ERIARUANNE 27/2026 **ET**

ELi arenguabi andmine ÜRO ja liikmesriikide organisatsioonide kaudu

Usaldusel põhinev partnerlus, mis ei võta piisavalt arvesse aruandekohustust ja kulutõhusust



CURIA RATIONUM
EUROOPA KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–16 | Põhisõnumid 01

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–16 | Meie leiud ja soovitused

17–01 | Meie tähelepanekutest lähemalt 02

17–33 | Komisjon ei hinda ega kinnita regulaarselt sambapõhiste hindamiste tulemuste kehtivust

19–26 | Puudused komisjonisiseses teabehalduses mõjutavad järelevalvet sambapõhiste hindamiste tulemuste kehtivuse üle

27–33 | Komisjoni järelevalve sambapõhiste hindamiste üle ei ole mõnes valdkonnas piisavalt standardiseeritud ja tugineb suures osas volitatud üksuste endi kinnitustele

34–60 | Lepinguline raamistik hõlbustab koostööd volitatud üksustega, kuid piirab ka komisjoni suutlikkust tagada kulutõhusus ja järelevalve

36–47 | Kuigi raamlepingud loovad koostöö jaoks ühise aluse, piiravad lepingutingimused komisjoni järelevalvet ELi vahendite kasutamise üle

48–55 | Puudused projektikulude komisjonipoolses hindamises ja rahastamiskõlbmatute summade tagasinõudmises

56–60 | Hoolimata komisjoni jõupingutustest on volitatud üksuste valikut sageli piiranud potentsiaalsete partnerite väike arv

61–86 | Komisjon tugineb suurel määral volitatud üksuste esitatavale aruannetele ega oma ülevaadet rahastamise abil saavutatud tulemustest

63–80 | Komisjoni seiremetoodika ei toeta tõhusalt projektide edenemise süstemaatilist hindamist

81–86 | Lüngad tulemusandmetes takistavad tulemuste põhjalikku hindamist

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Valimisse kaasatud projektide komisjonipoolse haldamise tulemuslikkuse hindamine

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

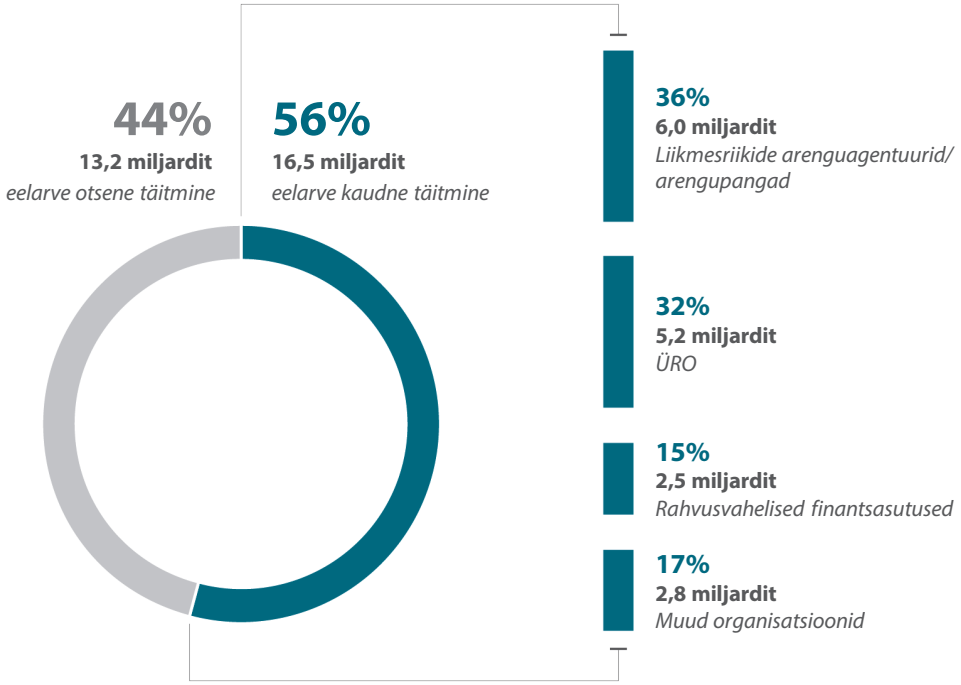
Auditirühm

01 Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

01 Euroopa Liit rakendab märkimisväärset osa oma arenguprojektidest eelarve kaudse täitmise vormis, usaldades ELi rahastatavate projektide rakendamise sellistele partneritele (edaspidi „volitatud üksused“), nagu ÜRO, muud rahvusvahelised organisatsioonid ja liikmesriikide arenguagentuurid (vt ***joonis 1***). See võimaldab Euroopa Komisjonil (edaspidi „komisjon“) tugineda eelkõige keerulistes või ebakindlates oludes partnerite eksperditeadmistele, tegevussuutlikkusele ja kohapealsele esindatusele. Selle tulemusena on volitatud üksustel keskne roll ELi arenguabi rahastamise kasutamisel.

Joonis 1 | Lepingutega kaetud summad – rahvusvahelise partnerluse peadirektoraadi (DG INTPA) hallatavad arenguprojektid 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus (summad eurodes)



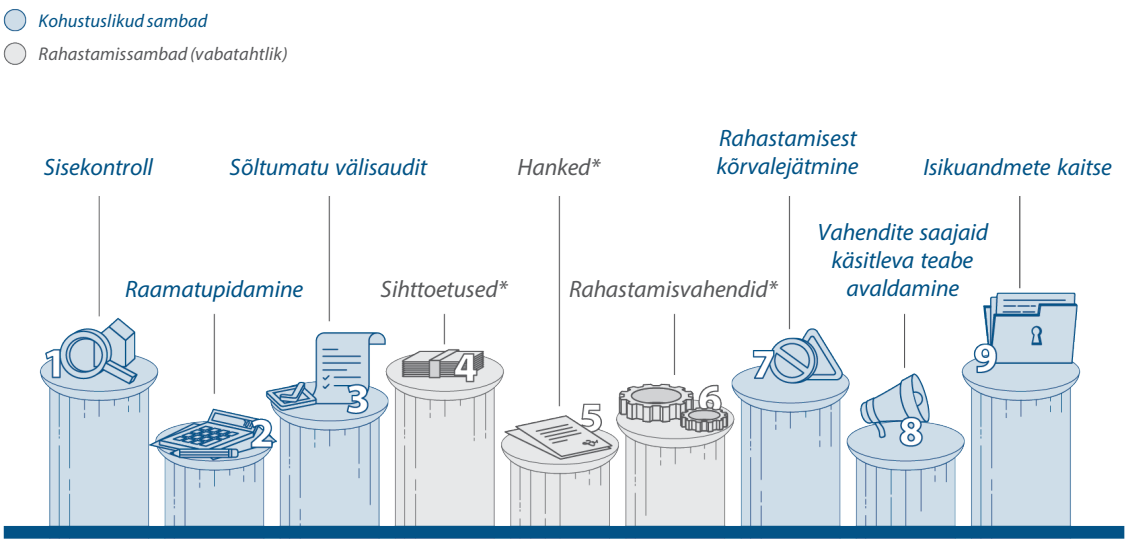
Allikas: kontrollikoda DG INTPA statistilise tulemustabeli põhjal (seisuga 31.12.2025).

02 Kuigi komisjon usaldab projektide rakendamise oma partneritele, vastutab ta endiselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu ees ELi vahendite nõuetekohase kasutamise eest. Samuti peab komisjon tagama, et liidu finantshuvide kaitse tase on sama kõrge kui eelarve otsesel täitmisel[1] (st kui vahendeid haldab komisjon ise).

03 Selleks hindab komisjon enne partnerile ELi vahendite usaldamist, kas nende üksuste süsteemid vastavad ELi nõuetele sellistes peamistes valdkondades (neid nimetatakse ka sammasteks) nagu raamatupidamine, sisekontroll ja aruandlus (vt ***joonis 2***). Sambapõhise hindamise läbinud üksused võivad seejärel rakendada ELi rahastatavaid projekte eri programmides ja poliitikavaldkondades. Sambapõhine hindamine tehakse üks kord üksuse kohta ja seda tuleks ajakohastada ainult juhul, kui muudatused üksuses või sambapõhise hindamise raamistikus eeldavad olemasolevate sammaste ümberhindamist või täiendavate sammaste hindamist. Seepärast peab komisjon hinnatud üksusi jälgima, tagamaks, et positiivne hinnang on endiselt kehtiv ja üksus võib jätkata projektide rakendamist.

[1] Finantsmääruse artikli 157 lõige 3.

Joonis 2 | Sambapõhine hindamine – kohustuslikud ja nn rahastamissambad



** Välisaudiitor hindab, kas volitatud üksus rakendab asjakohaseid reegleid ja menetlusi, et pakkuda ELi rahastamist sihttoetuste, lepingute hangete või rahastamisvahendite (sh eelarveliste tagatiste) kaudu.*

Allikas: kontrollikoda komisjoni otsuse 2019/C 191/02 põhjal.

04 Pikaajalise koostöö üldtingimuste kehtestamiseks on komisjon sõlminud volitatud üksustega finantsraampartnerluse raamlepingud. Projektitasandil allkirjastavad komisjon ja volitatud üksus (pärast seda, kui üksus on projekti rakendamiseks välja valitud) lepingu, milles lepitakse kokku kavandatud tegevuste kirjeldus, vastavate kulude eelarve ja loogiline raamistik, milles esitatakse oodatavad tulemused. Üksus peab esitama komisjonile korrapäraselt aruandeid tehtud edusammude kohta, millel alusel hüvitatakse kantud kulud.

05 Hoolimata sellest, et abi rakendamine on usaldatud partnerile, peavad komisjoni enda kontrollid olema piisavalt usaldusväärsed, et kinnitada üksuse teatatud edusamme. Samuti peab komisjon suunama projekti võimalike kõrvalekallete korral – näiteks tellima välise vaatlusmissiooni, et teha kindlaks kehvade tulemuste põhjused ja pakkuda välja edasised sammud (vt punkt ***70***). Komisjon annab aru ka ELi rahaga saavutatud konsolideeritud tulemuste kohta, mis eeldab sidusat aruandlusraamistikku.

06 Uurime oma auditites sageli projekte, mida rakendavad partnerriikides sambapõhiselt hinnatud üksused (peamiselt rahvusvahelised organisatsioonid). Meie finants- ja vastavusauditid näitavad, et märkimisväärne osa vigadest on seotud just selliste tehingutega[2]. Seda arvesse võttes uurisime auditiga, kas komisjon haldab volitatud üksuste kaudu antavat ELi arenguabi mõjusalt. Eelkõige hindasime, kas komisjon tagab sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuva kehtivuse, põhjendab oma volitatud üksuste valikut, jälgib piisavalt projektide rakendamist ja annab oma tööst aru nii, et see näitaks, kuidas ELi vahendeid rahvusvaheliste partnerluste valdkonnas kasutati ja mida nendega saavutati.

07 Kaudse eelarve täitmise vormis koos sambapõhiselt hinnatud üksustega rakendatavate ELi vahendite osakaal on oma mahult oluline (vt ***joonis 1***) ning samas ka valdkonnaülene ja hõlmab kõiki temaatilisi sektoreid. Volitatud üksused on asjakohased ka järgmises mitmeaastases finantsraamistikus ja seonduvad selgelt komisjoni strateegiliste valikutega, nagu strateegia „Global Gateway“ ja Euroopa tiimi lähenemisviis. Meie aruande eesmärk on aidata parandada käimasoleva ja tulevase rahastamise tõhusust, tugevdades ELi arenguabi meetmete usaldusväärset finantsjuhtimist. Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja meie käsitlusviisi üksikasjad on esitatud ***I lisas***.

Meie leiud ja soovitused

08 Komisjon on kaudse eelarve täitmise raames kehtestanud põhjaliku raamistiku volitatud üksuste kaudu rakendatavate ELi arenguabi vahendite haldamiseks. Kuigi raamistik võtab arvesse vajadust tugineda partnerite süsteemidele ja aruandlusele, leidsime, et aruandekohustust ja kulutõhusust ei võetud piisavalt arvesse ning et tasakaal volitatud üksustele tuginemise ja komisjoni enda järelevalve vahel ei ole optimaalne. Leidsime puudusi sambapõhiste hindamiste komisjonipoolses juhtimises, lepingutes, komisjoni järelevalve järjepidevuses ning viisis, kuidas komisjon kogub ja kasutab teavet tulemuste kohta.

09 Kuna komisjon vastutab sambapõhiste hindamiste haldamise ja nende tulemuste jätkuva kehtivuse tagamise eest, on ta loonud organisatsioonisisese teabevahetussüsteemi – sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoo. Selle eesmärk on anda komisjoni töötajatele ajakohast teavet sambapõhiselt hinnatud üksustega sõlmitud lepingute haldamisel (vt punktid ***17***–***20***).

[2] Aastaaruanne eelarveaasta 2024 ELi eelarve täitmise kohta (punkt 9.14) ning aastaaruanne 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAFid) eelarveaastal 2024 rahastatud tegevuste kohta (punkt 25).

10 Üksustest koostatud valimi hindamisel tuvastasime, et mitme üksuse kohta oli sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoos esitatud ebaõigeid andmeid. Teabe ajakohastamine ja süsteemi sisestamine on aeganõudev ning mõjutab seega andmete ajakohasust. Lisaks ei olnud süsteemisisesed valideerimised vältinud ebaõige teabe salvestamist (vt punktid ***21***–***23***).

11 Komisjoni pidev järelevalve sambapõhiste hindamiste üle on oluline, sest kui üksuse süsteemides või menetlustes tehakse olulisi muudatusi, ei pruugi hindamistulemused enam kehtida. Oluline muudatus on mis tahes muudatus, mis võib mõjutada sambapõhise hindamise tulemuste kehtivust. Leidsime, et komisjoni järelevalve muudatuste üle tugineb peamiselt üksuste endi esitatud andmetele. Kuna mõiste „oluline“ on komisjoni suunistes määratletud vaid üldsõnaliselt, võivad peadirektoraadid ja üksused sarnaseid muudatusi erinevalt käsitleda. Lisaks ei analüüsi komisjon muudatuste kumulatiivset mõju ega konsolideeri muude järelevalvevahendite abil kindlaks tehtud leide. Kuigi üksikud muutused võivad tunduda ebaolulised, võib nende kogumõju muutuda aja jooksul oluliseks (vt punktid ***24***–***33***).

1. soovitus

Tagada, et volitatud üksuste sambapõhiste hindamiste tulemused jätkuvalt kehtiksid

Komisjon peaks:

a) parandama sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoo teabe kvaliteeti ja õigeaegsust, kõrvaldades andmete kvaliteediga seotud probleemid ja viivitused teabe ajakohastamisel;

b) looma riskipõhise mehhanismi, et koguda ja hinnata nt järelkontrollide ja auditite käigus leitud süsteemseid probleeme, et teha kindlaks, kas nende kumulatiivne mõju seab kahtluse alla volitatud üksuste sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuva kehtivuse.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

12 Leidsime, et komisjoni allkirjastatud finantsraampartnerluse lepingud moodustavad koostöö ühise aluse, kuid nende jätkuvat asjakohasust ei ole veel hinnatud (kuigi see on finantsmääruses ette nähtud[3]). Teatavad pikaajalised tingimused ÜROga sõlmitud lepingus piiravad komisjoni võimalusi järelevalvet teha (sealhulgas komisjoni kontrollide põhjalikkust ja ulatust). Need piirangud mõjutavad negatiivselt komisjoni saadavat kindlust ELi vahendite kasutamise kohta ning raskendavad tingliku lähenemisviisi kasutamisel nii rahastamiskõlbmatute summade tagasinõudmist kui ka lepingulise raamistiku tõhusust (vt punktid ***34***–***39*** ja ***53***–***54***).

2. soovitus

Alustada sambapõhiselt hinnatud organisatsioonidega arutelusid ja vajaduse korral ka uusi läbirääkimisi sõlmitud kokkulepete muutmise üle

Komisjon peaks alustama arutelusid sambapõhiselt hinnatud organisatsioonidega sõlmitud kokkulepete üle (näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga allkirjastatud finants- ja haldusraamistiku leping ning ühiskokkulepe) ja vajaduse korral alustama nendega uusi läbirääkimisi, kui need dokumendid sisaldavad tõhusat kontrolli piiravaid tingimusi.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

13 Samuti leidsime, et lepingut ei ole küllalt üksikajalikud ega võimalda seetõttu alati hinnata, kas projektid on kavandatud kokkuhoidlikult ja tõhusalt. Kuigi lepingutes määratletakse tegevused ja kulud, ei esitata neis teavet sageli nii, et kulusid saaks selgelt seostada sellega, mida kavatsetakse teha ja saavutada. Kuna volitatud üksustele ei ole antud selgeid suuniseid lepingudokumentide üksikasjalikkuse kohta ja töötajatele ei ole antud struktureeritud suuniseid selle kohta, kuidas eelarvestatud kulusid enne lepingute allkirjastamist kontrollida, sõltub kulutõhususe hindamine suuresti konkreetse töötaja hinnangust ja võib põhineda mittetäielikul teabel. See kärbib võimalusi võtta projektide valimisel ja kavandamisel sisuliselt arvesse kulutõhususe kaalutlusi, eelkõige praeguses olukorras, kus rakendusüksuste vähesus juba niigi piirab konkurentsi (vt punktid ***40***–***60***).

[3] Finantsmääruse artikli 131 lõige 1.

3. soovitus

Panna volitatud üksustega sõlmitavates rahvusvahelistes partnerluslepingutes rohkem rõhku kulutõhususele

Komisjon peaks:

a) määratlema selged nõuded (nt lepingute koostamise käsiraamatus) selleks, et projekti kirjeldus, eelarve ja loogiline raamistik oleksid piisavalt üksikasjalikud ja omavahel tihedalt seotud;

b) võtma asjakohaseid meetmeid (näiteks andes töötajatele suuniseid), et tagada selliseid tingimusi kasutataks tõhusalt kavandatud projektide kulutõhususe hindamisel, muu hulgas määrates kindlaks peamised hinnatavad kuluelemendid (nagu kaudsete kulude kumulatiivne mõju).

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

14 Leidsime, et komisjoni seiremeetod tugineb volitatud üksuste endi esitatud teabele, samas kui komisjoni suutlikkus edusamme, tulemusi ja kulusid kinnitada on endiselt väike. Seire põhjalikkus, sagedus ja fookus on erinev ning suunised ei anna töötajatele järjepidevat alust projekti rakendamise edenemise ning eelarve täitmise hindamiseks rakendamise ajal (vt punktid *61*–*66*). Lisaks ei kasuta komisjon struktureeritud riskihindamisi, et kohandada oma seiret vastavalt projektide suurusele, keerukusele ja riskiprofiilile (vt punktid *76*–*80*).

15 Neid puudusi süvendab kohapealsete kontrollkäikude vähesus. Komisjon ei ole määratlenud selgeid ootusi kohapealse seire ulatuse suhtes ning külastuste arv sõltub konkreetse töötaja äranägemisest ja praktilistest piirangutest. Selle tulemusena on komisjonil väga ebaühtlane suutlikkus kontrollida projektide rakendamist kohapeal ja suurendada oma kohaloleku abil ELi nähtavust (vt punktid *67*–*75*).

4. soovitus

Kasutada riskipõhist seiret, et volitatud üksuste kasutamine oleks kaetud komisjoni järelevalvega

Komisjon peaks tugevdama ja selgitama olemasolevaid suuniseid rahvusvahelise partnerluse tulemuslikkuse seireks, täpsustades, kuidas kontrollid peaksid olema proportsionaalsed projekti suuruse ja riskiprofiiliga. Suunistes tuleks nõuda, et töötajad kontrolliksid volitatud üksuste teavet projektide edenemise kohta, näiteks küsides valimipõhiselt lisateavet konkreetsete tulemuste kohta ja tehes kohapealseid kontrollkäike.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

16 Praegu ei ole komisjonil tulemusandmeid, mida ta vajab oma rahvusvaheliste partnerluste tulemuste hindamiseks. Kuigi programmdokumentides on seatud eesmärgid ja näitajad, ei rakendata neid elemente süstemaatiliselt projektitasandi loogilistes raamistikes. Projektinäitajate suur arv takistab tulemuste sisulist konsolideerimist, samas kui kulutuste ja tulemuste vahelise seose puudumine tähendab, et projektide kulutõhusust ei ole võimalik hinnata. Seetõttu ei saa komisjon tulemusi põhjalikult analüüsida ega kindlaks teha, millised abi andmise kanalid on kõige kulutõhusamad (vt punktid ***81***–***86***).

5. soovitus

Võimaldada rahvusvahelise partnerluse kaudu antud abiga saavutatud tulemuste koondamist ja analüüsimist

Komisjon peaks:

a) kasutama rohkem olemasolevaid suuniseid, milles nõutakse, et programmitöö tasandil kindlaks määratud ühised näitajad, sealhulgas instrumendi „Globaalne Euroopa“ tulemuste raamistiku näitajad, lisades need projektitasandi loogilistesse raamistikesse, et projektide tulemusi saaks koondada;

b) integreerima aruandluse eesmärgil kulutuste ja tulemuslikkusega seotud teabe, mis võimaldaks hinnata kulutõhusust kogu maailma tasandil.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta lõpp

Meie tähelepanekutest lähemalt

Komisjon ei hinda ega kinnita regulaarselt sambapõhiste hindamiste tulemuste kehtivust

17 Kui volitatud üksus on edukalt läbinud sambapõhise hindamise (vt *I lisa* punktid *06*–*11*), saab ta õiguse eelarve kaudse täitmise vormis ELi vahendeid rakendada. Komisjon peab aga üksuste üle järelevalvet tegema ja tagama, et need vastaksid ka edaspidi sambapõhise hindamise tingimustele. Seire eest vastutab üks konkreetne peadirektoraat (nn juhtiv peadirektoraat).

18 Uurisime, kas:

- komisjonisisene teabevahetus ja sellega seotud IT-rakendused võimaldavad piisavat järelevalvet jätkuva vastamise üle sambapõhise hindamise tingimustele;
- komisjon on kehtestanud töökindlad menetlused tagamaks, et volitatud üksuste süsteemid püsivad samaväärsed algselt hinnatud süsteemidega ja tagavad seega jätkuvalt ELi finantshuvide piisava kaitse.

Puudused komisjonisiseses teabehalduses mõjutavad järelevalvet sambapõhiste hindamiste tulemuste kehtivuse üle

19 Kuna lepingud tuleks sõlmida ainult üksustega, kes vastavad sambapõhise hindamise tingimustele, tuginevad komisjoni peadirektoraadid üksuse sambapõhise hindamise tingimustele vastavuse kontrollimisel jagatud andmetele. Usaldusväärne organisatsioonisisene teave on seega tõhusa järelevalve jaoks hädavajalik.

20 Sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoog (PAAW) on komisjoni keskne IT-rakendus sambapõhiselt hinnatavaid üksusi käsitleva teabe salvestamiseks. Selle eesmärk on anda komisjoni töötajatele ajakohast teavet lepingute ettevalmistamisel ja haldamisel.

21 Leidsime auditi käigus meie valimi 12 volitatud üksusest kaheksa puhul PAAWis ebaõigeid andmeid (vt ***1. selgitus***). Lisaks ei olnud süsteemi tehniliste piirangute tõttu õiged ühegi 12 üksuse hindamise kuupäevad.

1. selgitus

Näide ebaõigetest andmetest sambapõhise hindamise teabehoidlas

Ühe meie valimisse kuulunud volitatud üksuse puhul oli sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoos kuvatud teave ebatäpne:

— hindamise toimumisajaks oli automaatselt märgitud 1991. aasta, kui tegelikult oli see tehtud aastal 2014;

— mitme samba hindamistulemused olid esitatud valesti: süsteemi kohaselt ei olnud mõnda sammast hinnatud (kuigi tegelikult oli seda tehtud) ning kuigi mõne samba puhul oli hindamisel tehtud tähelepanekuid, ei olnud neid süsteemis märgitud;

— üks sambapõhise hindamise käigus tehtud tähelepanekute leevendamiseks kehtestatud kaitsemeede oli endiselt aktiivne, kuigi tegelikult see oli juba tühistatud.

Seetõttu ei saanud sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoo teavet kasutanud komisjoni töötajad õiget ja ajakohast ülevaadet üksuse sambapõhise hindamise olukorrast.

22 Sambapõhise hindamise kohta teabe sisestamine ja ajakohastamine PAAWis hõlmab mitut järjestikust etappi. Asjaomase sambapõhise hindamise eest vastutav juhtiv peadirektoraat sisestab teabe, mille järel eelarve peadirektoraat (DG BUDG) peab selle kinnitama, enne kui protsessi saab uuesti tagasi suunata juhtivale peadirektoraadile. Need vahepealsed valideerimised toimivad sisekontrollimehhanismina. Samas puuduvad tähtajad iga etapi lõpuleviimiseks ja, nagu me oma valimis täheldasime (vt ***1. selgitus***), ei ole nende kontrollidega välditud andmete sisestamisel tehtavaid vigu. Kuna PAAWis andmete ajakohastamiseks võib kuluda kaua aega, ei pruugi süsteemis olevad andmed kajastada hiljutisi muudatusi üksuste sambapõhistes hindamistes.

23 Leidsime PAAWi juurdepääsu- ja valideerimisõiguste hindamisel, et juurdepääs ei piirdu nendega, kes seda vajavad, kasutajatel on vajalikust suuremad õigused ja tegevuslogid ei ole täpsed (vt ***2. selgitus***).

2. selgitus

Puudused sambapõhiseks hindamiseks kasutatava teabehoidla juurdepääsu- ja valideerimisõiguste haldamisel

Meie töö põhines kõigi Euroopa Komisjoni infosüsteemide suhtes kehtivatel turvastandarditel, eelkõige IT-turvalisuse standardil. Meie tähelepanekud näitavad, et PAAWi juurdepääsuõiguste haldamine ei vasta standardi nõuetele.

1) Kahele kasutajale on antud juurdepääs kõigile PAAWi rühmadele ja rollidele. Kuigi komisjon märkis, et need olid vajalikud konkreetsete valideerimistoimingute jaoks, võivad nii ulatuslikud õigused vähendada ülesannete lahususe kontrollimehhanismi tõhusust, kuna need võimaldavad samal kasutajal täita funktsioone, mis tuleks määrata eri rolle täitvatele töötajatele.

2) Viiel kasutajal oli süsteemile juurdepääs, ilma et komisjon oleks esitanud mõjuvaid sisulisi põhjendusi ja täpsustanud, mis eesmärgil nad teavet vajasid. Juurdepääsuõigused tuleks anda teadmisvajaduse alusel, need peaksid põhinema rangetel kriteeriumidel ja olema spetsiifilised.

3) Süsteemis ei salvestata täpseid kasutajate tegevuslogisid, mis fikseeriksid selgelt iga kasutaja konkreetsed sammud. See piirab võimalusi jälgida kasutajate tegevust ja uurida intsidente. Kuigi töövoog sisaldab automaatselt koostatavaid ja salvestatavaid täiendavaid logikirjeid, võib eelkirjeldatu mõjutada kontrolljälje usaldusväärsust. See ei ole kooskõlas turvaeeskirjadega, mille kohaselt peavad süsteemid registreerima kasutajate tegevuse kohta piisavad ja usaldusväärsed logid, et tagada vastutus ja tõhus seire.

24 Leidsime piiranguid ka selles, kuidas komisjoni sees jagatakse teavet volitatud üksuste teatatud võimalike oluliste muudatuste kohta. Oluline muudatus on üksuse süsteemides, reeglites või protseduuride tehtud mis tahes muudatus, mis võib mõjutada sambapõhise hindamise tulemuste kehtivust. Kuni juhtiv peadirektoraat ei ole muutuse hindamist lõpule viinud – protsess, mis võib kesta kuid – puudub PAAWis töötajate ja teiste peadirektoraatide jaoks märge selle kohta, et üksuses toimub süsteemide muutmine.

25 Lisaks on PAAW mõeldud teabe jagamiseks, mitte seirevahendiks. Seetõttu ei taga see põhjalikuks seireks vajalikku täpsust, üksikasjalikkust ega analüütilisi funktsioone, ning peadirektoraadid peavad pidama paralleelseid seirefaile sambapõhiselt hinnatud üksuste kohta, mille eest nad vastutavad.

26 Kokkuvõttes näitavad meie tähelepanekud, et kuigi PAAW on oluline samm sambapõhiselt hinnatud üksusi käsitleva teabe tsentraliseerimise suunas, ei toimi see veel kõigi asjaomaste talituste jaoks täieliku ja kiire andmeallikana.

Komisjoni järelevalve sambapõhiste hindamiste üle ei ole mõnes valdkonnas piisavalt standardiseeritud ja tugineb suures osas volitatud üksuste endi kinnitustele

27 Komisjoni järelevalve sambapõhiste hindamiste üle on eriti oluline, sest üksuse süsteemide või menetluste muutmise korral ei pruugi hindamistulemused enam kehtida. Kui tehakse kindlaks mõni oluline muudatus (vt punkt ***24***), peab üksust täielikult või osaliselt uuesti hindama. Peamiste sammaste (1.–3. sammas, st sisekontroll, raamatupidamine, välisaudit) puhul tugineb komisjon praegu suures osas sambapõhistele hindamistele, mis viidi lõpule rohkem kui kümme aastat tagasi: 12 üksusest seitsme puhul oli neid hinnatud aastal 2016 või varem.

28 Sambapõhise hindamise järelevalveraamistik on kindlaks määratud eelarve peadirektoraadi välja antud suunistes ja seda rakendavad juhtivad peadirektoraadid. Need suunised moodustavad struktureeritud aluse sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuva kehtivuse jälgimiseks ja neis selgitatakse asjaomaste talituste peamisi kohustusi. Suunised jätavad siiski tõlgendamisruumi selle kohta, mida kujutab endast oluline muudatus.

29 Praktikas sõltub komisjoni järelevalve oluliste muudatuste üle sellest, kas volitatud üksused teatavad ise muudatustest, mida nad peavad olulisteks. Täheldasime, et ainult kuus meie valimisse kuulunud 12 üksusest olid viimase kümne aasta jooksul teatanud mõnest võimalikust olulisest muudatusest (enamik neist oli teatanud ainult ühest sellisest muudatusest). Arvestades nende organisatsioonide suurust ja keerukust, osutab teatamiste väike arv ohule, et kõigist olulistest muudatustest ei teatata. Samuti ei pea üksused kartma tagajärgi, kui nad jätavad võimalikest muudatustest teatamata. ***3. selgituses*** esitatakse näide muudatusest, millest asjaomane üksus ei teatanud.

3. selgitus

Olulistest muudatusest teatamata jätmine

Ühe valimisse kaasatud üksuse puhul tegime 2023. aastal kinnitava avaldusega seotud töö käigus kindlaks ühe võimaliku olulise muudatuse. See puudutas üksuse selle süsteemi täielikku asendamist, mida kasutatakse näiteks personali, rahastamine ja projektide haldamiseks.

Selline süsteemi muutmine võib mõjutada nii üksuse sambapõhise hindamise 1. sammast (sisekontrollisüsteemid) kui ka 2. sammast (raamatupidamissüsteem). Muudatus rakendati täielikult 2023. aasta jaanuaris ja sama aasta detsembriks ei olnud volitatud üksus sellest ikka veel teatanud (või komisjon ei olnud seda avastanud).

30 Mõiste „oluline muudatus“ (vt punkt ***24***) on suunistes määratletud vaid üldsõnaliselt. Kuigi see annab juhtivatele peadirektoraatidele paindlikkuse teatatud muudatuste hindamisel, võivad peadirektoraadid ja volitatud üksused neid ka erinevalt tõlgendada. Kui juhtiv peadirektoraat jõuab järeldusele, et teatatud muudatus ei ole oluline, ei informeerita ei DG BUDGi ega teisi peadirektoraate ei teavitusest ega selle järelduse põhjendustest. Kuna ei komisjoni peadirektoraatidele ega volitatud üksustele ei ole antud täpsemaid suuniseid selle kohta, millist liiki muudatused võivad sambapõhise hindamise tulemuste kehtivust mõjutada, võidakse sarnaseid muudatusi käsitleda erinevalt ning komisjonile ei pruugita teatada potentsiaalset mõju omavatest muudatusest.

31 Lisaks ei analüüsi komisjon süstemaatiliselt talle teatatud muudatuste kumulatiivset mõju. Samuti ei konsolideeri ta muude järelevalvevahendite, näiteks auditite (sealhulgas kontrollikoja auditite) ja komisjoni sisekontrollide abil kindlaks tehtud korduvaid leide. Koondülevaate puudumisel ei suuda komisjon kindlaks teha, millal on üksuse üldine kontrollikeskkond muutunud sellisel määral, et seda on vaja uuesti hinnata.

32 ***II lisas*** esitatakse meie hinnang selle kohta, kuidas komisjon haldas meie valimisse kaasatud 12 üksuse sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuvat kehtivust. Jõudsime järeldusele, et viie üksuse puhul oli komisjoni seire rahuldav, kuue üksuse puhul esines selles mõningaid puudusi ja ühe üksuse puhul oli seire mitterahuldav.

33 Eespool kirjeldatud puudused suurendavad ohtu, et komisjonil ei ole põhjalikku ülevaadet sellest, kuidas üksuste süsteemid on aja jooksul muutunud, ning et sambapõhised hindamised ei pruugi täielikult kajastada volitatud üksuste praegust kontrollikeskkonda.

Lepinguline raamistik hõlbustab koostööd volitatud üksustega, kuid piirab ka komisjoni suutlikkust tagada kulutõhusus ja järelevalve

34 Komisjon on sõlminud ÜRO[4] ja liikmesriikide organisatsioonidega[5] finantsraampartnerluse lepingud, milles pannakse paika pikaajalise koostöö alus. Neis lepingutes määratakse kindlaks üldised tingimused, mille alusel sõlmitakse projektitasandi lepingud (vt ***I lisa*** punktid ***12–14***). Konkreetsete projektide jaoks kasutab komisjon tüüplepingut, mis sisaldab üldtingimusi, eritingimuste alternatiive ja lisatavate lisade loetelu.

35 Käesolevas osas uurisime, kas:

- lepinguline raamistik toetab komisjoni kohustust tagada ELi vahendite nõuetekohane kasutamine;
- komisjon pööras volitatud üksustega sõlmitud lepingutes piisavat tähelepanu kulutõhususele;
- komisjon tagas, et projekte rakendavate volitatud üksuste valimine oli põhjendatud ja läbipaistev.

Kuigi raamlepingud loovad koostöö jaoks ühise aluse, piiravad lepingutingimused komisjoni järelevalvet ELi vahendite kasutamise üle

36 Struktureeritud lepinguline raamistik finantsraampartnerluse lepingute ja projektitasandi lepinguvormi kaudu annab komisjonile eelarve kaudse täitmise raames selge aluse koostööks volitatud üksustega. Dokumentides pannakse paika ühised reeglid, peamised vastutusalad ja menetluskeskkond, milles koostöö toimub. See aitab tagada mõlema poole jaoks prognoositavuse, toetab sekkumiste võrreldavust ja vähendab vajadust pidada läbirääkimisi iga uue projekti põhitingimuste üle.

---

[4] Finants- ja haldusraamistiku leping ning ühiskokkulepe.

[5] Komisjoni ning ELi liikmesriikide arenguagentuuride ja -pankade vahelist finantsraampartnerluse lepingut ei ole veebis avaldatud.

37 Finantsmääruse[6] kohaselt tuleb finantsraampartnerluse lepingud läbi vaadata vähemalt üks kord mitmeaastase finantsraamistiku jooksul. Vaatamata nende strateegilisele tähtsusele leidsime siiski, et komisjon ei ole pärast finantsraampartnerluse lepingute allkirjastamist hinnanud ametlikult nende lisaväärtust ega jätkuvat asjakohasust.

38 Komisjoni ja ÜRO vahel allkirjastatud finantsraampartnerluse leping ning sellele lisatud dokument sisaldavad tingimusi, mis piiravad komisjoni suutlikkust täita tõhusalt oma seire- ja järelevalvekohustusi. Nimetatud raamistiku alusel ei saa komisjon teha projektiauditeid, et saada kinnitust selle kohta, et deklareeritud projektikuludes ei esine olulisi vigu. Selle asemel tugineb komisjon kulude sellisele kontrollimisele, mille laad, ulatus ja valimi moodustamine on suures osas eelnevalt kindlaks määratud.

39 Näiteks võib valim koosneda maksimaalselt 40 tehingust ja see ei tohi moodustada rohkem kui 20% deklareeritud kuludest. Kui projektid hõlmavad alltöövõttu, saab iga alltöövõtjast partneri kohta valida ainult viis kuluartiklit, kusjuures alamtasandi valimi kogusuurus ei tohi ületada 20 kuluartiklit. Need piirangud kehtivad olenemata meetme mahust ja keerukusest. Seevastu auditi töövõtu puhul määrab audiitor valimi (nii koosseisu kui ka suuruse) riski ja kutsealase otsustuse alusel ning testib seda piisavalt, et saada tõendusmaterjali deklareeritud kogukulude kohta arvamuse kujundamiseks.

40 Projektitasandil sõlmib komisjon volitatud üksusega projekti rakendamiseks lepingu. Kuigi üldtingimused on standardsed, võivad sambapõhiselt hinnatavad üksused kasutada projekti-, eelarve- ja tulemusraamistiku kirjeldamiseks oma vorme (tingimusel et need on piisavalt üksikasjalikud).

41 Kuna komisjon ei ole projektitasandi lepingu lisade miinimumnõudeid kindlaks määranud, tuleb üksikasjad iga projekti puhul eraldi läbi rääkida. Lõppkokkuvõttes otsustab lepingu allkirjastav isik, mida peetakse piisavaks teabeks, kui üksusele usaldatakse ELi vahendite rakendamine. See on seotud komisjoni detsentraliseeritud haldusstruktuuriga, kus lepingud allkirjastab iga ELi delegatsiooni edasivolitatud eelarvevahendite käsutaja, kes vastutab oma vastutusalasse kuuluvate lepingute tegevusliku ja rahalise poole eest.

42 Leidsime, et iga lepingu üle eraldi läbi rääkimine nõuab komisjonilt märkimisväärset tööd. Eriti olulised on kaks elementi: eelarve üksikasjalikkus ja see, mil määral saab kulusid seostada tegevuse ja oodatavate tulemustega.

---

[6] Artikli 131 lõige 1.

43 Volitatud üksuste kasutatavates eelarvevormides võidakse esitada kulud liiga üldiselt, mis ei pruugi võimaldada nende seostamist konkreetse tegevuse või näitajatega (vt ***4. selgituses*** toodud näited). Kui komisjon kiidab meetme läbirääkimiste etapis heaks eelarve, mis ei ole piisavalt üksikasjalik, kasutatakse seda ka projektide aruandluse alusena, mis võib hilisemas etapis piirata komisjoni tehtavat järelevalvet.

4. selgitus

Näited lepingus esitatud eelarve vähesest üksikasjalikkusest

Leidsime oma valimis projekte, mille kohta lepingutes esitatud teave oli väga erineva üksikasjalikkusega. Näiteks:

ühe Uganda infrastruktuuriprojekti käigus rahastas EL veevõrgu laiendamist ja remonti. Projektis kasutati tegevuspõhist eelarvet, mis koosnes kuuest eelarvereast, millest ükski ei sisaldanud kulude jaotust. Näiteks esitati olemasoleva veevõrgu remont ühe reana ilma täiendavate üksikasjadeta. Samas deklareeritakse projekti kulud tegelike kulude, mitte saavutatud väljundite alusel. Kuna kulusid ei esitatud tegevuste kaupa, saab komisjoni hinnata deklareeritud kulude põhjendatust vaid piiratud määral.

Ühe Côte d'Ivoire'i toitumisprojekti puhul, millega toetati keskse toitumisandmete tulemustabeli loomist ja valitsuse suutlikkuse suurendamist, sisaldas eelarve üle 38 rea. Selles ei esitatud siiski üksikasju iga tegevuse kulude kohta. Eelarveread esitati kategooriate kaupa, nagu personal, kontorimööbel, konsultandid ja reisikulud. Võimatu oli hinnata tulemustabeli loomise kogumaksumust või seda, kui palju kulutati suutlikkuse suurendamise meetmetele.

44 Leidsime ka ühe näite parimast tavast – selles projektis kombineeriti kulupõhiseid eelarveid tegevuspõhiste eelarvetega ning seoti oodatavad tulemused konkreetsete tegevustega. Selline lähenemisviis hõlbustab selgemate seoste loomist tegevuste, kulude ja tulemuste vahel (vt ***5. selgitus***).

5. selgitus

Tegevuste, kulude ja tulemuste sidumine projekti tasandil

Ühe meie valimisse kuulunud projektiga tutvumiseks tegime kohapealse kontrollkäigu ühte Ugandas asuvasse pagulasasustusse. Projekt oli jagatud erinevateks tegevusteks, nagu vastuvõturajatiste uuendamine, betoonreservuaari ehitamine, õpilastele stipendiumide andmine ja energiatõhusate küpsetusahjude hankimine.

Projekti kirjelduses esitati iga tegevuse sisu üksikasjad ja rakendamise ajakava.

Projekti eelarve oli jaotatud tegevuste kaupa. See võimaldas komisjoni töötajatel teada iga meetme konkreetseid kulusid ja seda, kui palju kulutusi oli tehtud. Personali, näiteks tehniliste töötajate ja projektijuhtide halduskulud esitati kategooriate kaupa eraldi jaos.

Loogilises raamistikus esitati tegevustega seotud väljundid, näidates iga tegevuse otsest mõju ja seda, kuidas väljundid aitavad kaasa projekti üldeesmärkide saavutamisele.

Sama struktuuri kasutati komisjonile esitatavates iga-aastastes kirjeldavates ja finantsaruannetes, hõlbustades seega järelevalvet.

45 *II lisas* esitatakse meie hinnang selle kohta, kas meie valimisse kuulunud 14 projekti lepingudokumendid olid piisavalt üksikasjalikud, et võimaldada komisjonil seostada omavahel konkreetsed kulud, tegevused ja tulemused, ning seega teha nõuetekohast järelevalvet. Jõudsime järeldusele, et nelja projekti puhul oli üksikasjalikkus rahuldav, kuid kümne puhul esines puudusi.

46 2025. aastal võttis komisjon kasutusele katselise lähenemisviisi, mille kohaselt peetakse volitatud üksusega läbirääkimisi standardse eelarvevormi üle, mis hõlmab mõlema poole jaoks vastuvõetavat struktuuri ja üksikasjalikkust. Kokkulepitud eelarvevormi saab seejärel kasutada järjepidevalt kõigi asjaomase üksuse rakendatavate projektide jaoks. See edukas parim tava näitab, et on võimalik kasutada ka selgemaid ja sidusamaid eelarvestruktuure.

47 Kokkuvõttes annab raamistik volitatud üksustega tehtavale koostööle stabiilse aluse. Meie tuvastatud piirangud vähendavad siiski komisjoni suutlikkust saada kulude, tegevuste ja tulemuste kohta piisavalt üksikasjalikku teavet ja kindlust. See mõjutab ka tema suutlikkust projektide rakendamise üle järelevalvet teha.

Puudused projektikulude komisjonipoolses hindamises ja rahastamiskõlbmatute summade tagasinõudmises

48 Finantsmääruse[7] kohaselt peavad volitatud üksused järgima ELi vahendite kasutamisel usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid, sealhulgas säästlikkuse ja tõhususe põhimõtet. Seetõttu vaatab komisjon enne lepingu allkirjastamist läbi volitatud üksuste kavandatud eelarved ja tegevused. See kontroll ja komisjonipoolne järelevalve rakendamise käigus on olulised sammud tagamaks, et ressursse kasutatakse kooskõlas nimetatud põhimõtetega.

Puuduvad standardsed meetodid, et hinnata enne lepingu sõlmimist, kas tegu on kulutustele vastava tuluga

49 Kui lepingudokumentides ei ole tegevusi, kulusid ja tulemusi omavahel selgelt seostatud (vt punktid ***41***–***44***), väheneb märkimisväärselt komisjoni suutlikkus hinnata, kas projekt annab kulutustele vastavat tulu. Kuigi töötajad peavad lepingu ettevalmistamise ajal läbirääkimisi üksikasjalikkuse taseme üle, leidsime, et komisjon ei ole kehtestanud selgeid suuniseid ega standardseid meetodeid kulutõhususe hindamiseks enne volitatud üksustega lepingute sõlmimist. Organisatsioonisisestes reeglites ei selgitata, kuidas töötajad peaksid hindama, kas kavandatud kulud on mõistlikud ja põhjendatud võrreldes sellega, mida projektilt oodatakse. Samuti puuduvad töötajatel praktilised töövahendid kavandatud eelarvete hindamiseks, näiteks võrdlusalused, võrdluskulude vahemikud või meetodid kulude võrdlemiseks.

50 Kuigi täpsete võrdlusaluste kehtestamine on eri riikide erinevates kontekstides rakendatavate arenguprojektide puhul keeruline, antakse olemasolevates suunistes vaid vähe suuniseid selle kohta, milliseid eelarve aspekte tuleks uurida. Selle tulemusena sõltub kulude asjakohasuse hindamine suurel määral konkreetsete töötajate ametialasest hinnangust, mis toob kaasa erinevused eelarve läbivaatamise põhjalikkuses ja laadis.

[7] Artikkel 157.

Ebapiisav tähelepanu projektide kaudsete kulude vähendamisele

51 Üksustel on õigus tasule, mis moodustab kuni 7% projekti otsestest rahastamiskõlblikest kuludest[8]. Seda tasu makstakse neile lisaks projekti otsestele kuludele, nagu töötajate palgad, seadmed ja muud projektispetsiifilised kulud. Kuigi 7% tähendab ülemmäära, ei märgi komisjon oma suunistes selgelt, kas töötajatelt oodatakse, et nad räägiksid lepingute ettevalmistamisel läbi kaudsete kulude tasustamise konkreetse määra üle. Praktikas taotlevad volitatud üksused süstemaatiliselt projektitasandi lepinguvormis lubatud maksimaalset määra ja komisjon aktsepteerib seda üldiselt ilma tõendavaid dokumente nõudmata. Nii oli see ka meie valimis: 12 projektist, mille raames makstav tasu oli määratletud protsendina, kasutati 11 projekti puhul 7% suurust kaudsete kulude määra ning ühe projekti puhul 6,5% suurust määra.

52 Lisaks võimaldavad projektide lepingutingimused arvestada allhankijatest partnerite kaudseid kulusid projekti otseste kuludena[9]. See tekitab kaudsete kulude kaskaadi, vähendades lõplike toetusesaajateni jõudva raha osakaalu. Oleme täheldanud sellist praktikat ka kontrollikoja teiste tulemusauditite käigus[10] ja esitasime kontrollikoja 2024. aasta aastaaruandes tähelepaneku[11], mis puudutas märkimisväärselt suurenenud kaudsete kulude määra, mille põhjustasid ühe alltöövõtjast partneri kulud (vt ***6. selgitus***).

---

[8] Rahalist toetust käsitlevate lepingute käsiraamat (oktoober 2025), artikli 16 lõige 4.

[9] Samas, artikli 16 lõige 3.

[10] Nt eriaruanne 21/2023 algatuse „Spotlight“ kohta, mille eesmärk on lõpetada naistevastane vägivald, ning eriaruanne 18/2024 ELi rahalise toetuse kohta valitud partnerriikide tervishoiusüsteemidele.

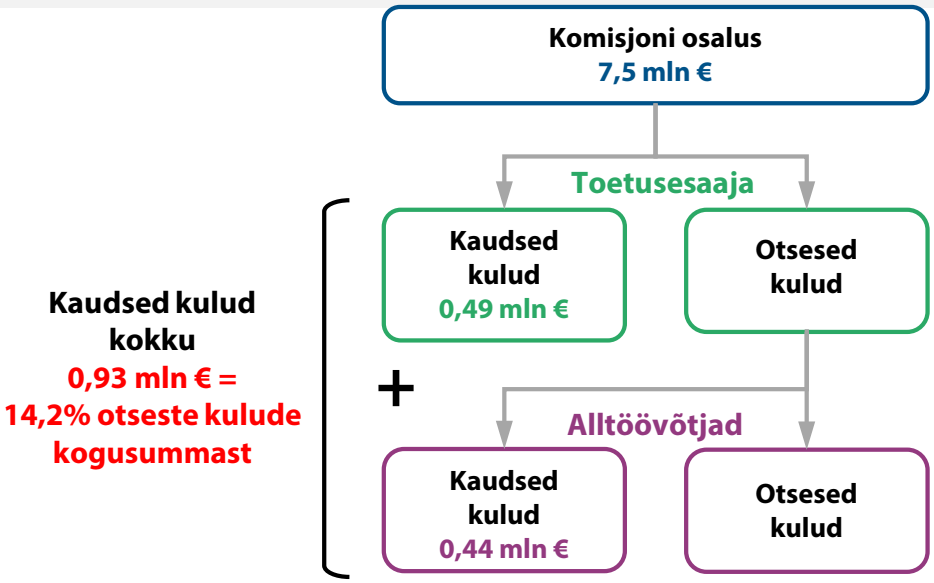
[11] 2024. aasta aastaaruande selgitus 9.1.

6. selgitus

Kulude akumuleerimisega kaasnevad suuremad kaudsed kulud

Kontrollikoja kinnitava avalduse jaoks tehtud töö käigus auditeeriti ühe volitatud üksuse rakendatud projekti finantsaruannet. Lepingus oli kaudsete kulude maksimummääraks määratud 6,95% otsestest kuludest.

Meie auditiga leiti aga ka kaudsete kulude akumuleerumist. Volitatud üksus oli tellinud osa projekti töödest allhanke korras teistelt organisatsioonidelt ja lisas nende organisatsioonide kaudsed kulud enda deklareeritud otsestesse kuludesse. Selle tulemusel moodustasid kaudsed kulud lõpuks 14,2% projekti otsestest kuludest.



Allikas: Kontrollikoja 2024. aasta aastaaruande selgitus 9.1.

Eeldava lähenemisviisi kasutamine vähendab komisjoni suutlikkust rahastamiskõlbmatuid kulusid tagasi nõuda

53 Finantsmääruse[12] kohaselt võib ühiselt rahastatavate projektide puhul kasutada nn eeldavat lähenemisviisi, mille kohaselt koondatakse ELi vahendid teiste rahastajate vahenditega ja need ei ole ette nähtud konkreetseteks kulutusteks. Sellest tulenevalt loetakse ELi kulude rahastamiskõlblikkuse nõuded täidetuks, kui teised rahastajad rahastavad piisavalt kulusid, mis ei ole ELi reeglite kohaselt rahastamiskõlblikud.

[12] Artikli 157 lõige 6.

54 Seetõttu lihtsustab eeldava lähenemisviisi kasutamine ELi osalemist mitme rahastajaga projektides. Praktikas piirab see aga märkimisväärselt rahastamiskõlbmatute kulude tagasinõudmist. Komisjoni suuniste kohaselt[13] ei too avastatud vead kaasa ELi vahendite tagasinõudmist, kui tuvastatud vigade kogusumma ei ületa teiste rahastajate toetust (eeldusel, et nende kulud on tasunud teised rahastajad). Neid suuniseid rakendatakse olenemata ELi osas suurusest projekti rahastamises ning teine rahastaja võib olla ka üksus ise. Eelkirjeldatu mõju süvendavad kulude kontrollimisel kasutatavad väikesed valimid (vt punkt ***38***–***39***), mis vähendavad komisjoni suutlikkust tuvastada rahastamiskõlbmatuid kulusid ja toovad kaasa tuvastatud vigade väiksema rahalise väärtuse. ***7. selgituses*** on esitatud näide eeldava lähenemisviisi kasutamise kohta, mis takistab komisjonil ELi vahendeid tagasi nõuda.

7. selgitus

Eeldava lähenemisviisi kasutamise tõttu ei nõutud rahastamiskõlbmatuid kulusid tagasi

Ühte meie valimisse kuulunud projekti, mida rakendas volitatud üksus, rahastas algselt täielikult EL. Hiljem muudeti see volitatud üksuse enda 1% panuse lisamise teel nominaalselt mitme rahastajaga projektiks. See tähendas, et projekti käsitleti ühiselt rahastatud projektina, kuigi ELi-väline toetus oli minimaalne. Projekti lõpus, kui kontrollide käigus avastati rahastamiskõlbmatuid kulusid, kasutas komisjon eeldavat lähenemisviisi ja vähendas tagasinõutavat summat volitatud üksuse osaluse arvelt. Selle tulemusena jäi enamik rahastamiskõlbmatuid kulusid tagasi nõudmata.

55 Üldiselt ei taga komisjoni praegused tavad täielikult seda, et volitatud üksustega sõlmitud lepingud annaksid kulutustele vastavat tulu, mis võib seega mõjutada negatiivselt ELi vahendite kokkuhoidlikku ja tõhusat kasutamist.

[13] Rahalist toetust käsitlevate lepingute käsiraamat (oktoober 2025) – definitsioonid ja artikli 17 lõige 1.

Hoolimata komisjoni jõupingutustest on volitatud üksuste valikut sageli piiranud potentsiaalsete partnerite väike arv

56 Komisjon valib volitatud üksused keerulises keskkonnas, mida kujundavad välised piirangud ja poliitilised prioriteedid. Paljudes riikides on vaid vähestel organisatsioonidel nii volitused, kohalolek kui ka suutlikkus rakendada ELi rahastatavaid projekte. Partnerite valikut mõjutavad ka strateegilised suunised – näiteks ELi liikmesriikide rakenduspartnerite[14] eelistamine Euroopa tiimi lähenemisviisi raames. Seetõttu on komisjonil mõnes piirkonnas ja sektoris väga erinevad võimalused kaaluda mitme kandidaadi vahel.

57 Komisjon on kehtestanud selged suunised valikuprotsessi toetamiseks, nõudes, et töötajad dokumenteeriksid volitatud üksuse valimise põhjendused ja hindaksid selle lisaväärtust võrreldes alternatiividega. 14 projekti läbivaatamisel (vt ***II lisa***) hindasime dokumentatsiooni 10 projekti puhul rahuldavaks ja ühe puhul leidsime mõningaid puudusi. Kolme projekti puhul tehti valik rohkem kui kümme aastat tagasi varasemate suuniste alusel ja seetõttu ei võtnud me neid oma hindamises arvesse.

58 Võimalike rakendusüksuste väike arv nõrgendab komisjoni läbirääkimispositsiooni, kuna üksustel ei ole erilist stiimulit parandada konkurentsist tulenevalt projektide kavandamist või vähendada kulusid. Läbirääkimisteks on veelgi vähem ruumi juhtudel, kui partnerriigiga ei ole sõlmitud rahastamislepingut, kuna komisjoni lühikesed sisemised lepingute sõlmimise tähtajad piiravad lepingute sõlmimiseks ette nähtud aega. Protsessi aeglustavad viivitused suurendavad komisjonil lasuvat survet allkirjastada lepingud ettenähtud aja jooksul. See vähendab aga võimalusi kulutõhususe parandamiseks ja lepingu üksikasjalikkuse suurendamiseks (vt punktid ***41***–***42***).

59 Leidsime näiteid parimatest tavadest, mida oli kasutatud vähese konkurentsi probleemi lahendamiseks. Näiteks on mõned delegatsioonid saatnud välja osalemiskutseid, et leida rohkem volitatud üksusi. Teised (näiteks meie auditivalimisse kuulunud Uganda) on aga edendanud väiksemate ja suuremate üksuste vahelist koostööd, et laiendada võimalike partnerite ringi. Need algatused võivad tugevdada konkurentsi ja toetada partnerite valimist.

---

[14] COM(2025) 551, Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega luuakse instrument „Globaalne Euroopa“ (artikli 23 lõige 7): „7. Eelarve kaudse täitmise raames võetavate projektide rakendamine, sealhulgas rahastamisvahendite, eelarveliste tagatiste ja instrumendi segarahastamistoimingute kaudu, usaldatakse võimaluse korral [---] Euroopa Investeerimispangale, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangale või mõnele liikmesriigi organisatsioonile [---].“

60 Komisjon töötab välja riskiprofiili koostamise tulemustabelit, mis koondab andmeid volitatud üksuste varasema tegevuse ja nende riskantsuse kohta projektide rakendamisel. See kujutab endast olulist strateegilist nihet tõenduspõhisema lähenemisviisi suunas partnerite valimisel, kuna töövahend koondab praegu killustatult hoitavat teavet. Komisjon eeldab, et tulemustabel võetakse kasutusele 2026. aasta lõpuks, et toetada otsuste tegemist, võimaldades tulevaste projektide jaoks võimalike partnerite struktureeritumat võrdlemist.

Komisjon tugineb suurel määral volitatud üksuste esitatavale aruannetele ega oma ülevaadet rahastamise abil saavutatud tulemustest

61 Tõhus seire ja aruandlus on kesksel kohal komisjoni järelevalves eelarve kaudse täitmise raames rakendatavate projektide üle. Seire annab komisjonile teavet selle kohta, kuidas projektid edenevad ja kas rahastamist hallatakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega. Hästi toimiv aruandlusraamistik võimaldab ka tulemusi järjepidevalt koguda mitte ainult projektide tasandil, vaid neid ka koondada, et kajastada mitme projektiga kokku saavutatut (vt ***I lisa*** punktid ***15***–***18***).

62 Hindasime, kas:

- komisjoni järelevalvekord võimaldas tal tõhusalt jälgida projektide tegevust ja eelarve täitmist;
- projektide tulemusi mõõdetakse ja neist antakse aru usaldusväärselt nii konkreetsete projektide kui ka koondtasandil.

Komisjoni seiremetoodika ei toeta tõhusalt projektide edenemise süstemaatilist hindamist

63 Komisjoni sisekontrolliraamistik koosneb mitmest tasandist, nagu sambapõhine hindamine, maksete heakskiitmisele eelnevad eelkontrollid ja hilisemad järelkontrollid. Usaldusväärse finantsjuhtimise toetamiseks on omavahel ühendatud nii ennetavad kui ka korrigeerivad kontrollid. Komisjon täiustab pidevalt ka oma järelevalvestrateegiat, mida näitab riskiprofiili tulemustabeli kasutuselevõtt (vt punkt ***60***).

64 Meie audit näitab siiski, et projektide edenemise ja eelarve täitmise hindamise järjepideva aluse loomisel nende rakendamise ajal on veel arenguruumi. Kuigi töötajad teevad erinevat liiki seiret, võib selle põhjalikkus, sagedus ja fookus sõltuda konkreetsest komisjoni töötajast. ***II lisas*** esitatakse meie hinnang selle kohta, kuidas komisjon meie valimisse kuulunud 14 projekti kohta seiret tegi. Jõudsime järeldusele, et viie projekti puhul oli seire rahuldav, kaheksa puhul esines mõningaid puudusi ja ühe projekti puhul oli see mitterahuldav.

Projektide edenemise ja finantsteabe jälgimisel tugineb komisjon suurel määral volitatud üksuste esitatavale aruannetele

65 Komisjon saab volitatud üksustelt iga-aastast tulemus- ja finantsteavet projektiaruannete vormis, milles kirjeldatakse projektide rakendamisel tehtud edusamme. Kuigi komisjon on oma töötajate jaoks välja töötanud standardsed kontrollnimekirjad, mis tuleb täita enne projektiaruannete heakskiitmist, on nende nimekirjade rõhuasetus nõuetele vastavusel (näiteks kinnitades, et on esitatud eduaruanne või et on kasutatud õigeid vahetuskursse). Need ei kohusta töötajaid uurima, kuidas projekt edeneb või kas kulud on mõistlikud.

66 Rakendamise delegeerimisel tugineb komisjon usaldusväärse teabe saamiseks sambapõhiselt hinnatud üksuste seire- ja aruandlussüsteemidele. Praktikas vaatavad komisjoni töötajad projektiaruanded läbi, kuid ei pea küsima tõendavaid dokumente näiteks konkreetsete näitajate väärtuste või kuluartiklite kohta. Seetõttu on komisjonil vähe otsest kindlust selle kohta, kas teatatud väljundid ja kulud peegeldavad tegelikku rakendamist. Tuvastasime kohapealsete külastuste käigus erinevusi üksuse esitatud eduaruannete ja kohapealse olukorra vahel (vt ***8. selgitus***).

8. selgitus

Erinevused teatatud ja tegelike projektitulemuste vahel

Ühe Uganda kodanikuühiskonna projekti ühe tegevuse eesmärk oli pakkuda pagulastele ja vastuvõtvatele kogukondadele energiatõhusaid kommunaal- ja üksikkasutuseks mõeldud pliite.

Volitatud üksuse poolt komisjonile esitatud eduaruandes märgiti paigaldatud pliitidest kasu saanud inimeste arvuks 185.

Meie kohapealse kontrollkäigu ajal kinnitas rakenduspartner aga, et pliitidega saab valmistada eineid maksimaalselt 150 toetusesaajale, kuid et need töötavad ainult ligikaudu poole võimsusega. Praktikas tähendas see, et sisseseadega valmistati maksimaalselt 80 einet päevas.

67 Komisjon on ise piiranud oma juurdepääsu seire käigus kasutada olevatele tõendavatele dokumentidele. Kui kulutuste kontrollimine kõrvale jätta, siis võib komisjon nõuda volitatud üksuselt selgitusi üksnes juhul, kui ta esitab põhjendatud taotluse (lepingute koostamise käsiraamat[15]). Samas ei ole selgitatud, mida kujutab endast põhjendatud taotlus, mis toob omakorda kaasa ELi töötajate ja volitatud üksuste poolse erineva tõlgendamise, kuna viimased võivad pidada täiendava teabe taotlusi väljaspoole kokkulepitud raamistikku jäävateks. Kui komisjoni töötajad soovivad selgitusi, võib see praktikas põhjustada viivitusi või mittetäielike vastuste saamist.

68 Kuigi komisjon on kehtestanud oma vastavuskontrolli miinimumnõuded (vt punkt ***65***), puuduvad selged minimaalsed ootused projektide edenemisega seotud aspektide ja kulutõhususe seireks. Komisjoni suunised seire kohta on endiselt üldised ning töötajad kasutavad oma kaalutlusõigust, et otsustada, millist teavet taotleda ja kui sageli volitatud üksustega suhelda. Ühtlustatud riskipõhise lähenemisviisi puudumine võib põhjustada erinevusi näiteks selles, mil määral tehakse kulude ja esitatud tulemuste üksikasjalikke kontrolle, eriti kuna kehtivates suunistes neid ei nõuta.

69 Seega varieerub kasutatava seire liik sõltuvalt konkreetsest töötajast, kuid me täheldasime ka põhjendatud erinevusi, mis tulenesid projekti laadist. Leidsime ühe näite parimast tavast, kus komisjon palus volitatud üksusel esitada parema kontrolli tagamiseks kvartaliaruanded (vt ***9. selgitus***).

[15] Artikkel 3.5.

9. selgitus

Seirekorra kohandamine vastavalt projekti olemusele

Ühe Uganda kodanikuühiskonna projekti puhul leidsime näite parimast tavast seirekorra kohandamisel vastavalt projekti omadustele. Kuna projekt keskendub suutlikkuse suurendamisele ja kodanikuühiskonna kaasamisele, valdkondadele, kus väljundid on vähem käegakatsutavad ja edusamme on raskem jälgida, leppis ELi delegatsioon volitatud üksusega kokku, et kirjeldavat teavet esitatakse kord kvartalis, mitte ainult kord aastas. Need lühikesed tegevuspõhised aruanded võimaldasid projektijuhil arengut tähelepanelikumalt jälgida ja rakendajatega korrapäraselt suhelda. Koos mitme kohapealse kontrollkäiguga tugevdas see lähenemisviis järelevalvet ja andis ajakohasema ülevaate rakendamise edenemisest.

70 Tulemustele suunatud seire mängis kuni selle peatamiseni 2025. aasta veebruaris (raha puudumise tõttu) keskset rolli seirelünkade täitmisel – eriti seal, kus oli puudu personalist. Tulemustele suunatud seire missioone viisid läbi väliseksperdid, kes küsitlesid muu hulgas sidusrühmi ning kontrollisid väljundeid ja tulemusi. Need missioonid toimusid rakendamise eri etappides, andsid sõltumatut teavet edenemise kohta ja toetasid võimalikke parandusmeetmeid. Tulemustele suunatud seire peatamisega kaotati oluline väline seiresüsteem, mis muutis komisjoni töötajad veelgi sõltuvamaks volitatud üksuste esitatud teabest.

Vähene kohapealne esindatus nõrgendab kohapealseid kontrolle ja vähendab ELi nähtavust

71 Projektikülastused on oluline vahend tegevuse kohapealseks kontrollimiseks. Komisjon on kehtestanud oma töötajatele aga vaid ühe ametliku seirenõude – üks külastus aastas. Selle täitmiseks piisab osalemisest juhtkomitee koosolekul, mis on projekti juhtimisega seotud tegevus ega nõua projekti rakendamiskohtade külastamist. Puuduvad täiendavad suunised kohapealsete kontrollide sageduse või ulatuse kohta või selle kohta, kuidas kohandada kohapealset seiret vastavalt projekti olemusele ja riskantsusele.

72 Kuigi komisjoni esindajad osalesid järjepidevalt meie valimisse kuulunud projektide juhtkomiteede koosolekutel, ei saanud me teavet kõigi projektide kohapealsete külastuste kohta. Kui selline teave oli olemas, tuvastasime kohapealsete külastuste sageduses kõikumisi – oli aastaid, kus ei tehtud ühtegi külastust ja selliseid, kus projekti külastati mitu korda. See ei kajasta mitte ainult projektide omadusi, vaid ka ajalisi või turvapiiranguid ja konkreetsete projektijuhtide otsustusi.

73 Komisjon korraldab praegu oma ELi delegatsioonide võrgustikku ümber. Reformiga nähakse ette finants- ja tegevusfunktsioonide koondamine ühte osakonda ning selle eesmärk on koondada teatavad ülesanded piirkondlikesse keskustesse. Need muudatused mõjutavad töötajate lähedust rakendatavatele projektidele, eriti kui nad asuvad mõnes teises riigis.

74 Lisaks harvematele kohapealsetele kontrollidele vähendavad kärbitud kohapealsed külastused komisjoni suutlikkust kontrollida, kas ELi osalus on selgelt nähtav, ja suurendada ELi nähtavust oma kohaloleku kaudu. Leidsime kohapealsete külastuste käigus ühe juhtumi, kus ELi kaasrahastamine ei olnud projekti asukohas selgelt nähtav. Mitme rahastajaga projektide kontekstis konkureeris EL nähtavuse nimel paljude teiste rahastajatega, vähendades liidu panuse nähtavust isegi siis, kui EL oli peamine rahastaja. Täheldasime oma külastuste ajal ka seda, et toetusesaajad tajuvad rahastajatena ELi asemel pigem projekte rakendavaid üksusi, sest nad suhtlevad peamiselt just nendega.

75 Komisjon ajakohastas hiljuti oma nähtavuse tagamise lähenemisviisi, et ELi kommunikatsioon oleks välistegevuse valdkonnas järjepidevam ja äratuntavam. Uue lähenemisviisi kohaselt ei keskenduta nähtavuse tagamisel enam üksikutele projektidele, vaid kõrgetasemelistele nähtavuselementidele. Nägime kohapealsete külastuste käigus uue nähtavuse tagamise lähenemisviisi tegelikku toimimist (vt ***1. foto***).

Foto 1 | Näide komisjoni uuest lähenemisviisist nähtavuse tagamiseks (Côte d'Ivoire)



Allikas: kontrollikoda.

Komisjon ei kasuta projektide seire individualiseerimiseks struktureeritud riskihindamist

76 Piirkondadevahelised projektid moodustavad 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus 18% ELi rahastamisest, mida rakendavad volitatud üksused (vt ***I lisa joonis 1***), kusjuures projekte hallatakse kas peakorterist või ELi delegatsioonidest. Veel 31% moodustavad mitut riiki hõlmavad projektid, mida viiakse ellu ühes konkreetses piirkonnas.

77 Ühes meie valimisse kuulunud piirkondlikus projektis oli ELi delegatsioonidel halb ülevaade oma riigile eraldatud eelarvest ja seal ellu viidud tegevustest. See tulenes projekti juhtimisstruktuurist: projekti koordineeris komisjon oma peakorterist Brüsselis, sealt hoiti ka aktiivset kontakti rakendusüksusega ja tehti seiret projekti üldise edenemise üle. Volitatud üksus ei jaganud korrapäraselt riigi tasandi finants- ja tulemusteavet ning riigi tasandi järelevalvet tehti vähe.

78 Seevastu ühes teises meie valimisse kuulunud piirkondlikus projektis säilitasid delegatsioonid temaatilise poliitilise dialoogi kaudu isevastutuse oma riigis toimuva tegevuse eest, kuigi nad projekti ametlikult ei hallanud. Kummagi projekti lepingudokumendid ei sisaldanud riigi tasandi rahalisi eraldisi, kuna projektid kavandati paindlike ja mittesihtotstarbeliste eelarvetega. Kuigi paindlikkus hõlbustas rakendamist, tähendas sihtotstarbeliste summade puudumine lepingutes seda, et üksused esitasid konkreetses riigis toimuva kohta rakendamise ajal vähem teavet (vt punkt ***43***).

79 Meie uuritud piirkondlike projektide üle seiret tehes koguti vähem tegevusalaseid ja finantsandmeid kui meie valimi väiksemate, vaid ühes riigis ellu viidud projektide puhul. Komisjon ei ole määratlenud diferentseeritud seiremeetodeid, mis võtaksid arvesse projektide suurust, keerukust ja riskiprofiili, samuti ei tee ta vahet projektidel, mida hallatakse rakendamiskoha lähedal, ja neil, mille üle tehakse järelevalvet mõnest muust piirkonnast või peakorterist.

80 Kokkuvõttes nõrgendab komisjoni järelevalvet rakendamise üle kombinatsioon volitatud üksuste esitatud teabele tuginemisest, seire kohta antud suuniste üldisest tasemest, vähesest kohalolekust projektide elluviimise asukohas ja riskipõhiste hindamiste puudumisest. Sambapõhine hindamine kinnitab üksuste süsteemide usaldusväärsust teataval ajahetkel, kuid ei asenda projektitasandi seiret ega taga, et konkreetsed projektid vastavad ELi reeglitele (nagu on korduvalt näidanud meie aastaaruandes tuvastatud korrektsusega seotud vead)[16].

[16] 2024. aasta aastaaruande punkt 9.14: „Nagu varasematelgi aastatel, puudutas suur osa tuvastatud vigadest lepinguid, mida rakendasid sambapõhiselt hinnatud organisatsioonid“.

Lüngad tulemusandmetes takistavad tulemuste põhjalikku hindamist

81 Programmitöö tasandil määrab komisjon kindlaks eesmärgid, mida ELi välistegevusega loodetakse saavutada, ja annab suuniseid nende jälgimiseks kasutatavate näitajate kohta. Need eesmärgid tuleks lisada projektitasandi kavandamisse, aidates seeläbi tagada, et tegevused, väljundid ja tulemused aitavad kaasa mitmeaastastes programmdokumentides seatud prioriteetide saavutamisele. Komisjon on välja töötanud ka instrumendi „Globaalne Euroopa“ tulemusraamistiku (GERF), mis on põhinäitajate kogum, mida kasutatakse projektitasandil, et võimaldada tulemuste konsolideerimist.

82 Leidsime, et projektidokumentides loetletud eesmärkide kvaliteeti kontrollitakse põhjalikult. Samas puuduvad aga kohustuslikud kontrollid tagamaks, et need eesmärgid – sealhulgas asjaomased GERFi näitajad – kajastuksid ka projektitasandi loogilistes raamistikes. ***10. selgituses*** esitatakse näide GERFi näitajate rolli kohta tulemuste konsolideerimise võimaldamisel.

10. selgitus

Tulemuste konsolideerimist takistas asjaolu, et programmi „Globaalne Euroopa“ tulemusraamistiku näitajaid ei olnud projektitasandi loogilises raamistikus sellisena välja toodud

Ühe meie valimisse kuulunud projekti eesmärk on aidata kaasa rändajate kaitsmisele ja taasintegreerimisele Sahara-taguses Aafrikas.

Projektidokument sisaldas näitajat „ELi toetuse abil kaitstud või abistatud rändajate või vastuvõtvatest kogukondadest pärit isikute arv, liigitatuna soo järgi“, mis vastab GERFi näitajale, mida komisjon kasutab konsolideeritud aruandluses.

Ka projektitasandi loogiline raamistik sisaldab ühte sarnase sõnastusega näitajat. Loogilises raamistikus ja tulemuste esitamise aruandlussüsteemis ei olnud näitaja aga GERFi näitajana välja toodud. Seega, kuigi projektiaruannetes esitatakse selle näitaja all saavutatud tulemused (2025. aasta keskpaigaks oli toetatud rohkem kui 55 000 rändajat), ei võetud neid tulemusi arvesse komisjoni koondaruandluses.

83 Volitatud üksused koostavad projektitasandi loogilised raamistikud ja valivad neis kasutatavad näitajad. Komisjoni töötajad vaatavad need enne heakskiitmist läbi niivõrd, kuivõrd nad peavad seda vajalikuks. Kuigi komisjon on välja töötanud üksikasjalikud suunised, et toetada töötajaid projektide loogiliste raamistike hindamisel ja kvaliteedi parandamisel, täheldasime, et teadlikkus suunistest on madal ja seetõttu ei kasutata neid praktikas järjepidevalt. Selle tulemusena ei kasutata täielikult ära nende potentsiaali parandada projektide loogiliste raamistike järjepidevust ja usaldusväärsust.

84 ***II lisas*** esitatakse meie hinnang meie valimi 14 projekti tulemuste alase aruandluse usaldusväärsuse ja täielikkuse kohta. Jõudsime järeldusele, et kahe projekti puhul oli seire rahuldav, 11 puhul esines mõningaid puudusi ja ühe projekti puhul oli see mitterahuldav.

85 Kuna projektidel ei ole ühtlustatud näitajaid, ei saa komisjon tulemusi otstarbekalt ja usaldusväärselt konsolideerida. GERFi näitajaid kasutatakse endiselt vähe: ainult umbes veerand instrumendi „Globaalne Euroopa“ sekkumistest (nii eelarve otsese kui ka kaudse täitmise raames) kasutavad oma loogilises raamistikus mõnda GERFi näitajat (vt ***joonis 3***).

Joonis 3 | Instrumendi „Globaalne Euroopa“ tulemusraamistiku kasutamine



Allikas: kontrollikoda DG INTPA andmete põhjal.

86 Olemasolevad tulemusandmed sisaldavad seega märkimisväärseid lünki. Samal ajal keskendutakse komisjoni iga-aastases aruandluses instrumendi „Globaalne Euroopa“[17] kohta peamiselt kulutustele. Kui aruandluses ei kombineerita süstemaatiliselt kulutusi ja tulemusi kajastavat teavet, ei suuda komisjon hästi näidata, mida on ELi vahenditega eri riikides ja sektorites erinevate rakendusviiside abil saavutatud. Lisaks takistab võrreldavate tulemusandmete puudumine analüüsi selle kohta, milline eelarve täitmise viis (otsene või kaudne) või volitatud üksuste liik (nt rahvusvahelised organisatsioonid või liikmesriikide asutused) annab parimaid tulemusi ja pakub suurimat kulutõhusust.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige George Marius Hyzler, võttis käesoleva aruande vastu 29. septembri 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

[17] Vt näiteks 2025. aasta aruanne Euroopa Liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise kohta 2024. aastal.

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

ELi arenguabi, mida rakendatakse volitatud üksuste kaudu

01 Kooskõlas finantsmäärusega[1] võib ELi meetmeid rakendada eelarve otsese, jagatud või kaudse täitmise vormis. Eelarve kaudse täitmise korral delegeerib komisjon ELi rahastatava projekti rakendamise mõnele volitatud üksusele.

02 Eelarve kaudset täitmist kasutavad rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat (DG INTPA) ning muud välistegevuse peadirektoraadid ja talitused, nagu Euroopa elanikkonnakaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat (DG ECHO), laienemise ja idanaabruse peadirektoraat, Lähis-Ida, Põhja-Aafrika ja Pärsia lahe peadirektoraat ning välispoliitika vahendite talitus.

03 Praeguses 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus moodustab eelarve kaudne täitmine 56% (12,4 miljardit eurot) DG INTPA poolt kuni 31. detsembrini 2025 sõlmitud lepingute kogusummast (vt ***põhisõnumites*** esitatud ***joonis 1***).

04 Volitatud üksused on oma olemuselt ja volitustelt erinevad. Need võivad olla näiteks rahvusvahelised organisatsioonid või ELi liikmesriikide arenguagentuurid või -pangad[2]. Suurima osa DG INTPA eelarve kaudse täitmise vormis antavast arenguabist rakendavad ELi liikmesriikide arenguagentuurid/-pangad. Suuruselt teise osa volitatud üksustest moodustavad ÜRO organisatsioonid, kellele järgnevad rahvusvahelised finantsasutused ja muud rahvusvahelised organisatsioonid.

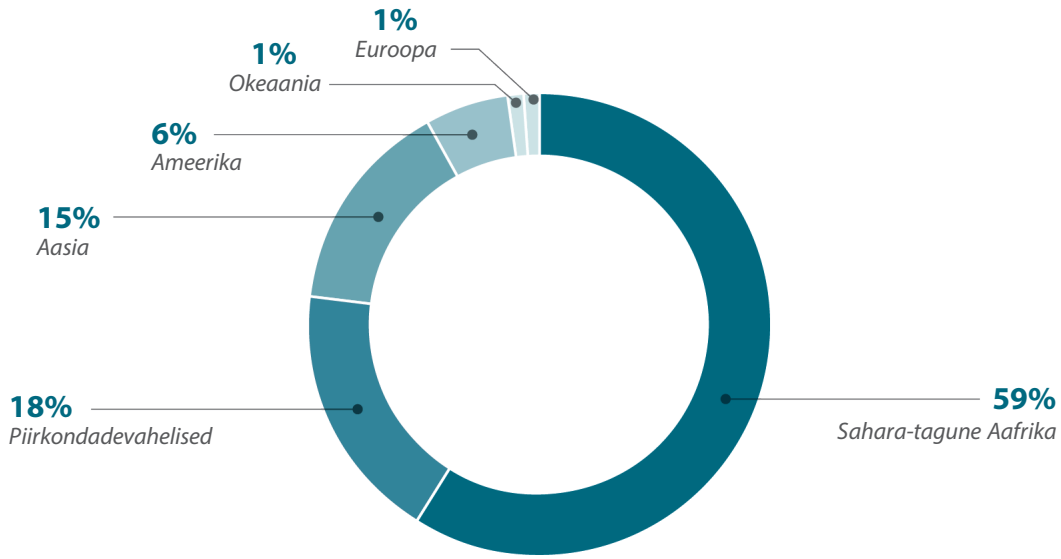
---

1 Artikkel 62.

2 Artikli 62 punkt c.

05 Geograafiliselt asub 59% volitatud üksuste poolt 2021.–2027. aasta MFRis rakendatavatest projektidest Sahara-taguses Aafrikas (vt ***joonis 1***). Märkimisväärne osa eelarve kaudse täitmise vormis rakendatud projektidest viiakse ellu ka Aasias või tehakse seda piirkonnaüleste projektidena, mis käsitlevad piirkondlikke probleeme või piiriüleseid küsimusi.

Joonis 1 | Volitatud üksuste 2021.–2027. aasta MFRi allkirjastatud lepingusummade geograafiline jaotus



Allikas: kontrollikoda DG INTPA statistilise tulemustabeli põhjal (seisuga 31.12.2025).

Sambapõhise hindamise protsess ja selle tulemuste jätkuv kehtivus

06 Komisjon kasutab sambapõhist hindamist, et hinnata partnerorganisatsioonide nõuetele vastavust ja sobivust teha ELiga eelarve kaudse täitmise vormis koostööd. Hindamine algab üksuse nõuetele vastavuse esialgse kontrollimisega komisjoni poolt, mille järel kontrollib välisaudiitor sambapõhiselt üksuse süsteemide ülesehitust ja tõhusust.

07 Välisaudiitor kasutab hindamiseks komisjoni üksikasjalikke nõudeid, mis hõlmavad maksimaalselt üheksat sammast (vt ***põhisõnumite joonis 2***). Selle põhjal koostatud aruanne, mis sisaldab igale sambale antud punktisummat, probleemseid leide ja nende kõrvaldamiseks koostatud parandusmeetmete kava, on aluseks komisjoni otsusele selle kohta, kas lubada üksusel arenguabi rakendada.

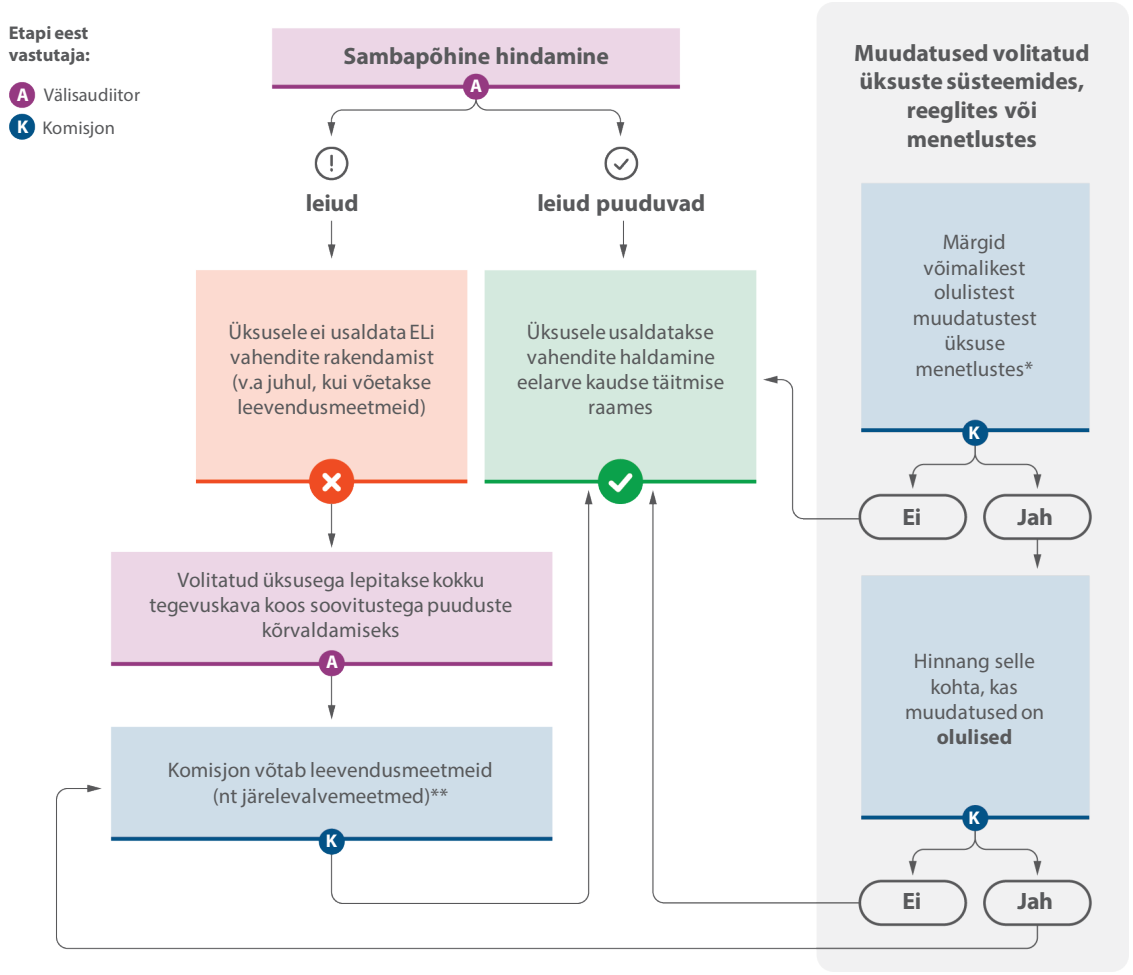
08 Kuus sammast on kohustuslikud kõigile üksustele, kuna need hõlmavad põhifunktsioone, milles komisjon peab alati kindel olema. Seevastu kolm sammast on vabatahtlikud ja neid hinnatakse üksnes juhul, kui komisjon kavatseb teatavate konkreetsete rahastamismehhanismide puhul tugineda üksuse reeglitele ja menetlustele. Kui (majandus)üksus neid rahastamisviise ei rakenda (näiteks ei anna ta osa rahastamisest alltoetustena edasi), ei ole vaja vastavat sammast hinnata.

09 ELi finantshuvide piisava kaitse tagamiseks peab komisjon jälgima ka sambapõhise hindamise tulemuste jätkuvat kehtivust. ***Joonisel 2*** kujutatakse elemente, mida juhtivad peadirektoraadid peavad jälgima, et tagada sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuv kehtivus.

Komisjoni seire koosneb kahest osast:

- sambapõhise hindamise audiitorite soovituste täitmise kontroll;
- kontroll selle kohta, et üksuse süsteemides ja protseduurides ei ole tehtud olulisi muudatusi.

Joonis 2 | Sambapõhise hindamise tulemuste jätkuv kehtivus



** Üksus on kohustatud teavitama komisjoni põhjendamatu viivituseta kõigist muudatustest, mis võivad mõjutada sambapõhise hindamise tulemuse kehtivuse usaldusväärsust. Komisjon võib võimalikke olulisi muudatusi kindlaks teha ka üksusega tehtava koostöö käigus või järelkontrollide kaudu.*

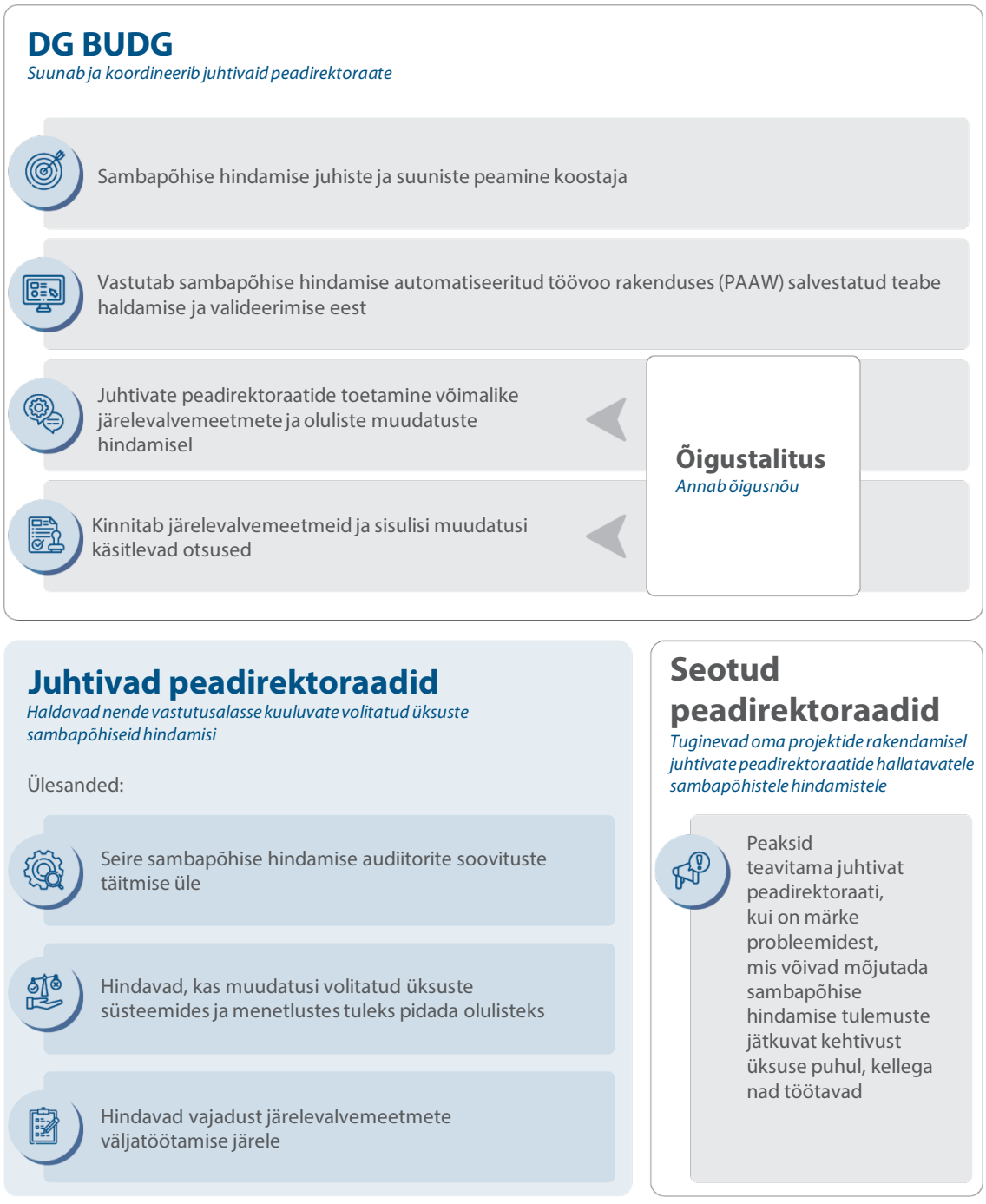
*** Järelevalvemeetmeid ja/või muid leevendusmeetmeid võetakse seni, kuni saadakse tõendeid nõrkuste ja/või puuduste kõrvaldamise kohta.*

Allikas: kontrollikoda, tuginedes DG BUDGi suunistele sambapõhise hindamise kohta.

10 Üksus on lepinguliselt kohustatud teavitama komisjoni põhjendamatu viivituseta kõigist muudatustest, mis võivad mõjutada sambapõhise hindamise tulemuse usaldusväärsust. Komisjon hindab, kas ta peab neid muudatusi olulisteks, ning kui see on nii, võidakse asjaomaseid sambaid uuesti hinnata (vt ***põhisõnumite*** punkt ***11***). Ümberhindamist oodates võidakse võtta leevendusmeetmeid, näiteks järelevalvemeetmeid, et kõrvaldada muutustest tulenevad puudused või riskid.

11 DG BUDG koordineerib üldist sambapõhise hindamise raamistikku ja haldab hindamise automatiseeritud töövoo rakendust PAAW, mis on peamine IT-rakendus, mille eesmärk on säilitada teavet kõigi sambapõhise hindamise läbinud üksuste kohta. Individuaalseid sambapõhiseid hindamisi haldavad juhtivad peadirektoraadid, kes vastutavad kõnealuse sambapõhise hindamise tulemuste jätkuva kehtivuse tagamise ja sellega seotud teabe PAAWi rakenduses salvestamise eest. Teised teemaga seotud peadirektoraadid tuginevad juhtivate peadirektoraatide hallatavatele sambapõhistele hindamistele (vt ***joonis 3***). Välistegevuse peadirektoraadid haldavad praegu 151 sambapõhiselt hinnatud üksust ning käimas on veel 28 hindamist.

Joonis 3 | Sambapõhises hindamises osalejate ülesanded



Allikas: kontrollikoda, tuginedes DG BUDGi suunistele sambapõhise hindamise kohta.

Lepinguline raamistik

12 Finantsraampartnerluse lepingutes määratakse kindlaks volitatud üksustega tehtava pikaajalise koostöö lepingulised tingimused. Üks peamisi finantsraampartnerluse lepinguid on ELi ja ÜRO vahel sõlmitud finants- ja haldusraamistiku leping. Komisjon on allkirjastanud finantsraampartnerluse lepingu ka liikmesriikide23 agentuuri/pangaga.

13 Pärast seda, kui üksus on projekti rakendamiseks välja valitud, allkirjastavad komisjon ja volitatud üksus konkreetse projekti kohta lepingu, milles lepitakse kokku tegevuste kirjeldus, eelarve, tulemuste loogiline raamistik ja asjakohased lepingutingimused. Need tingimused hõlmavad ka finantsraampartnerluse lepingust tulenevaid tingimusi ja mistahes järelevalvemeetmeid. Kui asjaomasele sambale antakse positiivne hinnang, võivad üksused tegevusi allhanke korras ka oma rakenduspartneritele anda. Üksusel on õigus finantsaruannetes esitatud projektide raames kantud otseste kulude hüvitamisele ja kuni 7% suurusele kindlasummalisele hüvitisele, mis põhineb tema otsestel kuludel.

14 Võimalus usaldada projektide rakendamine teistele üksustele ei vähenda komisjoni vastutust. Selle asemel muutub vastutuse olemus – komisjon peab keskenduma projektide järelevalvele ja seirele. Sambapõhise hindamise eesmärk on kinnitada, et volitatud üksusel on usaldusväärsed sisekontrolli- ja raamatupidamissüsteemid. See ei hõlma aga rahastatavate üksikprojektide seaduslikkuse ja korrektsuse kõiki süsteemseid aspekte, mille suhtes kohaldatakse ELi nõudeid, ning kajastab üksnes kõnealuse üksuse olukorda teataval ajahetkel. Seetõttu on oluline komisjoni järelevalve, et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine ning projektide tõhus ja tulemuslik rakendamine.

Komisjonipoolne seire ja tulemustest aruandmine

15 DG INTPA eelarve kaudse täitmise järelevalve kontrollisüsteem koosneb neljast etapist (vt ***joonis 4***).

Joonis 4 | DG INTPA järelevalve eelarve kaudse täitmise üle



Allikas: kontrollikoda DG INTPA 2024. aasta tegevusaruande põhjal.

16 Neis etappides tugineb DG INTPA kombinatsioonile rakendamise ja finantsseirest. Rakendamise üle teevad peamiselt projektijuhid, kes vaatavad läbi kirjeldavad aruanded, loogilised raamistikud ja edunäitajad, ning suhtlevad korrapäraselt projekti rakendava üksusega. Finantsseire eest vastutavad finantsametnikud, kes kontrollivad eelarve täitmist ja selle vastavust lepingulistele nõuetele. Seire võib hõlmata ka kohapealseid kontrollkäike, hindamisi ja (võimaluse korral) ka väliste partnerite tehtavat tulemustele suunatud järelevalvet.

17 Instrumendi „Globaalne Euroopa“ tulemusraamistik GERF on komisjoni raamistik, mille eesmärk on koondada projektide tulemused ja mõõta nende peamisi saavutusi. Sellel on kolmetasandiline struktuur: 1. tasandil mõõdetakse laiemat arengumõju kestliku arengu eesmärkide ja muude kolmandate isikute kasutatavate näitajate kaudu; 2. tasandil mõõdetakse ELi projektide väljundeid ja tulemeid; 3. tasandil mõõdetakse konkreetsetele prioriteetidele eraldatud vahendite mahtu.

18 GERFi kasutatakse aruandluseks instrumentide, kestliku arengu eesmärkide ja riikide kaupa. Näiteks naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ rakendamist hinnatakse 19 näitaja põhjal. Nende koondnäitajate väärtused põhinevad projektitasandi tulemustel.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

19 Uurisime, kas komisjon haldab volitatud üksuste kaudu rakendatavat ELi arenguabi hästi. Konkreetsemalt hindasime, kas:

a) komisjon hindab regulaarselt uuesti üle ja kinnitab sambapõhiste hindamiste tulemuste jätkuvat kehtivust;

b) lepinguline raamistik hõlbustab koostööd volitatud üksustega ja komisjoni suutlikkust tagada kulutõhusus ja järelevalve tegemine;

c) komisjon on nõuetekohaselt jälginud volitatud üksuste projektide rakendamist ja andnud nende kohta aru.

20 Auditis keskenduti arenguabile, mida haldab DG INTPA eelarve kaudse täitmise vormis. Peamised auditeeritavad olid DG INTPA ja DG BUDG, kes koordineerivad sambapõhiseid hindamisi. Konsulteerisime nii DG ECHO, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi kui ka meie valimisse kuulunud teiste sambapõhiselt hinnatud üksuste juhtivate peadirektoraatidega.

21 Volitatud üksuste hulgas keskendusime ÜRO organisatsioonidele ja ELi liikmesriikide arenguagentuuridele/-pankadele, kes koos rakendavad ligikaudu 70% DG INTPA kaudse eelarve täitmise portfellist (vt ***joonis 1***). Meie audit ei hõlmanud rahvusvahelisi finantsasutusi ja muid rahvusvahelisi organisatsioone.

22 Hindasime komisjoni järelevalvesüsteeme peakorteris ja delegatsioonides, kasutades nii dokumentide kontrolli, kohapealseid kontrollkäike, dokumentide analüüsi kui ka vestlusi asjaomaste sidusrühmadega. Meie audititöö hõlmas nii süsteemide tasandit, kus uurisime DG INTPA menetlusi ja järelevalvekorda, kui ka projektide tasandit, kus vaatasime läbi valitud projektid ja hindasime, kuidas menetlusi praktikas rakendati.

23 Projektide tasandil koostasime valimi projektidest, mida rakendati kolmes riigis: Côte d'Ivoire, Nigeeria ja Uganda. Riigid ja projektid valiti välja mitme kriteeriumi alusel, nagu rahaline olulisus, erinevate volitatud üksuste esindatus ja hiljutised kontrollikoja auditid. Koostasime valimi, et tagada rakendusüksuste asjakohane esindatus, hõlmates kuut ÜRO organisatsiooni ja kuut ELi liikmesriikide asutust, kes rakendavad rahaliselt kõige olulisemaid summasid. Tegime auditikülastused Ugandasse ja Côte d'Ivoire'i. Nigeeria puhul kasutasime teabe saamiseks kaugintervjuusid. Valim sisaldas kokku 14 projekti, sealhulgas kahte DG INTPA peakorteri hallatavat piirkondlikku projekti.

24 Uurisime käimasolevaid ja hiljuti lõpule viidud projekte, mida rahastati nii praegusest kui ka eelmisest mitmeaastasest finantsraamistikust. See võimaldas meil hinnata mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 viimastel aastatel alustatud projektide rakendamist ja saavutatud tulemusi, samuti praeguse mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 projektide kavandamist ja senist rakendamist. Seetõttu hõlmas meie audit instrumendist „Globaalne Euroopa“, 11. Euroopa Arengufondist ja arengukoostöö rahastamisvahendist rahastatavaid projekte, milles käsitleti mitmesuguseid teemasid, nagu toitumine, ränne ja kestlik energia.

25 Meie auditimetoodika on kooskõlas kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) rahvusvaheliste auditistandarditega.

II lisa. Valimisse kaasatud projektide komisjonipoolse haldamise tulemuslikkuse hindamine



* Üksus kaasati valimisse kaks korda, kuid korduva elemendi hinnang esitatakse ainult üks kord.

** Leping allkirjastati rohkem kui kümme aastat tagasi või üksus valiti välja koos partnerriigi valitsusega.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
DG BUDG	Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraat
DG ECHO	Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat
DG INTPA	Rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat
GERF:	„Globaalse Euroopa“ tulemusraamistik
Instrument „Globaalne Euroopa“	Naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“
MFR	Mitmeaastane finantsraamistik
PAAW	Sambapõhise hindamise automatiseeritud töövoog
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
(Sambapõhise hindamise) tulemuste jätkuv kehtivus	Jätkuv kindlus selle kohta, et volitatud üksuse süsteemid, reeglid ja menetlused vastavad endiselt samale standardile kui need, mida hinnati algse sambapõhise hindamise käigus.
Allesjäänud veamäär	See osa andmekogumist, mida ei loeta pärast kõigi kontrollimenetluste, tagasimaksenõuete ja korrektsioonide mõju arvesse võtmist korrektseks.
Eelarve kaudne täitmine	ELi eelarve täitmise meetod, mille kohaselt usaldab komisjon eelarve täitmise ülesanded muudele üksustele (nagu kolmandad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid).
Eeldav käsitlusviis	Komisjoni kasutatav käsitlusviis, mille puhul lisandub ELi poolt mitme rahastajaga projektide rahastamiseks antud panusele teiste rahastajate panus. Summa ei ole ette nähtud konkreetsetele rahastamiskõlblikele kuluartiklitele.
Kulutustele vastav tulu	Kasutatud ressursside ja saavutatud tulemuste vaheline seos, mille hindamisel vaadeldakse säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse aspekte.
Loogiline raamistik	Üksikasjalik planeerimisvahend, mis hõlmab projekti rakendamist, juhtimist, seiret ja hindamist.
Mitmeaastane finantsraamistik	ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja ülemmäärad. Kõigile kulukategooriatele kulutustele seatavate piiridega annab see aluse ELi aastaeelarvete väljatöötamiseks.
Sambapõhine hindamine	Eelarve kaudse täitmise raames kohaldatavate reeglite ja menetluste täitmise komisjonipoolne hindamine, et tagada ELi finantshuvide kaitse samal tasemel kui otsese eelarve täitmise korral.
Usaldusväärne finantsjuhtimine	Ressursside haldamine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetega.

Komisjoni vastused

https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–27

Ajatelg

https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2026–27

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse, julgeoleku- ja õigusteemadega tegelev III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige George-Marius Hyzler. Auditit juhtis kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, keda toetasid kabinetiülem Katja Mattfolk, kabineti nõunik Paolo Rexha, valdkonnajuht Cyril Messein, auditijuht Aino Rantanen, audiitorid Emmanuel-Douglas Hellinakis ja Luis Vicente ning IT-audiitor Christos Aspris. Keelealast abi osutas Zoe Amador Martínez. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019 avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Euroopa Liit, allikas: kontrollikoda. Copilot – tehisintellekti loodud pilt.

I lisa joonised 3 ja 4 – ikoonid: jooniste kujundamisel on kasutatud Flaticon.com ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovitab teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8373-5	ISSN 10.2865/6142158	doi:10.2865/7268278	QJ-01-26-047-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8374-2	ISSN 10.2865/6050949	doi:10.2865/3742144	QJ-01-26-047-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, eriaruanne 27/2026: „ELi arenguabi andmine ÜRO ja liikmesriikide organisatsioonide kaudu – usaldusel põhinev partnerlus, mis ei võta piisavalt arvesse aruandekohustust ja kulutõhusust“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Euroopa Komisjon rakendab märkimisväärset osa ELi arenguabi rahastamisest volitatud üksuste (eelkõige ÜRO organisatsioonide ja liikmesriikide arenguagentuuride) kaudu, tuginedes nende eksperditeadmistele ja kohalolekule partnerriikides. Samas peab Euroopa Komisjon endiselt tagama ELi vahendite nõuetekohase kasutamise ja kavandatud tulemuste saavutamise. Uurisime, kas Euroopa Komisjon haldab selliste partnerite kaudu rakendatavat ELi arenguabi tõhusalt. Leidsime, et kuigi eelarve kaudse täitmise jaoks on loodud terviklik raamistik, puudub volitatud üksustele tuginemise ja Euroopa Komisjoni tehtava järelevalve vahel optimaalne tasakaal. Aruandekohustust ja kulutõhusust ei võeta piisavalt arvesse. Soovitame tugevdada järelevalvet sambapõhiste hindamiste üle, parandada partneritega sõlmitavaid lepinguid ja kulutõhususe hindamist, kasutada riskipõhist seiret ning tugevdada tulemuste koondamist ja aruandlust.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu 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/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors