁽²⁾			3 049	

⁽¹⁾ Eelarveaasta 2011 netosummad.

⁽²⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega. Individaalsed kulukohustused on seotud individuaalsete lepingutega.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda arengu ja koostöö peadirektoraadi EuropeAid esitatud andmete põhjal.

Euroopa arengufondide eritunnused

2. Euroopa Arengufond (EAF) on peamine vahend ELi arengukoostöö abi jagamiseks Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). Partnerlusleping sõlmiti 2000. aasta 23. juunil Cotonous (Cotonou leping) 20 aastaks ning see annab raamistiku Euroopa Liidu koostööle AKV riikidega ja ÜMTdega. Koostöö keskendub vaesuse vähendamisele ja selle lõplikule likvideerimisele koos selliste eesmärkidega nagu säästev areng ja AKV riikide ning ÜMTde järkjärguline integreerumine maailmamajandusse. See põhineb kolmel üksteist täiendaval sambal:

- arengukoostöö;
- majandus- ja kaubanduskoostöö;
- poliitiline mõõde.

3. EAFe rahastavad liikmesriigid, nende tegevust reguleerib nende oma finantsmäärus ja nende haldamine toimub väljaspool ELi üldeelarve raamistikku. Euroopa Komisjon vastutab EAFide vahenditest rahastatud toimingute rahalise rakendamise eest. Euroopa Investeerimispank (EIP) haldab investeerimisrahastut, mida ei kajastata kontrollikoja kinnitavas avalduses ega eelarve täitmisele heakskiidu andmisel Euroopa Parlamendis ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Iga EAFi rahastatud tegevused kavandatakse vastava perioodi alguses. Pärast nõupidamist mitmesuguste arengukoostöös osalejatega koostavad asjaomane AKV riik või ÜMT ja komisjon riigistrateegia dokumendi, milles on esitatud riigi keskmise tähtajaga arengueesmärgid ja -strateegiad. Samuti tuuakse selles ära ELi kavakohane rahaline toetus, mida riigil või piirkondlikul organisatsioonil on võimalik saada.

3. Investeerimisrahastu rakendamise vastutustundlikkus ja läbipaistvus tagatakse tema aastaaruande ja iga-aastase finantsvaldkonna välisauditi avaldamisega ning tema tegevuse Euroopa Kontrollikoja poolse järelevalvega.

⁽¹⁾ Nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. EAFi suhtes kohaldatavat finantsmäärust) (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1) artiklid 118, 125 ja 134 ning kontrollikoja arvamus nr 9/2007 selle määruse ettepaneku kohta (ELT C 23, 28.1.2008, lk 3).

⁽²⁾ Neid tegevusi käsitlevate kontrollikoja auditite kord on sätestatud kolmepoolse lepinguga EIP, komisjoni ja kontrollikoja vahel (määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 134).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5. 1. detsembril 2010 alustas tegevust Euroopa välisteenis-tus. Euroopa välisteenistus valmistab ette komisjoni otsused riikide rahaeralduste, riikide ja piirkondade strateegiadokumen-tide ning riikide ja piirkondade sihtprogrammide kohta koos asjaomase komisjoni osakonnaga. Ettevalmistustöö kuulub enamikku välismeetmete rahastamisvahendeid hõlmava programmitöö tsükli raamesse.

6. Pärast Euroopa välisteenistuse loomist ja komisjoni ümberkorraldamist 2011. aastal ühendati uues arengu ja koostöö peadirektoraadis (EuropeAid) endise arengu ja AKV-riikidega suhete arendamise peadirektoraadi poliitikaalane pädevus endise koostöötalituse EuropeAid tegevusressurssidega. 2011. aasta juunis jõustus EuropeAidi uus organisatsiooniline ülesehitus ja nii peadirektoraadi, direktoraatide kui üksuste tasemel kehtestati uued eesmärkide ja ülesannete kirjeldused. EuropeAid rakendab erinevaid komisjoni välisabi rahastamisva-hendeid, ⁽³⁾ mida finantseeritakse EAFidest ja ELi üldeelar-vest ⁽⁴⁾. 2011. aastal haldas EuropeAid peaaegu kõiki EAFi sekkumisi. Väike osa neist ⁽⁵⁾ on seotud humanitaarabiga ja seda haldas humanitaarabi peadirektoraat.

7. EAFide toetust rakendatakse projektide ja eelarvetoetu-se ⁽⁶⁾ kaudu peamiselt kolme järgmise haldusviisi raames ⁽⁷⁾ (vt **tabel 1**):

a) tsentraliseeritud halduse puhul (2011. aastal 42 % makse-test) rakendab komisjon abimeetmeid otse;

⁽³⁾ Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument, arengukoostöö rahasta-misvahend, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend, stabiliseerimisvahend, tuumaohutusalse koostöö rahastamisvahend, rahastamisvahend kiireks reageerimiseks toiduainete hinnatõusule arengumaades.

⁽⁴⁾ Vt 7. peatükk „Välisabi, arengukoostöö ja laienemine” kontrollikoja eelarveaasta 2011 aastaaruandes ELi eelarve täitmise kohta.

⁽⁵⁾ Moodustab 1,2 % 2011. aastal tehtud maksetest.

⁽⁶⁾ Eelarvetoetuse raames kannab komisjon rahalised vahendid üle part-nerriigi riigikassasse, et anda täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia toetuseks.

⁽⁷⁾ Määruse (EÜ) nr 215/2008 artiklid 21–29.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

b) koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega tehtava halduse puhul (2011. aastal 21 % maksetest) vastutavad rahvusvahelised organisatsioonid Euroopa Liidu rahastatud tegevuste elluviimise eest, kui nende raamatupidamis-, auditi-, järelevalve- ja hankemenetlused annavad rahvusvaheliselt tunnustatud standarditega võrdväärseid tagatisi; EuropeAidi peamised partnerid on ÜRO asutused ja Maailmapank;

c) detsentraliseeritud halduse puhul (2011. aastal 37 % maksetest) võib komisjon teatud tegevuste haldamise üle anda abisaajariigi ametiasutustele. Enamikul juhtudel tuleb ka detsentraliseeritud halduse puhul kasutada komisjoni menetlusi ja EuropeAid vastutab endiselt eelkontrolli (nt hankemenetluste ja arvete kontrollimine) ja töövõtjatele maksete tegemise eest.

8. EAFidest ja ELi eelarvest rahastatavat välisabi rakendatakse kõrge riskiastmega keskkonnas, mis on peamiselt põhjustatud tegevuse geograafilisest hajutatusest ning koostöövahendite, abi andmise viiside, finantseeskirjade ja -menetluste ning rakendusorganisatsioonide paljususest. Lisaks on paljudel partnerriikidel nõrk institutsiooniline ja haldussuutlikkus.

9. Cotonou lepingus on sätestatud, ⁽⁸⁾ et otsesest eelarvetoe- tust makromajanduse ja valdkondade ümberkujundamiseks antakse juhul, kui riik kulutab piisavalt läbipaistvalt, vastutus- tundlikult ja tulemuslikult.

8. Komisjon leevendab neid riske märkimisväärse varajase avastamis- ja sekkumistegevuse abil. Koostööalitus EuropeAid (peakorter ja delegatsioonid) teostab kõnealuse kontrolli ulatuse ja laadi suhtes ranget eelkontrolli, mis selgelt ületab õigusaktidega kehtestatud finantskontrolli nõudeid. Seega on kontrollistrateegias oluline roll ennetusmeetmetel, sealhulgas komisjoni töötajate ja eriti riiklike eelarvevahendite käsutajate jaoks ettenähtud koolitust käsitlevatel sätetel. Lisaks on mitmes riigis välja töötatud riikliku eelarvevahendite käsutajate toetamise programm.

⁽⁸⁾ Artikli 61 lõige 2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10. Need õigussätted jätavad palju ruumi tõlgendamiseks, ⁽⁹⁾ ning see, mida pidada raha kulutamise läbipaistvuse, vastutus-tundlikkuse ja tulemuslikkuse seisukohast „piisavaks”, võib olla väga erinev, sõltuvalt riigi konkreetsest olukorrast, aga ka valit-suse võetud suunast. Sellises olukorras tasub meenutada, et:

- a) eelarvetoetust antakse tihti riikidele, kelle rahanduse juhti-mise süsteemid on puudulikud. Sellisel juhul on suur risk, et abisaajariigi eelarvet mõjutab pettus ja korrupsioon. Arves-tades, et eelarvetoetuse raames eraldatavad vahendid liidetakse riigi teiste eelarveressurssidega (nn asendatavus), ohustavad ka neid samad riigi rahanduse juhtimise puudused;
- b) võttes arvesse, et eelarvetoetust rakendatakse partnerriikide rahanduse juhtimise süsteemide, protsesside ja institutsioonide kaudu, ei saa kontrollikoja seaduslikkuse ja korrektsuse audit ulatuda kaugemale etapist, mil toetus partnerriikide eelarvesse makstakse;
- c) komisjonil on suur otsustusõigus selle üle, millised partner-riigid vastavad eelarvetoetuse saamise nõuetele. Avara tõlgendusruumi tõttu on komisjoni poolt rakendatavate eelarvetoetuse meetmete puhul vähem võimalusi seaduslik-kuse ja korrektsuse vigade esinemiseks.

KOMISJONI VASTUSED

10. a–c) Komisjon ei nõustu täielikult kontrollikoja analüüsiga eelarvetoetuse toimimise kohta.

Eelarvetoetust antakse arengu kontekstis, milles sellistel põhilistel valitsemisüsteemidel nagu riigirahanduse juhtimisel võib olla suuri nõrkusi. Toetuskõlblikkuse tingimused on sellest hoolimata ranged. Partnerriigil on eelarvetoetusele õigus vaid juhul, kui valitsusel on kõnealuste puudustega tegelemiseks paigas asjakohane ja usaldus-väärne strateegia. Komisjon võib ohtude leevendamiseks nõuda ka spetsiifilisi lühiajalisi meetmeid. Uued eelarvetoetuse suumised ⁽¹⁾ (mis vaadati 2012. aastal läbi pärast komisjoni ettepanekuid ⁽²⁾) ja nõukogu 14. mai 2012. aasta järeldusi uue lähenemisviisi kohta eelarvetoetusele) hõlmavad nüüd eeskirjade täiendavaks täpsustamiseks mitut uut sätet. Need hõlmavad uusi toetuskõlblikkuse eeskirju läbi-paistvuse ja järelevalve, ametliku riskihindamisprotsessi ja kõrgemate ametikohtade haldamise raamistiku kohta.

Suunamata eelarvetoetus on mõeldud pigem tulemuste tunnustami-seks kui meetmete rahastamiseks. Seetõttu on selge, et auditil raames ei saa minna kaugemale etapist, milles vahendid kokkulepitud tingi-muste täitmise järel üle kantakse. Sellest hoolimata kuulub nende meetmete audit, mida võidakse rahastada eelarvetoetuse maksetest, liikmesriigi auditiasutuste pädevusse, millele kaasnevad programmid pakuvad konkreetset tuge.

Selline toetuseandmise mehhanism kujutab endast üht viisi, kuidas komisjon on vastanud rahvusvahelise arengukogukonna ja ELi sidu-srühmade üleskutsetele sekkumisi tõhustada, keskendudes tulemustele ja heaperemehelikkusele ning vähendades haldamise keerukust, viies nii ka partnerriikide tehingukulud alla.

⁽⁹⁾ Vt kontrollikoja eelarveaasta 2003 aastaaruanne kuuenda, seits-menda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi (EAF) tege-vuse kohta (ELT C 293, 30.11.2004, lk 315), punkt 46.

⁽¹⁾ Vt http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Vt komisjoni teatis tulevase lähenemisviisi kohta kolmandatele riikidele antavale ELi eelarvetoetusele (KOM(2011) 638 (lõplik)).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

11. Ka rahvusvaheliste organisatsioonidele mitut abiandjat hõlmavate meetmete eest tehtavaid makseid ohustavad spetsiifilised riskid, mis osaliselt tulenevad komisjoni nn eeldavast lähenemisviisist ⁽¹⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

11. Komisjon ei ole teadlik ühestki konkreetsest probleemist seoses „eeldava lähenemisviisiga” (mis töötati välja lähiaastatel, et komisjon saaks osaleda mitut toetajat, sealhulgas usaldusfonde, hõlmavates meetmetes). Selline lähenemisviis tagab välismeetmete ELi-poolse rahastamise suhtes kohaldatavate õigusnõuete täitmise (tagades, et selliste tegevuste eest tasumiseks, mis ei ole ELi eeskirjade kohaselt toetuskõlblikud, piisab teiste toetajate eraldatud summadest), samas kulutades ELi vahendeid kõige tõhusamal viisil (kooskõlastades rahastajate tegevust), pidades kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest.

Komisjon piirab seda riski, hinnates enne igasugust koostööd rahvusvaheliste partnerorganisatsioonide raamatupidamis-, audiit-, sisekontrolli- ja hankemenetlusi, selle töötajate kohapealset kohalolu (ja osalemist juhtimisrühmades) ning rahvusvaheliselt organisatsioonilt nõutavat ranget üldist finantsaruandlust. Lisaks vaadatakse süsteeme välismeetmete elluviimisel regulaarselt läbi, kasutades välisaudiitorite teostatavaid kontrollimisioone.

EuropeAidi ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi audiitorid ei ole siiani teatanud ühestki sellisest liiust ega spetsiifilisest riskist.

Komisjon usub, et tema kehtestatud ning vastava rahvusvahelise organisatsiooni sisekontrollimeetmed piiravad sellise teoreetilise ohu tasemeni, mil see on tõepoolest tähtsusetu.

I PEATÜKK – KAHEKSANDA, ÜHEKSANDA JA KÜMNENDA EAFI RAKENDAMINE

Rahaline rakendamine

12. 2011. aastal rakendati kaheksandat, üheksandat ja kümnendat EAFi üheaegselt. Iga EAFi leping sõlmitakse tavaliselt viieaastaseks kohustusperioodiks, kuid makseid võib teha pikema aja jooksul. Kaheksanda EAFi (1995–2000) eraldiste summa on 14 625 miljonit eurot ja üheksanda EAFi (2000–2007) eraldiste summa on 15 200 miljonit eurot.

⁽¹⁰⁾ Eeldava lähenemisviisi selgitust vt kontrollikoja eelarveaasta 2011 aastaaruanne ELi eelarve täitmise kohta, punkt 7.11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

13. Kümnennda EAFi (2008–2013) eraldiste summa on 22 682 miljonit eurot. Sellest 21 967 miljonit eurot eraldatakse AKV-riikidele ja 285 miljonit eurot ÜMT-dele. Need summad hõlmavad ka 1 500 miljoni euro (AKV riigid) ja 30 miljoni euro (ÜMT) suurust eraldist investeerimisrahastule, mida haldab Euroopa Investeerimispank. 430 miljonit eurot on ette nähtud komisjonile EAFi kavandamise ja rakendamise kulude katteks.

14. 2011. aastal oli liikmesriikide komisjonile laekunud osamaksete kogusumma 3 100 miljonit eurot, mis sisaldab üheksanda EAFi lõplikku osamaksunõuet summas 660 miljonit eurot ning kümnennda EAFi esimesi osamakseid summas 2 440 miljonit eurot.

15. **Tabelis 2** esitatakse komisjoni hallatavate EAFi vahendite kumulatiivne kasutus ja rahaline rakendamine. Individuaalsed kulukohustused jäid 2011. aastal 13 % alla eesmärgiks seatud määra, mis tulenes peamiselt viivitustest oluliste infrastruktuuriprogrammide lepingute sõlmimisel ning märkimisväärsetest üldistest kulukohustustest, mis võeti 2011. aasta viimastel kuudel. Makseid tehti 16 % võrra planeeritud vähem, mida põhjustas peamiselt eelarvetoetuse väljamaksete väiksem arv abikõlblikkustingimuste mittetäitmise tõttu mõningatel juhtudel, samuti viivitused infrastruktuuriprojektide elluviimisel. Tegemata maksete ning vanade ja seisvate kasutamata kulukohustuste määr (11) püsis 2010. aastaga võrreldes samal tasemel.

Komisjoni kaheksanda kuni kümnennda EAFi finantsjuhtimise aastaaruanne

16. Kümnennda EAFi suhtes kohaldatav finantsmäärus kohustab komisjoni esitama iga-aastase aruande EAFide finantsjuhtimise kohta (12). Kontrollikoja hinnangul annab aruanne täpse kirjelduse komisjoni eelarveaastaks seatud (eriti rahalise rakendamise ja kontrollitegevusega seonduvate) tegevuseesmärkide täitmise, finantsolukorra ja 2011. aastal läbi viidud tegevusi oluliselt mõjutanud sündmuste kohta.

15. *EuropeAid* saavutas oma 2011. aasta üldiste kulukohustuste eesmärgist (3,25 miljardit eurot) 101 % (3,279 miljardit eurot). Lepingute täitmine ja maksete tegemine jäi aga eesmärgist pisut väiksemaks, mille põhjuseks olid *EuropeAid*i otsused peatada eelarvetoetuse programmide maksed maksetingimuste mittetäitmise tõttu (näiteks Kesk-Aafrika Vabariigis eelarveseisundi märkimisväärse halvenemise ja IMFi programmi puudumise tõttu ning Benini riikliku arengustrateegia rakendamise kehvade tulemuste ja riigirahanduse juhtimise reformide aeglase tempo tõttu).

(11) Vanad kasutamata kulukohustused on rohkem kui viis aastat tagasi kulukohustusega seotud vahendid, mis on endiselt kulutamata. Seisvad kasutamata kulukohustused on kulukohustustega seotud vahendid, mida ei ole rohkem kui kahe aasta jooksul lepinguga kaetud ega kulutatud.

(12) Määruse (EÜ) nr 215/2008 artiklid 118 ja 124.

Tabel 2 – EAFide ressursside kumulatiivne kasutamine seisuga 31. detsember 2011

(miljonites eurodes)

	Olukord 2010. aasta lõpus		Eelarve täitmine eelarveaastal 2011 (netosummad) ⁽⁶⁾				Olukord 2011. aasta lõpus				
	Konsolideeritud summa	Täitmise määr ⁽²⁾	8. EAF ⁽³⁾	9. EAF ⁽³⁾	10. EAF	Konsolideeritud summa	8. EAF	9. EAF	10. EAF	Konsolideeritud summa	Täitmise määr ⁽²⁾
A – RESSURSID ⁽¹⁾	48 797		– 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B – KASUTAMINE											
1. Üldised kulukohustused ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	– 60	– 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Individuaalsed kulukohustused ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	– 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Maksed	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C – välja maksmata (B1–B3)	11 444	23,5 %	– 150	– 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D – kasutatav saldo (A–B1)	11 019	22,6 %	22	79	– 3 093	– 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Sisaldab esialgseid eraldi 8., 9. ja 10. EAFi, kaasrahastamist, intresse, erinevad vahendeid ja ülekandeid eelnevatest EAFidest.

⁽²⁾ Protsendina ressurssidest.

⁽³⁾ Negatiivsete summade puhul on tegu kulukohustustest vabastatud summadega.

⁽⁴⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega.

⁽⁵⁾ Individuaalsed kulukohustused on seotud individuaalsete lepingutega.

⁽⁶⁾ Kulukohustuste netosumma pärast kulukohustusest vabastamist. Maksete netosumma pärast summade tagasinõudmist.

Allikas: Kontrollikoda EAFide rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal 31. detsembri 2011. aasta seisuga.

II PEATÜKK – KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA**Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi kohta – sõltumatu audiitori aruanne**

I – Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele ja kümnenda EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklile 141 (mis kehtib ka eelmiste EAFide kohta) auditeeris kontrollikoda:

- a) kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannet, mis koosneb finantsaruannetest ⁽¹³⁾ ning rahalise rakendamise aruandest;
- b) EAFi õigusraamistikuga reguleeritava aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust selle osa EAFi vahendite suhtes, mille finantsjuhtimise eest vastutab komisjon ⁽¹⁴⁾.

Juhtkonna kohustused

II – Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 310–325 ja kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi suhtes kohaldatavatele finantsmäärustele vastutab juhtkond EAFide raamatupidamise aastaaruande koostamise ja korrakohase esitamise eest ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest.

- a) Juhtkonna kohustused seoses EAFide raamatupidamise aastaaruandega hõlmavad: finantsaruannete koostamise ja korrakohase esitamisega seonduva sisekontrolli kavandamist, rakendamist ja teostamist, selleks et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulisi ebatäpsusi; EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjade põhjal asjakohaste arvestuspõhimõtete valimist ja rakendamist ⁽¹⁵⁾, ning arvestushinnangute koostamist, mis on asjaolusid arvestades mõistlikud. Komisjon kiidab EAFide raamatupidamise aastaaruande heaks.
- b) Viis, kuidas juhtkond tagab raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, tuleneb EAFide finantseeskirjades ette nähtud EAFide rakendamise meetodist. Rakendusülesannete täitmisel peab järgima usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mille kohaselt tuleb sisekontrolli kavandada, rakendada ja teostada tõhusalt ja mõjusalt, mis hõlmab ka asjakohast järelevalvet ja sobivaid meetmeid eeskirjade eiramise ja pettuse ärahoidmiseks ning vajaduse korral kohtumenetlusi valesti makstud või kasutatud vahendite tagasinõudmiseks. Sõltumata sellest, millist rakendusmeetodit kasutatakse, on komisjonil lõplik vastutus EAFide raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317).

⁽¹³⁾ Finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne, netovarade muutuste aruanne ja Euroopa arengufondide nõuete tabelit.

⁽¹⁴⁾ Vastavalt kümnenda EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklitele 2, 3 ja 4, artikli 125 lõikele 4 ja artiklile 134 ei laiene käesolev kinnitav avaldus EAFi vahendite sellele osale, mida haldab ja mille eest vastutab EIP.

⁽¹⁵⁾ EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjade koostamisel lähtuti Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC) välja antud rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamisstandarditest (IPSAS) või nende puudumisel Rahvusvahelise Raamatupidamise Standardite Nõukogu (IASB) välja antud rahvusvahelistest raamatupidamisstandarditest (IAS) / rahvusvahelistest finantsaruandluse standarditest (IFRS). Kooskõlas finantsmäärusega koostati eelarveaasta 2011 finantsaruanded EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjade alusel, milles kohandatakse tekkepõhise raamatupidamisarvestuse põhimõtted Euroopa Liidule omase keskkonnaga, EAFide rakendamist kajastav aruanne aga põhineb jätkuvalt eelkõige raha liikumisel.

Audiitori kohustused

III – Kontrollikoja ülesandeks on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda tegi auditi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja tegema selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et EAFide raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

IV – Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks aruandes esitatud summade ja andmete ning aruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib protseduurid, tuginedes oma hinnangule, sh hinnates aruandes pettusest või vigadest põhjustatud oluliste ebatäpsuste ja selle aluseks olevate tehingute EAFide õigusliku raamistiku olulise nõuetele mittevastavuse riski. Nende riskide hindamisel arvestab audiitor lõpliku raamatupidamise aastaaruande koostamise ja korrakohase esitamisega seonduvat sisekontrolli ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalve- ja kontrollisüsteeme, et kavandada antud tingimustes asjakohased auditiprotseduurid. Auditis antakse ka hinnang kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasusele ja tehtud arvestushinnangute põhjendatusele, samuti raamatupidamise aastaaruande ja aasta tegevusaruande üldisele esituslaadile.

V – Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane kinnitava avalduse esitamiseks.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta

VI – Kontrollikoja hinnangul annab kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi raamatupidamise aastaaruanne kõikides olulistest aspektides tõepärase pildi EAFide finantsolukorrast 31. detsembri 2011. aasta seisuga ning nende tehingute finants-tulemustest ja rahavoogudest lõppenud aastal vastavalt EAFi finantsmääruse sätetele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjadele.

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

Tulud

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

VII – Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistest aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Kulukohustused

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate kulukohustuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

VIII – Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad kulukohustused kõigis olulistest aspektidest seaduslikud ja korrektsed.

Maksed

Põhjendus vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX – Kontrollikoja auditiga selgus, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on osaliselt mõjusad. Kontrollikoja hinnangul on kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi maksete kõige tõenäolisem veamäär 5,1 %.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

X – Nende asjaolude tähtsuse tõttu, mida on kirjeldatud põhjenduses vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, on kontrollikoja hinnangul 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed oluliselt vigadest mõjutatud.

26. juuli 2012

President

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Euroopa Kontrollikoda

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kinnitava avalduse aluseks olev teave*Auditi lähenemisviis ja ulatus*

17. Kinnitava avalduse VI punktis toodud tähelepanekud EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta põhinevad finantsaruannete⁽¹⁶⁾ ning kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi rahalise rakendamise aruande auditiil⁽¹⁷⁾. Audit hõlmas summade ja avalikustamisega seotud tõendusmaterjali kontrollimist testimise abil. See sisaldas ka kasutatud arvestuspõhimõtete, juhtkonna esitatud oluliste hinnangute ja aruannete üldise esituslaadi hindamist.

18. Kontrollikoja auditi üldist lähenemisviisi ja metoodikat seoses raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsusega kirjeldatakse 2011. aasta eelarve täitmist käsitleva kontrollikoja aastaaruande 1. peatüki lisa 1.1 teises osas. EAFide tehingute korrektsust puudutavad tähelepanekud, mis on toodud kinnitava avalduse VII–X punktis, põhinevad alljärgneval:

- a) liikmesriikide kõigi osamaksete ning muud tüüpi tulutehingute moodustatud valimi auditeerimine;
- b) 193 tehingust koosneva valimi auditeerimine, mis hõlmas 30 üldist kulukohustust ning 163 delegatsioonide või komisjoni peakorterit tehtud vahe- ja lõppmakset⁽¹⁸⁾. Vajadusel külastati kohapeal rakendusorganisatsioone ja lõplikke abisaajaid, et kontrollida finants- või kuluaruannetes deklareeritud maksete korrektsust;
- c) järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjususe hindamine EuropeAidi peakorteris ja delegatsioonides, mis hõlmas järgmist:
 - i) kontrollikeskkond ja sisekontrollistandardid;
 - ii) eelarvevahendite käsutajate (sealhulgas ka riiklike eelarvevahendite käsutajate) lepingute ja maksete eelkontroll;

⁽¹⁶⁾ Vt määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 122: finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja EAFi nõuete tabelit.

⁽¹⁷⁾ Vt määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 123: rahalise rakendamise aruanded sisaldavad assigneeringuid, kulukohustusi ja makseid kirjeldavaid tabeleid.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 projekti ja 30 eelarvetoetuse makset; humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat: kaheksa humanitaarabi projektidega seotud makset.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- iii) kontroll ja järelevalve;
 - iv) välisauditid;
 - v) siseaudit;
- d) komisjoni juhtkonna esitatud teabe analüüs, mis hõlmas EuropeAidi aasta tegevusaruande hindamist.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsus

19. Kontrollikoja hinnangul annab EAFide raamatupidamise aastaaruanne, mis käsitleb 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaastat, kõikides olulistest aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast ning nende majandustulemustest ja rahavoo-gudest vastavalt asjaomaste finantsmääruste sätetele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud arvestuseeskirjadele.

20. Nagu varasematel aastatel, leiti kontrollikoja ja EuropeAidi enda kontrolli (vt punkt 40) käigus, et kodeerimisvigade esinemissagedus on suur⁽¹⁹⁾. Kuigi kontrollikoja auditiga leiti, et finantsaruanded ei sisaldanud olulisel määral vigu, kujutavad kodeerimisvead endast siiski probleemi, mõjutades raamatupidamise aastaaruande koostamiseks kasutatavate andmete täpsust, eelkõige seoses aasta lõpus tehtava periodiseerimisega⁽²⁰⁾.

Tehingute korrigeeritus

21. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 1**.

Tulud

22. Kontrollikoja läbiviidud tulutehingute audit näitas, et neis ei esine olulisel määral vigu.

19. Komisjon tervitab kontrollikoja positiivset kinnitavat avaldust Euroopa arengufondide raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsusele.

20. Komisjon jagab kontrollikoja muret ja jätkab välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamist. Nagu kontrollikoda märgib, ei avaldanud tuvastatud kodeerimisvead aga aastaaruande kvaliteedile olulist mõju.

Vt ka vastus punkti 58 alapunktile b.

⁽¹⁹⁾ Näiteks lepingu liik, lepingu algus- ja lõpukuupäev, haldusviis.

⁽²⁰⁾ Periodiseerimise eesmärk on tagada, et nii tulud kui kulud on täielikult ja täpselt õigesse aruandlusperioodi kirjendatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kulukohustused

23. Kontrollikoja läbiviidud kulukohustuste audit näitas, et neis ei esine olulisel määral vigu.

Maksed

24. Kontrollikoja audit näitas, et maksed olid olulisel määral vigadest mõjutatud. Kontrollikoja poolt 163 tehingust moodustatud valimi kontrollimine näitas, et neist 54 (33 %) olid vigadest mõjutatud. Kontrollikoja hinnangul on kõige tõenäolisem veamäär 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Valimisse langenud 133-st projektidega seotud maksest olid 47 (35 %) vigadest mõjutatud, millest 29 (62 %) olid kvantifitseeritavad vead. 30-st eelarvetoetuse maksest oli seitse (23 %) vigadest mõjutatud, kusjuures kõik vead olid mittekvan-
titseeritavad.

Projektidega seotud maksed

26. Projektidega seotud maksete puhul oli enamik vigu seotud rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud toetuslepingute ja rahastamiskokkulepetega; 45-st kontrollitud tehingust oli 26 (58 %) vigadest mõjutatud. Ka programmi eelarvestused ⁽²²⁾ olid vigadest mõjutatud – 27-st kontrollitud tehingust leiti vigu kümnes.

24.–26. Komisjon suurendab 2012. aastal jõupingutusi selliste vigade vältimiseks, tuvastamiseks ja parandamiseks.

Sellest hoolimata rõhutab komisjon EuropeAidi kontrollisüsteemi mitmeaastasust, mis tähendab, et mõned kontrollikoja poolt väljatoodud vead oleksid parandatud hiljem, välisabikontrollide tavapärase tsükli käigus. Peaaegu kaks kolmandikku valimi maksetest puudutab selliseid tehinguid nagu vahemaksed või tasaarveldused, mida saab kontrollida ja parandada ka lõppmakse tegemisel.

Lisaks ei lõpe komisjonipoolne välisabikulutuste kontrollimine lõppmaksetega. EuropeAid ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat haldavad iga-aastast ulatuslikku järelaudite programmi, mis põhineb ametlikul riskihindamisprotsessil.

Arvestades aga arengu- ja humanitaarabi andmise keskkonna kõrget riskitaset, ei ole finantsvea ohu nulliviimine realistlik.

⁽²¹⁾ Kontrollikoja kõige tõenäolisema veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang ehk kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 2,0 % ja 8,1 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

⁽²²⁾ Programmi eelarvestus koostatakse tavaliselt kord aastas, et kindlaks määrata tööprogramm ja selle elluviimiseks vajalikud ressursid. Seda rakendab asjaomane institutsioon või abisaaja, kuid partnerriigi esindaja ja komisjon peavad selle eelnevalt heaks kiitma.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

27. 47 projektitehingust, mis olid vigadest mõjutatud, oli 26 tehingut juba varem komisjoni või abisaaja tellitud välisauditi käigus kontrollitud. 29 tehingust, mida mõjutasid kvantifitseeritavad vead, olid 11 lõppmaksed, mida oli komisjon juba kontrollinud ⁽²³⁾.

28. Projektidega seotud maksetes tuvastati järgmist liiki kvantifitseeritavaid vigu:

- a) tõendamine: arvete või muude kulusid tõendavate dokumentide puudumine (5 tehingut), ettemaksete heakskiitmine seoses kuludega, mida abisaajad ei ole kandnud (3 tehingut), ja arved esitati tegelikult tehtud töödest suuremate koguste kohta (3 tehingut);
- b) abikõlblikkus: väljaspool rakendusperioodi kantud või lepingus sätestamata tegevuste ja teenustega seotud kulud (5 tehingut), abikõlbmatu käibemaks (4 tehingut), hankemenetluste mittejärgimine abisaaja poolt (4 tehingut), päritolu või kodakondsuse eeskirjade mittejärgimine (3 tehingut) ja päevarahade piirmäärast mittekinnipidamine (1 tehing);
- c) täpsus: arvutusvead (1 tehing) ja ebakorrektsed vahetuskursside kasutamine (3 tehingut).

KOMISJONI VASTUSED

27. Eelkontrolle tuleb käsitleda kogu kontrollisüsteemi raames, kuna järelauditeid ja muid kontrolle on ikkagi võimalik teha pärast lõppmakset.

28. a)–c) Kontrollikoja tähelepanekud illustreerivad täielikult rakendusorganisatsioonide ja partnerriikidega arengu- ja humanitaarabi kontekstis koostöö tegemise peamisi probleeme.

Mis puudutab tõendavate dokumentide kinnihoidmist, siis EuropeAid rakendas 2012. aastal tegevuskava delegatsioonide andmete säilitamise ja arhiivitöö parandamiseks.

Selle selgitamiseks, mis need vead põhjustas, algatas EuropeAid sise-arutelu, et täpsustada kantud kulude tõlgendust. Komisjon on seisukohal, et tegu on iseparanevate vigadega, kuna kulude ülemäärane hüvitamine tuleks katta järgnevate kuludega.

Päritolueeskirjade mittejärgimise osas rõhutab komisjon, et kehtivate õigusaktidega nähakse nõuetekohasel põhendamisel ette erandid AKV/ELi kaupade päritolueeskirjadest. EuropeAid nõustub, et hankijad oleksid pidanud mõnel juhul taotlema erandeid, kuid on seisukohal, et mõnel neist vigadest, kui eeskirjast erandit lubavad tingimused olid täidetud, puudus finantsmõju.

Käibemaks jääb endiselt põletavaks toetusõlblikkuse küsimuseks ja selle kohta esitatakse finantsmääruse läbivaatamisel uued ettepanekud. Komisjon tegutseb riikides, kus töövõtjatel (tihtipeale vabaihendustel) on keeruline, kui mitte võimatu saada riigilt tagasi kohustuslikke käibemaksumakseid.

⁽²³⁾ Vt kontrollikoja 2011. aasta aastaaruanne ELi eelarve täitmise kohta, 7. peatüki punkt 7.17 „Välissuhted, abi ja laienemine”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Allpool tuuakse näiteid vigadest.

Näiteid vigadest

Hanke-eeskirjade mittejärgimine ja tõendavate dokumentide puudumine

Kontrollikoda kontrollis üht lõppmakset seoses toetuslepinguga, mis oli sõlmitud veevarustuse, kanalisatsiooni ja hügieeni edendamiseks ning Etioopia loodusvarade parema majandamise toetuseks. Lepingud sõlmiti põhimõtte alusel, et tarnijad tagavad juurdepääsu varuosadele ja hooldusrajatistele, ehkki hanketeates sellist kriteeriumit seatud ei olnud. Lisaks ei olnud osa kuludest võimalik tõendavate dokumentide alusel kontrollida, kuna abisaaja raamatupidamisdokumendid olid ebapiisava kvaliteediga. Audiitorid, kellelt abisaaja kulude kontrollimise tellis, ei olnud neid probleeme tuvastanud.

Päritolu puudutavate eeskirjade mittejärgimine

Mosambiigi maapiirkondade elektrifitseerimise toetuse raames tehtud kulutused olid seotud tarnetega, mis ei vastanud päritolu-eeskirjadele: tärned tehti Hiinast, mitte Euroopa Liidu või AKV-riikidest, nagu oli ette nähtud. Audiitorid, kellelt abisaaja kulude kontrollimise tellis, ei olnud neid probleeme tuvastanud.

Näiteid vigadest

Hanke-eeskirjade mittejärgimine ja tõendavate dokumentide puudumine

Sõidukite ostmise lepingute sõlmimisel on oluliseks faktoriks juurdepääs varuosadele ja hooldusrajatistele, eelkõige riikides, kus selline juurdepääs on keeruline. Hanketeate avaldamise ajal tegi toetusesaaja vea, jättes võimalikud tarnijad sellest kriteeriumist teavitamata. Lepingu saava tarnija valimisel võeti aga seejärel arvesse varuosade ja hooldusteenuste eeldatavat kättesaadavust. Lisaks nähti selle lepingu audit pärast delegatsiooni riskihinnangut ette 2010. aasta auditikavas.

Päritolu puudutavate eeskirjade mittejärgimine

Kehtivate õigusaktidega nähakse nõuetekohasel põhjendamisel konkreetselt ette erandid AKV/ELi kaupade päritolueeskirjadest. Seda liiki Aafrika projektide rakendamisel on muude kui ELi/AKV elektritarnete vältimine praegu peaaegu võimatu. Toetusesaaja oleks pidanud taotlema komisjonilt erandit, mis oleks taotluse nõuetekohasel põhjendamisel ka antud.

29. Mittekvantifitseeritavad vead seonduvad kõige sagedamini ebapiisavate tõendavate dokumentide (14 tehingut) ja täitmistagatiste mittekohandamisega pärast lepingu muutmist (3 tehingut).

Eelarvetoetuse maksed

30. Eelarvetoetuse maksete puhul tulenesid mittekvantifitseeritavad vead struktureeritud tõendite puudumisest selle kohta, et abikõlblikkuskriteeriume on järgitud, kuna riigi rahanduse juhtimises tehtud edusamme ei võrreldud vaatlusaluseks ajavahemikuks seatud eesmärkidega.

29. Vt vastus punkti 28 alapunktidele a–c.

30. Nimetatud konkreetsetel juhtudel püüab komisjon viia oma hinnangud kooskõlla oma tavapraktikaga teistes riikides. See põhineb edusammude iga-aastasel võrdlemisel konkreetselt määratletud sihtide ja eesmärkidega, mille tulemusel tõendatakse toetuskõlblikkuse kriteeriumi täitmist struktureeritult. 2011. aastal pidas komisjon mitmel juhul makseid kinni, kui ta ei olnud valdkonna edusammudega piisavalt rahul.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Süsteemide mõjus

31. Kontrollikojapoolse järelevalve- ja kontrollisüsteemide kontrolli tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **lisas 2**. Kontrollikoda hindab süsteemid osaliselt mõjusaks.

32. Nagu punktis 6 mainitud, rakendab EuropeAid suuremat osa välisabi rahastamisvahenditest, mida finantseeritakse ELi üldeelarvest ja EAFidest. Seetõttu, kui ei ole teisiti märgitud, puudutavad kontrollikoja tähelepanekud, mis käsitlevad nii järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjusust kui peadirektori aasta tegevusaruande ja 2011. aasta avalduse usaldusväärsust, EuropeAidi vastutusvaldkonda.

Kontrollikeskkond

33. EuropeAidil on selge kontrollistrateegia vigade ärahoidmiseks, avastamiseks ja parandamiseks ning suurel määral rakendatakse komisjoni sisekontrollistandardeid. EuropeAid on koostanud tegevuskava⁽²⁴⁾ oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugevdamiseks, mis käsitleb suuremat osa kontrollikoja eelmiste aastaaruannete tähelepanekutest ja soovitustest. 2011. aastal võttis EuropeAid kasutusele välisabi korraldamise aruande uue versiooni (vt punkt 41) ja andis välja ELi välistegevuse rahaliste vahendite saajatele mõeldud finantsjuhtimise abimaterjalid (vt punkt 41).

Hiljuti kokkukutsutud eelarvetoetuse juhtimiskomitee, kuhu kuuluvad EuropeAidi direktorid ja peadirektor, uurib muude küsimuste hulgas kõiki tundlikke juhtumeid. See parandab toetuskõlblikkuse kriteeriumide haldamist ja hindamist.

Vt ka vastused punktidele 10 ja 15.

31. Vt vastus punktile 56.

33. Ka teisi suuniseid on oluliselt laiendatud, sealhulgas avaldati 2011. aastal veebis lepingute praktilised suunised ja samateemaline e-õppe moodul, millega tehakse lepingute sõlmimise ja haldamise suunised avalikult kättesaadavaks, eelkõige rakendavate organisatsioonide huvides.

⁽²⁴⁾ Tegevuskava EuropeAidi juhtimis- ja kontrollipüramiidi tugevdamiseks, 19.11.2010.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

34. Aasta tegevusaruande kohaselt on personalipoliitika jätkuvalt probleemne valdkond,⁽²⁵⁾ mille põhjuseks on suur tööjõu voolavus ja struktuuri ümberkorraldamine 2011. aasta keskel (vt punkt 6). Probleeme põhjustas ka see, et EuropeAidi töötajaid kasutati lisaks abi korraldamisele ka muude ülesannete täitmiseks, mis ületas Euroopa välisteenistusega kokkulepitud tööjõu paindlikkuse määra. EuropeAid leiab, et juhul, kui ressursse ümber ei jaotata, avaldab eelkirjeldatu negatiivset mõju 2012. aasta kohta antavale kindlusele.

Dokumentide eelkontroll

35. Kontrollikoja hinnangul on EuropeAidi peakorteri ja delegatsioonide eelarvevahendite käsutajate läbiviidud eelkontrollid osaliselt mõjusad.

36. Võttes arvesse kõrget riskiastet (vt punkt 8), toetuvad EuropeAidi kontrollisüsteemid peamiselt eelkontrollile, mida teostavad enne projektide lõppmaksete tegemist komisjoni töötajad, välisinspektorid (ehitustööde lepingud) või välisauditiitorid (programmi eelarvestused, toetused ja tasupõhised teenuslepingud). Ehkki kontrolliga avastatakse ja korrigeeritakse märkimisväärsel hulgal abikõlbmatuid kulusid, osutab kontrollikoja tuvastatud vigade sagedus, mis puudutab ka välisauditi ja kulude kontrolli läbinud lõplikke väljamaksetaotlusi, eelkontrolli puudulikkusele.

KOMISJONI VASTUSED

34. Peakorteri lepinguliste töötajate suur voolavus peaks vähenema uute personalieeskirjade jõustumisega. Oodatavalt nähakse uute personalieeskirjadega ette lepinguliste töötajate lepingute maksimaalse tähtaja pikendamine kahe või kolme aasta võrra (st lähtudes praegusest kolme- kuni viie- või kuueaastasest tähtajast). Lisaks anti EuropeAidile võimalus teisendada teatav arv lepinguliste töötajate kohti 2011., 2012. ja 2013. aasta ametlikeks administraatorite töökohtade kvootideks, de facto tugevdades tema alaliste töötajate olukorda.

Personali ettenähtud eesmärkideks mittekasutamise seonduvaid võimalikke ohte on leevendatud mitme meetmega, sealhulgas Euroopa välisteenistuse ja komisjoni ametlike ühissuunistega delegatsioonide juhtidele, kohapealsete konkreetsete personali käsitlevate aruannetega (välisabi aruannetes) ning 2012. aasta siseauditikavaga.

Selleks, et suuta suurendada valdkonna järelevalvet, temaatilist oskusteavet ja tõhusat abiandmist, on delegatsioonide töötajate tasakaalustamine uue arengupoliitika rakendamise eeldus. Aafrika ja naabruspiirkonna inimressursse tõenäoliselt tugevdatakse.

36. EuropeAidi sisekontrollisüsteem kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimiseks tugineb lisaks komisjoni enda sisekontrollidele välisauditiitorite, tehniliste inspektorite ja projektide juhtimismeeskondade tööle mitmeaastasest raamistikus. Komisjon tunnustab, et teatav jääkvea oht jääb isegi kõigi nende kontrollide läbiviimisel. Sellest hoolimata, arvestades täiendavate eelkontrollide teostamisega seonduvaid probleeme (kaasnevate kulude ja projektide rakendamise tähtaegade tõttu), jätkab komisjon jõupingutusi oma praeguste süsteemide parandamiseks, et pakkuda piisavat kindlust, mis põhineks kulutõhusal hinnangul.

Vt ka vastus punktile 24.

⁽²⁵⁾ Lk 21, 37, 38 ja 45.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

37. Kontrollikoda märgib, et ka EuropeAidi tehingute järelkontrollidega leiti kontrollitud tehingutest ligikaudu 20 % puhul vigu eelkontrollide läbiviimisel, nagu ebakorrektsed või puuduvad kontrollnimekirjad⁽²⁶⁾. Samuti on siseauditi talitus leidnud puudusi mitmes peamises kontrollitasandis, mis on seotud programmi eelarvestuste ja EAFi toetuste pakkumiskutsetega⁽²⁷⁾.

Kontroll ja järelevalve

38. Kontrollikoja hinnangul on kontroll ja järelevalve EuropeAidi peakorteri puhul mõjus ning delegatsioonide puhul osaliselt mõjus.

EuropeAidi peakorter

39. 2011. aasta juulis rakendas EuropeAid oma tegevuskava alusel esimest korda kaks korda aastas esitatava välisabi haldamise aruande uut versiooni, mis põhineb peamistel tulemusnäitajatel ja delegatsioonide juhtide allkirjastatud kinnitustel. See tugevdab välisabi haldamise aruande rolli delegatsioonide ja peakorteri vahelise aruandluse peamise vahendina. Finantskontrollidega seotud peamiste tulemusnäitajate usaldusväärsust mõjutavad aga ebatäpsed süsteemi CRIS⁽²⁸⁾ andmed. Lisaks on paljusid näitajaid keeruline tõlgendada.

KOMISJONI VASTUSED

37. Järelkontrollide tulemused suunatakse alati asjaomastele eelarvevahendite käsutajatele ametlikeks järelemeetmeteks. Nimetatud menetlusvigadel (näiteks ebakorrektsel ja puuduvatel kontrollnimekirjadel) ei olnud aga kvantifitseeritavat finantsmõju.

Siseauditi talituse auditoraruannete valmimise järel on 2012. aastal käimas tegevuskavade rakendamine, et reageerida talituse soovitudele ja leevendada väljaselgitatud riske.

39. Komisjon leiab, et üks tõhusamaid viise selle tagamiseks, et CRIS-süsteemi andmed keskmise pikkusega ja pikaajalises perspektiivis paraneksid, on muuta välisabi haldamise infosüsteemi ebaõigete andmete sisestamise tagajärjed delegatsioonide juhtidele nähtavamaks. Uues välisabi korraldamise aruannete süsteemis kasutatakse delegatsioonide tavapärase aruannete sisestamiseks CRIS-süsteemi andmeid. Välisabi korraldamise aruannete süsteem on aga üles ehitatud selliselt, et delegatsioonid saavad aruandeid parandada ja kommenteerida, nii et ebaõiged andmed ei „reosta” õigeid andmeid, vaid rõhutavad ja korrigeerivad aja jooksul andmeid ning parandavad kandeid. Isegi välisabi korraldamise aruande koostamisel on võimalik andmeid uuendada, kui delegatsioon avastab vea, mida on lihtne parandada. Välisabi korraldamise aruannete süsteem kujutab endast seega struktuurset sammu edasi reageerimisel kontrollikoja järeldustele CRIS-süsteemi andmete kvaliteedi puuduste kohta (makstes lühiajalises perspektiivis „nähtavam” olemise eest vigade hinda).

Komisjon ei nõustu kontrollikoja seisukohaga näitajate kasulikkuse kohta kontrolli eesmärgil. Laialdasi huvisid ja mitmeid sidusrühmi esindav juhtimisrühm kehtestas 2012. aastal 2011. aasta aruandluseks uuesti peamised tulemusnäitajad. Peamised tulemusnäitajad kujutavad endast standardiseeritud näitajaid, millest on kasu tulemuste mõõtmisel delegatsiooni, piirkonna, vahendi või portfelli tasandil ning, arvestades arengukeskkonna keerukust, mida võib mitmes erinevas kontekstis erinevalt tõlgendada. Mõnel on kvantifitseeritud eesmärgid, mis põhinevad läbitöötatud ajaloolistel andmetel, ja mõnel mitte.

Vt ka vastus punkti 59 alapunktile d.

⁽²⁶⁾ Aasta tegevusaruanne, lk 33.

⁽²⁷⁾ Aasta tegevusaruanne, lk 40.

⁽²⁸⁾ Arenguabiprogrammide teabesüsteem.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

40. EuropeAid tegi 2011. aastal 15 kontrollkülastust, et hinnata delegatsioonide sisekorralduse, süsteemide ja protsesside asjakohasust. Külastused olid kasulikud parandamist vajavate valdkondade väljaselgitamiseks, nagu ebapiisav oskusteabe kättesaadavus, piiratud inim- ja finantsressurssidest tingitud raskused koolitusvajaduste täitmisel, ebatäpsed CRIS-süsteemi andmed ja ebapiisav järelevalve projektide üle. Siseauditi talituse auditiga tuvastati aga, et puuduvad tõendid ametliku igaaastase kontrollkäikude programmi kohta, mis põhineks dokumenteeritud riskihinnangul. Lisaks ei ole EuropeAid välja töötanud menetlusi järelevalve tegemiseks kontrollkäikude põhjal antud soovitude elluviimise üle ning aasta tegevusaruandes ei anta selle kohta mingit teavet ⁽²⁹⁾.

41. EuropeAidiga raamlepingu sõlminud audiitorühingud koostavad oma auditileidude ja soovitude põhjal aasta koondaruanded. Neis aruannetes antakse väärtuslikku teavet süsteemsetest puudustest ning meetmetest, mida tuleb võtta abikõlbmatute kulude ärahoidmiseks või vähendamiseks. Selle põhjal andis EuropeAid 2011. aasta jaanuaris välja ELi välistegevuse rahaliste vahendite saajatele mõeldud finantsjuhtimise abimaterjalid eesmärgiga parandada nende teadlikkust finantsjuhtimisest ja abikõlblikkuseeskirjadest.

42. Komisjoni tellitud välisauditite ja kontrollide kvaliteedi üle teeb järelevalvet EuropeAid ning järelevalve tulemused esitatakse aastaaruandes. Aasta tegevusaruandes järelevalve tulemuste kohta teavet ei anta ⁽³⁰⁾.

43. 2011. aastal ühendati omavahel CRIS-süsteemi auditi ja tagasinõuete moodulid ⁽³¹⁾. See on oluline edasiminekuks, kuid ei anna veel täielikku ja täpset teavet kõigi eelkontrollide tulemuste ja järelmeetmete kohta:

- a) CRIS-audit ei anna teavet summade kohta, mis EuropeAid on abikõlbmatuks tunnistanud;

KOMISJONI VASTUSED

40. Selleks et tagada delegatsioonide kontrollimissioonide formaliseeritum kavandamisprotsess, on võetud meetmeid seoses nimetatud siseauditi talituse auditiga.

Tulevikus kaalub komisjon, kas EuropeAidi delegatsioonide kontrollimissioonide vajadus ja konkreetsed eesmärgid tuleb uuesti läbi vaadata ning kas praeguse riskipõhise lähenemisviisiga delegatsioonide valimisele võiksid kaasneda täiendavad valikukriteeriumid.

Vt ka vastus punkti 59 alapunktile b.

42. 2011. aastal ei koostanud komisjon EuropeAidi kohta auditikvaliteedi aruannet nagu 2010. aastal, mistõttu ei saanud ka igaaastane tegevusaruanne seda sisaldada. 2010. aasta auditikvaliteedi aruannet ei käsitletud ka 2010. aasta tegevusaruande üheski tekstis, misjuures ei olnud vähetähtis seegi, et igaaastaste tegevusaruannete kehtivate eeskirjadega seda ei nõuta.

43. Komisjonil ei ole praegu võimalik pakkuda ega hallata täiendavaid vahendeid, mida oleks vaja finantsjuhtimise andmete täiendavaks ulatuslikuks töötlemiseks. Lisaks tegeleb komisjon praegu komisjoni kohalike IT-rakenduste ühtlustamisega.

- a) Välisabi haldamise infosüsteemi (CRIS) auditimoodul kavandati välisauditite planeerimiseks ja nende tulemuste salvestamiseks, mitte komisjoni auditite järelmeetmete seireks. Sellest hoolimata sooviks komisjon seda funktsiooni arendada keskmise pikkusega perspektiivis, kui vahendid seda lubavad.

⁽²⁹⁾ Lk 38.

⁽³⁰⁾ Lk 30.

⁽³¹⁾ Nagu on komisjon teatanud oma vastuses kontrollikoja 2010. aasta aastaaruande punktile 42 ja punkti 63 alapunktile c.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) CRIS-süsteem ei anna täielikku teavet summade kohta, mis on komisjoni enda eelkontrolli käigus abikõlbatuks tunnistanud ja parandatud ⁽³²⁾;
- c) CRIS-süsteemi andmete täpsusega on probleeme, nagu on selgunud EuropeAidi enda eelkontrollide käigus.

Delegatsioonid

44. Nagu eelnevatel aastatel, leidis kontrollikoda, et suurema osa EAFide abi saavate riikide riiklike eelarvevahendite käsutajate puhul on kontrollid halvasti dokumenteeritud ja ebamõju-
sad. EuropeAidi peakorter ja delegatsioonid osutasid sageli tehnilist abi kontrollide parandamiseks, kuid sellega ei ole võimalik puudusi korvata.

45. Enamik kontrollikoja poolt 2011. aastal külastatud delegatsioone ei rakendanud kohapealsete kontrollide riskipõhist valimist ja planeerimist. EuropeAidi peakorteri tehtud kontrollkülastuste (vt punkt 40) käigus leiti, et delegatsioonide inimressursid ja lähetuste eelarved on tihti piiratud, mis pärssis nende suutlikkust teha järelevalvet, näiteks projektide kohapealset järelevalvet, eriti seoses rahaliste aspektidega. 2011. aastal toimunud oluline ümberkorraldus ja ressurside kasutamine ülesannete täitmiseks, mis ei ole seotud abi korraldamisega, ei ole olukorda parandanud (vt punktid 6 ja 34).

KOMISJONI VASTUSED

- b) CRIS pakub kindlaid ja pädevaid andmeid nõuete käsitlemisel abikõlbatuks loetud summade kohta, sealhulgas abikõlbatute summade põhilist kategoriseerimist. Kui komisjon on töövõtjaid tuvastatud vigadest teavitanud, saadavad nad sellest hoolimata tihtipeale asendusarve (mitte kreditarve ja uue arve), mistõttu ei saa kõiki komisjoni töötajate tulemuslikke sekkumisi vigade tuvatamisse täielikult salvestada raamatupidamissüsteemis. Tulemusi käsitlev põhjalik teave ja kõigi eelkontrollide järelemeetmed nõuaksid märkimisväärseid ressursse, kusjuures kasu oleks piiratud, mistõttu ei saa neid pidada kulutõhusaks.
- c) Ehkki tuvastatud kodeerimisvead ei avaldanud aastaaruande kvaliteedile olulist mõju, jagab komisjon kontrollikoja muret, et välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteeti tuleb jätkuvalt parandada. EuropeAid taaskäivitab 2012. aastal jõupingutused välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamiseks.

44. Komisjon teab, et riikide valitsused ei täida finantsjuhtimise nõutavaid standardeid süstemaatiliselt, mistõttu annab ta suure osa projektitoetustest osaliselt detsentraliseeritud juhtimise raames, kusjuures portfelist suure osa puhul viivad eelkontrolli läbi komisjoni esindused. Komisjon jätkab riiklike eelarvevahendite käsutajate suutlikkuse parandamist, kasutades selleks ulatuslikku koolitamist.

45. Piiratud vahendite prioriseerimine on loomulikult otsustamisel määrava tähtsusega, kui kavandatakse ja rakendatakse delegatsioonide kohapealseid kontrollimeetmeid. Arvestades et suurema osa kohapealseid kontrollkülastusi viib läbi tegevpersonal ja seda mitte eelkõige finantskontrolli eesmärgil, ei ole risk tihtipeale selliste kohapealsete visiitide kavandamisel tõepoolest kõige olulisem faktor. Kohapealsete külastused kujutavad endast üht elementi, mis aitavad muu hulgas koos rakendusaruannetega, kontaktidega toetusesaajatega, tulemustele keskenduva järelevalvesüsteemi aruannetega, hindamisega ja audititega kaasa järelemeetmetele.

Vahendite muul eesmärgil kui abi haldamiseks kasutamise kohta saadeti delegatsioonidele 2011. aasta detsembris komisjoni ja Euroopa välissteenistuse ühisteatistes suunised personali kasutamise paindlikkuse võimaluste ja piirangute selgitamiseks.

Vt ka vastus punkti 59 alapunktile b.

⁽³²⁾ Nt abisaajale või töövõtjale parandamiseks tagasisaadetud arved või makstud arved, mis sisaldavad kindlakstehtud abikõlbatuid kulusid, mille kohta tuleb parandus teha järgmises arves.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Välisauditid

46. Kontrollikoja hinnangul olid välisauditid EuropeAidi peakorteri puhul mõjusad ja delegatsioonide puhul osaliselt mõjusad.

47. EuropeAidi peakorter on töötanud välja metoodika aasta auditikavade koostamiseks, rakendamiseks ja järelkontrolliks. Peakorter teeb põhjalikku järelevalvet delegatsioonide välisauditi funktsiooni üle ning komisjoni auditialase raamlepingu alusel tehtud välisauditite kvaliteedi üle.

48. Enamikus aspektides järgisid delegatsioonid välisauditite läbiviimisel kohaldatavat metoodikat. Auditikavad koostati vastavalt suunistele ja viidi ellu õigeaegselt. Auditileidude põhjal võeti parandusmeetmeid, mis eelkõige seisnesid tagasi-nõuete esitamises ja mahaarvamiste tegemises järgmistest maksetest. Kontrollikoda leidis siiski valdkondi, mis vajavad parandamist. Nagu juba varasematel aastatel osutatud,⁽³³⁾ ei valitud riskipõhiseid auditeid alati dokumenteeritud riskihinnangu alusel ja neid tehti vähem, kui oleks pidanud, mis oli tingitud personali nappusest ja vajadusest teha esmajärjekorras kohustuslikke auditeid. Mõningatel juhtudel esines viivitusi auditiaruannete kooskõlastamise protsessis, millega kaasneb oht, et abikõlmatute kulude kohta ei saa enam tagasimakse-nõudeid esitada.

Siseaudit

49. Kontrollikoja hinnangul on siseaudit osaliselt mõjus.

50. Komisjoni ümberkorraldamine 2011. aastal (vt punktid 6 ja 34) avaldas suurt mõju siseauditi üksuse⁽³⁴⁾ tegevusele. Selle koosseisus toimusid suured muudatused ja enamikul uutest töötajatest puudus audititöö kogemus. Üksusel õnnestus oma esialgselt töökavast täita vaid ligikaudu pool. Aasta tegevusaruandes seda ei mainita⁽³⁵⁾.

48. Kuigi töötajate vähesus mõjutab tõepoolest auditiaruande kontrollimise ja heakskiidumenetluse kestust, ei tee komisjon lõpp-makseid enne, kui kõik nõutavad auditiaruanded on kätte saadud. Seetõttu on oht, et abikõlmatute kulude eest välja makstud summad jäävad tagasi saamata, väga väike.

50. 2011. aasta algset töökava rakendati ilmsel põhjustel vaid osaliselt, kuna EuropeAidi juunikuise ümberkorraldamise tulemusena võeti 2011. aasta juuli alguses vastu uue siseauditiüksuse täiesti uus aasta töökava. Selles uues töökavas tuli arvesse võtta peadirektoraadi muutust ja siseauditi üksuse uut personaliolukorda, mis nõudis ulatuslikku auditialast koolitust.

Vt ka vastus punkti 59 alapunktile e.

⁽³³⁾ 2009. aasta aastaaruande punkt 45 ja 2010. aasta aastaaruande punkt 48.

⁽³⁴⁾ Siseauditi üksus on üks komisjoni peadirektoraadi üksustest. Seda juhib üksuse juhataja, kes annab aru otse peadirektorile. Üksuse ülesanne on tagada sõltumatu kindlus sisekontrollisüsteemide mõjususe kohta eesmärgiga parandada peadirektoraadi tehinguid.

⁽³⁵⁾ Lk 39 ja 40.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

51. 2011. aastal viis siseauditi talitus ⁽³⁶⁾ lõpule kaks auditit programmide eelarvestuste ja EAFi toetuste finantsjuhtimise kohta. Auditite leiud kattuvad eelkontrolli puuduste osas kontrollikoja omadega (vt punkt 36).

Komisjoni juhtkonna poolt esitatud teabe usaldusväärsus

52. Peadirektori kinnituse kohaselt ⁽³⁷⁾ on tal piisav kindlus selle kohta, et kasutuselolevad kontrolliprotseduurid annavad seoses alustehingute korrektsusega vajaliku garantii. Aasta tegevusaruanne ei sisalda ühtki reservatsiooni. Selle asemel kinnitatakse aruandes, ⁽³⁸⁾ et mitut aastat hõlmava kontrollisüsteemi ülesehitust ja tulemusi arvestades ei usu EuropeAid, et pärast kõikide kontrollimehhanismide rakendamist oleks allesjäänud veamäär oluline. See on vastuolus kontrollikoja tuvastatud 2011. aasta olulise veamäära, vigade suure esinemissageduse ja osaliselt mõjusate süsteemidega.

53. Aasta tegevusaruande ülevaatamine kontrollikoja poolt näitas, et:

- a) selle väite kohta, kohaselt on allesjäänud veamäär alla 2 %, ei ole esitatud tõendeid;
- b) abi korraldamisega seotud inimressursside piisavuse kohta on väljendatud tõsist muret (vt punkt 34);

KOMISJONI VASTUSED

51. Vt vastus punktile 36.

52. Kontrollikoja kõige tõenäolisema aastase veamäära ja Euroopa arengufondide vigade esinemissageduse prognoosimise meetodit ei saa otseselt võrrelda jääkvea ohu (pärast kõigi mitmeaastaste kontrollide teostamist) kriteeriumitega, mis on Euroopa arengufondidest ja ELi eelarvest rahastatava EuropeAidi portfelli kui tervikuga seonduva peadirektori kinnitava avalduse põhifaktor. Komisjon märgib, et kontrollikoja prognoositav ELi eelarvest rahastatava välisabi (portfellist suurema osa) kõige tõenäolisem aastane veamäär oli 2010. ja 2011. aastal allpool kehtivat olulisuse taset. Sama lugu oli ka Euroopa arengufondidega 2009. aastal.

Vaata ka vastuseid punktile 57 ja punkti 58 alapunktile a.

53.

a) Vt vastus punkti 58 alapunktile a.

b) Delegeerimisprotsessi algusest on nüüd möödunud juba üle kümne aasta. Komisjon on oma väga häid tulemusi analüüsinud, kuid saanud teatavaks ka aja jooksul tekkinud ja parandamist nõudvast tasakaalustamatusest. Vastavalt muutuste kava teatisele ja EuropeAidi ELi esindustes töötavate töötajate töökoormuse 2011. aasta hindamise järel esitati 12. märtsil 2012 peasekretärile ja välissuhete volinikerühmale aruanne komisjoni vahendite kasutamise kohta ELi esindustes. See sisaldab järeldusi tööjõu tasakaalustamise kohta esindustes vahel, et EuropeAidi vajadused ja prioriteedid paremini ühitada olemasolevate vahenditega. Järeldused esitatakse/esitati komisjonile heakskiitmiseks 2012. aasta juulis.

Vt ka vastus punktile 34.

⁽³⁶⁾ Siseauditi talitus on üks komisjoni peadirektoraatidest. Seda juhib komisjoni siseaudiitor ja see annab aru auditi järelevalvekomiteele. Talituse ülesanne on tagada sõltumatu kindlus sisekontrollisüsteemide mõjususe kohta ja aidata komisjoni arvamuste, nõuannete ja soovitude abil.

⁽³⁷⁾ Lk 47.

⁽³⁸⁾ Lk 46.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) kontrollimehhanismide puudusi on avastatud nii siseauditi talituse kui EuropeAidi enda tehingute järelkontrolli käigus (vt punktid 37 ja 51).

Järeldused ja soovitused*Järeldused*

54. Kontrollikoda järeldab oma audititööle tuginedes, et EAFide 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne annab kõikides olulistes aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast ning majandustulemustest ja rahavoogudest lõppenud aastal vastavalt finantsmääruse sätele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud arvestuseeskirjadele.

55. Kontrollikoda järeldab oma audititööle tuginedes, et 31. detsembril 2011 lõppenud eelarveaastal:

- a) ei esinenud EAFide tuludes olulisel määral vigu;
- b) ei sisaldanud EAFide üldised kulukohustused olulisel määral vigu;
- c) sisaldasid EAFide maksed olulisel määral vigu (vt punktid 24–30).

KOMISJONI VASTUSED

- c) Nii siseauditiprotsess kui ka tehingute järelkontroll on mõeldud kontrollipuuduste tuvastamiseks ja nii võetakse nendega seoses ulatuslikke järeelmeetmeid, sealhulgas koostatakse ametlike tegevuskavasid.

54. Komisjon tervitab kontrollikoja positiivset kinnitavat avaldust Euroopa arengufondide raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsusele.

55.

- c) Komisjon suurendab 2012. aastal jõupingutusi selliste vigade vältimiseks, tuvastamiseks ja parandamiseks.

Sellest hoolimata rõhutab komisjon EuropeAidi kontrollisüsteemi mitmeaastasust, mis tähendab, et mõned kontrollikoja poolt väljatoodud vead oleksid parandatud hiljem, välisabikontrollide tavapärase tsükli käigus. Peeaegu kaks kolmandikku valimi maksetest puudutab selliseid tehinguid nagu vahemaksed või tasaarveldused, mida saab kontrollida ja parandada ka lõppmakse tegemisel. Lisaks ei lõpe komisjonipoolne välisabikulutuste kontrollimine lõppmaksetega. EuropeAid ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat haldavad iga-aastast ulatuslikku järelauditite programmi, mis põhineb ametlikul riskihindamisprotsessil.

Arvestades aga arengu- ja humanitaarabi andmise keskkonna kõrget riskitaset, ei ole finantsvea ohu nulliviimine realistlik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

56. Kontrollikoda järeltab oma audititööle tuginedes, et EuropeAidi läbivaadatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid olid osaliselt mõjusad (vt punktid 31–53).

57. Kontrollikoja hinnangul on CRIS-süsteemi andmete kvaliteet endiselt problemaatiline ja mõjutab nii raamatupidamise aastaaruannete koostamiseks kasutatavate andmete täpsust (vt punkt 20) kui järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjusust (vt punktid 39, 40 ja 43) ⁽³⁹⁾.

Soovitused

58. **Lisas 3** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad eelarveaasta 2009 aastaaruandes antud soovitude elluviimist. Esile tõsta tasuks järgmist:

- a) EuropeAid on teinud suuri edusamme paljude kontrollikoja soovitude elluviimisel. Eelkõige puudutab see allesjäänud veamäärade arvutusmetoodika väljaarendamist, finantsjuhtimise abivahendite levitamist abisaajate abikõlblikkuseeskirjade alase teadlikkuse parandamiseks, auditite kavandamist ja järelevalvet ning eelarvetoetuse saamise nõuetele vastavuse hindamist;
- b) täiendavaid jõupingutusi on vaja teha selleks, et täielikult ellu viia kontrollikoja soovitusel, mis puudutavad CRIS-süsteemi andmete kvaliteeti, auditite ja soovitude järelkontrolli ning tehingute järelkontrollisüsteemi kulutõhususe hindamist.

KOMISJONI VASTUSED

56. Komisjon on töötanud oma kontrollid välja selliselt, et need hõlmaksid komisjoni mitmeaastaste projektide täielikku olelutsükli. Komisjon usub, et nimetatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid on tõhusad ja aasta-aastalt märkimisväärselt paranenud, hõlmates nii Euroopa arengufondide toimimist kui ka ELi eelarvest rahastatavaid meetmeid. Kõrge riskitasemega välisabikeskkonna probleemidest hoolimata oli kontrollikoja prognoositud kõige tõenäolisem aastane veamäär ELi eelarvest antava välisabi puhul 2010. ja 2011. aastal alla olulisuse määra ja Euroopa arengufondide puhul 2009. aastal alla olulisuse määra.

57. Komisjon jagab kontrollikoja muret ja jätkab välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamist. Nagu kontrollikoda märgib punktis 20, ei avaldanud tuvastatud kodeerimisvead aga aastaaruande kvaliteedile olulist mõju.

58. Viidates eelkõige kümnenda Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatava finantsmääruse ⁽³⁾ sätetele ja arvestades tema kasutatavate vahendite võimalikku vähendamist, kaalub komisjon enne kontrollikoja soovitusel kohaste sobivate meetmete võtmist ja/või soovitamist selle kulu ja tulu.

- a) Komisjoni tulemused EuropeAidi jääkveamäärade prognoosimise (st pärast kõigi kavandatud kontrollide lõpetamist jäävate vigade finantsmõju) kohta 2012. aasta aruandlusperioodil avaldatakse 2013. aasta alguses.
- b) EuropeAid taaskäivitab 2012. aastal jõupingutused välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamiseks ning auditite finantsjäreluste paremaks sidumiseks vahendite tagasinõudmisega. Tehingute järelkontrollide süsteemi kasutamine lõpetati 2012. aastal.

⁽³⁹⁾ Vt ka kontrollikoja eriaruanne nr 5/2012 „Arenguabiprogrammide teabesüsteem (CRIS)” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artiklid 11–13.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

59. Nimetatud kontrolli, samuti 2011. aasta leidude ja järelduste alusel soovib kontrollikoda EuropeAidil:

- a) parandada hankemenetluste juhtimist, kehtestades selged valikukriteeriumid ja dokumenteerides paremini hindamisprotsessi (vt punkti 28 alapunkt b);
- b) kehtestada kontrollkäikude (vt punkt 40) ja kohapealsete kontrollide (vt punkt 45) dokumenteeritud riskipõhine planeerimine ja süstemaatiline järelkontroll;
- c) muuta delegatsioonide ja EuropeAidi peakorteri aasta auditikavade koostamisel kohustuslikuks riskianalüüsi suuniste järgimine (vt punkt 48);
- d) üle vaadata peamiste tulemusnäitajate ülesehitus, tagamaks, et need on ühetimõistetavad ja lihtsad tõlgendada (vt punkt 39);
- e) hinnata siseauditi üksuse suutlikkust täita oma ülesandeid mõjusalt (vt punkt 50).

KOMISJONI VASTUSED

59.

- a) Komisjon käivitab protsessi, mille eesmärk on õppida kontrollikoja poolt lepingute sõlmimise protsessi käigus tuvastatud vigadest, millega seoses antakse 2013. aastal välja lepingute sõlmimise läbivaadatud praktilised suunised.
- b) Komisjon kaalub, kas EuropeAidi delegatsioonide kontrollimisoonide vajadus ja konkreetsed eesmärgid tuleb läbi vaadata.

EuropeAid võtab nii delegatsioonide kontrollikülastuste kui ka projektide kohapealse kontrollimise puhul kasutusele nii ametliku hindamis- kui ka iga-aastase kavandamisprotsessi. Sellest hoolimata on komisjon seisukohal, et praegust riskipõhist valikumenetlust võib edukalt täiendada täiendavate valikukriteeriumidega.

Vt ka vastus punktile 40.

- c) Komisjon kaalub EuropeAidi auditite kavandamise riskianalüüsi meetodi kohustuslikuks muutmist alates 2013. aastast.
- d) Komisjonil ei ole võimalik EuropeAidi peamisi tulemusnäitajaid läbi vaadata lühikeses kuni keskmise pikkusega perspektiivis. Laialdasi huvisid ja mitmeid sidusrühmi esindav juhtimisrühm kehtestas 2011. aasta aruandluseks uuesti peamised tulemusnäitajad 2012. aastal ning komisjonil puuduvad andmehulga kohta või selle analüüsimiseks veel piisavad andmed. Kui uus aruandlussüsteem on kasutusele võetud, võivad nad aja jooksul tööpoolest kohandamist vajada.
- e) Komisjon hindab EuropeAidi siseauditiüksuse suutlikkust ja kui seda peetakse vajalikuks, kaalub selle võimalikku tugevdamist.

Arvestades tema töötajate üldarvu vähendamise kohustust, uurib EuropeAid esmalt kättesaadava oskusteabe parandamise võimalusi.

LISA 1

EUROOPA ARENGUFONDIDE TEHINGUTE KONTROLI TULEMUSED

	2011			2010	2009	2008
	Projektid	Eelarvetoetus	Kokku			
VALIMI SUURUS JA STRUKTUUR						
Kulukohustused kokku	27	3	30	30	50	45
Tehingute arv kokku (<i>nendest</i>):	133	30	163	165	170	170
ettemaksed	0	0	0	0	0	40
vahe-/lõppmaksed	133	30	163	165	170	130
KONTROLI TULEMUSED ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Tehingute kontrollimise tulemused jaotusid järgmiselt:						
Vigadest mõjutamata tehingud	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
Vigadest mõjutatud tehingud	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs						
Analüüs vigade tüübi kaupa						
Mittekvantifitseeritavad vead:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Kvantifitseeritavad vead:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
abikõlblikkusvead	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
tõendamisvead	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
täpsusvead	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU						
Kõige tõenäolisem veamäär:			5,1 %			
Ülemine veapiir			8,1 %			
Alumine veapiir			2,0 %			

⁽¹⁾ Selleks, et paremini arvesse võtta poliitikaaldkondade rühma valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.

⁽²⁾ Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 2

EUROOPA ARENGUFONDIDE JA ÜLDEELARVEST RAHASTATAVA ARENGUABI SÜSTEEMIDE KONTROLLI
TULEMUSED**Hinnang kontrollitud süsteemidele**

Süsteem	Eelkontroll	Kontroll ja järelvalve	Välisauditid	Siseauditid	Üldhinnang
EuropeAidi kesksüsteemid	Osaliselt mõjus	Mõjus	Mõjus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus
Delegatsioonid	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	E/K	Osaliselt mõjus

EUROOPA ARENGUFONDIDEGA SEOTUD VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
2009	EuropeAid peab oma üldise kontrollistrateegia hindamise kontekstis töötama välja pärast kõiki läbiviidud eel- ja järelkontrole allesjäänud vigade hinnangulise rahalise mõju põhinäitaja, mis tugineb näiteks lõpetatud projektide statistiliselt esindusliku valimi kontrollimisel (aastaruanne 2009, punkti 54 alapunkt a).	EuropeAid on kinnitanud meetodika allesjäänud veamäära hindamiseks ja tööd teostab EuropeAidi tellimisel välisaudiitor. Esimesi tulemusi saab tõenäoliselt arvesse võtta EuropeAidi 2012. aasta tegevusaruandes.	Selle soovituse elluviimine kestab. EuropeAidi portfelli jääkveamäära väljaselgitamise tööga on komisjon graafikus.
	EuropeAid peab selle hindamise kontekstis hindama oma mitmesuguste kontrollide (eriti tehingute järelkontrolli süsteemi) kulutõhusust (aastaruanne 2009, punkti 54 alapunkt b).	Oma vastustes aastaruandele 2010 teatas komisjon, et alustas 2010. aastal tööd kontrollide kulutõhususega. Töö oli kavas üle vaadata ja taaskäivitada 2011–2012 vastavalt finantsmääruse käimasoleva läbivaatamise lõplikele tulemustele. 2011. aastal tehti vähesel määral edusamme.	Selle soovituse elluviimine kestab. 2011. aastal tehti tõesti edusamme seoses 2011. aasta tegevusaruandes (milles täpsustatakse mitmete sisekontrollide (nt audite, koolituse ja järelkontrollide) kulusid ning antakse aru uute ja uuenduslike mõõtmisviiside, näiteks CRIS-süsteemi andmetest pärinevate põhiliste tulemusnäitajate ning koolituseelsete ja -järgsete testide, kohta) sätestatud kontrollide kulu ja tuluga. Näiteks kulude ja tulude analüüsi põhjal peatati 2012. aastal tehingute järelkontroll.
	EuropeAid peab lõplikult välja töötama ja levitama finantsjuhtimise abimaterjale, mis on suunatud kõrge loomupärase vigade riski vähendamisele rakendusorganisatsioonide, töövõtjate ja abisaajate tasandil ning piisava teadlikkuse tagamisele finantsjuhtimise ja abikõlblikkuseeskirjade kohta (aastaruanne 2009, punkti 54 alapunkt c).	Finantsjuhtimise abimaterjalid said valmis ja levitamine algas 2011. aasta algul.	Komisjoni hinnangul on see soovitus täielikult rakendatud.
	EuropeAid peaks tagama, et delegatsioonid salvestavad andmed CRIS Auditisse täielikult ja õigeaegselt (aastaruanne 2009, punkti 54 alapunkt d).	CRIS andmete kvaliteet on jätkuvalt problemaatiline. EuropeAid on teatanud kavast sellekohased meetmed 2012. aastal taaskäivitada.	Selle soovituse elluviimine kestab. Komisjon jagab kontrollikoja muret ja jätkab välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamist. EuropeAid taaskäivitab 2012. aastal jõupingutused välisabi haldamise infosüsteemis hoitavate andmete kvaliteedi parandamiseks.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
	<p>CRIS Auditi ülesehitust tuleb muuta nii, et see annab teavet ka abikõlbmatute kulude lõpliku summa ja finantskorrektsioonide kohta, mis on tehtud pärast auditi kontrolli ja heakskiidumenetluse lõpetamist auditeeritava (aastaaruanne 2009, punkti 54 alapunkt e).</p>	<p>Nagu osutatud komisjoni vastuses kontrollikoja aastaaruandele 2010, ühendati CRIS-teabesüsteemi auditi ja tagasinõuete moodulid 2011. aastal. See on oluline edasiminekuks, kuid ei anna veel täielikku teavet auditite tulemuste ja järelkontrolli kohta.</p> <p>CRIS Audit ei anna teavet summade kohta, mis EuropeAid on pärast abisaajatega peetud ärakuulamisemenetlust abikõlbmatuks tunnistanud, kaasa arvatud summade kohta, mis auditorite hinnangul vajavad EuropeAidi poolt täiendavat kaalumist.</p>	<p>Välisabi haldamise infosüsteemi (CRIS) auditimoodul kavandati välisauditite planeerimiseks ja nende tulemuste salvestamiseks, mitte komisjoni auditite järelmeetmete seireks. Sellest hoolimata sooviks komisjon seda funktsiooni arendada keskmise pikkusega perspektiivis, kui vahendid seda lubavad.</p>
2009	<p>EuropeAid peab tagama, et tulemuspõhiste väljamaksete muutvsummadega osamaksetega seotud eritingimustes on selgelt kirjas näitajad, sihtmärgid, arvutusmeetodid ja tõendusallikad (aastaaruanne 2009, punkti 55 alapunkt a).</p>	<p>Soovitus on ellu viidud.</p>	
	<p>EuropeAid peab tagama, et delegatsioonide aruanded annavad struktureeritud ja ametliku ülevaate riigi rahanduse juhtimise edusammudest, tuues välja selged kriteeriumid, mille alusel edusamme hinnata (st tulemused, mida abisaajariigi valitsus pidi asjaomase perioodi jooksul saavutama), tehtud edusammud ja põhjused, miks reformiprogrammi ei pruugitud ellu viia vastavalt kavale (aastaaruanne 2009, punkti 55 alapunkt b).</p>	<p>Riigi rahanduse juhtimise üldise abikõlblikkuse kriteeriumi hindamise kvaliteet on paranenud pärast delegatsioonide riigi rahanduse juhtimise aasta järelevalvearuande uue formaadi kasutuselevõttu 2010. aastal. Kontrollikoda tuvastas aga 2011. aastal siiski juhtumeid, kus hindamine ei olnud piisavalt struktureeritud ja vormikohane, kuna riigi rahanduse juhtimise saavutusi ei võrreldud vaatlusaluseks ajavahemikuks seatud eesmärkide/sihtarvudega.</p>	<p>Komisjoni hinnangul on see soovitus täielikult rakendatud. Sellest hoolimata jätkuvad jõupingutused eelarvetoetuse tulemusraamistiku parandamiseks, vaadates selleks eelkõige läbi 2012. aastal väljantavad eelarvetoetuste suunised.</p>