

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Arvamus nr 1

2010

EUROOPA LIIDU FINANTSJUHTIMISE
EDENDAMINE:
RISKID JA VÄLJAKUTSED



ET

SISUKORD

PUNKT

- 2 **SISSEJUHATUS**
- 3 - 5 **EESKIRJADE EIRAMISE TASEME EDASINE VÄHENDAMINE**
- 3 - 4 **MILLISED ON KÕRGE RISKIGA VALDKONNAD?**
- 4 - 5 **MIDA VEEL SAAKS EESKIRJADE EIRAMISE VÄHENDAMISEKS TEHA?**
- 6 - 8 **RAHAKASUTUSE KVALITEEDI PARANDAMINE (SÄÄSTLIKKUS, TÕHUSUS JA MÕJUSUS)**
- 6 - 7 **MILLISTES VALDKONDADES ON KÕIGE ROHKEM ARENGURUUMI?**
- 8 **MIDA VEEL SAAKS RAHAKASUTUSE KVALITEEDI PARANDAMISEKS TEHA?**
- 9 **KOKKUVÕTE**

SISSEJUHATUS

1. Komisjon on alates 1999. aastast pööranud suurt tähelepanu Euroopa Liidu (EL) eelarve finantsjuhtimise edendamisele, muu hulgas viies ellu sisehalduse reformiprogrammi¹, seades prioriteediks eeskirjade vastaselt tehtud kulutuste taseme vähendamise ning käivitades algatused ELi vahendite järelevalve ja kontrolli parandamiseks² ja ELi eelarve reformimiseks³. Komisjoni president on rõhutanud, et kõik komisjoni uued algatused lähtuvad "aruka reguleerimise" põhimõttest⁴.

¹ Komisjoni uuendamine, valge raamat (KOM(2000) 200/lõplik 2).

² Tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks (KOM(2006) 9 ja SEK(2006) 49).

³ Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi (SEK(2007) 1188 lõplik).

2. Viimastel aastatel on kontrollikoda täheldanud komisjoni sisekontrolli paranemist ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete taseme üldist vähenemist⁵. Sellegipoolest juhib kontrollikoda jätkuvalt tähelepanu eeskirjade vastaselt tehtud maksete suurele arvule kesketes eelarvevaldkondades⁶ ning vajadusele parandada ELi erinevate kuluprogrammide ja rahastamiskavade olulisi aspekte. Kontrollikoja poolt osutatud probleemide lahendamiseks annavad suurepärase võimaluse kavandatavad finantsmääruse muudatused, uus finantsraamistik ja eelarvereform.

⁴ Poliitilised eesmärgid järgmisele komisjonile, José Manuel Barroso, Brüssel, 3. september 2009.

⁵ Kontrollikoja aastaaruanne 2008. eelarveaasta eelarve täitmise kohta (Aastaaruanne 2008), joonis 1.1.

⁶ Aastaaruanne 2008, tabel 1.3.

3. Käesolevas dokumendis võetakse kokku kontrollikoja viimaste aasta- ja eriaruannete põhisõnumid, et välja selgitada peamised riskid ja väljakutsed eeskirjade eiramise taseme edasisel vähendamisel ja EL rahakasutuse kvaliteedi parandamisel.

EESKIRJADE EIRAMISE TASEME EDASINE VÄHENDAMINE

MILLISED ON KÕRGE RISKIGA VALDKONNAD?

4. Ehkki eeskirjade eiramise tase tervikuna on langenud, püsib see olulistest kuluvaldkondades endiselt kõrge. Kontrollikoda leidis kõige arvukamalt eeskirjade eiramise juhtumeid seoses maksetega **ühtekuuluvuspoliitika** ja **välisabi, arengukoostöö ja laienemise** valdkondades, mis hõlmab ka ühinemiseelseid ja naaberlusprogramme. Lisaks leiti sagedasi eeskirjade eiramise juhtumeid ka teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise **raamprogrammi** ning **maaelu arengu** kulutuste puhul⁷.

⁷ Aastaruanne 2008, tabel 1.3.
5. Lõviosa nende valdkondade kulutustest on mitmeaastase iseloomuga ja seotud konkreetsete programmiperioodidega. Enamasti on tegemist lõplike abisaajate deklareeritud kulude hüvitamisega.
6. Eeskirjade eiramise juhtumid ("vead") esinevad kõige sagedamini vahe- ja lõppmaksetes ning tulenevad abisaajate abikõlbmatutest taotlustest, abikõlblike kulude tegelikust suuremana näitamisest ja maksetingimuste, eriti riigihangete eeskirjade rikkumisest. Kontrollikoda on tuvastanud, et selliste vigade kaks peamist tekkepõhjust on:
 - a) süsteemide puudulik võime juhtida riske lõpliku abisaaja tasandil
 - b) abikõlblikkuseeskirjade ja teiste abisaajatele kohustuslike tingimuste keerukus.
7. Komisjon on korduvalt väitnud, et kõnealuste kulutuste "mitmeaastasus" tähendab seda, et enamikku vigu saab enne vastavate programmide sulgemist avastada ja parandada. Praegu on kontrollikoja hinnangul aga selle väite tõestamiseks liiga vähe teavet.

- 8.** Ehkki programmiperioodi 2007–13 finantsjuhtimissüsteemides on tehtud muudatusi, on veel liiga vara öelda, kas nende abil on veamäära vähendatud, kuna suurem osa maksetest on siia maani olnud ettemakset, mille kohta kehtib vähe tingimusi. Ühtekuuluvuspoliitika puhul on kontrollikoda täheldanud, et esimeste vahemaksete eeltingimustena kasutusele võetud uute elementide hiline rakendamine võib eelarve täitmist aeglustada ja suurendada riski, et kontrollisüsteemidega ei hoita ära või avastata vigu algetapis.
- 9.** Euroopa majanduse elavdamise kava toob kaasa lisariski, kuna sellega suureneb ettemaksetena tehtavate kulutuste osakaal mitmes kõrge riskiga valdkonnas, kus järelevalve- ja kontrollisüsteemid on ainult osaliselt mõjusad – eelkõige ühtekuuluvuspoliitikas ja maaelu arengu valdkonnas.

⁸ Aastaruanne 2008, punkt 2.36.

⁹ Aastaruanne 2008, punkt 7.42.

MIDA VEEL SAAKS EESKIRJADE EIRAMISE VÄHENDAMISEKS TEHA?

- 10.** Komisjon peaks tegelema konkreetsete süsteemivigadega valdkondades, kus kontrollikoda on kõige rohkem eeskirjade eiramise juhtumeid leidnud. Samuti tuleb jätkata järelevalve tegemist juba võetud meetmete mõju üle ning tõsta komisjoni peadirektorite aasta tegevusaruannetes ja avaldustes sisekontrolli tugevuse ja kõrge riskiga valdkondade kohta esitatud hinnangute usaldusväarsust. Selles kontekstis tuleks ka komisjonil püüda parandada liikmesriikide iga-aastaste kokkuvõtete kvaliteeti, et suurendada sealt saadavat kindlust⁸.
- 11.** Komisjon peaks tähelepanu pöörama nende finantskorrektsiooni- ja tagasinõudmismehhanismide parandamisele, mis on seotud programmiperioodi 2000–2006 sulgemise ja teadusuuringute raamprogrammidega⁹. Selleks tuleb parandada nende andmete kvaliteeti, mida liikmesriigid peavad komisjonile esitama seoses finantskorrektsioonide ja tagasinõuetega ühtekuuluvuspoliitika ning põllumajanduse ja maaelu arengu valdkonnas.

12. Selliseid järelevalve- ja kontrollialaseid parandusi, mis ei viiks aluseks olevate määruste ja eeskirjade põhjaliku reformimiseni, saab aga teha piiratud ulatuses. Kontrollide sagenemise ja veamäära alanemisega võivad kontrollikulud ületada vigade edasisest vähenemisest saadava kasu. Komisjon on seda tõsiasja tunnistanud¹⁰. Praeguseks on tekkinud vajadus kvaliteetse teabe järele kontrollikulude kohta kõrgeima veariskiga valdkondades, et kehtestada võrdlusalus, mille abil leida sobiv tasakaal. Juhtudel, kus sellist tasakaalu pole võimalik saavutada, tasub kaaluda kõnealuste programmide ja kavade reformimist või läbivaatamist.

¹⁰ Komisjoni teatis "Ühiseisukoha väljatöötamine aktsepteeritava vigade esinemise riski küsimuses" (KOM(2008) 866 lõplik).

13. Lihtsustamine peaks olema esmatähtsal kohal, kui küsimuse all on olemasolevate või uute kuluprogrammide ja rahastamiskavadega seotud määruste ja eeskirjade reformimine, sest selge ülesehitusega eeskirjad ja määrused, mida on võimalik üheselt tõlgendada ja mida on lihtne kohaldada, mitte ainult ei vähenda veariski, vaid võivad ka kontrollikulusid kokku hoida. Samas tuleb pöörata piisavat tähelepanu mõjule, mida lihtsustamine võib avaldada rahakasutuse kvaliteedile, kui lihtsustamine on eelkõige suunatud eeskirjade eiramise vähendamisele.

RAHAKASUTUSE KVALITEEDI PARANDAMINE (SÄÄSTLIKKUS, TÕHUSUS JA MÕJUSUS)

MILLISTES VALDKONDADES ON KÕIGE ROHKEM ARENGURUUMI?

- 14.** Kontrollikoda auditeerib igal aastal mitmeid finantsjuhtimise valdkondi ning avaldab oma leiud eriaruannetes. Kokkuvõttes kajastavad need aruanded paljusid korduvaid teemasid seoses **kuluprogrammide ja rahastamiskavade valiku, ülesehituse ja toimimise**, ning seega ka rahakasutuse kvaliteedi parandamisega. Täpsemalt juhib kontrollikoda oma aruannetes tähelepanu järgmisele kaheksale probleemile:
- kuluprogrammid ja rahastamiskavad ei tooda tõelist Euroopa lisandväärtust¹¹;
 - poliitilised eesmärgid on liiga laiahaardelised, ebaselged ning mõnikord omavahel vastuolus¹²;
 - poliitilised vahendid ja ressursid on seatud eesmärkide saavutamiseks ebapiisavad¹³;
 - “sekkumisloogika”, mis määratleb põhjuslikud seosed rahastatud tegevuste ja soovitud tulemuste vahel, on ebaselge¹⁴;
 - abikõlblikkuskriteeriumid on liiga keerulised või ei ole neid võimalik kontrollida, mis suurendab halduskulusid ja nõuetele mittevastavuse riski, samuti nõrgendab kontrolli ja fookuseeritust¹⁵;
 - ülesanded ja vastutusvaldkonnad on ebaselged (probleem on eriti terav koostöös liikmesriikidega tehtava halduse ja arenguabi puhul), mis nõrgendab isevastutust ning vähendab mõjusust ja jätkusuutlikkust^{16 17 18};
 - järelevalve- ja hindamissüsteemides on puudusi¹⁹;
 - mõningates rahvusvaheliste organisatsioonidega²⁰ ühiselt tehtava halduse valdkondades ei ole juurdepääs dokumentidele ja teabele piisav, mis takistab mõjusa järelevalve tegemist²¹;
- ¹¹ Eriaruanne nr 2/2009 - Euroopa Liidu rahvatervise programm (2003–2007): mõjus viis Euroopa Liidu kodanike tervise parandamiseks?
- ¹² Eriaruanne nr 14/2009 - Kas piima ja piimatooteturul rakendatud turukorraldusmeetmed on oma põhieesmärgid saavutanud?
- ¹³ Eriaruanne nr 10/2008 - EÜ arenguabi tervishoiuteenuste Saharataaguses Aafrikas
- ¹⁴ Eriaruanne nr 8/2009 - Kas ühenduse teaduspoliitika pädevusvõrgustikele ja integreeritud projektidele seatud eesmärgid on täidetud?
- ¹⁵ Eriaruanne nr 8/2008 - Kas nõuetele vastavus on mõjus poliitika?
- ¹⁶ Eriaruanne nr 6/2007 - Tehnilise abi mõjususe suutlikkuse arendamise kontekstis
- ¹⁷ Eriaruanne nr 1/2009 - MEDA programmi ja eelnevate protokollidega Vahemere piirkonnas rakendatavate pangandusmeetmete kohta
- ¹⁸ Eriaruanne nr 5/2009 - Komisjoni sularahahaldus

- 15.** Paljudel juhtudel on kuluprogrammide ja rahastamiskavade ülesehitust arendatud eri programmiperioodide vältel nn tükkaaval, et keskenduda kitsamatele küsimustele, pöörata piisavalt tähelepanu põhjalikule perioodilisele läbivaatusele ja uuendustele, mis võimaldaks kohendada sekkumismeetme ülesehitust muutuvatele vajadustele ja tingimustele.
- 16.** Sekkumisloogika puudused koos oluliste puudujääkidega mõningate sekkumiste järelevalve- ja hindamissüsteemis takistavad programmide mõjususe hindamist ja asjakohase uuendusmeetme väljaselgitamist. Ebapiisav teave tulemuste ja väljundite kohta raskendab aruandekohustuse täitmist ja läbipaistvuse tagamist, samuti otsuste tegemist ressursside eraldamise kohta²².
- 17.** Allasutuste ja viimasel ajal ühissettevõtete sagenenud kasutamine ELi poliitika elluviimiseks kätkeb endas nii võimalusi kui ohte. Komisjon peaks tagama nõuetekohase järelevalve, et võimaldada täielikult ära kasutada võimalusi, mida uus halduskorraldus pakub, järgides samal ajal asutamislepingu põhimõtteid²³.
- ¹⁹ Eriaruanne nr 9/2007 - Euroopa Liidu teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammide hindamine – kas komisjoni lähenemisviisi on võimalik parandada? ja eriaruanne nr 7/2008 – Perioodi 2003–2006 arukas energeetika
- ²⁰ Nt ÜRO allasutused ja Maailmapank.
- ²¹ Aastaruanne 2008, punkt 8.13.
- ²² Eriaruanne nr 10/2006 - Perioodi 1994–1999 eesmärkide 1 ja 3 programmide (struktuurifondid) järelhindamine
- ²³ Eriaruanne nr 13/2009 - Täitmisülesannete delegerimine rakendusametitele – kas mõistlik lahendus? ja eriaruanne nr 5/2008 - Euroopa Liidu ametid: tulemuslikkus

MIDA VEEL SAAKS RAHAKASUTUSE KVALITEEDI PARANDAMISEKS TEHA?

- 18.** Euroopa lisandväärtuse mõiste tuleks lülitada asjakohasesse poliitilisse avaldusse või ELi õigusakti, mida ELi poliitilised otsustajad saaksid kasutada suunisenähtelise kuluprioriteetide määratlemisel.
- 19.** Olemasolevate sekkumismeetmete ülevaatamisel ja uute väljatöötamisel peaks komisjon nõuetekohaselt arvesse võtma eesmärkide selguse, lihtsustamise, realistlikkuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse põhimõtteid²⁴. Komisjoni praegust tegevuspõhimõtete väljatöötamise korda, eriti eelhindamist ja mõjude hindamist, saaks tõhustada, tagamaks piisava tähelepanu pööramise mainitud põhimõtetele ning küsimusele, kas ja kuidas toodab teatav programm Euroopa lisandväärtust²⁵.
- 20.** Komisjon peaks eelarve läbivaatamise nii ruttu kui võimalik lõpule viima ning võtma selle tulemusi 2014. aastal algava finantsraamistiku koostamisel arvesse, seades peaeesmärgiks eelarvestamise ja rahakasutuse kvaliteedi parandamise. Nende reformivõimaluste taustal peaks komisjon kaaluma, kas oleks võimalik keskenduda sisendite asemel pigem väljunditele, kuluarvestust veelgi lihtsustada, kontrollida vahendite haldamise eest vastutavat taset, määratleda kontrollisüsteemid vastavalt nende väljunditele ja edasi arendada aktsepteeritava riski mõistet.

²⁴ Nagu kirjeldatud kontrollikoja vastuses komisjoni teatisele „Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi“.

²⁵ Eriaruanne nr 10/2006 - Perioodi 1994–1999 eesmärkide 1 ja 3 programmide (struktuurifondid) järelhindamine)

KOKKUVÕTE

- 21.** Selleks et jätkata eelmise komisjoni edusamme ELi eelarvest eeskirjade vastaselt tehtavate maksete vähendamisel, tuleb vastavaid õigusraamistikke lihtsustada ning järelevalve- ja kontrollisüsteeme kulutõhusamaks muuta. Selline programmide ja kavade reformimine peab toimuma ELi rahakasutuse praeguse korra laiema ülevaatamise kontekstis, mida eeldab finantsmääruse kavandatav muutmine, uus finantsraamistik ja eelarvereform. Rahakasutuse kvaliteedi parandamine peaks olema Euroopa Liidu institutsioonide jaoks oluline prioriteet. Seetõttu peaks see olema ka uue komisjoni peamine eesmärk.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 14. jaanuari 2010. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da Silva Caldeira

Selleks et jätkata eelmise komisjoni edusamme ELi eelarvest eeskirjade vastaselt tehtavate maksete vähendamisel, tuleb vastavaid õigusraamistikke lihtsustada ning järelevalve- ja kontrollisüsteeme kulutõhusamaks muuta. Selline programmide ja kavade reformimine peab toimuma ELi rahakasutuse praeguse korra laiema ülevaatamise kontekstis, mida eeldab finantsmääruse kavandatav muutmine, uus finantsraamistik ja eelarvereform. Rahakasutuse kvaliteedi parandamine peaks olema Euroopa Liidu institutsioonide jaoks oluline prioriteet. Seetõttu peaks see olema ka uue komisjoni peamine eesmärk.



EUROOPA KONTROLLIKODA