



EUROOPA KOMISJON

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

Suunised liikmesriikidele
auditistrateegia kohta

(programmiperiood 2014–2020)

VASTUTUSE VÄLISTAMINE. Käesoleva dokumendi on koostanud komisjoni talitused. Selles sätestatakse kohaldatava ELi õiguse alusel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (välja arvatud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond) seire, kontrolli või rakendamisega seotud isikutele ja asutustele tehnilised juhised ELi eeskirjade tõlgendamiseks ja kohaldamiseks kõnealuses valdkonnas. Dokumendi eesmärk on pakkuda osutatud eeskirjade kohta komisjoni talituste selgitusi ja tõlgendusi, et hõlbustada rakenduskava elluviimist ja edendada häid tavasid. Juhised ei piira Euroopa Kohtu, Üldkohtu ega komisjoni otsuste tõlgendamist.

SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDID JA LÜHINIMETUSED.....	3
I. TAUST.....	4
1. Viited õigusaktidele.....	4
2. Suuniste eesmärk.....	4
II. SUUNISED.....	5
1. Sissejuhatus.....	5
2. Riskihindamine.....	9
3. Metoodika.....	10
3.1 Ülevaade.....	10
3.2 Juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise auditid (süsteemiauditid).....	11
3.3 Tegevusauditid.....	14
3.4 Sertifitseeritud kulude aastaaruannete auditid.....	16
3.5 Vahendite haldaja kinnituse kontrollimine.....	17
4. Kavandatud auditeerimine.....	18
5. Vahendid.....	18
III. TÖÖLEHE NÄIDIS (AUDITEERIMISASUTUSE KOHALDATAVA) RISKIHINDAMISE TABELI KOOSTAMISEKS.....	20
IV. KINDLUSE TAGAMISE VORM.....	21
V. AUDITEERIMISE SOOVITUSLIK AJAKAVA.....	22

KASUTATUD LÜHENDID JA LÜHINIMETUSED

AA	auditeerimisasutus
CCI (Code Commun d'Identification)	rakenduskava ühtne tunnuscode
EMKF	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond
EK	Euroopa Komisjon
KA	korraldusasutus
LR	liikmesriik
SA	sertifitseerimisasutus
Auditiüksus	ühissätete määruse artikli 127 lõike 2 kohaselt auditeerimisasutuse vastutusalas auditeid teostav asutus
Komisjoni delegeeritud määrus	komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 480/2014, 3. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1303/2013 ¹
Komisjoni rakendusmäärus	komisjoni 20. jaanuari 2015. aasta rakendusmäärus (EL) nr 2015/207 ²
Ühissätete määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013 ³

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1446788103367&uri=CELEX:32014R0480>.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1446788213866&uri=CELEX:32015R0207>.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1446788278793&uri=CELEX:32013R1303>.

I. TAUST

1. Viited õigusaktidele

Määrus	Artiklid
Ühissätete määrus (EL) nr 1303/2013	Artikli 127 lõige 4 – auditeerimisasutuse ülesanded
Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 2015/207	Artikli 7 lõige 1 ja VII lisa (auditistrateegia vorm)

2. Suuniste eesmärk

Käesoleva dokumendi eesmärk on anda ühissätete määruse artikli 127 lõike 4 kohaselt suuniseid auditistrateegia (edaspidi „strateegia”) koostamise eest vastutavale auditeerimisasutusele. Suuniseid kohaldatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide suhtes, välja arvatud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond, ning need järgivad komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 2015/207 VII lisas kindlaks määratud auditistrateegia vormi struktuuri.

Suunistes esitatakse komisjoni soovitud strateegia eri osade jaoks. Lisaks eespool osutatud sätetele on need koostatud komisjoni eelmisel programmiperioodil saadud auditistrateegia valdkonna kogemuste, olemasolevate rahvusvaheliselt heakskiidetud auditeerimisstandardite ja parimate tavade põhjal.

Strateegia on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (välja arvatud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond) auditi kindluse tagamise vormi osa, sest tegemist on kavandamisdokumendiga, milles kirjeldatakse auditeerimismetoodikat, tegevusauditite valimimeetodit ja auditite kavandamist kolmeks esimeseks aruandeaastaks⁴ ning seda on vaja ajakohastada igal aastal alates 2016. aastast kuni 2024. aastani (kaasa arvatud).

Programmiperioodil 2014–2020 ei ole auditeerimisasutusel kohustust esitada strateegiat komisjonile hinnangu ja eelneva heakskiidu saamiseks. Ühissätete määruse artikli 127 lõikes 4 nähakse siiski ette, et auditeerimisasutus esitab auditistrateegia komisjonile, kui viimane seda taotleb. Strateegial on tähtis koht ühissätete määruse artikli 128 lõike 3 kohaselt peetavate iga-aastaste koordineerimiskoosolekute päevakorras. Seoses kohapealsete audititega võib komisjon hinnata ka strateegias sisalduva teabe kvaliteeti, sealhulgas asjakohaseid dokumente ja selgitusi professionaalsete hinnangute kohta, mida auditeerimisasutus on strateegia koostamisel kasutanud.

⁴ Nagu on määratletud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 2 punktis 29.

II. SUUNISED

Iga järgmise punkti infokastis esitatud tekst on väljavõte auditistrateegia vormi vastavast punktist (komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 2015/207 VII lisa).

1. Sissejuhatus

See punkt sisaldab järgmist teavet.

- *Auditistrateegiaga hõlmatud rakenduskava(de) (nimetus/nimetused ja komisjoni viitenumber/viitenumbri⁵), fondide ja ajavahemiku kindlaksmääramine.*
- *Auditistrateegia koostamise, järelevalve ja ajakohastamise eest vastutava auditeerimisasutuse ja mis tahes muude kõnealuse dokumendi väljatöötamises osalenud asutuste kindlaksmääramine.*
- *Viide auditeerimisasutuse staatusele (riiklik, piirkondlik või kohalik avaliku sektori asutus) ja asutus, kuhu see kuulub.*
- *Viide ülesande kirjeldusele, auditi põhimäärusele või liikmesriigi õigusaktidele (vajaduse korral), märkides auditeerimisasutuse ja tema vastutuse all auditeid tegevate muude asutuste ülesanded ja kohustused.*

Esimese auditistrateegia koostamine lõpetatakse kaheksa kuu jooksul alates asjaomas(t)e rakenduskava(de) vastuvõtmisest ja see hõlmab ühissätete määruse artikli 127 lõike 4 kohaselt kolme esimest aruandeaastat. Kui mitme ühise juhtimis- ja kontrollisüsteemiga rakenduskava jaoks esitatakse ühtne auditistrateegia, võib selle lõpule viia kaheksa kuud pärast viimase rakenduskava vastuvõtmist, eeldusel et strateegia valmib õigeaegselt, nii et auditeerimisasutus saab töötada ja on võimeline koostama auditiarvamuse ettenähtud tähtjaks.

Auditeerimisasutus peaks sertifitseeritud kulude aastaaruande ettevalmistusperioodi ajakava seoses auditeerimisega korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutusega eelnevalt kokku leppima, pidades silmas vajadust tagada kooskõlas ühissätete määruse artikli 127 lõikega 5 kvaliteetse auditeerimise aastaaruande ja auditiarvamuse õigeaegne esitamine. Lisaks sellele peaks korraldusasutus tegema auditeerimisasutusele kättesaadavaks vahendite haldaja kinnituse ning lõplike auditiaruannete ja teostatud kontrollide kokkuvõtliku aastaaruande, sealhulgas süsteemides avastatud vigade ja puuduste laadi ja sisu analüüsi koos üksikasjadega nende kõrvaldamiseks võetud või kavandatud parandusmeetmete kohta. Liikmesriik peaks kehtestama (nt valitsuse/ministrite või muul riiklike ametiasutuste asjakohaseks peetaval tasemel) sisetähtjad dokumentide edastamiseks riiklike ametiasutuste vahel nende sellekohaste kohustuste täitmiseks.

Kui mitme ühise juhtimis- ja kontrollisüsteemiga rakenduskava jaoks esitatakse ühtne auditistrateegia, on soovitatav, et riiklikud ametiasutused (nt korraldusasutus, sertifitseerimisasutus, siseriiklik koordineerimisasutus) jõuaksid auditeerimisasutusega sellise ühise süsteemi olemasolus kokkuleppele, kuna otsus mõjutab kõigi süsteemiga hõlmatud programmide valimi koostamist ja valimi põhjal saadud tulemuste projitseerimist kõigile süsteemiga hõlmatud programmidele. Kui sama juhtimis- ja kontrollisüsteemiga toetatakse

⁵ Märkida ühise juhtimis- ja kontrollisüsteemiga hõlmatud kavade, kui ühissätete määruse artikli 127 lõike 4 kohaselt koostatakse asjaomaste kavade jaoks üks auditistrateegia.

mitme programmi tegevust, võib seda pidada ühiseks süsteemiks. Arvestatav kriteerium on samasuguste peamiste kontrollielementide olemasolu, st kui järgmised elemendid on mitmete programmide puhul põhiliselt samad: i) asjassepuutuvate juhtimis- ja kontrolliorganite ülesannete kirjeldus ja nende ülesannete asutusesisene jaotus; ii) deklareeritud kulude õigsuse ja korrapärasuse tagamise kord, sealhulgas vajaduse korral piisava kontrollijälje tagamine ja vahendusasutuste järelevalve. Ühiste riskitasemete olemasolu (näiteks seob mitmete programmide sarnaseid vahendusasutusi ühine risk, mis on seotud vahendusasutuse liigiga) võib samuti olla arvestatav tegur ühise süsteemi kindlaks määramisel. Euroopa territoriaalse koostöö programme ei saa nende eripära tõttu lugeda koos tavaprogrammidega ühisesse juhtimis- ja kontrollisüsteemi kuuluvateks. Seepärast tuleb Euroopa territoriaalse koostöö programmi strateegia koostada eraldi ka siis, kui nende juhtimis- ja kontrollisüsteemis osalevad asutused on samad, kes osalevad põhiprogrammides.

Nagu on kindlaks määratud komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 2015/207 IX lisas, tuleb muudatused auditistrateegias teha teatavaks auditeerimise aastaaruande punktis 3. Tegurid, millega peab strateegia läbivaatamisel arvestama, hõlmavad muudatusi juhtimis- ja kontrollisüsteemis, näiteks ühissätete määruse artikli 124 lõikega 5 nõutavate parandusmeetmetega seotud muudatused seoses määramismenetlusega, auditeerimisasutuse, korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse funktsioonide ümberjagamisega muudele riiklikele ametiasutustele, muudatustega organisatsioonilises struktuuris, nagu ministeeriumi jagamine, olulised muutused personali koosseisus või uued IT-süsteemid jne.

Auditeerimisasutusel soovitatakse selles punktis selgitada auditistrateegia koostamist (eelkõige seoses muude strateegia väljatöötamises osalenud asutustega) ning selle järelevalveks ja dokumendi ajakohastamiseks kehtestatud menetlusi. Strateegia koostamise, järelevalve ja ajakohastamisega seotud dokumendid tuleks auditeerimisasutuses alusdokumentidena alles hoida. Kui auditiüksused on andnud oma panuse strateegia väljatöötamisse, peab auditeerimisasutus kindlustama, et nende eesmärgid ühtivad strateegia omadega, kuna auditeerimisasutus vastutab töö lõpliku kooskõlastamise ja kvaliteedi eest. See protsess võib hõlmata kirjalike juhiste koostamist, korrapärasust koosolekute korraldamist või muid sobivaid meetmeid. See on eriti oluline Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul, mille raames viiakse auditeerimine läbi mitmes liikmesriigis.

Ühissätete määruse artikli 38 lõike 4 punkti b alapunkti i kohaselt ja nagu on sätestatud komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 9 lõikes 3, volitab komisjoni loodud ühises raamistikus tegutsev ettevõtte auditeerimisasutus auditeerima EIP rakendatavate rahastamisvahenditega seotud tegevust. Komisjon ajakohastab praegust ühist auditiraamistikku ja arutab selle liikmesriikidega läbi. Auditeerimisasutustel palutakse vahepealsel perioodil konsulteerida komisjoniga ja ettevõtete puhul, kus sellist liiki rahastamisvahendeid juba rakendatakse, kutsutakse auditeerimisasutusi üles sel teemal komisjoniga konsulteerima, et küsida nõu meetodika kohta, ilma et see piiraks nimetatud määruse artikli 9 lõike 4 kohaldamist. Selles osas peaks auditistrateegia osutama auditeerimisasutuse kavatsustele; kui raamistik jõustub, tuleb auditeerimisasutustel strateegiat vastavalt ajakohastada ja kajastada muudatused järgmises auditeerimise aastaaruandes.

Seoses ühissätete määruse artikli 38 lõike 1 punkti a kohaste rahastamisvahenditega tuleb auditeerimisasutuse strateegia puhul võtta arvesse asjaolu, et nendega seotud tegevusele ei saa teha kohapealseid auditeid ja auditiarvamus tuleb koostada korrapärasete kontrolliaruannete põhjal, mille esitavad asutused, kellele on usaldatud ühissätete määruse artikli 40 lõike 1 alusel rahastamisvahendite rakendamine.

Ühissätete määruse artikli 127 kohaselt peab auditeerimisasutusel olema auditiülesande täitmiseks selge volitus. Kõnealune volitus dokumenteeritakse tavaliselt auditi põhimääruses,⁶ kui see ei ole juba liikmesriigi õigusaktides sätestatud. Kui auditi põhimäärus kehtib auditiülesande jaoks tervikuna, tuleks sellesse lisada konkreetselt auditeerimisasutuse ülesandega seotud volitus ja auditeerimisasutus peaks selle ametlikult heaks kiitma. Kindel põhimäärus aitab auditeerimisasutuse sõltumatust suurendada.

Euroopa territoriaalse koostöö puhul tuleks kodukorras kirjeldada iga auditiüksuse (auditeerimisasutuse, audiitorite rühma ja muu auditiüksuse) ülesannete ja kohustuste eripära ning auditistrateegia peaks osutama neile eeskirjadele. Kui auditeerimisasutus on volitatud täitma oma ülesandeid kogu programmiga hõlmatud alal, on nende eeskirjade põhjal näha, kas lepiti kokku, et riiklik audiitor (igast programmis osalevast liikmesriigist või kolmandast riigist) võib auditeerimisasutusega ühineda kohapealseks kontrollkäiguks, kui see on asjakohane. Juhul kui ühissätete määruse kohaseid ülesandeid täidavad liikmesriigid või kolmandad riigid, peaks olema iga Euroopa territoriaalse koostöö programmis osaleva liikmesriigi või kolmanda riigi puhul täpselt kirjeldatud, kes edastab ja kuidas edastatakse auditeerimisasutusele vastava territooriumi audititulemused, et viimane saaks teostada hindamist.

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Auditeerimisasutuse kinnitus selle kohta, et määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 127 lõike 2 kohaselt auditeid tegevad asutused on vajaliku funktsionaalse sõltumatusega (ja korraldusliku sõltumatusega, kui see on määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 123 lõike 5 alusel asjakohane).

Sõltumatus tähendab vabadust tingimustest, mis ohustavad auditeerimisasutuse võimet täita erapooletult ühissätete määruse artiklist 127 tulenevaid kohustusi. Kohustuste tõhusaks täitmiseks vajaliku sõltumatuse taseme saavutamiseks peab auditeerimisasutusel olema otsene ja piiramatu juurdepääs kõrgemale juhtimistasemele, sealhulgas korraldusasutusele ja sertifitseerimisasutusele, kõigil tasanditel. Auditeerimisasutus peab auditeerimistsükli kõigi etappide jooksul tagama, et tema tehtav töö (ja töö, mida teeb auditiüksus) teostatakse sõltumatult⁷ ja objektiivselt, ilma huvide konfliktita auditeeritava üksusega, sealhulgas ühissätete määruse artikli 2 lõike 10 kohaselt määratletud toetusesaajatega.

Funktsionaalne sõltumatus tähendab piisavat sõltumatust tagamaks, et puudub oht, et seosed erinevate asutuste vahel tekitavad kahtlusi vastuvõetud otsuste erapooletuse suhtes. Piisava sõltumatustaseme kindlustamiseks peab juhtimis- ja kontrollisüsteem ette nägema meetmed, näiteks tagama, et auditeerimisasutuse personal ei ole seotud korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse ülesannetega, auditeerimisasutus on personali töölevõtmisotsuste tegemisel iseseisev, on koostatud täpsed töökirjeldused ja selged kirjalikud kokkulepped

⁶ Siseauditi talituste jaoks kindlaks määratud auditi põhimääruse näited on kättesaadavad veebisaitidel <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/ModelCharter.pdf>; https://www.ecb.europa.eu/ecb/pdf/orga/ecbauditcharter_en.pdf. Auditeerimisasutused võivad neid näiteid kohandada oma konkreetsele vastutusalale ja õigusraamistikule.

⁷ Sõltumatuse mõiste kohta võib leida lisateavet komisjoni 16. mai 2002. aasta soovitusel vannutatud audiitorite sõltumatuse kohta (EÜT L 191, 19.7.2002, lk 22) ja INTOSAI eetikakoodeksi 3. peatükist.

asutuste vahel⁸. On oluline, et auditeerimisasutus saaks jääda korraldusasutusest või sertifitseerimisasutusest erinevale seisukohale ja edastada oma audititulemused sõltumatult sidusrühmadele, eelkõige komisjonile.

Auditeerimisasutuse asukoht organisatsioonis ja tema staatus võivad põhjustada kitsendusi või vähendada auditeerimisasutuse töö ulatust, eriti juhul, kui auditeerimisasutus asub (mõne) auditeeritava üksusega samas avaliku sektori asutuses. Üldiselt, mida kõrgem on aruandlustasand, seda suurem on võimalike ülesannete ulatus, mida auditeerimisasutus saab auditeeritavast üksusest sõltumatuks jäädes täita⁹. Auditeerimisasutuse juhatajal tuleb anda aru vähemalt selle avaliku sektori asutuse hierarhia tasandil, mis võimaldab auditeerimisasutusel täita oma kohustusi; auditeerimisasutus peab saama segamatult määrata auditeerimise, töö teostamise ja tulemuste edastamise ulatuse.

Ühissätete määruse artikli 123 lõikest 4 lähtuvalt peab auditeerimisasutus olema korraldusasutusest ja sertifitseerimisasutusest täielikult sõltumatu. See tähendab, et auditeerimisasutus ei võta mingil viisil osa korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse tegevusvaldkonda kuuluvast tegevusest või vahendusasutuste tegevusest, kes täidavad vastavalt korraldusasutuse või sertifitseerimisasutuse vastutusel nende ametiasutuste ülesandeid. Lisaks peaks erinema nende aruandlusliinid, st auditeerimisasutus peab andma aru korraldusasutusest ja sertifitseerimisasutusest erineval hierarhiatasandil. See seisukoht kajastub ka ühissätete määruse artikli 123 lõike 5 esimeses lõigus, mille kohaselt võib auditeerimisasutus kuuluda korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutusega samasse avaliku sektori asutusse või organisse (nt ministeeriumisse) eeldusel, et järgitakse ülesannete lahususe põhimõtet ja sama sätte viimases lõigus sätestatud tingimustel.

Samasugust lähenemisviisi kohaldatakse auditiüksuste suhtes, kes teevad auditeid auditeerimisasutuse vastutusalas. Kui auditiüksused on siseauditi üksused, tuleb arvesse võtta erinevusi: auditeerimisasutus peab olema teadlik organisatsiooni struktuurist ja asjaomasel organisatsioonis toimivatest aruandlusliinidest, et hinnata siseauditi üksuse positsiooni ja sõltumatuse kahjustamise ohtu.

Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul tuleks auditistrateegias selgitada, kuidas tagatakse iga audiitorirühma liikme sõltumatus, nimelt selliste juhtumite puhul, kui audiitorirühma liikmed auditeerivad ise oma liikmesriigis, teostavad järelevalvet või tellivad auditeerimise allhanke korras. Kui auditeerimine tellitakse, peaks töövõtja olema lepingu alusel kohustatud võimalikult huvide konfliktist auditeerimisasutusele otsekohe teada andma, et auditeerimisasutus saaks võtta audiitorirühma kaasabil asjakohased meetmed. Samuti peab auditeerimisasutus olema oma tegevuses sõltumatu ühisest sekretariaadist (mille asutas Euroopa territoriaalset koostööd käsitleva määruse artikli 23 lõike 2 kohaselt korraldusasutus) ja Euroopa territoriaalset koostööd käsitleva määruse artikli 23 lõikega 4 ette nähtud kontrollija(te)st.

⁸ Kõnealune korraldus võib kajastada näiteks valitsuse otsuses, kus nimetatakse programmi rakendamisel osalevaid ametiasutusi, asutusi, kes täidavad neile määruste või asutustevaheliste kirjalike juhenditega pandud ülesandeid, töökorraldust jne.

⁹ Vt ka siseauditi kutsetegevuse rahvusvaheline standard 1100, sellega seotud praktilised nõuanded 1100-1 ja IPPFi praktiline juhend sõltumatuse ja objektiivsuse kohta.

Auditeerimisasutus peab auditistrateegias märkima, kuidas tagatakse kõnealune funktsionaalne sõltumatus, kirjeldades auditeerimisasutuse, korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse ning vajaduse korral vahendusasutuste vahelisi suhteid. Selline teave peaks osutama asjaomase organisatsiooni struktuuriskeemile ja aruandlusliinidele auditeerimisasutuse ja nimetatud asutuste ning vajaduse korral avaliku sektori asutuse või organi vahel, kellele korraldusasutus ja sertifitseerimisasutus samuti aru annavad.

Mõiste „korralduslik sõltumatus” osutab auditistrateegiaga seoses olukorrale, mille kohaselt auditeerimisasutus ei või kuuluda korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutusega samasse avaliku sektori asutusse (nt ministeeriumisse). Ühissätete määruse artikli 123 lõikest 5 tulenevalt võib auditeerimisasutus kuuluda korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutusega samasse avaliku sektori asutusse või organisse¹⁰ rakenduskavade puhul, mille toetus fondidest on kokku väiksem 250 miljonist eurost või sellega võrdne (EMKFi puhul on künnis 100 miljonit eurot). Künnise ületamise korral võib auditeerimisasutus kuuluda korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutusega samasse avaliku sektori asutusse, kui on täidetud üks järgmistest tingimustest:

a) kui komisjon on eelneva programmiperioodi kohaldatavate sätete alusel enne asjaomase kava vastuvõtmise kuupäeva teatanud liikmesriigile oma otsusest, et ta võib põhimõtteliselt toetuda selle auditiarvamusele¹¹,

b) või kui komisjon on eelneval programmiperioodil saanud kogemustest lähtudes seisukohal, et auditeerimisasutuse institutsiooniline korraldus ja vastutus annavad piisava tagatise, et asutus on oma tegevuses sõltumatu ja usaldusväärne¹².

2. Riskihindamine

See punkt sisaldab järgmist teavet.

– Järgitava riskihindamismeetodi selgitus.

– Viide riskihindamise ajakohastamise sisekorrale.

Auditeerimisasutus peaks meetmete, asutuste ja põhinõuete süsteemiauditee tähtsujärjestamiseks üldist riskihindamismeetodit välja töötades arvestama asjaomaseid

¹⁰ Ühissätete määruse artikli 123 lõikes 5 toodud tähenduses tähendab „avaliku sektori asutus või organ”, et auditeerimisasutusel ja korraldusasutusel on erinev poliitiline vastutus. Riiklikul tasandil ja üldise tava kohaselt tähendab „avaliku sektori asutus või organ” ministeeriumi. Piirkondlikul tasandil tuleks kohaldada samasugust lähenemisviisi, st „avaliku sektori asutus või organ” on eraldiseisev piirkondlik ministeerium või sellega samaväärne asutus.

¹¹ Seda tingimust tuleb mõista nii, et komisjon saatis ametlikult liikmesriigile kirja, millega anti teada, et komisjoni audititalitused võivad määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 73 lõike 3 kohaselt toetuda selgelt kindlaks määratud kavade osas põhiliselt auditeerimisasutuse arvamusele.

¹² Auditeerimisasutuse usaldusväarsuse osas on see tingimus täidetud, kui komisjoni senised audititulemused võimaldavad komisjonil juhtimis- ja kontrollisüsteemi üldist meetodikat järgides määrata auditeerimisasutuse põhinõuded ajavahemikul 2007–2013 kategooriasse 1 või 2. Tingimus on muidugi see, et ajavahemikku 2007–2013 ja ajavahemikku 2014–2020 hõlmavatele rakenduskavadele kohaldatakse sama süsteemi (auditeerimisasutus jääb samasse avaliku sektori asutusse või organisse).

riskitegureid, seadma arvuliselt väljendatud hindamisvahemiku madalalt riskitasemelt kõrgele¹³ ja kohaldama riskitegurid kõigile rakenduskava(de)ga seotud prioriteetidele ja asutustele, mida strateegia hõlmab. Mõned näited riskiteguritest, mida võib arvesse võtta, on järgmised: toetuse summa, juhtimispädevus, sisekontrollide kvaliteet, muutuste ulatus kontrollikeskkonna stabiilsuses, viimase auditeerimise aeg, organisatsioonistruktuuri keerukus, tegevuse liigid, toetusesaajate liigid, pettuseoht jne.

Parimast tavast lähtuvalt esitatakse auditeerimisasutuse riskihindamise tulemused tabelis, milles on riskitasandi alusel liigitatud juhtimis- ja kontrollisüsteemis osalevad kavad ja peamised asutused. Sellise tabeli mittetäielik näidis on esitatud käesoleva dokumendi III jaos. Auditeerimisasutus peaks kõnealust tabelit kohandama ja täiendama seda riskiteguritega, mida ta peab asjaomaste rakenduskavade jaoks asjakohasteks. Väikeste süsteemide puhul (nt sellised, kus kõiki asutusi ja põhinõudeid on võimalik üheainsa korraga auditeerida) ei tarvitse kasutada keerulist riskihindamist. Riskihindamise muud meetodid on samuti vastuvõetavad.

Auditeerimisasutus saab riskihindamise tulemuste põhjal seada esikohale rakenduskavade ja asutuste süsteemiauditid, mille puhul avastamisrisk on auditeerimisperioodi jooksul kõrgem. Selline prioriteetide määramine peaks hõlmama ka punktis 3.2 kirjeldatud konkreetseid teemavaldkondi. Auditite ajakava ja ulatust võib mõjutada ka programmi rakendamise kiirus, nt meetme või asutuse komisjonile kulude deklaratsiooni esitamise (eeldatav) hiline tähtaeg tähendab, et kõiki põhinõudeid ei ole võimalik samal ajal auditeerida.

3. Metoodika

3.1 Ülevaade

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Viide auditeerimiskorrale või -protseduuridele, milles kirjeldatakse põhilisi auditietappe, sealhulgas avastatud vigade liigitamist ja käsitlemist.

Viide rahvusvaheliselt heakskiidetud auditeerimisstandarditele, mida auditeerimisasutus võtab auditeerimisel arvesse vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 127 lõikele 3.

Viide komisjonile määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 127 lõike 5 kohaselt esitatava auditeerimise aastaaruande ja auditiarvamuse koostamiseks kasutusel olevatele menetlustele.

Euroopa territoriaalse koostöö programmi puhul viide konkreetsele auditeerimiskorrale ja selgitus selle kohta, kuidas auditeerimisasutus kavatseb tagada kooskõlastamise ja järelevalve selle programmiga hõlmatud teistest liikmesriikidest pärit audiitorite rühmaga, ja määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 25 lõike 2 alusel vastu võetud kodukorra kirjeldus.

Auditeerimisasutuse auditikäsiraamat peaks esitama auditi eri etappide töökorra kirjelduse, sh auditi kavandamine, riskihindamine, ülesannete täitmine, andmete salvestamine ja dokumenteerimine, järelevalve, aruandlus, kvaliteeditagamise menetlus ja teiste audiitorite tööd kasutav väliskontroll, mis tahes arvutipõhiste auditimeetodite kasutamine, kasutatavad valimimeetodid jne.

¹³ Tagades ohu tasakaalustatud hindamise.

Auditikäsiraamat peaks sisaldama viidet olulisuskünnistele ja muudele kvantitatiivsetele ja kvalitatiivsetele teguritele, mida tuleks süsteemiauditite, tegevusauditite ja sertifitseeritud kulude aastaaruannete auditi tulemuste olulisuse hindamisel kaaluda.

Ühtlasi peaks auditikäsiraamat hõlmama aruandluse eri etappide kirjeldust (nagu auditi esialgne aruanne, ärakuulamismenetlus auditeeritava osavõtul ja auditi lõpparuanne), aruannete esitamise tähtaegu ja järelmeetmeid. Lisaks sellele peaks auditikäsiraamat sisaldama lühiselgitust auditeerimisasutuse aruandlusprotsessist seoses koordineerimisasutusega, mille liikmesriik võib ühissätete määruse artikli 123 lõike 8 ja artikli 128 lõike 2 kohaselt määrata.

Auditikäsiraamat võib koosneda erinevatest menetlustest ja märkustest, mis on koondatud elektroonilisse faili või dokumenti, mis on teada ja ligipääsetav auditeerimisasutuste ja auditiüksuste kõigile töötajatele.

3.2 Juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise auditid (süsteemiauditid)

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Märge auditeeritavate asutuste ja süsteemiaudititega seotud põhinõuete kohta. Vajaduse korral viide sellele auditiüksusele, kellele tugineb kõnealuseid auditeid tegev auditeerimisasutus.

Märge konkreetsetele teemavaldkondadele suunatud mis tahes süsteemiauditite kohta, näiteks:

– määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõikega 5 ette nähtud halduskontrollide ja tegevuse kohapealsete kontrollide kvaliteet, sealhulgas riigihanke-eeskirjade, riigiabi-eeskirjade ja keskkonnanõuete täitmise ning võrdsete võimaluste tagamise osas;

– (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõikega 5 ette nähtud) projektivaliku ning halduskontrollide ja tegevuse kohapealsete kontrollide kvaliteet rahastamisvahendite rakendamise osas;

– määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 72 punkti d, artikli 125 lõike 2 punkti d ja artikli 126 punkti d kohaselt loodud IT-süsteemide toimimine ja turvalisus ning nende ühendamine IT-süsteemiga „SFC 2014”, nagu on ette nähtud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 74 lõikega 4;

– näitajate ja vahe-eesmärkidega seotud andmete usaldusväärsus ning rakenduskavaga seoses korraldusasutuse poolt tehtud edusammud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 2 punktis a osutatud eesmärkide saavutamisel;

– aruandlus tagasivõtmiste ja -nõudmiste kohta;

– tõhusate ja proportsionaalsete pettevastaste meetmete rakendamine, mille aluseks on pette riskihindamine kooskõlas määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 4 punktiga c.

Süsteemiaudititega hõlmatavatate asutuste ja ülesannete täieliku loendi võib esitada auditistrateegia selle punktiga ette nähtud auditiülesannete hinnangulise ajakavana kooskõlas eespool punktis 2 selgitatud riskihindamisega. Eelduste kohaselt auditeerib auditeerimisasutus vähemalt üks kord programmiperioodi jooksul kõiki ametiasutusi ja asjaomase rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemiga seotud ülesandeid, sealhulgas auditeerimisasutuse riskianalüüsi alusel valitud vahendusasutusi. Süsteemiauditeid tuleb teha alates programmi rakendamise esimesest aastast pärast korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse määramist. Esimese süsteemiauditi ulatuse puhul tuleks võtta arvesse auditeerimisasutuse tööd

määramisjärgus ja keskenduda üksustele, programmidele ja valdkondadele, kus risk on kõrgem.

Euroopa territoriaalse koostöö programmide puhul peaks programmiperioodi jooksul auditeeritavate asutuste täpsem kirjeldus hõlmama kõiki Euroopa territoriaalse koostöö programmide eest vastutavaid asutusi kõigis liikmesriikides koos nende kohustustega vastavas programmis, sealhulgas Euroopa territoriaalset koostööd käsitleva määruse artikli 23 lõike 4 kohased kontrollijad.

Süsteemiauditeid tuleb teha korrapäraselt ja õigeaegselt kogu aasta vältel, pidades silmas iga-aastase auditiarvamuse avaldamist, mis hõlmab peamiselt komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 IV lisas kirjeldatud põhinõudeid ja mille puhul võetakse arvesse komisjoni *suuniseid juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamise ühise metoodika kohta liikmesriikides* (EGESIF_14-0010, 18.12.2014) ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjelduses nimetatud menetluste rakendamist. Auditeerimisasutusel peaks süsteemiauditite jaoks olema sihtotstarbelised kontrollnimekirjad ja töökavad, millega tagatakse, et kõik põhinõuded ja menetlused hõlmatakse korrapäraselt täielike või järelaudititega, mis võimaldab auditeerimisasutusel teha juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimise kohta järelduse alates esimesest auditeerimise aastaaruandest. Süsteemiauditite sageduse ja ulatuse osas peab auditeerimisasutus tegema otsuse oma riskianalüüsi alusel, võttes arvesse rahvusvahelist auditeerimise standardit ISA 330 „Audiitori vastused hinnatud riskidele”¹⁴. Süsteemiauditeid tuleb teha igal juhul õigeaegselt, et aidata kaasa komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 27 kohaste tegevusauditite asjakohasele kavandamisele ja valimisele ning iga-aastase auditiarvamuse avaldamisele.

Konkreetsetele teemavaldkondadele suunatud süsteemiauditid vastavad mitme üksuse või programmi puhul üht või kaht põhinõuet hõlmavatele audititele (näiteks nõuded, mida nimetatakse eespool ja esitatakse auditeerimise aastaaruande näidise punktis 3.2), eesmärgiga hinnata horisontaalset riski nende nõuetega hõlmatud konkreetsete valdkondade andmekogumile.

Tegelikkuses võib auditeerimisasutus sõltuvalt olukorrast ning juhtimis- ja kontrollisüsteemist ning toetudes tehtud riskihindamisele valida, kas teha süsteemiauditeid programmi kaupa või juhtimis- ja kontrollisüsteemi kaupa, mis hõlmab programmi rakendamise esimestel aastatel (ja edaspidi igal aastal toimuvate järelaudititega) vähemalt kõik olulised põhinõuded. Vajaduse korral võib korraldada lisaks teemaauditide, mis hõlmaksid ülejäänud põhinõuded ja erinõuded, juhul kui riski peetakse süsteemseks.

Kui juhtimis- ja kontrollisüsteemis toimuvad programmi(de) rakendamise ajal märkimisväärsed muudatused (nt olulisi põhinõudeid mõjutav menetluste muutmine), peab auditeerimisasutus teostama kõnealusele juhtimis- ja kontrollisüsteemile uue süsteemiauditi, mis hõlmab uusi aspekte ja ajakohastab vastavalt riskihinnangut.

Ajavahemikul 2007–2013 tehtud auditeid võib auditeerimisasutus kasutada võrdlusalusena, eelkõige riski hindamisel, kavandades süsteemiauditeid aastateks 2014–2020, kui juhtimis- ja kontrollisüsteem on samalaadne. Siiski tuleb aastatel 2014–2020 läbi viia süsteemiauditid, mille eesmärk on hinnata, kas juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib kõnealusel ajavahemikul korralikult.

¹⁴ <http://www.ifac.org/system/files/downloads/a019-2010-iaasb-handbook-isa-330.pdf>.

Kohapeal on audiitori eesmärk koguda piisavad ja usaldusväärsed tõendid selle kohta, et olemasolev juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tõhusalt, ning vastavalt eespool kirjeldatule otsustada, kas nimetatud süsteemid on piisavad, et tagada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames tehtavate kulutuste seaduslikkuse ja eeskirjadele vastavuse ning finantsalase ja muu teabe (sealhulgas sertifitseerimisasutuse sertifitseeritud kulude aastaaruannetes esitatud teave) täpsuse ja terviklikkuse. Kontrollimehhanismide kontrollimine võib hõlmata asjaomaste asutuste asjakohaste toimikute üldist läbivaatamist, vestlusi töötajatega ja tehingute valimi kontrollimist. Kokkuvõtteks tuleb öelda, et kindlatele järeldustele jõudmiseks on vaja teha piisavalt uuringuid kontrollitavate süsteemide nõuetekohase toimimise kohta. Auditi ettevalmistamise ajal peab audiitor iga auditi tegelikkuse sisu kontrollikeskkonda silmas pidades kohandama.

Tehingute valimi puhul, mis võetakse süsteemiauditite käigus kontrollimehhanismide kontrollimiseks, võib arvesse võtta eraldi punkti valimite koostamist käsitlevates komisjoni suunistes süsteemiaudititele kohaldatava valikumeetodi kohta. Süsteemiauditites kasutatakse tavaliselt valimi koostamist omaduse põhjal, et kontrollida vaatlusaluse andmekogumi mitut omadust. Süsteemiauditite valimi võtmise meetod on igal juhul auditeerimisasutuse professionaalse hinnangu küsimus.

Auditeerimisasutus peab süsteemiauditite käigus kontrollima mitmesuguseid tähtsamaid kehtestatud sisekontrolle. Kontrollitavate ühikute arvu kindlaksmääramisel tuleks arvestada teatavate üldiste teguritega, pidades silmas rahvusvaheliselt tunnustatud auditistandardeid (nt ISA 330 „Audiitori vastused hinnatud riskidele”, ISSAI 4100,¹⁵ milles käsitletakse olulisuse kindlaksmääramisel arvesse võetavaid tegureid, ISSAI 1320 „Olulisus auditi planeerimisel ja läbiviimisel”,¹⁶ ISSAI 1450 „Auditi käigus tuvastatud väärkajastamiste hindamine”¹⁷).

Auditeerimisasutus peaks süsteemiauditit kavandades ette kindlaks määrama künnise, millest alates loetakse puudus oluliseks. Näiteks, olles seoses kõnealuse auditiga kontrollinud kindla põhinõudega seotud kontrollimehhanisme (nt tegevuse valikuks kohaseid menetlusi) kümnest toetuslepingust koosneva valimi alusel (näiteks 50 toetuslepingu suurusest andmekogumist), võib auditeerimisasutus leida, et nimetatud põhinõude kontrollimehhanismidel on sisulisi puudusi (st nõudele antakse vähemalt hinnang, et „toimib osaliselt, vajab põhjalikke parandusi”), kui kümnest valitud toetuslepingust nelja (st 40 %) puhul on näha, et kohapealseid kontrole ei kohaldatud või ei olnud need eeskirju eiravate kulude tuvastamisel ja parandamisel tõhusad. Järgmises tabelis esitatakse soovituslikud künnisväärtused, mida auditeerimisasutus saab kasutada kavandamiseks ja puudustest teatamiseks olulisuskünniste kindlaksmääramisel. Sõltuvalt kontrollide liigist võib kaaluda erinevate künniste kasutamist. Olulisuse hindamisel tuleb süsteemiauditite puhul arvestada lisaks siin soovitatud puhtkvantitatiivsele lähenemisele igal juhul ka kvalitatiivsete teguritega.

¹⁵ http://www.issai.org/media/13196/issai_4100_e_.pdf.

¹⁶ http://www.issai.org/media/13028/issai_1320_e_.pdf.

¹⁷ http://www.issai.org/media/13064/issai_1450_e_.pdf.

Toimib hästi. Teha tuleb vaid väikese parandusi	Toimib, kuid tuleb teha mõningaid parandusi	Toimib osaliselt, vajab põhjalikke parandusi	Põhimõtteliselt ei toimi
erandeid vähem kui 10 %	erandeid vähem kui 25 %	erandeid vähem kui 40 %	erandeid rohkem kui 40 %

Kui süsteemiauditi tulemusena jõutakse järeldusele, et tuvastatud kõrvalekalde määr ületab konkreetsele auditile auditeerimisasutuse määratud olulisuskünnise, tähendab see, et juhtimis- ja kontrollisüsteem ei vasta kõrge kindlustaseme ettenähtud kriteeriumidele. Selle tagajärjel tuleb juhtimis- ja kontrollisüsteem liigitada keskmise või madala kindlustasemega süsteemiks, mis mõjutab tegevusauditite valimi suuruse määramist.

Auditeerimisasutus peaks süsteemiauditite osas seoses programmi tulemuslikkust näitavate andmete usaldusväärsusega hindama, kas sellekohaste andmete kogumise, neist kokkuvõtete tegemise ja aruandluse puhul on rakendatud tõhus kontrollimehhanism ja kas esitatud koondarvud on lähteandmetega vastavuses.

Süsteemiauditite osas ei ole IT-süsteemide toimimisega seotud infotehnoloogia standardid nii hästi välja kujunenud ja üldtunnustatud kui mõnes muus auditivaldkonnas. Üldtunnustatud infosüsteemistandardite puudumine on ajendanud paljusid organisatsioone oma standardeid välja töötama. Siiski on tehtud jõupingutusi töötlemis- ja auditeerimistegevuse ühtsete standardite väljatöötamiseks. Lisaks COBITi (informatsiooni ja sellega seonduva tehnoloogia kontrolli eesmärgid) raamistikule¹⁸ hõlmavad infoturbe rahvusvaheliselt tunnustatud standardid 2013. aastal uuesti välja antud standardeid ISO/IEC 27001 (Infotehnoloogia. Turbemeetodid. Infoturbe halduse süsteemid. Nõuded) ja ISO/IEC 27002 (Infotehnoloogia. Turbemeetodid. Infoturbemeetodite tavakoodeks),¹⁹ kuid ei piirdu nendega. Auditeerimisasutus võib ühtlasi võtta arvesse mis tahes sellega seotud riiklikke standardeid²⁰.

3.3 Tegevusauditid

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 127 lõike 1 ja määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 kohaselt kasutatava valimimethodika ja tegevusauditite suhtes kohaldatavate muude erimenetluste kirjeldus (või viide seda metoodikat või neid menetlusi täpsustavale sisedokumendile), eelkõige seoses avastatud vigade, sealhulgas kahtlustatava pettuse liigitamise ja käsitamisega.

¹⁸ COBITi kohta võib leida teavet veebisaidilt <http://www.isaca.org/Knowledge-Center/COBIT/Pages/Overview.aspx>.

¹⁹ Rohkem teavet võib leida veebisaidilt <http://www.iso27001security.com/index.html> või ISO veebisaidilt (<http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso27001.htm>).

²⁰ Nagu näiteks Saksamaa föderaalne infoturbebüroo „IT-Grundschatz Catalogues”.

Auditeerimisasutus määrab valimi koostamise meetodika (valimimeetod, valimiüksus ja valimi suuruse arvutamise parameetrid) professionaalse hinnangu alusel, võttes arvesse õigusaktidest tulenevaid nõudeid ja selliseid tegureid nagu andmekogumi tunnused ning ootused vigade hulga ja kõikuvuse suhtes. Erinevad valimimeetodid ning vastavalt nende kohaldamise eelised on esitatud valimite koostamist käsitlevates komisjoni suunistes²¹. Korrapäraselt tuleks hinnata valimi koostamise meetodika läbivaatamise vajadust, eelkõige enne iga väljavõtetulist uuringut.

Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 lõike 11 alusel määratakse valimi koostamisel usaldusnivoo vastavalt süsteemiaudititest saadud usaldusniivoole.

Kindluse tagamise vormi täieliku tsükli näiteks on käesolevate suuniste IV jaos esitatud skeem.

Kui valimi koostamiseks rühmitatakse mitu ühisesse süsteemi kuuluvat programmi, kohaldatakse ühtset usaldusniivood. Täpsuse suurendamiseks või valimiühiku suuruse vähendamiseks võib valimi kujundamisel kasutada programmide kaupa stratifitseerimist. Auditijäreldusi on võimalik tavaliselt teha siiski programmide rühma kohta tervikuna, mitte üksikute programmide kaupa, välja arvatud juhul, kui stratifitseerimine kavandati (ja seda kohaldati) nii tehtud järelduste kui eraldi kihtide kaupa piisavate tõendite saamiseks.

Eeldatavalt kirjeldab auditeerimisasutus auditistrateegias oma seisukohta komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 lõike 10 kohaselt kohaldatava stratifitseerimise suhtes, mis hõlmab sarnaste omadustega allkogumeid, nagu toimingud, mis koosnevad programmi rahalistest maksetest rahastamisvahenditele või suure väärtusega elementidest või fondidest (mitmest fondist rahastatavate programmide puhul).

Rakenduskavade proportsionaalse kontrolli nõuded on sätestatud ühissätete määruse artikli 148 lõikes 1. Seoses nimetatud sätte praktilise rakendamisega nähakse komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 lõikega 8 ette, et auditeerimisasutus võib jätta valimi võtmise üldkogumist välja toimingud, mille suhtes kohaldatakse ühissätete määruse artikli 148 lõikes 1 esitatud proportsionaalse kontrolli tingimusi. Kui asjaomane toiming on juba valimisse valitud, peab auditeerimisasutus selle asendama, kasutades sobivat juhuvaliku meetodit. Lihtsaim viis kõnealuse asenduse teostamiseks on valida valimist väljajäetutega sama arv täiendavaid elemente, kasutades täpselt sama valikumetoodikat (juhuvalik või valiku meetod, kus tõenäosus on proportsioonis kuludega). Uute elementide valimisse valimisel tuleb jätta andmekogumist välja juba valimisse kaasatud ja kõnealuse artikliga hõlmatud elemendid. Ekstrapoleerimise võib läbi viia tavapäraselt, unustamata korrigeerida andmekogumi kogukulu kõnealuses artiklis käsitletud elementide kuluga.

Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 lõikes 14 on määratletud koguvea määr, „mis on prognoositavate juhuslike vigade ning vajaduse korral süsteemsete vigade ja korrigeerimata anomaalsete vigade summa jagatuna populatsiooniga”.

²¹ COCOF_08-0021-03, mis on praegu läbivaatamisel.

Süsteemne viga vastab ühissätete määruse artikli 2 lõikes 38 kindlaks määratud süstemaatilisele eeskirjade eiramisele. Anomaalne viga on erandlik viga, mis ilmselgelt ei ole andmekogumi suhtes esinduslik. Juhuslik viga²² on viga, mis ei ole süsteemne ega anomaalne.

Vigade liigitamiseks kasutatav menetlus peab hõlmama iga tegevusauditiga seoses järgmist: i) audititoimiku jaoks tuleb ette valmistada ja sellesse lisada aruanne või kokkuvõte, mis sisaldab kavandamisdokumente ja muid dokumente, mis toetavad auditi tulemusi; ii) nimetatud aruanne või kokkuvõte peab sisaldama nii tulemuste täielikku, kõiki asjaolusid hõlmavat kirjeldust (tingimused või tegelik olukord, kriteeriumid või standardid, vigade mõju ja eriti nende põhjus) kui ka iga vea liiki.

Tegevusauditite tulemusena saadav veamäär esitatakse auditeerimise aastaaruandes ilma korrektsioone maha arvamata. Auditeerimisasutus arvutab siiski ka jääkveamäära ja võtab arvesse auditoriarvamuse koostamisel tuvastatud eeskirjade eiramise suhtes võetud mis tahes korrektsioonimeetmeid (vt komisjoni suunised auditeerimise aastaaruande ja auditoriarvamuse kohta EGESIF 15_0002/2015, punktid II.5 ja II.9).

Läheneemisviis, mida auditeerimisasutus kasutab seoses mittestatistilise valimimeetodiga, peab olema kooskõlas ühissätete määruse artikli 127 lõikega 1. Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 28 lõikest 3 tulenevalt peab auditeerimisasutuse poolt tegevusauditite jaoks koostatud juhuslik valim võimaldama auditeerimisasutusel ekstrapoleerida saadud tulemusi ülejäänud andmekogumile, seda ka juhul, kui kasutatakse mittestatistilist valimimeetodit. Auditeerimisasutus määrab professionaalse hinnangu põhjal valimi vajaliku suuruse, võttes arvesse süsteemiauditite tagatavat kindlustaset. Ühissätete määruse artikli 127 lõikes 1 esitatud nõue toimingutest 5 % ja kulutustest 10 % hõlmamise kohta vastab komisjoni arvates parimale süsteemist lähtuvale kõrgele või keskmisele kindlustundele (st kategooria 1 või 2, kui seadusandja on sätestanud miinimumnõuded). ISA 530 3. lisa kohaselt peab valimi suurus olema seda suurem, mida kõrgemaks hindab audiitor oluliste väärkajastamiste ohtu. Sellega seoses tuleb komisjon meelde avaldust ühissätete määruse artikli 127 kohta seoses mittestatistilise valimimeetodiga²³:

„Komisjon märgib, et mittestatistilise valimimeetodi kohta on artikli 127 lõikes 1 sätestatud, et mittestatistiline valimimeetod peab hõlmama minimaalselt 5 % toimingutest, mille kulutused on komisjonile antud aruandeaasta jooksul deklareeritud, ja 10 % kuludest, mis on komisjonile antud aruandeaasta jooksul deklareeritud. Komisjon lisab, et juhendis valimikontrolli meetodite kohta auditeerimisasutustele programmitöö perioodiks 2007–2013 on märgitud, et valitud toimingute arv ei ole mittestatistiliste valimimeetodite puhul vähem kui 10 % toimingute andmekogumist. Komisjon leiab, et kui valitud toimingute arvu vähendatakse 5 %ni, tekib oht, et valim ei ole piisavalt representatiivne, mis omakorda vähendab auditeerimiskindlust”.

3.4 Sertifitseeritud kulude aastaaruannete auditid

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Sertifitseeritud kulude aastaaruande auditeerimisviisi kirjeldus.

²² Selle mõiste eelduseks on tõenäosus, et auditeeritavas valimis leitud juhuslikke vigu leidub ka auditeerimata andmekogumis.

²³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:375:0002:0004:EN:PDF>.

Auditeerimisasutus peab esitama auditeerimisviisi lühikirjelduse, mida ta kasutab sertifitseeritud kulude aastaaruande puhul auditiarvamuse kujundamiseks iga aruandeaasta kohta.

Käesolevas punktis peab auditeerimisasutus selgitama, kuidas ta kavatseb koostada kinnituse sertifitseeritud kulude aastaaruannete terviklikkuse, täpsuse ja õigsuse kohta lähtuvalt järgmistest teguritest:

- süsteemiauditid (eelkõige need, mille läbiviija on komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 29 lõike 4 kohaselt sertifitseerimisasutus);
- tegevusauditid²⁴;
- komisjoni ja kontrollikoja saadetud lõplikud auditiaruanded;
- auditeerimisasutuse oma hinnang vahendite haldaja kinnituse ja kokkuvõtliku aastaaruande kohta;
- kontrollide laad ja ulatus, mida auditeerimisasutus kohaldas sertifitseerimisasutuse esitatud sertifitseeritud kulude aastaaruannetele.

Auditeerimisasutus peaks seoses viimase punktiga kirjeldama, kuidas ta kavatseb teostada esialgse sertifitseeritud kulude aastaaruande lõpliku täiendava kontrollimise enne 15. veebruariks määratud tähtaega, nagu on ette nähtud suunistes sertifitseeritud kulude aastaaruannete kohta (EGESIF_15_0016). Eelkõige peaks auditeerimisasutus kirjeldama, millised tööd on kavandatud seoses sertifitseerimisasutuse poolt sertifitseeritud kulude aastaaruande 8. lisas läbi viidud kooskõlastava võrdlemisega, sealhulgas, milline on auditeerimisasutuse hinnang sertifitseerimisasutuse selgitustele nimetatud lisas teatavaks tehtud kohanduste kohta ja nende sidususe kohta auditeerimise aastaaruandes ja kokkuvõtlikus aastaaruandes avaldatud teabega, mis käsitleb enne sertifitseeritud kulude aastaaruande esitamist süsteemiauditite, tegevusauditite ja vahendite haldaja kontrollimise tulemuste järelemeetmetena sertifitseeritud kulude aastaaruandes tehtud ja kajastatud finantskorrektsioone.

3.5 Vahendite haldaja kinnituse kontrollimine

See punkt sisaldab järgmist teavet.

Viide vahendite haldaja kinnituses esitatud väidete kontrollimiseks loodud sisekorrale, et koostada auditiarvamus.

²⁴ Tegevusaudit võimaldab kontrollida summade täpsust ja vastavate kulude terviklikkust maksetaotlustes (ja hiljem sertifitseeritud kulude aastaaruannetes, kui see on õiguspärane ja korrektne). Samuti võimaldab see mis tahes vahendusasutuste kaudu sertifitseerimisasutuse raamatupidamissüsteemist kuni toetusesaaja/tegevuse tasandini kontrollijälje kooskõlastavat võrdlemist. Tegemist on küsimusega, mida praegustes auditites juba käsitletakse.

Kuna auditeerimisasutus peab igal aastal esitama arvamuse selle kohta, kas läbiviidud auditeerimine seab kahtluse alla vahendite haldaja kinnituses esitatud väited, tuleks tal kehtestada kord, mis tagab vahendite haldaja kinnituse õigeaegse kättesaamise ja selle, et vahendite haldaja kinnituses võetakse arvesse auditeerimisasutuse tehtud või järelevalve all tehtud mis tahes auditite või kontrollide järelt.

4. Kavandatud auditeerimine

See punkt sisaldab järgmist teavet.

– Jooksva ja kahe järgmise aruandeaasta auditeerimisprioriteetide ja erieesmärkide kirjeldus ja põhjendus koos selgitusega selle kohta, kuidas riskihindamise tulemused on seotud kavasa oleva auditeerimisega.

– Süsteemiauditite (sh konkreetsete teemavaldkondadega seotud sihtotstarbeliste auditite) puhul jooksva aruandeaastaga ja kahe järgmise aruandeaastaga seotud auditiülesannete hinnanguline ajakava järgmiselt.

Auditeeritavad asutused või konkreetsed valdkonnad	CCI number	Rakenduskava nimetus	Auditeerimise eest vastutav asutus	Riskihindamise tulemus	20xx Auditi eesmärk ja ulatus	20xx Auditi eesmärk ja ulatus	20xx Auditi eesmärk ja ulatus

Tuleks lisada auditeerimisprioriteetide kindlaksmääramiseks kasutatud kriteeriumide kirjeldus ja põhjendus. Riskihindamise tulemused peaksid olema kavandatud süsteemiauditite tähtsujärjestamise põhialus.

Soovitav on, et lisaks kohustuslikule üksikasjalikule jätkuvale kavandamisele, millega nähakse ette jooksva ja kahe järgmise aruandeaasta prioriteetid, valmistab auditeerimisasutus kogu programmiperioodiks ette üldise kava, mis hõlmab juhtimis- ja kontrollisüsteemi tervikuna, et saada põhjendatud kindlustunne selle tõhususe suhtes. V lisas on esitatud auditeerimisasutuse töö soovituslik ajakava ühe aruandeaasta lõikes.

5. Vahendid

See punkt sisaldab järgmist teavet.

– Auditeerimisasutuste organisatsiooniline struktuur ja asjakohasel juhul teave tema sidemete kohta määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 127 lõike 2 kohaselt auditeid tegevate auditiüksustega.

– Märge jooksva ja kahe järgmise aruandeaasta jaoks kavandatud vahendite kohta.

Auditistrateegias tuleks näidata eelolevate aastate eesmärkide saavutamiseks olemasolevat (või mobiliseeritavat) inimressurssi audiitoripäevades,²⁵ sealhulgas muude auditiüksuste vahendid ja allhanke korras tehtav auditeerimistegevus. Soovitatav on näidata olemasolevad audiitoripäevad eraldi auditeerimisasutuse, muude auditiüksuste ja allhanke korras tehtava auditeerimistegevuse tasandil. Lisada tuleks märke olemasolevate audiitoripäevade kohta auditi liikide kaupa (süsteemiaudit, sertifitseeritud kulude aastaaruande audit, tegevusaudit).

Alates programmiperioodi algusest on oluline ette näha piisavate vahendite olemasolu. Selle vajaduse rahuldamiseks võib kaaluda tehnilise abi kasutamist. Soovitatav on kasutada pikaajalist planeerimist, et edaspidiseid nõudeid töötajate töölevõtmise, väljaõppe ja pideva kutsealase arengu kohta oleks võimalik asjakohaselt kavandada. Kindlaks määrata ja kavandada tuleb nõutavate erioskuste kasutamine, st kui on kavas allhangete kasutamine.

Kui auditeerimisasutus ja auditiüksused on samad kui programmiperioodil 2007–2013, on tähtis, et ka praeguse programmiperioodi jaoks kavandatakse piisavad vahendid. Seega peab auditeerimisasutus kinnitama, et ettenähtud vahendid on kättesaadavad lisaks vahenditele, mis eraldati praeguseks programmiperioodiks jäänud auditeerimisele, pidades silmas, et töökoormus seoses ajavahemikku 2007–2013 hõlmavate programmide lõpetamisega mõjutab eelkõige 2014.–2020. aasta esimese strateegia kaht viimast aastat, st aastaid 2015 ja 2016.

Juhiseid auditeerimisvahendite kohta on antud INTOSAI Euroopa rakendussuunistes nr 11 ja IIA standardites.

²⁵ See näitaja peaks eelistatavalt põhinema töökoormuse analüüsil, milles võetakse arvesse kahe programmiperioodi (2007–2013 ja 2014–2020) kattumist.

III. TÖÖLEHE NÄIDIS (AUDITEERIMISASUTUSE KOHALDATAVA) RISKIHINDAMISE TABELI KOOSTAMISEKS

Rakendus- kavale komisjoni antud viitenumber	Asutus	Olemusliku riski tegurid ²⁶							Olemusliku riski kogutulemus (maksimum: 100 %)	Kontrolliriski tegurid ²⁷				Kontrolliriski kogutulemus (maksimum: 100 %) ²⁸	Riskide kogutulemus (olemuslik risk * kontrollirisk)	
		Eelarve- summa	Organisatsiooni- struktuuri keerukus ²⁹	Eeskirjade ja menetluste keerukus	Mitme- sugused keerukad toimingud ³⁰	Riskants ed toetuse- saajad ³¹	Ebapiisav personal ja/või pädevuse puudumine olulistest valdkondade s ³²	...		Muutuste ulatus 2007– 2013 ³³	Sisekontrollide kvaliteet (põhinõuded suunistest juhtimis- ja kontrollistüsteemi hindamise kohta liikmesriikides) ³⁴					
											nt M.1			M.8
2014xy	Korraldus- asutus															
	Vahendus- asutus I															

²⁶ Kasutage riski hindamiseks iga teguri puhul skaalat, mis tagab, et olemusliku riski maksimaalne ulatus on 100 %. Nelja riskiteguri korral võib skaala olla: kõrge 25 %, keskmine 12,5 %, madal 6,25 %. Kui riskitegureid on rohkem, tuleks skaalasisid vastavalt muuta. Mõningad tegurid ei tarvitse olla asjaomasele asutusele kohaldatavad, sellisel juhul vajab kohandamist ka skaala, et tagada 100 % tulemuse saavutamise kõnealuse asutuse kõigi olemuslike riskide puhul.

²⁷ Kasutage riski hindamiseks iga teguri puhul skaalat, mis tagab, et kontrolliriski maksimaalne ulatus on 100 %. Kahe riskiteguri korral võib skaala olla: kõrge 50 %, keskmine 25 %, madal 12,5 %. Kui riskitegureid on rohkem, tuleks skaalasisid vastavalt muuta.

²⁸ Kontrolliriski kogutulemus saadakse kontrolliriski teguritele antud ulatuste liitmise teel. Esitatud näidetes on „muutuste ulatus 2007–2013” maksimaalne tulemus 50 % ja „(...) sisekontrollide kvaliteedi” maksimaalne tulemus on samuti 50 %, seega on maksimaalne ulatus 100 %. Seda tuleb loomulikult kohandada vastavalt kontrolli riskitegurite arvule, mida auditeerimisasutus otsustab riskihinnangus arvesse võtta.

²⁹ Keerukus võib olla tingitud osalejate arvust/osalevatest vahendusasutustest ja/või nende üksteisega seotusest (nt väike korraldusasutus, kes vastutab mitme vahendusasutuse järelevalve eest või uus korraldusasutus, kes vastutab kogemustega, programmi juhtimises tegelikku mõjuvõimu omavate vahendusasutuste järelevalve eest).

³⁰ Muude valdkondade seas, millega kaasneb palju otsuste tegemist ja hindamist, võib toimingute keerukus olla seotud rahastamisvahendite, riigihangete ja riigiabiga. Igale programmile kohaldatavat konkreetset olukorda tuleb selgitada üksikasjalikult eraldi lehel, lisades ristviite riskihindamise tabelisse.

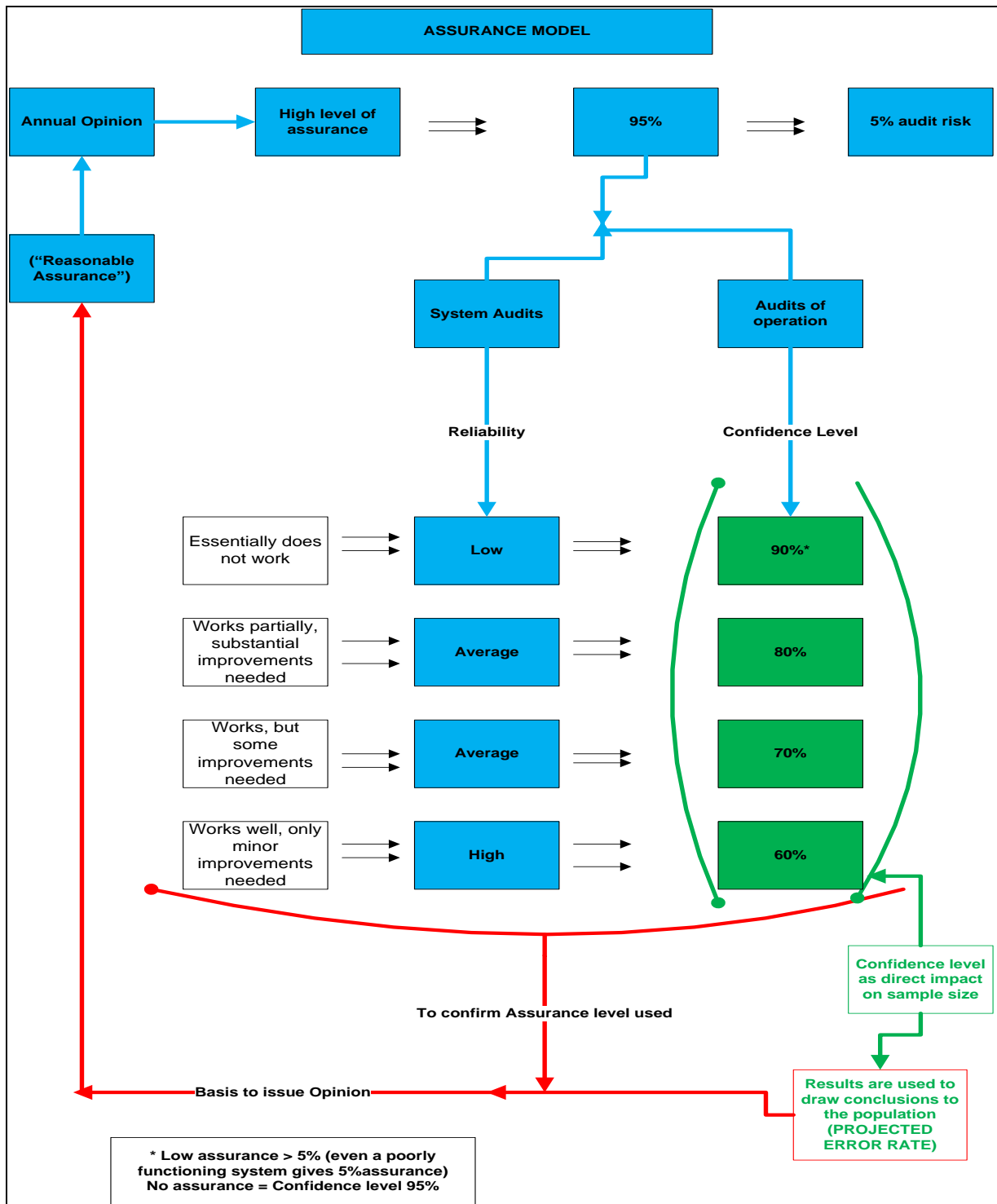
³¹ Toetusesaajad, kellel puuduvad kogemused fondide eeskirjadega ja/või toetusesaajad, kelle puhul veamäär varasemates auditites on kõrge.

³² Eriolukorda programmi rakendamise seotud asutusele eraldatud inimressursside osas tuleb üksikasjalikult selgitada eraldi lehel, lisades ristviite riskihindamise tabelisse.

³³ Näiteks: muutused puuduvad = 12,5 %, mõned muutused = 25 %, märkimisväärsed muutused või täiesti uus süsteem = 50 %.

³⁴ Hinnang, mis põhineb programmiperioodi 2007–2013 audititulemustel või määramiskriteeriumide vastavuse hindamise menetlusel. Näiteks: kategooria 1: 5 %, kategooria 2: 20 %, kategooria 3: 35 %, kategooria 4: 50 %.

IV. KINDLUSE TAGAMISE VORM



V. AUDITEERIMISE SOOVITUSLIK AJAKAVA

