

ARUANNE

vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ameti eelarveaasta 2013 raamatupidamise aastaaruande kohta koos ameti vastustega

(2014/C 442/38)

SISSEJUHATUS

1. Tallinnas, Strasbourgis ja Sankt Johann im Pongaus (vt punkt 18) asuv vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet (edaspidi „amet“) loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 1077/2011⁽¹⁾. Ameti põhiülesanne on teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II), viisainfosüsteemi (VIS) ja Eurodaci operatiivjuhtimine⁽²⁾.

2. Amet sai komisjonist majanduslikult sõltumatuks 22. mail 2013. Seetõttu auditeeriti eelarveaastal 2013 ajavahemikku 22. maist kuni 31. detsembrini.

KINNITAVAT AVALDUST TOETAV TEAVE

3. Kontrollikoja auditi lähenemisviis koosneb analüütilistest auditiprotseduuridest, tehingute otsesest testimisest ning ameti järelevalve- ja kontrollisüsteemide peamiste kontrollimehhanismide hindamisest. Lisaks kasutatakse vajaduse korral teiste audiitorite tööst saadud auditi tõendusmaterjali ning analüüsitakse juhtkonna esitisi.

KINNITAV AVALDUS

4. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele auditeeris kontrollikoda:

- a) ameti raamatupidamise aastaaruannet, mis koosneb finantsaruannetest⁽³⁾ ja eelarve täitmise aruannetest⁽⁴⁾ 31. detsembril 2013. aastal lõppenud eelarveaasta kohta, ning
- b) raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

Juhtkonna kohustused

5. Juhtkond vastutab ameti raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise eest ning aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest⁽⁵⁾:

- a) juhtkonna kohustused seoses ameti raamatupidamise aastaaruandega hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja õiglaseks esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulisi väärkajastamisi; komisjoni peaarvepidaja vastu võetud raamatupidamiseskirjadel⁽⁶⁾ põhinevate asjakohaste arvestuspõhimõtete valimist ja rakendamist; arvestushinnangute koostamist, mis on asjaolusid arvestades mõistlikud. Administratiivjuht kiidab ameti raamatupidamise aastaaruande heaks pärast seda, kui peaarvepidaja on selle kogu olemasoleva teabe põhjal koostanud ning lisanud teatise, milles ta muu hulgas kinnitab, et omab piisavat kindlust selle kohta, et raamatupidamise aastaaruanne annab ameti finantsolukorra kohta kõikides olulistes aspektides õige ja õiglase ülevaate;
- b) alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks ning usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte järgimiseks on juhtkond kohustatud kavandama, rakendama ja käigus hoidma mõjusat ja tõhusat sisekontrollisüsteemi, mis hõlmab piisavat järelevalvet ja asjakohaseid meetmeid eeskirjade eiramise ja pettuse ärahoidmiseks ning vajaduse korral õiguslikke menetlusi valesti makstud või kasutatud vahendite tagasinõudmiseks.

⁽¹⁾ ELT L 286, 1.11.2011, lk 1.

⁽²⁾ I lisas esitatakse teavitaval eesmärgil ameti pädevuse ja tegevuse kokkuvõte.

⁽³⁾ Finantsaruanded sisaldavad bilanssi ja tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet, oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid.

⁽⁴⁾ Need koosnevad eelarve tulemiaruandest ja selle lisast.

⁽⁵⁾ Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1271/2013 (ELT L 328, 7.12.2013, lk 42) artiklid 39 ja 50.

⁽⁶⁾ Komisjoni peaarvepidaja vastu võetud raamatupidamiseskirjad põhinevad Rahvusvahelise Arvestusekspertide Föderatsiooni koostatud rahvusvahelistel avaliku sektori raamatupidamisstandarditel (IPSAS) või vajaduse korral Rahvusvahelise Arvestusstandardite Nõukogu koostatud rahvusvahelistel arvestusstandarditel (IAS)/rahvusvahelistel finantsaruandlusstandarditel (IFRS).

Audiitori kohustused

6. Kontrollikoja kohustuseks on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule ⁽⁷⁾ kinnitav avaldus raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoda viib auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditeerimisstandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi planeerima ja läbi viima viisil, mis annab talle piisava kindluse selle kohta, et ameti raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

7. Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks aruandes esitatud summade ja andmete ning alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Valitud protseduurid sõltuvad audiitori otsustusest, mis põhineb riskihinnangul, et aruanne võib sisaldada pettusest või vigadest tulenevaid olulisi väärkajastamisi ning alustehingute mittevastavust Euroopa Liidu õigusraamistikust tulenevatele nõuetele. Asjakohaste auditiprotseduuride kavandamiseks võtab audiitor nimetatud riski hindamisel arvesse raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise seonduvaid mistahes sisekontrollimehhanisme, samuti alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalve- ja kontrollisüsteeme. Audit hõlmab ka arvestuspõhimõtete asjakohasuse ja tehtud arvestushinnangute põhjendatuse ning raamatupidamise aastaaruande üldise esitusviisi hindamist.

8. Kontrollikoda on seisukohal, et kogutud auditi tõendusmaterjal annab piisava ja asjakohase aluse kinnitava avalduse esitamiseks.

Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta

9. Kontrollikoja hinnangul kajastab ameti raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest aspektides õiglaselt ameti finantsolukorda 31. detsembri 2013. aasta seisuga ning ameti finantstulemusi ja rahavooge lõppenud aastal vastavalt ameti finantsmääruse sätetele ja komisjoni peaarvupidaja vastu võetud raamatupidamiseeskirjadele.

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

10. Kontrollikoja hinnangul on 2013. aasta 31. detsembril lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tehingud kõigis olulistest aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsust puudutava asjaolu rõhutamine

11. Ilma punktis 9 esitatud arvamust kahtluse alla seadmata juhivad kontrollikoda tähelepanu Schengeni infosüsteemi (SIS II), viisainfosüsteemi (VIS) ja Eurodaci süsteemide väärtuse kajastamisele ameti raamatupidamises. Komisjon andis loetletud süsteemide tegevuse juhtimise mittekabandusliku tehinguna ametile üle 2013. aasta mais ning süsteemide käitamine kujutab endast ameti põhitegevust. Arenduskulude suurust näitava usaldusväärse ja täieliku teabe puudumise tõttu kajastati süsteemid ameti raamatupidamises samas netosummas, milles need olid kajastatud komisjoni raamatupidamises; nende väärtust ajakohastati aasta lõpus. Süsteemide raamatupidamislik väärtus hõlmab peamiselt riistvara ja ostetud valmis tarkvarakomponente ega sisalda tarkvara arenduskulusid (vt ameti raamatupidamise aastaaruande lisa 6.3.1).

12. Järgnevad kommentaarid ei sea kahtluse alla kontrollikoja arvamust raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta ega arvamust alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Tuleb märkida, et 2013. aasta oli ameti esimene tegevusaasta majanduslikult iseseisvana ning protseduuride kehtestamine alles kestab.

KOMMENTAARID SISEKONTROLLIMEHHANISMIDE KOHTA

13. Aasta lõpu seisuga olid ameti sisekontrollistandardid endiselt väljatöötamisjärgus. Haldusnõukogu kiitis need heaks 2014. aasta juunis.

14. Ameti materiaalne põhivara on kindlustamata (erandiks on Tallinnas paiknevate ruumide mitut riski hõlmav tulekindlustus).

⁽⁷⁾ Määruse (EL) nr 1271/2013 artikkel 107.

KOMMENTAARID EELARVE HALDAMISE KOHTA

15. Ameti asutamismääruse kohaselt ⁽⁸⁾ vastutas komisjon ameti loomise ja toimimise eest kuni selle majandusliku iseseisvumiseni 22. mail 2013. Kulukohustuste ja maksete assigneeringute andmete migreerimine komisjoni süsteemist ameti omasse oli keeruline protsess, ning komisjoni ja ameti raamatupidamissüsteemide teineteisega vastavusse viimine lõpetati alles 2014. aasta juunis. See mõjutas ka ameti tehtavate maksete kavandamist ja esialgse raamatupidamise aastaaruande koostamist.

16. Ameti lõpliku raamatupidamise aastaaruande kohaselt olid eelarve täitmise määrad järgmised: kulukohustuste assigneeringud 96 % ning maksete assigneeringud 67 %. Tulenevalt asjaolust, et osa ameti aastaelarvest täitis komisjon, ja sellest, et komisjonil ja ametil on erinev eelarvestruktuur, ei saanud kontrollikoda ameti eelarve täitmist eelarveridade kaupa täpsemalt analüüsida.

17. Ameti asutamismääruse kohaselt ⁽⁹⁾ peavad Schengeni *acquis*' rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega ning Eurodaciga seotud meetmetega ühinenud riigid maksma osamaksu ameti eelarvesse. Schengeni lepinguga ühinenud riigid kasutasid 2013. aastal küll ameti hallatavaid süsteeme, ent komisjoni peetavad rahastamisealased läbirääkimised alles käisid.

MUUD KOMMENTAARID

18. Ameti asukoht on küll Tallinnas (46 täidetud ametikohta), ent põhitegevus toimub Strasbourg'is (79 täidetud ametikohta) ⁽¹⁰⁾. Kui kõik töötajad asuksid ühes kohas, suureneks tõenäoliselt juhtimise mõjus ja väheneksid halduskulud.

19. Ameti ja selle personali töötingimusi täpsustavat peakorterilepingut ameti ja asukohariigi Eesti vahel ei ole veel sõlmitud. Auditi tegemise ajal läbirääkimised Eestiga alles käisid.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Pietro RUSSO, võttis käesoleva aruande vastu 16. septembri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

⁽⁸⁾ Määruse (EL) nr 1077/2011 artikkel 32.

⁽⁹⁾ Määruse (EL) nr 1077/2011 artikkel 32.

⁽¹⁰⁾ Ameti varusüsteemid asuvad Austrias Sankt Johann im Pongaus; töötajad seal puuduvad.

I LISA

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise
Euroopa amet (Tallinn)

Pädevus ja tegevus

<p>Aluslepingust tulenevad liidu pädevusvaldkonnad</p> <p>(Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 74, artikli 77 lõike 2 punktid a ja b, artikli 78 lõike 2 punkt e, artikli 79 lõike 2 punkt c, artikli 82 lõike 1 punkt d, artikli 85 lõige 1, artikli 87 lõike 2 punkt a ning artikli 88 lõige 2)</p>	<p>Aidata kaasa inimeste vaba liikumise ala loomisele, parandades piiriülest koostööd näiteks järgnevates valdkondades: varjupaigaküsimused, immigratsioon, piirikontroll, õigusala ja politseikoostöö kriminaalküsimustes.</p>
<p>Ameti pädevus</p> <p>(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1077/2011)</p>	<p>Vastavalt oma asutamismäärusele (EL) nr 1077/2011, ja ilma et see piiraks komisjoni ja liikmesriikide kohustusi vastavalt suuremahulisi IT-süsteeme reguleerivatele õigusaktidele, peab amet tagama:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) suuremahuliste IT-süsteemide tõhusa, turvalise ja pideva toimimise (praegu teise põlvkonna Schengeni infosüsteem (SIS II), viisainfosüsteem (VIS) ja Dublini konventsiooni tõhusaks kohaldamiseks mõeldud sõrmejälgede võrdlemise süsteem Eurodac); b) suuremahuliste IT-süsteemide tulemusliku ja rahandusküsimustes vastutus- ja tundliku haldamise; c) suuremahuliste IT-süsteemide kasutajatele pakutava teenuse nõuetekohase kvaliteedi; d) pideva ja katkematu teenuse; e) kehtivatele eeskirjadele, sealhulgas iga suuremahulise IT-süsteemi eraldi reguleerivatele erieeskirjadele vastava kõrge andmekaitse taseme; f) kehtivatele eeskirjadele, sealhulgas iga suuremahulist IT-süsteemi eraldi reguleerivatele erieeskirjadele vastava nõuetekohase andmeturbe ja füüsilise julgeoleku taseme, ja g) nõuetekohase projektijuhtimisstruktuuri kasutamise suuremahuliste IT-süsteemide tõhusaks arendamiseks.
<p>Juhtimine</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Haldusnõukogu <p>Ameti haldusnõukogusse kuulub üks esindaja igast liikmesriigist ja kaks komisjoni esindajat; lisaks üks liige igast Schengeni <i>acquis'</i> rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamise ning Eurodaciga seotud meetmetega ühinenud riigist. Haldusnõukogu peab tagama, amet täidab oma ülesandeid, lisaks nimetab haldusnõukogu ametisse tegevdirektori ja asjakohasel juhul vabastab ta ametist.</p> 2. Tegevdirektor <p>Haldusnõukogu nimetab komisjoni korraldatud avaliku konkursi kaudu leitud nõuetekohaste kandidaatide seast ametisse tegevdirektori. Tegevdirektori ülesanne on ameti juhtimine ja esindamine. Tegevdirektor kannab täielikku vastutust ametile antud ülesannete eest ja Euroopa Parlament kohaldab tema suhtes igaaastast eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlust.</p>

	<p>3. Nõuanderühmad: SIS II nõuanderühm, viisainfosüsteemi nõuanderühm ja Eurodaci nõuanderühm</p> <p>Nõuanderühmadesse kuulub üks esindaja igast liikmesriigist, komisjoni esindaja ning lisaks üks liige igast Schengeni <i>acquis</i> rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamise ning Eurodaciga seotud meetmetega ühinenud riigist. Nõuanderühmade ülesanne on jagada haldusnõukogule eksperditeadmisi vastavate suuremahuliste IT-süsteemide kohta ning eelkõige iga-aastase tööprogrammi ja tegevusaruande ettevalmistamise kontekstis.</p>
<p>2013. aastal ameti käsutusse antud ressursid</p>	<p>Lõplik eelarve ⁽¹⁾</p> <p>61,35 miljonit eurot (kulukohustuste assigneeringud)</p> <p>34,38 miljonit eurot (maksete assigneeringud)</p> <p>Töötajate arv seisuga 31. detsember 2013</p> <p>Heaks kiidetud ametikohad:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 120 ajutist teenistujat — 6 lepingulist töötajat — 6 lähetuses viibivat riiklikku eksperti <p>Täidetud ametikohad:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 120 ajutist teenistujat — 5 lepingulist töötajat — 3 lähetuses viibivat riiklikku eksperti
<p>2013. aastal pakutud tooted ja teenused</p>	<p>2013. aasta tooted ja teenused:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Schengeni infosüsteemi (SIS II), viisainfosüsteemi (VIS) ja Eurodaci operatiivjuhtimine ja edasiarendamine; — tehniline tugi: esimese astme tehniline tugi kõigi eu-LISA hallatavate süsteemide kasutajatele; — ameti hallatavate süsteemide asjakohaste teenustaseme kokkulepete järelevalve ja arendamine; — liikmesriikide ja SIS II, Eurodac ja VIS (STESTA võrk) kommunikatsiooniinfrastruktuuri teenusepakkuja vaheliste suhete koordineerimine, turvalisus ja järelevalve; — osalemine uute süsteemide kavandamise, väljatöötamise ja rakendamise ettevalmistusprotsessides; — statistika: vastavalt õigusaktidele nõutud süsteemide toimimise alase statistika ja teabe õigeaegne ja täpne esitamine; — aruandlus: asutamismääruses sätestatud ja ameti hallatavaid süsteeme reguleerivates õigusaktides nõutud kõigi aruandluskohustuste täitmine; — SIS II, VIS, Eurodac ja teiste suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimist ja arendamist puudutavate asjakohaste uute tehnoloogiate ja lahenduste seire; — koolitus: ameti hallatavaid süsteeme käsitlevate individuaalsete koolituskavade pakkumine liikmesriikide ametiasutustele.

⁽¹⁾ Ajavahemikuks 22. maist (majandusliku iseseisvuse saamine) kuni 31. detsembrini 2013.

Allikas: ameti edastatud lisa.

AMETI VASTUSED

11. Amet võtab arvesse kontrollikoja märkust ning käsitleb seda bilansile lisatud märkustes – 6.3.1 „Põhivara”, jaotis „Teistelt konsolideeritud üksustelt saadud materiaalse ja immateriaalse põhivara materiaalne üleandmine”.
13. Amet võtab arvesse kontrollikoja märkust ning jätkab juba toimivate protsesside ja menetluste edasiarendamist, et tagada täielik vastavus sisekontrollistandarditele.
14. Praegu koostatakse tehnilisi spetsifikatsioone ning hange korraldatakse aasta teises pooles. Lepingu täitmine peaks algama 2014. aasta neljandas kvartalis.
15. Süsteemide tegevjuhtimisega kaasnevate kohustuste üleandmisel ametile toimus komisjoni ja ameti vahel intensiivne teabevahetus töötasandil. Komisjon teatas muu hulgas ametile järgmist:
- üleandmisel järgiti standardmenetlust, mida kasutati ka teiste ametite majanduslikul iseseisvumisel;
 - sõltumatu osapool teostas sidususkontrolli, et tagada süsteemide turvaline ja täielik üleandmine.
- Iseseisvumisel anti eu-LISA-le tehniliste dokumentide ja allkirjastatud lepingutega seotud täielik dokumentatsioon kas elektroonilisel või paber kandjal; komisjonile jäid vaid üksikud originaaldokumendid kontrolli- ja audititstarbeks.
- Hoolimata kontode vastavusse viimise keerukusest ja ajamahukusest ühitati eelarveandmed täielikult, mille tulemusena saadi täielik ülevaade 2013. aasta eelarvest, mis koondas siseasjade peadirektoraadi ja ameti andmed. Et majanduslikule iseseisvumisele järgnenud assigneeringute üleminek on ühekordne juhtum, tehakse üksikasjalikum analüüs tulevase eelarve täitmise aruande põhjal.
17. Nõukogu algatab vastuvõtumenetluse kohe, kui komisjoni juhitud läbirääkimised on lõppenud. Vastavalt nõukogu otsusele peavad ühinenud riigid ratifitseerima kokkuleppe kooskõlas riikliku õigusega. Kokkulepete praegune sõnastus näeb ette osamaksete tagasiulatava maksmise ametile alates detsembrist 2012.
18. Et eu-LISA organisatsiooniline struktuur on kindlaks määratud selle asutamislepingus, ei kommenteeri amet seda märkust.
19. Amet nõustub tähelepanekuga. Ainus küsimus, milles ei ole veel Eesti valitsusega kokkuleppele jõutud, on ameti töötajate suhtes kohaldatav käibemaksukord.
-