

Eriaruanne

Eelarvetoetuse andmete kvaliteet: puudujäägid mõningates näitajates ja muutuva summaga maksete kontrollis



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VII
Sissejuhatus	01–12
Eelarvetoetuse mõiste	01–06
Muutuva summaga maksed kui tulemuste saavutamise stiimul	07–10
Muutuva summaga maksete tegemine	11–12
Auditi ulatus ja lähenemisviis	13–17
Tähelepanekud	18–53
Muutuva summaga maksete näitajate ülesehitus vähendab nende asjakohasust	18–35
Näitajad on vastavuses riikide valdkonnastrateegiatega, kuid nende puhul keskendutakse eelkõige lühiajalistele meetmetele, mitte pikemaajalistele tulemustele	19–25
Kolmandik näitajatest ei võimalda tulemusi objektiivselt mõõta	26–29
Lähteväärtused puudusid või olid valed 41%edunäitajate puhul	30–32
Üldiselt avaldavad näitajad kavandatud stimuleerivat mõju, kuid näitajaid on liiga palju	33–35
Komisjoni kontroll näitajate saavutamise üle oli kvaliteedilt kõikuv, mistõttu mõned maksed ei olnud piisavalt põhjendatud	36–53
Komisjon ei teinud järeldusi riikide suutlikkuse kohta koguda näitajate jaoks vajalikke andmeid	39–41
Komisjon kontrollis väljamaksetaotlusi toetavate andmete usaldusväärsust, kuid ei teinud seda alati põhjalikult	42–46
Partnerriikide esitatud tulemusandmed ei põhjendanud mõningaid muutuva summaga makseid	47–52
Ebapiisavalt dokumenteeritud maksed Moldovale	53
Järeldused ja soovitused	54–61

Lisad

I lisa Eelarvetoetuse osakaal ametliku arenguabi kahepoolsetes kulukohustustes

II lisa Auditeeritud lepingud

III lisa Sektori reformi tulemuslikkuse lepingute muutuva summaga maksed 2017. aastal

IV lisa Kokkuvõtlik hinnang

Komisjoni vastused

Auditirühm

Ajakava

Kokkuvõte

I Eelarvetoetus on ELi abi liik, mille raames kantakse raha üle partnerriigi riigikassasse, tingimusel, et see riik täidab makse saamiseks kokku lepitud tingimusi. EL on suurim eelarvetoetuse andja, makstes igal aastal välja keskmiselt 1,69 miljardit eurot. Eelarvetoetuse maksed tehakse kas kindla või muutuva summaga maksetena. Ligikaudu 44% ELi eelarvetoetuse maksetest on muutuva summaga maksed. Selliste maksete osakaal on mõnes ELi naaberriigis koguni 90%. Muutuva summaga maksete summa sõltub partnerriikide tulemuslikkusest, mida mõõdetakse eelnevalt määratletud tulemusnäitajatega.

II Uurisime, kas komisjon kasutas eelarvetoetuse muutuva summaga maksete tegemiseks asjakohaseid ja usaldusväärseid tulemusandmeid. Jõudsime järeldusele, et läbivaadatud tulemusnäitajatest kolmandiku asjakohasust vähendasid puudused nende kavandamises ja et need näitajad ei võimalda tulemusi objektiivselt mõõta, mis vähendab samuti nende asjakohasust. Lisaks ei olnud alati usaldusväärne komisjoni läbiviidud hindamine muutuva summaga maksete näitajate saavutamise kohta, mistõttu teatavad maksed ei olnud piisavalt põhjendatud.

III Kuigi muutuva summaga maksete tulemusnäitajad olid kooskõlastatud partnerriikide valdkondlike arengustrateegiatega, keskenduti enamiku näitajate puhul lühiajalistele meetmetele, mitte pikemaajalistele tulemustele, nagu aja jooksul kestliku arengu eesmärkide täitmisel tehtud edusammud. Liiasi oli üle kolmandik näitajatest ebamääraselt defineeritud või olid nende lähteväärtused valed või puudusid täiesti. See võimaldas mitmeti tõlgendada sihtväärtuste saavutamist, mis muutis väljamaksetaotluste analüüsi keerukamaks ja subjektiivsemaks.

IV Enamik läbivaadatud muutuva summaga maksetest mõjutasid kavandatud viisil partnerriike oma reformikavaga edasi liikuma, sest neil olid piisavalt kaugeleulatuvad eesmärgid. Mõned meie leitud erandid puudutasid näitajaid, mille sihtväärtused olid kergesti saavutatavad või mis saavutati tänu teiste rahastajate või ELi palgatud väliseksperptide tehtud tööle. Iga muutuva summaga makse puhul kasutati liiga suurt hulka näitajaid kuues lepingus 24-st, mis muutis makseprotsessi veelgi keerukamaks.

V Muutuva summaga maksete taotlused hõlmavad analüüsi kokkulepitud tingimuste täitmise ja tulemusnäitajate saavutamise kohta. Neid taotlusi koostavad partnerriigid ja seega sõltub taotluste aluseks olevate tulemusandmete usaldusväärsus nende riikide suutlikkusest neid andmeid koguda. Leidsime, et 24-st valitud lepingust ainult viie puhul tegi komisjon selgeid järeldusi selle kohta, kas muutuva summaga maksete

näitajate arvutamiseks vajalikud tulemusandmed on usaldusväärsed.

Väljamaksetaotlusi analüüsid kontrollisid ELi delegatsioonid mitme menetluse kaudu nende andmete usaldusväärset. Osa nendest menetlustest ei taga, et muutuva summaga maksed põhinevad usaldusväärsetel andmetel, mistõttu need ei ole täielikult põhjendatud.

VI Viisime uuesti läbi komisjoni tehtud hindamised näitajate saavutamise kohta ja arvutasime üle muutuva summaga maksed kogusummas 234 miljonit eurot, ning leidsime 16,7 miljoni euro väärtuses erinevusi. Sellest summast 13,3 miljonit eurot oli ebapiisavalt põhjendatud või lepinguga vastuolus. 3,4 miljoni euro suurune summa maksti välja hoolimata tegelike edusammude puudumisest. Lisaks maksti Moldovale kolme muutuva summaga maksena välja 26,3 miljonit eurot ilma maksete põhjendusi piisavalt dokumenteerimata.

VII Esitame komisjonile kuus soovitusi, et

- suurendada tulemusnäitajate kasutamist muutuva summaga maksete puhul;
- täiustada tulemusnäitajate väljatöötamist;
- kaitsta muutuva summaga maksete stimuleerivat mõju;
- lihtsustada muutuva summaga maksete tegemise protsessi;
- hinnata paremini riikide suutlikkust esitada muutuva summaga maksete puhul kasutatavaid tulemusandmeid;
- täiustada muutuva summaga maksete tegemiseks kasutatud tulemusandmete kontrolli.

Sissejuhatus

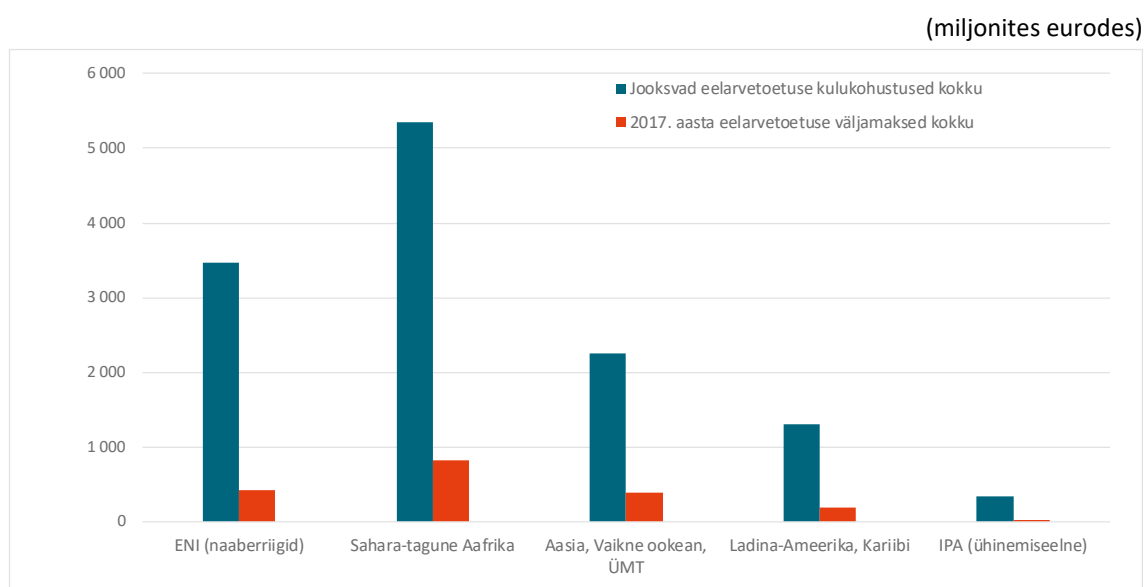
Eelarvetoetuse mõiste

01 Eelarvetoetus on ELi abi liik, mille raames kantakse raha üle partnerriigi riigikassasse, tingimusel, et see riik täidab makse saamiseks kokku lepitud tingimusi. Saadud rahalised vahendid kantakse partnerriigi eelarvesse ja neid võib kasutada nii, nagu partnerriik heaks arvab. Komisjon kirjeldab eelarvetoetust tõhusa abi andmise ja kestvate tulemuste saavutamise vahendina, mis toetab ELi partnerite reformipüüdlusi ja kestliku arengu eesmärke.

02 Lisaks rahaliste vahendite ülekandmisele hõlmab eelarvetoetus i) dialoogi partnerriigiga reformide või arengutulemuste kohta, millele saab eelarvetoetusega kaasa aidata; ii) tehtud edusammude hindamist ja iii) suutlikkuse arendamise toetust. Eelarvetoetus kätkeb üleminekut traditsiooniliselt tegevuskeskselt (nt projektid) käsituselt tulemustele suunatud abile.

03 EL on suurim eelarvetoetuse andja maailmas (nii ELi eelarve kui ka Euroopa Arengufondide kaudu). Ajavahemikus 2014–2017 eraldas EL oma kahepoolse arenguabi eelarvest ligikaudu 11% eelarvetoetusele, st aastas keskmiselt 2,13 miljardit eurot (vt *lisa*). Liit andis 2017. aastal eelarvetoetust 90 riigile ja territooriumile kogusummas 1,8 miljardit eurot. Kõigi kehtivate eelarvetoetuse lepingutega eraldatud kogusumma on 12,7 miljardit eurot. *Joonisel 1* on näidatud nende nii ELi üldeelarve kui ka Euroopa Arengufondidega seotud arvude jaotus piirkonniti.

Joonis 1. Kehtivad eelarvetoetuse kulukohustused ja väljamaksed 2017. aasta lõpus piirkondade kaupa



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni aruande „Budget Support – Trends & Results 2018“ (Eelarvetoetuse suundumused ja tulemused 2018. aastal) põhjal.

04 Et saada ELi eelarvetoetust, peab riik olema vastu võtnud asjakohase ja usaldusväärse poliitika ning seda tulemuslikult rakendama. Finantsmääruse kohaselt võib riigile anda eelarvetoetust, kui¹

- o partnerriigi avaliku sektori vahendite haldamine on piisavalt läbipaistev, usaldusväärne ja tõhus;
- o partnerriik on kehtestanud piisavalt usaldusväärse ja asjakohase valdkondliku või riikliku poliitika;
- o partnerriik on kehtestanud stabiilsusele orienteeritud makromajanduspoliitika;

¹ Liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 236 lõige 1; juuli 2018.

- o partnerriik on taganud piisava ja õigeaegse juurdepääsu põhjalikule ja usaldusväärsele eelarvealasele teabele.

05 Euroopa Komisjon kasutab kolme liiki eelarvetoetuse lepinguid:

- 1) kestliku arengu eesmärkide leping, mis toetab kestliku arengu eesmärkide täitmiseks kehtestatud riiklikku poliitikat ja riiklikke strateegiaid;
- 2) sektori reformi tulemuslikkuse leping, mis toetab konkreetseid valdkondlikke reforme;
- 3) riigi ülesehitamise ja vastupanuvõime suurendamise leping, mis sõlmitakse nõrgestatud riikidega, et nad suudaksid täita oma põhiülesandeid või et toetada demokraatlikule valitsemistavale ülemineku protsesse.

06 Valdav osa Euroopa Komisjoni eelarvetoetuse programmidest põhineb sektori reformi tulemuslikkuse lepingutel (74% kõigist 2017. aasta jooksvatest eelarvetoetuse kulukohustustest). Suurimate rahaliste vahenditega toetatavad valdkonnad, kus kasutatakse sektori reformi tulemuslikkuse lepinguid, on haridus, põllumajandus ja maaelu areng, tervishoid ning energia.

Muutuva summaga maksed kui tulemuste saavutamise stiimul

07 Enne iga väljamakset analüüsib komisjon eelarvetoetuse lepingust tulenevate üldtingimuste täitmist. Need tingimused on enamasti seotud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidega (vt punkt **04**). Eelarvetoetuse maksed tehakse kas kindla või muutuva summaga maksetena. Kindla summaga maksed tehakse kas täies ulatuses (kui kõik tingimused on täidetud) või üldse mitte (kui üks või mitu tingimust on täitmata). Muutuva summaga makseid kasutatakse selleks, et motiveerida partnerriike poliitikat paremini ellu viima. Kui kõik üldtingimused on täidetud, lähtutakse nende maksete tegemisel konkreetsete tulemusnäitajate ja sihtväärtustega mõõdetud tulemuslikkusest. Maksed võidakse teha kas täies ulatuses või osaliselt. Muutuva summaga maksete puhul kasutatavad tulemusnäitajad võidakse valida kas partnerriigis juba kasutatavatest seiresüsteemidest või partnerriigi ja teiste rahastajatega kokku lepitud ühise tulemuslikkuse hindamise raamistiku kaudu.

08 Avaliku poliitika hindamiseks võib kasutada eri liiki tulemusnäitajaid (vt **1. selgitus**). Üldjuhul soovitab komisjon kasutada tulemusnäitajaid, kuid ka teist liiki näitajad võivad olla asjakohased, olenevalt partnerriigi või sektori konkreetsest olukorrast.

1. selgitus

Tulemusnäitajate liigid koos näidetega

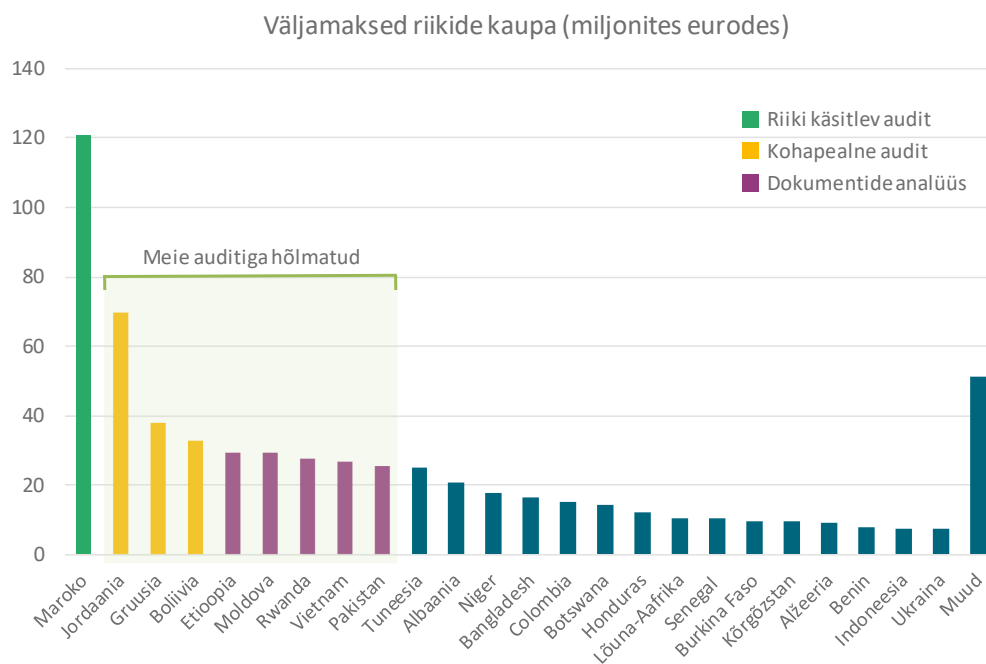
	Määratlus*	Näitajaid käsitlevad selgitavad näited auditeeritud lepingutest**
Sisendid	Programmi rakendamiseks mobiliseeritud finants-, inim- ja materiaalsed ressursid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Naistele suunatud projektidele eraldatud eelarve
Protsess	Võetud poliitilised ja reguleerivad meetmed	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vastu on võetud toiduainete kontrolli piiril käsitlevad ELi eeskirjadele vastavad määrused
Väljundid	Kasutatud vahendite ja võetud meetmete kohesed ja konkreetsed tagajärjed	<ul style="list-style-type: none"> ○ Renoveeritud üldkasutatavad hooned ○ Uued kaubandusmehhanismid kohalikul tasandil ○ Loodud õpetajate haldusinfosüsteem
Tulemused	Tulemused toetusesaaja tasandil	<ul style="list-style-type: none"> ○ Süüria õpilastele vastuvõtva riigi kogukondades ja laagrites pakutav kvaliteetne haridus ○ Korrapärased transporditeenused suuremale hulgale kogukondadele ○ Tervisekindlustuskate vaesusohus olevatele elanikele
Mõju	Tulemuste tagajärjed ehk mõju laiemale eesmärgile	<ul style="list-style-type: none"> ○ Imikute suremuse vähenemine ○ Kokakasvatusalade vähenemine ○ Parem kulude kontroll ja aruandlus

Allikas: *Euroopa Komisjoni 2017. aasta eelarvetoetuse suunised ja **Euroopa Kontrollikoda.

09 Iga tulemusnäitajaga on seotud rahaline väärtus. Üks viis, kuidas komisjon väljamaksmisele kuuluvaid muutuva summaga makseid arvutab, on kokku liita kõigi riigi poolt saavutatud tulemusnäitajaga seotud summad. See tähendab, et mida rohkem näitajaid partnerriik saavutab, seda suurem on väljamaksmisele kuuluv muutuva summaga makse.

10 Komisjoni eelarvetoetuse lepingutest tulenevatest 2017. aasta maksetest olid 44% muutuva summaga maksed². Selliste maksete osakaal on mõnes ELi naaberriigis koguni 90%. *Joonisel 2* on näidatud 2017. aastal sektori reformi tulemuslikkuse lepingute alusel tehtud muutuva summaga maksed riikide kaupa.

Joonis 2. Sektori reformi tulemuslikkuse lepingud, 2017. aastal tehtud muutuva summaga maksed



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

² Euroopa Komisjon „Budget Support – Trends & Results 2018“ (Eelarvetoetuse suundumused ja tulemused 2018. aastal), lk 61.

Muutuva summaga maksete tegemine

11 Muutuva summaga makse tegemise protsess algab sellega, et partnerriik esitab väljamaksetaotluse. Taotlus hõlmab analüüsi selle kohta, millisel määral on saavutatud seotud tulemusnäitajad. ELi delegatsioonid analüüsivad taotlusi ja koostavad hindamisteate. Teatise põhjal ja pärast eelarvetoetuse juhtkomitee nõusoleku saamist otsustab komisjon muutuva summaga makse suuruse (vt *joonis 3*).

12 Väljamaksetaotlusega kaasnev partnerriigi tulemuslikkuse analüüs põhineb riigi enda seire- ja hindamissüsteemidel. Seepärast on need süsteemid muutuva summaga maksete tegemisel peamised teabeallikad.

Joonis 3. Makseprotsess



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni eelarvetoetuse suuniste põhjal.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

13 2017. aastal vastu võetud ELi arengukonsensuses tunnustatakse eelarvetoetuse olulisust partnerriikide kestliku arengu eesmärkide täitmiseks tehtud jõupingutuste edendamisel. Arvestades muutuva summaga maksete tähtsust eelarvetoetuse maksete hulgas ja asjaolu, et tulemusandmed, millel need maksed põhinevad, pärinevad toetust saavatest riikidest, tähendaksid valed või ebausaldusväärsed andmed seda, et eelarvetoetuse maksetega ei tasustata tegelike tulemuste eest, nagu algselt kavandatud. See nõrgestaks oluliselt eelarvetoetuse eesmärki. Seetõttu keskenduti auditis muutuva summaga maksete puhul kasutatud tulemusnäitajate kvantiteedi ja kvaliteedi (eelkõige asjakohasuse ja usaldusväärsuse) ning komisjonis väljamaksetaotluste kohta läbi viidud analüüsi kontrollimisele.

14 Üldine auditiküsimus oli järgmine: „Kas komisjon kasutas eelarvetoetuse muutuva summaga maksete tegemiseks asjakohaseid ja usaldusväärsed tulemusandmeid?“ Küsimusele vastamiseks jaotasime selle järgmisteks alaküsimusteks:

- a) kas eelarvetoetuste lepingud hõlmavad näitajaid, mis võimaldavad toetatavates sektorites tõhusalt jälgida asjakohaseid tulemusi;
- b) kas komisjon kontrollis tõhusalt muutuva summaga maksete taotlustes kasutatud tulemusandmete usaldusväärsust.

15 Auditi valimisse kuulus 24 sektori reformi tulemuslikkuse lepingut (vt *II lisa*), mis sõlmiti kaheksa partnerriigiga, kellele tehti 2017. aastal suurimad muutuva summaga maksed³. Need riigid said 43,29% kõigist sellel aastal tehtud muutuva summaga maksetest. Auditisse valitud lepingute muutuva summaga maksed puudutasid kokku 248 tulemusnäitajat. 2017. aastal tehtud maksed ja auditeeritud sektorid on esitatud *III lisas*.

³ Erand on Maroko, mida käsitletakse Euroopa Kontrollikoja 2020. aastal avaldatavas eriaruandes.

16 Valitud lepingute puhul uurisime, kuidas komisjon hindas riikide süsteemide suutlikkust koguda usaldusväärseid tulemusandmeid. Samuti kontrollisime eelarvetoetuse lepingute ülesehitust, eelkõige muutuva summaga maksete puhul kasutatud tulemusnäitajate kvaliteeti. Viimaseks uurisime, kuidas kontrollis komisjon muutuva summaga maksete taotlustes esitatud andmeid. Selleks vaatasime läbi komisjoni koostatud maksedokumentid ja hindasime uuesti sihtväärtuste saavutamist ja muutuva summaga maksete leidmiseks tehtud arvutusi. Pärast seda võrdlesime oma järeldusi komisjoni järeldustega.

17 Auditikülastusi tehti kolme riiki: Jordaaniasse, Gruusiasse ja Boliiviasse. Veebruaris ja märtsis 2019 toimunud külastuste käigus vestlesime komisjoni töötajatega, riikide ametiasutuste esindajatega ning teiste rahastajate/sidusrühmadega. Lisaks ülejäänud valitud riikide suhtes läbi viidud menetlustele tegime nendes kolmes riigis uuesti komisjoni kontrolli muutuva summaga maksete taotluste ja nendes käsitletud maksete kohta ning võrdlesime enda tulemusi komisjoni analüüsi tulemustega. Peale selle võrdlesime partnerriikide deklareeritud tulemusandmeid välisekspertidelt ja teistelt rahastajatelt saadud muude tõendite allikatega, et hinnata nende usaldusväärsust.

Tähelepanekud

Muutuva summaga maksete näitajate ülesehitus vähendab nende asjakohasust

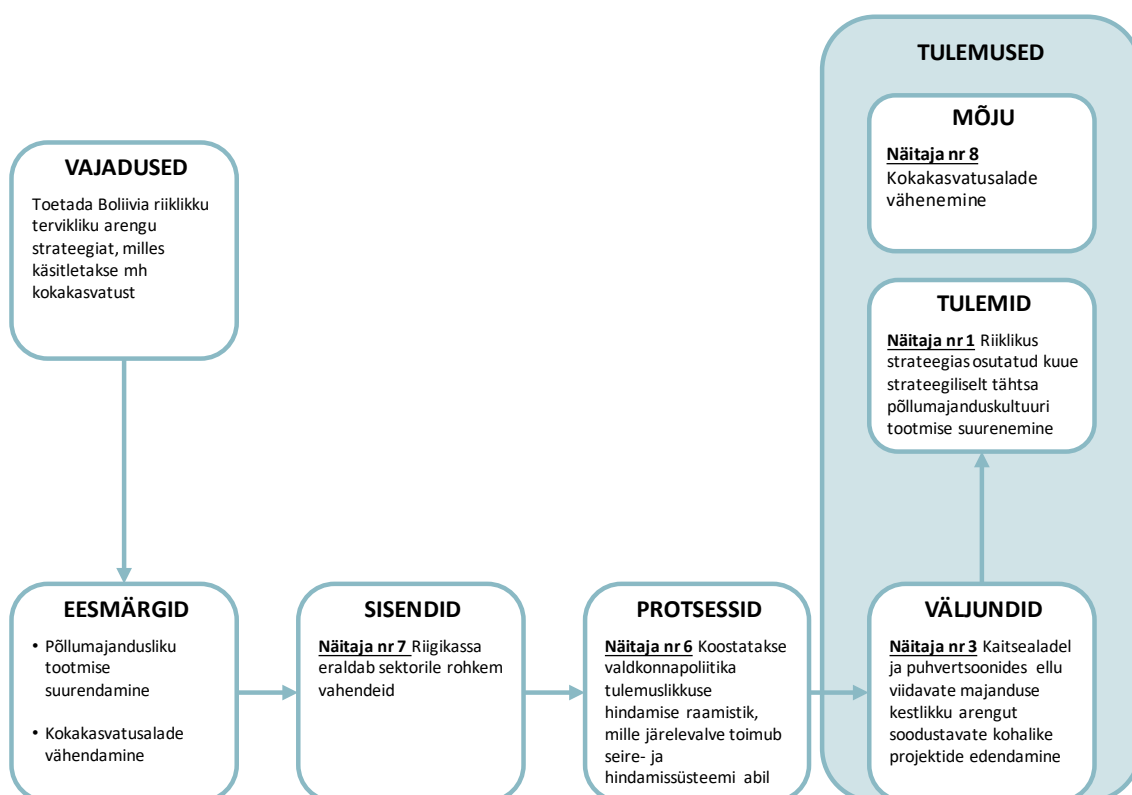
18 Uurisime, kas i) tulemusnäitajad on tähtsad eelarvetoetuse lepingute eesmärkide täitmise seisukohast ja on kooskõlastatud riikide poliitikaga ning ii) moodustavad kindla aluse sisuliste tulemuste seireks.

Näitajad on vastavuses riikide valdkonnastrateegiatega, kuid nende puhul keskendutakse eelkõige lühiajalistele meetmetele, mitte pikemaajalistele tulemustele

19 Komisjon peab eelarvetoetust tulemuspõhiseks abi andmise vahendiks. Kui projektipõhist abi antakse rahastamiskõlblikest kuludest lähtudes, siis eelarvetoetuse muutuva summaga makseid tehakse juhul, kui partnerriigid täidavad üldtingimused ja saavutavad varem kokkulepitud tulemused, mida mõõdetakse valitud tulemusnäitajatega. Seega sõltub muutuva summaga maksete asjakohasus sellest, kas nende tulemusnäitajatega mõõdetakse sisulisi tulemusi.

20 Nagu on kirjeldatud **1. selgituses**, on olemas viit liiki näitajaid. Sisend-, protsessi- ja väljundnäitajad on avaliku sektori kulutuste programmide igapäevase juhtimise seisukohast kõige tähtsamad. Tulemus- ja mõjunäitajatega mõõdetakse pikemaajalist mõju, näiteks reformide edusamme ja programmide eesmärkide, näiteks kestliku arengu eesmärkide täitmist. **Joonisel 4** on esitatud näide eri liiki näitajate kohta, mida kasutati ühe Boliivia eelarvetoetuse programmi puhul.

Joonis 4. Tulemuste ahel ja eri liiki tulemusnäitajad

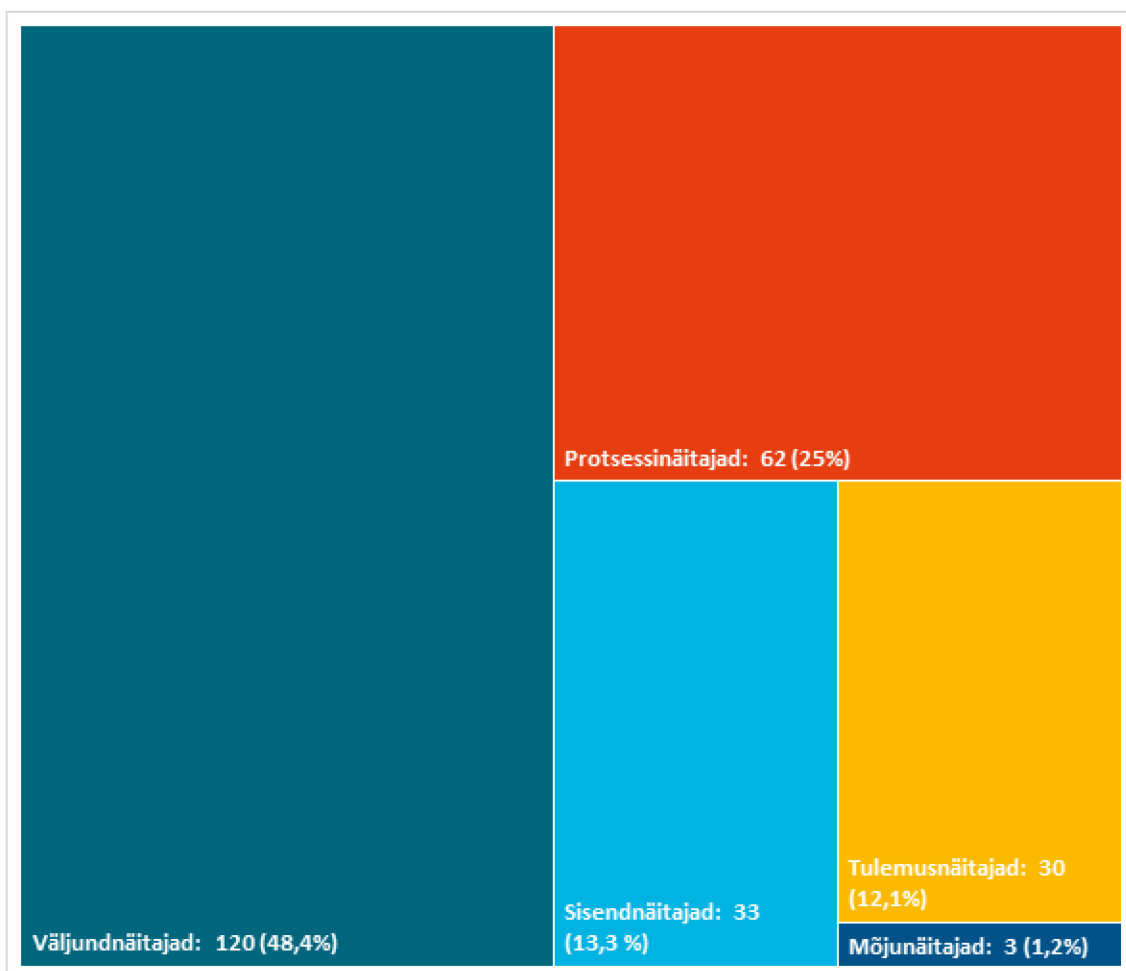


Allikas: OECD arenguabi komitee tulemuste ahel, mida kasutatakse ELi välistegevuses.

21 Eelarvetoetuse suunised võimaldavad kasutada mis tahes eespool nimetatud liikidesse kuuluvaid näitajaid. Samas tuleks komisjoni arvamusel eelistada tulemusnäitajaid, sest need soodustavad tõenditepõhist poliitikakujundamist, kaitsevad partnerriikide poliitilist vabadust valida nende saavutamiseks sobiv poliitika ja sobivad strateegiad ning suurendavad nõudlust kvaliteetse statistilise teabe järele. Mida kindlam ollakse partnerriigi valitsuse suutlikkuses koguda usaldusväärseid andmeid, seda rohkem rõhku tuleks panna tulemusnäitajatele. Tulemuste, eelkõige kestliku arengu eesmärkide täitmise mõõtmiseks peame kasulikuks ka mõjunäitajaid.

22 Meie analüüsist auditeeritud lepingutes hõlmatud 248 näitaja kohta nähtub, et näitajad on kooskõlas partnerriikide valdkonnastrateegiatega. Samas põhinevad tehtud muutuva summaga maksed peamiselt sisend-, protsessi- ja väljundnäitajatel, mis moodustavad 87% näitajate koguarvust. Tulemusi ja mõju mõõdeti vaid 33 näitajaga (13%) – vt *joonis 5*.

Joonis 5. Auditeeritud programmide muutuva summaga maksete puhul kasutatud näitajate liigid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

23 Leidsime, et tulemus- ja mõjunäitajaid kasutasid valdavalt väikese ja keskmisest väiksema sissetulekuga riigid, samas kui üle keskmise sissetulekuga riikides, nagu Jordaania ja Gruusia, kus suudeti paremini tulemusandmeid koguda, kasutati ainult nelja tulemusnäitajat ja mitte ühtegi mõjunäitajat. See näitab, et näitajate valik ei ole tingimata seotud riikide arengutasemega.

24 Auditeeritud muutuva summaga maksete puhul kasutatud sisendnäitajad olid peamiselt seotud kaupade hankimisega (18 juhtu) ja eelarveeraldiste suurendamisega (9 juhtu). Eelarve suurendamine või seadmete hankimine võib soodustada muutusi konkreetses huvivaldkonnas, kuid ei tähenda automaatselt olulist progressi.

25 Protsessinäitajad võivad olla kasulikud, eelkõige juhul, kui poliitika on suunatud muutuste elluviimisele õigusraamistikus. Nagu aga suunistes viidatud, ei tohiks nende puhul keskenduda ainult protsessidele, vaid nendega tuleks mõõta ka kvaliteediaspekte, nt mida peaks loodav üksus hõlmama jms⁴. Seda paraku alati ei tehtud. **2. selgituses** on esile toodud mõned näitajad, mille puhul ei määratletud ühtegi minimaalset kvaliteedinõuet esitatava teabe sisu või struktuuri kohta. Seetõttu on raske tagada, et muutuva summaga makseid tehakse kvaliteetsete protsesside jaoks.

2. selgitus

Näiteid protsessinäitajate kohta, mille puhul puuduvad kvaliteedi osas täpsustused

Moldova viisavabaduse tegevuskava lepingu (leping nr 15) üks näitaja on seotud teatatud õigusrikkumiste kohustuslikku registreerimist käsitleva heakskiidetud õigusraamistikuga, kuid puudub igasugune viide raamistiku kvaliteedile/sisule.

Jordaania energialepingus (leping nr 4) on ühe näitaja sihtväärtus järgmine: energia- ja maavarade ministeeriumi juhitud ja mitut sidusrühma hõlmav valdkonnapoliitiline dialoog on toimiv ja selle raames toimuvad korrapäraselt kohtumised; seejuures ei ole täpsustatud, kui sageli tuleks kohtumisi korraldada.

Kolmandik näitajatest ei võimalda tulemusi objektiivselt mõõta

26 Avaliku poliitika elluviimisel tehtud edusammude mõõtmiseks kasutatavad näitajad peavad olema täpsed, nendega peavad kaasnema arvulised ja mõõdetavad sihtväärtused ning asjakohasel juhul usaldusväärne lähteväärtus. Vastasel korral ei ole võimalik tehtud edusamme objektiivselt mõõta. Näitajates ning lähte- ja sihtväärtustes tuleb kokku leppida eelarvetoetuse lepingute koostamise ajal ning need tuleb esitada rahastamislepingus. Kuigi suunistes märgitakse, et näitajate muutmist tuleks vältida, võib osutada vajalikuks sihtväärtuste muutmise lepingu rakendamise ajal, et kajastada

⁴ Eelarvetoetuse suunised 2017, lk 138.

uusi asjaolusid või parandada lähteväärtuste määratlemisel või näitajate arvutamisel tehtud vigu.

27 Meie analüüsist selgub, et 72 näitajat (s.o 29%valimist) ei olnud piisavalt täpsed. Liiga üldised näitajad tekitavad eriti palju probleeme väljamaksetaotluste analüüsimisel: nende tõttu võib jõuda üksteisele vastukäivate otsusteni sihtväärtuste saavutamise kohta. See võib omakorda põhjustada olukorra, kus tasumisele kuuluva muutuva summaga makse arvutamisel jõutakse mitme erineva tulemuseni.

28 29%näitajatest sõnastati ebamääraselt ja ilma sihtarvudeta, kasutades selliseid sõnu nagu „parandama“, „rohkem keskendumata“ ja „tõendeid esitama“. Täheldasime, et põllumajandussektori lepingud hõlmasid suurimat arvu konkreetseid näitajaid (86,5%), samas kui avaliku sektori finantshalduses oli konkreetseid näitajaid vaid 60%.

3. selgituses on esitatud näited ebakonkreetsete näitajate kohta ja nende mõju tasumisele kuuluvate muutuva summaga maksete arvutamisele.

3. selgitus

Näiteid ebakonkreetsete näitajate/sihtväärtuste kohta

- Lepingus „Jordaania haridusreformi teise etapi toetus“ (leping nr 1) oli näitaja nr 5 sihtväärtus järgmine: „kuus uut kooli on varustatud piisavate vahendite/õpikeskkonnaga ja inimressurssidega ning on töövalmis“. Rahastamislepingus jäeti lahtiseks mõiste „piisavad“ tähendus ja viis, kuidas seda makse väljaarvutamiseks kvantifitseerida, mistõttu on mõiste mitmeti tõlgendatav. Seepärast pidi komisjoni nimel sihtväärtuse saavutamist analüüsiv välisekspert välja töötama oma metoodika kõnealuste kriteeriumide hindamiseks. See tähendab, et neid kriteeriume ei olnud eelnevalt rahastamislepingus sätestatud ja seega ka mitte partnerriigiga kokku lepitud.
- Gruusiaga sõlmitud lepingu „Riigi rahanduspoliitika reformi toetus“ (leping nr 8) näitaja nr 2.1 on sõnastatud järgmiselt: „Rahandusministeerium korraldab mitu avalikku arutelu eelarve juhtimise kohta [---].„Näitaja ei täpsusta kohtumiste arvu ega laadi.

29 Leidsime ka häid näiteid komisjoni jõupingutuste kohta edusammude mõõtmiseks näitajate puhul, mida ei olnud alati lihtne analüüsida. Komisjon oli **4. selgituses** kirjeldatud juhul hariduse valdkonnas eeskujuks kõigile rahastajatele.

4. selgitus

Hea näide hariduse kvaliteedi mõõtmise kohta

Lepingus „Eelarvetoetus Jordaania haridusministeeriumile Süüria pagulaskriisiga toime tulemiseks“ kasutas komisjon näitajat „Süüria õpilastele vastuvõtvate kogukondade ja laagrite ühe ja kahe vahetusega koolides pakutav kvaliteetne haridus, mis on võrreldav Jordaania standarditega ja mida riigis edendatakse“.

Tegemist oli tulemusnäitajaga, millega mõõdeti Süüria õpilastele pakutava hariduse kvaliteeti. Näitaja sihtväärtuse leidmiseks viidi valitud koolides läbi küsitlus. Igas koolis mõõdeti hariduse kvaliteeti, hinnates neljapunktsel skaalal kümmet eri tegurit (nt õppetundide vaatlus, lapsevanemate ja õpilaste kaasatus, poiste, tüdrukute, pagulaste ja jordaanelaste võrdne esindatus). Saadud punktisummade (kvaliteedi tulemuspunktid) alusel anti koolidele hinded A+ (hea) kuni C- (vajab parandamist).

See näitaja oli esimene, millega mõõdetakse Jordaania hariduse kvaliteeti; hiljem on seda kasutanud teised rahastajad ja Jordaania lisati see ühtsesse tulemusraamistikku.

Näitajate saavutamist kontrollides tuvastasime aga puudujääke (vt **10. selgitus**).

Lähteväärtused puudusid või olid valed 41% edunäitajate puhul

30 Konkreetselt ja ühemõtteliselt määratletud näitajad ei ole tulemuste tõhusa mõõtmise ainus eeldus. Edusammud on mõõdetavad vaid juhul, kui seatud sihtväärtusi on võimalik võrrelda sekkumiseelse olukorraga ehk lähteväärtusega. Analüüsitud 85 näitajast, mille korral lähteväärtused olid vajalikud (st näitajad, millega analüüsiti edusamme⁵), leidsime probleeme 35 puhul; probleemid olid seotud järgmiste aspektidega: i) puudusid vajalikud lähteväärtused (15) ja ii) lähteväärtused olid valed või aegunud (20).

⁵ Meie valimis on 163 näitajat, mille sihtväärtused ei eelda lähteväärtuse olemasolu, sest nendega ei mõõdetata konkreetse muutuja arengut (nt „heakskiidetud seadus“ või „toimunud kohtumiste arv“). Käesolevas hindamises neid näitajaid ei arvestata.

31 Tuvastatava lähteväärtuseta näitajaid oli 15 ja neid käsitleti valitud 24-st eelarvetoetuse lepingust neljas (lepingud nr 6, 7, 8 ja 17). Lähteväärtused puudusid peamiselt seetõttu, et partnerriigid ei jälginud olukorda enne eelarvetoetuse lepingu algust. Leidsime aga ka näiteid, kus sarnases olukorras palus komisjon partnerriigil arvutada lähteväärtus eelarvetoetuse lepingu esimese muutuva summaga makse alusel. Teistel juhtudel tegi komisjon vajaliku töö (s.o viis läbi küsitlused) puuduvate lähteväärtuste arvutamiseks. Peame neid headeks tavadeks. **5. selgituses** on esitatud näide komisjoni läbiviidud vajalikust tööst, et järgmiste maksete korral täpselt hinnata asjakohase näitaja saavutamisel tehtud edusamme.

5. selgitus

Lähteväärtuste määramine

Üks näide heast tavast lähteväärtuste määramisel, asendades puuduvad andmed muude teabeallikatega, on sektori reformi lepingu näitaja nr 3, mille eesmärk on suurendada Rwanda energiasektori tulemuslikkust (leping nr 19). Seda näitajat mõõdetakse terve lepingu kehtivusaja jooksul iga-aastase uuringuga. Rahastamislepingu koostamise ajal aga ei olnud see uuring saadaval, nii et puudus lähteväärtus. Lähteväärtuse määramiseks viis ELi delegatsioon läbi põhjaliku analüüsi ja kasutas võrdlemiseks alternatiivseid andmeallikaid, nagu 2009. aasta bioenergia strateegia, ülemaailmse saastevabade pliitide liidu (Global Alliance for Clean Cookstoves) 2012. aasta hindamine ning küttepuidu integreeritud pakkumise/nõudluse ülevaatliku kaardistamise (Woodfuels Integrated Supply/Demand Overview Mapping, WISDOM) aruanne. Sellest tulenevalt oli ELi delegatsioonil võimalik määrata asjakohane lähteväärtus.

32 Veel 20 näitaja lähteväärtused olid valed või aegunud. Neist 11 juhul muutusid lähteväärtuse õigeks arvutamiseks vajalikud uued andmed kättesaadavaks pärast seda, kui eelarvetoetuse leping oli allkirjastatud. Kuigi vastavat rahastamislepingut oleks võimalik muuta, et võtta arvesse õiget lähteväärtust, ei teinud komisjon seda neil juhtudel. Valede või aegunud lähteväärtuste kasutamine põhjustas ka olukorra, kus näitajate sihtväärtused olid tegelikest lähteväärtustest väiksemad. Mõned näited selle kohta on esitatud [6. selgituses](#).

6. selgitus

Näiteid puuduvate või valede lähteväärtustega näitajate kohta

Lähteväärtuste puudumine

Gruusiaga sõlmitud lepingu „Tööhõive, kutseharidus ja -õpe“ (leping nr 7) rahastamislepingu allkirjastamise ajal 2014. aastal ei määratud ühegi viie edusamme mõõtvana näitaja lähteväärtust. Seetõttu oli nõutava parenduse lähteväärtus null, mis tähendab, et sihtväärtuse saavutamiseks võis piisavaks pidada mis tahes teatatud edusamme. Näiteks hõlmas leping sihtväärtusi selle kohta, mitu õpetajat peaksid saama esma- ja jätkukutseõpet, kuid puudusid andmed selle kohta, mitu õpetajat sellist liiki mõõdetavas õppes juba osalesid. Pealegi töötati mõisted „esmakutseõpe“ ja „jätkukutseõpe“ välja alles 2016. aastal, nii et sihtväärtuste määramise ajal ei olnud võimalik teada lähteväärtusi. Et lähteväärtused ei olnud teada, arvestas komisjon näitajate väärtuste asemel üldisemaid haridussektori suundumusi.

Liigendamata lähteväärtused

Mõnel juhul lähteväärtus küll esitati, kuid see ei olnud piisavalt liigendatud, et selle abil edusamme mõõta. Boliiviaga sõlmitud lepingu (leping nr 9) näitaja nr 1 sihtväärtuse saavutamiseks pidid konkreetset institutsioonid koolitama 2016. aastal teatud arvu töötajaid. Lähteväärtus hõlmas teavet 2013. aastal pakutud koolituskursuste arvu kohta, kuid mitte konkreetsete institutsioonide koolitatud töötajate arvu kohta, mistõttu teave ei olnud piisavalt liigendatud. Meile esitatud lisadokumentidest ilmnes, et olenevalt käsitletavast koolituskeskusest ületas 2013. aastal koolitatud töötajate arv juba kaks 2016. aastaks seatud sihtväärtust, ühel juhul 2% ja teisel juhul 42% võrra. Kõnealusel juhul põhjustas nõuetekohaselt liigendamata lähteväärtus seda, et määrati tagasihoidlikud sihtväärtused.

Valed lähteväärtused

Pakistani lepingus „Haridussektori kava toetamise programm“ (leping nr 24) tähistas näitaja nr 5 lähteväärtus kehtivast stipendiumikavast kasu saavate õpilaste arvu. Sihtväärtus oli aga nende stipendiaadist tüdrukute arv, kes said stipendiumi õigeaegselt. Seega ei olnud lähteväärtus kehtestatud sihtväärtusega otseselt seotud.

Üldiselt avaldavad näitajad kavandatud stimuleerivat mõju, kuid näitajaid on liiga palju

33 Eelarvetoetuse üks põhieesmärke on mõjutada partnerriike ellu viima kokkulepitud reforme. Selleks peaksid muutuva summaga maksete puhul kasutatavad näitajad nõudma toetust saavalt riigilt sisulisi jõupingutusi. Ka näitajatega seotud sihtväärtused peaksid tagama õige tasakaalu eesmärgi ja selle saavutamise raskusastme vahel⁶.

34 Leidsime, et enamik läbivaadatud muutuva summaga maksetest mõjutas partnerriike rakendama oma arengustrateegiate teatavaid osi. Seejuures oli aga valitud näitajatest 11 näitaja sihtväärtusi väga lihtne saavutada. See arv hõlmab nelja näitajat, millele määrati väga madalad sihtväärtused valede lähteväärtuste kasutamise tõttu (vt punktid **31–32**). Mõned näited piiratud stimuleeriva mõjuga näitajate kohta on esitatud **7. selgituses**. Veel 12 näitaja puhul, mis puudutasid kolme lepingut Moldovas (leping nr 16), Boliivias (leping nr 10) ja Pakistanis (leping nr 23), saavutati sihtväärtused peamiselt tänu tehnilisele abile, mida finantseerisid ELi või teised rahastajad. Leiame, et selliste näitajate puhul on isevastutus piiratud ja stimuleeriv mõju nõrk, sest need ei eelda partnerriikide märkimisväärset osalemist.

7. selgitus

Näiteid hõlpsasti saavutatavate sihtväärtustega näitajate kohta

Boliiviaga sõlmitud lepingus (leping nr 9) kehtestati muutuva summaga makse ühe osa saamiseks tingimus, et ebaseadusliku uimastikaubanduse vastase strateegia rakendamise eest vastutav asutus korraldab 2015. aastal kaks täiskogu istungit. Korrapärased täiskogu istungid strateegia seiramiseks kuuluvad asutuse tavapärase tegevuse alla ega ole miski, mida tuleb soodustada muutuva summaga makse näitaja kaudu.

Sama lepingu näitaja nr 4 sihtväärtus on sellise aruande koostamine, mis kirjeldab partnerriigi vastavust ELi eelarvetoetuse saamise tingimustele. Kõnealune aruanne on aga tavapärase eelarvetoetuse maksmise protsessi osa, mistõttu seda ei oleks tohtinud käsitleda muutuva summaga makse näitajana.

⁶ Eelarvetoetuse suunised 2017, lk 139.

35 Suunistes osutatakse, et muutuva summaga makse näitajate arv peaks üldjuhul jääma vahemikku 3–10. Liiga paljude näitajatega hajutatakse stimuleerivat mõju ja muudetakse seire keerulisemaks. Auditeeritud lepingute puhul oli näitajaid ühe makse kohta 4–34⁷. Näitajad liigendati alanäitajateks, millel oli sageli mitu sihtväärtust. Näiteks Moldovaga sõlmitud lepingus, mis käsitleb toetust viisanõude kaotamise tegevuskava rakendamiseks (leping nr 15), oli 95 eraldiseisvat sihtväärtust. Nii suur arv näitajaid ja sihtväärtusi ei aita keskenduda eelarvetoetuse lepingute peamistele poliitilistele eesmärkidele. Kuigi näitajate paljususega seotud probleeme mööndi komisjonisestest dokumentides, ei mõjutanud see lepingute koostamist (vt **8. selgitus**).

8. selgitus

Suur hulk näitajaid

Moldovaga sõlmitud lepingu „Põllumajanduse ja maaelu arengu toetus“ (leping nr 17) ettevalmistavates dokumentides mainitakse, et „Moldovas on ülitähtis välja töötada vähesed ja keskendatud tingimused, sest paljude ja keerukate tingimuste kehtestamise tõttu võib sektori eelarvetoetus ebaõnnestuda“. Kavandamisel seda aspekti eirati, sest 2017. aasta muutuva summaga makse leping hõlmas 28 liittingimust / -kriteeriumit /rahastamiskõlblikku tegevust, mis jagati täiendavalt 39 alatingimuseks.

Komisjoni kontroll näitajate saavutamise üle oli kvaliteedilt kõikuv, mistõttu mõned maksed ei olnud piisavalt põhjendatud

36 Toetust saavate riikide esitatud väljamaksetaotlused hõlmavad analüüsi nende eelarvetoetuse lepingute alusel toetatud sektoris tehtud edusammude kohta ja teavet kokkulepitud tingimuste täitmise ja tulemusnäitajate saavutamise kohta. Toimik sisaldab tavaliselt aruannet konkreetsetes valdkonnas (sektoris) tehtud edusammude kohta, eraldi aruandeid iga tingimuse täitmise kohta ja lehti iga näitaja kohta koos lisatõenditega (nt statistikaameti kirjad, uuringute aruanded jms). Vt **joonis 3**, milles kirjeldatakse eelarvetoetuse maksmise protsessi.

⁷ See arv ei hõlma eelnenud aastate maksete näitajaid.

37 Partnerriikide taotlused põhinevad nende enda seire- ja hindamissüsteemidest pärit andmetel. Seepärast on need süsteemid maksete tegemise otsuste peamine teabeallikas. Riikidel on erinev suutlikkus ja eri süsteemid andmete kogumiseks, salvestamiseks, analüüsimiseks ja kasutamiseks. Seega peab komisjon enne eelarvetoetuse toimingute alustamist hindama süsteeme, mis on kehtestatud järgmiste muutuva summaga maksete puhul kasutatavate tulemusnäitajate väljatöötamiseks. Eelkõige peavad ELi delegatsioonid kindlaks tegema, kas puudujäägid statistikasüsteemides, andmete saadavuses ja poliitikaanalüüsis kahjustavad märkimisväärselt riikide väljamaksetaotluste põhjendatust.

38 Uurisime, kas komisjon hindas läbivaadatud lepingute muutuva summaga maksete tulemusnäitajate valimisel põhjalikult tulemusandmete usaldusväärsust. Samuti vaatasime üle, kas komisjon uuris põhjalikult muutuva summaga maksete tegemise taotlusi ja arvutas õigesti väljamaksmisele kuuluvad summad.

Komisjon ei teinud järeldusi riikide suutlikkuse kohta koguda näitajate jaoks vajalikke andmeid

39 ELi delegatsioonidel palutakse esitada ülevaade partnerriigi seire- ja hindamissüsteemide kohta (riigi kohta üldiselt ja sektori reformi tulemuslikkuse lepingu puhul konkreetse sektori kohta), hinnates, kas riigi avalik poliitika on kooskõlas ELi eesmärkidega ja kas institutsioonilist suutlikkust peetakse poliitika elluviimiseks piisavaks. Suunistes nõutakse ka seda, et enne eelarvetoetuse lepingute koostamist hinnataks puudusi analüüsitava andmete usaldusväärsuses ja saadavuses ning statistikasüsteemides.

40 Analüüsisime komisjoni tehtud hindamisi, kasutades Euroopa Statistikaameti (Eurostat) kehtestatud kriteeriume. Eurostat on välja arendanud vahendi Snapshot, mis aitab ELi delegatsioonidel hinnata arenguriikide statistikasüsteemide tugevusi ja nõrkusi. Leidsime, et komisjoni eelarvetoetuse suunistes käsitletakse selle abivahendi põhinõudeid. Snapshot on siiski ulatuslikum ja selles esitatakse üksikasjalikud selgitused, kuidas mõõta statistikasüsteemide hindamise seisukohast tähtsaid valdkondi⁸. Enamasti ei ole delegatsioonide juhid sellest vahendist teadlikud.

⁸ Snapshot pakub analüüsimeetodeid statistikasüsteemide hindamiseks vajalikes järgmistes peamistes valdkondades: i) õigus-, institutsioonilised ja strateegiaaraamistikud, mis toetavad statistika koostamist ja seiret riigi ja sektori tasandil; ii) vahendite piisavus (s.o inimressursside, seadmete ja rahaliste vahendite kvantiteet ja kvaliteet);

41 Kui vaatasime läbi seire- ja hindamissüsteemide komisjonipoolse hindamise, ilmnas, et praktikas kirjeldab ja hindab komisjon üldjuhul suunistes mainitud valdkondi, kuid need on jagunenud eri dokumentide vahel. Kuigi teatavaid sektoripõhiseid puudusi mainiti enamikus lepingutes (18 lepingus 24-st), tegi komisjon sõnaselgeid järeldusi muutuva summaga makse näitajate arvutamiseks vajalike tulemusandmete usaldusväärsuse kohta ainult Jordaaniaga sõlmitud viie lepingu puhul⁹. Järeldused andmete usaldusväärsuse kohta on tähtsad näitajate valimise, seire ja väljamaksete analüüsi seisukohast.

Komisjon kontrollis väljamaksetaotlusi toetavate andmete usaldusväärsust, kuid ei teinud seda alati põhjalikult

42 ELi delegatsioonid peavad enne muutuva summaga makse tegemist analüüsima partnerriikide esitatud väljamaksetaotlusi (sh nendega seotud tulemusnäitajate väärtusi). Täheldasime mitmesuguseid kontrollimenetlusi, millest mõned ei andnud piisavat kindlust, et järgnenud makseid põhjendada.

43 Kokkuvõttes kohaldas komisjon kolme eri liiki kontrollimenetlust: i) dokumentide kontroll ja näitajate väärtuste uuesti arvutamine, kasutades partnerriikide esitatud andmeid, ii) sama meetod, mida täiendavad kohapealsed külastused, et kontrollida esitatud andmete usaldusväärsust, ning iii) tulemusnäitajate arvutamise või partnerriigi esitatud andmete kontrollimise ülesande edasiandmine välisekspertidele.

iii) andmekvaliteeti määravad tegurid (s.o kvaliteedi tagamise kohustus, kutsealane sõltumatus, erapooletus, objektiivsus, meetodilisus ja asjakohased menetlused) ning iv) suhted kasutajatega (s.o asjakohasus, ligipääsetavus).

⁹ Lepingud nr 1, 2, 3, 4 ja 5.

44 ELi delegatsiooni ametnikud tegid kohapealseid külastusi, et täiendada analüüsi ja kontrollida andmeid, mis esitati 14 auditeeritud lepingus 24-st (vt [9. selgitus](#)).

Ametnikud palkasid 16 lepingu puhul väliseksperdid, et analüüsida muutuva summaga maksete tingimuste täitmist, tehes seda vahel lisaks oma kohapealsetele külastustele. Euroopa naaberriikides kasutati eksperte süstemaatiliselt; ülejäänud auditeeritud riikides kasutasid delegatsioonid eksperte ainult 5 lepingu puhul 13st.

45 Eelarvetoetuse suunistes soovitatakse, et eksperdid kutsutaks appi kontrolli läbi viima, kui on tõsiseid kahtlusi esitatud andmete kvaliteedis. Paraku on raske otsustada, kas selliste ekspertide abi on tõepoolest vajalik, kui ei ole selgeid järeldusi, kas partnerriigid on võimelised selliseid andmeid koguma (vt punktid [39–41](#)). Auditeeritud lepingute puhul oli ekspertide kontrollikülastuste keskmine maksumus 110 000 eurot.

9. selgitus

Väljamaksetaotluste komisjonipoolne kontroll

Et hinnata Rwanda põllumajandussektori tootlikkuse suurendamiseks sõlmitud sektorireformi lepingu (leping nr 18) alla kuuluvat väljamaksetaotlust, analüüsis ELi delegatsioon põhjalikult Rwanda valitsuse esitatud teavet ja täiendas uurimist kohapealsete külastustega ning palus riigi ametiasutustelt selgitusi. Näitaja nr 5a esimese aasta sihtväärtus seisnes selles, et teatud piirkondades tuli 80 000 ha suurusel maa-alal asuda viljelema agrometsandust. Delegatsioon külastas neid kohti ja ilmnes, et esitatud teave ei ole õige, sest nendel aladel ei piirdunud tegevus agrometsandusega. Seetõttu ei teinud komisjon selle näitajaga seotud makset.

46 Leidsime, et 24-st valitud lepingust kuue¹⁰ puhul ei kontrollinud komisjon täiendavalt muutuva summaga makse tegemisel aluseks võetud andmeid. See tulenes valdavalt asjaolust, et ELi delegatsioonid usaldasid täielikult partnerriikide esitatud tulemusandmete täpsust või komisjoni nimel väliseksperptide tehtud kontrollide ega kontrollinud esitatud andmeid ise üle. Nendel juhtudel on komisjonil raskem tuvastada väljamaksetaotlustes ebausaldusväärseid tulemusandmeid, mis suurendab riski, et muutuva summaga maksed ei ole põhjendatud. Üks näide komisjonivälise hindamise puudujääkide kohta, mida komisjon ei suutnud tuvastada, on esitatud **10. selgituses**.

10. selgitus

Näiteid välishindajate töös tuvastatud puudujääkidest

Lepingu nr 2 puhul, millega toetati Jordaania haridusministeeriumi Süüria pagulaskriisiga toimetulekul, palkas komisjon eksperdi, et hinnata haridusministeeriumi deklareeritud andmeid muutuva summaga maksete teatavate näitajate kohta. Ministeeriumi deklareeritud andmete kontrollimiseks külastas ekspert 30 kooli. Eksperdi aruande põhjal tasus komisjon muutuva summaga makse.

Vaatasime eksperdi töö üle ja külastasime osa valimisse kuuluvatest koolidest ning tuvastasime järgmised probleemid:

- a) koolide valim ei olnud juhusepõhine, vaid selle aluseks olid soovitusel, mille esitas koos UNESCOga moodustatud väliskonsultantide meeskond ja kiitis heaks haridusministeerium. Esines risk, et valim on erapoolik;
- b) olgugi et ekspert külastas tegelikult 30 kooli, võrreldi ainult 17 kooli andmeid, sest ministeeriumil ei olnud teavet ülejäänud koolide kohta. Seepärast põhinesid väliseksperdi järeldused ministeeriumi IT-süsteemi usaldusväärseuse kohta ebapiisavatel tõenditel;
- c) koolitöötajate kohapealne kontroll puudutas ainult õpetajaid, kuid näitaja 1 sihtväertus puudutas ka teisi töötajaid peale õpetajate, nii et selle näitaja kohta saadud järeldused ei olnud täielikud;
- d) ekspert järeldas, et kohapealse kontrolli andmed kinnitasid ministeeriumi andmeid. Näitajate nr 1 (töötajate arv) ja nr 2 (õpilaste arv) puhul võrreldi järeldusele jõudmiseks valimi kogutulemusi, kuid iga kooli tulemused eraldivõetuna viitavad märkimisväärsetele erinevustele (positiivsed ja negatiivsed), mis kogutulemuste arvutamisel tasaarvestatakse.

¹⁰ Lepingud nr 2, 5, 13, 14, 23 ja 24.

Partnerriikide esitatud tulemusandmed ei põhjendanud mõningaid muutuva summaga makseid

47 Tuvastasime läbivaadatud 234 miljoni euro suuruses kogusummas tehtud muutuva summaga maksete näitajate saavutamist toetavate tõendite hindamisel, et kaheksast riigist viies erinevad tulemused komisjoni heakskiidetud tulemustest. See tähendab 13,3 miljoni euro suurust erinevust, kusjuures ühe riigi (Pakistan) muutuva summaga maksete puhul erinesid tulemused 19%. Lisaks leidsime, et komisjon maksis kahele riigile välja 3,4 miljonit eurot valesti määratud lähteväärtustega seotud näitajate põhjal. Kuigi sihtväärtuse saavutamise tõttu tekkis lepinguline kohustus summa välja maksta, ei tehtud näitajaga mõõdetud valdkonnas tegelikke edusamme. Iga le külalastatud riigile makstud summad on esitatud [tabelis 1](#).

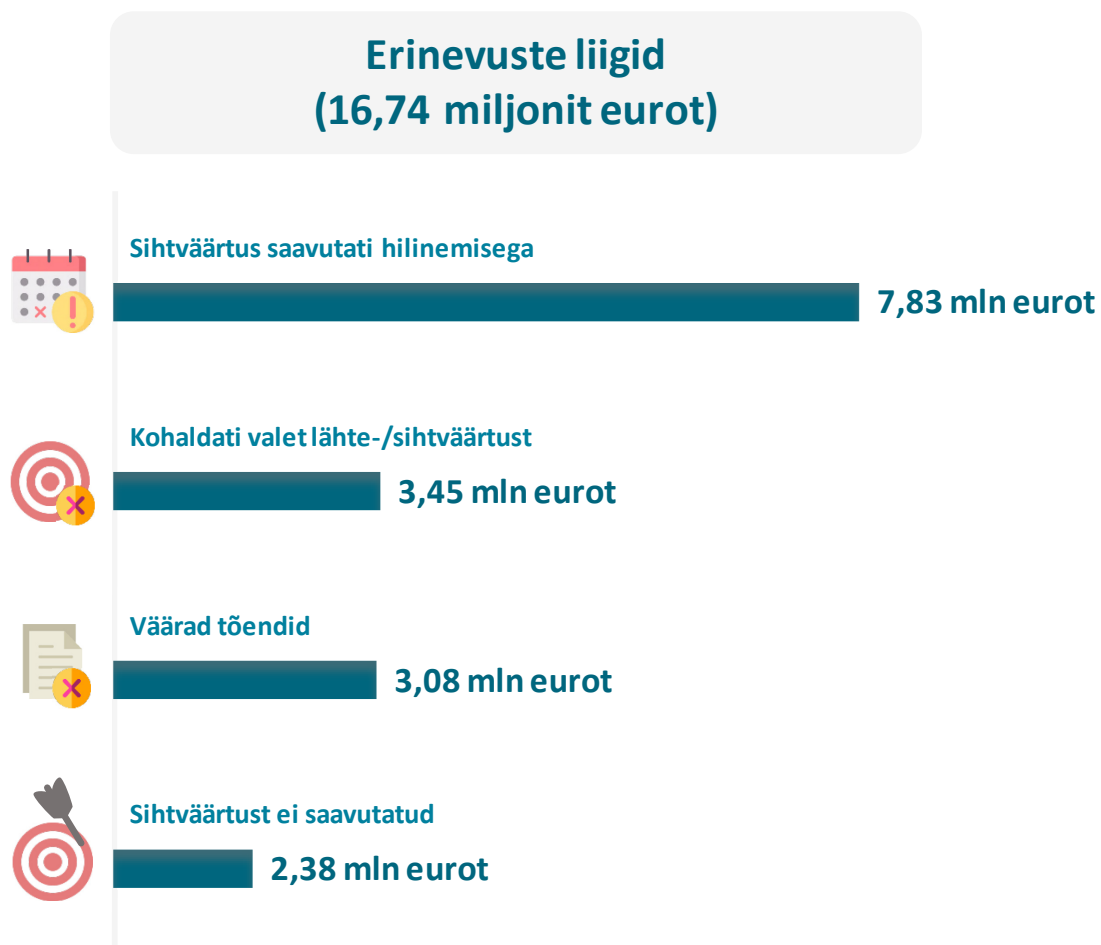
Tabel 1. Komisjoni hindamisest erinevad tulemused

Riik	Läbivaadatud muutuva summaga makse (eurodes)	Erinevus võrreldes kontrollikoja hindamisega (eurodes)	Lepingute ja näitajate numbrid	Erinevuste põhjus (näitajate kaupa)	Tegelike edusammudeta makstud summad (eurodes)
Boliivia	32 800 000	0			0
Etiopia	29 520 000	0			2 000 000 (leping nr 14: näitaja nr 7)
Gruusia	19 400 000	1 000 000	Leping nr 6: näitajad nr 1.2 ja 1.7	1.2 saavutati kaks kuud pärast tähtaega 1.7 sihtväärtust ei saavutatud	0
Jordaania	45 750 000	6 000 000	Leping nr 1: näitaja nr 5	Saavutati kaks aastat pärast tähtaega	0
Moldova	26 345 111	1 000 000	Leping nr 16: näitajad nr 2.1 ja 2.2	2.1 saavutati üks kuu pärast tähtaega 2.2 saavutati kolm kuud pärast tähtaega	0
Pakistan	25 665 625	4 968 750	Leping nr 23: näitajad nr 5, 6 ja 8 Leping nr 24: näitajad nr 4, 6.2 ja 6.3	5,6 ja 8 sihtväärtusi ei saavutatud 4 ja 6.3 väärad tõendid 6.2 sihtväärtust ei saavutatud	0
Rwanda	27 667 500	332 500	Leping nr 20: näitaja nr 2	Saavutati üks aasta pärast tähtaega	1 437 500 (leping nr 19: näitaja nr 5 leping nr 20: näitaja nr 4)
Vietnam	27 000 000	0			0
KOKKU	234 148 236	13 301 250			3 437 500

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

48 Tuvastasime peamiselt järgmised probleemid: i) sihtväärtused saavutati hilinemisega, kui määratud tähtajad olid möödas; ii) tulemuste mõõtmine põhines valesti määratud lähteväärtustel; iii) näitajate saavutamise põhjendamiseks esitati väärad või ebapiisavad tõendid ja iv) sihtväärtusi ei saavutatudki. *Joonisel 6* on esitatud komisjoni hindamistest erinevate tulemuste liigid ja osakaal.

Joonis 6. Erinevuste liigid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

49 Üht juhtumit, kus leidsime, et partnerriik on esitanud väärad tõendid, on kirjeldatud **11. selgituses**.

11. selgitus

Erapoolikul valimil põhinevad tõendid

Pakistaniga sõlmitud hariduslepingu (leping nr 24) näitaja nr 6.3 sihtväärtus oli koolis käivate laste osakaalu tõus vähemalt 80%ni õpilaste toetussüsteemi abiga. Partnerriigi esitatud andmetest nähtus, et kooliskäijate osakaal oli suurem kui sihtväärtus (87%), mistõttu komisjon leidis, et sihtväärtus on saavutatud. Tehnilise abi vastavuse aruande kohaselt pidid esitatud tõendid hõlmama kõiki õpilasi terve aasta jooksul. Meie analüüsist aga selgus, et riigi ametiasutused võtsid kõigi koolis käivate õpilaste osakaalu arvutamisel arvesse ainult neljandikku toetust saavatest õpilastest. Pealegi koostati valim õppeaasta alguses, kui kooliskäijate arv on suurim. Järeldasime, et toetavad tõendid ei olnud usaldusväärsed, sest valim oli erapoolik.

Kirjeldatud juhul pidas komisjon sihtväärtusi saavutatuks ja tegi täieliku väljamakse.

50 Leidsime neljas lepingus viis näitajat¹¹, mille sihtväärtused saavutati pärast rahastamislepingus määratud tähtaega. Lisaks oleme seisukohal, et partnerriigid ei saavutanud veel viie näitaja¹² sihtväärtusi, komisjon aga leidis, et need saavutati täielikult. Mõlema juhtumi kohta on esitatud näited **12. selgituses**.

12. selgitus

Sihtväärtused saavutati pärast tähtaegu, osaliselt või neid ei saavutatudki

Jordaaniaga sõlmitud hariduslepingu (leping nr 1) näitaja nr 5 sihtväärtus saavutati pärast tähtaega. Selle näitaja sihtväärtus oli kuue uue kooli ehitamine 2015. aastaks. Koolid said valmis alles 2017. aastaks ja muutuva summaga makse tehti 2017. aasta detsembris. Pikk viivitus tulenes aeganõudvast hankemenetlusest, mille tagajärjel käivitasid riigi ametiasutused ehitustööd hilinemisega.

Et viivitusi arvesse võtta, pikendas komisjon lepingu täitmise perioodi 2017. aasta detsembrini, kuid ei muutnud koolide ehitustähtaega (2015).

Pakistaniga sõlmitud hariduslepingu (leping nr 23) näitaja nr 6 sihtväärtus hõlmas kaht tegevust: inglise keele õppekava väljatöötamine ja teatud õppeastmete õpikute heakskiitmine. Avastasime, et makse taotlemise ajaks olid heaks kiidetud vaid pooled õpikutest, mispärast leiame, et sihtväärtuse teist osa ei oleks tohtinud pidada saavutatuks.

Gruusiaga sõlmitud põllumajanduslepingu (leping nr 6) näitaja nr 1.7 sihtväärtus oli bioorgaanilise tootmise sertifitseerimiskavade riikliku programmi vastuvõtmine. Valitsus pidas seda näitajat saavutatuks, sest vastu oli võetud teekasvatuse taastamise riiklik programm. Programmi eesmärk on aga toetada Gruusias teekasvatuste tõhusat rajamist, suurendada tee, sh mahetee tootmist ja isemajandamist ning ekspordipotentsiaali, mitte konkreetselt bioorgaanilisi sertifitseerimiskavu. Leiame, et seda sihtväärtust ei ole saavutatud, sest programmi konkreetne eesmärk ei ole mahetoodete sertifitseerimine. Ka välisvaatleja oli samal seisukohal.

Kõigil kirjeldatud juhtudel tegi komisjon makse täies ulatuses.

¹¹ Lepingu nr 20 näitaja nr 2; lepingu nr 6 näitaja nr 1.2; lepingu nr 1 näitaja nr 5; lepingu nr 16 näitajad nr 2.1 ja nr 2.2.

¹² Lepingu nr 23 näitajad nr 5, nr 6 ja nr 8; lepingu nr 24 näitaja nr 6.2; lepingu nr 6 näitaja nr 1.7.

51 Tuvastasime kolm juhtu, kus komisjon tegi rahastamislepingu kohase väljamakse, sest partnerriigid olid kokkulepitud sihtväärtused saavutanud, kuid valesti määratud lähte- või sihtväärtuste kasutamise tõttu ei tehtud toetatavates sektorites tegelikke edusamme. Mõne juhtumi täpsemad üksikasjad on esitatud [13. selgituses](#).

13. selgitus

Sihtväärtused määrati valede lähteväärtuste põhjal ja tegelikke edusamme ei tehtud

Etioopiaga sõlmitud transpordilepingu (leping nr 14) näitaja nr 7 puudutab ülekoormatud veokite osakaalu. Lähteväärtus oli 11%, sihtväärtuseks määrati selle osakaalu vähendamine 9%-le. Uuritud ajavahemiku lõpuks saavutati tulemuseks 6%, mis tähendab, et sihtväärtus saavutati ja vastav summa maksti rahastamislepingu kohaselt välja. Väljamaksetaotluses partnerriigi esitatud teabe põhjal oli aga tegelik lähteväärtus 6%. Tegelikult edusamme ei tehtud, sest ülekoormatud veokite arvu ei vähendatud.

Teine näide volest lähteväärtusest, mille põhjal tehti väljamakse ilma tegelike piisavate edusammudeta, esineb Rwandaga sõlmitud energialepingu (leping nr 19) näitaja nr 5 juures. Selle näitajaga mõõdetakse taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia osakaalu energiaallikate jaotuses. Lepingus kasutati lähteväärtusena 2015. aastal toodetud 292 GWh. See väärtus ei kehtinud aga nimetatud aasta kohta: riigi ametiasutuste esitatud andmete kohaselt pidanuks lähteväärtus olema 368 GWh. Auditeeritud muutuva summaga makse sihtväärtuseks võeti täiendava 14,5 GWh tootmine taastuvatest energiaallikatest võrreldes lähteväärtusega. Auditeeritud perioodil oli selle näitaja tulemus 361,5 GWh ja vastav summa maksti välja, olgugi et taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri osakaal langes.

52 Lisaks tabelis 1 arvatud erinevustele ei saanud me kinnitada kahe muutuva summaga makse õigsust, sest viie näitaja kohta esitatud väärtuste toetamiseks ei olnud piisavaid tõendeid¹³ (vt näited **14. selgituses**). Need näitajad puudutavad väljamakseid summas 3,77 miljonit eurot.

14. selgitus

Piisavate tõendite puudumine

Jordaania riigi rahanduse juhtimist toetava lepingu nr 5 näitaja nr 1.2 oli seotud lünkadega riigiministriumide ja -ametite sisekontrolliüksuste töötajate väljaõppes. Sihtväärtus oli nende sisekontrolliüksuste töötajate koolitamine, kes ei osalenud väljaõppes eelnenud aastal (arvulist sihtväärtust ei olnud). Komisjoni palgatud välisekspert järeldas, et 85%kõigi sisekontrolliüksuste töötajatest osalesid pakutud lisakoolituskursusel. Ta järeldas seega, et näitaja saavutati. Et eksperdi aruandes ei täpsustatud, kuidas 85%arvutati, ei saanud me arvutust uuesti teha ega kinnitada, et väljaõpe täitis kõik lüngad. Puudus igasugune teave ja andmed selle kohta, mida 85%hõlmas.

Pakistaniga sõlmitud kogukondade arenguprogrammi lepingu (leping nr 22) näitajaga nr 3 mõõdeti kogukonna juhitud kohaliku arengu projektidele mõeldud eelarveeraldiste osakaalu provintside arengustrateegiate hinnangulistes kuludes. Paraku ei vastanud provintside kohta teatatud hinnangulised kulud lisadokumendina esitatud provintside arengustrateegiates esitatud andmetele. Ka komisjoni palgatud eksperdi poolt selle näitaja hindamiseks koostatud aruandes leitakse, et provintside hinnangulised kulud ja provintside arengustrateegiate andmed ei ole omavahel vastavuses. Seetõttu ei saanud me esitatud tulemust kinnitada.

Ebapiisavalt dokumenteeritud maksed Moldovale

¹³ Lepingu nr 22 näitajad nr 3 ja nr 6; lepingu nr 5 näitajad nr 1.2 ja nr 3.

53 Kuigi see ei ole otseselt seotud tulemusnäitajate kontrollimisega, leidsime, et komisjon tegi Moldovale kolm muutuva summaga makset kogusummas 26,3 miljonit eurot, ilma maksete põhjendusi piisavalt dokumenteerimata (vt [15. selgitus](#)).

15. selgitus

Moldovale tehtud maksete dokumenteerimine

Eelarvetoetuse rahastamislepingute kohaselt on komisjonil õigus peatada rahastamisleping juhul, kui partnerriik rikub inimõiguste, demokraatlike põhimõtete ja õigusriigi põhimõtte austamisega seotud kohustusi, ning raskete korrupsioonijuhtumite puhul (liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 236 lõige 4, juuli 2018).

Et demokraatia olukord riigis oli muret tekitav, otsustas komisjon 2017. aasta juulis ja oktoobris lükata edasi mitu muutuva summaga makset ja teatas, et „maksete ajakava täpsustatakse, võttes arvesse tegelike demokraatlike mehhanismide, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste austamist Moldovas“. Otsuse peamine põhjus oli asjaolu, et Moldovas kavatseti vastu võtta uus valimisseadus, mis on vastuolus konstitutsiooniõiguse valdkonnas Euroopa Nõukogu nõustava Veneetsia komisjoni soovitustega.

Sellest hoolimata anti 11. detsembril 2017 luba makse tegemiseks. Seda ei toetanud hinnang, mis oleks kinnitanud demokraatlike mehhanismide ja inimõiguste olukorra paranemist Moldovas, mis oli olnud peamine põhjus makse kinnipidamiseks.

Järeldused ja soovitused

54 Uurisime, kas komisjon kasutas eelarvetoetuse muutuva summaga maksete tegemiseks asjakohaseid ja usaldusväärseid tulemusandmeid. Jõudsime järeldusele, et läbivaadatud tulemusnäitajatest kolmandiku asjakohasust vähendasid puudused nende kavandamises ja et need näitajad ei võimalda tulemusi objektiivselt mõõta, mis vähendab samuti nende asjakohasust. Lisaks ei olnud alati usaldusväärne komisjoni läbiviidud hindamine muutuva summaga maksete näitajate saavutamise kohta, mistõttu teatavad maksed ei olnud piisavalt põhjendatud.

55 Leidsime, et muutuva summaga maksete tulemusnäitajad olid kooskõlas partnerriikide valdkondlike arengustrateegiatega. Siiski keskenduti enamiku näitajate puhul lühiajalistele meetmetele, mitte pikemaajalistele tulemustele, nagu edusammud kestliku arengu eesmärkide täitmisel. Meie läbivaadatud 248 näitajast ainult 13% mõõtsid toetatavates sektorites saavutatud tulemust või mõju (vt punktid [22–25](#)). Tulemusnäitajad võimaldanuks komisjonil paremini mõõta pikemaajalisi tulemusi toetatavates sektorites, sealhulgas kestliku arengu eesmärkide täitmisel tehtud edusamme.

1. soovitus: suurendada tulemusnäitajate kasutamist muutuva summaga maksete puhul

Komisjon peaks suurendama tulemusnäitajate saavutamise põhjal makstavate muutuva summaga maksete osakaalu.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

56 Üle kolmandiku näitajatest olid ebamääraselt defineeritud või olid nende lähteväärtused valed või puudusid täiesti. See võimaldas mitmeti tõlgendada sihtväärtuste saavutamist, mis muutis väljamaksetaotluste analüüsi keerukamaks ja subjektiivsemaks (vt punktid [26–32](#)).

2. soovitus: täiustada tulemusnäitajate väljatöötamist

Komisjon peaks edendama kvaliteedikontrolli korda, et muutuva summaga maksete tulemusnäitajatega mõõdetaks partnerriikide saavutatud tulemusi objektiivselt. Erilist tähelepanu tuleks pöörata järgmisele:

- a) selliste tulemusnäitajate kasutamine, mis on täpsed ja ei võimalda erinevat tõlgendamist;
- b) lähte- ja sihtväärtuste kasutamine.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

57 Eelarvetoetuse muutuva summaga maksete tähtis eesmärk on luua partnerriikidele stiimuleid oma reformikavade jätkamiseks. Enamik läbivaadatud muutuva summaga makseid hõlmasid näitajaid, mille sihtväärtused olid nii piisavalt suured kui ka saavutatavad. Leiame, et need tekitasid kavandatud stimuleerivat mõju. Mõned meie leitud erandid puudutasid näitajaid, mille sihtväärtused olid kergesti saavutatavad – sageli valede lähteväärtuste tõttu – või mis saavutati tänu teiste rahastajate või ELi palgatud väliseksperptide tehtud tööle (vt punktid [33–34](#)).

3. soovitus: kindlustada muutuva summaga maksete stimuleeriv mõju

Esitame komisjonile järgmised soovitused:

- a) ajakohastada lähteväärtusi puudutavat teavet enne lepingute allkirjastamist või vajaduse korral parandada lähteväärtusi lepingute täitmise ajal, muutes eelarvetoetuse lepingut;
- b) vältida olukordi, kus partnerriik saavutab sihtväärtused üksnes tänu ELi rahastatud tehnilisele abile.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

58 Sageli kasutati iga muutuva summaga makse puhul liiga suurt hulka näitajaid, ületades komisjoni suunistes soovitatud arvu. See muutis makseprotsessi veelgi keerulisemaks (vt punkt [35](#)).

4. soovitus: lihtsustada muutuva summaga maksete tegemise protsessi

Komisjon peaks hoiduma alanäitajate kasutamisest, et näitajate tegelik arv ei ületaks suunistes kirjeldatud ülempiiri.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

59 Muutuva summaga maksete taotlused hõlmavad tulemusandmeid, mis näitavad, millisel määral on kokkulepitud tingimused täidetud ja tulemusnäitajad saavutatud. Et neid taotlusi koostavad partnerriigid, sõltub taotluste aluseks olevate tulemusandmete usaldusväärsus riikide suutlikkusest neid andmeid koguda. Leidsime, et partnerriikide suutlikkuse hindamiseks uuris komisjon üldjuhul nende seire- ja hindamissüsteemide põhielemente, nagu on nõutud komisjoni eelarvetoetuse suunistes. Seejuures aga tegi komisjon 24-st valitud lepingust ainult viie puhul järeldused selle kohta, kas muutuva summaga maksete näitajate arvutamiseks vajalikud tulemusandmed on usaldusväärsed (vt punktid **36–41**). Järeldused andmete usaldusväärsuse kohta on tähtsad näitajate valimise, seire ja väljamaksete analüüsi seisukohast.

5. soovitus: hinnata paremini riikide suutlikkust esitada muutuva summaga maksete puhul kasutatavaid tulemusandmeid

Eelarvetoetuse toimingute kavandamisel peaks komisjon hindama nende tulemusandmete usaldusväärsust, millest lähtutakse muutuva summaga maksete tegemisel. Hindamisel tuleks jõuda sõnaselge järelduseni selle kohta, kas andmete koostamiseks kasutatud süsteemid on piisavalt usaldusväärsed või mitte. Hindamine võib põhineda teiste tunnustatud organite tehtud hindamistel.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

60 Leidsime, et ELi delegatsioonid kasutasid väljamaksetaotluste analüüsimisel mitut kontrollimenetlust. Mõnel juhul külastasid ELi delegatsioonid partnerriike, et kontrollida nende esitatud andmeid, teistel juhtudel aga täiendavat kontrolli ei tehtud ja tugineti täielikult partnerriikide esitatud andmetele või komisjoni nimel välisekspertide tehtud läbivaatamistele. See ei taga vajalikke tõendeid, millega põhjendada järgnenud muutuva summaga makseid (vt punktid **42–46**).

6. soovitus: täiustada muutuva summaga maksete tegemiseks kasutatud tulemusandmete kontrolli

Esitame komisjonile järgmised soovitused:

- a) vaadata läbi partnerriikide poolt väljamaksetaotlustes esitatud tulemusandmeid toetavad tõendid, välja arvatud juhul, kui on sõnaselgelt järeldatud, et need andmed on usaldusväärsed;
- b) välishindamiste kasutamisel nõuda, et nende pädevusraamistikku lisataks partnerriikide esitatud tähtsaimate tulemusandmete usaldusväärsuse kontrolli nõue. Enne muutuva summaga makse tegemist tuleb veenduda, et eksperdid on seda nõuet järginud.

Tähtaeg: 2021. aasta lõpp

61 Kui viisime uuesti läbi komisjoni tehtud hindamised näitajate saavutamise kohta ja arvutasime üle muutuva summaga maksed, saime tulemuseks komisjoni makstud summadest erinevad summad. Meie hinnangul esineb erinevusi saadaoleva tulemuslikkusteabe alusel läbivaadatud 234 miljoni euro suurusest maksete kogusummast 16,7 miljoni euro puhul. Sellest summast 13,3 miljonit eurot oli ebapiisavalt põhjendatud või lepinguga vastuolus. 3,4 miljoni euro suurune summa maksti välja hoolimata tegelike edusammude puudumisest. Lisaks maksti Moldovale kolme muutuva summaga maksena välja 26,3 miljonit eurot ilma maksete põhjendusi piisavalt dokumenteerimata (vt punktid [47–53](#)).

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina JAKOBSEN, võttis käesoleva aruande vastu 12. novembri 2019. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

Lisad

I lisa. Eelarvetoetuse osakaal ametliku arenguabi kahepoolsetes kulukohustustes

Riik	2014	2015	2016	2017	Keskmine (2014–2017)
Austria	0,69%	1,01%	0,10%	1,24%	0,76%
Belgia	2,50%	1,85%	1,41%	0,15%	1,48%
Tšehhi	1,52%	0,00%	0,00%	0,44%	0,49%
Taani	3,83%	0,00%	0,73%	0,91%	1,36%
Soome	3,75%	3,89%	0,00%	2,98%	2,65%
Prantsusmaa	2,86%	1,86%	6,11%	9,30%	5,03%
Saksamaa	1,29%	4,55%	2,12%	3,42%	2,84%
Kreeka	1,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,26%
Ungari	–	0,65%	0,00%	0,00%	0,22%
Iirimaa	2,30%	3,76%	0,00%	0,00%	1,52%
Itaalia	1,28%	0,40%	0,24%	0,56%	0,62%
Luksemburg	3,21%	0,81%	2,93%	1,98%	2,23%
Madalmaad	0,67%	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%
Poola	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Portugal	0,55%	0,71%	0,52%	0,58%	0,59%
Slovakkia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sloveenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Hispaania	1,33%	1,29%	0,17%	0,30%	0,77%
Rootsi	2,39%	0,13%	0,00%	1,96%	1,12%
Ühendkuningriik	2,09%	1,21%	0,18%	0,01%	0,87%
Euroopa Komisjon	9,31%	12,71%	14,67%	9,08%	11,45%
ELi keskmine	2,03%	1,66%	1,39%	1,57%	1,66%
Li keskmine ilma institutsioonide	1,65%	1,11%	0,73%	1,19%	1,17%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes andmetele aadressil <https://stats.oecd.org/>

II lisa. Auditeeritud lepingud

	Lepingu number	Riik	Toetatav sektor
Leping nr 1	282 613	Jordaania	Haridus
Leping nr 2	365 198		Haridus
Leping nr 3	377 271		Energia
Leping nr 4	389 306		Energia
Leping nr 5	357 967		Riigi rahanduse juhtimine
Leping nr 6	387 662	Gruusia	Põllumajandus
Leping nr 7	344 313		Kutseharidus
Leping nr 8	361 908		Riigi rahanduspoliitika reform
Leping nr 9	363 227	Boliivia	Uimastivastane võitlus
Leping nr 10	368 977		Vesi
Leping nr 11	337 591		Põllumajandus
Leping nr 12	377 182		Põllumajandus
Leping nr 13	383 001	Etioopia	Tervishoid
Leping nr 14	367 551		Transport
Leping nr 15	348 701	Moldova	Viisanõude kaotamise tegevuskava
Leping nr 16	353 323		Riigi rahanduspoliitika reform
Leping nr 17	371 907		Põllumajandus
Leping nr 18	376 376	Rwanda	Põllumajandus
Leping nr 19	375 269		Energia
Leping nr 20	364 033		Keskkond
Leping nr 21	357 701	Vietnam	Tervishoid
Leping nr 22	337 112	Pakistan	Põllumajandus
Leping nr 23	289 807		Haridus
Leping nr 24	356 359		Haridus

III lisa. Sektori reformi tulemuslikkuse lepingute muutuva summaga maksed 2017. aastal

Riik	2017. a muutuva summaga makse kokku (eurodes)	%	Auditeeritud sektorid	Auditeeritud summa (eurodes)
Maroko	120 984 995	18,75%		
Jordaania	69 506 667	10,77%	Haridus-, energia- ja avaliku halduse reform	45 750 000
Gruusia	37 900 000	5,87%	Põllumajandus, tööhõive, riigi rahandus	19 400 000
Boliivia	32 800 000	5,08%	Põllumajandus, uimastivastane võitlus, vesi ja sanitaartingimused	32 800 000
Etiopia	29 520 000	4,57%	Tervishoid, transport	29 520 000
Moldova	29 345 111	4,55%	Põllumajandus, õigus, riigi rahandus	26 345 111
Rwanda	27 667 500	4,29%	Põllumajandus, energia, keskkond	27 667 500
Vietnam	27 000 000	4,18%	Tervishoid	27 000 000
Pakistan	25 665 625	3,98%	Põllumajandus, haridus	25 665 625
Tuneesia	25 000 000	3,87%		
Albaania	20 775 000	3,22%		
Niger	17 850 000	2,77%		
Bangladesh	16 500 000	2,56%		
Colombia	15 000 000	2,32%		
Botswana	14 510 000	2,25%		
Honduras	12 030 000	1,86%		
Lõuna-Aafrika	10 466 458	1,62%		
Senegal	10 450 000	1,62%		
Burkina Faso	9 700 000	1,50%		
Kõrgõzstan	9 500 000	1,47%		
Alžeeria	9 000 000	1,39%		

Riik	2017. a muutuva summaga makse kokku (eurodes)	%	Auditeeritud sektorid	Auditeeritud summa (eurodes)
Benin	8 000 000	1,24%		
Indoneesia	7 500 000	1,16%		
Ukraina	7 500 000	1,16%		
Kambodža	7 200 000	1,12%		
Armeenia	7 000 000	1,08%		
Ghana	6 200 000	0,96%		
Nepal	6 000 000	0,93%		
Peruu	5 880 000	0,91%		
Gröönimaa	4 634 634	0,72%		
Laos	4 000 000	0,62%		
Guyana	3 800 000	0,59%		
Dominikaani Vabariik	2 687 500	0,42%		
Samoa	2 360 238	0,37%		
Falklandi saared	1 000 000	0,15%		
Tonga	375 000	0,06%		
KOKKU	645 308 728	100%		

Allikas: Euroopa Kontrollikoda (paksus kirjas on auditisse valitud riigid).

IV lisa. Kokkuvõtlik hinnang

	BOLIIVIA				ETIOOPIA		PAKISTAN			RWANDA			VIETNAM
	Leping nr 9	Leping nr 10	Leping nr 11	Leping nr 12	Leping nr 13	Leping nr 14	Leping nr 22	Leping nr 23	Leping nr 24	Leping nr 18	Leping nr 19	Leping nr 20	Leping nr 21
Põhjalik suutlikkuse hindamine	E	E	E	O	E	O	E	E	E	O	O	E	O
Näitajate arv (2017. a makse kohta)	8	10	8	6	6	10	6	8	8	8	7	4	8
Eelmiste aastate eest 2017. a toetatud näitajate arv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Sõltumatud sihtväärtused	24	10	12	12	6	10	6	8	15	8	11	4	12
Näitajad ei ole konkreetsed	1	1	2	2	1	1	1	1	2	0	0	0	0
Lähteväärtuseta (kontrollikoda: lähteväärtus on vajalik)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vale lähteväärtus	1	0	0	0	1	10	0	0	1	0	1	2	0
Liiga tagasihoidlik sihtväärtus	1	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0

	BOLIIVIA				ETIOOPIA		PAKISTAN			RWANDA			VIETNAM
	Leping nr 9	Leping nr 10	Leping nr 11	Leping nr 12	Leping nr 13	Leping nr 14	Leping nr 22	Leping nr 23	Leping nr 24	Leping nr 18	Leping nr 19	Leping nr 20	Leping nr 21
Eli delegatsioonide kohapealne külastus tingimuste täitmise hindamiseks	E	E	J	J	E	J	E	E	E	J	E	J	E
Tingimuste täitmise hindamiseks kasutati väliseksperte	E	E	E	E	E	E	J	J	J	J	E	E	J
Arvutusvead väljamaksetes	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Makse arvutamise meetoodikat kohaldati õigesti	J	J	J	J	E	J	J	E	E	J	J	J	J
Kontrollikoja hindamisest erinev tulemus (all)sihtväärtuste saavutamise kohta	2.2 ja 3.3	3.1 ja 5	E	E	E	7	E	5, 6 ja 8	4, 6.2 ja 6.3	E	5	2 ja 4	E
Kontrollikoja hindamisest erinev tulemus makstava summa kohta	Ainult mõju edasistele väljamaksetele	Mõju maksetele puudub Tulemuslikkus > 80%	E	E	E	2 miljonit eurot	E	1,50 miljoni t eurot	3,47 miljoni t eurot	E	1,2 miljonit eurot	0,57 miljonit eurot	E

	GRUUSIA			JORDAANIA				MOLDOVA		
	Leping nr 6	Leping nr 7	Leping nr 8	Leping nr 1	Leping nr 2	Leping nr 3/4	Leping nr 5	Leping nr 15	Leping nr 16	Leping nr 17
Põhjalik suutlikkuse hindamine	E	J	J	E	E	J	O	J	J	O
Näitajate arv (2017. a makse kohta)	11	15	14	0	5	9	10	34	12	28
Eelmiste aastate eest 2017. a toetatud näitajate arv	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0
Sõltumatud sihtväärtused	12	34	21	2	6	10	20	95	22	39
Näitajad ei ole konkreetsed	0	7	3	2	0	1	5	35	4	4
Lähteväärtuseta (kontrollikoda: lähteväärtus on vajalik)	1	5	3	0	0	0	0	0	0	6
Vale lähteväärtus	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Liiga tagasihoidlik sihtväärtus	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0
ELi delegatsioonide kohapealne külastus tingimuste täitmise hindamiseks	J	J	J	J	J	E	J	J	J	J

	GRUUSIA			JORDAANIA				MOLDOVA		
	Leping nr 6	Leping nr 7	Leping nr 8	Leping nr 1	Leping nr 2	Leping nr 3/4	Leping nr 5	Leping nr 15	Leping nr 16	Leping nr 17
Tingimuste täitmise hindamiseks kasutati väliseksperte	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Arvutusvead väljamaksetes	E	E	E	J	E	E	E	J	E	E
Makse arvutamise meetodikat kohaldati õigesti	J	J	J	J	E	J	E	E	J	J
Kontrollikoja hindamisest erinev tulemus (all)sihtväärtuste saavutamise kohta	näitajad nr 1.2 ja 1.7	E	E	Näitaja nr 5	E	E	E	J (kõik näitajad)	E	E
Kontrollikoja hindamisest erinev tulemus makstava summa kohta	1 miljon eurot	E	E	6 miljonit eurot	E	E	E	5,1 miljonit eurot	6,4 miljonit eurot	14,8 miljonit eurot

MÄRKUS: J: jah; E: ei; O: osaliselt.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„EELARVETOETUSE ANDMETE KVALITEET: PUUDUJÄÄGID NÄITAJATE JA
MUUTUVA SUMMAGA MAKSETE KONTROLLI VALDKONNAS“

KOKKUVÕTE

I. Eelarvetoetust käsitatakse paketina, mis hõlmab finantsülekandeid, poliitilist dialoogi, suutlikkuse suurendamist ja tulemuslikkuse seiret. Kõik need elemendid on vahendi tulemuslikkuse seisukohast olulised. Kindla summaga maksete puhul lähtutakse rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidest tulenevate üldtingimuste täitmisest, samal ajal kui muutuva summaga maksete suurus on proportsionaalne mõne konkreetse näitajaga mõõdetud tulemuslikkusega.

II. Eelarvetoetuse suunistes on täpsustatud kriteeriumid, mida tuleb kohaldada muutuva summaga maksete näitajate ja nende kontrolliprotsessi kindlaksmääramisel. Eelistatakse partnerriikide poliitika- ja tulemuslikkuse seire raamistikutes täpselt määratletud näitajate kasutamist.

III. Kuna muutuva summaga maksete näitajaid on kavas mõõta igal aastal, on saavutatavad sihtväärtused sisuliselt lühiajalised. Komisjon peab kindlaks määrama sihtväärtused, mida on võimalik ühe aastaga mõistlikult saavutada. See ei takista püüdmast toetada ulatuslikumat tulemusnäitajate kasutamist, eriti pikaajalist ELi abi saanud sektorites, kuid tagada tuleb eri liiki näitajate kombinatsioon.

Kõiki 2014.–2018. aasta eelarvetoetuse lepingute puhul kasutatud tulemusnäitajaid sisaldavast komisjoni andmebaasist selgub, et kasutatakse või on kasutatud eri liiki näitajate – sisendid, protsess, väljundid ja tulemused / pikemaajalised tulemused – tasakaalustatud kombinatsiooni. Auditeeritud valim sisaldas rohkem programme, mis olid heaks kiidetud enne 2014. aastat ja olid seega vähem keskendunud pikemaajalistele tulemustele.

IV. Eelarvetoetuse suunistes soovitatakse kasutada kolme kuni kümnet näitajat. Komisjon kinnitab sõnumit, et suure arvu näitajate kasutamisel võib poliitiline fookus kaotsi minna ja väljamaksetaotluste hindamine muutuda keerulisemaks. Erandjuhtudel võib siiski aktsepteerida rohkem kui kümnet näitajat, kui seda õigustavad poliitikaraamistik ja partnerriikide eelistused.

V. Komisjon on seisukohal, et partnerriikide statistikasüsteemi usaldusväärsust analüüsitakse avaliku poliitika rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele vastavuse hindamisel ning see peaks sisalduma ka riskijuhtimisraamistikus. Hiljuti muudetud väljamaksete teatise vormi kohaselt tuleb koos iga väljamaksetaotlusega esitada ajakohastatud andmed riigi analüüsivõime ja andmete kvaliteedi kohta.

VI. Komisjon leiab, et Moldovale tehtud makse puhul võeti arvesse tulemuslike demokraatlike mehhanismide, õigusriigi ja inimõiguste austamise olukorra positiivset arengut Moldovas makse tegemise ajal, kuid seda oleks saanud paremini dokumenteerida.

VII. Esimene taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Teine taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Kolmas taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Neljas taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Viies taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

Kuues taane. Komisjon nõustub selle soovitusega.

SISSEJUHATUS

01 Vt vastus kokkuvõtte I punktile.

02 Lisaks tulemuste edendamisele suurendab eelarvetoetus ka riigisisest vastutust, kasutades samal ajal riikide süsteeme ja olles kooskõlas riikide poliitikaga.

TÄHELEPANEKUD

19 Komisjon kinnitab, et eelarvetoetuse väljamaksed tehakse tagantjärele, et premeerida häid tulemusi. Nagu kontrollikoda õigesti märgib, on selles kontekstis tulemuste hindamisel olulised üldtingimused, st asjaomase avaliku poliitika elluviimisel tehtud edusammud, avaliku sektori finantshalduse reform, läbipaistvus ja makromajanduslik stabiilsus.

21 Muutuva summaga maksete ülesehitus peab olema riigi ja poliitika kontekstis sobiv. Näitajad tuleks valida vastavalt nende asjakohasusele selles kontekstis. Eelistada tuleks tulemusnäitajaid, kui need on kohaldatavad, ning üldjuhul tuleks püüda kombineerida eri liiki näitajaid, sealhulgas sisendnäitajaid.

Näitajate kindlaksmääramisel tuleks arvesse võtta eelarvetoetuse väljamaksete iga-aastast sagedust ning partnerriikide suutlikkust tulemusi ja mõju kontrollida.

22 Kõiki ajavahemikul 2014–2018 muutuva summaga maksete puhul kasutatud näitajaid (kokku 3 642 näitajat) hõlmanud komisjoni sisehindamisest selgub, et 33,7 % näitajatest on tulemusnäitajad, 26,8 % väljundnäitajad, 35,4 % protsessinäitajad ning ülejäänud väike osa (4,1 %) on sisend- ja mõjunäitajad.

Auditeeritud valim sisaldas rohkem programme, mis olid heaks kiidetud enne 2014. aastat ja olid seega vähem keskendunud pikemaajalistele tulemustele. Praegu kasutatakse eri näitajaid tasakaalustatumalt.

23 Näitajate valik on seotud ka avaliku poliitika küpsuse ja mitme kontekstipõhise küsimusega (omistamisprobleemid, sektori juhtimine, tööjaotus arengupartnerite vahel jne).

Tuleb märkida, et alates 2017. aastast ei peeta Jordaaniat Maailmapanga liigituse kohaselt enam üle keskmise sissetulekuga riigiks, vaid alla keskmise sissetulekuga riigiks.

24 Komisjon leiab, et sisendnäitajad võivad teatavatel juhtudel olla kasulikud ja need aitavad reformi algetapis luua tingimused hilisemaks pikemaajaliste tulemuste saavutamiseks. Eelarvetoetuse programmides on alates 2014. aastast sisendnäitajate osakaal muutuva summaga maksete puhul ainult 4 % (vt vastus punktile 22).

25 Protsessinäitajad on olulised sektori suutlikkuse ja hea valitsemistava edusammude hindamiseks. Lisaks vaadeldakse kogu eelarvetoetuse programmi kaalumisel kvaliteediaspekte siis, kui hinnatakse avaliku poliitika üldise elluviimise edusamme. Nendega saab tegeleda ka dialoogi ja suutlikkuse suurendamise kaudu, mistõttu on oluline mitte hinnata eelarvetoetuse mõju üksnes muutuva summaga maksete näitajate alusel.

2. selgitus. Näiteid protsessinäitajate kohta, mille puhul puuduvad kvaliteedi osas täpsustused

Moldova (leping nr 15: viisanõude kaotamise tegevuskava)

Viisanõude kaotamise tegevuskava on ELi institutsioonide ja liikmesriikide väga põhjaliku kontrolli all ning sisse on seatud väga tugev väline (ELi) seiresüsteem. Kuigi poliitikamaatriksis ei ole ühtegi viidet vastuvõetavale õigusraamistikule, on raamistiku kvaliteet selgelt sätestatud seonduvas liidu *acquis*'s, nii et raamistik (viisanõude kaotamise kriteeriumid) on sõnastatud muudes dokumentides. Märgitakse, et Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitati viis viisanõude kaotamise tegevuskava aruannet, mis näitasid rahuldavaid edusamme.

Jordaania (leping nr 4: energiatoetus)

Selle sihtväärtuse keskne eesmärk oli tagada poliitilise dialoogi struktuuri loomine ja toimivus (st et dialoogi sisseeadmine ei oleks üksnes halduslik, vaid et toimuksid korrapärase kohtumised). Valitsuse isevastutuse tagamiseks võimaldas komisjon partnerriigil otsustada kohtumiste täpse struktuuri, koosseisu ja sageduse üle.

27 Komisjon rõhutab, et kontrollikoja järeldus näitajate ebapiisava konkreetsuse kohta tuleneb mitmesugustest põhjustest, nagu ilmneb punktis 28 ja 3. selgituses esitatud näidetest. Enamikul juhtudel jõudsid kontrollikoda ja komisjon näitaja hindamisel sellegipoolest samasugustele järeldustele.

3. selgitus. Näiteid ebakonkreetsete näitajate/sihtväärtuste kohta

Jordaania (leping nr 1)

Sihtväärtuse saavutamist analüüsiv välisekspert ei töötanud täielikult välja oma kriteeriumid, vaid tugines koolivarustuse piisavuse kindlakstegemisel juba rahastamislepingu tehnilistes ja haldussätetes üksikasjalikult kirjeldatud kriteeriumidele, nagu asjaolule, et koolid ehitatakse ja varustatakse Jordaania 2018. aasta suuniste kohaselt ning koolides paigaldatakse päikesepaneelid veesoojendite jaoks ning muud taastuvenergia- ja energiatõhususe süsteemid. Tehniliste ja haldussätetega on ka ette nähtud, et asja ametisse nimetatud õpetajad peavad olema läbinud vähemalt õpetajakoolituse sissejuhatava kursuse.

Peale selle tuleb nende koolide vahendite/õpikeskkonna ja inimressursside piisavuse nõude puhul olla paindlik, et kohaneda väga muutliku kriisiolukorraga, kus kooli tuleb tuua sajad tuhanded uued pagulasõpilased. Piisavuse küsimust arutati üksikasjalikult ELi delegatsiooni ja haridusministeeriumi vahel peetud korrapärase poliitilise dialoogi käigus.

Gruusia (leping nr 8)

Näitaja konkreetne eesmärk oli suurendada sidusrühmade teadlikkust eelarve-eeskirjadest ja eelarve juhtimisest. Tulemuste tõlgendamise vahendid olid kohtumiste protokollid ja sidusrühmade küsitlemine. Näitaja eesmärk oli edendada läbipaistvust ja vastutust kodanike ees. Hindamine oli põhjalik ning hõlmas kohtumiste protokolle ja sidusrühmade küsitlemise tulemusi.

4. selgitus. Hea näide hariduse kvaliteedi mõõtmise kohta

Kirjeldatud viis hariduse kvaliteediga seotud näitajate mõõtmiseks on äärmiselt tähtis ja selle eelarvetoetuse programmi raames algatatud mudelit kasutasid hiljem ka teised Jordaania rahastajad. See on olnud jätkuvalt tähtsal kohal kogu edasises toetuses, mida EL on seitsaadik Jordaania haridussüsteemile andnud.

See näitaja on nüüd hariduse strateegilise kava 2018–2022 osa ja haridusministeeriumi asjaomane üksus on läbinud meetodikakoolituse, et teha hindamine kogu riigis.

Oluline on siiski rõhutada, et näitaja kohta tuleks koguda andmeid riigi korrapärase andmekogumise raames, sest see väldiks ühekordseid kulukaid ja pikalevenivaid meetodeid, mida kasutatakse ainult eelarvetoetuse programmi puhul.

30 Komisjon nõustub, et näitajate jaoks, mille puhul need on asjakohased, tuleks kindlaks määrata lähteväärtused ja neid vajaduse korral ajakohastada.

31 Vt komisjoni vastus punktile 30.

32 Komisjon nõustub, et lähteväärtusi tuleks võimaluse korral ajakohastada asjakohaste andmetega, võttes arvesse eelarvetoetuse lepingute muutmise kulusid.

6. selgitus. Näiteid puuduvate või valede lähteväärtustega näitajate kohta

Gruusia (leping nr 7)

Tööhõive ning kutsehariduse ja -õppe leping sisaldab nelja näitajat, mis osutavad aja jooksul toimuvale kasvule (nt koolituste arv). Kahel juhul on rahastamislepingus viidatud 31. detsembril 2013. aasta lähteväärtusele, mis ei olnud rahastamislepingu allkirjastamise ajal kättesaadav.

Siin mainitud konkreetsetel juhtudel ei olnud näitajate lähteväärtusi rahastamislepingus kindlaks määratud. Seepärast oli vaja kasutada täiendavaid allikaid, et hinnata näitajat nr 2.2.1 (15 % rohkem õpetajaid, kes saavad esmaõpet kooskõlas kutsehariduse ja -õppe õpetajate arengut käsitleva uue poliitikaga) ja näitajat nr 2.2.2 (15 % õpetajatest saavad pidevõpet). Kuna näitajatel puudusid lähteväärtused, oleks makse tegemiseks saanud piisavaks lugeda ainult kasvavat suundumust. Võttes arvesse näitaja laadi, kaalusid hindajad ja komisjon seetõttu sisuka järelduse tegemiseks sektori arengusuundumusi.

Boliivia (leping nr 9)

Tuleb märkida, et kuigi 2016. aasta sihtväärtused olid lähteväärtusega võrreldes tagasihoidlikumad, olid 2017. ja 2018. aasta sihtväärtused suuremad, tagades seega kavandatud tulemused.

34 Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ELi üldine eesmärk suutlikkuse suurendamisel on aidata kaasa suutlikkuse kestlikule suurendamisele partnerriikides isegi pärast eelarvetoetuse programmi lõppu. Kõnealuste lepingute kohaldamisala on laiem ja need pigem täiendavad kui asendavad näitajatega pakutavat stiimulit. Komisjon leiab, et kontrollikoja nimetatud kolme lepingu puhul oli see nii.

7. selgitus. Näiteid hõlpsasti saavutatavate sihtväärtustega näitajate kohta

Oluline on rõhutada, et näitajad nr 4 „Boliivia uimastite vaatluskeskuse tugevdamine“ ja nr 7 „CONALTIDI institutsioonilise raamistiku arendamine“ on mõlemad seotud CONALTIDI (*Consejo Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas*) rolli tugevdamisega institutsioonidevahelises koordineerimises, et suurendada toetatava strateegia tulemuslikkust.

Kuna varem institutsioonidevahelist koordineerimist ei toimunud, on see näitaja kasulik, et mõõta valitsuse pühendumust strateegiale.

Kuigi näitaja (leping nr 9) võib tunduda tagasihoidlik, on see asjaomases kontekstis väga oluline, sest see stimuleerib vajalikku koordineerimist eri ministriumide vahel, kes osalevad võitluses uimastikaubanduse ja sellega seotud kuritegude vastu. Tegemist on näitega selle kohta, et ELi delegatsioon tunnistas kohalikke olusid teades uue institutsiooni (CONALTID) koordineerimisfunktsiooni tugevdamise tähtsust. Näitaja ambitsioonikust tuleb seega hinnata konkreetsetes kontekstis. Sama kehtib näitaja nr 4 kohta, mida peetakse tõendiks, et CONALTID täitis oma koordineerivat rolli ja et seiresüsteem töötas kestlikult.

35 Moldova viisanõude kaotamise tegevuskava näitajate arv tuleneb poliitilisest dialoogist ja sellele järgnenud kokkuleppes partnerriigiga. Sel konkreetsel juhul eelistati lisada kõik valitsuse poliitikamaatriksis sisalduvad näitajad. Ametiasutused pidasid seda kogu tegevuskava rakendamisel täiendavaks stiimuliks.

8. selgitus. Suur hulk näitajaid

Moldova poliitikamaatriks sisaldab seitset tingimust või peamist näitajat (nagu on sätestatud rahastamislepingus), mis vastavad riikliku strateegia seitsmele valdkonnale. Lisaks sellele on olemas 28 alamnäitajat, mis on konkreetsed ja strateegia nõuetekohaseks rakendamiseks asjakohased.

37 Kavandamisetaapis hindab komisjon andmete usaldusväärsust käsitlevat teavet, et otsustada, milline kontrolliallikas on kõige sobivam ja millal see muutub kättesaadavaks. Toetatavate sektorite statistikasüsteemi puudused nõuavad leevendusmeetmeid, nt väliseksperptide poolt läbivaatamist või ELi (või teiste rahastajate) täiendavat abi statistikaalase suutlikkuse suurendamiseks.

39 Vt komisjoni vastus V punktile.

41 Komisjon leiab, et avaliku poliitika rahastamiskõlblikkuse kriteeriumi analüüsi ja riskijuhtimisraamistiku kombineerimisega on tal võimalik saada piisavalt teavet partnerriigi seire- ja hindamissüsteemi kvaliteedi kohta.

42 Järgnevate maksete usaldusväärse põhjendamise tagamiseks kasutatakse mitmesuguseid kontrollimenetlusi. Vt punkt 43.

43 Komisjon kohaldab iga väljamakse puhul vastavuse hindamiseks eri liiki kontrollimenetlusi. Delegatsioonid ja komisjoni talitused kontrollivad iga väljamakse puhul kõiki tõendavaid dokumente. Vajaduse korral võidakse teha ka kohapealseid külastusi. Samuti võib kasutada väliseksperte, kui teave on väga spetsiifiline või kui sihtväärtuste saavutamise hindamiseks on vaja kindlat kvalitatiivset hindamist.

44 Välisekspertide külastusi tuleb kasutada täiendavalt. Nende lisaväärtus tuleneb nende sõltumatusel ja täiendavast oskusteabest ning nad ei tohiks asendada delegatsiooni otsesest kontrolli ja otsust, vaid peaksid võimaldama tulemuste ristkontrolli.

45 Komisjon nõustub kontrollikoja analüüsiga, et partnerriikide esitatud andmete kvaliteet peaks olema ekspertide kontrolliks kasutamisel oluline tegur. Välisekspertide kasutamine võib siiski olla õigustatud isegi juhul, kui riigi seiresüsteem on usaldusväärne. Teatavatel juhtudel vajab EL väga tehnilist oskusteavet, et kontrollida näitajate arvutamiseks asjakohaseid konkreetseid kriteeriume.

46 Eelarvetoetus kui partnerlusel ja usaldusel põhinev vahend toimib mitmes sektoris, kus arengupartnerid on tuginenud partnerriikide korrapärasele aruandlusele.

Komisjon leiab, et kõnealustel juhtudel andsid rakenduspartneri esitatud tõendavad dokumendid koos väliseksperdi hinnangu ja ametiasutustelt taotletud selgitustega piisavalt teavet ristkontrolliks ja andmete usaldusväärse kohta järelduse tegemiseks.

10. selgitus. Näiteid välishindajate töös tuvastatud puudujääkidest

a) Valimi moodustamine Jordaania lepingu nr 2 puhul toimus tihedas koostöös teiste asjaomaste partnerite, sealhulgas UNESCOga. Valimi moodustamise kriteeriumid põhinesid muu hulgas järgmistel elementidel:

- haridusministeeriumi riiklikud koolid linnapiirkondades (sh üüritud koolid);
- koolid ja õpperuumid pagulaslaagrites;
- kahe ja ühe vahetusega koolid (suur asustustihedus);
- põhi- ja keskkoolide esindatus;
- esindatus EMIS-süsteemi katsevalimis (OpenEMIS, UNESCO);
- valitud koolide korrelatsioon Süüria pagulaste koondumisega piirkonda/linna.

Seega lähtuti koolide kaasamise ettepanekutes sellest, et esindatud oleksid paljud eri kriteeriumid ja need kaheksa direktoraati, kus on suur Süüria õpilaste kontsentratsioon. Haridusministeerium ei osalenud otseselt koolide valimi moodustamisel, et vältida võimalikku erapoolikust valimisprotsessis. Pärast koolide väljalimist koolide andmebaasist (mitte EMISist, mis sel ajal ei toiminud) tegi ettepanekud pigem konsultantide rühm koos UNESCOga, kuid haridusministeerium pidi loomulikult valimi heaks kiitma, et hõlbustada juurdepääsu koolidele.

b) Kohapealse kontrollkäigu andmebaasi lisati kõik 30 kooli, kuid asjaomases kontrollkäigu aruandes mainiti ainult 17 kooli (lk 14 ja 16/17), kuna võrreldavad EMISi andmed olid kontrollkäigu ajal kättesaadavad ainult nende 17 kooli kohta. Välisekspertide järeldused tehti seega tollel ajal parima kättesaadava valimi põhjal.

d) Konsultandid uurisid tegelikke koolide registreid ja tegelikku õpilaste arvu külastuse päeval ning need näitajad kanti andmebaasi asjaomasesse veergudesse. Komisjon leiab, et sellised erinevused on

ootuspärased väga muutlikus kriisiolukorras, kus nii õpilaste arv kui ka kohalolijate arv kõikusid pidevalt.

47 Pakistaniga seoses on komisjon nõus, et nelja näitaja puhul (lepingu nr 23 näitajad nr 5 ja 6 ning lepingu nr 24 näitajad nr 4 ja 6.3) oli tulemusi toetavates tõendites puudusi, ja ta parandab seda tulevikus.

Lepingu nr 23 (Sindhi haridusprogramm) näitaja nr 8 puhul leiab komisjon, et esitatud tõendid kinnitasid sihtväärtuste saavutamist.

Näitaja nr 8 puhul loeti sihtväärtus saavutatuks, tuginedes PEACe (*Provincial Education Assessment Centre* – provintsihariduse hindamise keskus) iga-aastasele töökavale koos nii PEACe kui ka SESLOAFi jaoks kavandatud eelarvega ning samuti 74-leheküljelisele Sindhi hariduse SESLOAFi rakendamise lõpparuandele, mis toetas järeldust, et SESLOAFi rakendati õpilaste õppe parandamiseks.

Komisjon nõustub, et näitaja oleks võinud olla selgemini sõnastatud, sest see on viinud erinevate arvutusteni, kuid viimased ei põhjusta saavutatud tulemustes olulisi erinevusi. Olenemata kasutatavast meetodist on saavutatud tulemused märkimisväärsed toetusüsteemi laiendamise poolest, mille tõttu käib koolis palju rohkem lapsi.

Näitaja nr 4 puhul nõustub komisjon, et kättesaadavas statistikas esineb väiksemaid kõrvalekaldeid. See puudus tuvastati juba projekti kindlaksmääramise ja väljatöötamise ajal. Seepärast andis komisjon haridusjuhtimise infosüsteemile selle probleemi lahendamiseks tehnilist abi. Seega võttis komisjon statistikas tuvastatud puudustest tuleneva riski maandamiseks asjakohaseid ja tõhusaid meetmeid.

Mis puudutab Gruusiat ja viidet seemneseadusele ning näitajat nr 1.2 (leping nr 6), siis komisjon tunnustab väikest kahekuulist viivitust. Komisjon leidis, et lisaaega kasutati protsessi kvaliteedi parandamiseks (osalevam ja kaasavam protsess, millega on seotud kõik asjaomased sidusrühmad) ja tulemuse kvaliteedi parandamiseks (seemneseadus vastab nüüd rahvusvahelistele ja ELi standarditele ning paneb tugeva aluse hästi reguleeritud sektorile). Lisaks sellele arvestas komisjon valitsuse otsust kiirendada tegevust, et kompenseerida seaduse hilinenud vastuvõtmist ja tagada selle kiire rakendamine (teiste õigusaktide ettevalmistamine juba enne seaduse ametlikku vastuvõtmist, nisu sertifitseerimise lühendatud ajakava – vaid kuus kuud pärast seemneseaduse jõustumist). Seda kõike arvesse võttes otsustas komisjon, et selliseid jõupingutusi tuleks väikesest viivitusest hoolimata premeerida.

11. selgitus. Erapoolikul valimil põhinevad tõendid

Pakistaniga sõlmitud KP hariduslepingu (leping nr 24) näitaja nr 6.3 kohta esitatud tõendite puhul ei sõltu tõendite tõlgendus tehnilisest abist.

Rahastamislepingus ei ole täpsustatud, millise meetodiga moodustatakse valim kooliskäijate osakaalu mõõtmiseks. Seepärast tugines komisjon juba mõõdetud kooliskäijate osakaalule, mis oli sihtväärtusest kõrgem, ja luges seega sihtväärtuse saavutatuks.

50 Komisjon leiab, et viiest juhtumist kolme puhul (lepingu nr 6 näitaja nr 1.2 ning lepingu nr 16 näitajad nr 2.1 ja 2.2) oli ühe- kuni kolmekuuline väike viivitus tähtajast kinnipidamisel tingitud rakendusametuse võetud täiendavatest kvaliteedimeetmetest kõrge kvaliteedi tagamiseks (st töötati välja seadus, mis võeti kooskõlas avaliku halduse parimate tavade vastu pärast ulatuslikku konsulteerimist) ega mõjutanud reformi järgmisi etappe.

Oleks olnud kahjulik mitte tunnustada partneri täiendavatest jõupingutustest tulenevat kasu, nõudes tähtajast rangelt kinnipidamist. Neljanda juhtumi puhul (lepingu nr 1 näitaja nr 5) vt vastus 12. selgitusele.

12. selgitus. Sihtväärtused saavutati pärast tähtaegu või osaliselt või neid ei saavutatudki

Jordaania (leping nr 1)

2015. aastal pikendati lepingut 2017. aasta lõpuni konkreetselt selleks, et valitsus saaks lõpetada kuue kooli ehitamise ning saavutada näitaja nr 2.2, nagu on lubatud rahastamislepingu tehniliste ja haldussätetega, sest rahastamislepingu artiklis 2.2 on sätestatud, et „juhul kui osa vahenditest jääb seejärel kulutamata, võivad toetusesaaja ja Euroopa Komisjon leppida saavutamata sihtväärtuste hindamise põhjal kokku ühes lisamaks, mis tehakse samade põhimõtete alusel nagu kaks eelmist muutuva summaga makset. Kõnealune täiendav väljamakse, kui see on põhjendatud, tehakse rakendusetapi lõppkuupäevaks ja selle võib lisada viimasele muutuva summaga maksele“. Nii tehti.

- 1/ Esialgne kaheaastane tähtaeg kehtestati erakorralises olukorras kriisiabi andmise poliitilises kontekstis. See oli väga ambitsioonikas, kui võtta arvesse avaliku sektori ehitustööde puhul nõutavaid hanketähtaegu ning kuue kooli ehitamiseks ja varustamiseks vajalikke jõupingutusi. Jordaania ametiasutused mõistsid seda hästi ning taotlesid ennetavalt tähtaja pikendamist selle näitaja kasutuselevõtmise ajal ja hiljem rakendamise ajal. Komisjon jälgis rakendamist tähelepanelikult ja pikendas vastavalt vajadusele rahastamislepingut, võttes arvesse olukorda.

- 2/ Komisjon oli võtnud selle lepingu kehtivusajal mitmel abistajate konverentsil ja mitmes kõrgetasemelises poliitilises deklaratsioonis olulisi poliitilisi kohustusi, et toetada Jordaaniat Süüria kriisi tagajärgedega toimetulekul. Sellele rahastamislepingule näitaja nr 5 lisamine oli nende komisjoni kohustuste kohaselt rakendatud paketi osa.

- 3/ Väljamakse tehti ainult saavutatud sihtväärtuste alusel. Üks kool valmis 2017. aastal, kuid ülejäänud viis kooli võtsid Süüria õpilasi järk-järgult vastu alates 2016. aastast. Võttes arvesse nende Süüria pagulaste koguarvu, kes olid sel ajal juba Jordaania, oli see kiiduväärt jõupingutus, et tagada lapspagulastele juurdepääs kooliharidusele. .

Pakistani puhul (leping nr 23) õnnestus näitaja nr 6 sihtväärtus suures osas saavutada, kuna töötati välja ingliskeelne õppekava ja koostati õpikute käsikirjad.

Gruusia (leping nr 6)

Näitaja nr 1.7 puhul saavutati sihtväärtus kooskõlas sihtväärtuse sõnastamist ja selle kontrolliallikat käsitlevate rahastamislepingu sätetega, milles viidatakse riikliku programmi vastuvõtmisele dekreediga. Teekasvatuse ja taastamise riikliku programmi eesmärk oli muu hulgas suurendada tee, sealhulgas mahetee tootmist. Leiti ka, et tee on strateegiline valik, sest sellel on märkimisväärne mahepõllumajandusliku tootmise potentsiaal. Kuigi näitaja oleks võinud olla paremini sõnastatud, oleks makse kinnipidamine kaldunud kõrvale rahastamislepingu sätetest ja rikkunud Gruusia ametiasutuste ees võetud kohustusi.

13. selgitus. Sihtväärtused määrati valede lähteväärtuste põhjal ja tegelikke edusamme ei tehtud

Etiopia (leping nr 14): võttes arvesse viimastel aastatel veoautode ülekoormuse vähendamisel tehtud märkimisväärseid edusamme (nagu nähtub allpool esitatud tabelist), leidis komisjon, et makse on põhjendatud, hoolimata 2011.–2012. aasta lähteväärtuse ümberhindamisest sektoriülelaates, mis tehti väljamaksekuupäeva lähedal. Tegelikult saavutati 2020. aastaks kavandatud pikaajalised eesmärgid oodatust palju varem.

Rahastamislepingu sõlmimise ajal määras komisjon lähteväärtuse kindlaks parima võimaliku kättesaadava teabe põhjal ning pidi makse tegema mõlema poole allkirjastatud lepingu alusel. Komisjon väidab, et õiguslikud argumendid toetasid näitajal põhinevaid makseid.

14. selgitus. Piisavate tõendite puudumine

Jordaania (leping nr 5)

Näitajat nr 1.2 (leping nr 5, riigi rahanduse juhtimise toetamine Jordaania) hinnati sisekontrolliüksuste töötajatele pakutatutel koolituskursustel osalejate allkirjastatud

osalemisnimekirjade läbivaatamise teel. Tuleks rõhutada, et sisekontrolliüksuse loomine on üks peamisi hiljutisi saavutusi riigi rahanduse juhtimises, mida toetati käesoleva ELi programmiga.

Kogukondade arenguprogrammi näitaja nr 3 (leping nr 22, Pakistan) puhul ei olnud provintside hinnanguliste kulude arvutused sõnaselgelt ega konkreetselt seotud provintside arengustrateegiatega, et teha maksed 2016/2017. eelarveaastal. See parandatakse ja 2018/2019. eelarveaastal seotakse provintside hinnangulised kulud provintside arengustrateegiatega, et teha 2020. aastaks kavandatud lõppmakse.

53 Vt komisjoni vastus 15. selgitusele.

15. selgitus. Moldovale tehtud maksete dokumenteerimine

Komisjon väidab, et makse oli põhjendatud, kuid tulemuslike demokraatlike mehhanismide, õigusriigi ja inimõiguste austamise olukorra positiivset arengut Moldovas makse tegemise ajal oleks saanud paremini dokumenteerida.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

54 Eelarvetoetuse suunistes on täpsustatud kriteeriumid, mida tuleb kohaldada muutuva summaga maksete näitajate ja nende kontrolliprotsessi kindlaksmääramisel. Eelistatakse partnerriikide poliitika- ja tulemuslikkuse seire raamistikutes täpselt määratletud näitajate kasutamist.

55 Kõiki 2014.–2018. aasta eelarvetoetuse lepingute puhul kasutatud tulemusnäitajaid sisaldavast komisjoni andmebaasist selgub, et kasutatakse või on kasutatud eri liiki näitajate – sisendid, protsess, väljundid ja tulemused / pikemaajalised tulemused – tasakaalustatud kombinatsiooni. Auditeeritud valim sisaldas rohkem programme, mis olid heaks kiidetud enne 2014. aastat ja olid seega vähem keskendunud pikemaajalistele tulemustele. Praegu kasutatakse eri liiki näitajaid tasakaalustatumalt.

1. soovitus: suurendada tulemusnäitajate kasutamist muutuva summaga maksete puhul

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon nõustub soovitusega kasutada asjakohastel juhtudel ulatuslikumalt tulemusnäitajaid. Teatavatel juhtudel ei ole tulemusnäitajad siiski iga-aastase väljamaksete ajakavaga kooskõlas ja tekivad ka omistamisprobleemid, st et sihtväärtuste saavutamine ei sõltu valitsusest.

2. soovitus: täiustada tulemusnäitajate väljatöötamist

Komisjon nõustub selle soovitusega.

3. soovitus: kindlustada muutuva summaga maksete stimuleeriv mõju

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Seoses punktiga b on ELi suutlikkuse suurendamise lepingute üldine eesmärk aidata kaasa suutlikkuse kestlikule suurendamisele partnerriikides. Kõnealuste lepingute kohaldamisala on laiem ja need pigem täiendavad kui asendavad näitajatega pakutavat stiimulit.

4. soovitus: lihtsustada muutuva summaga maksete tegemise protsessi

Komisjon nõustub selle soovitusega.

59 Komisjon on seisukohal, et partnerriikide statistikasüsteemi usaldusväärsust analüüsitakse avaliku poliitika rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele vastavuse hindamisel ning see peaks sisalduma ka riskijuhtimisraamistikus. Hiljuti muudetud väljamaksete teatise vormi kohaselt tuleb koos iga väljamaksetaotlusega esitada ajakohastatud andmed riigi analüüsivõime ja andmete kvaliteedi kohta.

5. soovitus: hinnata paremini riikide suutlikkust esitada muutuva summaga maksete puhul kasutatavaid tulemusandmeid

Komisjon nõustub selle soovitusega.

60 Komisjon kasutab iga väljamaksetaotluse puhul kontrollimenetluste kombinatsiooni. Delegatsioonide ja komisjoni töötajad kontrollivad kõiki tõendavaid dokumente ja vahetavad ametiasutustega täiendavalt teavet ning teevad vajaduse korral kohapealseid külastusi ja kasutavad eriteadmiste vajaduse korral väliseksperthe.

6. soovitus: täiustada muutuva summaga maksete tegemiseks kasutatud tulemusandmete kontrolli

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon nõustub punktiga a, et tulemusandmeid toetavad tõendid tuleb läbi vaadata, kui neid andmeid ei ole sõnaselgelt usaldusväärseks tunnistanud.

Komisjon nõustub ka soovitusel punktiga b.

61 Nagu nähtub vastusest 12. selgitusele, leiab komisjon, et Jordaaniale ette nähtud 6 miljoni euro suurust summat ei tohiks arvata erinevuse kogusumma hulka, kuna see makse tehti pärast sihtväärtuse saavutamist ja rahastamislepingu pikendamise ette nähtud tähtaja jooksul.

Pakistani, Gruusia ja Moldova puhul vt vastus 15. selgitusele ja punktile 47.

Auditirühm

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

Tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Hannu Takkula, keda abistasid kabinetiülem Turo Hentilä, kabineti atašee Helka Nykänen, valdkonnajuht Alejandro Ballester Gallardo, auditijuht Piotr Zych ning audiitorid Eva Coria Paramas, Roberto Ruiz Ruiz, Erika Söveges ja Nita Tennilä. Keelealast abi osutas Richard Moore.



Vasakult paremale: Turo Hentilä, Helka Nykänen, Hannu Takkula, Alejandro Ballester Gallardo, Nita Tennilä, Piotr Zych, Erika Söveges, Roberto Ruiz Ruiz.

Ajakava

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	20.11.2018
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või teisele auditeeritavale)	20.9.2019
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	12.11.2019
Komisjoni (või teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	5.12.2019

© Euroopa Liit, 2019.

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

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

PDF	ISBN 978-92-847-4048-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/59277	QJ-AB-19-023-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-4073-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/73201	QJ-AB-19-023-ET-Q

Eelarvetoetus on ELi abi liik, mille raames kantakse raha üle partnerriigi riigikassasse, tingimusel, et riik täidab makse saamiseks kokku lepitud tingimusi. Eelarvetoetuse maksed tehakse kas kindla või muutuva summaga maksetena. Muutuva summaga maksete summa sõltub partnerriikide tulemuslikkusest, mida mõõdetakse eelnevalt määratletud tulemusnäitajatega. Uurisime, kas komisjon kasutas eelarvetoetuse muutuva summaga maksete tegemiseks asjakohaseid ja usaldusväärseid tulemusandmeid. Jõudsime järeldusele, et läbivaadatud tulemusnäitajatest kolmandiku kavandamisel esines puudusi, mis võimaldas sihtväärtuste saavutamist mitmeti tõlgendada. Lisaks ei olnud alati usaldusväärne komisjoni tehtud hindamine muutuva summaga maksete näitajate saavutamise kohta. Esitame mitu soovitusi, et parandada näitajate väljatöötamist, suurendada tulemusnäitajate kasutamist ja täiustada muutuva summaga maksete tegemiseks kasutatud tulemusandmete kontrolli.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

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