



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Istungidokument

A7-0189/2013

3.6.2013

RAPORT

Ühtse sisekontrolli raamistik
(2012/2291(INI))

Eelarvekontrollikomisjon

Raportöör: Andrea Češková

SISUKORD

	lehekülg
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK.....	3
SELETUSKIRI	9
PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS.....	16

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

ühtse sisekontrolli raamistiku kohta (2012/2291(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,
 - võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja arvamust nr 2/2004 nn ühtse auditi mudeli kohta (ja ettepanekut ühenduse sisekontrolli raamistiku kohta)¹,
 - võttes arvesse komisjoni teatist ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks vajaliku tegevuskava kohta (COM(2005)0252),
 - võttes arvesse komisjoni teatist komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks (COM(2006)0009),
 - võttes arvesse 19. juulil 2006 avaldatud esimest poolaasta aruannet ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks vajaliku komisjoni tegevuskava rakendamise tulemustabeli kohta (SEC(2006)1009), mis avaldati vastavalt 2004. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas Euroopa Parlamendi resolutsioonis esitatud nõudmisele,
 - võttes arvesse 2007. aasta märtsis avaldatud komisjoni vahearuannet (COM(2007)0086), kus kirjeldatakse edusamme ja teatatakse mõnedest lisameetmetest,
 - võttes arvesse komisjoni 2008. aasta veebruari teatist (COM(2008)0110) ja sellele lisatud komisjoni töödokumenti (SEC(2008)0259),
 - võttes arvesse komisjoni 2009. aasta veebruari teatist mõju hindamise aruande kohta komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks (COM(2009)0043),
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 48,
 - võttes arvesse eelarvekontrollikomisjoni raportit (A7-0189/2013),
- A. arvestades, et vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 317 täidab komisjon koostöös liikmesriikidega eelarvet omal vastutusel, järgides usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid;
- B. arvestades, et komisjon poolt eespool nimetatud tegevuskavas välja pakutud tõhusa sisekontrolli põhimõte kuulub finantsmääruses sätestatud eelarvepõhimõtete hulka alates finantsmääruse muutmisest määrusega (EÜ, Euratom) nr 1995/2006;
- C. arvestades, et komisjoni jaoks tõhusaim viis näidata, et ta suhtub läbipaistvuse ning usaldusväärse finantsjuhtimise osas võetud kohustustesse tõsiselt, on teha kõik endast olenev, et toetada meetmeid finantsjuhtimise kvaliteedi parandamiseks, et saada Euroopa

¹ ELT C 107, 30.4.2004, lk 1.

Kontrollikojalt positiivne kinnitav avaldus (DAS¹);

- D. arvestades, et kõik institutsioonid ja liikmesriigid peavad tegema koostööd, et taastada Euroopa kodanike usaldus liidu finantstegevuse vastu;
- E. arvestades, et strateegilise eesmärgi nimel saada kontrollikojalt positiivne kinnitav avaldus võttis komisjon 2006. aasta jaanuaris vastu tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks („tegevuskava”), arvestades kontrollikoja soovitusi², Euroopa Parlamendi resolutsiooni 2003. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta³ ning nõukogu (majandus- ja rahandusküsimused) 8. novembri 2005. aasta järeldusi;
- F. arvestades, et tegevuskavas käsitleti komisjoni kontrollistruktuurides tol hetkel esinevaid puudusi ja määratleti 16 valdkonda, milles 2007. aasta lõpuks tuli võtta meetmeid, võttes arvesse, et finantsjuhtimise parandamist liidus tuleb toetada komisjoni ja liikmesriikide kontrollisüsteemide tugeva järelevalvega;

Tegevuskava rakendamine

1. märgib, et tegevuskava eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme tuleb lisaks iga meetme saavutamisele hinnata ka raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute veamäärade vähenemise kaudu;
2. sedastab, et komisjon ise märkis, et 2009. aasta alguseks oli tegevuskava täielikult ellu viidud, ehkki esialgsest 16 meetmest kolme ei suudetud rakendada või edendati muul viisil;
3. märgib, et uue finantsmääruse artiklis 32 on sätestatud tõhusa ja tulemusliku sisekontrolli põhimõte ning määruse artiklis 33 on sätestatud, et uute ettepanekute esitamisel peab komisjon hindama kontrollisüsteemide kulusid ja neist saadavat kasu ning vigade esinemise riski taset;
4. märgib samuti, et seoses aktsepteeritava riskitaseme mõistega otsustas komisjon selle meetme lõpule viia jääkveariski mõiste määratlemise abil;
5. taunib asjaolu, et 2007.–2013. aasta õigusaktide lihtsustamine ei ole olnud nii ulatuslik, nagu loodeti;
6. taunib asjaolu, et komisjoni lubadust jõuda täielikult positiivse kinnitava avalduseni ei ole täidetud, ning rõhutab eelkõige, et 2011. aasta kinnitava avalduse aruandes jõudis kontrollikoda järeldusele, et üldiste maksete puhul esines olulisi vigu, ning andis hinnangu, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid olid üldiselt osaliselt tõhusad;
7. märgib, et raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute üldine veamäär suurenes 2010. aastal 3,3%-lt 3,7%-ni ning jõudis 2011. aastal 3,9%-ni; taunib asjaolu, et positiivne trend on viimastel aastatel ümber pöördunud, ning kardab, et veamäär kasvab ka järgmistel aastatel;

¹ Prantsuskeelse termini déclaration d'assurance lühend.

² Arvamus nr 2/2004 (ELT C 107, 30.4.2004, lk 1) (nn ühtse auditi arvamus).

³ ELT L 196, 27.7.2005, lk 4.

8. märgib, et komisjon on jäänud oma eesmärgi juurde saada positiivne kinnitav avaldus, samal ajal kui parlament mõistis 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas resolutsioonis teravalt hukka asjaolu, et maksete puhul esineb endiselt olulisi vigu;
9. palub komisjonil astuda vajalikud sammud, et saavutada veamäära püsiv langustendents;

Mis on valesti?

10. jagab kontrollikoja ja komisjoni arvamust¹ selles osas, et ühtne auditikava ei toimi ning et liikmesriikide loodud kontrollisüsteemid võiksid toimida paremini;
11. tuletab sellega seoses meelde, et 2011. aastal oli regionaalpoliitika valdkonnas enam kui 60% kontrollikoja tuvastatud vigade puhul liikmesriikide ametiasutustel piisavalt teavet, et tuvastada ja parandada mõned vead enne komisjonilt hüvituse nõudmist;
12. märgib, et keerukad ja läbipaistmatud eeskirjad takistavad programmide rakendamist ja auditeerimist; on mures, et see võib kaasa tuua suure vigade hulga ja avada võimaluse pettusteks;
13. märgib, et komisjoni auditiasutused ei saa tugineda liikmesriikide auditiasutuste leidudele;
14. täheldab, et põhimõtteliselt erinevatel seisukohtadel on kontrollikoda, kes usub, et vigu on võimalik vältida, ja komisjon, kes loodab hilisematele finantskorrektsioonidele ja summade tagasinõudmisele; nõuab seetõttu tungivalt, et liikmesriigid parandaksid järelevalvet programmide rakendamise üle rohujuuretasandil;

Mida teha?

15. palub komisjonil kohaldada rangelt uue finantsmääruse artikli 32 lõiget 5, kui veamäär on püsivalt kõrge, ning tuvastada kontrollisüsteemide nõrkused, analüüsida võimalike parandusmeetmete kulu ja neist saadavat kasu ning võtta asjakohaseid meetmeid või teha vastav ettepanek seoses lihtsustamise, kontrollisüsteemide parandamise ning programmide või rakendussüsteemide ümberkorraldamisega;
16. palub liikmesriikidel tugevdada oma järelevalve- ja kontrollisüsteeme ning eelkõige tagada oma näitajate ja statistika usaldusväärsus;
17. märgib murelikult, et 2010. ja 2011. aastal leidis kontrollikoda regionaalpoliitika puhul, et komisjon ei saa kindluse saamiseks täielikult usaldada riiklike auditiasutuste tööd, ning palub liikmesriikidel olukorda parandada;
18. palub liikmesriikidel võtta täieliku vastutuse oma raamatupidamise aastaaruannete eest ning esitada komisjonile usaldusväärsed andmed, kasutades riiklikku vahendite haldajate kinnitust, mis on allkirjastatud vastaval poliitilisel tasandil;
19. palub komisjonil motiveerida liikmesriike tegema koostööd, et tagada maksumaksjate

¹ Kersti Kaljulaidi ja Manfred Kraffi avaldused eelarvekontrollikomisjoni 22. aprillil korraldatud kuulamisel ühtse sisekontrolli raamistiku teemal.

vahendite kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt, selleks võib kasutada kas sobivaid soodustusi või rangeid sanktsioone või rahavoo peatamist; on seisukohal, et see aitaks suurendada ELi kodanike usaldust ELi ja tema institutsioonide vastu;

20. palub komisjonil ühtlustada menetlused oma osakondades;
21. märgib murelikult, et kontrollikoja tuvastatud nõrkused riiklike ametiasutuste töös võivad olla samuti tingitud „koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise süsteemi enda puudustest ja huvide konfliktist”¹, sest komisjonilt ühtse auditi staatuse saamiseks peavad riiklikud auditiasutused olema tõhusad ning samal ajal peaks teatatud veamäär olema väiksem kui 2%, mis võib olla stiimul eeskirjade eiramisest teatamata jätmiseks;
22. palub komisjonil seetõttu olla rangem riiklike haldus- ja auditiasutuste sertifitseerimisel ning kehtestada sobivad stiimulid ja tõhusa sanktsioonide süsteemi;
23. palub asjassepuutuvatel ELi institutsioonidel hinnata, kas 2% veamäär kehtestamine on asjakohane ja kes see on saavutatav kõikides ELi poliitikavaldkondades;

Komisjoni 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise järeelmeetmed

24. kordab oma üleskutset liikmesriikidele esitada riiklikud vahendite haldajate kinnitused vastaval poliitilisel tasandil ning palub komisjonil kehtestada selliste kinnituste vormi;
25. on seisukohal, et kohustusliku riikliku vahendite haldaja kinnituse põhimõte tuleks lisada mitmeaastasele finantsraamistikule lisatud institutsioonidevahelisse kokkuleppesse;
26. juhib tähelepanu sellele, et „usaldusväärse riiklike kinnituste süsteemi puudumine kahjustab jätkuvalt usaldust, mis ELi kodanikel võiks olla makromajanduse, ELi raha ja ELi raha haldajate vastu”²;
27. tuletab meelde, et kolm esimest prioriteetset meetet, mida parlament komisjonilt 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiitu andes nõudis, täidavad eesmärgi sillutada teed uuteks edusammudeks kinnitava avalduse küsimuses;
28. tuletab eelkõige meelde, et komisjon peaks esitama igal aastal (esimest korda 2013. aasta septembris) Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale teatise, milles avalikustatakse (nominiaalväärtuses) kõik eelmise aasta jooksul finantskorrektsioonide ja sissenõudmiste teel kõigi haldusliikide osas ning liidu ja liikmesriikide tasandil tagasi saadud summad³;
29. rõhutab, et see teatis tuleks esitada õigeaegselt, et kontrollikoda jõuaks seda enne oma aastaaruande avaldamist kontrollida;
30. kordab oma üleskutset komisjonile avaldada täpsemaid ja usaldusväärsemaid andmeid

¹ Kersti Kaljulaidi avaldus eelarvekontrollikomisjoni 22. aprillil korraldatud kuulamisel ühtse sisekontrolli raamistiku teemal.

² Jules Muisi avaldus samal kuulamisel.

³ Komisjoni 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevale otsusele lisatud resolutsiooni punkt 1a.

sissenõudmiste ja finantskorrektsioonide kohta ning esitada nii suurel määral kui võimalik võrreldava teabe aasta kohta, mil makse tehti, aasta kohta, mil sellega seotud viga avastati, ning aasta kohta, mil asjakohane sissenõudmine või finantskorrektsioon aruande lisades avaldati;¹

31. juhib tähelepanu sellele, et kõiki meetmeid, mida veamäära vähendamiseks võetakse, peaks täiendama uus tulemuslikkuse kultuur; komisjoni talitused peaksid oma juhtimiskavas määrama kindlaks rea eesmärgid ja näitajaid, mis vastavad kontrollikoja nõuetele olulisuse, võrreldavuse ja usaldusväarsuse osas; komisjoni talitused peaksid iga-aastastes tegevusaruannetes mõõtma oma tulemusi kokkuvõtte koostamisega tulemustest, mille nad saavutasid komisjoni peamisi poliitikavaldkondi edendades; selliseid nn osakonnakeskseid tulemusi täiendatakse ELi toimimise artiklis 318 sätestatud hindamisaruandes esitatava komisjoni tegevusele üldhinnangu andmisega²;
32. tuletab meelde, et komisjon peaks muutma eespool nimetatud hindamisaruande struktuuri, eraldades sisepoliitika välispoliitikast ning keskendudes sisepoliitika osas liidu majandus- ja sotsiaalpoliitikat esindavale strateegiale „Euroopa 2020“; komisjon peaks keskenduma juhtalगतuste elluviimisel saavutatud edusammudele;
33. lisaks sellele rõhutab, et tulemuslikkuse näitajad tuleks täielikult integreerida kõikidesse uute poliitikate ja programmide ettepanekutesse;
34. nõuab, et suunised, mis parlament andis komisjonile 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevale otsusele lisatud resolutsiooni punktis 1 selle kohta, kuidas koostada ELi toimimise lepingu artiklis 318 sätestatud hindamisaruannet, tuleks lisada mitmeaastasele finantsraamistikule lisatud institutsioonidevahelisse kokkuleppesse;

Tulemuspõhine eelarve

35. jagab kontrollikoja väljendatud seisukohta, et ei ole mõtet üritada mõõta tulemusi, kui eelarve ei ole koostatud tulemuslikkuse näitajate põhjal³, ning nõuab, et loodaks tulemuslikkusel põhineva avaliku eelarvestamise mudel, milles iga eelarverea juurde kuuluvad eesmärgid ja tulemused, mida mõõdetakse tulemuslikkuse näitajate abil;
36. palub komisjonil luua töörühma, mis koosneb komisjoni, parlamendi, nõukogu ja kontrollikoja esindajatest, eesmärgiga kaaluda meetmeid, mida on vaja sellise tulemuslikkusel põhineva eelarve kasutusele võtmiseks, ning koostada sellega seoses tähtaegu sisaldava tegevuskava;

Lihtsustamine

37. palub kõikidel 2013. aasta järgset õigustikku ja programme puudutava otsustamisprotsessi osalistel pidada meeles tungivat vajadust lihtsustamise järele, vähendades programmide arvu ning luues proportsionaalsed ja kulutõhusad kontrollisüsteemid, lihtsustatud

¹ Komisjoni 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevale otsusele lisatud resolutsiooni punkt 61.

² Komisjoni 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevale otsusele lisatud resolutsiooni punktid 1 ab, ae ja af.

³ Kersti Kaljulaidi avaldus eelarvekontrollikomisjoni 22. aprillil korraldatud kuulamisel ühtse sisekontrolli raamistiku teemal.

abikõlblikkuseeskirjad ja kulumeetodid;

38. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile, Euroopa Kontrollkojale ning liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele.

SELETUSKIRI

2005. aasta juunis võttis komisjon vastu tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks. Selle eesmärk oli täita lubadus saavutada positiivne kinnitav avaldus enne komisjoni mandaadi lõppu. Tegevuskava rakendamine algas 2006. aastal.

Käesolevas dokumendis hinnatakse kõigepealt Euroopa Komisjoni poolt tegevuskava rakendamisel tehtud edusamme ja saavutatud tulemusi. Dokumendi teises osas tõstatatakse küsimusi ühtse sisekontrolli raamistiku tuleviku kohta.

1. Tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks: taust, sisu ja edusammud

1.1. Taust

2005. aastal otsustas komisjon võtta meetmeid positiivse kinnitava avalduse saavutamiseks. Kontrollikoda teatas kümnendat korda, et puudub piisav kindlus maksete kohta Euroopa Liidu üldeelarve kõigis osades. Lisaks sellele nõudsid parlament ja nõukogu 2003. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus komisjonilt olukorra lahendamist. Finantsperspektiivi (2006–2013) rakendamine pakkus võimalust muuta õiguslikke aluseid ning andis seega võimaluse võtta lisameetmeid positiivse kinnitava avalduse saamiseks.

Komisjon keskendus positiivse kinnitava avalduse saamise püüdlustes sisekontrolli raamistiku täiustamisele. Miks?

Esiteks ei pakkunud järelevalvesüsteem ja sisekontroll kontrollikojale piisavaid tagatisi, et esitada positiivset kinnitavat avaldust raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Teiseks osutas kontrollikoda 2004. aasta eriaruandes ELis kasutusel oleva siseauditiraamistiku puudustele ning andis soovitusi auditimudeli täiustamiseks.

Kolmandaks sai komisjon siseauditimudeli reformiks selge poliitilise mandaadi. 2003. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas Wynni raportis palus parlament selgesõnaliselt komisjonil koostada tegevuskava ühenduse sisekontrolli raamistiku rakendamiseks.

Nõukogu kutsus oma soovitusel parlamendile 2003. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta komisjoni üles selget ja terviklikku audit- ja kontrollistrateegiat edasi arendama.

1.2. Sisu

Tegevuskava on koostatud selleks, et vähendada erinevust praeguse auditiraamistiku ja kontrollikoja koostatud auditimudeli vahel. Kontrollikoja auditimudel – nn ühtne auditimudel – põhineb integreeritud osalistel, kes töötavad sidusalt ja ühtsete põhimõtete alusel ning vastutavad oma kontrolli eest protsessi igas etapis.

Sellise mudeli kasutamine eeldab, et komisjon teeb oma tasandil vajalikud toimingud ning et ka liikmesriigid on reformi täiel määral kaasatud, sest nemad haldavad praegu 80% ELi rahalistest vahenditest koostöös toimuva halduse kaudu.

Puuduste hinnangu alusel otsustas komisjon võtta 16 konkreetset meetet, mis jagunevad nelja valdkonda.

Esimene valdkond puudutab lihtsustamist ja ühiseid kontrollipõhimõtteid (meetmed 1–4). Lihtsustamist käsitleva meetme 1 eesmärk on vältida olukorda, kus abikõlblikkuse kriteeriumide kohaldamisel tekkivad raskused toovad kaasa õigusrikkumised ja eeskirjade eiramised. Meetmed 2 ja 3 käsitlevad ühiste põhimõtete kehtestamist ning komisjoni ja liikmesriikide poolt kasutatavate kontrollistrateegiatega esitamise ühtlustamist. Eesmärk on anda selgemad ja terviklikumad tõendid, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on olemas ning suudavad veariski nõuetekohaselt hallata. Viimane selle valdkonna meede on käivitada dialoog parlamendi ja nõukoguga raamatupidamisarvestuse aluseks olevates tehingutes aktsepteeritavate ohtude kohta. See aitab esitada kontrollikojaile selgesti eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavate institutsioonide ootused.

Teine valdkond puudutab juhtkonna avaldusi ja auditi kinnitust (meetmed 5–8). Eesmärk on pakkuda piisavat kindlust raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ELi eelarve täitmise kõikidel tasanditel. Iga osaleja vastutust suurendatakse ning komisjonil on lihtsam esitada oma tasandil tõendeid, et ELi vahendeid hallatakse nõuetekohaselt. Parlament väitis, et eesmärgi saavutamiseks peavad liikmesriigid esitama kõrgeimal poliitilisel tasandil iga-aastased eeldeklaratsioonid ja kinnitavad järelaruanded. Kuid parlamendi ettepanek kohtas nõukogus (majandus- ja rahandusküsimused) mõningast vastuseisu. Komisjon tegi erinevate seisukohtade lepitamiseks ettepaneku määrata iga poliitikavaldkonna jaoks riiklik koordineerimisasutus, mis esitab kokkuvõtlikud aruanded tegevjuhtkonna avalduste kohta (meede 5). Samuti soovis komisjon uurida juhtkonna avalduste kasulikkust väljaspool liikmesriikidega koostöös toimuvat ja kaudset tsentraliseeritud haldamist (meede 6). Lõpuks soovis komisjon edendada laiemalt sõltumatute auditite ja riiklike kõrgeimate kontrolliasutuste rolli, et saada täiendavat kindlust raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute kohta (meetmed 7 ja 8).

Kolmanda valdkonna eesmärk on maksimeerida kontrolli tase, mida on võimalik saavutada ilma kulukohustusi suurendamata (meetmed 9–11). Sel eesmärgil edendab tegevuskava kõigepealt kontrolliasutuste tegevuse paremat koordineerimist, et minimeerida topelttööd. Täpsemalt hõlmab see meede töötulemuste ja nende järelmeetmete jagamist audiitorite vahel, ühtse auditistrateegia kindlaksmääramist ning auditite kavandamise paremat kooskõlastamist (meede 9). Teiseks keskendutakse tegevuskavas majanduslikul tasuvusel põhinevale lähenemisviisile raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute veaohu haldamisel. Eesmärk on saavutada sobiv tasakaal kontrolli kulude ja saadava kasu vahel (meetmed 10 ja 11).

Tegevuskava neljas ja viimane valdkond puudutab ELi poliitikavaldkondade heterogeenset olemust ning sisaldab seega meetmeid valdkondlike puuduste kõrvaldamiseks (meetmed 12–16). Igas poliitikavaldkonnas tuvastatud puuduste põhjal astuvad komisjoni kõik talitused samme, et need puudused iga-aastaste juhtimiskavade abil kõrvaldada ning anda tulemustest aru iga-aastastes tegevusaruannetes (meede 12). Teiseks on mitu meetet mõeldud selleks, et

parandada kontrolli struktuurifondide üle, sest nende puhul on veaohht kõige suurem (meetmed 13–15). Nende algatuste hulgas tegi komisjon ettepaneku viia läbi täiendav analüüs järelevalvesüsteemis sisalduvate puuduste kohta, et tugevdada olemasolevaid suuniseid ning edendada usalduslepinguid, mille abil liikmesriigid võivad kohustuda andma igal aastal auditikinnituse (meetmed 13–15). Viimane meede puudutab ühiste suuniste rakendamist poliitikavaldkondade rühmadele (meede 16).

1.3. Tegevuskava rakendamisel tehtud edusammud

Tehtud edusamme tuleb mõõta kahe kriteeriumi põhjal: tegevuskava täitmine ja selle mõju raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute veamäära vähendamisele.

- Tegevuskava täitmisel tehtud edusammud

Oma viimases hinnangus¹ jõudis komisjon seisukohale, et tegevuskava oli 2009. aasta alguseks täielikult lõpule viidud. Kava elluviimine ei vastanud esialgsele ajakavale, mille kohaselt tuli see lõpule viia 2007. aasta lõpuks.

Kuid komisjoni avaldust tuleb pisut täpsustada.

Esiteks on esialgsest 16 meetmest lõpule viidud 13, kolme meetet aga ei ole suudetud rakendada või edendatakse muul viisil. Nende kolme meetme hulgas esimene on ühtse sisekontrolli põhimõtete kaasamine läbivaadatud finantsmääruse eelnõusse (meede 2). Kuna komisjon ei saavutanud poliitilist kokkulepet sisekontrolli kohta eraldi sätte lisamise kohta, saavutati meetme eesmärk artikliga 28a, kus on sätestatud, et eelarvet täidetakse tulemuslikku ja tõhusat sisekontrolli rakendades. Teine meede puudutab institutsioonidevahelist dialoogi veaohu kohta (meede 4). Kuna aktsepteeritava riskitaseme mõistet ei saanud finantsmäärusesse lisada, otsustas komisjon selle meetme lõpule viia jääkveariski mõiste määratlemise abil ning keskendudes vigade esinemise korral summade tagasinõudmisele. Kolmas meede puudutab juhtkonna avalduste kasulikkust väljaspool liikmesriikidega koostöös toimuvat ja kaudset tsentraliseeritud haldamist (meede 6). Meede tühistati, kuid seda edendatakse muul viisil.

Teiseks võib märkida, et mõned lõpuleviidud meetmed ei vastanud ootustele. Näiteks 2007.–2013. aasta õigusaktide lihtsustamine ei ole olnud nii ulatuslik kui loodeti, sest tegevuskava koostati 2007.–2013. aasta õigusaktide vastuvõtmisele ajaliselt liiga lähedal, et teha märkimisväärsed muudatusi. Teine näide on raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute aktsepteeritav veaohht. Arutelu selle punkti üle veel jätkub, kuid seni pole rahuldavat lahendust leitud.

- Tegevuskava mõju raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute veamäära vähendamisele

Tegevuskava mõju ei saa pidada täiesti rahuldavaks. Tegelikult ei ole komisjon veel saanud kontrollikojalt positiivset kinnitavat avaldust. Kinnitav avaldus on olnud 18 aastat negatiivne.

¹ Vt komisjoni teatist „Mõju hindamise aruanne komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks” (COM(2009)0043 final).

2011. aasta kinnitava avalduse aruandes jõudis kontrollikoda järeldusele, et üldiste maksete puhul esines olulisi vigu. Lisaks andis kontrollikoda hinnangu, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid olid üldiselt osaliselt tõhusad. Kontrollikoda leidis, et vahendeid hallati nõuetekohaselt ja sisekontroll oli tõhus üksnes halduskulude ning välissuhete, abi ja laienemise valdkonnas.

Lisaks sellele ei täheldatud 2010. aasta kinnitava avaldusega võrreldes märkimisväärset edasiminekut. Raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute üldine veamäär suurenes 3,7%-lt 3,9%-ni. Ehkki regionaalpoliitika puhul on veamäär langenud, on see tõusnud põllumajanduse ja maaelu arengu poliitika puhul.

Seega võivad programmiperioodi alguses tehtud edusammud olla praeguseks lõppenud, ehkki komisjon on korduvalt meelde tuletanud, et tulemuste saavutamine võtab aega.

2. 22. aprilli 2013. aasta kuulamine: peamised ülesanded

2.1. 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise järelmeetmed

Ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavaga seoses tekib vaid üks küsimus: miks ei saavutanud komisjon positiivset kinnitavat avaldust?

Kas tegevuskava kukkus läbi? Kas seda kavandati või rakendati halvasti?

Mida kavatseb komisjon nüüd teha?

Kuid arutelu ühtse sisekontrolli raamistiku üle toimub ka 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitleva resolutsiooni järelmeetmete raames. Täiskogu võttis selle resolutsiooni vastu 2013. aasta aprillis ning see annab komisjonile mõningad suunised.

Kolm esimest prioriteetset meetet, mida parlament komisjonilt 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas resolutsioonis nõudis, täidavad eesmärki sillutada teed uuteks edusammudeks kinnitava avalduse küsimuses.

Esimene prioriteetne meede – ELi eelarve kaitset käsitlev teatis – annab komisjonile võimaluse näidata, kui tõhus on tema tagasinõudmissüsteem.

Teiseks, parlamendi nõutud heade tavade vahetamine finantsjuhtimise eest vastutavate komisjoni talituste vahel peaks avaldama mõningast positiivset mõju veamääradele, ning mis puudutab finantstulemuste hindamist – kolmas prioriteet –, siis soovitab Euroopa Parlament tungivalt komisjonil liikuda uue tulemustel põhineva töökultuuri poole.

2.2. Lihtsustamise vajadus

Mis puudutab lihtsustamise vajadust (vt meetmeid 1–3 eespool), siis pole kahtlust, et seda põhimõtet tuleks järgmisel programmiperioodil (2014–2020) kohaldada. On ütlematagi selge, et lihtsustamine on kohustus, mida jagavad kõik otsustamisprotsessis osalevad institutsioonid, ning ka parlament peaks seda vajadust meeles pidama.

2.3. Juhtkonna avaldused ja auditite kinnitus

Seoses juhtkonna avalduste ja auditite kinnitusega kehtestab uus finantsmäärus konkreetsed vahendid eri tasandite iga-aastaste avalduste kujul.

Liikmesriikide haldusasutused esitavad komisjonile igal aastal oma raamatupidamise aastaaruande, millele on lisatud vahendite haldaja kinnitus, iga-aastane kokkuvõte lõplikest auditiaruannetest ja tehtud kontrollidest ning sõltumatu auditeerimisasutuse arvamus (uue finantsmääruse ((EL, Euratom) nr 966/2012) artikkel 59).

Lisaks sellele võivad liikmesriigid esitada selle teabe põhjal asjakohasel tasandil allkirjastatud vabatahtlikke kinnitusi.

Kinnituste kvaliteet on äärmiselt tähtis, sest eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlus on näidanud, et praeguses iga-aastastes kokkuvõtete süsteemis tuvastatud esimene probleem puudutab liikmesriikide esitatavate andmete usaldusväärsust.

Parlament pidi mitmel puhul väljendama rahulolematust, et finantsperspektiivi 2006–2013 institutsioonidevahelise kokkuleppe tulemusena kasutusele võetud iga-aastased kokkuvõtted ei olnud väärtuslik andmeallikas, et hinnata, kui hästi on toetusesaajad eeskirju järginud või milliseid tulemusi saavutanud. 2011. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevale otsusele lisatud resolutsioonis nõudis parlament, et komisjon analüüsiks esitatud iga-aastaste kokkuvõtete alusel riiklike kontrollisüsteemide tugevaid ja nõrku külgi ning et komisjon võtaks viivitamata meetmed, millega tagada, et järgmised iga-aastased kokkuvõtted osutuksid toetuse saajate tulemuslikkuse hindamise seisukohalt kasulikuks.

Lisaks kutsus parlament komisjoni üles looma koostöös liikmesriikidega lühiajaliselt riikliku vahendite haldaja kinnituse mudeli, mis muudab avaldused sisukateks ja võrreldavateks, ning aitama parimate tavade edendamise kaudu liikmesriike uue finantsmääruse ((EL, Euratom) nr 966/2012) artikli 59 lõikes 5 osutatud vahendite haldajate vabatahtlike kinnituste esitamises.

2.4. Aktsepteeritaval veaohul, eeskirjade järgimisel ja tulemuslikkusel põhinevad lähenemisviisid

Aktsepteeritava veaohu mõiste võttis esimest korda ELi tasandil kasutusele Euroopa Kontrollikoda oma ühekordset audiitorkontrolli käsitlevas arvamuses 2/2004. Kontrollikoda leidis, et „iga kontrollisüsteem on kompromiss ühelt poolt teatava intensiivsusega kontrollimise kulu ja teiselt poolt kontrollimisest saadava tulu vahel. Ühenduse tasandil moodustab tulu vahendite raiskamise ohu vähenemine ning vigade esinemise riski püsimine aktsepteeritaval tasemel”.

Komisjon lisas kontrollikoja soovitusel oma ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavasse ning märkis oma teatises „Ühiseisukoha väljatöötamine aktsepteeritava vigade esinemise riski küsimuses” (COM(2008)0866), et uute kontrollistrateegiate määramisel tuleks pidada silmas täiendavate kontrollide suuremat kulu.

Ühtse 2% suuruse võrdlusaluse ehk olulisuskünnise juures ei võeta arvesse poliitikavaldkondade erisuguseid riskiprofiile. Komisjoni hinnangul oleks mõeldav, et eelarvepädevad institutsioonid kehtestavad erinevad olulisuskünnised, lähtudes poliitilisest vajadusest, poliitikavaldkonna tulust, olemuslikust riskist, täiendava lihtsustamise potentsiaalset ning lisakuludest, mida veamäära vähendamine täiendava kontrolli abil kaasa

toob.

Seni on Euroopa Parlament olnud seisukohal, et aktsepteeritava vigade esinemise ohu meetod ei tohiks olla eraldiseisev ja kitsapiiriline tehniline vahend. Tegemist peaks olema eelarve üldise haldamise integreeritud osaga ning eelarve täitmise eest vastutajatele suuremat lubatud piiri võimaldades peaks see hõlbustama eelarve mõistlikumat ja paindlikumat täitmist, mille juures võetakse eriti arvesse kontrolli kulusid nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil.

Selline ettevaatlik lähenemisviis on kooskõlas parlamendi alalise seisukohaga, et veamäära tuleks pidavalt vähendada.

Oma viimases eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas resolutsioonis väljendas parlament rahulolematust kõige tõenäolisema veamäära suurenemise üle, mis muudab viimastel aastatel täheldatud positiivset suunda, ning kutsus seetõttu komisjoni üles võtma vajalikke meetmeid, et jõuda suundumuseni, mis näitaks veamäära pidevat vähenemist. Parlament on samuti seisukohal, et nende eesmärkide saavutamine on oluline tulevikus ELi kulutustest täieliku kasu saamiseks ja samm positiivse kinnitava avalduse poole.

Madalaimat aktsepteeritavat veamäära toetava parlamendi suhtumise vastukaaluks on uus areng suurema tulemuste hindamise suunas.

Eelarve täitmisele heakskiidu andmisega seotud tegevuses võtab parlament arvesse kontrollikoja analüüsi, milles keskendutakse liidu eelarvest rahastatud tegevuse tulemuslikkusele.

ELi toimimise lepingu artikli 318 kohaselt on komisjon kohustatud esitama liidu rahanduse hindamisaruande, mis põhineb eelkõige saavutatud tulemustel, ning lepingu kohaselt on see koos kontrollikoja eriaruannetega tähtis element, mis on aluseks parlamendi hinnangule eelarve täitmisele heakskiidu andmise üle otsustamisel. Nii et eeskirjade järgimisel põhinevat lähenemisviisi täiendab üha enam tulemustel põhinev lähenemisviis.

Teisisõnu täiendab klassikalist kinnitava avalduse lähenemisviisi, mis põhineb täitmise kontrollil ja määrab kindlaks ELi poliitika suhtelise kulu, saavutatud tulemustel põhinev tulemuslikkuse lähenemisviis.

Järgida tuleks mõlemad lähenemisviisi – ELi poliitika kulude vähendamist ja saadava kasu maksimeerimist. Oma viimases eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevas resolutsioonis kordas parlament kontrollikoja soovitusi seoses poliitiliste tulemuste mõõtmisega Euroopa lisaväärtuse selgete eesmärkide ja näitajate abil ning nõudis, et mõju näitajatega peaksid olema seotud tähtjad ja kvantitatiivsed eesmärgid. Parlament rõhutab samuti, et komisjoni talituste juhtimiskavas kehtestatud ja aasta tegevusaruannetes esitatavate eesmärkide, näitajate ja sihtide vahel peab valitsema sidusus.

2.5. Eeskirjade järgimisel ja tulemuslikkusel põhinevad lähenemisviisid: mündi kaks külge

Kulud ja tulemused on tihedalt seotud parlamendi poliitilise otsusega, mille ta eelarve täitmisele heakskiitu andes langetab, ning see hinnang peaks põhinema formaalsemal mudelil. Selles mõttes on praegune tulemustepõhine audit võib-olla pöördepunkt eelarve täitmisele heakskiidu andmise ja kinnitava avalduse ajaloos. Küsimus on selles, kas oleks võimalik

vormistada tulemuste hindamisel põhinev lähenemisviis mudeliks, mis on võrreldav kinnitava avalduse mudeliga.

Selles suunas edenemine on võimalik ainult siis, kui kõik osapooled – s.t Euroopa Kontrollikoda ja eelarvepädevad institutsioonid, aga ka liikmesriikide valitsused, ametiasutused, kõrgemad kontrolliasutused ja parlamendid – teevad tihedat koostööd.

Lisateave: **Kontrollisüsteemid – Euroopa Komisjon**

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/control/control_en.cfm

Stauner Gabriele (2) – Euroopa Parlament

[http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=EN&fulltext=2008%2F0110\(COD\)&auteur=Stauner+Gabriele](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=EN&fulltext=2008%2F0110(COD)&auteur=Stauner+Gabriele)

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

Vastuvõtmise kuupäev	28.5.2013
Lõpphääletuse tulemus	+: 23 -: 0 0: 0
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Ryszard Czarnecki, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Bogusław Liberadzki, Monica Luisa Macovei, Jan Mulder, Eva Ortiz Vilella, Monika Panayotova, Crescenzo Rivellini, Paul Rübig, Petri Sarvamaa, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Philip Bradbourn, Monika Hohlmeier, Karin Kadenbach, Véronique Mathieu Houillon, Markus Pieper, Barbara Weiler