

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 15

2009

ISSN 1831-0818

ÜRO ORGANISATSIOONIDE
KAUDU RAKENDATAV EL-I ABI –
OTSUSTAMINE JA JÄRELEVALVE



ET



Eriaruanne nr 15 // 2009

ÜRO ORGANISATSIOONIDE KAUDU RAKENDATAV EL-I ABI – OTSUSTAMINE JA JÄRELEVALVE

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 15 // 2009

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-544-6
doi:10.2865/37936

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Lõige

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

I-VI **KOKKUVÕTE**

1-10 **1. PEATÜKK. - SISSEJUHATUS**

1-7 **JAOTIS 1.1. - AUDITI KONTEKST**

8-10 **JAOTIS 1.2. - ÕIGUSLIK RAAMISTIK**

11-13 **2. PEATÜKK. - AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

14-46 **3. PEATÜKK. - TÄHELEPANEKUD**

14-28 JAOTIS 3.1. - OTSUSED RAKENDADA ABI ÜRO KAUDU

15-25 STRATEEGILISTE NÕUETE EBAPIISAV RAKENDAMINE PRAKTIKAS

26-28 AMETLIK VÕRDLUS ALTERNATIIVSETE ABIANDMISMEHHANISMIDEGA PEAKS OLEMA SÜSTEEMNE

29-46 JAOTIS 3.2. - ÜRO KAUDU SUUNATUD ABI JÄRELEVALVE- JA AUDITISÜSTEEMID

31-32 NELJA SAMBA ANALÜÜS EI HÕLMA ALLTÖÖVÕTJATE TEGEVUSEGA SEOTUD SÜSTEEME

33-36 ÜRO ARUANNETES TULEMUSTE KOHTA ESITATUD TEAVE ON PUUDULIK

37-39 KOMISJONI KOHAPEALNE JÄRELEVALVE EI KOMPENSEERI ÜRO ARUANNETES SISALDUVA TEABE PUUDULIKKUST

40-44 ÜRO AUDIITORKOMISJON VAIDLUSTAB KOMISJONI KONTROLLI

45-46 KONTROLLIKOJAL ESINEB FINANTSKONTROLLI TEOSTAMISEL TAKISTUSI

47-49 **4. PEATÜKK. - JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

KOMISJONI VASTUSED

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

CIDA: Kanada Rahvusvaheline Arenguagentuur

CRIS: Välissuhete peadirektoraadi ühtne teabesüsteem

DFID: Ühendkuningriigi rahvusvahelise arengu keskasutus

EAMR: Välisabi korraldamise aruanne

EL: Euroopa Liit

EuropeAid: Koostöotalitus EuropeAid

FAFA: Finants- ja haldusraamistiku leping

FAO: ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon

IFAD: Põllumajanduse Arendamise Rahvusvaheline Fond

ILO: Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

UNDP: ÜRO arenguprogramm

UNFPA: ÜRO Rahvastikufond

UNHCR: ÜRO pagulaste ülemvolinik

UNICEF: ÜRO Lastefond

UNOPS: ÜRO projektiteenuste büroo

UNRWA: ÜRO Palestiina pagulasi Lähis-Idas toetav abiorganisatsioon

VVO: Valitsusväline organisatsioon

WFP: Maailma toiduabi programm

WHO: Maailma Terviseorganisatsioon

ÜRO: Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

KOKKUVÕTE

I.

EuropeAidi ja humanitaarabi peadirektoraadi hallatavad ja ÜRO organisatsioonide kaudu suunatavad ELi vahendid suurenesid 500 miljonilt eurolt 2002. aastal rohkem kui miljardi euroni 2008. aastal. Vahendite suurenemine on osaliselt seletatav lihtsustatud menetlustega ning osaliselt komisjoni eraldatud ja peamiselt ÜRO kaudu suunatud vahenditega seoses suurte kriisidega Afganistanis, Iraagis, Palestiina okupeeritud aladel ja Sudaanis. 2005. aasta detsembri Euroopa konsensus arengupoliitika küsimuses ja 2005. aasta märtsi Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta kohustavad ELi koordineerima ja ühtlustama abi andmist tihedas koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu ÜRO (vt punktid 1–10).

II.

Audit tõstatab kaks järgmist küsimust (vt punktid 11–13):

- a) kas otsused rakendada abi ÜRO kaudu tõendavad, et see on kõige tõhusam ja mõjusam võimalus?
- b) kas järelevalvekord võimaldab veenduda rahastamiskorra kindluses ja eesmärkide saavutamises?

KOKKUVÕTE

III.

Partnerite objektiivsel ja läbipaistval viisil valimise strateegilisi ja õiguslikke nõudeid kohaldatakse otsustusprotsessi toetavate praktiliste kriteeriumide puhul ebapiisavalt. Vaatamata sellele, et komisjon on partneriga rahul, ei töönda komisjon enne ÜRO organisatsiooniga koostööotsuse tegemist veenvalt, et ta on kaalunud, kas koostöö eelised ületavad selle puudusi. ÜRO organisatsiooni valimine ei põhine piisavatel tõenditel selle kohta, et kõnealune lähenemisviis on tõhusam ja tulemuslikum kui muud abi andmise viisid. Ei EuropeAid ega humanitaarabi peadirektoraat teosta süsteemselt alternatiivsete abiandmismehhanismide ametlikke hindamisi, et kompenseerida hankemenetluse puudumist (vt punktid 14–28).

IV.

Komisjon kontrollib finantsjuhtimissüsteemide kindlust oma ÜRO partnerite kontrollisüsteemide eelneva hindamise abil (nelja samba analüüs). Komisjon otsib kinnitust finantssüsteemide praktikas toimimise ja tulemuste saavutamise kohta ÜRO aruannetest ning komisjoni enda kohapealsete järelevalve- ja kontrollkäikude abil. Kuid komisjon ei ole siiani suutnud saada ÜRO aruannetest asjakohast teavet abi andmise tõhususe ja tulemuste saavutamise kohta. Komisjoni enda kohapealne järelevalve ei ole kavandatud ÜRO aruannete puuduste kompenseerimiseks (vt punktid 29–39).

V.

ÜRO välisaudiitorite komisjon on korduvalt vaidlustanud komisjoni õiguse teostada finantskontrolli. ÜRO väidab, et tema enda auditeerimiskord on piisav, kuid ei ole esitanud komisjonile rahuldavaid tõendeid finantskontrollimenetluste toimimise kohta tegelikkuses. Kontrollikojal on samuti olnud raskusi ÜRO organisatsioonide esitatud teabe hindamisega komisjoni raamatupidamise iga-aastase auditeerimise käigus (vt punktid 40–46).

VI.

Kõnealuste tähelepanekute alusel esitab kontrollikoda soovitusel otsustamismenetluste parandamiseks ja tulemuste saavutamisele keskendumiseks, mis aitaks komisjonil anda abi tõhusamalt ja mõjuosalalt (vt punktid 48 ja 49).

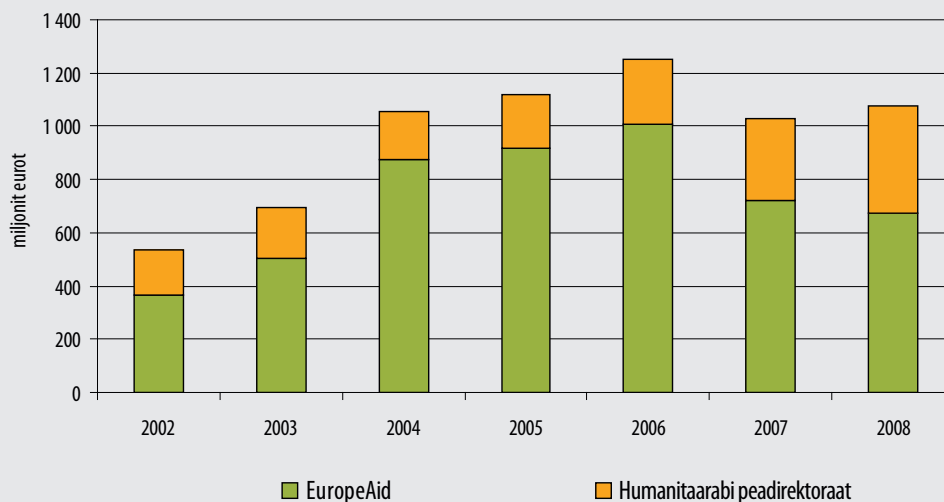
1. PEATÜKK SISSEJUHATUS

JAOTIS 1.1 AUDITI KONTEKST

1. Välisriikidele antava abi rakendamisel töötab komisjon mitmesuguste partneritega, sealhulgas riikide valitsused, erasektor, valitsusvälised organisatsioonid ja rahvusvahelised organisatsioonid, näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO). Kui abi rakendatakse ÜRO kaudu, rahastab komisjon konkreetse ÜRO organisatsiooni rakendatavaid meetmeid. Komisjoni otsused suunata koostöötalituse EuropeAid (EuropeAid) ja humanitaarabi peadirektoraadi abi ÜRO organisatsioonide kaudu suurendasid abi 500 miljonilt eurolt 2002. aastal rohkem kui miljardi euroni 2008. aastal, nagu näitab **joonis 1**. Kõnealune abisumma suurenemine näitab komisjoni strateegilisi kohustusi (vt lõige 5), reageerimist suurtele kriisidele Afganistanis, Iraagis, Palestiina okupeeritud aladel ja Sudaanis (vt punkt 6) ning lihtsustatud menetluste mõju (vt punktid 8 ja 9).
2. EuropeAid vastutab komisjoni arenguabi, sealhulgas pikemaajalise taastamistegevuse eest. 2008. aastal eraldati abina kokku 8 890 miljonit eurot, millest 670 miljonit eurot (8 %) edastati ÜRO organisatsioonide kaudu. Komisjoni delegatsioonidel on abi saavates riikides abi rakendamise mehhanismi üle otsustamise protsessis võtmeroll.

JOONIS 1

ÜRO KAUDU VÄLISRIIKIDELE SUUNATAV KOMISJONI ABI 2002–2008



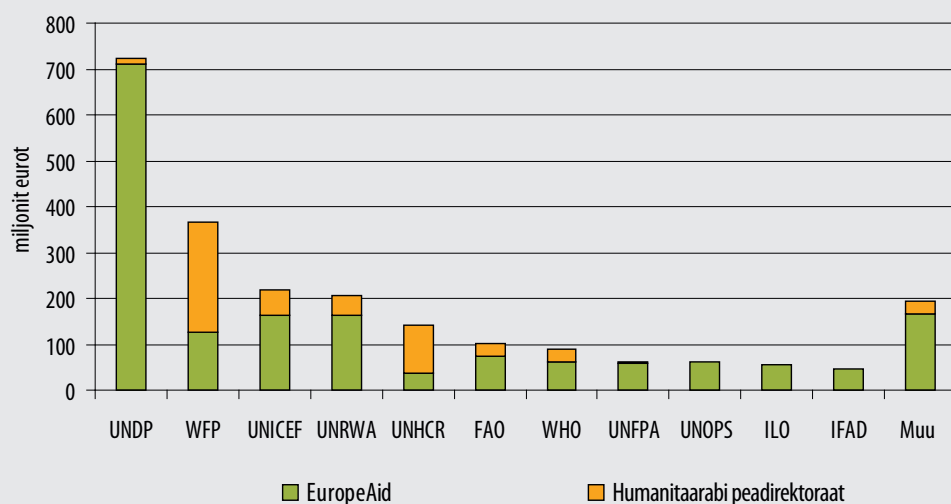
Allikas: Euroopa Komisjon.

3. Humanitaarabi peadirektoraat vastutab komisjoni reageerimise eest humanitaarkriiside korral. Peadirektoraat rahastab meetmeid, mille eesmärk on elude päästmine ja hoidmine hädaolukordades ning lühiajaline taastamistegevus. Humanitaarabi peadirektoraat ei rakenda meetmeid otse, vaid partnerite kaudu, kelleks on rahvusvahelised ja valitsusvälised organisatsioonid (VVOd). 2008. aastal võttis humanitaarabi peadirektoraat 937 miljoni euro väärtuses abistamiskohustusi, millest 404 miljonit eurot (43 %) edastati ÜRO organisatsioonide kaudu. Abi rakendamise mehhanismi valimise eest vastutavad valdavalt volitatud eelarvevahendite käsutajad, kes tegutsevad Brüsseli ametnike ja abi saavates riikides kohapeal paiknevate ametnike nõuannete alusel.
4. ÜROd rahastatakse osaliselt ÜRO liikmesriikide kohustuslikest liikmemaksudest, mis põhinevad riikide kogurahvatulul, ning osaliselt vabatahtlikest annetustest ÜRO organisatsioonidele. Komisjoni-poolne rahastamine on vabatahtlik makse ja moodustab ligikaudu 6 % ÜRO vahenditest. Komisjon võib teha makse mitut abiandjat hõlmavasse fondi kui üks meedet toetavast mitmest abiandjast või olla ainuke abiandja. Komisjon ei tee makseid ÜRO organisatsioonide üldeelarvesse, välja arvatud üks ÜRO organisatsioon Palestiina okupeeritud aladel, mida 2007. aastal toetati 66 miljoni euroga.
5. 2005. aasta detsembri Euroopa konsensus arengupoliitika küsimuses ja 2005. aasta märtsi Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta kohustavad ELi koordineerima ja ühtlustama abi andmist tihedas koostöös selliste rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu ÜRO. 2006. ja 2007. aastal tegi komisjon üle 700 eraldi makse ligi 30 erinevale ÜRO organisatsioonile. Peamised partnerid ja abina saadud summad on esitatud **joonisel 2**.
6. Meetmeid rahastati rohkem kui 90 riigis. Neli kõige rohkem abi saanud riiki olid kõik konfliktiolukorras (Palestiina okupeeritud alad, Iraak, Afganistan ja Sudaan), nagu on esitatud **joonisel 3**.
7. Euroopa Parlament on eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevates otsustes küsinud, miks komisjon suunab rahalisi vahendeid ÜRO kaudu, ning ergutanud komisjoni vahendeid rohkem otseselt haldama. Parlament on väljendanud muret ÜRO kaudu suunatava komisjoni abi läbipaistvuse ja nähtavuse puudulikkuse pärast ning nõudnud kinnitust kõnealuste vahendite asjakohase haldamise kohta¹.

¹ Euroopa Parlamendi otsused Euroopa Liidu 2004., 2005., 2006. ja 2007. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta.

JOONIS 2

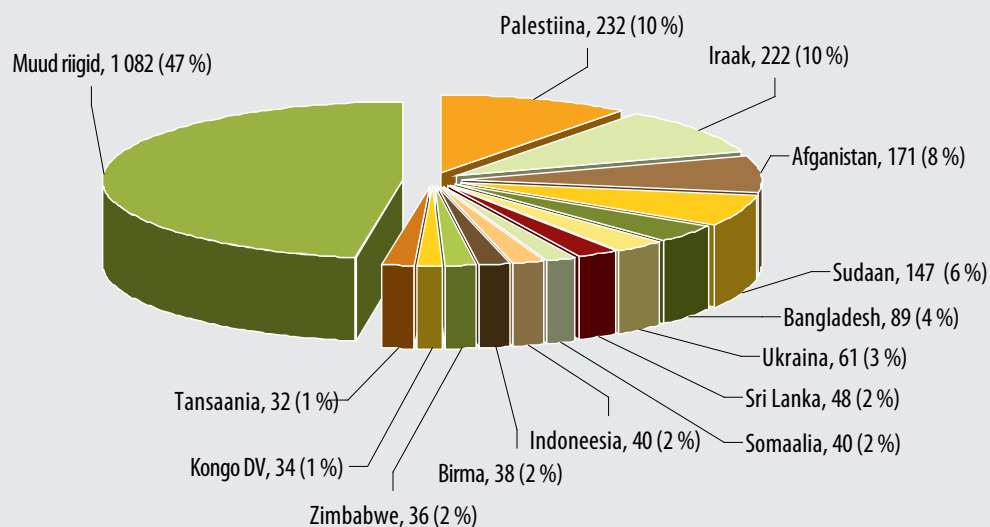
MAKSED ÜRO ORGANISATSIOONIDELE 2006. JA 2007. AASTAL



Allikas: Euroopa Komisjon.

JOONIS 3

MAKSED ÜRO-LE ABISAAJARIIKIDE KAUPA 2006. JA 2007. AASTAL (MILJONIT EURO)



Allikas: Euroopa Komisjon.

JAOTIS 1.2 ÕIGUSLIK RAAMISTIK

8. 2003. aastal jõustunud ja 2007. aastal üle vaadatud finantsmääruse artiklis 53 on sätestatud rahvusvaheliste organisatsioonidega töötamise tingimused². Kõnealust eelarve täitmise meetodit nimetatakse ühiseks haldamiseks. Nimetusele vaatamata ei hallata kõnealuste vahendite rakendamisega seotud tegevusi ühiselt, vaid need delegeeritakse rahvusvahelistele organisatsioonidele rakendamiseks nende endi menetluste kohaselt³. Sellele vaatamata näevad Euroopa Liidu leping ja finantsmäärus ette, et komisjon kannab üldist vastutust eelarve nõuetekohase haldamise eest⁴. Ülesandeid võib organisatsioonidele delegeerida otse ning finantsmääruse rakenduseeskirjade artikliga 43 sätestatakse, et organisatsioonid ja rahastatavad meetmed valitakse objektiivselt ja läbipaistval viisil⁵.
9. 2003. aasta finants- ja haldusraamistiku leping (FAFA) kehtestab finantsmääruse nõuded lepingutingimustena ning seda kohaldatakse kõigi komisjoni ja ÜRO vaheliste rahastamislepingute suhtes. Lepingus sätestatakse koostööd tugevdav raamistik, mis võimaldab ÜRO organisatsioonidel hallata makseid vastavalt nende oma menetlusele. ÜRO organisatsioonidega ühise haldamise menetlused erinevad valitsusväliste organisatsioonide kaudu rakendatud meetmete puhul nõutavatest, mille puhul üldiselt kasutatakse hankemenetlust ja komisjoni menetlusi. Finants- ja haldusraamistiku lepingu artikliga 3.1 nähakse ette, et kõik meetmed peavad vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele, milleks on eelkõige soodne hinna-kvaliteedi suhe ja kulutõhusus. Finants- ja haldusraamistiku lepinguga soositakse mitme abiandjaga meetmeid, nõutakse ÜRO-lt ELi rahaliste vahendite rolli avalikustamist, antakse ülevaade alltöövõtjate kasutamisest ning määratletakse finantsraamistik ja maksepoliitika. Finants- ja haldusraamistiku lepingus kirjeldatakse menetlusi rahaliste vahendite nõuetekohase haldamise kontrollimiseks, kaasa arvatud ÜRO kohustust esitada aruandeid ja komisjoni õigust teostada kontrollimist.
10. Iga komisjoni poolt rahastatava ÜRO meetme kohta sõlmitakse toetusleping, mis kirjeldab abi summat, meetmete eesmärki, kavandatud tegevusi ja ajakava. Toetuslepingusse on lisatud finants- ja haldusraamistiku lepingu sätteid ÜRO organisatsiooni menetluse kasutamise, nähtavuse, alltöövõtjate kasutamise, finantsraamistiku ning kontrolli- ja aruandlusmenetluste kohta.
- ² Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT 248, 16.9.2002, lk 1).
- ³ ÜRO organisatsioonid võivad hallata komisjoni vahendeid oma raamatupidamis-, auditi-, sisekontrolli- ja hankemenetluste kohaselt, tingimusel, et need vastavad rahvusvahelisel tunnustatud standarditele (finantsmääruse artikli 53d lõige 1 ning finants- ja haldusraamistiku lepingu preambul).
- ⁴ EÜ lepingu artikliga 274 sätestatakse, et komisjon täidab eelarvet omal vastutusel. Finantsmääruse artikliga 27 sätestatakse, et eelarveassigneeringuid kasutatakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt. Finantsmääruse artikliga 165 sätestatakse, et komisjon teostab järelevalvet selle üle, kuidas abi saavad rahvusvahelised organisatsioonid meetmeid rakendada.
- ⁵ Komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (EÜT L 357, 31.12.2002, lk 1).

2. PEATÜKK AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

11. Käesolev audit käsitleb humanitaarabi peadirektoraadi ja EuropeAidi poolt ÜRO organisatsioonide kaudu välisriikidele antud abi ning selles on tõstatatud kaks järgmist küsimust:

- a) kas otsustusprotsess abi rakendamiseks ÜRO kaudu tõendab, et see on kõige tõhusam ja mõjusam valikuvõimalus?
- b) kas järelevalvekord võimaldab veenduda rahastamiskorra kindluses ja tulemuste saavutamises?

⁶ Valim 52 lepingust koguväärtusega 764 miljonit eurot moodustas 7 % ÜROga 2006. ja 2007. aastal sõlmitud lepingute koguarvust (741) ning 33 % nende koguväärtusest (2 286 miljonit eurot).

12. Puudulike menetluste tagajärg on komisjoni kulutuste tõhususe ja mõjususe vähenemise oht. Auditi teises etapis, mille aruanne esitatakse hiljem, hinnatakse kõnealuse ohu realiseerumise ulatust.

13. Auditi aluseks on:

- a) dokumentide analüüs, sealhulgas komisjoni 2008. aasta mai hinnang oma koostööle ÜROga ning komisjoni siseauditi talituse aruanded finants- ja haldusraamistiku lepingu rakendamise kohta 2006., 2007. ja 2009. aastal;
- b) intervjuud komisjoni ja ÜRO ametnikega institutsioonide peakorterites Brüsselis ja New Yorgis;
- c) kohapealsed kontrollid Palestiina okupeeritud aladel ja Sudaanis, et saada kinnitust järelevalvesüsteemide usaldusväärsuse kohta;
- d) finants- ja haldusraamistiku lepingu alusel moodustatud töörühma viienda, 2008. aasta aprillis Viinis toimunud iga-aastase kohtumise tulemused ja kõnealuse lepingu alusel moodustatud töörühma kuuenda, 2009. aasta aprillis Brüsselis toimunud iga-aastase kohtumise tulemused;
- e) kontrollikoja eelnevad auditid, mis hõlmasid ÜRO meetmeid, ja
- f) vastused 52 küsimustikule, mis saadeti EuropeAidiga seoses komisjoni delegatsioonidele ja humanitaarabi peadirektoraadi ametnikele ning mis sisaldasid küsimusi ÜROga töötamise põhjuste ja järelevalvesüsteemide rakendamise kohta⁶.

3. PEATÜKK TÄHELEPANEKUD

JAOTIS 3.1 OTSUSED RAKENDADA ABI ÜRO KAUDU

- 14.** EÜ poliitikaeesmärkide saavutamiseks kõige asjakohasemate abiandmismehhanismide valimiseks on vajalikud kindlad menetlused tagamaks, et valik põhineb organisatsiooni võimel täita ülesanne tõhusalt ja tulemuslikult. Seetõttu uuriti auditi käigus, kas otsus rakendada komisjoni abi ÜRO kaudu oli objektiivne ja läbipaistev ning kas tõendati, et see on kõige tõhusam ja tulemuslikum valik. Eelkõige uuriti auditi käigus, kas otsused rahastada ÜRO organisatsioonide põhinesid järgmisel:
- strateegilised poliitikasuunised, mis nõuavad ÜRO organisatsiooni sobivuse hindamist kavandatud ülesannete läbiviimiseks;**
 - võrdlus alternatiivsete** abiandmismehhanismidega.

⁷ Komisjoni 2. mai 2001. aasta teatis KOM(2001) 231 „Tõhusa partnerluse loomine ÜROga arengu- ja humanitaarküsimustes“. Järgmine komisjoni 10. septembri 2003. aasta teatis KOM(2003) 526 „Mitmepoolsus – Euroopa Liidu ja ÜRO valik“ käsitles seda, kuidas ELi nõukogu, liikmesriigid ja komisjon saaksid ELi ÜRO poliitika kujundamisel tõhusamaks muuta, kuid ei vaadanud uuesti läbi koostööstrateegiat arengu- ja humanitaarküsimustes. Kahte teatist täiendavad strateegilise partnerluse lepingud ÜRO mitme organisatsiooniga.

STRATEEGILISTE NÕUETE EBAPIISAV RAKENDAMINE PRAKTIKAS

- 15.** Lisaks Euroopa konsensuse (vt punkt 5) raames võetud kohustustele sätestati 2001. aasta komisjoni teatises „Tõhusa partnerluse loomine ÜROga“ komisjoni strateegia abi rahastamiseks ÜRO organisatsioonide kaudu⁷. Teatis sisaldas kahte olulisemat avaldust, mis on ÜROga töötamise eeltingimused:
- otsus rahastada ÜRO organisatsiooni peab põhinema organisatsiooni suutlikkusel täita ülesanne tõhusalt ja tulemuslikult, ja
 - pigem süsteemset kui osade kaupa rahastamist võimaldades peaks komisjon tähelepanu keskmesse seadma tulemusel, mitte sisendil, ja tagama, et ÜRO aruanded tõendavad asjakohaselt täpselt määratletud eesmärkide saavutamist.

16. Komisjoni strateegia seoses ÜRO kaudu suunatava ELi abiga hõlmab nii arengukoostööd kui ka humanitaarabi. Strateegias tehti ettepanek, et koostöö keskmes peaksid olema kuus teemavaldkonda, mis 2000. aasta novembri nõukogu ja komisjoni avalduses Euroopa Ühenduse arengupoliitika kohta⁸ prioriteediks seati. Kuid 2007. aastal oli üle poole komisjoni poolt ÜRO kaudu suunatud vahenditest seotud kriisidega (peamiselt kriisijärgne humanitaarabi ja taastamistöödeks ettenähtud abi), mitte teatistes määratletud teemavaldkondadega. Umbes 40 % komisjoni poolt ÜRO kaudu suunatud abist kulutati kõnealuses kuues prioriteetses valdkonnas⁹, märkimisväärselt vähem kui komisjoni abi puhul üldiselt, mille puhul see määr oli kuni 80 %¹⁰. Pole selge, millist lisandväärtust teemavaldkondadele keskendumine annab, sest näib, et praktikas seda ei järgita.

⁸ Kuus prioriteetses valdkonda on järgmised: i) kaubandus ja areng; ii) piirkondlik integratsioon ja koostöö; iii) makromajanduspoliitika ja sotsiaalvaldkonna toetamine; iv) transport; v) toiduainetega kindlustatus ja maapiirkondade säästev areng; vi) haldussuutlikkuse suurendamine.

⁹ ÜRO aruanne „Parem elu“ – ÜRO ja Euroopa Komisjoni koostöö tulemused 2007. aastal.

¹⁰ Koostöötalituse EuropeAid 2008. aasta aruanne EÜ arenguabi ja välisabi poliitika ja selle rakendamise kohta 2007. aastal.

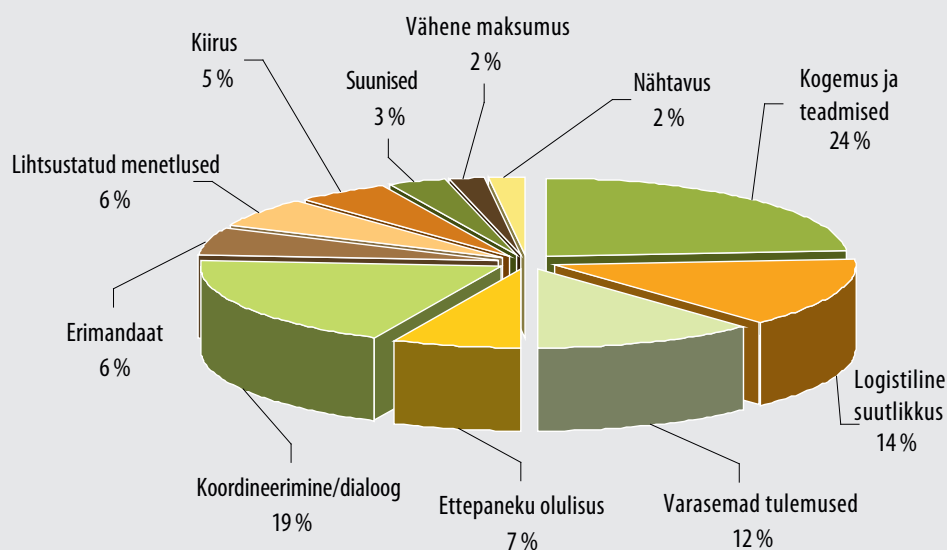
17. Strateegilisi nõudeid kohaldatakse ebapiisavalt praktiliste kriitriumide puhul, mille abil hinnatakse ÜRO organisatsioonidega töötamise eeliseid ja puudusi. Komisjon on läbi viinud tagasiulatuva analüüsi, millest ilmneb, et ÜRO kaudu abi rakendamisel on kaalukaid põhjusi (vt punkt 20) ja et komisjon oli oma valikutega rahul (vt punkt 27). Enne ÜRO organisatsiooniga koostööotsuse langetamist ei dokumenteerinud komisjon siiski süsteemselt oma hinnangut selle kohta, kas ÜRO lisandväärtus kaalub üles selle võimalikud puudused.

18. Enne ÜRO organisatsiooniga lepingu sõlmimist ei teosta EuropeAid süsteemselt dokumenteeritud hindamist selle kohta, kas organisatsioon on ülesande täitmiseks suuteline. Teave varasemate tulemuste kohta, sealhulgas tulemuspõhise järelevalvesüsteemi andmed, on delegatsioonidele CRIS andmebaasi kaudu kättesaadavad ning 2008. aastast alates on kaks korda aastas koostatavatesse välisabi korraldamise aruannetesse lisatud ka eraldi jaotis rahvusvaheliste organisatsioonide kohta. Kuid praegu ei analüüsita ega edastata delegatsioonidele teavet viisil, mis võiks hindamisel kasulikumaks osutada. Üheks komisjoni hindamise põhjuseks 2008. aastal oli teha kindlaks, kas on selgeid põhjusi abi rakendamiseks ÜRO kaudu. Ka EuropeAid on läbi viinud uuringuid, et teha kindlaks, miks on partneriks valitud ÜRO organisatsioonid.

19. Abiandmise kiireloomulisuse tõttu sõlmib humanitaarabi peadirektoraat kõigi oma partneritega raamlepingud, olles enne hinnanud partnerite suutlikkust. Lisaks teostab humanitaarabi peadirektoraat enne konkreetse abistamislepingu sõlmimist süsteemselt dokumenteeritud hindamise partneri suutlikkuse kohta konkreetne tegevus läbi viia. Kuid humanitaarabi peadirektoraadi projektide järelevalvesüsteemis sisalduv kasulik teave ÜRO partnerite varasemate tulemuste kohta salvestatakse pigem operatiivüksuste tasandil ega tehta hõlpsasti kättesaadavaks kõigile ametnikele, nii et nad saaksid teavet ÜRO organisatsioonide rahastamise otsuste tegemisel. Seetõttu võib humanitaarabi peadirektoraadi hindamismenetlus põhineda puudulikul teabel ja partner ei ole võib-olla suuteline oodatud tulemusi saavutama, eriti juhul, kui tegemist on tema põhitegevusest erineva ülesandega.
20. Kontrollikoja küsimustike (vt punkt 13), eesmärk oli iga 52 toetuslepingu puhul kindlaks teha kolm peamist põhjust, miks otsustati ÜROga töötamise kasuks. ÜRO valimise põhjuste olulisus on kokkuvõtlikult esitatud **joonisel 4**. Küsimustikele antud vastused kinnitasid komisjoni hindamise ja uuringute tulemusi, mille kohaselt komisjon valib ÜROga töötamise eeskätt organisatsiooni suutlikkuse tõttu ülesandeid täita, mis on tingitud tema kogemustest, teadmistest, logistilisest suutlikkusest (sealhulgas juurdepääs ebatavalistele aladele) ja varasematest tulemustest. Teine põhjus, miks komisjon ÜRO kasuks otsustab, on organisatsiooni koordineerimisvõime ja oskus kõrgetasemelist dialoogi korraldada.

JOONIS 4

ÜRO PARTNERIKS VALIMISE PEAMISED PÕHJUSED



Allikas: Euroopa Komisjoni vastused Euroopa Kontrollikoja küsimustikele.

- 21.** Komisjoni strateegia, finantsmääruse ning finants- ja haldusraamistiku lepingu nõuete kohaselt peab otsustusprotsess olema objektiivne ja läbipaistev ning seadma eesmärgiks tõhususe ja mõjususe (vt punktid 8, 9 ja 15). Kuigi vastustes kontrollikoja küsimustikele ÜRO valimise kolme peamise põhjuse kohta kaaluti ka selliseid tegureid nagu maksumus (vt punktid 22 ja 23), kiirus (vt punkt 24) ja nähtavus (vt punkt 25), ei kerkinud nimetatud kriteeriumid siiski selgelt esile.
- 22.** **Kulude** osas on komisjonil vähe teavet abi rakendamise kulutõhususe kohta. Komisjon rahastab ÜRO organisatsioonide kaudseid kulusid summas, mis ei ületa 7 % otsestest kuludest¹¹. Finants- ja haldusraamistiku lepingu artikliga 5 sätestatakse, et alltöövõtjate kasutamise kulud ei tohi ületada ÜRO enda poolt tehtavaid abi otsese rakendamisega seotud kulusid. Kui meetmete rakendamisel kasutatakse alltöövõtjaid, siis ei teatata aga kõigi asjaomaste organisatsioonide kaudsete kulude rahastamise kogumahtu, nagu näiteks Sudaani desarmeerimise, demobiliseerimise ja taasintegreerimise ajutise programmi puhul, mil üks ÜRO organisatsioon suunas arenguprogrammi poolte meetmete rakendamise allhankelepingu alusel teisele ÜRO organisatsioonile, kes omakorda kasutas rakendamisel allhanget valitsusvälistelt organisatsioonidelt.
- 23.** Lisaks kaudsete kulude teatavas ulatuses rahastamisele rahastab komisjon ka otseselt rahastatud meetmetega seotud kohalike büroode, personali ja transpordi toetuskulusid. Sudaani projektide analüüs näitas, et toetuskulude summa varieerub vahemikus 6–60 % projekti kogukuludest¹². Komisjon ei võta toetuskulude õigustatud määra hindamisel arvesse sarnast liiki projekti toetuskulude tavalist vahemikku/võrdlusnäitajat.

¹¹ Finants- ja haldusraamistiku lepingu artikli 4 lõikega 1 sätestatakse, et ÜRO organisatsioonide kaudseid kulusid rahastatakse fikseeritud määra ulatuses (mitte rohkem kui 7 %) otsestest abikõlblikest kuludest. Komisjoni rahastatud kaudsed kulud ei ole komisjoni finantsüsteemides eraldi kindlaks määratud. Kuid toetudes igaaastasele abisummale (üle 1 miljardi euro) ja eeldades, et kõigi projektide kaudseid kulutusi ei rahastata 7 % ulatuses, leiab kontrollikoda, et ÜRO organisatsioonide kaudseid kulusid rahastatakse igal aastal kokku hinnanguliselt summas 50 miljonit eurot.

¹² Näiteks ühe toiduabiprojekti toetuskulud olid 60 % projekti maksumusest, toetuskuludesse olid arvestatud kohalik transport, ladustamine ja käitlemine. Komisjon leidis, et kõnealused toetuskulud olid äärmiselt kõrged osaliselt Darfuris valitsevate tingimuste tõttu, kuid ka seepärast, et kulutõhususe suurendamiseks oli vaja tegevusi lihtsustada.

24. Meetmete rakendamise kiirust arvestades on ÜRO mõnel juhul, näiteks transporditud toiduainete suurte koguste puhul, tõendanud oma suutlikkust abi kiiresti abivajajateni toimetada. Kuid otsustusprotsessis tuleks võtta arvesse ka näiteid abi kättetoimetamise aegluse kohta (vt **1. selgitus**).
25. Nähtavusega seoses järeldati komisjoni hinnangus, et kuigi riigi tasandil oli projekti nähtavus rahuldav, ei olnud ELi maksumaksjad üldiselt teadlikud komisjoni osalusest ja rollist kõnealust liiki sekumise korral. Näiteks kuigi desarmeerimise, demobiliseerimise ja taasintegreerimise ajutise programmi puhul oli Euroopa Komisjoni roll Sudaanis riiklikul haldustasandil selgelt esile toodud, mainiti seda üldsusele kättesaadavates ja ametlikes dokumentides vähe. Nähtavust käsitlevas 2006. aasta ühises tegevuskavas tunnistatakse nähtavuse vähesusega seotud ohte ja rõhutatakse selle küsimuse käsitlemise olulisust.

NÄITED ABI AEGLASE RAKENDAMISE KOHTA

2006. aasta novembri ülevaates Sudaani desarmeerimise, demobiliseerimise ja taasintegreerimise ajutise programmi kohta väljendati suurt rahulolematust seoses viivituste ja puuduliku rakendamisega. 2007. aasta detsembris väljendas Sudaani valitsus oma pettumust programmi aeglase rakendamise pärast, mida kinnitas ka järgnenud komisjoni kontrollkäik Sudaani.

Lõuna-Sudaanis valis EuropeAid partneriks ühe ÜRO organisatsiooni, kelle ülesanne oli jälgida õiguskeskuste kiirkorras ehitamist. Abisaajad nõustusid valmiselementidest hoonetega, mida saaks kiiresti kohale toimetada ja kokku panna. Kuid nad olid rahulolematud projekti rakendamisega viivitamise pärast, sest hoonete vundamendid rajati alguses valesse kohta, valmiselemendid toimetati kohale hilinemisega ja projektijuht lahkus.

Ühe ÜRO organisatsiooni projekt laagrite rajamiseks Palestiina okupeeritud aladele kavandati esialgselt 12kuuliseks perioodiks, mis pidi lõppema 2007. aasta juunis, kuid pärast tähtaja pikendamist kahel korral kestis projekt ikka veel ka 2008. aasta lõpus.

AMETLIK VÕRDLUS ALTERNATIIVSETE ABIANDMIS- MEHCHANISMIDEGA PEAKS OLEMA SÜSTEEMNE

- 26.** EuropeAid ja ECHO ei teosta süsteemselt alternatiivsete abiandmis-mehhanismide ametlikke hindamisi. Hankemenetluse mittekasutamise kompenseerimiseks ei kasutata projektiettepanekute kulu-tõhususe analüüsimiseks projektikulude võrdlevat või standardset teavet. Valikut kasutada abi andmiseks ÜRO organisatsiooni ei toeta seega veenvad tõendid, et kõnealune lähenemisviis on tõhusam ja mõjusam kui muud abiandmisviisid.
- 27.** Vastustest kontrollikoja küsimustikule ilmneb, et kui alternatiive ka võrreldi, siis seda üldiselt ei dokumenteeritud. Ka komisjoni hinnangus leitakse, et puudub alternatiivsete abiandmisvormide ametlik hindamine ja et enne otsustamist oli võimalik saada vähe teavet võimalike alternatiivide analüüsi kohta. Kuid hoolimata sellest, et toimunud otsustusprotsess oli vähe dokumenteeritud, oli komisjon rahul oma valikuga suunata abi ÜRO organisatsioonide kaudu. Eriti kriisiolukordade puhul käsitleti abi suunamist ÜRO kaudu sageli ainukese võimalusena. Kui oli ka teisi valikuvõimalusi, leidis komisjon tavaliselt, et vaatamata süsteemselt dokumenteeritud selgituste puudumisele otsuste vastuvõtmise hetkel oli ÜRO parim valik.
- 28.** Veel üks abiandmise võimalus on komisjonipoolne abi rakendamine. Komisjoni juhtiv roll Palestiina okupeeritud aladel ajutise rahvusvahelise mehhanismi rakendamisel, mille kaudu osutati 2006. ja 2007. aastal abi enam kui 600 miljoni euro väärtuses, tõendab komisjoni suutlikkust rakendada ja koordineerida ulatusliku abi andmist ebastabiilses keskkonnas. Muudetud finantsmääruse artikli 18 lõikega 1 sätestatakse, et komisjoni programme võidakse rahastada liikmesriikide rahalise toetuse ja teiste rahastajate abil, mis annab võimaluse kaaluda komisjoni hallatud ja koordineeritud mitut rahastajat hõlmavate fondide kasutamist.

JAOTIS 3.2 ÜRO KAUDU SUUNATUD ABI JÄRELEVALVE- JA AUDITISÜSTEEMID

29. Õiguslikuks ja strateegiliseks nõudeks on kindlalt töötavad finantsjuhtimissüsteemid (vt punktid 8 ja 15). Need on vajalikud, et vähendada komisjoni rahastamise ebaökonomomse või ebakohase kasutamise ohtu. Selleks, et tagada komisjoni eesmärkide saavutamise, on vajalik usaldusväärne teave abi rakendamise tõhususe ja tulemuste saavutamise kohta. Seetõttu uuriti auditi käigus, kas järelevalve- ja auditisüsteemid tagavad rahastamiskorra kindluse ja tulemuste saavutamise.

¹³ Finantsmääruse artikliga 165 sätestatakse, et komisjon teostab järelevalvet selle üle, kuidas rahvusvahelised organisatsioonid meetmeid rakendavad. Sellist järelevalvet teostatakse kas eelneva heakskiitmise, järelkontrollide või liitmenetluse abil.

30. Komisjon on kindlate finantsjuhtimismenetluste tagamise nõude täitmiseks välja töötanud järelevalve- ja kontrollimehhanismi, milles on ühendatud eelnev heakskiit ja järelkontrollid¹³ (vt **joonis 5**). Komisjon teostab esmalt oma ÜRO partnerite finantskontrollisüsteemide hindamise (**nelja samba analüüs**), veendumaks, et need vastavad rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele¹⁴. Veendumaks komisjoni kõnealuste süsteemide toimimises praktikas, esitavad ÜRO partnerid komisjonile **aruandeid**. Komisjon viib läbi ka **kohapealseid järelevalve-** ja **kontrollkülastusi**. Kuigi see ei ole komisjoni järelevalvemenetluste osa, kontrollib ka **kontrollikoda** komisjoni raamatupidamise iga-aastase finantsauditi käigus ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatud abiga seotud kulude abikõlblikkust.

¹⁴ Komisjon on määranud iga menetlusega seoses võrdlusnäitajad, millel hindamine põhineb.

NELJA SAMBA ANALÜÜS EI HÖLMA ALLTÖÖVÖTJATE TEGEVUSEGA SEOTUD SÜSTEEME

- 31.** Nelja samba analüüsiga hinnatakse ÜRO partnerite raamatupidamise, sisekontrolli, välisauditi ja hankemenetluste asjakohasust. 2008. aastaks oli analüüs teostatud peaaegu kõigi ÜRO poolt hallatavate komisjoni rahaliste vahendite puhul. Analüüsi teostamise ajal jätkas komisjon koostööd ÜRO organisatsioonidega eeldatava vastavuse alusel.
- 32.** ÜRO organisatsioonid suunavad meetmete rakendamise sageli alltöövõtulepingute alusel muudele organisatsioonidele, kelle finantskontrollisüsteeme komisjon ei ole üle vaadanud. Näiteks humanitaarabi peadirektoraadi rahastatud tervishoiualase esmaabiprojekti puhul Sudaanis suunas ÜRO organisatsioon meetmete rakendamise alltöövõtulepingute alusel valitsusvälistele organisatsioonidele, kes ei olnud humanitaarabi peadirektoraadiga partnerluslepingut sõlminud. Komisjon eeldab, et ÜRO organisatsioonide süsteemid kontrollivad alltöövõtjate tegevust.

JOONIS 5

JÄRELEVALVE- JA KONTROLLIMENETLUSED

| | | |
|--|--|--|
| | <p>1. Nelja samba analüüs Komisjon uurib ÜRO organisatsioonide finantskontrolli nelja põhiliiki (raamatupidamine, sisekontroll, välisaudit ja hankemenetlused), et teha kindlaks, kas need vastavad rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele.</p> | |
| <p>2. ÜRO aruanded ÜRO organisatsioonid peavad esitama iga-aastased eduaruanded ja lõpparuanded 6 kuu jooksul (humanitaarabi puhul 3 kuu jooksul) pärast abi rakendamise lõppemist. Iga-aastast strateegiat toetavad programmitöö dialogid.</p> | <p>3. Kohapealne järelevalve Komisjon külastab projektikohti ja kohtub partneritega, et tagada rakendamise tõhusus ja eesmärkide saavutamine. Hõlmab ka tulemustepõhist järelevalvet (ROM).</p> | <p>4. Kontrollimine Komisjon teostab kontrollimist, sealhulgas kohapeal, et veenduda nelja samba analüüsis kindlaks tehtud menetluste asjakohasuses ja et uurida, kas hinna-kvaliteedi suhe on paigas. Lisaks kontrollitakse hindamise abil abi tõhusust ja mõjusust.</p> |

- Eelnev heakskiit
- Järelekontroll

ÜRO ARUANNETES TULEMUSTE KOHTA ESITATUD TEAVE ON PUUDULIK

- 33.** Komisjon on kriitiline ÜRO aruannete suhtes, mis on liiga üldised, ei käsitle esinenud probleeme ja mis esitatakse sageli hiline misega¹⁵. Komisjonil ei ole õnnestunud saada projektide tulemuste kohta asjakohast teavet, sest kõigi projektide jaoks ei ole välja töötatud selgeid kvantitatiivseid väljundi eesmärke. Kvantifitseeritud tulemuslikkuse näitajad pööravad tähelepanu pigem projekti hõlpsamini mõõdetavatele väljunditele kui projekti mõjule. Komisjoni projektitsükli juhtimise suunistes (märts 2004) eristatakse ühelt poolt väljundinäitajaid ja teiselt poolt tulemusnäitajaid ja mõjunäitajaid. Väljundinäitajad mõõdavad võetud meetmete kohest ja konkreetset mõju, kuid tulemus- ja mõjunäitajate abil saab hinnata projekti mõju abisaajatele ning pikaajalisi tagajärgi. Mõnel juhul olid lisatud ka mõjunäitajad, kuid need ei olnud mõõdetavad, eriti humanitaarabi peadirektoraadi lühema aruandlustähtaja puhul¹⁶ (vt **2. selgitus**).

¹⁵ Rohkem kui 70 % kontrollikoja küsimustikele humanitaarabi peadirektoraadist saabunud vastustest osutasid, et ÜRO aruanded hilinesid.

¹⁶ Finants- ja haldusraamistiku lepingu artikli 2. lõike 6 kohaselt tuleb lõpparuanne esitada kolme kuu jooksul pärast humanitaarabi rakendamise lõppu ja kuue kuu jooksul muudel juhtudel.

PROBLEEMID TULEMUSLIKKUSE HINDAMISEL

Juhul kui projektid sisaldasid nii väljundi- kui ka tulemusnäitajaid, ei suutnud ÜRO organisatsioon alati tulemusnäitajatest aruandluse jaoks ettenähtud tähtjaks aru anda. Näiteks ühe ÜRO projekti puhul Darfuris (Sudaan) oli väljundinäitajaks 25 000 leibkonda, kes pidid saama seemneid taimekasvatuseks, tulemusnäitajaks oli aga tingimus, et iga abisaaja harib abi alusel lisaks 1,2 hektarit maad. ÜRO tervishoiu-, toitumis- ja veeprojekti puhul Sinise Niiluse ja Hartumi osariigis oli väljundinäitajaks toetatud kliinikute arv, tulemusnäitajateks aga suremus ja haigestumus. Kuigi mõlema kõnealuse humanitaarabi peadirektoraadi projekti puhul suutsid ÜRO organisatsioonid aru anda väljundinäitajate kohta, ei suutnud nad aruandluseks kehtestatud tähtjaks (kolme kuu jooksul pärast projekti lõppu) aru anda tulemusnäitajate, st lisaks haritud maa või suremuse ja haigestumuse kohta.

34. Aruandluse kvaliteet on oluline abi mõjususe eesmärgi ning komisjoni ja ÜRO tulemustele keskendumise eesmärgi jaoks¹⁷. Abi mõjusust käsitlev 2005. aasta Pariisi deklaratsioon kohustab abiandjaid rakendada meetmete kavandamisel ja rahastamisel riigi tasandil ühist korda. 2005. aasta Euroopa konsensus arengupoliitika küsimuses rõhutab samuti ELi võetud kohustust teha partneritega koostööd, et ühtlustada abiandmist paremini prognoositavate abimehhanismide abil. 2003. aastal Stockholmis vastu võetud humanitaarabi osutamise hea tava kohustab abiandjaid püüdma tagada ÜRO organisatsioonide rahastamise prognoositavus ja paindlikkus ning uurima rahaliste vahendite sihtotstarbelise eraldamise vähendamise ja pikemaajalise rahastamiskorra kehtestamise valikuvõimalusi. Abi sihtotstarbeline eraldamine arvukate konkreetsete meetmete võtmiseks võib olla vahend, mille abil suunata vahendeid konkreetsete tulemuste saavutamiseks, kuid see ei vasta abi mõjususe kavas ette nähtud ühisele lähenemisviisile. Kuid osaliselt ka ÜRO puudulike aruannete tõttu on komisjon eelistanud rahaliste vahendite sihtotstarbelist eraldamist, mitte pikaajalise koostöö rahastamist¹⁸.

35. Isegi kui komisjon rahastab mitme rahastajaga fondi, siis selle asemel, et oma rahalised vahendid teiste rahastajate omadega kokku panna, kasutab komisjon mõnikord kõnealuse fondi raames rahaliste vahendite sihtotstarbelist eraldamist konkreetsete meetmete jaoks (vt **3. selgitus**). Rahaliste vahendite sihtotstarbelise eraldamisega kaasnevad täiendavad aruandlusnõuded ja sellega seotud kulud. Kontrollikoja 1999. aasta aastaaruandes kritiseeriti ÜRO ja komisjoni nappide ressursside kulutamist sihtotstarbelistest kuludest aru andmise suuresti ebaproduktiivsele olemusele¹⁹. Komisjon vastas, et otsib uusi lähenemisviise, mis võtaksid arvesse kontrollikoja soovitusi vähendada vahendite sihtotstarbelist eraldamist. Kontrollikoja küsimustikele antud vastustest ilmnes, et 29 mitme rahastajaga fondi seas oli komisjon 10 fondi puhul (34 %) eraldanud oma rahalised vahendid sihtotstarbeliselt konkreetsete meetmete võtmiseks.

¹⁷ Finants- ja haldusraamistiku lepingu preambulis sätestatakse: „Kõik võetud meetmed on suunatud humanitaarsete, arengualaste või muude tulemuste saavutamisele. Tulemustele orienteerituse suundumusega peab kaasnema eemaldumine ainult sisendite ja meetmete uurimisest.“ 2007. aasta aprillis vastu võetud ühistes suunistes finants- ja haldusraamistiku lepingu aruandluse kohta rõhutatakse samuti tulemustele keskendumise olulisust, kooskõlas ÜRO tulemuspõhiste juhtimis põhimõtetega, et võimaldada komisjonil hinnata, kas meetmete eesmärgid on saavutatud.

¹⁸ Komisjoni 2. mai 2001. aasta teatises KOM(2001) 231 „Tõhusa partnerluse loomine ÜROga arenguja humanitaarküsimustes“ märgitakse, et mitmesugused takistused, sealhulgas puudulik aruandlus, on seganud programmipõhise pikaajalise koostöö väljaarendamist.

¹⁹ Kontrollikoja aastaaruanne 1999. eelarveaasta kohta.

3. SELGITUS

NÄIDE RAHALISTE VAHENDITE SIHTOTSTARBELISE ERALDAMISE KOHTA

Komisjon maksis miljon eurot ÜRO organisatsiooni mitme rahastajaga fondi kogusummas 14 miljonit eurot, mille eesmärk oli valimiste toetamine Guyanas 2006. aastal. Erinevalt komisjonist ei eraldanud teised rahastajad, sealhulgas Kanada (CIDA) ja Ühendkuningriik (DFID), rahalisi vahendeid sihtotstarbeliselt konkreetsete meetmete võtmiseks. Näiteks eraldas komisjon 146 000 eurot infotehnoloogiale, 418 000 eurot valijate teavitamiseks, 143 000 eurot meediajärelevalveks ja 115 000 eurot kohalikeks vaatlusteks. ÜRO organisatsiooni raamatupidamissüsteemid ei kirjendanud aga kulusid nimetatud eelarveridade järgi ega suutnud esitada komisjonile tehingute loetelu iga kategooria kohta.

- 36.** Komisjon ei ole rahastanud ÜRO organite üldeelarvet, välja arvatud ühe ÜRO organisatsiooni puhul Palestiina okupeeritud aladel²⁰. Selle organisatsiooni üldeelarve rahastajana sai komisjon osaleda kõrgetasemelises dialoogis, mille eesmärk oli organisatsiooni tulemuslikkuse hindamise parandamine ning selge ja usaldusväärse teabe andmine saavutatud tulemuste kohta. Praegune ÜRO katsealgatus luua konkreetses riigis rahastajatele ühtne ÜRO liides võib tulevikus pakkuda komisjonile täiendava võimaluse kaaluda vähem killustatud rahastamist, mis tagab abi suurema ühtlustatuse. Kuid rahaliste vahendite sihtotstarbelisest eraldamisest loobumisega peab kaasnema kindel aruandlussüsteem, mis annab rahastajatele usaldusväärset teavet saavutatud tulemuste kohta.

²⁰ Komisjoni 2. mai 2001. aasta teatises KOM(2001) 231 „Tõhusa partnerluse loomine ÜROga arengu- ja humanitaarküsimustes“ märgitakse, et kõnealuses etapis ei soovi komisjon teha makseid ÜRO organisatsioonide üldeelarvesse, sest Euroopa Ühendusele ei tuleneks sellest lisandväärtust, kui liikmesriikide poolt ühendusele usaldatud ressursid lihtsalt ÜRO eelarvemakseteks suunatakse.

KOMISJONI KOHAPEALNE JÄRELEVALVE EI KOMPENSEERI ÜRO ARUANNETES SISALDUVA TEABE PUUDULIKKUST

- 37.** Delegatsioonide töötajate teostatav EuropeAidi kohapealne järelevalve sisaldab kohtumisi ÜRO personaliga, projektikohtade ja abisaajate külastamist ning juhtkomiteede töös osalemist. ÜRO organisatsioonid, abisaajad ja teised rahastajad peavad EuropeAidi üldiselt suhteliselt aktiivseks rahastajaks. Lisaks hinnatakse EuropeAidi konsultantide teostatud tulemuspõhise järelevalve kontrollkülastuste alusel projektide asjakohasust, tõhusust, tulemuslikkust, mõju ja võimalikku jätkusuutlikkust.
- 38.** Kuid delegatsioonide järelevalve ja tulemuspõhine järelevalve ei ole kavandatud selleks, et kompenseerida rakendamise tõhusust ja tulemuste saavutamist käsitlevate ÜRO aruannete puudulikkust (vt **4. selgitus**). Tulemuspõhine järelevalve põhineb valimitel, samuti tuleb arvestada turvalisusega seotud probleemidega. Kontrollikoja küsimustikele antud vastustest ilmnes, et EuropeAidi 37 projekti seas teostati ainult seitsme projekti puhul (19 %) tulemuspõhist järelevalvet.

- 39.** Seevastu külastavad humanitaarabi peadirektoraadi ametnikud järelvalve eesmärgil projektikohti süsteemselt kord kuue kuu jooksul (kuigi mõnikord ei leia külastused aset näiteks turvalisusega seotud põhjustel) ning dokumenteerivad tulemusi. Kõnealused järelvalvet käsitlevad aruanded on kasulikud juhul, kui peaks olema vaja võtta parandusmeetmeid, kuid nende tõhusust saaks veelgi tõsta, kui partneritega jagataks kirjalikke aruandeid, selle asemel et anda ainult suulist tagasisidet. Humanitaarabi peadirektoraadi ametnike kohapealne järelvalve ning sellele lisanduvad hindajate kontrollkülastused, kontoriametnike külastused ja ÜRO organisatsioonidega toimuvad iga-aastase strateegilise kavandamise dialoogid aitavad kompenseerida ÜRO aruannete puudulikkust.

4. SELGITUS

EUROPEAIDI KOHAPEALSE JÄRELEVALVE PUUDUSED

Sudaanis jagati komisjoni abi võrdselt riigi põhja- ja lõunaosa vahel. Komisjoni delegatsioon asus aga riigi põhjaosas Hartumis, riigi lõunaosas töötas eriti keerulistes tingimustes ainult üks projektijuht. 2009. aastaks kavandatud büroo avamine Sudaani lõunaosas Jubas võimaldab järelvalveressursside ebavõrdse jaotumisega seotud olukorda parandada.

Projektidega seotud probleemide, näiteks Lõuna-Sudaani kiirkorras õiguskeskuste ehitamise projekt, korral ei kompenseerinud delegatsiooni järelvalve ÜRO puudulikku järelvalvet.

Sri Lankal ei olnud ühe ÜRO organisatsiooni tee-ehitusprojekti puhul kehtestatud asjakohaseid järelvalvemenetlusi²¹.

²¹ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 6/2008 Euroopa Komisjoni tsunami- ja orkaani Mitch järgse taastamisabi kohta (<http://eca.europa.eu>). Komisjon tugevdas hiljem enne lõpetatud tööde vastuvõtmist toimuvat sõltumatut kvaliteedikontrolli.

ÜRO AUDIITORKOMISJON VAIDLUSTAB KOMISJONI KONTROLLI

40. Finants- ja haldusraamistiku leping sätestab, et Euroopa ühendused võivad teostada Euroopa ühenduste rahastatud meetmete kontrolli, sealhulgas kohapeal. Kontrollimise eesmärk ei ole mitte ainult läbi vaadata finantsjuhtimissüsteemid, vaid uurida, kas projektide rakendamisel saavutati soodne hinna-kvaliteedi suhe. Kui mõni erand välja arvata²², pööratakse kontrollkülastustel põhitähelepanu menetluste asjakohasusele, sellal kui rakendamise tõhusust ja tulemuslikkust käsitletakse ÜRO aruannetes ja komisjoni kohapealses järelevalves. Kontrollkülastustel pööratakse tavaliselt tähelepanu järgnevale:

- a) hinnatakse komisjoni rahastamisega seotud kohalikke arvestussüsteeme ja tehakse kindlaks, et need praktikas toimivad, ning
- b) kontrollitakse konkreetsete rahastatud meetmetega seotud kulude abikõlblikkust.

41. Samal ajal on ÜRO kaudu suunatavate komisjoni rahaliste vahendite summa suurenenud (vt punkt 1) ja komisjon on üha rohkem kasutanud oma kontrolliõigust. Ajavahemikul 2004–2006 teostasid EuropeAid ja humanitaarabi peadirektoraat koos kokku 22 kontrollkülastust, keskmiselt seitse aasta kohta. 2007. aastal kasvas kontrollkülastuste arv märgatavalt, EuropeAid viis läbi 38 ja humanitaarabi peadirektoraat üheksa kontrollkülastust. 2008. aastal viis EuropeAid läbi 25 ja humanitaarabi peadirektoraat üheksa kontrollkülastust. Kontrollkülastuste arvu laiemasse konteksti asetamiseks tuleb märkida, et EuropeAid ja humanitaarabi peadirektoraat sõlmivad kumbki ÜRO organisatsioonidega ligikaudu 180 lepingut aastas (vt punkt 5).

²² Näiteks humanitaarabi peadirektoraadi poolt 2008. aastal teostatud Ugandas ümberasustatud isikute toetamise ja kaitsmise alaste ÜRO organisatsiooni ellu viidud projektide kontrollimine sisaldas ka vastavate näitajate alusel edusammude hindamist.

42. Suhtumine kontrollimisse on ÜROs erinev, kuid ÜRO audiitorkomisjon on korduvalt vaidlustanud komisjonipoolse kulude kontrollimise õiguse, väites, et ÜRO enda auditeerimiskord on piisav (vt **5. selgitus**). ÜRO audiitorkomisjon teostab ÜRO organite finantsaruannete välisauditit²³. Mitmed ÜRO bürood teostavad ka siseauditit. Näiteks ühe ÜRO organisatsiooni auditi ja tulemuslikkuse hindamise üksus on kohustatud auditeerima iga meetet vähemalt korra nende kestusaja vältel.

²³ ÜRO audiitorkomisjoni kuulub kolm ÜRO liikmesriikide audiitorit, komisjoni ülesanne on teostada ÜRO organite finantsaruannete välisaudit. Välisaudiitorite komisjoni kuuluvad ka audiitorkomisjoni liikmed ja selle ülesandeks on koordineerida auditeid ja vahetada teavet auditimeetodite ja -tulemuste kohta.

PIKAAJALISED ERIMEELSUSED SEoses KOMISJONI KONTROLLIGA

1993. aastal kirjutas ÜRO välisaudiitorite komisjon ÜRO peasekretärile, et rahastajad peaksid toetuma ÜRO tavapärasele auditeerimiskorrale. Kõnealust seisukohta toetas ÜRO Peaassamblee.

1994. aastal lepiti kokku kontrolliklauslis, mis annab EÜ-le juurdepääsu kogu asjakohasele ÜRO teabele ja õiguse teostada kontrollimist, kuid selles märgitakse, et tehingute ja finantsaruannete puhul lähtutakse ÜRO sise- ja välisauditi menetlustest.

ÜRO välisaudiitorite komisjon jätkas rahulolematuse avaldamist rahastajate sõltumatute auditite suhtes ja 2001. aastal allkirjastati kontrolliklausli kohaldamise lisaleping.

2005. aastal nõudis ÜRO kõrgetasemeline juhtimiskomitee ÜRO audiitoritele auditi ainuõigust, vaatamata osade rahastajate, sealhulgas komisjoni lähenemisele, mida juhtimiskomitee iseloomustas kui surve avaldamist ühtse auditipõhimõtte rikkumiseks.

2008. aasta alguses nõudis ÜRO kontrollide eest vastutav ametnik kõigi kontrolliküllastuste peatamist seniks, kuni ÜRO sõltumatusega vastuolus oleva kontrolliklausli üle uuesti läbi räägitakse või klausel tühistatakse. Komisjon keeldus nõuet täitmast.

2008. aasta aprillis oli kontrolliküsimus finants- ja haldusraamistiku lepingu alusel moodustatud töörühma viienda iga-aastase kohtumise peateemaks. ÜRO ja komisjon leppisid kokku, et koostatakse kontrolliküllastusi käsitlevad ühised suunised, mis võeti vastu finants- ja haldusraamistiku lepingu alusel moodustatud töörühma kuuendal iga-aastasel kohtumisel 2009. aasta aprillis.

43. Komisjon toetub ÜRO audiitorite tööle siis, kui selle tulemused on kättesaadavad läbivaatamiseks ja kontrolliks²⁴. ÜRO organisatsioonide finantsaruanded tervikuna avalikustatakse. Komisjoni rahastatud meetmete finantsaruandeid aga eraldi ei auditeerita.
44. Komisjon ja ÜRO on teinud tööd oma kontrollimisega seotud erimeelsuste ületamiseks, kuid komisjonil on olnud mõningaid raskusi juurdepääsuga ÜRO süsteemidele ja dokumentidele (vt **6. selgitus**).

²⁴ Rahvusvaheline auditeerimisstandard 600 teise audiitori töö kasutamise kohta; rahvusvaheline auditeerimisstandard 402 kaalutluste kohta (majandus)üksuste puhul, kes kasutavad kolmandatest isikutest teenuseosutajaid; Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 ühtse auditimudeli kohta, (ELT C 107, 30.4.2004, lk 1).

6. SELGITUS

NÄITED KOMISJONI PIIRATUD JUURDEPÄÄSU KOHTA

EuropeAid ei saanud 2007. aastal kontrollida ühe ÜRO organisatsiooni poolset Guyana valimiste toetamist, sest talle ei võimaldatud juurdepääsu selle ÜRO organisatsiooni raamatupidamissüsteemile.

EuropeAidi 2007. aasta ühe ÜRO organisatsiooni poliümüeliidi tõrjumise programmi kontrollimisel ei lubatud dokumentidest koopiaid teha.

ÜRO ühe organisatsiooni peakorteri kehtestatud piirangute tõttu ei olnud humanitaarabi peadirektoraadil 2008. aasta projektide kontrollimisel Ugandas võimalik valida asjakohast arvu tehinguid, et teha järeldusi kulude abikõlblikkuse kohta.

KONTROLLIKOJAL ESINEB FINANTSKONTROLI TEOSTAMISEL TAKISTUSI

- 45.** Komisjoni raamatupidamise iga-aastaseks auditeerimiseks kontrollib kontrollikoda maksete juhuvalimi abil kulude abikõlblikkust²⁵. ÜROga seotud tehingute puhul kontrollib kontrollikoda, kas kulutused tehti komisjoniga sõlmitud lepingutingimuste kohaselt.
- 46.** Komisjon tagas kontrollikojale finants- ja haldusraamistiku lepingu kontrolliklausliga vajaliku juurdepääsu kontrollide teostamiseks²⁶. Finants- ja haldusraamistiku lepingu kontrolliklausel sätestab, et Euroopa ühendused ja seega ka kontrollikoda, kuigi teda ei ole eraldi ära märgitud, võivad teostada kohapealset finantskontrolli ning et ÜRO esitab kogu asjakohase finantsteabe. Sellele vaatamata on kontrollikojal olnud mõningaid raskusi seoses juurdepääsuga ÜRO teabele (vt **7. selgitus**).

²⁵ EÜ lepingu artikli 248 kohaselt teeb kontrollikoda Euroopa Parlamendile ja nõukogule avalduse, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

²⁶ Finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 43 lõike 4 punktiga h sätestatakse, et rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud lepingud peavad sisaldama sätteid, mis annavad kontrollikojale juurdepääsu tema ülesannete täitmiseks vajalikule teabele.

7. SELGITUS

KONTROLLIKOJAL ON RASKUSI TEABELE JUURDEPÄÄSUGA

Kontrollikoja 2001. ja 2004. aasta aastaaruannetes kirjeldatakse raskusi seoses juurdepääsuga ÜRO teabele.

Kontrollikoja 2007. aasta Euroopa Arengufondide auditaruandes teatatakse, et üheteistkümnest ÜRO organisatsioonidele tehtud maksest ei olnud kahte makset võimalik täielikult auditeerida, sest kontrollikoda ei saanud kätte makse aluseks olevaid dokumente. Muude ÜRO-le tehtud maksete auditeerimist takistas ÜRO organisatsioonide vähene koostöö ja lõpuks sai auditeerimine võimalikuks üksnes komisjoni sekkumise tõttu.

Kontrollikoja 2007. aasta ELi üldeelarvet käsitlevas aastaaruandes teatatakse, et ÜRO organisatsioonidele tehtud kolme makse puhul ei suutnud asjaomased organisatsioonid õigeaegselt vajalikke dokumente esitada.

4. PEATÜKK JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 47.** Euroopa konsensus arengupoliitika küsimuses kohustab ELi koordineerima ja ühtlustama abiandmist tihedas koostöös ÜRO organisatsioonidega. 2003. aasta finantsmäärus ning finants- ja haldusraamistiku leping moodustavad raamistiku, mille alusel komisjon võib kontakteeruda otse ÜRO organisatsioonidega. Komisjon jääb vastutavaks ÜRO organisatsioonidele delegeeritud ülesannete eest. Seetõttu kontrollib komisjon finantsmääruse ning finants- ja haldusraamistiku lepingus sätestatud korra alusel, kas ÜRO rahastamiskord vastab rahvusvahelistele standarditele, ning soovib ÜRO aruannete ning komisjonipoolse kontrolli ja kohapealse järelevalve abil kinnitust kõnealuste süsteemide praktikas toimimise ja tulemuste saavutamise kohta.

OTSUSED RAKENDADA ABI ÜRO KAUDU

- 48.** Otsustest rakendada abi ÜRO kaudu ei selgu veenvalt, et see on kõige tõhusam ja mõjusam valikuvõimalus. Hankemenetluse puudumise kompenseerimiseks tunnistas komisjon vajadust kindlate otsustamismenetluste järele, mille kohaselt meetmete rakendamise partner valida. Strateegilisi ja õiguslikke nõudeid kohaldatakse otsustusprotsessi toetavate praktiliste kriteeriumide suhtes sellegipoolest ebapiisavalt. Enne otsust töötada koos konkreetse ÜRO organisatsiooniga ei tõenda komisjon veenvalt, et kõnealuse otsuse eelised kaaluvad üles selle võimalikud puudused. Valikut kasutada abi andmiseks ÜRO organisatsiooni ei toeta piisavad tõendid, et kõnealune lähenemiski on tõhusam ja mõjusam kui muud abiandmisviisid.

1. SOOVITUS

Komisjon peaks välja andma praktilised suunised, et parandada ülesande teostaja valimise otsustusprotsessi, ning tagama suuniste rakendamise. Suuniste alusel peaks olema võimalik läbipaistvalt, objektiivselt ja süsteemselt tõendada, et konkreetne valik on tõhusam ja tulemuslikum kui muud abiandmis-mehhanismid.

ÜRO KAUDU SUUNATUD ABI JÄRELEVALVE- JA AUDITEERIMISSÜSTEEMID

- 49.** Järelevalvekord ei anna asjakohast teavet rahastamiskorra kindluse ja eesmärkide saavutamise kohta. ÜRO aruanded ei esita süsteemselt asjakohast teavet projektide tulemuste kohta ning kuigi komisjoni järelevalve annab täiendavat teavet, on see nende puuduste täielikuks kompenseerimiseks ebapiisav. ÜRO välisaudiitorite komisjon on pidevalt vaidlustanud komisjoni õiguse kulutusi kontrollida ja kontrollikojal on olnud raskusi teabele juurdepääsul.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks jätkama võimaluste uurimist, kuidas saaks toetuda ÜRO organite teostatud auditile, ning jätkuvalt tagama finants- ja haldusraamistiku lepingu kohaldamise, et teabele juurdepääsuga seotud probleemid oleks võimalik kiiresti lahendada.

3. SOOVITUS

Abi mõjususe kava täitmiseks peaks komisjon tagama, et ÜRO aruannetes esitatakse asjakohane teave projektide tulemuslikkuse ja eesmärkide saavutamise kohta, kaasa arvatud pikaajalise mõju saavutamine, mida ei ole võimalik kehtiva aruandlustähtaja vältel hinnata.

4. SOOVITUS

EuropeAid peaks tagama, et kohapealne järelevalve annaks asjakohast teavet ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatavate projektide kohta, nii et see täiendaks ja kinnitaks ÜRO aruannetest tulemuste kohta saadud teavet.

5. SOOVITUS

Komisjon peaks kaaluma, kas ta saaks kasutada oma kogemusi seoses ühe ÜRO organisatsiooniga, et rahastada vähem killustatud viisil ka teisi ÜRO organisatsioone (näiteks riigi tasandil), seades eesmärgiks kõrgetasemelise dialoogi, mille abil pööratakse rohkem tähelepanu eesmärkide saavutamise tulemuslikkusele.

Kontrollikoda võttis käesoleva eriaruande vastu 22. oktoobri 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira
president

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Aastatel 2001–2003 võttis Euroopa Liit (EL) vastu uue poliitilise lähenemise partnerlusele Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga (ÜRO). See jõustus 2003. aasta finantsmääruses, mis tutvustas ühist haldamist eelkõige selleks, et võimaldada Euroopa Komisjonil suunata rahalisi vahendeid läbi rahvusvaheliste organisatsioonide, kasutades nende organisatsioonide endi menetlusi. 2003. aastal sõlmiti ÜROga finants- ja haldusraamistiku leping (FAFA), milles selgitatakse komisjoni ja ÜRO vastutusalasid ELi rahaliste vahendite haldamisel. Need arengud on võimaldanud ELil liituda teiste rahastajatega, et toetada ÜRO suuremaid rehabiliteerimisprogramme.

III.

Komisjon otsustab rahalisi vahendeid ÜRO organisatsioonide kaudu suunata mitmel põhjusel. Mõnel juhul ei ole teist valikut, nt ÜRO-l on selge kohustus tegutseda rahvusvahelise kogukonna nimel või on tal konkreetsed eriteadmised, mida teistel ei ole. Muudel juhtudel on leitud, et ÜRO on ainus, kellel on konkreetse toiminguga jaoks vajalik logistiline või juhtimissuutlikkus. ÜRO on sageli valitud partneriks ka tänu tema kogemustele, oskusele töötada kriisijärgses keskkonnas ning tänu tema riigisisesele esindatusele sellistes olukordades.

KOMISJONI VASTUSED

Viimase nelja aasta jooksul on EuropeAid korraldanud oma delegatsioonides uurinuid, et saada teada, miks nad suunavad rahalisi vahendeid läbi ÜRO. Need põhjused on üldjuhul hästi teada. On kahtlane, kas teised lahendused, kui need on olemas, oleksid tõhusamad. Lisaks sellele on hiljutise hindamise tulemusel kõiki EuropeAidi teenuseid ja delegatsioone koolitatud, kuidas hoolikamalt dokumenteerida põhjuseid rahaliste vahendite suunamiseks läbi ÜRO.

Iga ECHO partneri esitatud ettepanekut hinnatakse mitte ainult selle enda väärtuste põhjal, vaid ka võrreldes teiste ettepanekutega, et tagada tegevuse täiendav abi kujundamisel ja andmisel. Lisaks sellele ei kehtesta ECHO partneritele konkurentsivõimelisi pakkumismõudeid, kui nad hangivad humanitaarabi pakku- miseks vajalikke kaupu ja teenuseid.

IV.

2007. aastal leppisid ÜRO ja komisjon kokku ühistes aruandlussuunistes, mis parandavad oluliselt ÜRO aruandluse kvaliteeti, eriti finantsaspektide osas. Eesmärkide saavutamise osas arendatakse välja ühine järelevalvesüsteem. Ent komisjoni kohapealne järelevalvesüsteem on üles ehitatud nii, et see täiendab teiste partnerite aruandlust.

ÜRO jätkab aruannete esitamist humanitaarabi rakendamise kohta, mis võimaldab komisjonil hinnata humanitaarsete eesmärkide tõhusust ja täitmist. Komisjonil on põhjalikud järelevalvesüsteemid, mis põhinevad üle 100 selles valdkonnas tegutseva tehnilise assistendi võrgustikul. Iga valdkonna projekti suhtes teostatakse järelevalvet.

V.

Kontroll on üks komisjoni käsutuses olevaid vahendeid, et saada kinnitust ELi rahaliste vahendite kasutamise nõuetlevastavuse kohta rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. See on ette nähtud finantsmääruses ja vastavates raamlepingutes. Üldiselt teeb enamik ÜRO agentuure kontrollimenetluse ajal väga head koostööd ja see koostöö paraneb ka edaspidi. Komisjon ja ÜRO leppisid 2009. aastal kokku ühistes kontrollkäikude suunistes. Need kontrollkäigud võimaldavad komisjonil hankida tööendeid ÜRO finantskontrolli menetluste kohta. Seega ei nõustu komisjon kontrollikoja arvamusega.

Komisjon toetab täielikult kontrollikoja poolt ÜRO agentuuridele finants- ja haldusraamistiku lepingu (FAFA) raames tehtavaid teabetaotlusi.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

1.

Komisjoni maksete suurenemine ÜRO-le ei ole pidevalt kasvav suundumus. Kuigi Euroopa Komisjon on ÜRO tähtis partner, on tema poolt eraldatud vahendite suurus sageli ületähtsustatud. Tegelikult varieeruvad komisjoni poolt ÜRO-le eraldatavad vahendid agentuuriti ning ÜRO kohaselt moodustab see keskmiselt 3–8% ÜRO ressursidest.

Partnerluse tähtsus seisneb pigem selle töö iseloomus ja mitmekesisuses, mida Euroopa Komisjon ja ÜRO teevad programmide osas, mis varieeruvad tähtsatest strateegiatest ja normatiividest suurte saneerimistega seotud ja kriisijärgsete sekkumisteni. Maksete iga-aastastel kõikumistel on partnerluses väiksem roll.

4.

Seoses ÜRO agentuuriga Palestiina okupeeritud aladel on komisjoni peamine panus agentuuri üldisesse fondi, et toetada agentuuri tähtsaid põhiprogrammi osi tervishoiu, hariduse ja sotsiaalteenuste valdkonnas. Komisjoni eraldatud vahendeid kasutatakse põhiliselt põgenikelaagrites tegutsevatele õpetajatele, arstidele ja sotsiaaltöötajatele palkade maksmiseks. Komisjon annab *ad hoc* projektide ja humanitaarabi peadirektoraadi kaudu täiendavat toetust.

Tuleks märkida, et komisjon on ühe ÜRO organisatsiooni liige. Liikmena maksab ta iga-aastast liikmemaksu, mis 2009. aastal oli 264 002,50 eurot.

7.

Euroopa Parlament kordas oma varasemaid seisukohti ja kutsus 2007. aasta eelarve täitmise kinnitamise arutelude ajal komisjoni üles looma Euroopa vahendit, et ise hallata mitme rahastajaga sihtfonde, eriti kriisiohjamise rakendamiseks. Komisjon on väitnud, et ta pooldab seda tingimusel, et finantsmäärust muudetakse selliselt, mis kõnealust tegevust võimaldaks.

Komisjon ei ole nõus väitega, et tema ÜRO kaudu rahastamises on puudu läbipaistvusest ja nähtavusest, ning arvab, et tema ette võetud meetmed aitavad läbipaistvust veelgi suurendada.

9.

Komisjoni toimingud ühise halduse osas põhinevad ÜRO organisatsioonide täielikul hindamisel raamatupidamise, auditi, sisekontrolli ja hangete valdkonnas, nagu on ette nähtud finantsmääruse artiklis 53d.

Süsteemide erinevuste tõttu ei ole valitsusväliste organisatsioonide pakutav tugi ühtlaselt tugev. Seepärast kuuluvad need selliste sätete reguleerimisalasse, mis on seotud finantsmääruses ette nähtud otseste juhtimisega.

10.

Lisaks FAFA-le hõlmab standardne toetusleping ka kõik finantsmäärusest tulenevad nõuded.

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

16.

Komisjon koostöös liikmesriikidega esitas arengualasteks sekkumisteks kuus temaatilist valdkonda, millele osutati nõukogu 2000. aasta novembri avalduses ja Euroopa Ühenduse arengupoliitikas. Ei eeldata, et komisjon peaks suunama rahalisi vahendeid rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu ainult nendes valdkondades. ÜRO lisaväärtus seisneb eraldi tuvastatud valdkondades, nimelt ümberkorraldused (suured mitme rahastajaga sihtfondid), konkreetse mandaadiga kaetud valdkonnad (nt ÜRO Palestiina pagulasi Lähis-Idas toetav abiorganisatsioon UNRWA või maailma toiduabi programm WFP) ning eriteadmised (nt Maailma Terviseorganisatsiooni WHO tervisepoliitika ja pandeemiade osas).

2001. aasta komisjoni teatis ÜROga tõhusa partnerluse loomise kohta viib koostöö ÜROga nendest kuuest valdkonnast kaugemale. Tuleb märkida, et 2005. aastal vastu võetud Euroopa konsensuses sätestatud Euroopa Liidu arenguvisionis ei viidata enam varasemas 2000. aasta dokumendis mainitud temaatilistele valdkondadele.

17.

Pärast tulemuste selgumist komisjoni ja ÜRO organite kaudu tehtava väliskoostöö kohta partnerriikidega¹ ning pärast auditit väljastati 17. juunil 2009 EuropeAidi ja delegatsioonide töötajatele juhised. Nende juhiste kohaselt tuleb delegatsioonidel ÜRO kaudu rahastamisettepanekute kindlakstegemisel dokumenteerida selle lähenemise lisaväärtus. Hindamine muutub seega süstemaatilisemalt ja selgemalt dokumenteerituks.

¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation_reports/2008/1252_docs_en.htm

2008. aastal läbivaadatud aastastes tegevuskavades nõutakse teavet valitud kaasatavate rakenduspartnerite kohta, sealhulgas põhjused organisatsiooni valimiseks ning vajadusel nende partnerite nimed, keda organisatsioon hakkab meetme rakendamisel kasutama ning selle põhjused.

Humanitaarabi rakendamisel ei soosi komisjon ei ÜRO agentuure ega selle teisi partnereid (valitsusväliseid organisatsioone või muid rahvusvahelisi organisatsioone). Komisjon valib partnereid vastavalt sellele, kui sobivad ja terviklikud on konkreetseks sekkumiseks esitatud ettepanekud, mis on esitatud seoses inimtegevusest tingitud ja loodusõnnetuste ohvrite vajadustega.

Hindamise käigus leiti, et „rahaliste vahendite suunamise otsused vaadati enamikul juhtudel üle dokumenteeritud tõendite põhjal. Teistel juhtudel leiti vähe dokumenteeritud tõendeid otsuste tagamaade kohta, ent komisjoni töötajad peavad kõnealuseid otsuseid üldiselt põhjendatuks“.

KOMISJONI VASTUSED

18.

EuropeAidi delegatsiooni töötajatele väljastatud juhistega tagatakse, et mis tahes ettepanek suunata rahalised vahendid läbi rahvusvahelise organisatsiooni oleks põhjendatud selge kirjaliku selgitusega (vt 17. juuni 2009 eeskirja). Lisaks sellele on töötajatele ja delegatsioonidele edastatud kaks korda aastas koostatavates välisabi korraldamise aruannetes (EAMR) sisalduvad rahvusvahelisi organisatsioone käsitleva osa analüüsid.

Ette on võetud ka muid algatusi, kaasa arvatud näiteks erinevate metodoloogiliste juhendite koostamine, millest kõige uuem hõlmab tehnilist koostööd, meie ÜRO partnerite valitud hinnanguid, korduma kippuvate küsimuste kogumiku koostamist rahvusvaheliste organisatsioonide kohta ning vajalikke koolituskursusi rahvusvaheliste organisatsioonidega töötavale personalile.

19.

Järelevalvealane teave varasemate ja praeguste projektide kohta on nüüd kättesaadav kõigile ametnikele.

Komisjon on täielikult teadlik humanitaarabi rakendavate ÜRO agentuuride rakendamisvõimekusest ja tugevatest külgedest. Teave nende elluviidud ja planeeritud tegevuse kohta kestvates ja korduvates humanitaarkriisides vaadatakse igal aastal üle nn strateegilise programmidialoogi koosolekutel.

20.

Komisjon suunab rahalisi vahendeid ÜRO organisatsioonide kaudu mitmel põhjusel. Mõnel juhul ei ole teist valikut, nt ÜRO-l on selge kohustus tegutseda rahvusvahelise kogukonna nimel või on tal konkreetsed eriteadmised, mida teistel ei ole. Muudel juhtudel on leitud, et ÜRO on ainus, kellel on võimalus konkreetse toiminguga jaoks vajalik logistiline või juhtimisvõimekus. ÜRO on sageli valitud partneriks ka oma kogemuste tõttu, oskuse tõttu töötada kriisijärgses keskkonnas ning riigisisese esindatuse tõttu sellistes olukordades. Need põhjused peegelduvad vastustes kontrollikoja küsimustikule.

21.

Seoses otsustamismenetlusega ja vastustega kõnealust teemat käsitlevale kontrollikoja küsimustikule ei tähenda otsustamise juures mõne elemendi märkimata jätmine ühena kolmest põhifaktorist seda, et see element jäetakse kõrvale või tähelepanuta. Neid tegureid on arvesse võetud lisapõhjustena, ent neid ei loetud alati kolme kõige tähtsama hulka, võttes arvesse konkreetset olukorda.

Vahendeid humanitaarabi jaoks suunatakse peamiselt suurimate vajadustega aladele, kus on võimalik loodetud tulemusi saavutada. Maksumuse ja tulemuste kiiruse kaalutlused on samuti väga tähtsad ja kõigi suurte projektide korral pööratakse suurt tähelepanu nähtavuse komponendile. Otsustamismenetluse lõpetab eelarvevahendite käsutaja.

KOMISJONI VASTUSED

22.

FAFA artikli 5 kohaselt on ÜRO kohustatud esitama komisjonile lepinguliste töökordalduste andmed ning peab tagama, et sellega ei kaasneks suuremad kulud kui otsese rakendamise korral. Komisjon leiab, et käesoleva juhtumi puhul ei ole tõestatud, et tekiksid suuremad kulud kui otsese rakendamise korral. Komisjon siiski tagab, et ta hangib nimetatud teabe ÜRO organisatsioonilt siis, kui esitatakse lõplik aruanne meetme kohta. Kui tõenditest selgub, et artiklist 5 ei ole kinni peetud, võtab ta kasutusele parandusmeetmed, mis võivad hõlmata ÜRO organisatsioonilt vahendite tagasinõudmist.

Humanitaarabi korral toetab komisjon ainult vahendaja otseseid kulusid. Need võivad hõlmata teistele organisatsioonidele tehtavaid makseid. ÜRO tehtavad maksed peavad olema kooskõlas tema tavapärase toimingutega ning peavad olema otseselt seotud projektiga ning kuuluma projekti eesmärkide saavutamiseks ettenähtud ajaraami piiridesse.

23.

Kontekst, milles Sudaanile abi antakse, on eriti keerukas ja raske. Ilma piisava transpordi, laoruumide ja käitlemiseta on oht, et toit kahjustub või ei jõua üldse lõppsaajateni. Lõuna-Sudaan ja Darfur on kaks piirkonda, mille infrastruktuur on väga nõrk, erasektorit ei eksisteeri ning kvalifitseeritud töajõudu on väga raske ja kallis leida. Kõik see toob kaasa toetuskulud, mis on suuremad kui muudes kohtades tavaline. See tähendab, et on tarvis suuremat järelevalvet. Sellised kulud on FAFA artikli 3.2 esimese taande kohaselt otsesed kulud.

Komisjon rahastab toetuskulusid niivõrd, kui niivõrd tegemist on kuludega, mida otse humanitaarabi osutamisega seoses kantakse.

24.

Lisaks toidu transportimise näitele, mida kontrollikoda tsiteerib, suunab komisjon abi ÜRO kaudu teistesse valdkondadesse, kus ÜRO võime kiireid tulemusi anda on hästi tuntud, eriti pärast kriise ja rehabiliteerimise ajal. *Hinnangus väliskoostööle, mida komisjon teeb ÜRO organite kaudu partnerriikidega*, tuuakse positiivseid näiteid rahalistest vahenditest, mis suunatakse läbi ÜRO kriisi- või kriisijärgsetes olukordades, kus ÜRO omadused (nt neutraalsus, eriteadmised, kohalolek jne) aitavad tagada komisjoni abi jõudmise saajateni.

Välisabi korraldamise aruandeid on kohandatud nii, et tuua välja eeskätt need programmid, kus esineb viivitusi, et nende suhtes saaks kohe võtta parandusmeetmed. Seega aitavad sellised kogemused otsustamismenetlusele kaasa.

KOMISJONI VASTUSED

1. selgitus. — Näited abi aeglase rakendamise kohta

On tõsi, et Sudaani desarmeerimise, demobiliseerimise ja taasintegreerimise ajutise programmi (IDDRP) rakendamine viibis. Kõnealust programmi juhtis ÜRO organisatsioon. Kuni 2008. aasta juunini oli selle põhjuseks üldise rahukokkuleppe (CPA) sõlmimiseks poliitilise tahte puudumine. See oli tegur, mis ei olnud ÜRO organisatsiooni kontrolli all, ning seetõttu leppisid ka delegatsioon ja Sudaani valitsus kokku projekti pikendamises 2009. aasta juunini ilma täiendavate kuludeta. Kuigi desarmeerimise, demobiliseerimise ja taasintegreerimise protsess algas pärast 2008. aasta juunit, esines siiski mõningaid täiendavaid viivitusi.

Teine pikendamine keskendus konkreetsetele ja selgelt nähtavatele tegevustele. Allesjäänud esialgseid tegevusi, mida poliitilistel põhjustel ei saadud enne 2009. aasta juuni lõppu rakendada, rahastavad teised rahastajad.

IDDRP rakendamise kiirust on ÜRO organisatsiooniga regulaarselt tõstetud.

Lõuna-Sudaani keerukat konteksti tuleb arvesse võtta. Seoses juriidiliste ametikohade loomisega oleks vale süüdistada vaid partnerit, kes tõepoolest ei tegutsenud piisavalt hästi, kuid osaliselt on siiski süüdi ka koostööst keeldunud abisaajad. Delegatsioon on seda projekti tihedalt jälginud ning kui selgus, et lisaks rakendamise aeglasele edenemisele viiksid ka partneri esitatud pikendamise võimalused tööde mahu olulise vähendamiseni, võeti vastu otsus taotlust mitte heaks kiita.

Laagri arendamise projektil oli kaks komponenti: Palestiina põgenike sotsiaalmajanduslik uuring kõigis valdkondades ning laagri arendamise komponent. Mõlemad komponendid olid üksteisega seotud. Esimene ülesanne oli väga keerukas ja võttis eeldatust rohkem aega. Ümberkorraldamine on tundlik teema, sest see võib ohustada õigust tagasi pöörduda. ÜRO organisatsioon kulutas palju aega, et seda põgenikele selgitada ja nad nõusse saada.

ÜRO organisatsioonile anti paindlikkus programmi eesmärkide täitmiseks algatuse väljundite tähtsuse tõttu, võimaldades tal seda põhimõttelist lähenemist institutsionaliseerida oma laagri arendamise programmis ja osakonnas, mis aitab miljonid põgenikke Palestiina okupeeritud aladel, Süürias, Jordaania ja Liibanonis.

25.

Komisjon on viimastel aastatel teinud suuri jõupingutusi selle tagamiseks, et ÜRO kaudu tehtavad maksed oleksid piisavalt nähtavad ja et ühenduse sekumiste tulemustest antakse üldsusele teada. ÜRO on teadlik FAFAga võetud kohustustest ning kohustub tagama kõrgeimal tasemel, et FAFA sätete sisust ja põhimõtetest peetakse kinni. 2008. aasta aprillis võeti vastu ühised nähtavussuunised ja lisati need teatisesse ja nähtavuse käsiraamatusse ELi välisabi kohta. Need algatused ja kohustused koos tagavad, et Euroopa Komisjon on ÜROga partnerluses piisavalt nähtav.

KOMISJONI VASTUSED

Tagasiside delegatsioonide regulaarse aruandluse kaudu näitab, et selle teemaga tegeletakse valdkonna tasandil ning tehakse ka jõupingutusi tagamaks, et valdkonna teave edastatakse ELi elanikkonnale. Üldiselt on kontrollimissioonide tulemused nähtavuse osas samuti positiivsed.

Lisaks sellele on ÜRO 2006. aastast saadik koostanud iga-aastast partnerlusaruannet, mis esitab ÜRO-ELi partnerluse tulemused arengu ja humanitaarkoostöö valdkonnas laiemale üldsusele.

26.

EuropeAidi delegatsiooni töötajatele väljastatud juhistega tagatakse, et kõik ettepanekud, milles käsitletakse rahaliste vahendite suunamist läbi rahvusvahelise organisatsiooni, oleksid põhjendatud selge kirjaliku selgitusega. Nende juhiste kohaselt tuleb delegatsioonidel ÜRO kaudu tehtavate rahastamisettepanekute väljaselgitamisel dokumenteerida selle lähenemise lisaväärtus ja võtta arvesse teisi võimalusi ja tasuvust.

Lisaks sellele viib komisjon läbi nii partnerite kui ka projektide hindamise, mille käigus uuritakse abiandmise tõhusust ja tulemuslikkust. Need hinnangud on üldsusele kättesaadavad.

Humanitaarabi kohta vaadake vastust lõigule 48.

27.

Humanitaarabi puhul tagab komisjon võimalike alternatiivide ja täiendavuste parima dokumenteerimise.

28.

Finantsmäärusega nähakse ette liikmesriikide võimalus teha makseid otse komisjoni eelarvesse, kui õiguslik alus seda lubab.

32.

2009. aasta juunis muudeti vastavuse hindamise läbiviimiseks kasutatavaid juhendeid selliselt, et nüüd nähakse nendes ette ka hinnang sellele, kuidas üksus reguleerib teiste üksuste süsteeme, kus ta kasutab projektide/programmide rakendamiseks teistsuguseid menetlusi kui enda menetluse puhul (nt abisaaja riigi või rakendusorgani kohalikud süsteemid).

Ülesande edastamisel ÜRO agentuurile kasutab komisjon finantsmääruse kohase tegutsemisviisina ühist haldamist. See toob kaasa selle, et ÜRO agentuur kasutab humanitaarabi rakendamiseks oma menetlusi. ÜRO agentuur võib mõned rakendusülesanded üle anda teistele osapooltele, kes ÜRO vastutuse all tegutsevad. Antud juhul oli saavutatud väljundiks lisaväärtus seoses ÜRO organisatsiooni paljusid teisi tegutsejaid hõlmanud hädabiplaani koordineerimisega.

33.

Komisjon tunnustab, et ÜRO aruandluse kvaliteet ja ajastus ei ole optimaalne. See teema saab pidevalt komisjoni tähelepanu osaliseks ja aruandlusega tegeletakse ka EuropeAidi juhistes, mis on delegatsioonidele välja saadetud.

KOMISJONI VASTUSED

2007. aastal vastu võetud aruandlussuunistes selgitatakse ÜRO vastutusalasid, mis on endaga kaasa toonud edusamme. Aruandlust arutatakse regulaarselt ka ÜROga. Selle tulemusel esitati edasised selgitused korduma kippuvates küsimustes, mis laaditi üles EuropeAidi veebilehele 2009. aasta jaanuaris.

Komisjon tunnistab vajadust väljundi ja tulemusnäitajate järele ning on koos teiste toetajatega selliste näitajate loomise nimel tööd teinud. Sellegipoolest on selliste meetmete arendamine keeruline ja toetajate hulgas ei ole üksmeelt selles, kuidas tulemusi kõige paremini ja rahuldavalt mõõta. EuropeAid viis tagajärele järelevalvearuannete põhjal hiljuti lõpule selliste tegurite uurimise, mis määratlevad hea või halva tulemuslikkuse. Komisjon on algatanud ka ühiste järelevalvemeetodite arendamise, mida võib ÜRO agentuuridega koos läbi viia, kui ÜRO peaks otsustama selles ettevõtmises osaleda.

2. selgitus. — Probleemid tulemuslikkuse hindamisel

Et ületada aruandluseks ette nähtud lühikeste ajakavadega seotud raskusi, hindab komisjon humanitaartegevusi, mis hõlmab ka humanitaarabi mõju hindamist.

34.

Komisjon uurib viise, kuidas vähendada eraldisi vastavalt oma rahvusvaheliste kohustustele. Siiski tuleb meeles pidada, et sihtotstarbeline eraldamine võib tegevuslikel, tehnilistel või juriidilistel põhjustel vajalik olla. Seda näiteks EAFi programmide puhul, kus kehtivad õiguslikud piirangud selles, et eraldatavat raha võib kulutada ainult AKV riikides.

Humanitaarabi valdkonnas eraldatakse enamik mitme rahastajaga toetustest sihtotstarbeliselt nii, et need vastaksid humanitaarabi määrusele näiteks projekti kestuse osas.

Lisaks üritab komisjon tagada, et sihtotstarbelise eraldamise puudumisel on programmidel selgelt määratletud eesmärgid, kus saab tulemusi näidata ja jälgida.

35.

Sihtotstarbeline eraldamine esineb ainult lõigus 34 esitatud põhjustel. Sellega seotud kulud on vajalikud ja neid ei saa lugeda ressursside ebaproduktiivseks kasutamiseks.

3. selgitus. — Näide rahaliste vahendite sihtotstarbelise eraldamise kohta

Komisjoni toetus valimistele Guyanas otsustati ära enne, kui saadi teada, et kaasatud on teisi rahastajaid ja et koordineerima hakkab ÜRO organisatsioon. Komisjon pidas esialgu läbirääkimisi valimiskomisjoniga ja otsustas rahastada mitmeid tegevusi, mida see toetada tahtis, ning et vältida edasisi muudatusi ja viivitusi, säilitas ta sihtotstarbelise lähenemise. Lõpuks hääletasid Ühendkuningriik ja Kanada Rahvusvahelise Arenguagentuur (CIDA) ÜRO organisatsiooni kaudu mittesihtotstarbelise rahastamise poolt ning USAID rahastas otse valimiskomisjoni. Mis puutub kulude kandmisesse ÜRO raamatupidamissüsteemi, siis ÜRO on liikumas tegevuspõhise eelarvestamise suunas, muutes kooskõlastamise vastavalt toetuslepingu eelarverubriikidele raskeks ülesandeks. Komisjon ei nõua ÜRO jaoks konkreetset eelarveformaati ning eelarve koostamine kõigepealt vastavalt ÜRO raamatupidamissüsteemile kiirendaks arusaamist ja hilisemat aruandlust.

KOMISJONI VASTUSED

36.

Komisjon nõustub kontrollikojaga selles, et panustades ÜRO agentuuri üldisesse eelarvesse, suutis see ühineda kõrgetasemelise dialoogiga, et parandada süsteemi organisatsiooni tulemuslikkuse mõõtmiseks ja selge ning usaldusväärse teabe esitamiseks tulemuste saavutamise kohta.

38.

ROM on põhjalik ja tulemustele orienteeritud järelevalvesüsteem, mis võib täiendada rakendusagentuuride läbiviidavat ebapiisavat enesejärelevalvet, kuna see annab hea ülevaate selgelt määratletud kriteeriumidega projektide rakendamisest. ROM põhineb valimitel ning ulatus varieerub vastavalt sellistele teguritele nagu projekti suurus ja projektile valdkonna tasemel juurdepääs (julgeoleku- ja muudel kaalutlustel). Projektide ulatus võib varieeruda ka piirkonniti ja ei ole ÜRO rakendatavate projektide korral tingimata erinev.

Komisjon on algatanud ühiste järelevalvemeetodite arendamise, mida võib ÜRO agentuuridega koos teha, kui ÜRO peaks otsustama selles ettevõtmises osaleda.

4. selgitus. — EuropeAidi kohapealse järelevalve puudused

Juba kontori avamine viibis personali komplekteerimise ja turvalisuse põhjustel. Komisjon tagas piiratud aga püsiva kohaloleku 2006. aasta alguses ning 2009. aasta augustis avati ELi büroo.

ÜRO organisatsiooni juhitud Lõuna-Sudaani projekt õigusbüroode loomiseks edenes esimese aasta jooksul hästi ning toimusid regulaarsed ajakohastamised ja juhtkomitee koosolekud. Kui selgus, et viivitused mõjutasid rakendamist, tugevdas delegatsioon järelevalvet ja hoidis ÜRO organisatsiooniga pidevat sidet, mis viis otsuseni palutud pikendust mitte heaks kiita.

Sri Lankal on komisjon sellest ajast saadik tugevdanud oma iseseisvat kvaliteedikontrolli enne lõpetatud tööde vastuvõtmist.

40.

Komisjon kasutab ära mitmeid vahendeid, et pakkuda kindlust ühenduse rahaliste vahendite kasutamise osas. Lisaks kontrollimissioonidele hõlmavad muud kontrollivaldkonnad vastavusanalüüsi, mille käigus kontrollitakse, kas ÜRO agentuuride raamatupidamine, siseaudit, välisaudit ja hanketoimingud vastavad rahvusvahelistele standarditele. Komisjon tugineb ka organisatsioonide endi aruandlusele, rõhutades, et aruanded keskenduks tulemustele. Vajadusel vaatab ta üle ka aruannete sagedust ja sisu. Neid vahendeid täiendab sisekontroll, sealhulgas järelevalve ja juhtimise aruandlus. Koos annavad need vahendid komisjonile kindluse, et rahalisi vahendeid hallatakse korralikult ja vastavalt kõrgeimatele rahvusvahelistele standarditele.

KOMISJONI VASTUSED

41.

ÜRO kontrollimissioonide arv on aastatega tõepoolest kasvanud, jõudes 2007. aasta kavas kõrgpunkti. Ent kontrollimissioonid on üks paljudest komisjoni käsutuses olevatest vahenditest oma rahaliste vahendite sobiva kasutamise tagamiseks.

42.

Kontrolli suhtes on mitmesuguseid hoiakuid, kuid need arenevad positiivses suunas. Kontrollimissioone korraldatakse regulaarselt; kontaktid ÜRO esindajatega Brüsselis on tihedad, et selgitada arusaamatusi; ühised kindlaksmääratud juhised kontrollimissiooni jaoks on komisjoni ja ÜRO vahel kokku lepitud; korraldatakse ühiseid komisjoni-ÜRO koolitusi, mille raames tutvustatakse muu hulgas ka kontrolliklauslit ja missioone. Seni on koolitustel osalenud umbes 150 ÜRO töötajat.

5. selgitus. — Pikaajalised erimeelsused seoses komisjoni kontrolliga

Komisjon jätkab ÜRO audiitorite audititõiguse tunnustamist ja austamist. Lisaks tunnustab ta ka ühekordse audiitorkontrolli põhimõtet. Omalt poolt tunnustab ÜRO komisjoni õigust saada piisav kinnitus oma rahaliste vahendite kasutamise kohta. Need põhimõtted sisalduvad ka FAFA kontrolliklauslis.

Komisjon keeldus ÜRO revidendi palvest panna kontrollimissioonid ootele ning võttis seisukoha, et kontrollimissioonid ei ole auditid, kuna neis on olulised erinevused, näiteks kontrollimise eesmärkides, ulatuses ja tasandis.

43.

Komisjon toetub tõepoolest ÜRO audiitorite tööle, et saada kinnitust ÜRO rahaliste vahendite kasutamise kohta, kuna see pakub garantiisid, mis on võrdsed rahvusvaheliselt aktsepteeritavate standarditega, mida on hinnatud vastavushinnangutega. Täiendava vahendina enda rahastatud tegevuste kohta kinnituse saamiseks toetub komisjon ka kontrolliklauslile.

Komisjoni seob selle finantsmäärus (artikkel 53d) ja rakenduseeskirjad (artikkel 35 lõige 4), mis sätestab, et kui komisjon rakendab eelarvet ühise halduse teel, kehtivad kontrollikokkulepped. Komisjon on järjepidevalt kaitsnud oma õigust kontrollimissioone läbi viia ning on nende jaoks üldiste kindlaksmääratud juhendite vastuvõtmisega üritanud parandada viisi, kuidas neid missioone läbi viiakse.

Komisjon jätkab edasiste vahendite uurimist, et saada kindlust tegevuste kohta, mida see ÜRO auditi- ja kontrollisüsteemi kaudu rahastab.

44.

Viimastel aastatel on järjest suurenev kontrollimissioonide arv tekitanud tõepoolest arutelusid missioonide rakendamise üle. Ent enamiku probleemidega tegeleti koos ÜRO esindustega Brüsselis ja komisjon usub, et on tehtud suuri edusamme, mis võimaldavad üldise kontrollimissioonide protsessi sujuvat läbiviimist.

KOMISJONI VASTUSED

6. selgitus. — Näited komisjoni piiratud juurdepääsust

Seoses komisjoni toetusega Guyana valimistele piirasid ÜRO organisatsiooni julgeolekuprotokollid juurdepääsu raamatupidamissüsteemile. Ent nagu kontrollimissiooni aruandes väideti, varustati missioon tehingute detailse väljavõttega iga rahastaja finantside kohta ning juurdepääsuga toetavatele dokumentidele.

Kontrollikoda märgib, et poliomieliidi tõrjumise programmi kontrolliv meeskond ei võinud dokumentidest koopiaid teha. Vastavalt FAFA tingimustele ei ole dokumentidest koopiade esitamine kohustus ning võib isegi sõltuda ÜRO audiitorkogu kokkuleppest. Ent enamiku kontrollimissioonide puhul ei ole selles suhtes mingeid raskusi ette tulnud.

2008. aastal kontrolli käigus esinenud raskustega tegeleti FAFA töörühmas, mis määratles kontrolli jaoks üldised juhised. Sellest ajast saadik on humanitaarabi peadirektoraat neid hiljutisel kontrollimissioonil 2009. aasta juunis Burundis rahuldavalt katsetanud.

45.

Kontrollikoda oli vaatlejana kohal nii FAFA töörühma viiendal kui ka kuuendal iga-aastaselt istungil. Viienda töörühma protokollist selgub, et „Euroopa Kontrollikoda ja ÜRO välisaudiitorite ühendust julgustatakse kiiresti arutama ühekordse audiitorkontrolli põhimõtet, et pakkuda komisjonile kindlust.”

46.

Lisaks FAFA sätetele mainitakse kontrollikoja õigust teabele juurde pääseda konkreetselt rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmitud standardse toetuslepingu üldiste tingimuste artiklis 16.4.

Komisjon on täielikult toetanud kontrollikoja taotlusi saada ÜRO organisatsioonidelt vajalikke tõendeid ning FAFA sätetest selle põhimõtte selgelt. Kui kontrollikoda teavitab komisjoni selles osas tekkivatest raskustest, võib see läheneda oma partneritele ÜROs, et leida lahendus ja tagada, et kontrollikoda saab vajaliku teabe.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

48.

Pärast ÜRO kaudu rahaliste vahendite suunamise hindamist väljastati 17. juunil 2009 EuropeAidi ja delegatsioonide töötajatele juhised. Need juhised näevad ette, et kui delegatsioonid hindavad ÜRO kaudu rahastamise ettepanekuid, peavad nad üles tähendama selle lähenemise liisaväärtuse ning võtma arvesse alternatiive ja tasuvust.

Humanitaarabi peadirektoraat kasutab rahastamisel vajadustepõhist lähenemisviisi. Ta saab rahastamisetpanekuid nii valitsusvälistelt kui ka rahvusvahelistelt organisatsioonidelt. Iga ettepanekut uuritakse ja hinnatakse selle enda väärtuste põhjal täpse loogilise raamistiku alusel. Seda võrreldakse ka teiste ettepanekutega, et tagada täiendavus ja raha eest parim väärtus. Paljudel juhtudel on ÜRO sageli ainus võimalik vahend selle tagamiseks, et kaubad saajateni toimetatakse.

1. soovitus

Juhised rahvusvaheliste organisatsioonidega töötamise kohta väljastati EuropeAidi ja delegatsioonide töötajatele 17. juunil 2009.

49.

Finantstoimingute keerukust hinnatakse eelnevalt nelja samba analüüsiga igas organisatsioonis. Finantstoimingute rakendamise kvaliteeti hinnatakse kontrollimissioonide ajal valdkonna tasandil. Seega arvestab komisjon, et järelevalvekorraldused ei anna piisavalt teavet finantstoimingu keerukuse kohta.

Komisjoni seob selle finantsmäärus (artikkel 53d) ja rakenduseeskirjad (artikkel 35 lõige 4), mis sätestab, et kui komisjon rakendab eelarvet ühise halduse teel, kehtib kontrollikokkulepe. Komisjon on järjepidevalt kaitsnud oma õigust kontrollimissioonide läbi viia ning on kontrollimissioonide jaoks üldiste kindlaksmääratud juhendite vastuvõtmisega üritanud parandada viisi, kuidas neid missioone läbi viiakse.

2007. aastal leppisid ÜRO ja komisjon kokku ühistes aruandlussuunistes, mis parandavad oluliselt ÜRO aruandluse kvaliteeti, eriti finantsaspektide osas.

ROM on põhjalik ja tulemustele orienteeritud järelevalvesüsteem, mis võib täiendada rakendusagentuuride läbiviidavat enesejärelevalvet. Lisaks sellele on komisjon algatanud ühiste järelevalvemetodite arendamise, mida võib ÜRO agentuuridega koos teha, kui ÜRO peaks otsustama selles ettevõtmises osaleda.

Komisjon on täielikult toetanud kontrollikoja taotlusi saada ÜRO organisatsioonidelt vajalikke tõendeid ning FAFA sätestab selle põhimõtte selgelt. Kui kontrollikoda teavitab komisjoni selles osas tekkivatest raskustest, võib see läheneda oma partneritele ÜROs, et leida lahendus ja tagada, et kontrollikoda saab vajaliku teabe.

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus

Komisjon toetub juba ÜRO audititööle ja jätkab edasiste vahendite uurimist, et saada kindlust tegevuste kohta, mida see ÜRO auditi- ja kontrollisüsteemide kaudu rahastab.

Komisjon on seisukohal, et juba praegu hoolitseb selle eest, et kontrolliklausli osas rakendataks FAFAt.

3. soovitus

2007. aastal leppisid ÜRO ja komisjon kokku ühistes aruandlussuunistes, mis parandavad oluliselt ÜRO aruandluse kvaliteeti, eriti finantsaspektide osas. Aruandlussuunistes rõhutavad vajadust keskenduda tulemustele (vt ka vastust lõikele 33).

4. soovitus

Komisjon jälgib ÜRO rakendatud projekte oma kriteeriumite alusel. ROM põhineb valimitel ning ulatus varieerub vastavalt sellistele teguritele nagu projekti suurus ja projektile kohapealne juurdepääs (julgeoleku- ja muudel kaalutlustel). Projektide ulatus võib varieeruda ka piirkonniti ja ei ole ÜRO rakendatavate projektide korral tingimata erinev.

Komisjon on juba alustanud ühiste järelevõtmemeetodite arendamist, mida saaks teostada koos ÜRO agentuuridega.

5. soovitus

Kogemus ühe ÜRO agentuuriga on väga kasulik ning komisjon uurib viise, kuidas eesmärkide saavutamiseks ÜRO saavutusi paremini rakendada, kasutades selleks finantsmäärusega pakutavaid võimalusi.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 15/2009

ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatav ELi abi – otsustamine ja järelevalve

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2009 — 45 lk — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-544-6

doi:10.2865/37936

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbrile;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega; kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

ÜRO ORGANISATSIOONIDE KAUDU RAKENDATAVA KOMISJONI ABI SUURUS ULATUB ÜLE 1 MILJARDI EURO AASTAS. KÄESOLEVAS ARUANDES UURIB KONTROLLIKODA, KAS OTSUS KOMISJONI ABI SUUNAMISEKS ÜRO KAUDU PÕHINEB OBJEKTIIVSEL JA LÄBIPAISTVAL VALIKUPROTSESSIL. KONTROLLIKODA UURIB KA, KAS JÄRELEVALVE- JA AUDITEERIMISKORD ANNAB ASJAKOHAST TEAVET RAHASTAMISKORRA KINDLUSE JA VAHENDITE EESMÄRGIPÄRASE KASUTAMISE KOHTA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-544-6



9 789292 075446