EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 17.10.2005
KOM(2005) 506 lõplik

KOMISJONI KOONDARUANNE

Liikmesriikide vastused kontrollikoja 2003. aasta aruandele

SISUKORD

1. Sissejuhatus 3
2. Liikmesriikide vastuste kokkuvõte 3
2.1. Liikmesriikide seisukohad ühenduse sisekontrolli raamistiku kohta 3
2.2. Liikmesriikide seisukohad kontrollikoja erimärkuste kohta 5
3. DAS vead 6
4. kokkuvõte 6

1. SISSEJUHATUS

Kohe peale seda, kui kontrollikoda esitas 2004. aasta novembris oma *2003. eelarveaasta aruande*[1], teavitas komisjon kõiki liikmesriike aruandes nende suhtes tehtud märkustest. Komisjon kutsus liikmesriike vastama kahele kontrollikoja *„ühekordse audiitorkontrolli" mudelit (ja ühenduse sisekontrolli raamistiku ettepanekut)*[2] *käsitlevas arvamuses nr 2/2004* (*edaspidi „CICF arvamus")* püstitatud üldküsimusele.

Finantsmääruse kohaselt peab komisjon esitama liikmesriikide vastuste kokkvuvõtte kontrollikojale, nõukogule ja Euroopa Parlamendile enne 15. veebruari.[3] Mõnede vastuste viibimise ning vastuste ning aruande enda tõlkimisele kulunud aja tõttu ei suudetud tähtajast kinni pidada. Komisjon teatas nõukogule siiski põhilised vastuste alusel tehtud järeldused enne seda, kui nõukogu esitas Euroopa Parlamendile oma soovitused 2003. aasta eelarve täitmise kinnitamise kohta.[4]

19 liikmesriiki vastas mõlemale üldküsimusele ning nende suhtes tehtud erimärkustele. Kolm liikmesriiki vastas ainult erimärkustele.

Selle aruande eesmärk on anda ülevaade liikmesriikide vastustest. Teises jaos on esitatud kokkuvõte vastustest kahele üldküsimusele ja kontrollikoja erimärkustele liikmesriikide suhtes. Kolmandas jaos käsitletakse DAS (kinnitava avalduse) vigade lahendamist. Neljas jagu on kokkuvõte.

2. LIIKMESRIIKIDE VASTUSTE KOKKUVÕTE

2.1. Liikmesriikide seisukohad ühenduse sisekontrolli raamistiku kohta

Kontrollikoda avaldas 2004. aasta aprillis oma seisukoha ühenduse sisekontrolli raamistiku (CICF) kohta, milles ta esitab mõned ühenduse sisekontrolli raamistiku põhiprintsiibid, *vt I lisa*. Kontrollikoda rõhutas seda seisukohta oma 2003. eelarveaasta aruande[5] üldises sissejuhatuses. Komisjoni hinnangul aitab see oluliselt arendada debatti ühenduse sisekontrolli raamistiku parandamise üle tulevikus.[6]

Kuna liikmesriigid osalevad Euroopa Liidu fondide juhtimises ligikaudu 80% ulatuses, otsustas komisjon, et kontrollikoja seisukoha järgselt võetavate meetmete puhul tuleks arvestada ka liikmesriikide arvamust. Seetõttu kutsus komisjon liikmesriike vastama kahele kontrollikoja arvamuses püstitatud küsimusele.

Küsimus nr 1

Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 ühekordse audiitorkontrolli mudeli kohta sisaldab ettepanekut luua ühenduse sisekontrolli raamistik. Ühise juhtimise valdkonnas tuleks kontrollikoja ettepaneku kohaselt arendada välja ülesannete ja vastutuste ahel, mis

---

1 Vt 30.11.2004. aasta ELT C 293.

2 Vt 30.4.2004. aasta ELT C 107.

3 Vt nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse kohta) artikli 143 lõige 6 (EÜT L 248, 16.9.2002).

4 Asepresident Siim Kallase15.veebruari 2005.aasta kiri nõukogu(ECOFIN)eesistujale Jean-Claude Junckerile.

5 Vt kontrollikoja 2003. eelarveaasta aruande punkt 0,5 ELT C 293, 30.11.2004.

6 Ühenduse sisekontrolli raamistik tähendab kõiki meetmeid, mida komisjon riskijuhtimiseks arvesse võtab. See sisaldab muu hulgas komisjonis endas läbiviidavat sisekontrolli, välisaudiitoritele usaldatud ülesandeid ning liikmesriikide ja/või siseriiklike auditiasutuste sisekontrolli ja/või auditisüsteeme.

ulatuks liikmesriikide kesksete kontrollorganite vahendusel otsestest fondide haldajatest (esmased kontrollid) komisjonini (järelevalve). See mudel eeldab, et iga tasand saab lähtuda (st ligi pääseda) teiste kontrollorganite tulemustest ja neid kasutada. Kas te toetate sellist ahelatüüpi mudelit ja kas te toetaksite sellise mudeli arendamist valdkondades, kus seda veel ei kasutata? Mida saaks praktikas teha kontrollide kooskõlastamise parandamiseks (nt kas te toetate komisjoni soovitatud konfidentsiaalsuslepingute kasutamist struktuurifondide valdkonnas)?

19 liikmesriiki esitasid oma vastused. Mitte ükski liikmesriik ei lükka ühenduse sisekontrolli raamistiku ettepanekut tagasi, kuid mitmed liikmesriigid on selles suhtes esitanud tingimusi/argumente:

- Kõikide osapoolte **vastutus** peaks olema selgelt määratletud. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 274 jääb komisjon vastutavaks Euroopa Liidu eelarve täitmise eest.
- Mitmed liikmesriigid rõhutavad, et teatud ulatuses **on sisekontrolli raamistik juba olemas.**
- Kontrollahela iga tasandi kohta peavad kehtima **ühised finantskontrolli ja siseauditi standardid.** Komisjon ja liikmesriigid peavad sellised standardid ühiselt välja töötama. Need peaksid lähtuma olemasolevatest rahvusvahelistest standarditest. Mõne liikmesriigi sõnul on omavahendid selline valdkond, kus komisjoni ja liikmesriikide koostöö auditi- ja kontrollimenetluste alal on tõhus.
- **Kulud ja tulud** peavad olema mõistlikus tasakaalus. Igasugune muutus ühenduse sisekontrolli raamistikus peaks süsteemi lihtsustama, mitte suurendama halduskoormust. Ühe liikmesriigi ettepanekul peaksid liikmesriikide kontrollikulud olema kaetud Euroopa Liidu eelarvest. Teise liikmesriigi arvates peaks struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi auditi- ja kontrollitegevust jätkuvalt rahastama tehnilise abi meetmete kaudu. Ühe liikmesriigi sõnul on raske saada siseriiklikelt ametiasutustelt täpset hinnangut kontrollikulude kohta, sest teatavate kululiikide suhtes kohaldatav kontrollitegevus on sedavõrd laiaulatuslik.
- Mitme liikmesriigi arvates tuleks arvesse võtta **erinevusi siseriiklikes halduskultuurides ja -tavades.**
- Mõne liikmesriigi hinnangul tuleks **aruandlusdokumendid** kooskõlastada ja koondada, samas kui teised liikmesriigid arvavad, et siseriiklike asutuste aruandeid ei saa käsitleda Euroopa Liidu omandina. Mõnel juhul võib liikmesriikide arvates teiste kontrollitasandite otsene ligipääs sellistele aruannetele põhjustada õiguslikke probleeme.
- Mõned liikmesriigid märgivad, et **ebatäpne õigusloome ja suuniste puudumine** põhjustavad eeskirjade eiramist.
- Lõpuks väidavad mõned liikmesriigid, et vastukaaluks liikmesriikide osatähtsuse muutumisele sisekontrolli raamistikus tuleks kasutusele võtta **teistsugune lähenemine kontrollikoja ja komisjoni auditi- ja kontrollitegevusele**, mis aitaks vähendada kontrollitegevust liikmesriikides üldiselt ning keskenduks kohapealsete kontrollide asemel süsteemiauditile.

Küsimus nr 2

Kuni 2001. aastani põhinesid kontrollikoja kinnitavad avaldused Euroopa Liidu teatava aasta eelarvest tehtud maksete piiratud valimis tuvastatud vigadel.

Kontrollikoja hinnangul oli ühiselt juhitud fondides tuvastatud eeskirjade eiramiste arv liiga kõrge. Teatav ebaregulaarsus on siiski vältimatu, kuna kontrollisüsteemid ei ole loodud kõikide ebaregulaarsete maksete tuvastamiseks, vaid Euroopa Liidu eelarvega seotud riskide piiramiseks:

- hoiatavate karistuste kaudu, mida kohaldatakse juhul, kui põllumajandussektoris tuvastatakse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi (IACS) alusel tehtud kohapealsete kontrollide käigus 5 protsendi nõuete puhul eeskirjade eiramist.

- sissenõudmiste teel hilisema eelarveaasta jooksul, kui lõplik nõue on esitatud toetuse kujul või kui toimingule järgneva auditi käigus tuvastatakse eeskirjade eiramine.

Kontrollikoja kinnitav avaldus põhineb edaspidi järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamisel, mis on loodud pigem nõuete puhul esineva eeskirjade eiramise riski juhtimiseks kui auditi käigus tuvastatud üksikvigade uurimiseks.

Kuidas saavad liikmesriigid kõige paremini tõendada, et neil on olemas sellised järelevalve- ja kontrollisüsteemid, mis hoiavad Euroopa Liidu fondidega seotud eeskirjade eiramise riski mõistlikkuse piirides?

19 liikmesriiki esitas oma vastuse. Vastused on sisuliselt erinevad, sest mõned liikmesriigid on kirjeldanud olemasolevat kontrolliraamistikku, samas kui teised on kommenteerinud liikmesriikide osatähtsust üldiselt.

Väga vähesed liikmesriigid on teinud ettepanekuid selle kohta, kuidas liikmesriigid peaksid operatiivtasandil tõendama, et Euroopa Liidu fondidega seonduv risk jääb mõistlikkuse piiridesse. Ühe liikmesriigi hinnangul võiks igal liikmesriigil olla keskne kooskõlastusorgan, kes tegeleks pidevalt ja tõhusalt järelevalvega. Teise liikmesriigi ettepanekul võiks igas liikmesriigis olla üksainus auditiasutus. Kolmanda liikmesriigi ettepaneku kohaselt peaks iga liikmesriik esitama komisjonile aastaaruande ja avalduse, mis põhineksid komisjonisiseselt kasutataval auditimudelil.

Kõik komisjoni peadirektoraatide juhatajad peavad esitama iga-aastase tegevusaruande ning kirjutama igal aastal alla avaldusele, mis käsitleb peadirektoraatide hallatavate fondide eesmärgipärast kasutamist, usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimist ning käimasolevate tehingute suhtes võetavate kontrollimeetmete õigus- ja korrapärasuse tagatist.

2.2. Liikmesriikide seisukohad kontrollikoja erimärkuste kohta

22 liikmesriiki on esitanud oma vastused kontrollikoja erimärkustele. Peaaegu kõik liikmesriigid on andnud tagasisidet enamiku erimärkuste kohta, millele oodati nende vastust. Rohkem kui ühel neljandikul juhtudest ei nõustu liikmesriigid kontrollikoja tähelepanekutega või arvavad, et küsimust tuleb veel arutada.

Erimeelsused kontrollikoja ja liikmesriikide seisukohtade vahel on mitmesugust laadi, kuid üldiselt on teravaks küsimuseks: a) kulude abikõlblikkus, b) kontrollide struktuur (sh valimite koostamise meetodid, riskianalüüs ja ekstrapoleerimine) ning c) hilisemates maksetes tehtud või tehtavate paranduste eeldatav mõju ühenduse eelarvele.

Mitmed liikmesriigid väidavad, et kontrollikoda pole oma 2003. eelarveaasta aruandes võtnud arvesse nende vastuseid. Kahe liikmesriigi sõnul ei esitatud neile märkusi enne, kui need *2003. eelarveaasta aruandes avaldati*.

Mõned liikmesriigid väidavad, et kontrollikoja tähelepanekud põhinevad üksikutel tehingutel ning ei kajasta tingimata süstemaatilist eeskirjade eiramist, nt struktuurifondide programmis. Üks liikmesriik rõhutab, et kasutusel olevast menetlusest ei ole liikmesriikidel kasu. Selle asemel peaks kontrollikoda esitama uuritud süsteemide kohta kvalitatiivse ülevaate, millest liikmesriikidel oleks rohkem kasu.

Teine liikmesriik soovitab kontrollikojal lisada tähelepanekutele lühikese kokkuvõtte erisoovitustest selgelt määratletud komisjoni järelmeetmete kohta, milles oleks märgitud ka tähtajad. See tugevdaks komisjoni tegevuse mitmeaastast perspektiivi ning oleks aluseks järgnevatele aruannetele.

3. DAS VEAD

Kontrollikoja kinnitav avaldus keskendub neljale tegevusele:

- ühenduse institutsioonides, liikmesriikides ning kolmandates riikides kasutusel olevate järelevalvesüsteemide ja kontrollitegevuse toimimise uurimine;
- iga põhilise valdkonna tehingute valimi uurimine, teostades selleks kontrolli lõpliku abisaaja tasandil;
- peadirektorite iga-aastaste tegevusaruannete ja avalduste ning nende suhtes kohaldatud menetluste analüüs;
- vajaduse korral ühenduse haldusmenetlustest sõltumatute audiitorite tegevuse uurimine.

Kontrollikoda tuvastab tehingute valimit (punkt b) uurides vead. Mõned vead omistatakse komisjonile endale, teised liikmesriikidele. Vead jagunevad sisulisteks ja vormilisteks, kusjuures sisulistel vigadel on otsene finantsmõju, vormilistel mitte.

Umbes kolmandik kontrollikoja poolt 2003. aastal tuvastatud vigadest loeti sisulisteks. Neist peaaegu kolmandikul oli veamäär (s.t vigase hulga osa tehingu koguhulgast) väiksem kui kaks protsenti. Juhtudel, kus veamäär oli suurem kui kaks protsenti, tulenes rohkem kui kaks kolmandikku vigadest ühisest juhtimisest. Saadud vastuste põhjal ei ole võimalik anda üldist hinnangut liikmesriikide poolt aktsepteeritud või vaidlustatud vigade arvu kohta. Komisjon teostab siiski asjaomaste liikmesriikidega kõigi kontrollikoja poolt tuvastatud vigade kohta järelauditit. Kui kontrollikoja tähelepanekud leiavad kinnitust, tehakse vajalikud finantskorrektsioonid ja sissenõuded. Järelauditi tulemustel põhineva komisjoni vigade analüüsist selgub, et umbes pooled sisulistest vigadest, mille veamäär on suurem kui kaks protsenti, on aktsepteeritavad. Ülejäänud juhtudel vigu ei aktsepteerita või ei ole võimalik neid aktsepteerida/tagasi lükata, kuna juhtumid ei ole veel lõpetatud.

Enamike juhtumite puhul, kus vigu aktsepteeritakse, lepivad komisjon/liikmesriigid kontrollikojaga vigade hulga suhtes kokku. Tuleb märkida, et vigade hulk (osa kogu tehingute hulgast) on enamasti madal. Rohkem kui 60 protsendil juhtumitest on veahulk väiksem kui 10 protsenti tehingute koguhulgast.

4. KOKKUVÕTE

Komisjon tervitab liikmesriikide vastuseid, mis on enamasti täielikud ja ammendavad.

Oluline on võtta pärast Euroopa Kontrollikoja aastaaruannet järelmeetmeid, sest mõnede juhtumite puhul ei nõustu liikmesriigid kontrollikoja erimärkustega. Arvamuste vahetamine annab nii liikmesriikidele kui komisjonile ülevaate liikmesriikide seisukohast tähelepanekute ja DAS vigade kohta. DAS vigade analüüsist selgub, et praegu on aktsepteeritavad ainult pooled kontrollikoja tuvastatud sisulistest vigadest, mille puhul veamäär on suurem kui kaks protsenti.

2003. aasta menetlus andis komisjonile väärtuslikku teavet liikmesriikide esialgse reaktsiooni kohta kontrollikoja CICF arvamusele. Küsimus võetakse üles *Teatises ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks vajaliku tegevuskava kohta* (KOM(2005) 252). Kahe üldküsimuse esitamine oli uuenduslik. Positiivsete tulemuste tõttu võib komisjon kasutada neid horisontaalseid küsimusi 2004. aasta menetluses. Komisjon jätkab samuti edasiste jõupingutuste tegemist koos kontrollikojaga, selleks et liikmesriikidel oleks lihtsam tuvastada ja seega ka kommenteerida DAS vigu. Komisjon jätkab samuti jõupingutuste tegemist tagamaks, et liikmesriikide kontrollikoja tähelepanekutele esitatud vastuseid võetaks arvesse kontrollikoja aastaaruandes ja eelarve täitmise kinnitamise protsessis, kuid tunnistab, et menetluse ajastuse tõttu on see tihti keeruline.

I LISA

Kontrollikoja arvamuses nr 2/2004 esitatud ühenduse sisekontrolli raamistiku põhiprintsiibid

Eesmärgid	• Peaksid määratlema ulatuse, eesmärgi, osapooled, mida sisaldab, mis eesmärgil, mis piirangutega, mis ulatuses, kuidas. • Täielik ja ajakohane parandustegevus peab olema tagatud, kui ilmnevad vead tehingutes ja puudused süsteemides.
Tingimused	• Euroopa Liidule peaksid „kuuluma“ kõik kontrollid, s.t kõik tulemused, abidokumendid jne peavad olema teiste kontrollahela osapooltele kättesaadavad. • Õigusloome peab olema lihtne ja selge. • Karistused peaksid hõlmama kõiki eelarve osi.
Ülesehitus	• Liikmesriikides peab keegi tagama selle, et kohalikul tasandil läbiviidav kontrollitegevus vastab nõutud standarditele ja kvaliteedikriteeriumitele. • Komisjon peab tagama selle, et kontrolltasandid liikmesriikides (või samaväärsel tasandil) tegutsevad tõhusalt ja eesmärgipäraselt. • Hüvitamise või kulude katmise nõuetele tuleks lisada sõltumatult välisaudiitorilt saadud audititunnistus.
Kohaldamine	• Komisjon peaks määrama kõikide tasandite kontrollisüsteemidele miinimumnõuded. • Kontrollide suhtes peavad kehtima ühised standardid. • Tulemused peavad olema kättesaadavad ühtses formaadis (näiteks andmebaasis, mida saavad kasutada ka teised kontrollahela osapooled). • Tuleb kontrollida, kas valik on riskipõhine või juhuslik. • Abisaajaid tuleb teavitada pettusega kaasnevatest riskidest.
Kulud ja tulud	• Kas liikmesriikide (või kontrolliorganite) kulud tuleks katta Euroopa Liidu eelarvest? • Tulusid tuleb „mõõta“ ebaseaduslikkuse ja eeskirjade eiramise hindamise teel. • Kulude ja tulude vahel tuleb leida tasakaal (vea/eeskirjade eiramise aktsepteeritav risk). • Tuleb määratleda aktsepteeritav risk, s.t määratleda aktsepteeritavad veamäärad ja kontrollide sagedus.
Roll ja vastutus	• Komisjon peaks vastutama sisekontrollisüsteemide edendamise eest koos liikmesriikidega ning määratlema süsteemi ühised omadused, seirekulud ning hindamisest saadava tulu. • Parlament ja nõukogu peavad heaks kiitma kulude ja tulude vahelise tasakaalu.[7] • Kontrollikoda peaks kontrollima sisekontrollisüsteeme välisaudiitorina.

[7] Kulusid võib heaks kiita tingimusteta, aktsepteerides teatud protsenti kontrollidest.