

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT JA ORGANITELT

KONTROLLIKODA



Kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 248 lõigetega 1 ja 4 ja nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, viimati muudetud nõukogu 17. detsembri 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 1525/2007) artiklitega 129 ja 143 ning nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust) artiklitega 139 ja 156

võttis Euroopa Ühenduste Kontrollikoda 24. ja 25. septembri 2008. aasta istungitel vastu

AASTAARUANDED

2007. eelarveaasta kohta

Aruanded koos asutuste vastustega kontrollikoja tähelepanekutele edastati eelarve täitmist kinnitavatele ja teistele asutustele.

Kontrollikoja liikmed on:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA, president, Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIU, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

AASTAARUANNE EELARVE TÄITMISE KOHTA

(2008/C 286/01)

SISUKORD

Lehekülg

Üldine sissejuhatus	7
1. peatükk – Kontrollikoja kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave	9
2. peatükk – Komisjoni sisekontrollisüsteem	39
3. peatükk – Eelarve haldamine	65
4. peatükk – Tulud	81
5. peatükk – Põllumajandus ja loodusvarad	101
6. peatükk – Ühtekuuluvuspoliitika	139
7. peatükk – Teadusuuringud, energeetika ja transport	157
8. peatükk – Välisabi, arengukoostöö ja laienemine	175
9. peatükk – Haridus ja kodakondsus	195
10. peatükk – Majandus- ja rahandusküsimused	209
11. peatükk – Haldus- ja muud kulud	227
I lisa – Finantsteave üldeelarve kohta	245
II lisa – Pärast viimast aastaaruannet kontrollikoja poolt vastu võetud eriaruannete loetelu	271

ÜLDINE SISSEJUHATUS

0.1. Euroopa Kontrollikoda on asutamislepingu alusel loodud ELi institutsioon, mille ülesandeks on viia läbi ELi rahaliste vahendite audit. ELi välisaudiitorina aitab kontrollikoda parandada ELi finantsjuhtimist ja tegutseb liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsjana. Lisateavet kontrollikoja kohta on võimalik leida kontrollikoja aasta tegevusaruandest, mis koos konkreetseid teemasid käsitlevate eriaruannete ja õigusaktide ettepanekute kohta esitatud arvamustega on kättesaadavad kontrollikoja veebilehel www.eca.europa.eu.

0.2. Käesolev 2007. eelarveaastat käsitlev dokument sisaldab kontrollikoja 31. aastaaruannet Euroopa Liidu üldeelarve täitmise kohta. Koos kontrollikoja aruandega on ära toodud komisjoni (või vajaduse korral muu ELi asutuse) vastused. Euroopa Arengufonde käsitletakse eraldi aastaaruandes.

0.3. ELi üldeelarve määravad igal aastal kindlaks nõukogu ja Euroopa Parlament. Kontrollikoja aastaaruanne on alus eelarve täitmise kinnitamise menetlusele, millega pannakse punkt igaaastasele eelarveprotsessile. Aruande keskseks osaks on kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Ühenduste raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

0.4. Aruande 1. peatükk sisaldab nimetatud kinnitavat avaldust ning seda toetavat täiendavat teavet. 2. peatükis käsitletakse komisjoni sisekontrollisüsteemi ja 3. peatükk hõlmab komisjoni-poolset eelarve haldamist 2007. aastal. Ülejäänud peatükid alates neljandast kuni üheteistkümnendani käsitlevad eelarve tulusid ja erinevaid kululiike, mida vaadeldakse poliitikavaldkondade rühmade kaupa.

0.5. 4.–11. peatükk sisaldab järgmiseid elemente:

- kinnitava avaldusega seonduva audititöö kokkuvõtte ja analüüsi, mis esitatakse erihinnangu vormis vastava eelarvevaldkonna kohta;
- varasematel audititel põhinevate kontrollikoja ja eelarvepädevate institutsioonide soovitude elluviimise kohta koostatud aruanded.

0.6. Erihinnangud põhinevad tulude ja kulude peamiste järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimise hindamisel ning tehingute kontrollikojapoolse testimise tulemustel. Kõikide nimetatud elementide üldine hindamine on aluseks kinnitavale avaldusele.

0.7. Lisaks tulusid ja kulusid käsitlevates peatükkides konkreetsete valdkondade kohta antud soovitudele esitab kontrollikoda mitmeid valdkondi hõlmavaid üldisemaid soovitusi punktides 1.52–1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 ja 3.33.

ELi eelarve praeguses, komisjoni poolt 2007. aastal käivitatud kontrollis osaleb kontrollikoda laiaulatuslikuma lähenemisviisi abil. Sellega seoses märgib kontrollikoda, et kontroll peaks käsitlema nii ELi eelarveliste tehingute kvaliteeti – seaduslikkust, korrektsust ja kulutustele vastavat tulu – kui ka kuluprioriteete ja erapooletust. Lisaks sellele kontrollikoda:

- tunnustab komisjoni seisukohta, et ELi kulutused peavad kajastama hinnangut, mille kohaselt tehtud kulutused toovad liidule lisandväärtust, ning kutsub üles seda kriteeriumi täpsemini sõnastama;
- loetleb peamised põhimõtted, mida tuleb rakendada ELi kulutuste korraldamise kavandamisel: selged eesmärgid, lihtsustamine, realistlikkus, läbipaistvus ja aruandluskohustus;
- soovitab poliitilistel ametivõimudel kaaluda radikaalset lähenemist kuluprogrammide kavandamisele, näiteks sõnastada nad ümber väljunditest lähtuvalt, pöörates erilist tähelepanu programmide juhtimise riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi pädevusele ja kasutades paremini aktsepteeritava riski mõistest;
- juhib tähelepanu asjaolule, et omavahendite süsteeme, mille kaudu eelarvet rahastatakse, tuleks veelgi enam lihtsustada ja selgitada.

0.8. Eelarve täitmine on komisjoni ülesanne. Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada vahendite kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt. Praeguse suundumuse kohaselt on liikmesriikide ning tihti ka riiklike kõrgeimate kontrolliasutuste osatähtsus ELi rahaliste vahendite järelevalves ja kontrollis suurenemas. Näiteks oli 2007. aasta esimene aasta, mille kohta nõuti liikmesriikidelt aasta kokkuvõtte koostamist olemasolevate auditite ja deklaratsioonide kohta.

0.9. Nagu tõsteti esile kontrollikoja arvamuses nr 6/2007, võivad nii igaaastased kokkuvõtted kui ka liikmesriikide vabatahtlikud algatused riiklike deklaratsioonide avaldamiseks ning mõningate riiklike kontrolliasutuste otsused neid deklaratsioone auditeerida stimuleerida ELi rahaliste vahendite tõhusamat haldamist ja kontrolli. 2007. aasta osas leidis kontrollikoda, et komisjon tegi piisavat järelevalvet igaaastaste kokkuvõtete koostamise protsessi üle (vt punktid 2.19 ja 2.20). Ebahütlase esituse

ning asjaolu tõttu, et sageli puudub avaldus alusandmete täielikkuse ja õigsuse kohta, ei anna iga-aastased kokkuvõtted aga veel usaldusväärset hinnangut kontrollisüsteemide toimimise kohta.

0.10. Kontrollikoda püüab kasutada riiklike kõrgeimate kontrolliasutuste tööd seoses riiklike deklaratsioonidega vastavalt oma arvamuses märgitud tingimustele. Üldiselt on kontrollikoja eesmärk täiustada koostööd riiklike kõrgeimate kontrolliasutustega nii ELi ala jaoks teiste riiklike kõrgeimate kontrolliasutustega koostatud ühiste auditistandardite arendamise kui ka individuaalsete riiklike kõrgeimate kontrolliasutustega tehtava kahepoolse koostöö kaudu. Viimane positiivne näide koostöö kohta on eriaruanne käibemaksu valdkonnas tehtava halduskoostöö kohta

(nr 8/2007), milles viidatakse mitme riikliku kõrgeima kontrolliasutuse aruannetele.

0.11. Alates 2005. aastast on üldeelarve üles ehitatud üksnes tegevuspõhise eelarvestamise poliitikavaldkondadele. Kontrollikoda muutis käesoleval aastal oma aruande ülesehitust, et kajastada nii seda muutust kui ka uue finantsraamistiku kasutuselevõttu. Käesoleval aastal koondati erihinnangud esimest korda tabelis 1.2 toodud tegevuspõhise eelarvestamise poliitikavaldkondade rühmade ümber. Selle tulemusel lisandus kaks uut erihinnangut – üks hariduse ja kodakondsuse kohta ning teine majandus- ja rahandusvaldkonna kohta (eelnevalt kuulus sisepoliitika valdkonna alla) – ning liideti kaks varasemat hinnangut (ühinemiseelne abi ja välistegevus) üheks hinnanguks – välisabi, arengukoostöö ja laienemine.

PEATÜKK 1

Kontrollikoja kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule	I–XII
Arvamus raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta	VII–VIII
Arvamus raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta	IX–XII
Kinnitava avalduse aluseks olev teave	1.1–1.54
Sissejuhatus	1.1–1.5
Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus	1.6–1.31
Üldine taustateave	1.6–1.8
Auditi ulatus ja lähenemisviis	1.9
Muud meetmed, mis on võetud tekkepõhisele raamatupidamisele ülemineku tõhustamiseks	1.10–1.18
Konsolideeritud raamatupidamisaruanne seisuga 31. detsember 2007	1.19–1.20
Konsolideeritud bilanss seisuga 31. detsember 2007	1.21–1.26
Konsolideeritud majandustulemuse aruanne	1.27–1.28
Muud küsimused	1.29–1.31
2007. aasta raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	1.32–1.54
Kinnitava avalduse kontekstis antavate erihinnangute uus struktuur	1.32
Kontrollikoja lähenemisviis	1.33–1.37
2007. aasta audititulemuste üldine ülevaade	1.38–1.41
Ühenduse sisekontrolliraamistiku mõjususe suurendamise hindamine	1.42–1.54

KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

I. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 sätetele auditeeris kontrollikoda

- a) Euroopa ühenduste raamatupidamise aastaaruandeid, ⁽¹⁾ mis koosnevad konsolideeritud raamatupidamisaruannetest ⁽²⁾ ja eelarve täitmist kajastavatest konsolideeritud aruannetest ⁽³⁾ 31. detsembril 2007. aastal lõppenud eelarveaasta kohta;
- b) raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

Juhatuse kohustusedII. Vastavalt asutamislepingu artiklitele 268–280 ja finantsmäärusele vastutab juhatus ⁽⁴⁾ Euroopa ühenduste lõplike raamatupidamisaruannete koostamise ja korrakohase esitamise eest ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest:

- a) Juhatuse kohustused seoses Euroopa ühenduste raamatupidamise aastaaruannetega hõlmavad raamatupidamisaruannete koostamise ja korrakohase esitamise seonduva sisekontrolli kavandamist, rakendamist ja teostamist, selleks et neis ei esineks pettuste või vigade tõttu olulisi ebatäpsusi, komisjoni peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade põhjal asjakohaste raamatupidamispõhimõtete valimist ja rakendamist ⁽⁵⁾ ja raamatupidamishinnangute koostamist, mis on asjaolusid arvestades mõistlikud. Vastavalt finantsmääruse artiklile 129 kiidab komisjon heaks Euroopa ühenduste lõplikud raamatupidamise aastaaruanded pärast seda, kui komisjoni peaarvepidaja on need konsolideerinud teiste institutsioonide ⁽⁶⁾ ja asutuste ⁽⁷⁾ poolt esitatud teabe põhjal ja koostanud konsolideeritud lõpparuande juurde teatise, teatades muu hulgas, et tal on piisav kindlus, et need raamatupidamisaruanded annavad Euroopa ühenduste finantsolukorra kohta kõikides olulistes aspektides õige ja õiglase ülevaate.

⁽¹⁾ Euroopa ühenduste raamatupidamise aastaaruanded moodustavad Euroopa ühenduste 2007. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande I köite.

⁽²⁾ Konsolideeritud raamatupidamisaruanded sisaldavad bilanssi, majandustulemuse aruannet (sh segmendiaruandlus), rahavoogude tabelit ja netovara muutuste aruannet, tähtsamate arvestusmeetodite kokkuvõtet ja muid selgitavaid märkusi.

⁽³⁾ Eelarve täitmist kajastavad konsolideeritud aruanded sisaldavad eelarve täitmist kajastavaid konsolideeritud aruandeid, eelarvepõhimõtete kokkuvõtet ja muid selgitavaid märkusi.

⁽⁴⁾ Euroopa institutsioonide ja asutuste tasandil hõlmab juhatus institutsioonide liikmeid, ametite direktoreid, eelarvevahendite volitatud ja edasivolitatud käsutajaid, peaarvepidajaid ja finants-, auditi- ja kontrolliüksuste juhtivtöötajaid. Liikmes- ja abisaajariikide tasandil hõlmab juhatus eelarvevahendite käsutajaid, peaarvepidajaid ja makseasutuste, akrediteerimisasutuste ja rakendusasutuste juhtivtöötajaid.

⁽⁵⁾ Komisjoni peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade koostamisel lähtuti Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC) välja antud rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamisstandarditest (IPSAS) või nende puudumisel Rahvusvahelise Raamatupidamise Standardite Nõukogu (IASB) välja antud rahvusvahelistest raamatupidamisstandarditest (IAS) / rahvusvahelistest finantsaruandluse standarditest (IFRS). Kooskõlas finantsmäärusega koostati 2007. eelarveaasta konsolideeritud raamatupidamisaruanded esmakordselt komisjoni peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade alusel, milles kohandatakse tekkepõhise raamatupidamisarvestuse põhimõtted ühendustele omase keskkonnaga, eelarve täitmist kajastavad konsolideeritud aruanded aga põhinevad jätkuvalt eelkõige sularaha liikumisel.

⁽⁶⁾ Enne kui institutsioonid lõplikud raamatupidamisaruanded vastu võtavad, allkirjastatakse need erinevate peaarvepidajate poolt, kes seeläbi tõendavad, et neil on piisav kindlus selle kohta, et raamatupidamisaruanded annavad institutsiooni finantsolukorrast õige ja õiglase ülevaate (finantsmääruse artikkel 61).

⁽⁷⁾ Lõplikud raamatupidamisaruanded koostatakse asjakohaste direktorite poolt ja saadetakse komisjoni peaarvepidajale koos vastava haldusnõukogu otsusega. Lisaks allkirjastatakse need vastavate peaarvepidajate poolt, kes seeläbi tõendavad, et neil on piisav kindlus selle kohta, et raamatupidamisaruanded annavad asutuste finantsolukorrast õige ja õiglase ülevaate (finantsmääruse artikkel 61).

- b) Viis, kuidas juhatus tagab raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, tuleneb eelarve rakendamise meetodist. Otsese tsentraliseeritud halduse puhul täidavad rakendusülesandeid komisjoni talitused. Jagatud halduse puhul täidavad rakendusülesandeid liikmesriigid, detsentraliseeritud halduse puhul kolmandad riigid ja kaudse tsentraliseeritud halduse puhul muud asutused. Ühise halduse korral jagatakse rakendusülesanded komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel (finantsmääruse artiklid 53–57). Rakendusülesanded peavad järgima usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mille kohaselt tuleb sisekontrolli kavandada, rakendada ja teostada tõhusalt ja mõjusalt, sh asjakohane järelevalve ja vastavad meetmed vältimaks eeskirjade eiramisi ja pettust ning vajaduse korral kohtuvaidlusi valesti makstud või kasutatud vahendite tagasinõudmiseks. Sõltumata sellest, millist rakendusmeetodit kasutatakse, on komisjonil lõplik vastutus Euroopa ühenduste raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (asutamislepingu artikkel 274).

Audiitori kohustus

III. Kontrollikoja ülesanne on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule avaldus, mis kinnitab raamatupidamisaruannete usaldusväärsust ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega sel määral, kuivõrd neid on võimalik ühenduse kontekstis rakendada. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et Euroopa ühenduste raamatupidamise aastaaruanded ei sisalda olulisi vigu ja nende aluseks olevad tehingud on tervikuna seaduslikud ja korrektsed.

IV. Auditi käigus viiakse läbi menetlusi auditi tõendusmaterjali kogumiseks konsolideeritud raamatupidamisaruannetes esitatud summade ja andmete ning raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib menetlused, tuginedes oma hinnangule, sh pettustest või vigadest põhjustatud konsolideeritud raamatupidamisaruannete oluliste vigade ja nende aluseks olevate tehingute Euroopa ühenduste õigusliku raamistiku nõuetele mittevastavuse riski määramine. Nende riskide hindamisel arvestab audiitor konsolideeritud raamatupidamisaruannete koostamise ja korrakohase esitamisega seonduvat sisekontrolli, ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalve ja kontrollisüsteeme, selleks et kavandada antud tingimustes asjakohased auditi menetlused. Audit hõlmab ka kasutatud raamatupidamis põhimõtete asjakohasuse ja antud raamatupidamishinnangute mõistlikkuse, samuti konsolideeritud raamatupidamisaruannete ja aasta tegevusaruannete üldise esituse hindamist.

V. Tulude osas oli kontrollikoja auditi ulatus piiratud. Esiteks on käibemaksul ja rahvamajanduse kogutulul põhinevate omavahendite aluseks makromajanduslik statistika, mille alusandmeid ei saa kontrollikoda otse auditeerida, ning teiseks ei saa traditsiooniliste omavahendite auditid hõlmata importi, mille suhtes pole kohaldatud tollijärelevalvet.

VI. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane kinnitava avalduse koostamiseks.

Arvamus raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta

VII. Kontrollikoja hinnangul annavad Euroopa ühenduste raamatupidamise aastaaruanded kõikides olulistes aspektides tõepärase pildi ühenduste finantsolukorrast 31. detsembri 2007. aasta seisuga ning nende tehingute ja rahavoogude kohta lõppenud aastal, vastavalt finantsmääruse sätetele ja komisjoni peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjadele.

VIII. Ilma punktis VII väljendatud arvamust kahtluse alla seadmata märgib kontrollikoda, et puudused raamatupidamissüsteemides, mis on osaliselt tekkinud keeruka õigus- ja finantsraamistiku tõttu, kujutavad ohtu teatud komisjoni peadirektoraatide finantsteabe kvaliteedile (eriti eelrahastamise, sellega seonduva eelarveaasta pikkuse üle otsustamise ja arvete/kulude hüvitamise taotluste osas) ja detsentraliseeritud asutuste, kelle raamatupidamisaruanded kuuluvad konsolideerimisele, finantsteabe kvaliteedile (eriti Euroopa GNSS ⁽⁸⁾ Järelevalveasutuse põhivara). Nende puuduste tõttu tehti pärast esialgsete raamatupidamisaruannete esitamist mitmeid korrektsioone.

Arvamus raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Kontrollikoja hinnangul ei sisalda haldus- ja muude kulude ning majandus- ja rahandusküsimuste valdkondade tulud, kulukohustused ja maksed olulisi vigu. Nendes valdkondades on järelevalve- ja kontrollisüsteemid rakendatud viisil, mis tagab piisava ebaseaduslikkuse ja eeskirjade eiramise riskide juhtimise.

X. Kontrollikoda märgib, et muudes valdkondades on maksed endiselt olulisel määral (kuigi erineval tasemel) vigadest mõjutatud ning komisjon ja liikmes- ning teised abisaajariigid peavad tegema täiendavaid jõupingutusi asjakohaste järelevalve- ja kontrollisüsteemide rakendamiseks, et parandada ebaseaduslikkuse ja eeskirjade eiramise riskide juhtimist. See puudutab järgmisi valdkondi: põllumajandus ja loodusvarad, ühtekuuluvus, teadusuuringud, energeetika ja transpord ning haridus ja kodakondsus.

- a) Põllumajanduse ja loodusvarade puhul leidis kontrollikoda, et selles poliitikavaldkonnas deklareeritud kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr tervikuna on oluline. Oma audititöö põhjal otsustas kontrollikoda, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on ainult osaliselt tõhusad kindluse andmisel ELi eeskirjade järgimise kohta. Siiski otsustas kontrollikoda, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem vähendab jätkuvalt tõhusalt eeskirjadevastaselt tehtavate kulude ohtu, kui seda rakendatakse nõuetekohaselt ja süsteemi sisestatakse täpsed ja usaldusväärsed andmed.
- b) Oma audititulemustele tuginedes leidis kontrollikoda, et ühtekuuluvuse projektikulude hüvitamine on seaduslikkuse ja/või korrektsuse vigadest olulisel määral mõjutatud. Kontrollikoda järeltab oma audititöö põhjal, et komisjoni järelevalvesüsteem ja liikmesriikide kontrollisüsteemid on üldiselt ainult osaliselt tõhusad kunstlikult suuremana näidatud või abikõlbmatute kulude vältimisel.
- c) Kontrollikoda leidis, et teadusuuringute, energeetika ja transpordi poliitikavaldkondade rühma maksete seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr on oluline. Kontrollikoda järeltab oma audititöö põhjal, et vaatamata mõnede edusammudele, on komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemid ainult osaliselt tõhusad kunstlikult suuremana näidatud või abikõlbmatute kulude hüvitamise riski maandamisel.
- d) Välisabi, arengukoostöö ja laienemise puhul leidis kontrollikoda, et poliitikavaldkondade rühma kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr on oluline, peamiselt rakendusorganisatsioonide tasandil. Kontrollikoda otsustas oma audititöö põhjal, et vaatamata komisjoni tasandil tehtud edusammudele, on järelevalve- ja kontrollisüsteemid ainult osaliselt tõhusad kindluse tagamisel, et kulud on abikõlblikud ja piisavalt tõendatud.

⁽⁸⁾ GNSS – globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem.

- e) Hariduse ja kodakondsuse valdkonnas leidis kontrollikoda, et poliitikavaldkondade rühma maksete seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr on oluline. Kontrollikoda otsustab oma audititöö põhjal, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on ainult osaliselt tõhusad kindluse tagamisel, et kulud on abikõlblikud ja piisavalt tõendatud.

XI. Kontrollikoda juhib tähelepanu, et:

- a) Ebaproportsionaalselt suur osa prognoositud üldisest vigade määrast põllumajanduse ja loodusvarade valdkonnas puudutab maaelu arengut. EAG kulude puhul on kontrollikoja hinnangul vigade määr olulisuse lävest veidi väiksem, EAFORDI kulude puhul ületab see kontrollikoja hinnangul olulisuse läve märkimisväärselt.
- b) Keerukad või ebaselged õigusnormid (näiteks abikõlblikkuseeskirjad) mõjutavad kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja/või korrektsust olulisel määral järgmistes valdkondades: põllumajandus ja loodusvarad, ühtekuuluvus, teadusuuringud, energeetika ja transport ning haridus ja kodakondsus.

XII. Kontrollikoja hinnangul on komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemide kvaliteet veelgi paranenud. Paranemist on märgata eelkõige seetõttu, et reservatsioonid avaldavad peadirektorite avaldustes antavale kindlusele rohkem mõju ja avaldused on varasemaga võrreldes rohkem kooskõlas kontrollikoja leidudega. Kontrollikoda peab aga märkima, et komisjon ei ole suutnud näidata järelevalve- ja kontrollisüsteemide tõhustamiseks ettenähtud meetmete mõjusust vigade riski vähendamisel paljudes eelarvevaldkondades.

24. ja 25. september 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

Euroopa Kontrollikoda
12, rue Alcide de Gasperi, L-1615 Luxembourg

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

KINNITAVA AVALDUSE ALUSEKS OLEV TEAVE

Sissejuhatus

1.1. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 248 esitab kontrollikoda Euroopa Parlamendile ja nõukogule avalduse, mis kinnitab raamatupidamisarvestuse usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust (DAS). Asutamislepingu kohaselt on kontrollikojal samuti õigus lisada kõnealusele avaldusele konkreetne hinnang ELi iga suurema tegevusvaldkonna kohta.

1.2. Euroopa ühenduste raamatupidamisarvestuse usaldusväärsuse kontrollimiseks tehtava töö eesmärk on saada piisavaid asjakohaseid tõendeid, mis võimaldavad teha järeldusi selle kohta, millises ulatuses on tulud, kulud, varad ja kohustused nõuetekohaselt arvele võetud ning kas raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõikides olulistes aspektides täpselt finantsolukorda 31. detsembri 2007. aasta seisuga ja nende tehingute ja rahavoo-gude kohta lõppenud eelarveaastal (vt punktid 1.6–1.31).

1.3. Kontrollikoja 2007. aasta raamatupidamisaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas tehtava audititöö eesmärk on koguda piisavalt asjakohaseid otseseid või kaudseid tõendeid selle kohta, kas tehingud on kooskõlas kehtivate eeskirjade või lepinguliste sätetega ning õigesti arvutatud (vt käesoleva peatüki punkte 1.32–1.54 horisontaalsete küsimuste kohta ning üksikasjade kohta 2. peatükki ja 4.–11. peatükki).

1.4. Taas kord hindas kontrollikoda komisjoni edusamme oma sisekontrollisüsteemi tugevdamisel ja järelkontrolli, mis on läbi viidud ühtse sisekontrolliraamistiku loomiseks vajaliku tegevuskava alusel (vt 2. peatükk).

1.5. Kuna komisjon ei ole mitmete aastate jooksul näitajaid esitanud, on kontrollikoda määratlenud 2007. aastal esitatud näitajatele lisaks teatud näitajad, ⁽⁹⁾ mille abil teostatakse järelevalvet sisekontrolli valdkonna täiustamise üle üldiselt ning iga tulu- ja kuluvaldkonna puhul eraldi (vt käesoleva peatüki ning 2. peatüki ja 4.–11. peatüki lisasid).

⁽⁹⁾ Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 1.5 ja käesoleva aastaaruande 2. peatükki.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus***Üldine taustateave***

1.6. Kontrollikoja tähelepanekud käsitlevad 2007. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannet, mille koostas komisjoni peaarvepidaja ning mille komisjon kiitis heaks kooskõlas 25. juuni 2002. aasta finantsmääruse artikliga 129 ⁽¹⁰⁾ ning mis saadeti kontrollikojale 28. juulil 2008. Raamatupidamisaruanne sisaldab konsolideeritud raamatupidamisaruandeid, mis käsitlevad bilansi, kus kajastatakse varasid ja kohustusi eelarveaasta lõpus ja eelarve täitmist kajastavaid konsolideeritud aruandeid, mis käsitlevad eelarveaasta tulusid ja kulusid.

1.7. 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande osas kasutati kolmandat korda tekkepõhise raamatupidamise põhimõtteid, mis võeti kasutusele Euroopa ühenduste poolt 2005. aastal finantsmääruse sätete põhjal (eelkõige artiklid 123–138). Võrreldes 2005. ja 2006. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannetega, on toimunud järgmised olulised muudatused:

- konsolideerimise ulatus on suurenenud 16-lt konsolideeritud ametilt 2005. aastal 26 ametini 2007. aastal (2006. aastal konsolideeriti 24 ametit);
- teave erinevate komisjoni poolt lubamatult tehtud kulude sis- senõudmise liikide kohta on ümberliigitatud;
- esitatud on eelarve täitmise ja majandustulemuste võrdlus;
- käesoleval aastal esitasid muude institutsioonide peaarvepi- dajad komisjoni peaarvepidajale esimest korda nõuetekoha- selt allkirjastatud edastamisteatised, enamik neist olid olulisel määral sarnased komisjoni peaarvepidaja poolt esitatud ju- hatuse teavet sisaldava kirjaga ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1), viimati muudetud mää- rusega (EÜ, Euratom) nr 1995/2006 (ELT L 390, 30.12.2006, lk 1), mille kohaselt tuleb lõplik raamatupidamisaruanne saata enne 31. juulit järgmisel eelarveaastal.

⁽¹¹⁾ Nende kirjadega annab juhatus teada, et raamatupidamisaruanded on piisavad ja asjakohased ning sisaldavad kogu olulist teavet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.8. Komisjoni peaarvepidaja esitas kontrollikoja soovil viimasele juhatuse antud teavet sisaldava kirja, kinnitades, et arvestades teatud piirangutega, on konsolideeritud raamatupidamisaruanne täielik ja usaldusväärne (vt siiski punktid 1.29 ja 1.31) ning enamik komisjoni kohalikke süsteeme on heaks kiidetud (vt siiski punktid 1.13–1.16).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

1.9. Ülemineku tõttu tekkepõhisele raamatupidamisele ja sellest tulenevate oluliste muutuste tõttu Euroopa ühenduste raamatupidamisaruande sisus ja ülesehituses vajab komisjon mitmeaastast kohanemisprotsessi. Oma 2007. aasta raamatupidamisaruande auditis pööras kontrollikoda erilist tähelepanu muutustele, mis tehti käimasoleva ühenduste raamatupidamissüsteemi uuendamise tulemusena ⁽¹²⁾. Auditis keskenduti järgmistele valdkondadele ⁽¹³⁾:

- hinnati, kas komisjonis võetud meetmed uue finantsaruandlusraamistiku ja raamatupidamissüsteemide puuduste parandamiseks teatavates institutsioonides ja peadirektoraa- tides ⁽¹⁴⁾ aitavad saavutada piisava kindluse raamatupida- misaruannete õigsuses ja õigluses. Hindamise käigus analüüsiti eelkõige kinnitamise aluseid (kooskõlas finants- määruse artikliga 61), mida peaarvepidajad rakendasid oma vastutusvaldkonda kuuluvatele 2007. aasta raamatupida- misaruannetele, samuti analüüsiti peaarvepidaja järgmisse eelarveaastasse üleviimise metoodika kinnitamist ja kohalike finantsjuhtimissüsteemide valmidust, mis annavad komisjoni raamatupidamisaruande jaoks teavet (vt punktid 1.13–1.18);
- kontrolliti 2007. eelarveaasta raamatupidamisaruannete usal- dusväarsust, keskendudes elementidele, mille kohta 2006. aasta kinnitava avalduse raames esitati muudetud ar- vamus ⁽¹⁵⁾ (eelmaksed, arved/kuluaruanded ja eelarveaasta pikkuse määramine). Selleks viidi läbi analüütilisi uuringuid ja representatiivsete statistiliste valimite substantiivseid testi- misi (vt punktid 1.23, 1.24, 1.25 ja 1.26).

⁽¹²⁾ Vt komisjoni teatis „Euroopa ühenduste raamatupidamissüsteemi uuendamine” (KOM(2002) 755, lõplik, 17.12.2002).

⁽¹³⁾ Kontrollikoja leiud uuendamise varasemate etappide kohta esitati 2004. eelarveaasta aastaaruandes (vt punktid 1.21–1.45), 2005. eel- arveaasta aastaaruandes (vt punktid 1.5–1.58) ja 2006. eelarveaasta aastaaruandes (vt punktid 1.6–1.36). Järgnevate etappide tulemused esitatakse tulevastes aastaaruannetes.

⁽¹⁴⁾ Vt kontrollikoja 2006. eelarveaastat käsitleva kinnitava avalduse IX punkti.

⁽¹⁵⁾ Vt kontrollikoja 2006. eelarveaastat käsitleva kinnitava avalduse VIII ja IX punkti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Muud meetmed, mis on võetud tekkepõhisele raamatupidamisele ülemineku tõhustamiseks**Üldised saavutused**

1.10. Komisjoni peaarvepidaja võttis kasutusele erinevad meetmed, et konsolideerida üleminekut nüüdisajastatud tekkepõhisele raamatupidamisele. 2006. aastal käivitatud raamatupidamisandmete kvaliteedi prooviuuring on lõpule viidud. Selle tulemusel kinnitas komisjoni peaarvepidaja paljude meetmete elluviimise, millest kõiki peadirektoraate teavitati 2007. aasta märtsis. Nende ülesanne on parandada raamatupidamisaruandluse kontrollikeskkonda üksikute peadirektoraatide tasandil. Meetmed hõlmavad raamatupidamisalaste riskide analüüsi, riskipõhiste raamatupidamishinnangute kasutuselevõttu, konkreetsete raamatupidamise käsiraamatute koostamist ja aasta lõpu raamatupidamise sulgemistoimikute dokumenteerimist. Projekti rakendatakse esimest korda 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande osas.

1.11. Nimetatud meetmed on kaasa aidanud finantsaruandluse raamistiku ja raamatupidamissüsteemide tugevdamisele. Vaatamata sellele esineb siiski veel teatavaid puudusi, mis ohustavad raamatupidamisandmete kvaliteeti (vt punktid 1.13–1.18). Lisaks täheldati, et komisjoni peaarvepidaja poolt väljastatud raamatupidamise kontrollikeskkonna suuniseid ei rakendatud täielikult piiratud arvu operatiivpeadirektoraatide poolt järgmisesse eelarveaastasse üleviimise arvutamisel.

1.12. **Tabel 1.1** sisaldab järelkontrolli 2006. eelarveaasta kinnitavas avalduses esitatud reservatsioonide kohta, mis käsitleb raamatupidamisaruannete usaldusvärsust, ning muid kontrollikoja poolt selles aastaaruandes tõstatatud probleeme, mis lahendati osaliselt või mis veel tuleb lahendada komisjoni poolt võetavate meetmete raames nüüdisajastatud tekkepõhisele raamatupidamisele ülemineku konsolideerimiseks.

Kohalike süsteemide kinnitamine

1.13. Paljud peadirektoraadid kasutavad finantsjuhtimises ja keskraamatupidamissüsteemi liidese kaudu saadetavate tehingute loomisel oma kohalikke IT-süsteeme.

1.11. Kuigi leiti puudusi teatavate raamatupidamisandmete kvaliteedis, ei avaldanud need raamatupidamiskontode usaldatavusele olulist mõju.

1.13. Kuna olukord muutub pidevalt, peab raamatupidamistalituse heakskiitmisega tegelev üksus seda jälgima ning see üksus on, nagu juba eelmisel aastal mainiti, kehtestanud menetluse kohalikes süsteemides tehtavate muudatuste heakskiitmiseks.

Tabel 1.1 – Järelekontroll kinnitavas avalduses 2006. eelarveaasta kohta väljendatud reservatsioonide osas, mis puudutavad raamatupidamisaruannete usaldusväärsust ning 2006. eelarveaasta aastaaruandes tehtud tähelepanekuid

Kinnitavas avalduses 2006. eelarveaasta kohta esitatud reservatsioonid	Komisjoni vastused, mis esitati aastaaruandes 2006. eelarveaasta kohta	Arengud 2007. aastal
Kontrollikoja auditi käigus leiti vigu raamatupidamissüsteemis arvetena/kuluaruannetena ja eelmaksetena kirjendatud summades, mille tagajärjel näidatakse võlgnevusi ligikaudu 201 miljoni euro võrra suuremana ja pika- ja lühiajaliste eelmaksete kogusummat ligikaudu 656 miljoni euro võrra suuremana.	Kontrollikoja tuvastatud vigade arv oli võlgnevuste puhul piiratud.	Vastavate bilansikirjete puhul leiti ainult väike vigade määr. Siiski, nende vigade sagedus rõhutab vajadust parandada põhiliste raamatupidamisandmete usaldusväärsust operatiivpeadirektoraatide tasandil.
Muud 2006. eelarveaasta aastaaruande raames tehtud tähelepanekuid		
Osaliselt keerulise finantsjuhtimise süsteemi tõttu ja vaatamata tehtud edusammudele ohustavad puudused teatud institutsioonide ja komisjoni peadirektoraatide raamatupidamissüsteemides jätkuvalt finantsteabe kvaliteeti, eriti eelarveaasta pikkuse määramise ja töötajate hüvitiste osas. Selle tulemusel tehti pärast esialgse raamatupidamisaruande esitamist mitmeid korrektsioone.	Komisjon püüab jätkuvalt parandada oma eelarveaasta lõpu raamatupidamismenetlusi. Komisjon parandas 2006. aastal järgmise eelarveaastasse üleviidavate summade hinnangut, võttes mitmeid meetmeid. Osa Euroopa Parlamendi liikmete pensioniskeemi osas ei saa kindlustusmatemaatilise hindamise tõttu aruandes ette näha olulisi vahendeid.	Puudused teatavate komisjoni peadirektoraatide ja teiste asutuste raamatupidamissüsteemides ohustavad finantsteabe kvaliteeti, eriti eelmaksete, sellega seonduva eelarveaasta pikkuse määramise ja arvete/kuluaruannete puhul. Seetõttu tehti korrektsioone pärast esialgsete raamatupidamisaruannete esitamist. Pensioniõiguste eraldised mõnele Euroopa Parlamendi liikmele on nüüd konsolideeritud bilansis arvesse võetud.
Komisjoni peaarvupidaja ei saanud kinnitada kolme kohaliku raamatupidamise alastsüsteemi. Lisaks püsib edasist käsitlemist vajavate küsimuste ja teemade arv ja olulisus põhimõtteliselt sama kui eelmisel aastal. Seetõttu oleks eelarve peadirektoraadi peadirektor pidanud nende jätkuvate probleemide valguses esitada nende küsimuste osas konkreetse reservatsiooni.	2006. aastal saavutati seoses mainitud kolme talitusega märkimisväärsed edu. Nende süsteeme uuritakse 2007. aastal, et otsustada, kas paranemine on piisav, et õigustada nende kinnitamist. Võttes arvesse saavutatud edu, ei olnud 2006. aasta tegevusaaruandes vaja reservatsiooni kaasata.	Komisjoni peaarvupidajal ei olnud ikka veel võimalik kinnitada kahte kolmest kohalikust süsteemist ega kinnitada kolmandat süsteemi ilma märkusteta. Nagu varasematel aastatel, oli käsitlemist vajavate horisontaalsete küsimuste ja teemade arv põhimõtteliselt sama.
Kuigi konsolideeritud raamatupidamisaruande selgitavad märkused sisaldavad rohkem teavet võimalike korrektsioonide kohta, ei ole neis aga mainitud nende kulude suurus, mida võidakse kontrollida ja mille puhul rakendatakse raamatupidamisarvestuse kontrolli- ja heakskiitmismenetlust.	Õigus kontrollida kulusid aastaid pärast nende tegemist ei tohiks tähendada, et kõik asjaomased kulud on veel heaks kiitmata. Kvantifitseeritavad võimalike sissenõudmist summad on avaldatud konsolideeritud raamatupidamisaruande märkustes.	Varasematel aastatel ei ole esitatud teavet kulude summade (ja valdkondade) kohta, mida võidakse kontrollida, ja raamatupidamisarvestuse kontrolli- ja heakskiitmismenetlused ei ole avaldatud raamatupidamisaruande lisades.
Edasised meetmed on vajalikud, et tagada raamatupidamisandmete ja selgitavates märkustes esitatud teabe täielikkus ja usaldusväärsus summade osas, mis on tagasi saadud ebaseaduslike või ebakorreksete tehingute tõttu.	Kohandatakse raamatupidamissüsteemi, et suurendada sissenõudmistega seoses kirjendatud andmete hulka. Kõnealused parandused kavandatakse ellu viia 2008. aasta raamatupidamisaruandes.	Vaatamata tuvastatud edusammudele on edasised meetmed vajalikud, et tagada raamatupidamisandmete ja selgitavates märkustes esitatud teabe täielikkus ja usaldusväärsus summade puhul, mis on tagasi saadud ebaseaduslike või ebakorreksete tehingute tõttu, eelkõige liikmesriikide tasandil ja järgnevate maksete mahaarvamise puhul.
Eelarve täitmise ja majandustulemuste võrdlemine sisaldab jätkuvalt väiksemaid erinevusi, mille kohta puudusid selgitused. Raamatupidamisaruannete arusaadavust oleks võimalik parandada, kui raamatupidamise aastaaruande lisataks selline võrdlus.	Komisjon nõustub, et vastavusse viimise menetlust on vaja parandada, ja kaalub vastavusse viimise täielikku kaasamist aastaaruandes.	Komisjon on parandanud oma vastavusse viimise menetlust ja on kaasanud vastavusse viimise menetluse eelarve täitumise ja majandustulemi vahele konsolideeritud aastaaruandes.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.14. 2007. eelarveaasta osas viisid komisjoni raamatupidamistalitused läbi eelmise aasta leidude järelkontrolli ⁽¹⁶⁾. Lisaks kontrolliti veel kuut talitust ⁽¹⁷⁾ põhjalikult tsüklipõhise hindamise käigus, mille eesmärgiks oli hõlmata kõik komisjoni talitused keskpika tähtaja jooksul. Kaks muud talitust ⁽¹⁸⁾ vaadati samuti üle, aga nende aruanded ei olnud õigeaegselt lõpetatud komisjoni arvepidaja 2007. aasta üldise kinnitamisaruande esitamiseks.

1.15. Komisjoni peaarvepidaja ei saanud jätkuvalt kinnitada hariduse ja kultuuri peadirektoraadi ⁽¹⁹⁾ ja välissuhete peadirektoraadi ⁽²⁰⁾ kohalikke süsteeme, nagu ta märkis juhatus teavet sisaldavas kirjas (vt punkt 1.8), ega anda märkusteta kinnitust EuropeAidi koostöötalituse kohaliku süsteemi ⁽²¹⁾ kohta 2007. eelarveaastal. Teadusuuringute ühiskeskusele 2006. aastal esitatud raamatupidamisega mitteseotud reservatsioon ⁽²²⁾ esitati ka

⁽¹⁶⁾ Vt 2005. eelarveaasta aastaaruande punktid 1.20 ja 1.21 ja 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 1.15–1.17. 2006. aasta lõpu seisuga ei olnud peaarvepidaja veel kinnitanud kolme kohalikku raamatupidamissüsteemi ja mitmed teised küsimused olid lahendamata.

⁽¹⁷⁾ Arengu, laienemise, keskkonna, merendus- ja kalandusasjade, suulise tõlke peadirektoraadid, siseauditi talitus.

⁽¹⁸⁾ Majandus- ja rahandusküsimuste, tervise ja tarbijakaitse peadirektoraadid.

⁽¹⁹⁾ Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi kinnitamisaruannet ei lõpetatud õigeaegselt üldise kinnitamisaruande jaoks. Uue süsteemi SYMMETRY kasutuselevõtt on ette nähtud 2009. aastaks, 2008. aastal viiakse läbi süsteemi piiratud kestusega pilootfaas.

⁽²⁰⁾ Välissuhete peadirektoraadi kinnitamisaruanne ei olnud lõpetatud õigeaegselt üldise kinnitamisaruande jaoks. 2008. aasta mais esitatud kinnitamisaruanne sisaldab peatatud kinnitamist.

⁽²¹⁾ 2007. aastal esitati EuropeAidi koostöötalituse kohta taas kord reservatsioon seoses aruandluse järjepidevusega, kuna puudub süstemaatiline vastavusveerimine keskse süsteemiga. Küsimus lahendati 2008. aasta juuli lõpus.

⁽²²⁾ Teadusuuringute ühiskeskus on 2007. aasta lõpuks võtnud kasutusele uue liidese lepingutealaste andmete laadimiseks ABAC lepingute süsteemi. Uute lepingute andmed on laetud alates 2007. aastast, 2006. ja 2007. aasta lepingute andmeid laetud ei ole.

KOMISJONI VASTUSED

1.14. Raamatupidamistalituse heakskiitmisega tegelev üksus võtab järelmeetmeid seoses varasemates aruannetes tõstatatud küsimustega, et tagada soovitude rakendamine ning seega kohalike finantsjuhtimise süsteemide kvaliteedi pidev paranemine.

Esimene heakskiitmise kriteeriumidega seotud täielik kontrollimistsüklil on kavandatud lõpetada kõigis peadirektoraatides ja talitustes 2008. aasta lõpuks või 2009. aasta alguseks.

Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi aruanne edastati kontrollikojale 4. juunil 2008. Tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraadi aruanne edastati kontrollikojale 2. septembril 2008.

1.15. Jätkub töö välissuhete peadirektoraadi ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi heakskiitmise saavutamise nimel.

Praegu on välja jäetud koostöötalituse EuropeAid heakskiitmine, kuna peadirektoraadil oli võimalik esitada piisavalt tõendeid oma aruandmise kooskõla kohta ning kuna välissuhete peadirektoraadi ühist teabesüsteemi (CRIS) on hakatud korrapäraselt võrdlema keskraamatupidamissüsteemiga (ABAC).

Loodud on puuduv liides Teadusuuringute Ühiskeskuse kohaliku IT-süsteemi (JIPSI) ja ABAC vahel Teadusuuringute Ühiskeskuse lepingute edastamiseks keskandmebaasi ABAC Contracts. Kõik 2007. aasta lepingud on juba keskandmebaasis. Teadusuuringute Ühiskeskus peab siiski veel üles laadima lepingud ülejäänud ajavahemiku 2005–2006 kohta ning seda kavatsetakse teha enne aasta lõpu.

Välissuhete peadirektoraadi (RELEX) süsteemi ei kiidetud heaks kohaliku raamatupidamissüsteemi (BCC-NT/Rai-Web) tõttu, mis ei olnud vastavuses heakskiitmise kriteeriumidega. ABAC IT-süsteem võeti kõigis komisjoni delegatsioonides kasutusele ettenähtud tähtaja jooksul ning alates 2007. aasta jaanuarist hallatakse delegatsioonide halduskulusid ABAC süsteemis. Olukord on seega 2006. aastaga võrreldes paranenud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2007. eelarveaastal. Horisontaalsete küsimuste ja teiste käsitlemist vajavate teemade arv ja tähtsus jäi samaks kui eelmistel aastatel ⁽²³⁾.

1.16. Kontrollikoja audit kinnitas, et komisjoni peaarvepidaja otsused olid hästi põhjendatud: käsitlemist vajavad küsimused ja teemad olid olulised.

Eelarveaasta pikkuse määramise menetluse tugevdamine

1.17. Pärast tekkepõhisele raamatupidamisele üleminekut kut- sus komisjoni peaarvepidaja komisjoni talituse üles vajaduse kor- ral ⁽²⁴⁾ läbi viima eelarveaasta pikkuse määramise meetodite järeltestimist, et ühendada eelarveallikate ja üldise raamatupida- mise andmed selleks, et kontrollida meetodite asjakohasust. Ühek- sast kontrollitud peadirektoraadist ⁽²⁵⁾ puudutas testimine osaliselt kuut peadirektoraati, mis moodustas vähem kui 20 % järgmisesse eelarveaastasse üleviidavast kogusummast, üks peadi- rektoraat parandas oma menetlusi testides ja korrigeerides oma eelarveaasta pikkuse määramise menetlusi ⁽²⁶⁾ teised peadirekto- raadid testisid oma metoodikat, aga parandusmeetmete võtmine lükati edasi ⁽²⁷⁾ ja mõned peadirektoraadid ⁽²⁸⁾ ei ole ikka veel tei- nud oma eelarveaasta pikkuse määramise meetodite järeltestimist. Selle tulemusel võivad raamatupidamisandmetes tekkida väikse- mad ebatäpsused.

1.18. Mõned peadirektoraadid (moodustades ligikaudu 20 % järgmisesse eelarveaastasse üleviidavast summast) rakendavad ku- lujääkide osas vastavalt *pro rata temporis* meetodile ⁽²⁹⁾ tehtavat eelarveaasta pikkuse määramist. Siiski, kui eelarveaasta pikkuse määramise alusena kasutatud, raamatupidamissüsteemidesse kan- tud lepingukuupäevad on sageli ebakorrektsed või ajakohastama- ta, kahjustab see raamatupidamisaruannete usaldusväärsust.

1.17. Peaarvepidaja oli seisukohal, et raamatupidamisandmed olid lõpparuannetes esitamiseks piisavalt täpsed.

1.18. Asjaomase peamise peadirektoraadi kvaliteedikontrolli kava oli suunatud tegevuse kuupäevadele. Läbi on vaadatud 935 lepingut, seal- hulgas kõik pikaajalised lepingud. Sellest tulenevalt on ülejäänud tege- vuse kuupäeva vead seotud lühiajaliste lepingutega, millel on võrreldes eelmiste aastatega eelarveaasta pikkuse määramisele oluliselt väiksem mõju. Kontrollikoja valimis, mis sisaldab 20 kõnealuse peadirektora- di tehingut, on kolm valedest tegevuse kuupäevadest tingitud viga. Eel- miste aastatega võrreldes on see paranemise märk.

⁽²³⁾ Eriti üldised küsimused, mis puudutavad eelarveaasta pikkuse määra- mist, eelmaksete viivitustega kinnitamist ja vigu nende kirjendamises, tehingute õigeaegset kirjendamist, tekkepõhise raamatupidamise le- pinguid, garantiide registreerimist, üksuste vahelisi erinevusi tekkepõ- hise raamatupidamise põhimõtetega seotud teadmistes, andmete järjepidevust kohalike süsteemide ja tekkepõhise raamatupidamise va- hel.

⁽²⁴⁾ Järeltestimine on nõutav ainult *pro-rata temporis* tehnika kasutamisel ja kui kahe arenguaruande vahele jääv ajavahemik on pikk.

⁽²⁵⁾ Vt ka 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 1.18.

⁽²⁶⁾ Infoühiskonna ja meedia peadirektoraat.

⁽²⁷⁾ Nt teadusuuringute, hariduse ja kultuuri peadirektoraadid ja Europe- Aidi koostöötalitus.

⁽²⁸⁾ Nt energeetika ja transpordi ja laienemise peadirektoraadid.

⁽²⁹⁾ *Pro rata temporis* – meetod on ajaga seotud arvestamistehnika, millega väärtused määratakse vastavalt kulunud ajale.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

**Konsolideeritud raamatupidamisaruanne seisuga
31. detsember 2007****Üldised tähelepanekud**

1.19. 2007. aastal võttis komisjon meetmed, et tagada nii uute eelmaksete ja nendega seotud tagatiste kirjendamine kui ka uute avatud arvete/kuluaruannete ja eelarveaasta pikkuse määramise täielikkus ja õigsus.

1.20. Kontrollikoja audit laenude, inventarinimestike, pikaajaliste nõuete, sularaha ja sularahaekvivalentide, töötajate hüvitiste, eraldiste, ja finants- ja muude pikaajaliste kohustuste kohta ei andnud olulisi leide. Siiski leiti muudes valdkondades arvukalt viigu, mida käsitletakse allpool.

Konsolideeritud bilanss seisuga 31. detsember 2007**Euroopa satelliidisüsteemi raamatupidamisaruandega seotud lahendamata küsimused**

1.21. Euroopa GNSS ⁽³⁰⁾ Järelevalveasutus, 2004. aastal loodud ELi amet, ⁽³¹⁾ võttis ametlikult vastutuse üle ⁽³²⁾ endiselt Galileo ühisettevõttelt 1. jaanuaril 2007. Esialgu pidi uus asutus töötama avaliku ja erasektori vahelise partnerlusena; pärast nõukogu 2007. aasta novembris tehtud otsust rahastatakse Galileo programmi nüüd ELi eelarvest. 2007. aasta lõpus, vaatamata lepingute allkirjastamisele ⁽³³⁾ osapoolte vahel (ühisettevõtte, Euroopa Kosmoseagentuur, asutus) ei olnud projekti varade üleandmist ühisettevõttelt asutusele lõpetatud ja nimekirja Galileo Euroopa Kosmoseagentuuri valduses olevatest varadest koostatud. Kontrollikoda ei esitanud seetõttu arvamust asutuse 31. detsembril 2007 lõppenud eelarveaasta raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta.

1.21. Hoolimata kokkulepete allkirjastamisest huvitatud poolte (Ühisettevõtte Galileo (GJU), Euroopa Kosmoseagentuur, Euroopa GNSSi järelevalveamet (GSA)) vahel ei olnud Euroopa Kosmoseagentuur 2007. aasta lõpuks projekti varade omandiõigust Euroopa ühendustele täielikult üle andnud. Varade üleandmisel valitseva teatava ebakindluse ja viivituse tõttu ei ole Euroopa ühendused ettevaatusest oma bilansis programmi varasid arvesse võtnud. Varasid on kavas arvesse võtta, kui üleandmise probleem on lahendatud.

⁽³⁰⁾ GNSS – globaalne navigatsioonisatelliitide süsteem.

⁽³¹⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1321/2004 (ELT L 246, 20.7.2004, lk 1), mida laiendati määrusega (EÜ) nr 1942/2006 (ELT L 367, 22.12.2006, lk 18).

⁽³²⁾ GNSSi järelevalveamet loodi selleks, et tagada Euroopa GNSSi programmidega seotud avalike huvide haldamine ja olla Galileo programmi kasutuselevõtu- ja kasutusetappide ajal reguleeriv asutus.

⁽³³⁾ Komisjon esitas 19. septembril 2007 ettepaneku muuta asutamismäärust nr 1321/2004. Ettepanekus ei täpsustata ameti uut rolli ja viidatakse ilma edasiste üksikasjadeta delegeerimislepingule, mis sõlmitakse ameti ja Euroopa Kosmoseagentuuri vahel programmi vahendite haldamiseks ja varade omamiseks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riskikapitali tehingud

1.22. Euroopa ühenduste konsolideeritud raamatupidamisaruandes liigitatakse riskikapitali tehingud (31. detsembri 2006. aasta seisuga 218 miljonit eurot) bilansis pikaajaliste investeeringute alla (müüdavad varad), nad on kirjendatud lähtudes alghinnast, millest on maha arvatud väärtuse vähenemise kulud, kuna nende reaalkaalu ei ole võimalik praegu usaldusväärselt mõõta. Kuigi selline hindamise meetod on antud tingimustes vastuvõetav, ei ole seda järjepidevalt rakendatud. Kontrollikoda leidis, et väärtuse vähenemine põhineb ainult lõplikul mahakandmisel, kuigi esialgne hinnanguline väärtuse vähenemise prognoos olid kättesaadav haldavale osapoolale (Euroopa Investeeringuspank), aga selle kohta ei edastatud teavet komisjonile ⁽³⁴⁾.

1.22. Aruandlus- ja raamatupidamisstandardid on MEDA volituste (mis katavad kõnealused riskikapitali tehingud) kehtivuse ajal märkimisväärselt arenenud. Euroopa Investeeringuspank (EIP) ja komisjon on seda arengut jälginud ning vaatavad olukorda praegu koos üle, otsides kulu- tõhusaimat lahendust, võttes sealjuures arvesse ka lõplike abisaajatega aastaid tagasi sõlmitud lepingute (mis seetõttu ei sisalda praegusi aruandlusstandardeid) alusel kättesaadavat teavet. Kõnealune läbivaatamine on andnud kinnitust sellest, et riskikapitali tehingute praegune hindamine on riskikapitali tehingute suure arvu ja keerulise struktuuri tõttu väga aeganõudev ja raske tegevus. EIP on samuti rõhutanud, et riskikapitali tehingute hindamine põhineb võimalikult suures ulatuses sellistel asjakohastel rahvusvahelistel raamatupidamise põhimõtetel nagu IAS 39.

Eelmaksed ja nendega seotud tagatised

1.23. Raamatupidamissüsteemis kirjendatud eelmaksetest koostati 150 eelmakset sisaldav representatiivne statistiline valim, mille auditeerimise tulemusel kontrollikoda leidis, et selle bilansikirje puhul on vigade määr oma finantsmõju poolest väike. Siiski rõhutab nende vigade esinemissagedus, et edaspidi tuleb parandada raamatupidamise põhiandmete täpsust operatiivpeadirektoraadi tasandil. Kõige tüüpilisemad vead olid:

- eelmaksed ei olnud kirjendatud kooskõlas erinevate eelarve täitmise liikidega, mis on esitatud raamatupidamisaruannete märkustes;
- eelmaksed olid sulgemata, kuigi abisaajad olid need kasutanud enne eelarveaasta lõppu.

1.24. Lisaks leiti eelmaksete määratlemise ja kinnitamise osas läbi viidud täiendava audititegevuse tulemusel järgmised probleemid seoses bilansi täielikkuse/täpsusega:

- mõned maksed kanti majandustulemuste aruandesse kulude- na, ehkki nad oleks tulnud kanda bilanssi eelmaksetena;

1.24.

⁽³⁴⁾ Vt ka 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 1.26.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- mõned eelmaksed on jätkuvalt bilansis, kuigi asjakohane teave, nagu kontrollitõendid, oli nende kinnitamiseks juba kättesaadav ja seega oleks olnud võimalik kirjendada need vastavate kuludena majandustulemuste aruandesse. Lisaks täheldati, et eelmaksete kinnitamise menetlused ei olnud järjepidevad. Infoühiskonna ja meedia peadirektoraat teostab eelmaksete kinnitamise korrektselt, juhul kui kulude hüvitamise taotlustega ei kaasne kontrollitõendeid, teadusuuringute peadirektoraat samas olukorras jätab eelarastamise lahtiseks.

Võlgnevused

1.25. Raamatupidamissüsteemis sisalduvate võlgnevuste kannete üldkogumist valitud 150 kirjendatud arvest/kuluaruandest koosneva representatiivse statistilise valimi auditeerimisel leiti, et selle bilansikirje puhul on vigade määr oma finantsmõju poolest väike. Siiski rõhutab nende vigade esinemissagedus vajadust edaspidi parandada raamatupidamise põhiaandmete usaldusväärsust tegevate peadirektoraatide tasandil. Enamik vigu puudutasid valides summades kirjendatud arveid või kuluaruandeid.

1.26. Mõnede arvete ja kulude hüvitamistaotluste käsitlemisel leiti olulisi viivitusi. See mõjutab raamatupidamisaruandeid sel määral, kuivõrd arvete abikõlblikkuse analüüs takistab eelmaksete kinnitamist. Selle tulemusel võib tekkida olukord, kus kolmandate osapooltega seotud võlgnevused määratletakse valesti ning et kirjendatud kulude summa põhineb eelarveaasta pikkuse määramise prognoosil, mitte saadud arvete põhjal arvestatud summal.

Konsolideeritud majandustulemuse aruanne

1.27. Maksete kirjendamine vale eelarve täitmise liigi all mõjutab kulude jagunemise korrektsust eelarve täitmise liikide kaupa majandustulemuse aruande märkustes ja segmendiaruandluses (vt ka punkt 1.23).

KOMISJONI VASTUSED

- Komisjon nõustub kontrollikojaga, et parima tava kohaselt tuleb eelmaksed heaks kiita võimalikult lühikese tähtaja jooksul ning et komisjoni eesmärgi kohaselt peaksid kõik talitused tegema seda kohe, kui piisavad tõendavad dokumendid on kättesaadavad. Vahepeal tagatakse aastalõpu kirjetega, et kritiseeritud tava ei mõjuta raamatupidamiskontode usaldatavust.

Lisaks teevad infoühiskonna ja meedia peadirektoraat ning teadusuuringute peadirektoraat koostööd, et leida ühine kõnealuse küsimusega tegelemise viis, mis on kooskõlas raamatupidamistalituse soovitud tegevusega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Bilansivälised kulukohustused

1.28. Kuigi kõik raamatupidamisaruande selgitavad märkused sisaldavad teavet asjaolu kohta, et tõenäoliselt komisjoni osakonnad või liikmesriigid korrigeerivad osa tehinguid hiljem, ei ole märkustes viidatud kulude summadele ega valdkondadele, mida võidakse kontrollida ja mille puhul rakendatakse raamatupidamisarvestuse kontrolli- ja heakskiitmismenetlust ⁽³⁵⁾.

1.28. Finantsmäärus ning põllumajandust ja struktuurifonde käsitlevad valdkondlikud määrused annavad komisjonile õiguse teha kontrollid kõikide kulude suhtes palju aastaid pärast nende kandmist. Raamatupidamisaruanne ei tohiks tähendada, et arvestades nimetatud õigust, jäävad kõik asjaomased kulud aktsepteerituks. Kui võimalike sissenõudmiste summad on kvantifitseeritavad, on need avaldatud konsolideeritud raamatupidamisaruande lisades 5.3 ja 5.4.

Muud küsimused**Alusetult makstud toetuste tagasinõudmine**

1.29. Pärast kontrollikoja soovitusi on raamatupidamisaruannete märkustes esitatud rohkem teavet alusetult makstud toetuste tagasinõudmise kohta. Siiski ei sisalda raamatupidamisaruannete märkused veel täielikku ja usaldusväärset teavet liikmesriikide finantskorrektsioonide kohta. Neis esitatakse täpsem teave eelkõige kontodelt kõrvaldatud ja tagasinõutud summade ja pooleliolevate tagasinõudmiste kohta struktuurimeetmete valdkonnas ⁽³⁶⁾. Suure hulga abikõlbmatute kulude tõttu, millele on korduvalt kontrollikoja aastaaruannetes viidatud, ja selleks et esitada õige ja õiglane ülevaade, tuleks kontrollikoja hinnangul esitada aruannete märkustes korrektsiooni mehhanismide kohta asjakohane teave.

1.29. 2007. aasta raamatupidamisaruande 6. peatükis antakse ülevaade alusetult makstud summade tagasinõudmisel kehtivast korrast ning esitatakse kõige tõenäolisemaks peetav hinnang selliste tagasinõudete kogusumma kohta, sealhulgas liikmesriikide tagasinõudete kohta seoses põllumajanduskuludega.

Liikmesriikide struktuurifondide tagasinõudete kohta esitati raamatupidamisaruande lisades üksnes kokkuvõtlik teave nende andmete esitamise ajastuse tõttu ja vajaduse tõttu küsida liikmesriikidelt teatavate andmete kohta selgitusi. Komisjon esitas 2008. aasta juulis tegevuskava käsitlevas teise kvartali aruandes parlamendile siiski täpsema teabe, et tugevdada komisjoni järelevalvefunktsiooni struktuurimeetmete kulutuste üle. Komisjon avaldab 2007. aasta andmed struktuurifonde käsitleva aastaaruande lisas, nagu ta tegi eelmisel aastal 2006. aasta andmete puhul. Vastavalt tegevuskavadele teeb komisjon jõupingutusi, et suurendada liikmesriikidelt saadud teabe usaldusväärsust ja täielikkust, tehes muu hulgas liikmesriikides kohapealseid auditeid.

1.30. Tuginedes tõendavate asutuste töö kontrollimisele, ⁽³⁷⁾ kordab kontrollikoda ⁽³⁸⁾ oma kahtlusi liikmesriikide võlgnevuste täpsuse kohta põllumajandusvaldkonnas. Lisaks märgib kontrollikoda, et makseasutuste rakendatud erinevad põhimõtted seoses võlgade jõustumise kuupäevaga on põhjustanud võlgade koguväärtuse ebahühtlase esituse (vt punktid 5.44 ja 5.45).

1.30. Komisjon on seisukohal, et liikmesriikidelt põllumajanduse debitorsete võlgnevuste kohta saadud teave on piisavalt usaldusväärne raamatupidamisarvestuse kontrollimiseks ja heakskiitmiseks ning raamatupidamisarvestuse tegemiseks.

Komisjon on oma üle vaadatud suunistes 2008. eelarveaasta kohta esitanud täiendavad selgitused seoses makseasutustepoolse võlgade väljaselgitamisega. Kontrollikoja osutatud erinev poliitika tuleneb alusetult makstud summade tagasinõudmiseks kehtestatud õigussüsteemide erinevusest liikmesriikides.

Vt ka vastused punktidele 5.44 ja 5.45.

⁽³⁵⁾ Vt 2002. eelarveaasta aastaaruande punktid 1.10 ja 1.11, 2003. eelarveaasta aastaaruande punkt 1.11, 2004. eelarveaasta aastaaruande punktid 1.12 ja 1.13, 2005. eelarveaasta aastaaruande punkt 1.57 ja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 1.34.

⁽³⁶⁾ Vt ka 2007. eelarveaasta Euroopa Ühenduste esialgse raamatupidamisaruanne jagu 6 lubamatult tehtud maksete sissenõudmise kohta, I köide, lk 75–80.

⁽³⁷⁾ Komisjoni määrus (EÜ) nr 885/2006 (ELT L 171, 23.6.2006, lk 90), III lisa.

⁽³⁸⁾ 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.61.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.31. Lisaks ei sisalda aruannete märkused sissenõudeid, mis on tehtud järgneva makse mahaarvamise abil (tasakaalustamine).

1.31. Nagu on osutatud raamatupidamisaruande lisades, ei võimaldanud teabesüsteemid 2007. aastal selle teabe tuvastamist. Komisjon on 2008. aasta jooksul süsteeme kohandanud nii, et on võimalik tuvastada ja selgitada kõiki järgnevast maksest mahaarvamise kaudu saadud tagasimakseid.

2007. aasta raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

Kinnitava avalduse kontekstis antavate erihinnangute uus struktuur

1.32. Pärast tegevuspõhise eelarvestamise ja juhtimise kasutuselevõttu komisjonis otsustas kontrollikoda muuta erihinnangute koostamist: eelarve jagatakse kinnitava avalduse esitamiseks sobivateks gruppideks/rühmitusteks tegevuspõhise eelarvestamise poliitikavaldkondade kaupa (vt **tabel 1.2**).

Kontrollikoja lähenemisviis

Allikad ja meetodid

1.33. Kontrollikoda kasutab kindluse tagamise mudelit, mille puhul tuleb kindlus kahest põhilisest auditi tõendusmaterjali allikast:

1.33.

- a) ELi institutsioonide, liikmesriikide ja kolmandate riikide poolt ELi eelarvest rahaliste vahendite kogumisel ja jaotamisel kohaldatavate järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimise kontrollimine, mille eesmärk on tagada representatiivne teave peamiste kontrollide rakendamise ja toimimise kohta ja selgitada, kas nende abil saab ära hoida või avastada ja parandada vigu.

Tabel 1.2 – Kulude tulem 2007. aasta aastaaruannete peatükkide kaupa

(miljonit eurot)	
Eelarvejaod (J) ja rubriigid (R) vastavad 2007. aasta eelarve liigendusele peatüki kohta kontrollikoja aastaaruandes	2007. aastal tehtud maksed
Aastaaruande peatükid	
Tulud ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Maksukorralduse ja tolliliit (R.14)	
Põllumajandus ja loodusvarad ⁽²⁾	51 044,3
Põllumajandus ja maaelu arendamine (R.05)	
Keskkond (R.07)	
Kalandus ja merendus (R.11)	
Tervise- ja tarbijakaitse (R.17)	
Ühtekuuluvus ⁽¹⁾	42 015,2
Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika (R.04)	
Regionaalpoliitika (R.13)	
<i>Osa R.05-st ja R.11-st on kaasatud sellesse 2007. aasta aastaaruande peatükki</i>	
Teausuuringud, energia ja transport ⁽¹⁾	4 483,8
Teadusuuringud (R.08)	
Energia ja transport (R.06)	
Infoühiskond ja meedia (R.09)	
Otsene teadustegevus (R.10)	
Välisabi, arengukoostöö ja laienemine ⁽³⁾	6 198,9
Välissuhted (R.19)	
Arengukoostöö ja suhted AKV riikidega (R.21)	
Laienemine (R.22)	
Humanitaarabi (R.23)	
Haridus ja kodakondsus ⁽⁴⁾	1 453,0
Haridus ja kultuur (R.15)	
Teabevahetus (R.16)	
Vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkond (R.18)	
Majandus ja rahandus ⁽⁵⁾	489,9
Majandus ja rahandus (R.01)	
Ettevõtlus (R.02)	
Konkurents (R.03)	
Siseturg (R.12)	
Kaubandus (R.20)	
Haldus- ja muud kulud ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlament (J. I)	
Nõukogu (J. II)	
Komisjon (J. III)	
Kohus (J. IV)	
Kontrollikoda (S. V)	
Majandus- ja Sotsiaalkomitee (J. VI)	
Regioonide Komitee (J. VII)	
Euroopa Ombudsman (J. VIII)	
Euroopa Andmekaitseinspektor (J. IX)	
Kogusumma	113 953,3

(1) Peamiselt finantsraamistiku rubriigiga 1 (säastev kasv) seonduvad kulud.

(2) Peamiselt finantsraamistiku rubriigiga 2 (loodusressursside säilitamine ja haldamine) seonduvad kulud.

(3) Peamiselt finantsraamistiku rubriigiga 4 (ELi ülemaailmne roll) seonduvad kulud.

(4) Peamiselt finantsraamistiku rubriigiga 3 (kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus) seonduvad kulud.

(5) Peamiselt finantsraamistiku rubriikidega 1 ja 3 seonduvad kulud.

(6) Peamiselt finantsraamistiku rubriikidega 5 (haldus) ja 6 (kompensatsioonid) seonduvad kulud, täiendav teave on esitatud punktis 11.1.

(7) Andmed viitavad tegevuskuludele ja mitte tulude väärtusele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) representatiivsetel statistilistel tehingute valimitel põhinevad raamatupidamisaruannete aluseks olevate kulude ja tuludega seonduvate tehingute kontrollid lõpliku maksesaaja tasandini, mille eesmärk on tagada otsesed tõendid maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Kindluse tagamise mudeli abil hinnatakse usaldusväärsuse taset, mis saadakse järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimisest ning raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse otsesest testimisest. Eesmärk on saada piisavalt kõrge kindluse tase põhjaliku järelduse esitamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Vastavalt kohaldatavatele õigusaktidele ⁽¹⁾ viib komisjon läbi ühenduse rahastavate kulutuste kontrollimise tsükli, mida teostatakse teatavate aastate jooksul. Seda kohaldatakse näiteks raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse, struktuuri-meetmete finantskorrektsioonide ning sisepoliitika ja välistegevuse tagasinõuete puhul. Mitmeaastase projekti käigus leitud vead ja nendega seonduvad alusetult makstud summad võib tagasi nõuda uurimisel aastast hilisemal aastal, vähendades näiteks leitud puudujäägi arvesse võtmiseks lõppmakset.

Kõnealuste menetluste ning muude rakendatud kontrollimeetmete kohaldamine liikmesriikide ja komisjoni poolt annavad koos 2007. aasta tegevusaruannetes kirjeldatud piirangutega piisava kindluse, et komisjoni tegevuseks eraldatud vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärgil ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt. Kehtestatud kontrollimenetlus annab vajaliku tagatise seoses raamatupidamiskontode aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega.

Seega kannab komisjon EÜ asutamislepingu artiklis 274 sätestatud lõppvastutust eelarve täitmise eest.

Komisjon tervitab kontrollikoja suuremat rõhuasetust vigade avastamiseks ja parandamiseks võetud meetmete uurimisele peamiselt finantskorrektsioonide, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise ning tagasinõuete kaudu. Komisjon on teinud olulisi jõupingutusi, et parandada liikmesriikide poolt tagasinõuete kohta esitatud andmete kvaliteeti, ning ta kontrollib praegu kõnealuste andmete täielikkust ja täpsust.

Mitmeaastaste parandusmehhanismide toimimise kohta on saadud usaldusväärseid andmeid. Komisjon on lisanud Euroopa ühenduste 2007. majandusaasta raamatupidamise aastaaruande lisadesse uue peatüki, mis käsitleb alusetult makstud summade tagasinõudmist. Peatüki eesmärk on anda ülevaade alusetult makstud summade tagasinõudmise menetlusest ning prognoosida võimalikult täpselt tagasi nõutud maksete kogusummat.

⁽¹⁾ Finantsmääruse artikkel 53.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.34. Kõnealuseid põhiallikaid võivad täiendada kaks teist allikat:

- a) peadirektorite iga-aastaste tegevusaruannete ja avalduste analüüs ja nende kokkuvõte, kus märgitakse, kas komisjon sai piisava kindluse, et olemasolevad süsteemid tagavad raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse/korrektuse;
- b) teiste, st ühenduse juhtimis- ja kontrolliprotsessidest sõltumatute (nt liikmesriikide või kolmandate riikide kõrgeimad kontrolliasutused) audiitorite töö kontrollimine ⁽³⁹⁾.

Vigade definitsioon ja käsitlemine

1.35. Vead võivad seonduda maksetingimuste või muude vastavusküsimustega. Üldiselt on tegemist maksetingimustega, kui vastava toetuskava või lepingu elementaarsed õigusnormid ei ole täidetud. Muud vastavustingimused on konkreetsed tingimused, mis tulenevad seonduvatest poliitika eesmärkidest (keskkonnakaitse, hea põllumajandustava jne) või süsteeminõuetest (kontrollide miinimumarv, ettenähtud struktuurid ja menetlused jne).

1.36. Kontrollikoda liigitab vead kas kvantifitseeritavateks või mittekvantifitseeritavateks. Esimesse kategooriasse kuuluvad vead, millel on otsene ja mõõdetav majanduslik mõju ELi eelarvest rahastatud alustehingute summale ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Vigade mõju hindamisel üldkogumile tervikuna arvestatakse ainult kvantifitseeritavaid vigu. Käesolevas aruandes viitab vigade esinemissagedus kvantifitseeritavatele ja mittekvantifitseeritavatele vigadele ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Üksikasjalikum teave on avaldatud kontrollikoja veebilehel www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Sealhulgas näiteks tõsised avaliku hanke eeskirjade eiramise juhtumid, mis mõjutasid maksetingimusi (vt näiteks punkt 6.17).

⁽⁴¹⁾ Kvantifitseeritavad ja mittekvantifitseeritavad vead jagatakse vastavalt iseloomule, kontekstile, rahalisele tähtsusele ja/või vigadest mõjutatud maksete osale. Tõsised kvantifitseeritavad vead viitavad vigadele, mis ületavad 2 % määra.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2007. aasta audititulemuste üldine ülevaade

1.38. Tulude, majandus- ja rahandusküsimuste ning haldus- ja muude kulude valdkondades, kus järelevalve- ja kontrollisüsteem tervikuna rakendatakse nõuetekohaselt ja korrektselt (vt punktid 4.40–4.41, 10.32–10.33 ning 11.25), on kontrollikoja hinnangul vigade finantsmõju kogusummade puhul väiksem kui 2 % (vt **tabel 1.3**). Lisaks kinnitas kontrollikoja peadirektore ja eelarvevahendite volitatud kasutajate avalduste hindamine, et reservatsioonid kas polnud üldse vaja esitada või kui oli, siis olid need vähese tähtsusega (vt punktid 2.6, 2.7 ja 2.9 ning **tabel 2.1**).

1.38. Komisjoni 2007. aasta koondaruande järeldustes väidetakse, et olemasolevad sisekontrollisüsteemid annavad 2007. aasta tegevusaruannetes kirjeldatud piiranguid arvesse võttes piisava kindluse, et komisjoni tegevuseks eraldatud vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärgil ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.

Siiski tunnustatakse vajadust teha edasisi jõupingutusi mitmete puuduste kõrvaldamiseks, eelkõige selliste puuduste, mis on esile tõstetud eelarvevahendite volitatud kasutajate esitatud reservatsioonides, ning selliste puuduste, mis kuuluvad eelarvevaldkonda, mida kontrollikoda ei pida- nud rahuldavaks.

Tabel 1.3 – 2007. aasta kinnitavas avalduses esitatud kokkuvõtte raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

2007. eelarveaasta aastaaruande erihinnangud	Aastaaruande punktid	Järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimine	Vigade ulatus
Tulud ⁽¹⁾	4.40–4.41		
Põllumajandus ja loodusvarad	5.50–5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Ühtekuuluvus	6.32		
Teadusuuringud, energeetika ja transport	7.40–7.41		
Välisabi arengukoostöö ja laienemine	8.31–8.32		
Haridus ja kodakondsus	9.24		
Majandus- ja rahandusküsimused	10.32–10.33		
Haldus- ja muud kulud	11.25		

Ülaltoodud tabelis esitatakse vastavates peatükkides ära toodud järelevalve- ja kontrollisüsteemide üldise hinnangu kokkuvõtte ja antakse ülevaade kontrollikoja substantiivse testimise tulemustest. Tabelis tuuakse välja põhielemendid, aga ei esitata kõiki seonduvaid üksikasju. Üksikasju käsitletakse aruande auditi lähenemisviisi aluseks olevat metoodikat puudutavas osas (vt punktid 1.33–1.37).

Selgitus:**Järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimine**

	Mõjus
	Osaliselt mõjus ⁽⁴⁾
	Ei ole mõjus

Vigade ulatus ⁽⁵⁾

	Vähem kui 2 % (väiksem kui olulisuse künnis)
	2–5 %
	Suurem kui 5 %

⁽¹⁾ Ulatus piirangute kohta vt punktid 4.4 ja 4.9.

⁽²⁾ Kontrollikoda on siiski arvamisel, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem vähendab jätkuvalt mõjusalt eeskirjeldavastastelt tehtavate kulude ohtu, kui seda rakendatakse nõuetekohaselt ja kui sellesse salvestatakse SPSi maksete kohaselt eraldatud toetusõigustel põhinevad täpsed ja usaldusväärsed andmed (vt punkt 5.52).

⁽³⁾ Ebaproportsionaalselt suur osa üldisest vigade määrast puudutab maaelu arendamist: EAGFi kulude puhul oli kontrollikoja hinnangul vigade määra väärtus veidi väiksem kui 2 % (vt punkt 5.13).

⁽⁴⁾ Süsteemid liigitatakse osaliselt mõjusaks, kui hinnangu tulemusel mõned kontrollivahendid töötavad asjakohaselt, teised aga mitte. Sellest tulenevalt ei pruugi nad tervikuna tagada raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute vigade määra piiramist vastuvõetavale tasemele.

⁽⁵⁾ Vigade ulatus ei saa tõlgendada usaldusvahemikuna (statistilises mõttes). Kontrollikoda on vigade määra skaala jaganud kolmeks vahemikuks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.39. Põllumajanduse ja loodusvarade, ühtekuuluvuse, teadusuuringute, energia ja transpordi, välisabi, arengukoostöö ja laienemise ning hariduse ja kodakondsuse valdkondades, kus järelevalve- ja kontrollisüsteemid on parimal juhul ainult osaliselt tõhusad (vt punktid 5.50–5.55, 6.32, 7.40–7.41, 8.31–8.32 ja 9.25), on kontrollikoja hinnangul vigade finantsmõju kulude kogusumma ⁽⁴²⁾ puhul suurem kui 2 % (vt **tabel 1.3**). Lisaks kinnitas kontrollikoja peadirektore ja eelarvevahendite volitatud käsutajate avalduste hindamine, et tähtsaimad reservatsioonid olid kas esitatud või need oleks tulnud kontrollikoja hinnangul antud valdkondades esitada (vt punktid 2.6–2.11 ja **tabel 2.1**).

KOMISJONI VASTUSED

1.39. Komisjon püüab tagada, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid oleksid vigade avastamisel ja parandamisel tõhusad, pidades silmas kohapeal tehtavate kontrollide kulusid ja neist tulenevat kasu. Komisjoni tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks on juba suures ulatuses ellu viidud ning vähehaaval on märgata paranemist. Selle mõju avaldub täielikult pikema aja jooksul.

Põllumajanduse ja maaelu arenguga seoses tõstab komisjon esile kontrollikoja järeldust, et kõige tõenäolisem üldine veamäär ei ole oluliselt erinev eelmise aasta omast, mis esitati 2006. aasta kinnitavas avalduses. Liikmesriikidelt saadud kontrollistatistikas sisalduv teave näitab ka, et Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi puhul (EAGF), mis moodustab umbes 85 % põllumajanduse ja maaelu arengu kogukuludest, jääb lõpliku abisaaja tasandil leitud veamäär allapoole olulisusnivood. See kinnitab 2007. aasta kohta veel kord 2006. aasta positiivseid tulemusi, mida kontrollikoda tunnustas oma 2006 ⁽²⁾. aasta aruandes. Põllumajanduse ja maaelu arengu direktoraadi 2007. aasta tegevusaruandes esitatakse täiendavaid üksikasju.

Suuremat osa põllumajanduskulusid hõlmav ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) piirab tõhusalt eeskirjadevastaselt tehtud kulutuste ohtu, kui on esitatud täpsed ja usaldusväärsed andmed ning süsteemi on nõuetekohaselt rakendatud.

Põllumajanduse ja maaelu arengu 2007. aasta kulutused jäetakse tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ühenduse rahastamisest välja. Koos lõplikelt abisaajatel tagasi nõutud 152 miljoni euroga on kulutuste hinnanguline suurus 439 miljonit eurot ⁽³⁾.

Ühtekuuluvuse valdkonnas rakendab komisjon tegevuskava (KOM(2008) 97 (lõplik)), et tugevdada vigade vähendamise eesmärgil järelevalvet liikmesriikide süsteemide üle.

Teadusuuringute, energia ja transpordi kontrollistrateegiaga püütakse avastada ja parandada vigu. Kui see on nelja aasta jooksul täies ulatuses rakendatud, peaks olema tagatud, et allesjäänud veamäär (vead, mida ei ole võimalik parandada) jääb allapoole olulisuse künnist, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud teadusuuringute peadirektoraadi iga-aastases tegevusaruandes.

⁽⁴²⁾ Põllumajanduse ja loodusvarade puhul ei erine üldine vigade määr oluliselt eelmisel aastal saadud väärtusest, aga siinkohal ei võeta arvesse teavataid olulisi vigu, mida ei saanud kvantifitseerida (vt punkt 5.13).

⁽²⁾ ELT C 273, 15.11.2007.

⁽³⁾ 2007. aastal nõuti finantskorrektsioonide teel tagasi 607 miljonit eurot ning liikmesriigid nõudsid lõplikelt abisaajatelt tagasi 247 miljonit (2007. aasta raamatupidamisaruande lisade 6. peatükk).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Välisabi, arengukoostöö ja laienemise valdkonnas tehtavad vead on peamiselt seotud kulutustega, mida on teinud organisatsioonid, kes viivad ellu projekte komisjoni tehtud ettemaksete abil. Komisjoni kontrollisüsteemi kohaselt enne lõppmaksete tegemist ette nähtud kohustuslikud finantsauditid peaksid võimaldama selliseid vigu avastada ja parandada.

Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi vead tulenevad lõppmaksetest seoses meetmetega, mis on võetud vastavalt varasemasele õiguslikule raamistikule. Ajavahemikuks 2007–2013 ette nähtud uute programmide kavandamisel on arvesse võetud kontrollikoja varasemate soovitusi lihtsustada eeskirju ning kasutada rohkem kindlasummalist rahastamist. See peaks vähendama vigade esinemist tulevikus.

Peale selle ei näita hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järelkontrolli tulemused, nagu on esitatud 2007. aasta tegevusaruandes, olulist veamäära.

Vt ka vastuseid punktidele 2.8, 2.11, 5.50–5.55, 6.32, 7.41–7.42, 8.31–8.33 ja 9.25.

1.40. Võrreldes eelnevate aastatega täheldati järgmisi muutusi: valimil põhinev prognoositud vigade määra vähenemine poliitikavaldkondades, mida varem hõlmati sisepoliitika⁽⁴³⁾ ja välis-tegevuse⁽⁴⁴⁾ raames (vt **tabel 1.3**). Ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga kontrollitavate põllumajanduskulude väärtus on oluliselt kasvanud, kuna kaasati mõned suurema riskiga kuluvaldkonnad, sealhulgas oliiviõli. Kontrollikoja hinnangul on ühtne haldus- ja kontrollisüsteem siiski jätkuvalt tõhus eeskirju eiravate kulude riski maandamisel, kui seda rakendatakse nõuetekohaselt ja kui ühtse otsemaksete kava maksete kohta esitatakse korrektsed ja usaldusväärsed andmed, mis põhinevad eraldatud toetusõigustel. Hiljutine ühtse otsemaksete kava kasutuselevõtt seoses toetuskavadega (näiteks oliiviõliga seonduvate toetuskavade) on positiivne areng, kuigi lühiajalises perspektiivis võib see kaasa tuua suurema vigade sageduse (vt punkt 5.52).

1.40. Komisjon sooviks rõhutada, et ühtekuuluvuse valdkonnas oli suurenenud selliste projektide osakaal, kus vigu ei leitud, ning kontrollikoja üldine hinnang järelevalve- ja kontrollisüsteemide kohta paranes – hinnangu „ei ole mõjus” asemel anti hinnang „osaliselt mõjus”.

Komisjon on seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga seisukohal, et selliste toetuskavade kehtestamine ühtsete otsemaksete kava raames, mille puhul minevikus oli ohu tase suurem, nagu oliiviõli sektor, on vähendanud valede kulutuste ohtu, tühistades endise tootmistoetuse süsteemi.

⁽⁴³⁾ Varasemat sisepoliitika valdkonda hõlmavad nüüd järgmised poliitikavaldkonnad: teadusuuringud, energeetika ja transport, haridus ja kodakondsus, majandus- ja rahandusküsimused (vt **tabel 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Varasem välis-tegevuse valdkond on nüüd osa välisabi, arengukoostöö ja laienemise poliitikavaldkonnast (vt **tabel 2.1**).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.41. Kontrollikoda rõhutab, et auditid põllumajanduse ja loodusvarade, ühtekuuluvuse, teadusuuringute, energeetika ja transpordi ning hariduse ja kodakondsuse valdkondades näitavad, et keerulised või ebaselged abikõlblikkuskriteeriumid või keerukad õiguslikud nõuded mõjutavad raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust olulisel määral ⁽⁴⁵⁾.

1.41. Lihtsustamine on komisjoni parema õigusloome kava põhielement. Liikmesriikidelt nõutakse samuti abikõlblikkuse kriteeriumide lihtsustamist oma riiklikes programmides. Teatav keerukus on siiski vältimatu ja seda tuleks arvesse võtta tulevikus peetavatel aruteludel vastuvõetava riskitaseme üle.

Ühenduse sisekontrolliraamistiku mõjususe suurendamise hindamine

Sissejuhatus

1.42. Punkt 1.39 ja **tabel 1.3** näitavad, et järelevalve ja kontroll enamiku kulude puhul (tuginedes väärtusele) on ainult osaliselt või täielikult ebatõhus ning raamatupidamisaruannete aluseks olevates tehingutes leiti jätkuvalt olulisel määral vigu. Sellest hoolimata tõdeti nii 2007. aasta kui varasemates aastaaruannetes, et:

- a) komisjoni sisekontrollikorraldus paraneb jätkuvalt (st aasta tegevusaruanded – vt punktid 2.8, 2.10–2.12 ja 2.37) või püsis heal tasemel (st sisekontrollinõuete täitmine – vt punktid 2.25 ja 2.39);
- b) komisjon on teinud edusamme oma tegevuskava rakendamisel ühtse sisekontrolliraamistiku loomiseks (vt punktid 2.29–2.36 ja 2.39);
- c) komisjoni eelarve haldamine on paranenud viimase paari aasta jooksul (vt punktid 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 ja 3.30–3.32).

1.42. Kontrollikoja hinnangus käsitletakse järelevalve ja kontrolli tõhusust vigade ärahoidmisel. Ühenduse sisekontrolliraamistik hõlmab nii vigade avastamiseks ja parandamiseks vajalikke kontrole kui ka vigade ärahoidmiseks kavandatud kontrole. Komisjon hindab kõnealuse raamistiku mõju süsteemi tõhususele tervikuna.

Nagu kirjeldati üksikasjalikult teadusuuringute peadirektoraatide igaaastases tegevusaruandes, on näiteks teadusuuringute, energia ja transpordi valdkonna kontrollistrateegia eesmärk avastada ja parandada vigu, nii et kui strateegia on nelja aasta jooksul täies ulatuses ellu viidud, peaks see tagama, et allesjäänud veamäär jääb allapoole olulisuse künnist.

Aktsepteeritava jääkohan (vead, mida ei ole võimalik parandada) taset uuritakse komisjoni teatistes 2008. aasta lõpupoole.

Neid pealtnäha vastuolulisi tähelepanekuid analüüsitakse järgmistes peatükkides.

⁽⁴⁵⁾ Näiteks esines sageli keerukate abikõlblikkustingimuste tõttu olulisel määral rohkem vigu kontrollikoja poolt kontrollitud EAFRD-i tehingutes kui kontrollikoja poolt kontrollitud EAGFi rahastatud tehingutes. EAGFi kulude osas on kontrollikoja hinnangul vigade määr veidi alla 2 %, EAFRD-i kulude osas märkimisväärselt üle 2 % (vt käesoleva aastaaruande punkti 5.13 ja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 1.42).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järelevalve- ja kontrolliraamistik ⁽⁴⁶⁾

1.43. ELi eelarve hõlmab makseid miljonitele üksikutele lõplikele abisaajatele. Maksete tegemisel lähtutakse sellest, et lõplikud abisaajad vastaksid õigus- või haldusnormidele (nt kas abisaaja või kulud vastavad mõnikord keerukatele abikõlblikkuseeskirjade), kui ka aluseks olevate tegevuste ja/või kulude täpsusest ja olemasolust. Mõned nendest rahastamistingimustest on kindlaks määratud ühenduse eeskirjadega, nt üldkohaldatavad õigusnormid, nagu avalike hangete direktiivid, teised määravad kindlaks liikmesriigid. Lõplikele abisaajatele makstakse kas otse (otsese halduse puhul) või liikmesriikide ametiasutustelt saadud abikõlblike kulude nõuete hüvitiste kaudu (eelkõige liikmesriikidega koostöös tehtava halduse puhul).

1.44. Maksed on seaduslikud ja korrektsed, kui need nõuded on täidetud ja õiged abisaajad saavad õige summa õigel ajal. See nõuab asjakohast järelevalvet ja kontrolli. Komisjon peab tagama eelarve nõuetekohase täitmise, st seaduslikud ja korrektsed kulud, ning vahendite säästliku kasutamise. Ligikaudu 80 % kulude puhul – ühtekuuluvus ja põllumajandus – toimub täitmine koostöös liikmesriikidega, mis tegelikkuses tähendab, et neil on konkreetset kohustused valida rahastamisprojekte, teha makseid ja kasutada kontrollisüsteeme, mis juhivad riske tõhusalt, ja esitada tulemuste aruanne.

1.45. Tegureid, mis mõjutavad vigade esinemist või mitteesinemist, on mitmeid, sealhulgas: abikõlblikkuseeskirjade ja abisaajatele esitatavate nõuete keerukus ja asjaolu, kui hästi abisaajad neid nõudeid tunnevad; viis kuidas hüvitiste nõuded on koostatud ja kuidas neid käsitletakse; tehtud kontrollide arv ja ulatus; sanktsioonide ulatus, mida rakendatakse kulusid liiga suurena näidanud abisaajatele vigade avastamisel; ja kontrollimenetluste nähtavus ning sellega seonduv hoiatav toime. Seega vähendavad hästi koostatud eeskirjad ja määrused, mida on lihtne tõlgendada ja rakendada, vigade riski.

⁽⁴⁶⁾ Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 „ühtse auditi” mudeli kohta (ning ettepanek ühenduse sisekontrolliraamistiku kohta).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.46. Mis tahes juhtimisviisi puhul on järelevalve- ja kontrollimenetlused seotud raamistikuga, mis koosneb kolmest laiaulatuslikust toimimise tasandist:

- a) *esmatasandi* kontrollid, millega kontrollitakse, kas lõplikud abisaajad täidavad oma õiguslikke kohustusi;
- b) *teise tasandi* kontrollid, millega kontrollitakse esmatasandi kontrollimeetmete tõhusust; ja
- c) komisjoni üldine järelevalve, et tagada, et liikmesriigid ja/või komisjoni peadirektoraadid täidavad oma kohustusi ja ülesandeid eelarve täitmise osas ⁽⁴⁷⁾.

Kuidas erinevad kontrollitasandid toimivad

1.47. ELi kulutuste iseloomu tõttu esineb peamine vigade risk lõpliku abisaaja tasandil, kes tahtlikult, hooletusest või tahtmatult esitab hüvitise taotluse abikõlbmatute kulude kohta, mis ei vasta õiguslikele tingimustele, ei ole nõuetekohaselt dokumenteeritud või korrektselt arvutatud. Seda kinnitavad nii kontrollikoja varasemad kui ka käesolevas aruandes esitatud auditileiud (vt punktid 5.12–5.16, 6.22–6.27, 7.14–7.22, 8.9, 9.8–9.11 ja 10.16–10.19). Lisaks sellele, et peamine risk esineb sellel tasandil, võib vigu sageli usaldusväärselt avastada ainult kohapeal, muutes dokumentaalsed kontrollid ainult osaliselt tõhusaks. Seetõttu ja kuna igal aastal tehakse mitmeid miljoneid makseid, on esmatasandi kontrollide läbiviimine kulukas, kusjuures nende üldine maksumus on otseselt seotud nende katvusega.

1.48. Sellel tasandil tehtud kohapealsed kontrollid hõlmavad tihti ainult väikest individuaalsete taotluste osa (tavaliselt 5–10 % aastas, sõltuvalt valdkonnast). Kontrollikoda leidis puudusi põllumajandust (vt punktid 5.27, 5.28, 5.30, 5.32, 5.34–5.36) ja üh-tekuuluvust (vt punkt 6.29) puudutavate kontrollide osas, mis on seotud puudustega liikmesriikide ametiasutustes. Otsese halduse puhul tuvastati puuduliku kvaliteediga esmatasandi kontrollid, sh kontrollid ei toiminud komisjoni tasandil teadusuuringute abisaajate (punktid 7.29 ja 7.30) hüvitiste puhul rahuldavalt ja auditid, mis viidi läbi sõltumatute audiitorite poolt individuaalsete taotluste kohta (vt punktid 7.32–7.33 ja 10.29–10.30), olid puuduliku kvaliteediga.

1.47. Komisjon nõustub, et taotluste dokumentidel põhinev kontroll võib vigade ärahoidmisel olla üksnes osaliselt tõhus. Komisjoni sisekontrolliraamistik suurendab seetõttu kohapealsete kontrollide suurema arvu kaudu kindlust, et mitmeaastased kulutused on seaduslikud ja korrektsed.

Vt ka vastuseid punktidele 5.12–5.16, 6.23–6.27, 7.15–7.22, 8.9, 9.8–9.10 ja 10.16.

1.48. Kuigi on tõsi, et kohapealseid kontrolle tehakse harva kava kõigi abisaajate puhul, tehakse kõigi individuaalsete taotluste puhul alati regulatiivseid halduskontrolle. Seda seetõttu, et kohapealsed kontrollid on liiga kulukad.

Struktuurimeetmete kulutuste kohapealsete esmatasandi kontrollide soovitatav sagedus on palju suurem kontrollikoja soovitatust, nagu on osutatud selgitavas märkuses juhtimise kontrollimise heade tavade kohta ajavahemikus 2000–2006.

Kontrollikoja märkustes käsitletakse peamiselt vigu, mida on võimalik avastada üksnes kohapealsete kontrollidega, mis on liiga kulukad, et neid teostada enne iga taotluse kohta makse tegemist. Abisaajatelt võib nõuda, et nad lisaksid oma lõplikule taotlusele sõltumatu audiitori koostatud tõendi.

⁽⁴⁷⁾ Komisjoni üldine järelevalve võib tugineda esmatasandi ja teise tasandi kontrollidel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringute, energia ja transpordi valdkonnas on kontrollisüsteeme oluliselt tugevdatud kontrollitõendite kehtestamise teel, nagu oli ette nähtud kuuendas raamprogrammis.

Komisjon nõustub, et kuuenda raamprogrammi kontrollitõendite usaldusväärsus ei ole täiesti piisav, võttes arvesse kontrollimisel täheldatud järelejäänud vigade arvu. Vigade koguarv on kuuendas raamprogrammis siiski väiksem kui viienda raamprogrammiga seotud sertifitseerimata kulude hüvitamise taotluste puhul. See näitab, et kontrollitõendid aitavad kaasa kulude hüvitamise taotluste korrektsuse parandamisele.

Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon täiendavalt suurendanud kontrollitõendite usaldusväärsust, kasutades nn kokkulepitud meetlusi, sätestades üksikasjalikult auditeerimise eeskirjad kontrolli teostavate audiitorite jaoks ning toetades kulude arvutamise meetodite valikulist tõendamist.

1.49. Esmatasandi kontrollide iseloom tähendab, et puuduliku tegevust sellel tasandil ei saa kompenseerida otseselt teise tasandi kontrollidega. Nende tõhusus sõltub rohkem asjakohastest kontrollimeetmetest esmatasandil kui võimest avastada ja parandada individuaalseid vigu. Kontrollikoja audititöö käigus 2007. eelarveaasta osas leiti taas kord, et liikmesriikide täiendavate kontrollide ja komisjoni järelevalve ⁽⁴⁸⁾ abil ei saavutata soovitud mõjususe taset. Näiteks leidis kontrollikoda puudusi järgmistes valdkondades:

- a) komisjoni nõuetele vastavuse kontrollimine ja heakskiitmine põllumajanduses (vt punktid 5.47 ja 5.48);

1.49. Vastavalt kontrollikoja soovitudele püütakse komisjoni järelevalvega parandada haldus- ja kontrollisüsteeme, et nende abil ära hoida või avastada ja parandada vigu, ning tagada, et võetud on nõutavad parandusmeetmed. See ei ole ette nähtud üksikute vigade avastamiseks.

- a) Punktides 5.47 ja 5.48 osutatud kontrollikoja järeldused tulenevad otseselt nõuetele vastavuse kontrollimise mehhanismist põllumajanduses ja seega ei saa neid pidada selle mehhanismi puuduseks. Komisjon on seisukohal, et mehhanism toimib hästi ja selle abil saavutatakse täielikult eesmärgid, milleks see on loodud, s.o ühenduse rahastamisest selliste kulude väljajätmine, mida ei ole tehtud kooskõlas ühenduse eeskirjadega.

Kui vastavuskontrolli tulemusel võidakse leida abisaajatele alusetult tehtud makseid, peavad liikmesriigid nendega tegelema asjaomastelt abisaajatelt raha tagasinõudmise teel. Kuid isegi juhul, kui abisaajatelt ei ole vaja toetussummasid tagasi nõuda, sest finantskorrektsioonid on seotud vaid liikmesriigi haldus- ja kontrollisüsteemis esinevate puudustega ja mitte alusetult tehtud maksetega, on kõnealused korrektsoonid oluliseks vahendiks, et parandada liikmesriikide süsteeme ning seeläbi ära hoida või kindlaks teha ja tagasi nõuda abisaajatele tehtud alusetud maksed.

Vt ka vastuseid punktidele 5.47 ja 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Siinkohal ei viidata komisjoni siseauditi talituse ega siseauditi suutlikkusele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

b) ühtekuuluvuse kulutuste auditid (vt punktid 6.30 ja 6.31);

c) teadusuuringute, energia ja transpordi ex-post-finantsauditid (vt punkt 7.34);

d) järelevalve kvaliteedi eelkinnituse deklaratsioon ja sellega seonduvad kontrollkülastused (vt punktid 9.16, 9.17 ja 9.20).

1.50. Komisjoni järelevalve ei saa asendada nõrku esmatasandi ja teise tasandi kontrollidele. Järelevalve eesmärk on tagada asjakohaste esmatasandi ja teise tasandi kontrollide kohaldamine ja nende tõhus toimimine. Tuleks tuvastada puudused madalamatel tasanditel (näiteks peadirektorite tegevusaruannetes) ja võtta meetmed olukorra parandamiseks (vt punkt 2.40). Järelevalvet teostatakse komisjoni erinevatel tasanditel, nii peadirektorates, mis on seotud kulude jagatud haldusega, kui komisjoni kõige kõrgemal tasandil seoses üksikute peadirektoratidega.

1.51. Seda protsessi takistavad asjaolud, mis on seotud abisaajate arvuga ja eeskirjade keerukusega ning nõuete järgimise kontrollimise keerukusega, samuti finantskorrektsioonide ja sanktsioonide hoiatava mõjuga.

KOMISJONI VASTUSED

b) Komisjon on seisukohal, et enamikul juhtudel on kontrollikoja kontrollitud auditid ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas kaasa toonud tõhusad parandusmeetmed ja reaalset kasutatavad tulemused. Lisaks sellele on pädevate peadirektoratide iga-aastastes tegevusaruannetes üksikasjalikult esitatud auditeerimise, eelkõige parandusmeetmete, maksete peatamise ja finantskorrektsioonide tulemused.

Vt ka vastuseid punktidele 6.30 ja 6.31.

c) Teadusuuringute peadirektoradid on 2007. aastal oluliselt suurenendanud oma jõupingutusi auditeerimise valdkonnas ning on saavutanud oma aastaeesmärgid.

Nüüd on tähelepanu suunatud avastatud vigade parandamisele. Teadusuuringute peadirektoradid püüavad aktiivselt täiustada järelevalvehendideid ning annavad täpsemaid haldus- ja finantssuuniseid. Eeldatavasti parandavad need sissenõudmise menetluse (sealhulgas ekstrapolatsiooni ja kontrollikoja tähelepanekute järelmeetmete) tõhusust ja terviklikkust.

d) Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektorat on täiustanud oma suuniseid ning koostanud tegevuskava oma kontrollkäikude lõpetamiseks. Vt vastuseid punktidele 9.16, 9.17 ja 9.20.

1.50. Põllumajanduses on vastavuskontrolli abil tuvastatud liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudused ning see võib viia finantskorrektsioonide kehtestamiseni liikmesriikide suhtes. Kõnealused korrektsioonid on oluline vahend, mille abil parandada liikmesriikide süsteeme ning seega ära hoida või avastada ja tagasi nõuda abisaajatele eeskirjadevastaselt tehtud makseid.

Ühetekuuluvuse valdkonnas tegutseb komisjon vastavalt kontrollikoja soovitudele. Komisjon suunab oma auditeerimistegevuse esmatasandi kontrollide tõhususe parandamisele ning samal ajal panustab sellistesse ennetusmeetmetesse nagu hea tava suunised ja riiklike ametiasutuste töötajate väljaõpe. Komisjon võtab finantskorrektsioonide kohaldamise kaudu meetmeid ka puudulike süsteemide ohu vähendamiseks. Komisjon tuvastab asjaomaste peadirektoratide iga-aastastes tegevusaruannetes oluliste puudustega süsteemid ja tutvustab nende parandamiseks võetavaid meetmeid.

Vt ka vastust punktile 2.40.

1.51. Teatavate poliitikavaldkondade sisemisi ohte tuleb arvesse võtta kontrollistrateegia kindlaksmääramisel, eelkõige mitmeaastaste programmide puhul.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kontrollide kulud ja tasuvus peaks olema tasakaalus ja heaks kiidetud

1.52. Kontrollikoja arvamuses nr 2/2004 soovitatakse, et ühenduse kulud hõlmavate kontrollisüsteemidega loodaks asjakohane tasakaal kontrollide maksumuse ja nendest saadava kasu vahel vähendades tehingutes vigade riski mõistlikule tasemele (jääkrisk). Seda peavad tunnustama kõik eelarveprotsessi osapooled:

- a) mitte kõiki lõplikke abisaajaid ei saa kohapeal kontrollida, ja seetõttu on alati olemas vigade jääkrisk. See risk tuleb kehtestada mõistlikule (talutavale) tasemele, võttes arvesse erinevat riiki kulusid, olemasolevate eeskirjade keerukust ja sanktsioonide hoiatavat mõju;
- b) kontrollide kulud on oluline küsimus nii ELi eelarve kui liikmes/abisaajariikide tasandil;
- c) kulude ja jääkriski tasakaal erinevates kuluvaldkondades on nii oluline, tähtsusega, et see tuleks kinnitada poliitilisel tasandil (st eelarvepädevate / eelarve täitmist kinnitavate asutuste poolt) liidu kodanike nimel;
- d) kui kava ei ole võimalik vastuvõetaval kulude tasemel ja vastuvõetava riskiga rakendada, tuleks see uuesti üle vaadata.

1.53. Kui sisekontrolliraamistik loodaks tuginedes neile ratsionaalsetele printsiipidele, saaks kontrollisüsteemid määrata kindlaks lähtudes sellest, mida nende abil peaks saavutama ⁽⁴⁹⁾ (väljundi sihtmärgid). Lisaks oleks võimalik määratleda kokkulepitud kriteeriumid, mille abil hinnanguid anda ja nende tegevust auditeerida.

1.54. Kontrollikoda kutsus komisjoni üles lõpetama oma kontrollide maksumuse ja kuluvaldkondades oleva jääkriski erinevate tasemete analüüsi ⁽⁵⁰⁾. Realistlik, läbipaistev, ratsionaalne ja kulu-
tõhus lähenemisviis riskide juhtimisele oleks kontrollikoja hinnangul kasulik nii rahastajatele kui abisaajatele võrdselt.

1.52. Komisjon nõustub kontrollikoja arvamuses nr 2/2004 esitatud soovitustega ning rakendab neid oma tegevuskavas ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks, nagu ta on märkinud oma eduaruandes (KOM(2008) 110 (lõplik)). Komisjon jätkab tööd kontrollide kulude ja kasu valdkonnas vastavalt kõnealuse tegevuskava punktile 10 ning käivitab 2008. aasta lõpupoole uuesti arutelu vastuvõetava riski üle.

- b) Eelkõige on suured kohapealsete kontrollide kulud.

1.53. Komisjon uurib seda ideed. Praegustes ühtekuuluvuspoliitika suunistes juba soodustatakse tulemustele suunatud lähenemisviisi kontrollidele, mis põhinevad veamäära ja selle ajaliste muutuste ülesmärkimisel, ning nõue jälgida veamäära ja sellest teatada on ajavahemiku 2007–2013 puhul õigusaktidega kohustuslik. Põllumajanduses jälgitakse tähelepanelikult ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi raames nõutavate kontrollide tulemusi.

⁽⁴⁹⁾ Ka jääkriski osas väljundi sihtmärgid, mitte sisendid (st kontrollitava teotluste protsent) nagu praegu (vt punkti 2.42 alapunkt b).

⁽⁵⁰⁾ Komisjon avaldab sellekohase teatise 2008. aasta oktoobris.

2. PEATÜKK

Komisjoni sisekontrollisüsteem

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	2.1
Komisjoni juhtkonna esitatud teavet käsitlevad auditileiud	2.2–2.23
Komisjoni koondaruanne	2.2–2.5
Peadirektorite iga-aastased tegevusaruanded ja avaldused	2.6–2.23
Ettevalmistusprotsess	2.8
Peadirektorite avaldused	2.9–2.14
Seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad	2.15
Iga-aastastest kokkuvõtetest saadav kindlus	2.16–2.20
Olulisuse kriteeriumid ja reservatsioonide määratlemise kriteeriumid	2.21–2.23
Komisjoni sisekontrollistandardid	2.24–2.28
Baasnõuete täitmine	2.25
Mõjus 2007. aasta lõpus	2.26
Mõjus ja muudetud standardite kasutuselevõtt	2.27–2.28
Tegevuskava	2.29–2.36
Üldine hinnang	2.29
Hinnang meetmete kaupa	2.30–2.33
Meetmete rakendamine on edenenu...	2.30
...ühe märkimisväärse erandiga	2.31–2.33
Tegevuskava mõju esimene hindamine	2.34–2.36
Üldised järeldused ja soovitus	2.37–2.42
Järeldused	2.37–2.40
Soovitused	2.41–2.42

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

2.1. Käesolev peatükk annab ülevaate komisjoni 2007. aasta edusammudest oma peadirektoraatide järelevalve- ja kontrollisüsteemide tõhustamisel, et tagada ELi eelarvest finantseeritavate tehingute seaduslikkus ja korrektsus. Eelkõige analüüsitakse, mil määral on:

- a) peadirektorite iga-aastastes tegevusaruannetes ja avaldustes ning komisjoni koondaruandes sisalduv juhtkonna poolt esitatud teave kooskõlas kontrollikoja auditileidudega (punktid 2.2–2.14);
- b) komisjon parandanud seaduslikkuse ja korrektsuse kohta saadavat kindlust näitajate, asjakohaste olulisuse kriteeriumide ja iga-aastaste kokkuvõtete abil (punktid 2.15–2.23);
- c) komisjon teinud edusamme sisekontrollistandardite rakendamisel ja seoses ühtse sisekontrolli raamistikuga, ning mis ulatuses on komisjon suutnud näidata nende meetmete mõju 2007. aasta kuludele (punktid 2.24–2.36).

2.1.

- c) *Kasutatavad sisekontrollisüsteemid annavad 2007. aasta tegevusaruannetes kirjeldatud piirides piisava kindluse, et komisjoni tegevuseks eraldatud vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärgil ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt. Kehtestatud kontrollimenetlused ja kontrollikoja auditileidude järelkontroll tagavad raamatupidamiskontode aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse.*

Komisjon võtab meetmeid, et oma sisekontrollisüsteemi saadud kogemustele tuginedes veelgi parandada ja audiitorite leide arvesse võtta. 2007. aastal rakendatud meetmed hõlmasid sisekontrolli tõhusa juhtimise standardite läbivaatamist, ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava elluviimise jätkamist ja iga-aastaste tegevusaruannete koostamise suunistesse muudatuste tegemist.

Komisjon tegeleb nende probleemide lahendamisega, millele on osutatud volitatud eelarvevahendite käsutajate reservatsioonides. Komisjon selgitab täpsemalt, miks EÜ asutamislepinguga nõutav kontrollikoja iga-aastane seisukoht erines komisjoni juhtkonna mitut aastat hõlmavast seisukohast, mille kujundamisel arvestatakse aasta jooksul esinevate vigade avastamiseks ja parandamiseks võetud meetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

KOMISJONI JUHTKONNA ESITATUD TEAVET KÄSITLEVAD
AUDITILEIUD**Komisjoni koondaruanne**

2.2. Koondaruande vastuvõtmisega võtab komisjon poliitilise vastutuse peadirektorite poolt teostatava eelarve rakendamise eest ⁽¹⁾. Komisjon on arvamusel, et „kasutusele võetud kontrollimenetlused tagavad piisavas ulatuses nende tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, mille eest komisjon võtab üldvastutuse vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 274.”

2.3. Komisjon tunnistab siiski vajadust täiendavateks jõupingutusteks, et kõrvaldada mitmeid puudusi, eelkõige neid, millele on juhtinud tähelepanu volitatud eelarvevahendite käsutajad, samuti neid, mis on tuvastatud eelarve valdkondades, mille kohta kontrollikoda on andnud mitterahuldava arvamuse. Kontrollikoda on seisukohal, et antud küsimustes peaks mõningate reservatsioonide ulatus olema laiem kui komisjoni peadirektorite poolt väljendatud (punkt 2.12 ja **tabel 2.1**).

2.3. Komisjon tervitab kontrollikoja paranenud hinnangut tabelis 2.1, kus on esitatud tõendusmaterjal, mis on saadud peadirektorite 2007. aasta tegevusaruannetest kontrollikoja kinnitava avalduse jaoks.

Komisjon leiab, et potentsiaalsete reservatsioonide ulatus oli kooskõlas tema poolt kehtestatud kriteeriumidega (vt vastus punktile 2.12).

Koondaruandes arvestatakse peadirektorite 2007. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioone ja kontrollikoja 2006. aasta aruandes tehtud tähelepanekuid. Komisjon saab selle põhjal järeldada, et kasutatavad sisekontrollisüsteemid annavad 2007. aasta tegevusaruannetes kirjeldatud piirides piisava kindluse, et komisjoni tegevuseks eraldatud vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärgil ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.

⁽¹⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale – komisjoni 2007. aasta haldustegevuse koondaruanne, KOM(2008) 338 lõplik, 4.6.2008.

Tabel 2.1 – Komisjoni peadirektoraatide iga-aastastest tegevusaruannetest kontrollikoja kinnitava avalduse jaoks saadav tõendusmaterjal

Poliitikavaldkondade rühm ⁽¹⁾	Kõige tähtsamad peadirektore poolt esitatud reservatsioonid (sisalduvad avaldustes)	2005	2006	2007		Mõju, mida tähtsaimad reservatsioonid kontrollikoja hinnangul peadirektori kinnitusele avaldavad ⁽²⁾			Muud kontrollikoja ja/või komisjoni auditis tuvastatud olulised puudused (ei sisaldu avaldustes)	2005	2006	2007		Aasta tegevusaruandes sisalduv kontrollikoja auditijäreldusi toetav tõendusmaterjal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Põllumajandus ja loodusvarad	— Ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi ebapiisav rakendamine Kreekas — Maaelu arengu kulud	x	x	x	}	B	B	B	— Maaelu arengut puudutavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid liikmesriikides — Kalavarudega seotud kontrolli-, inspekteerimis- ja sanktsioonisüsteemid: püügiandmed ei ole täielikud ega usaldusväärsed, inspekteerimissüsteemid ei anna kindlust		x		}	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B
												x				
Ühtekuuluvus	— ESF: juhtimis- ja kontrollisüsteemid (2000/2006) — ERF: juhtimis- ja kontrollisüsteemid (2000/2006) — INTERREG: juhtimis- ja kontrollisüsteemid (2000/2006) — Ühtekuuluvusfond: juhtimis- ja kontrollisüsteemid (2000/2006)	x Ühendkuningriik	x Hispaania, Šotimaa (Ühendkuningriik), Rootsi, Slovakkia, Sloveenia, Läti, Calabria ja Lazio (Itaalia)	x Hispaania, Ühendkuningriik, Prantsusmaa, Itaalia, Slovakkia, Portugal, Belgia ja Luksemburg	}	B	B	B	— Programmiperioodi 1994–1999 sulgemisega seotud riskid ja/või märkimisväärsed puudused määruse (EÜ) nr 2064/97 kohaldamisel — juhtimis- ja kontrollisüsteemid liikmesriikides (2000/2006) ⁽⁴⁾	x			}	C	C	B
		x Ühendkuningriik ja Hispaania	x Inglismaa ja Šotimaa (Ühendkuningriik)	x Tšehhi Vabariik, Soome, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Poola, Slovakkia ja Hispaania						x	x					
			x Kõik programmid (välja arvatud IIIB Loode-Euroopa ning Assoorid, Kanaari saared ja Madeira)	x Kokku 51 programmi												
		x Kreeka	x Hispaania	x Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Ungari ja Poola												
Teadusuuringud, energeetika ja transport	— Ebapiisav kindlus / puudused juhtimises siseriiklike asutuste kaudu — Piisava tõendusmaterjali puudumine kuludeklaratsioonide täpsusega seotud vigade jääkväärtuse määramiseks — Vigade sagedus (abikõlblikkus) uurimistöö lepingute kuludeklaratsioonides	x	x	x	}	B	B	B	— Vigade sagedus teadusuuringute arendamise kuuendas raamprogrammis ⁽⁴⁾	x			}	B	B	B
		x	x Kuues raamprogramm	x Kuues raamprogramm												
		x Viies raamprogramm	x Viies raamprogramm													

Poliitikavaldkondade rühm ⁽¹⁾	Kõige tähtsamad peadirektorite poolt esitatud reservatsioonid (sisalduvad avaldustes)	2005	2006	2007		Mõju, mida tähtsaimad reservatsioonid kontrollikoja hinnangul peadirektori kinnitusele avaldavad ⁽²⁾			Muud kontrollikoja ja/või komisjoni auditis tuvastatud olulised puudused (ei sisaldu avaldustes)	2005	2006	2007		Aasta tegevusaruandes sisalduv kontrollikoja auditijäreldusi toetav tõendusmaterjal ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Välisabi, arengukoostöö ja laienemine	— ELi abi Kosovo UNMIK-i neljanda samba rakendamise lepingulise partneri õiguslik staatus ja vastutus — PHARE: võimalik eeskirjade eiramine PHARE vahendite haldamisel mõningate rakendusastutuste poolt Bulgaarias	x		x	}	A	A	A	— Alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse järelevalve- ja kontrollisüsteeme rakendusastutuste tasandil tuleb täiustada, et muuta need täielikult toimivaks		x	x	}	B	B	B
Haridus ja kodakondsus	— Struktureeritud järelkontrollisüsteem ning nii peadirektoraadis kui esindustes kohapeal tehtavad kontrollid puudusid suuremal osal aastast – 12 kuust 10-l — Puudused Euroopa Pagulasfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemis Itaalias programmitöö perioodidel 2000–2004 ja 2005–2007 — Piiratud kindlus 14 liikmesriigi II Euroopa Pagulasfondi (2005–2007) raames teostatud alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta — Puudused Euroopa Pagulasfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemis	Teave puudub ⁽¹⁾		- x - x - x - x (Itaalia)	}	Teave puudub		B	— Komisjon hindas puudulikult liikmesriikide poolt elukestva õppe programmi raames esitatud eelavaldusi	Teave puudub		x	}	Teave puudub		B
Majandus- ja rahandusküsimused	— Võimalik, et täiendavusnõudeid ei täideta piisavalt ühe välisasutuse poolt teostatud finantstegevuse puhul — Teadusuuringute kuuenda raamprogrammi kuuludeklaratsioonide täpsusega seotud järele jäävate vigade määr — Euroopa standardite kehtestamise rahastamine ei toimi rahuldavalt	Teave puudub ⁽¹⁾		- x - x - x	}	Teave puudub		B		Teave puudub			}	Teave puudub		A
Halduskulud	— Sisekontrollistandardite rakendamine ELi delegatsioonides	x	x		}	A	A	A	— ELi delegatsioonide järelevalve- ja kontrollisüsteemide puudused ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Selgitus:

⁽¹⁾ Kontrollikoda on otsustanud rühmitada kinnitava avaldusega seotud erihinnangud poliitikavaldkondade rühmade kaupa. Need vastavad käesoleva aastaaruande erinevatele peatükkidele, kuid ei võimalda alati otsest võrdlust kontrollikoja 2006. aasta aastaaruande vastavas tabelis toodud andmetega.

⁽²⁾ Mõju, mida avaldavad tähtsaimad reservatsioonid kontrollikoja hinnangul peadirektori avaldusele:

A: piisav kindlus selle kohta, et sisekontrollisüsteemid tagavad raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse; märkused puuduvad või on vähetahtsavad.

B: piisav kindlus, kuid esitatakse märkusi sisekontrollisüsteemis avastatud puuduste kohta.

C: kindlus puudub.

⁽³⁾ Aasta tegevusaruandest kontrollikoja auditijärelduste jaoks saadav tõendusmaterjal:

A: piisavad tõendid kontrollikoja kinnitava avalduse järelduste tegemiseks (selged ja ühesed).

B: täiendavad tõendid kontrollikoja kinnitava avalduse järelduste tegemiseks pärast andmete korrigeerimist.

C: tõendusmaterjal kontrollikoja kinnitava avalduse järelduste tegemiseks puudub.

⁽⁴⁾ Kuigi sisalduv aasta tegevusaruannetes.

⁽⁵⁾ ÜPP kulud, mille osas ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi on nõuetekohaselt rakendatud.

⁽⁶⁾ ÜPP kulud, mille osas ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi ei rakendata või ei ole nõuetekohaselt rakendatud.

Allikas: kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.4. Seoses struktuurifondidega märgib komisjon, et esitas koondandmed liikmesriikide riiklikul tasandil tagasi võetud ja tagasi nõutud summade kaudu tehtud finantskorrektsioonide kohta ⁽²⁾. Komisjon peaks aga oma koondaruandes rohkem rõhku panema liikmesriikide andmetes esinevatele „lünkadele ja vasturääkivustele”. Seega peaksid teabe kvaliteedi parandamiseks ettenähtud meetmed hõlmama mitte üksnes komisjoni, nagu koondaruandes väljendatud, vaid ka liikmesriike (vt ka punktid 1.42, 2.31–2.33 ja 3.26–3.28).

2.5. Komisjoni hinnang mõningatele mitmeaastaste eesmärkidele on kontrollikoja omast erinev. Näiteks leiab komisjon, et on täitnud nii mõjusa sisekontrollisüsteemi saavutamise eesmärgi kui ka eesmärgi parandada aruandekohustuse täitmist igaaastaste tegevusaruannete abil. Kontrollikoda märgib aga, et sisekontrollistandardite rakendamisest hoolimata ei ole mitmete järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjususe vigade ärahoidmisel, avastamisel ja parandamisel veel nähtav (vt ka punkt 2.26) ning et igaaastaste tegevusaruannete mõningate reservatsioonide ulatust ja katvust tuleks laiendada, et need saavutaksid oma potentsiaalse mõju (vt punkt 2.12).

KOMISJONI VASTUSED

2.4. Struktuurifondide 2006. aasta aruande lisa, millele viidatakse koondaruandes (KOM(2008) 338 (lõplik)), ja 2007. aasta raamatupidamisaruanded kinnitavad, et liikmesriikidelt saadud andmed on puudulikud ja vastuolulised.

2007. aasta koondaruandes korratakse komisjoni kohustust (vt punkt 3.1) esitada Euroopa Parlamendile kord kvartalis aruanne edusammude kohta, mida on tehtud komisjoni järelevalverolli tugevdamist struktuurimeetmete ühisel juhtimisel käsitleva tegevuskava (KOM(2008) 97 (lõplik)) rakendamisel. Kvartaliaruanded sisaldavad teavet komisjoni poolt ühise juhtimise valdkonnas tehtud korrektsoonide ja tagasi nõutud summade kohta ning teise kvartali aruanne sisaldab teavet liikmesriikide poolt tagasi võetud ja tagasi nõutud summade kohta, millest teatatakse 2008. aastal eelmise aasta kohta. Komisjoni tegevuskava hõlmab liikmesriikide esitatud teabe kvaliteedi parandamiseks mõeldud meetmeid.

Vt ka vastused punktidele 2.32, 2.33 ja 3.26–3.28.

2.5. Komisjoni koondaruandes (KOM(2008) 338 (lõplik), 3. lisa) liigitati mõned eesmärkide täitmiseks elluviidud algatused lõpetatuks. See ei tähenda seda, et komisjon ei kavatse tulevikus võtta lisameetmeid sisekontrollisüsteemide või igaaastaste tegevusaruannete täiustamiseks. Komisjon on seadnud endale ülesandeks täiustada pidevalt oma sisekontrollisüsteemi.

2007. aastal lõpetas komisjon näiteks kahe erialgatuse elluviimise, mille eesmärk oli parandada aruandekohustuse täitmist igaaastaste tegevusaruannete abil, ja rakendama on hakatud uut meetet, mis seisneb maineriskide järjekindlas vältimises ning veamäärade, olulisuse ja reservatsioonide seose selgemas käsitlemises.

Iga-aastaste tegevusaruannete ja koondaruandega seotud meetme rakendamine on lõpetatud. Peadirektorid selgitavad nüüd põhjalikumalt oma keskkonda, riske ja üldist mõju kindlusele. Näiteks ühtekuuluvuse ja põllumajanduse valdkonnas olid peadirektorite 2007. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid komisjoni arvates olulisuse kriteeriumidega kooskõlas ja hõlmasid kõiki süsteeme, kus esines olulisi puudusi, ning reservatsioonide võimalikku mõju hinnati nõuetekohaselt.

Peadirektorid kaaluvad enne oma avalduste allkirjastamist kontrollirahastiku tõhusust tervikuna, mitte üksnes selle tõhusust vigade vältimisel.

Vt ka vastused punktidele 2.12, 2.25 ja 2.26.

⁽²⁾ Viidates struktuurifondide aruande lisale, SEK(2007) 1456.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Peadirektorite iga-aastased tegevusaruanded ja avaldused

2.6. Peadirektorite iga-aastaste tegevusaruannete ja avalduste läbivaatamisel hindas kontrollikoda, mil määral antakse neis õiglane (st oluliste moonutusteta) ülevaade kasutusel olevate menetluste mõjususe kohta, ja eelkõige, kas järelevalve- ja kontrollisüsteemid annavad vajaliku kindluse raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

2.7. Läbi vaadati kõik aasta tegevusaruanded ning lisaks analüüsi põhjalikult 15 peadirektoraadi tegevusaruandeid.

Ettevalmistusprotsess

2.8. 2007. aasta tegevusaruannete koostamise juhendis ⁽³⁾ rõhutati komisjoni kesktalituste väljendatud vajadust muuta selgemaks seos sisekontrollisüsteemide mõjususe ja avalduste koostamise aluste vahel. Enamik peadirektoreid selgitaski üksikasjalikult põhielemente, millel nende poolt väljendatud kindlus põhines.

Peadirektorite avaldused

2.9. Kõigi peadirektorite väitel on nad saanud piisava kindluse selle kohta, et neile eraldatud ressursse kasutati selleks ettenähtud eesmärkidel ning et nende kehtestatud sisekontrollimehhanismid tagasid raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, esitades siiski mitmetel juhtudel reservatsioone. Kontrollikoda hindas avalduste põhjendatust, võrreldes nende katvust ja mõju kontrollikoja auditi tulemustega.

⁽³⁾ Komisjoni kesktalituste (peasekretariaat, eelarve peadirektoraat ning personali ja halduse peadirektoraat) teatis peadirektoritele ja talituste juhatajatele – 2007. aasta tegevusaruannete koostamise kohta kehtivad juhtnõod, SEK(2007) 1645, 12.12.2007.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.10. 2007. aasta 40 avaldusest sisaldab 13 ⁽⁴⁾ üht või mitut reservatsiooni, millest enamik viitab raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvatele puudustele. Reservatsioonide koguarv langes 20-lt (2006. aastal) 17-le (2007. aastal), ehkki nende rahanduslik kogumõju suurenes.

2.11. Regionaalpoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadi reservatsioonide hinnanguline rahanduslik kogumõju suurenes umbkaudu 140 miljonilt eurolt 2006. aastal ligi 725 miljoni euroni 2007. aastal ⁽⁵⁾. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2007. aasta uus reservatsioon maaelu arengu kulude kohta põhineb liikmesriikidelt saadud teabel, mille veamäär on üle 3 %. Sertifitseerimisasutused ei olnud teabe kehtivust aga tõendanud ega peadirektoraadid seda kinnitanud. Kõige olulisemad raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud reservatsioonid on toodud **tabelis 2.1**.

2.12. Tabelist nähtub, et aasta tegevusaruannetes leidub selget ja ühest tõendusmaterjali kontrollikoja kinnitava avalduse järeldest kinnitamiseks ainult majandus- ja rahandusküsimustes. Enamiku poliitikavaldkondade, eriti põllumajandus- ja ühtekuuluvuspoliitika puhul, on tegevusaruannete teave vastava kinnitava avalduse erihinnangu järeldestega paremini kooskõlas kui varasematel aastatel. Kontrollikoda märgib siiski, et antud reservatsioonide ulatust ja katvust tuleks laiendada, et need saavutaksid oma potentsiaalse mõju, ning et peadirektorite järeldest ELi kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta on mitmes poliitika-valdkonnas positiivsemad kui kontrollikoja auditileiud.

2.11. Regionaalpoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadi iga-aastastes tegevusaruannetes on märgitud nii riskisummad, s.o puudulike süsteemidega seotud maksed, kui ka finantsmõju ulatus. Finantsmõju määratakse kindlaks juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudustega seotud kindla määraga korrektsioonide ulatuse põhjal. Komisjon leiab, et selline lähenemisviis võimaldab tuvastatud puuduste võimalikku finantsmõju õiglaselt hinnata.

2007. aasta reservatsioon maaelu arengu kulutuste kohta põhines liikmesriikidelt 31. märtsiks 2008 saadud teabel ning kontrollikoja auditi tulemustel.

2008. aasta eelarvega seoses ootab komisjon liikmesriikidelt kinnitatud andmeid enne 2009. aasta märtsi lõppu.

2.12. Samal ajal kui kontrollikoda avaldab igal aastal auditi järeldestotsuse raamatupidamiskontode aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta (nagu on nõutud EÜ asutamislepingus), keskendub peadirektori arvamus sellele, kas raha on kasutatud ettenähtud eesmärgil, võttes arvesse kontrolli mitmeaastast kestust ning selle tõhusust vigade avastamisel ja parandamisel. Peadirektorid esitavad juhtkonna arvamus, mis põhineb teabel, mis hõlmab komisjoni auditeid, kontrollikoja aruandeid ja tähelepanekuid ning vajaduse korral liikmesriikide kontrollide tulemusi.

Nagu punktidele 2.3 ja 2.5 esitatud vastustes on juba märgitud, leiab komisjon, et peadirektorite 2007. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid või nende puudumine olid kooskõlas olulisuse kriteeriumidega ja hõlmasid kõiki süsteeme, kus esines olulisi puudusi, ning et reservatsioonide võimalikku mõju hinnati nõuetekohaselt.

Enne oma avalduste allkirjastamist kaaluvad peadirektorid kontrollirastmistiku tõhusust tervikuna, mitte üksnes selle tõhusust vigade vältimisel.

⁽⁴⁾ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, regionaalpoliitika peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat, teadusuuringute peadirektoraat, infoühiskonna ja meedia peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat, energeetika ja transpordi peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat, õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat, majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat, laienemise peadirektoraat, teabevahetuse peadirektoraat, informaatika peadirektoraat.

⁽⁵⁾ Ohustatud süsteemidega seotud maksete kogusumma on 10 200 miljonit eurot (ligikaudu 28 % ühtekuuluvuskuludest). Peadirektorid hindasid nende reservatsioonide mõju 726 miljonile eurole (2006 – 140 miljonit eurot) hinnangulise 5 või 10 protsendi suuruse kindlaksummalise korrektsiooni alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.13. Hariduse ja kodakondsuse poliitikavaldkonnas ei ole peadirektorite väljendatud kinnitus kontrollikoja leidudega mõnes olulises punktis kooskõlas. Kontrollikoda leidis märkimisväärseid puudusi hariduse ja kultuuri peadirektoraadi vastutusalasse kuuluvates *ex ante* deklareerimismenetlustes (vt punktid 9.17 ja 9.25), kuid peadirektor ei ole nende puuduste kohta reservatsiooni esitanud. Teabevahetuse peadirektoraadi puhul on esitatud reservatsioon seoses struktureeritud järelkontrollide puudumisega, kuid kontrollikoda leidis märkimisväärseid puudusi ka eelkontrollides (vt punktid 9.23 ja 9.25).

2.14. Välisabi, arengu ja laienemise poliitikavaldkonnas näitavad kontrollikoja leiud, et raamatupidamisaruannete aluseks olevad tehingud on olulisel määral seaduslikkuse ja/või korrektsuse vigadest mõjutatud, kusjuures enamasti on olnud tegemist rakendusasutuste poolt hallatud tehingutega (vt punkt 8.31), ning et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on osaliselt mõjusad (vt punkt 8.32). Neid leide ei kajasta peadirektorid oma reservatsioonides piisavalt.

KOMISJONI VASTUSED

2.13. Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi kindlus põhineb igakülgasel kontrollil, mitte üksnes eelneva avalduse hindamisel.

2007.–2013. aasta elukestva õppe programmi õiguslikus aluses ettenähtud juhtimis- ja kontrollisüsteem arendab edasi 2000.–2006. aasta süsteemi, võttes arvesse kontrollikoja soovitusi. Komisjoni varasemate aastate kontrollid, sealhulgas 2007. aastal tehtud kontrollid, toetasid hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järeldust, et kontrollisüsteemid annavad piisava kindluse, kuigi kontrollisüsteemide rakendamist riiklike pädevate asutuste tehtavate kontrollide tasandil tuleb märkimisväärselt tõhustada.

Peale selle ei näita hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järelkontrolli tulemused, nagu on esitatud 2007. aasta tegevusaruandes, olulist veamäära.

Seoses süsteemiga tervikuna, on teabevahetuse peadirektoraat juba esitanud oma iga-aastases tegevusaruandes reservatsiooni järelevalve puudulikkuse tõttu ja võtnud meetmeid olukorra parandamiseks, alustades sellest, et 1. novembril 2007 loodi järelevalveüksus, mis tegeleb nüüd teise tasandi eelkontrolliga.

Vt ka vastused punktidele 9.17, 9.20, 9.23 ja 9.24.

2.14. Kontrollikoda leiab, et mitut peadirektoraati hõlmavad tehingud on olulisel määral vigadest mõjutatud. Ometigi saab iga peadirektoraat teha järeldusi ja anda aru üksnes oma valdkonna vigade olulisuse kohta.

Olles uurinud kontrollikoja tuvastatud vigu ja võttes arvesse korrektsiooni, mida võidakse teha tulevikus, eelkõige kohustuslike auditite tulemusena, leiab komisjon, et vigade jääkoht ei ole oluline.

Kontrollikoja tuvastatud vead on peamiselt seotud kulutustega, mida on teinud organisatsioonid, kes viivad ellu projekte komisjoni tehtud ettemaksete abil. Komisjoni kontrollisüsteemi kohaselt enne lõppmaksete tegemist ette nähtud kohustuslikud finantsauditid peaksid võimaldama selliseid vigu avastada ja parandada. Komisjon leiab, et vigade jääkohtu on piisavalt vähendatud.

Komisjon on sellegipoolest seadnud endale ülesandeks muuta süsteemid veelgi tõhusamaks ja 2007. aastal võeti rakendusorganisatsioonide tasandil kontrolli tugevdamiseks täiendavaid meetmeid, sealhulgas muudeti projektauditite suuniseid.

Vt ka vastus punktile 8.31.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad

2.15. Komisjon on korrektsuse näitajate esitamisele 2007. aasta tegevusaruannetes erilist tähelepanu pööranud ⁽⁶⁾. Enamik peadirektoreid on kasutanud suunavaid sisekontrolli näidiseid, et näidata, kuidas on asjakohaseid õiguslikke, regulatiivseid ja lepingulisi sätteid järgitud ning kuidas on neid võimalik seostada piisava kindlusega ⁽⁷⁾. Ühe peadirektoraadi puhul ei ole kasutatud alusandmed aga usaldusväärsed ja/või seos seaduslikkuse ja korrektsusega ei ole selgelt välja toodud ⁽⁸⁾. Peaaegu ükski peadirektor ei ole kasutanud näitajaid, mis võimaldaksid võrdlust eelmiste aastatega, ega seadnud seaduslikkuse ja korrektsuse eesmärgi ⁽⁹⁾.

2.15. Komisjon töötas välja mitu sisekontrolli mudelit, et esitada kontrollistrateegiad ühtlustatult, kuid eri juhtimisküsimuste või -viisidega kohandatult. Seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad, mis on mõeldud tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse järelevalve ja aruandluse hõlbustamiseks, muutusid 2007. aasta tegevusaruannete puhul kohustuslikuks. Komisjon leiab, et see on esimene oluline samm, kuid mõistab, et näitajate usaldusväärsust ja selgust tuleb parandada. Näitajaid peab saama järelkontrolli ja järelevalve eesmärgil täielikult ja hõlpsalt kasutada.

Iga-aastastest kokkuvõtetest saadav kindlus

2.16. Muudetud finantsmääruse artikli 53b lõikega 3 ⁽¹⁰⁾ nähakse ette, et „liikmesriigid koostavad iga-aastaselt kokkuvõtte olemasolevatest audititest ja kinnitustest vastava riigi tasandil“ ⁽¹¹⁾. Vastavalt komisjoni kesktalituste juhtnööridele peaksid peadirektorid esitama esialgse hinnangu iga-aastastest kokkuvõtetest saadava kindluse kohta 2007. aasta tegevusaruannetes ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 2.37 alapunkt a.

⁽⁷⁾ SEK(2007) 1645, 12.12.2007. Näidiste kasutamine on kohustuslik, kuid neid võib kohandada aasta tegevusaruannet koostava peadirektoraadi/talituse konkreetsele olukorrale.

⁽⁸⁾ Näiteks kaubanduse peadirektoraadis on kasutatud tegevus- ja haldusassigneeringute kulukohustuste määrade näitajaid, ilma et selguks, millist tähtsust neile omistatakse.

⁽⁹⁾ Samuti ei kaasa peadirektorid alati iga-aastastesse juhtimiskavadesse edaspidiseks seatavaid seaduslikkuse ja korrektsuse eesmärgi, mida väljendatakse 2008. aasta tegevusaruande näitajate abil.

⁽¹⁰⁾ Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1995/2006, 13. detsember 2006, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa Ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT L 390, 30.12.2006, lk 1).

⁽¹¹⁾ Esmakordselt kohaldatav 2008. aastal, hõlmates 2007. aasta tõendatud kulusid ja audititegevust.

⁽¹²⁾ SEK(2007) 1645, 12.12.2007, lk 12.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.17. Kontrollikoda on varasemalt tunnustanud iga-aastaste kokkuvõtete rolli sisekontrolli täiendava elemendina ning julgustanud komisjoni lisama protsessile väärtust, määrates kindlaks ühised probleemid, võimalikud lahendused ja parimad tavad ning kasutades seda teavet oma järelevalveülesande täitmisel ⁽¹³⁾.

2.18. Kontrollikoja auditiga selgus, et 31. märtsi 2008. aasta seisuga oli 27 liikmesriigist iga-aastase kokkuvõtte esitanud 25, kellest kaheksa ei täitnud finantsmääruse ja selle rakenduseeskirjade miinimumnõudeid ⁽¹⁴⁾ ja 12 täitsid neid ainult osaliselt. Lisaks esitasid 25 liikmesriigist ainult 15 avalduse edastatud teabe täielikkuse ja õigsuse kohta, kusjuures kaks avaldust käsitlesid programmitöö perioodi 2007–2013, millega seoses oli tehtud ainult madala riskitasemega eelmakseid.

2.19. Ebaühtlase esituse ning asjaolu tõttu, et sageli puudub avaldus alusandmete täielikkuse ja õigsuse kohta, ei anna iga-aastased kokkuvõtted veel usaldusväärset hinnangut järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimisele ja mõjususele.

2.20. Kontrollikoda on seisukohal, et iga-aastaste kokkuvõtete esitamise esimesel aastal on komisjon nõuetekohaselt protsessi üle järelevalvet teostanud, väljastades selgesõnalised suunised ning selgitades välja tähtaegade ja ulatuse või kvaliteedikriteeriumide mittejärgimise põhjused.

2.18. Komisjon tervitab kontrollikoja järelust, et komisjon teostas iga-aastaste kokkuvõtete koostamise üle nõuetekohast järelevalvet, esitades selgesõnalised suunised ja selgitades viivitamata välja rikkumiste põhjused.

Komisjon on võtnud asjakohaseid meetmeid, et viia läbi kõigi miinimumnõuete eiramise ja esitatud andmete kvaliteediprobleemide juhtumite järelkontroll.

Liikmesriigi suhtes, kes ei esitanud nõuetekohast iga-aastast avaldust, on algatatud rikkumismenetlus.

2.19. Esimeste iga-aastaste kokkuvõtete tulemused on olnud üldiselt positiivsed, sest lõppkokkuvõttes järgisid nõudeid peaaegu kõik liikmesriigid, ja komisjon leiab, et see annab hea aluse järgmise aasta kokkuvõtete kvaliteedi parandamiseks. Komisjon esitab liikmesriikidele muudetud suunised, mis sisaldavad soovitusi 2008. aasta kokkuvõtete kvaliteedi parandamiseks.

⁽¹³⁾ Kontrollikoja arvamus nr 6/2007 liikmesriikide iga-aastaste kokkuvõtete, „riiklike avalduste“ ja riiklike kontrolliasutuste ELi vahendite auditeerimise kohta (ELT C 216, 14.9.2007, lk 3).

⁽¹⁴⁾ Seoses kokkuvõtte ulatuse või ettenähtud haldustasandiga.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Olulisuse kriteeriumid ja reservatsioonide määratlemise kriteeriumid

2.21. Enamik peadirektoraate on kehtestanud olulisuse kriteeriumid ⁽¹⁵⁾ vastavalt komisjoni suunistele ja kohandanud need enda juhtimisviisi, sisekontrollikeskkonna ja liikmesriikide kontrollisüsteemidega ⁽¹⁶⁾.

2.22. Vastavalt kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruandes antud soovitusel ⁽¹⁷⁾ on neli peamist peadirektoraati, kes vastutavad ELi eelarve täitmise eest liikmesriikidega koostöös toimuva halduse alusel, ⁽¹⁸⁾ üle vaadanud liikmesriikide struktuurimeetmete juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise hindamismeetodid. Peadirektorid annavad nüüd hinnangu „sisaldab märkimisväärsed puudujääke” kõigile programmidele või süsteemidele, mille kohta on asjakohane asutus väljastanud eitava auditi järeldusotsuse, välja arvatud juhul, kui mõnest muust allikast on saadud usaldusväärsed tõendeid vastupidise kohta ⁽¹⁹⁾.

2.23. Üks peadirektoraat kasutas olulisuse künniseid, mis ei ole kooskõlas aasta tegevusaruandes mujal esitatud teabe ja antud kindlusega ⁽²⁰⁾.

2.23. Komisjoni kesktalitused seadsid endale koondaruandes ülesandeks esitada peadirektoraatidele täiendavad suunised veamäärade, olulisuse ja reservatsioonide vahelise seose selgemaks muutmiseks.

Kuid 20. joonealuses märkuses viidatud juhul olid asjaomased kulutused komisjoni tegevuse kui terviku suhtes eriti ebaolulised ning järgitud lähenemisviis on kooskõlas põhimõttega, et peadirektoraadid peavad oma kontrollisüsteemide kehtestamisel saavutama tasakaalu kulude ja tulude vahel. See on kooskõlas muude avaldustega kindluse hea taseme kohta.

⁽¹⁵⁾ Nendega määratletakse tingimused, mille mittetäitmine tähendab, et ühe või enama puuduse esinemine on piisav reservatsiooni esitamiseks.

⁽¹⁶⁾ Komisjoni teatis „2002. aasta ülevaade tegevuspõhise juhtimise rakendamise kohta komisjonis koos selgitusega iga-aastase tegevusaruande koostamismeetodite koht” a (KOM(2003) 28 lõplik, 21.1.2003) ja järgnevad.

⁽¹⁷⁾ Vt punkt 2.35 ja punkti 2.37 alapunkt a.

⁽¹⁸⁾ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (EAGGF arendusrahastu kulud), tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat, regionaalpoliitika peadirektoraat ning merendus- ja kalandusajade peadirektoraat.

⁽¹⁹⁾ Põllumajanduse valdkonnas (EAGF ja EAFRD) rakendati olulisuse kriteeriumina lõplike abisaajate tasandil tuvastatud vigade taset ning täiendava kriteeriumina märkimisväärsed puudujääkide hinnangulist finantsriski juhtimis- ja kontrollisüsteemides.

⁽²⁰⁾ Kirjaliku tõlke peadirektoraat seadis olulisuse tasemeks 5 %. Ometi oli 2007. aasta eelarves liigendamata assigneeringuid, mida täies ulatuses kasutati otsese tsentraliseeritud haldamise kaudu, ligikaudu 17 miljoni euro väärtuses. Lisaks annab kasutusel olev sisekontrollisüsteem peadirektori arvamuse kohaselt piisava kindluse tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ning on peale selle „piisavalt põhjalik ja mõjus, et vigu ära hoida / avastada / parandada.” (kirjaliku tõlke peadirektoraadi 2007. aasta tegevusaruanne, lk 25).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

KOMISJONI SISEKONTROLLISTANDARDID

2.24. Kontrollikoda hindas valikuliselt sisekontrollistandardite rakendamist mitmes komisjoni talituses. Eesmärk oli hinnata mitte üksnes miinimumnõuete (baasnõuete) täitmise määra, vaid ka raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks ettenähtud süsteemide mõjusust. Süsteemide mõjususe hindamine on eriti oluline 2007. aasta seisukohalt, kuna selle põhjal on võimalik teha järeldusi komisjoni edusammude kohta antud valdkonnas enne standardite üldist läbivaatamist, mida hakatakse teostama alates 2008. aastast.

2.24. Komisjoni eesmärk on tõendada, et standardite rakendamine aitab tõhusalt suurendada juhtkonna kindlust. Sellest põhimõttest lähtuti sisekontrollistandardite 2007. aasta muudatuste puhul (jõustuvad 2008. aastal).

Baasnõuete täitmine

2.25. Kontrollikoda hindas sisekontrollistandardite rakendamist 2007. eelarveaastal ja leidis, et peadirektoraadid täidavad keskmiselt 96 % (2006. aastal 95 %) baasnõuetest (vt **tabel 2.2**). Seega on komisjon alates 2004. aastast rakendanud sisekontrollistandardeid ühtlaselt heal tasemel.

2.25. Komisjon võttis sisekontrollistandardid vastu 2000. aastal samal aastal käivitatud reformi osana. Standardid ja nendega seotud miinimumnõuded olid mõeldud selleks, et võimaldada kindlaks teha komisjoni sisekontrollisüsteemide taset. Selle lähenemisviisi edukust tõendab järjekindlalt peaaegu täielik nõuete järgimine, mida on viimastel aastatel täheldanud nii talitused kui ka kontrollikoda.

Mõjus 2007. aasta lõpus

2.26. Hoolimata edasiminekest ei ole komisjon suutnud 2007. aasta kohta täiel määral näidata, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid oleksid piisavalt mõjusad, vähendamaks vigade riski teatud poliitikavaldkondades, nagu põllumajandus ja loodusvarad (punkt 5.51), ühtekuuluvuspoliitika (punkt 6.32), ⁽²¹⁾ teadusuuringud, energeetika ja transport (punkt 7.41), välisabi, arengukoostöö ja laienemine (punkt 8.32) ning haridus ja kodakondsus (punkt 9.25).

2.26. Komisjon tunnistab vajadust võtta meetmeid, et suurendada sisekontrolli- ja järelevalvesüsteemide tõhusust teatavates poliitikavaldkondades. Meetmete võtmine on pidev protsess, mis hõlmab kontrollisüsteemide edasist tõhustamist kõigil kontrollitasanditel.

Vt ka vastused punktidele 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 ja 9.25.

⁽²¹⁾ Leidu kinnitati ka komisjoni siseauditi talituse aruandes pettuse ennetamise ja avastamise kohta struktuurifondides, 19. detsember 2007. Kontrollikoda märgib siiski, et vigade riski vähendavat mõju võivad avaldada ka meetmed, mida kirjeldatakse komisjoni teatistes Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Kontrollikojale, „Tegevuskava komisjoni järelevalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete ühisel juhtimisel”, KOM(2008) 97 lõplik, 19.2.2008.

Tabel 2.2 – Kontrollikoja analüüs (raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega otseselt seotud) sisekontrollistandardite rakendamise kohta valitud peadirektoraatides (olukord seisuga 31.12.2007)

Peadirektoraat või talitus	Standard 11 „Riskianalüüs ja -juhtimine”		Standard 12 „Adekvaatne juhtimisteave”		Standard 14 „Väärnähtustest teatamine”		Standard 17 „Järelevalve”		Standard 18 „Erandite registreerimine”		Standard 20 „Sisekontrolli puuduste registreerimine ja kõrvaldamine”		Standard 21 „Auditiaruanded”		Standard 22 „Siseauditi suutlikkus”	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Üldtalitused																
Väljaannete talitus	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Poliitikavaldkonnad																
Põllumajandus ja maaelu areng	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Majandus- ja rahandusküsimused	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Tööhõive, sotsiaalküsimused ja võrdsed võimalused	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energeetika ja transport	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Merendus ja kalandus	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Infoühiskond ja meedia	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Regionaalpoliitika	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Teadusuuringud	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Välissuhted																
Laienemine	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Välissuhted	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitaarabi	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Sisesuhted																
Eelarve	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Osalist järgimist täheldati 2007. aastal ka järgmistel juhtudel: sisekontrollistandard 11 – Europe Aid, hariduse ja kultuuri peadirektoraat, arengu peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat; sisekontrollistandard 12 – maksunduse ja tollilidu peadirektoraat ja Euroopa poliitika nõustajate büroo; sisekontrollistandard 18 – keskkonna peadirektoraat ja tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat.

Hinnang:

Nõuete järgimine

A: Baasnõudeid on järgitud.

B: Baasnõudeid on osaliselt järgitud.

Allikas: kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Mõjususe ja muudetud standardite kasutuselevõtt

2.27. 2007. aastal otsustas komisjon asendada praeguse sisekontrollistandardite ülesehituse põhimõtete ja nendega seotud üksikasjalike nõuetega, mis vastavad üldjoontes endistele sisekontrollistandarditele ja baasnõuetele ⁽²²⁾. Kaheksa kontrollikoja 2007. aasta hindamise seisukohalt asjakohase sisekontrollistandardi analüüs ei näidanud, et uus vorming oleks kaasa toonud olulisi muudatusi.

2.28. Muudetud sisekontrollistandardite üks koostisosi on sisekontrolli mõjususe hindamine, mille käigus peavad komisjoni talitused hindama ja demonstreerima kasutusel olevate sisekontrollisüsteemide mõjusust. Hindamise aluseks on teatavate standardite esmatahtsaks pidamine ja juhtkonna poolt igal aastal läbi viidav riskihindamine. Kuna aga sisekontrollistandardid on omavahel seotud ja moodustavad ühise kontrolliraamistiku, peab komisjonil olema võimalik igal aastal näidata ka sisekontrollisüsteemi kui terviku mõjusust.

2.27. Standardite läbivaatamise eesmärk oli selgitada ja lihtsustada nende rakendamist: uued standardid hõlmavad samu valdkondi, kuid on sõnastatud kõigile töötajatele arusaadavamalt. Uues raamistikus kõrvaldati eelmiste standardite vahelised kattumised ja rõhutati kontrollisüsteemide tõhusust.

Vt ka vastus punktile 2.28.

2.28. Tõhususest aruandmise nõue toimib kahel tasandil:

- näidates, et komisjoni talitused rakendavad tõhusalt standardeid (mis hõlmavad finants- ja muid küsimusi) ning
- näidates, et komisjoni kasutatavad süsteemid vähendavad tõhusalt vigade esinemise riski aluseks olevates tehingutes, mis on kõnealuse tähelepaneku teema.

2008. aasta tegevusaruannetes antakse aru valitud prioriteetsete standardite rakendamisest igas talituses, sest ainuüksi tõhususest aruandmise nõude täitmisest ei piisa. Volitatud eelarvevahendite käsutajate avaldustes, mis võeti kasutusele 2001. aasta tegevusaruannetes, käsitletakse sisekontrollisüsteemi kui terviku tõhusust raamatupidamiskontode aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel.

TEGEVUSKAVA

Üldine hinnang

2.29. 2007. aasta detsembris lõppes komisjoni määratud kaheaastane periood ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava rakendamiseks ⁽²³⁾. Komisjoni 2007. aasta kokkuvõtvas aruandes ⁽²⁴⁾ antakse positiivne hinnang meetmete rakendamisel 2007. aasta detsembriks tehtud edusammudele, märkides, et teabe saamiseks, mis tõestaks raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute veamäära vähendamiseks mõeldud meetmete mõjusust, kulub veel aega.

2.29. Tegevuskava eesmärk on kõrvaldada sisekontrolli raamistiku konkreetsed puudused. 31. detsembrile 2007 eelneva kahe aasta jooksul oli kavas rakendada 16 meetet. See eesmärk suudeti suurel määral täita (ülejäänud meetmete rakendamine on kavas lõpetada 2008. aasta lõpuks).

Meetmete rakendamine tuleks lahus hoida nende mõjust (vt komisjoni 27. veebruari 2008. aasta teatis: ⁽¹⁾ „[...] aja jooksul väheneb vigade hulk veelgi ja suureneb kindlus sedamööda, kuidas avaldub võetud meetmete mõju sisekontrolli aluseks olevatele süsteemidele“). Komisjon on võtnud endale ülesandeks avaldada eri meetmeid käsitlev iga-aastane mõjuaruanne.

⁽²²⁾ Teatis komisjonile – „Sisekontrollistandardite ja nende aluseks oleva raamistiku läbivaatamine – kontrolli mõjususe tugevdamine“, SEK(2007) 1341, 16.10.2007.

⁽²³⁾ KOM(2007) 86 lõplik, lk 11.

⁽²⁴⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Kontrollikojale. Aruanne komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks, KOM(2008) 110 lõplik, {SEK(2008) 259}, 27.2.2008.

⁽¹⁾ KOM(2008) 110 (lõplik): aruanne komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Hinnang meetmete kaupa

Meetmete rakendamine on edenenud...

2.30. Kontrollikoja analüüsist (vt **tabel 2.3**) selgub, et komisjon tegi 2007. aastal oma tegevuskava rakendamisel edusamme. Ühtekokku oli 2007. aasta lõpuks rakendatud 21 allmeedet (2006. aastal 7) ja 14 allmeedet oli erinevas rakendusjärgus (2006. aastal 19).

2.30. Kontrollikoja analüüs kinnitab suurel määral komisjoni enda 27. veebruari 2008. aasta eduaruandes (KOM(2008) 110 (lõplik)) esitatud analüüsi. Meetmete rakendamine kestab ja sellega tegeletakse innukalt. Meetmete mõju avaldub kindlasti alles pärast nende rakendamist 2006. ja 2007. aastal. Esimene mõjuaruanne koostatakse 2009. aasta alguses.

Meedet 1 tuleb kahtlemata pidada lõpetatuks, sest 2007.–2013. aasta eeskirjad on nüüd suurelt osalt vastu võetud. Saavutati mõningane lihtsustamine, eriti sellistes valdkondades nagu struktuurifondide programmide koostamine ja ühekordsete hüvitiste lubamine mitmes poliitikavaldkonnas.

Komisjon rõhutab, et rakendama on hakatud meetet 7c (tõendavate auditite kriteeriumide laiendamine teistele juhtimisviisidele, keskendudes nn kokkulepitud menetluste kasutamisele). Kokkulepitud menetlusi kasutatakse välisabi puhul ning kaalutakse ka nende kasutamist hariduse ja kultuuri puhul.

Tegevuskavas meetme 8N (kõrgeimate kontrolliasutustega suhete arendamine, et selgitada välja, kuidas saaks nende tööd kasutada kinnituse andmiseks, ning juhtumiuuringu algatamine kõrgeimate kontrolliasutuste ees seisvate, ühenduse vahenditest tehtud kulude uurimisega seotud küsimuste lahendamiseks) raames kavandatud töö on peaaegu lõpetatud, nagu komisjon on märkinud. Ühendust on võetud mitme kõrgeima kontrolliasutusega, sealhulgas nende liikmesriikidega, kes esitavad riiklike avaldusi. Koos Sloveenia kõrgeima kontrolliasutusega teostatud juhtumiuuring on aidanud oluliselt parandada komisjoni poolt kõigile riiklikele kõrgeimatele kontrolliasutustele esitatavaid finantsaruandeid.

Meetme 12 kohta (astuda samme sisekontrolli raamistiku puuduste kõrvaldamiseks iga-aastaste juhtimiskavade ja tegevusaruannete abil) arvab komisjon, et see on lõplikult rakendatud, sest peadirektoraadid on kohustatud analüüsima oma riske iga-aastaste juhtimiskavade koostamise käigus ning andma aru oma sisekontrollisüsteemide tõhususe kohta iga-aastastes tegevusaruannetes. Kuigi sellise analüüsi ja aruandluse eest vastutab jätkuvalt juhtkond, leiab komisjon, et tegevuskavas tuvatatud puudused kõrvaldatakse tavapärase aruandlusprotsessi abil.

Tabel 2.3 – Ülevaade komisjoni ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava rakendamisest

Viide	Valdkond /(all-)meetmed / tegevuskavas määratud tähtaeg	Komisjoni hinnang meetmete lõpuleviimise kohta seisuga 31.12.2007	Kontrollikoja hinnang rakendusjärgule seisuga 31.12.2007	Komisjoni hinnang saavutatud mõju kohta (veebuar 2008) ⁽¹⁾	Kontrollikoja esialgne hinnang saavutatud mõju kohta seisuga 31.12.2007 ⁽²⁾
Lihtsustamine ja ühised kontrollipõhimõtted (meetmed 1–4)					
1	Lihtsustada aastateks 2007–2013 kehtestatud reegleid, eelkõige seoses struktuurifondide ja teadusuuringute programmide kulude abikõlblikkusega (31.12.2006).	Lõpule viidud	Lõpule viidud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
2	Teha ettepanek viia muudetud finantsmäärusse sisse sisekontrolli kehtestamine eelarvepõhimõttena, tuginedes institutsioonidevaheliste konsultatsioonide tulemustele (1.6.2006).	Peatatud	Ei ole rakendatud	—	—
3a	Kehtestada sisekontrolli mudelid, mis sisaldavad teatavas kontrollikeskkonnas kasutatavaid kontrollielemente (31.5.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	■ ■ □ □ □	Ei ole mõõdetav
3b	Näidata, kuidas peadirektoraadid saavad kindluse ühise juhtimise ja sisepoliitika sisekontrollstruktuuride kohta, võttes arvesse komisjoni tasandil väljatöötatud mudeleid ja kontrollistrateegiaid (30.9.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud		
3c	Viia läbi vastastikused eksperdihinnangud, et suurendada kontrollistrateegiate ühtsust ja järjepidevust peadirektoraatide gruppide kaupa (31.3.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
3d	Näidata, kuidas peadirektoraadid saavad kindluse välispoliitika, halduskulude, ühinemiseelise abi ning EAFi ja omavahendite sisekontrollstruktuuride kohta, võttes arvesse komisjoni tasandil väljatöötatud mudeleid ja kontrollistrateegiaid (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
3e	Viia läbi vastastikused eksperdihinnangud, et suurendada kontrollistrateegiate ühtsust ja järjepidevust peadirektoraatide gruppide kaupa (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
3N	Alates 2006. aasta koondaruandest esitab komisjon selgesõnaliselt ja edastab eelarvepädevatele institutsioonidele reservatsioonid üldise kindluse kohta koos asjakohase teabega finantskorrektsioonide või maksete peatamise kohta, eritledes reservatsioone vajaduse korral valdkondade või liikmesriikide kaupa (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
4	Käivitada institutsioonidevaheline algatus aluspõhimõtete kehtestamiseks seoses alustehingute lubatavate riskidega ja ühiste mõõdikute määratlemisega nende riskide juhtimiseks (31.3.2006).	Peatatud	Ei ole rakendatud	—	—
Juhtkonna avaldused ja auditi kindlus (meetmed 5–8)					
5	Edendada juhtkonna avalduste kasutamist praktilisel tasandil läbiraakimisel perioodi 2007–2013 õigusaktide üle, mis käsitlevad kaudset tsentraliseeritud juhtimist, ja siseriiklike koordineerimisasutuste loomist, mis annaksid ülevaate saadavast kindlusest näiteks kokkuvõtte abil igas poliitikavaldkonnas esitatud avaldustest (30.6.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	■ ■ □ □ □	Ei ole mõõdetav
6a	Koostada suunised juhtkonna avalduste tõhustamiseks teadusuuringute ja muudes sisepoliitika valdkondades (30.9.2006).	Ühendatud meetmega 7	—	—	—

Viide	Valdkond /(all-)meetmed / tegevuskavas määratud tähtaeg	Komisjoni hinnang meetmete lõpuleviimise kohta seisuga 31.12.2007	Kontrollikoja hinnang rakendusjärgule seisuga 31.12.2007	Komisjoni hinnang saavutatud mõju kohta (veebruar 2008) (¹)	Kontrollikoja esialgne hinnang saavutatud mõju kohta seisuga 31.12.2007 (²)
6b	Laiendada suuniseid juhtkonna avalduste tõhustamiseks välispoliitika valdkonnas (31.12.2007).	Peatatud	Peatatud	—	—
7a	Kehtestada kriteeriumid tõendavatele audititele teadusuuringute ja sisepoliitika valdkonnas, keskendudes „kokkulepitud menetluste” kasutamisele (31.12.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	□□□□□	Ei ole mõõdetav
7b	Analüüsida tõendavate auditite kriteeriumeid perioodi 2007–2013 ühise juhtimise valdkonnas (kui neid ei ole juba kehtestatud), kaaludes ka „kokkulepitud menetluste” kasutamist (31.3.2007).	Peatatud	Peatatud	—	—
7c	Laiendada tõendavate auditite kriteeriume vajaduse korral teistele juhtimisviisidele, keskendudes „kokkulepitud menetluste” kasutamisele (31.12.2007).	Rakendamisel	Rakendamisel	□□□□□	Ei ole mõõdetav
8	Analüüsida võimaliku lisakindluse saamist kõrgeimatelt kontrolliasutustelt ELi vahendite suhtes kohaldatava tava kohta (31.12.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
8N	Meetme mõju suurendamiseks võtab komisjon ühendust kõrgeimate kontrolliasutustega, et teha kindlaks, kuidas nende töö abil saada kindlust komisjoni programmide läbiviimise kohta liikmesriikides. Samuti algatab komisjon juhtumiuuringu peamiste probleemide üle, millega kõrgeimad kontrolliasutused ELi kulusid kontrollides kokku puutuvad (31.12.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		
Ühtse auditi lähenemisviis: tulemuste jagamine ja tasuvuse prioriteediks seadmine (meetmed 9–11)					
9a.1	Kaaluda võimalikke meetmeid auditi- ja kontrollitulemuste jagamise tõhustamiseks ja järelkontrolli dokumenteerimiseks sisepoliitika, sh teadusuuringute valdkonnas (31.12.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
9a.1N	ABAC andmevahetuse algetappide järelevalveks kontrollib komisjon kuuenda raamprogrammi raames andmevahetust ja juhtkonnapoolset aruandlust, eesmärgiga määratleda peamised tegurid andmevahetuse edukamaks integreerimiseks üldisesse kontrolliprotsessi (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendamisel		
9a.2	Kaaluda võimalikke meetmeid auditi- ja kontrollitulemuste jagamise tõhustamiseks ja järelkontrolli dokumenteerimiseks perioodi 2007–2013 struktuurifondide valdkonnas (31.5.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		
9a.3	Kaaluda võimalikke meetmeid auditi- ja kontrollitulemuste jagamise tõhustamiseks ja järelkontrolli dokumenteerimiseks muudes poliitikavaldkondades (31.12.2007).	Vt allmeede 9b	Vt allmeede 9b		
9b	Kasutada otsese juhtimise raamesse kuuluvate kulude puhul ABAC raamatupidamissüsteemiga seotud töövahendit kogu komisjoni hõlmavaks infovahetuseks kõigi juriidiliste isikute kontrollide ja kontrollkülastuste kohta (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
9c	Korraldada pakkumine kogu komisjoni hõlmava lepingulise raamistiku kehtestamiseks, et abistada peadirektoraate metodoloogilistes küsimustes, kontrollisüsteemi rakendamisel ja kontrollide tulemuslikkuse hindamisel (30.4.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		

Viide	Valdkond /(all)-meetmed / tegevuskavas määratud tähtaeg	Komisjoni hinnang meetmete lõpuleviimise kohta seisuga 31.12.2007	Kontrollikoja hinnang rakendusjärgule seisuga 31.12.2007	Komisjoni hinnang saavutatud mõju kohta (veebruar 2008) ⁽¹⁾	Kontrollikoja esialgne hinnang saavutatud mõju kohta seisuga 31.12.2007 ⁽²⁾
10a.1	Hinnata ühise juhtimise kontrollikulused: määratleda ühine metoodika (31.5.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
10a.2	Hinnata ühise juhtimise kontrollikulused: käivitada algatus andmete esitamiseks liikmesriikide poolt (30.9.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud		
10a.3	Hinnata ühise juhtimise kontrollikulused: andmete esitamine liikmesriikide poolt (28.2.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		
10a.4	Hinnata ühise juhtimise kontrollikulused: saadud teabe analüüs (30.9.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		
10b	Teha otse juhitavate kulude kontrollikulude esialgne kalkulatsioon (30.6.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
10N	Kontrolli tasuvuse täpsemaks hindamiseks uurib komisjon programmitöö ülesehituse ja abikõlblikkusnõuete mõju kontrollikuludele, eesmärgiga üksikasjalikult analüüsida lubatavat riski praktilise kogemuse põhjal (31.12.2007).	Suuremas osas lõpule viidud	Rakendamisel		
11	Viia läbi katseprojekt kontrolli kasulikkuse hindamiseks sisepoliitika valdkonnas (30.6.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel	□□□□□	Ei ole mõõdetav
11N	Sissenõudmis- ja tasaarvestussüsteemide töö mõjususe hindamiseks määrab komisjon kindlaks 2005. ja 2006. aastal sissenõutud summad ja nende vastavuse kontrollimise käigus avastatud vigadele. Selle alusel koostab komisjon otsese juhtimisega seotud vigade tüpoloogia ja määratleb vigade suhte sissenõuete, finantskorrektsioonide ja maksete kohandustega. Seoses ühise juhtimisega analüüsib komisjon siseriiklike järelevalve- ja aruandlussüsteemide usaldusväärsust (31.12.2007).	Suuremas osas lõpule viidud	Rakendamisel		
Valdkonnapõhised lüngad (meetmed 12–16)					
12	Võtta meetmeid lünkade kõrvaldamiseks iga-aastaste juhtimiskavade abil ja anda iga-aastastes tegevusaruannetes teavet edusammude kohta (15.6.2007).	Lõpule viidud	Rakendusjärgus	■□□□□	Ei ole mõõdetav
12N	Täiendava kindluse tagamiseks viib komisjon 2007. aastal kuuenda raamprogrammiga seonduvalt läbi 300 auditit (2006. aastal 45 auditit). Olles meetme 16b raames välja töötanud süstemaatilise lähenemisviisi kuuenda raamprogrammi abisaajate analüüsimiseks ja valimi koostamiseks, jätkab komisjon nende abisaajatega seotud vigade kindlaksmääramist ja korigeerimist, kellele makstavad summad moodustavad eelarvest kõige suurema osa. Selle põhjal saadakse 2007. aasta lõpus esinduslik ülevaade teadusuuringute kogueelarves esinevate eeskirjade eiramiste tasemest ja iseloomust (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
13.1	Viia majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi palvel lõpule struktuurifondide valdkonnapõhise ja piirkondliku kontrollimise hetkeolukorra ning olemasolevate aruannete ja avalduste analüüs, võttes arvesse artikli 13 põhjal koostatavaid aastaaruandeid, mille tähtaeg oli juuni 2006, ja komisjoni auditite tulemusi (31.3.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
13.2	Ajakohastada iga-aastaste tegevusaruannete kontekstis andmeid selle kohta, kuidas peadirektoraadid saavad kindluse struktuurifondide ja põllumajandusvaldkonna sisekontrolli-struktuuridest perioodil 2007–2013 (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendamisel		

Viide	Valdkond /(all-)meetmed / tegevuskavas määratud tähtaeg	Komisjoni hinnang meetmete lõpuleviimise kohta seisuga 31.12.2007	Kontrollikoja hinnang rakendusjärgule seisuga 31.12.2007	Komisjoni hinnang saavutatud mõju kohta (veebruar 2008) ⁽¹⁾	Kontrollikoja esialgne hinnang saavutatud mõju kohta seisuga 31.12.2007 ⁽²⁾
14a	Levitada esmatasandi kontrollide läbiviimise head tava, et ohjeldada vigade esinemise riski raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingutes, ja soovitada liikmesriikidel tõhustada abisaajatele suunatud teabevahetust, hõlmates teavet kontrollide ja vahendite tühistamise riski kohta (30.6.2006).	Lõpule viidud	Rakendatud	□□□□□	Ei ole mõõdetav
14b	Anda abisaajatele ja/või vahetasanditele perioodiks 2007–2013 suunised kontrollide ja vastutuse kohta kontrolliahelas struktuurifondide ja kaudse tsentraliseeritud juhtimise valdkonnas (31.12.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		
15	Sõlmida struktuurifondide valdkonnas kaheksa liikmesriigiga „usalduslepingud” (kui on piisavalt vabatahtlikke), mis on kindlaks aluseks uute õigusaktide rakendamise ettevalmistamisel ja kehtivate õigusaktide alusel saadava kulused käsitleva kindluse suurendamisel (31.12.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel	■□□□□	Ei ole mõõdetav
16a	Kehtestada kogemuste põhjal suunised välisaudiitorite akrediteerimise, väljaõppe ja järelevalve kohta teadusuuringute jt sisepoliitika valdkondades (30.6.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud	■□□□□	Ei ole mõõdetav
16b	Välja töötada ühtne lähenemisviis riski- ja representatiivsete valimite koostamiseks teadusuuringute jt sisepoliitika valdkondades, samuti välispoliitika valdkonnas (31.12.2007).	Lõpule viidud	Rakendatud		
16c	Koordineerida auditistandardeid, aruandlust vigade määra kohta jms struktuurifondide valdkonnas (31.12.2007).	Peaaegu lõpule viidud	Rakendamisel		

⁽¹⁾ Vastavalt komisjoni hindamissüsteemile (1–5).

⁽²⁾ Ka komisjon nendib, et erinevate (all)meetmete mõju vigade vähenemisele või kindluse suurenemisele ilmneb pikemas perspektiivis, kui meetmed hakkavad vastavatele kontrollisüsteemidele mõju avaldama.

Allikas: kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

...ühe märkimisväärse erandiga

2.31. 2007. aasta märtsis käivitati allmeede 11N eesmärgiga hinnata, kas sissenõudmis- ja tasaarvestussüsteemid toimivad mõjusalt, selgitades välja 2005. ja 2006. aastal sissenõutud summad ja nende seostatuse kontrollimisel ilmnenu vigadega.

2.32. Märkimisvääretest jõupingutustest hoolimata ei suutnud komisjon 2005. ja 2006. aasta kohta esitada täielikke ja usaldusväärsed andmeid. Komisjon ei suutnud ka näidata, et esitatud arvandmed on seotud kõnealuse aastaga, et neis võetakse arvesse kõiki liikmesriikide algatusel esitatud sissenõudeid ja et neid on võimalik läbipaistval viisil avaldatud raamatupidamisaruandega vastavusse viia.

2.33. Komisjon on teinud positiivse algatuse kirjendada kesk-esse finants- ja raamatupidamissüsteemi alates 2008. aastast täielik teave komisjoni poolt sissenõutud summade kohta. Kontrollikoda märgib siiski, et 2007. aasta kohta seda enam teha ei saa.

2.32. 2007. aasta raamatupidamisaruande lisade 6. peatükis on esitatud võimalikult täpne hinnang tagasinõuete kohta (vt ka vastus punktile 3.29). Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas avaldab komisjon nende finantskorrektsioonide arvandmed, mis on tehtud tema enda kontrollitegevuse tulemusel. Nende andmete usaldusväärsus on juba paranenud. Komisjon võtab meetmeid, et parandada liikmesriikide kontrollidele järgnevat korrektsioone käsitlevat aruandlust, et see oleks tulevikus täielik.

2.33. Kõigi 2007. aasta kreditarvete ja tagasinõudekorralduste kirjete tagasiulatuva ajakohastamise kulused peeti ülemäära suureks.

Tegevuskava mõju esimene hindamine

2.34. Komisjon tegi tegevuskava esimese mõjuhindamise 2008. aasta veebruaris ⁽²⁵⁾. Üldiselt leiab komisjon, et meetmed hakkavad mõju avaldama, kuid allmeetmete vahel on väiksemaid erinevusi (vt **tabel 2.3**). Läbipaistvuse suurendamiseks peaks komisjon täpsustama, millel tema mõjuhindamine põhineb.

2.34. Aastast 2009 nihkub aruandluse rõhuasetus rakendamisel mõju mõõtmisele. Komisjon esitab oma esimeses 2009. aasta alguses avaldatavas mõjuaruandes rohkem teavet iga meetme hinnatud mõju kohta, viidates iga meetme spetsiifilistele mõjunäitajatele. Komisjon saab siiski juba praegu tõendada mõne meetme tegelikku mõju, näiteks:

- sisekontrolli mudelid ja tõhustatud vastastikuse eksperdihinnangu protsess koos peadirektoraatidele antavate selgemate suunistega on iga-aastaseid tegevusaruandeid mõõdetavalt parandanud, nagu selgub kontrollikoja tabelist 2.1 (meetme 3 puhul);
- juhtumiuuring on aidanud parandada kõrgeimatele kontrolliasutustele esitatavaid aruandeid ja tänu sellele on üha rohkem kõrgeimate kontrolliasutusi hakanud neid oma töös kasutama (meetme 8N puhul);
- kontrollikoda on möönnud, et teadusuuringute kuuenda raamprogrammi auditistrateegia „aitab kõnealust [järel-]kontrolli tõenäoliselt tõhustada” (meetme 12 puhul).

⁽²⁵⁾ KOM(2008) 110 lõplik, lk 2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.35. Kontrollikoda nõustub, et suur osa tegevuskavast on ellu viidud, kuid ei leia tõendeid edusammudest, mida saaks otseselt ja mõõdetavalt meetmetega seostada, eriti selliste meetmetega, mis käsitlevad tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Mõju objektiivset hindamist saab kontrollikoja hinnangul teostada alles pikema ajavahemiku jooksul.

2.36. Kontrollikoda märgib, et komisjonil on plaanis esitada esimene aastaaruanne tegevuskava mõju kohta 2009. aasta alguses.

ÜLDISED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Järeldused

2.37. Kontrollikoda leiab, et 2007. aastal on komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemides tehtud täiendavaid edusamme: iga-aastaste tegevusaruannete ja avalduste koostamise protsessi on täiustatud (punkt 2.8), peadirektorite avaldustes antud kindlusega seonduvate asjakohaste reservatsioonide mõju on kasvanud (punktid 2.10–2.11) ja tegevusaruanded on varasemast rohkem kooskõlas kinnitava avalduse erihinnangute järeldustega (punkt 2.12).

2.38. Kontrollikoja auditid näitasid siiski, et mõningates iga-aastastes tegevusaruannetes ja avaldustes esines jätkuvalt puudusi reservatsioonide ulatuses ja katvuses, samuti järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamises ja toimimises (punktid 2.13–2.14).

KOMISJONI VASTUSED

2.35. Lähed aega, enne kui eeskirjade lihtsustamine ja komisjoni kontrolli tõhustamine hakkab vigade vältimisele mõju avaldama. Lisaks on paljud meetmed seotud järelkontrolli ja vigade parandamisega aastaid pärast nende tekkimist. Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta, et mõju saab hinnata üksnes pikema ajavahemiku jooksul, nagu on märgitud komisjoni 2008. aasta veebruari aruandes tegevuskava kohta (KOM(2008) 110 (lõplik)); vt ka vastus punktile 2.29.

Teatavate tegevuskavas käsitletud meetmete rakendamist jätkatakse komisjoni tegevuskava raames, mille eesmärk on tõhustada struktuurifondidega seoses järelevalvet liikmesriikide üle.

2.37. Komisjon tervitab kontrollikoja täheldatud edusamme ja on seadnud endale ülesandeks jätkata jõupingutuste tegemist. Näiteks aitas iga-aastaste tegevusaruannete lõplikule vormistamisele eelnev sisemine vastastikuse eksperdihinnangu andmise protsess tagada aruannete järjekindluse ja usaldusväärsuse. Nagu koondaruandes lubatud, tõhustatakse kõnealust protsessi 2008. aasta tegevusaruannete puhul veelgi.

2.38. Komisjon on andnud oma talitustele korralduse võtta jõulisi meetmeid 2007. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonide põhjuste kõrvaldamiseks ja jälgib tähelepanelikult tehtud edusamme, pöörates erilist tähelepanu korduvatele reservatsioonidele. 2008. aastal antakse talitustele täiendavad suunised maineriskide järjekindlamaks käsitlemiseks ning veamäärade, olulisuse ja reservatsioonide vahelise seose selgemaks muutmiseks.

Peadirektorid hindavad kontrolliraamistiku toimimist tervikuna, mitte üksnes selle tõhusust vigade vältimisel. Nad võtavad arvesse vigade avastamiseks ja parandamiseks ettenähtud meetmeid ning kontrollidega kaasnevaid kulusid ja neist saadavat tulu, eriti kohapealsete kontrollide

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.39. Komisjon on suutnud näidata sisekontrollistandardite rakendamise ühtlaselt head taset alates 2004. aastast (vt punkt 2.25) ning oli 2007. aasta lõpuks ellu viinud üle kahe kolmandiku oma ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavas sisalduvatest allmeetmetest (punkt 2.30).

2.40. Kontrollikoda peab aga märkima, et komisjon ei ole suutnud näidata järelevalve- ja kontrollisüsteemide tõhustamiseks ettenähtud meetmete mõjusust vigade riski vähendamisel olulistes eelarvevaldkondades. Kontrollikoda ei ole veel leidnud tõendeid selle kohta, et tegevuskava oleks avaldanud komisjoni poolt väidetud mõju.

puhul. Komisjon rakendas mitut meetet, et 2007. aasta tegevusaruanded näitaksid paremini sisekontrollisüsteemide tõhususe ja kindluse aluse vahelist seost. Näiteks kutsuti peadirektoreid üles kirjeldama asjaolusid, millel nende kindlus põhines, ning selgitama, millest tulenesid kontrollikoja ja nende endi arvamuste erinevused. Nende erinevustega tegeletakse 2008. aasta jooksul ja peadirektoraadid käsitlevad neid küsimusi oma 2008. aasta tegevusaruandes.

Peadirektoraatide 2007. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid olid komisjoni arvates kooskõlas olulisuse kriteeriumidega ja hõlmasid kõiki süsteeme, kus esines olulisi puudusi, ning reservatsioonide võimalikku mõju oli nõuetekohaselt hinnatud.

2.40. Viimastel aastatel on käivitatud selliseid sisekontrolli raamistiku täiustamise ja aluseks olevates tehingutes vigade esinemise riski vähendamise algatusi nagu ühenduse rahastamisprogrammide õiguslike raamistike täiustamine, kontrollitingimuste parandamine, finantseeskirjade lihtsustamine ning iga-aastaste kokkuvõtete lisamine jagatud ja kaudsesse tsentraliseeritud haldamisse.

Raske on hinnata iga 2006. ja 2007. aastal võetud meetme mõju vigade esinemise riskile. Läheb aega, enne kui eeskirjade lihtsustamine ja komisjoni kontrolli tõhustamine hakkab vigade vältimisele mõju avaldama. Lisaks on paljud meetmed seotud järelkontrolli ja vigade parandamisega aastaid pärast nende tekkimist. Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta, et mõju saab hinnata üksnes pikema ajavahemiku jooksul. Komisjon on teadlik sellest, et ta peab tõendama oma tegevuskava mõju: koondaruande järeldustes on öeldud, et komisjon teeb kõik võimaliku, et tõendada oma kontrollide tõhusust. Peale selle on koondaruandes rõhutatud, et vigade põhjuste kõrvaldamine on äärmiselt oluline ja et komisjoni talitused esitavad vastavasisulised suunised.

Konkreetsete puuduste kõrvaldamiseks koostati tegevuskava ja komisjon võtab oma sisekontrollisüsteemide täiustamiseks veel palju teisi meetmeid. Kontrollikoja hinnang näitab, et sisekontrollisüsteemid muutuvad tõhusamaks (eelkõige on kohati paranenud arvamus iga-aastaste tegevusaruannete kohta).

Komisjon saab mõne meetme mõju juba praegu tõendada ja esitab esimese iga-aastase mõjuaruande 2009. aasta alguses. Vt ka vastused punktidele 2.26 ja 2.35 ning punktidele 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 ja 9.25.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

2.41. Kontrollikoda soovib komisjonil jätkata jõupingutusi peadirektoraatide järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjususe tagamiseks ja selle demonstreerimiseks, keskendudes järgmisele:

- a) tagada, et iga-aastastes tegevusaruannetes ja avaldustes esitataks järjepidevalt hinnang järelevalve- ja kontrollisüsteemidele, mis on kooskõlas reservatsioonidega (punktid 2.12–2.14);
- b) teha koostööd liikmesriikidega, et täiustada iga-aastastes kokkuvõtetes sisalduvat teavet ja näidata, kuidas on teavet kasutatud kindluse saamiseks või väärtuse lisamiseks iga-aastaste tegevusaruannete põhjal saadavale kindlusele (punkt 2.19);
- c) teha asjakohast järelkontrolli ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskava meetmete kohta, et tagada nende reaalse mõju järelevalve- ja kontrollisüsteemidele (punkt 2.35), eriti seoses allmeetmega 1 (lihtsustamine), allmeetmetega 10a ja 10b (kulutasuvus) ja allmeetmega 11N (sissenõudmissüsteemid) (punkt 2.31);

2.42. Kontrollikoda soovib seadusandjatel ja komisjonil valmistada tulevaste kuluprogrammide ülesehituse ülevaatamiseks, pöörates vajalikku tähelepanu järgmisele:

- a) abikõlblike kulude arvutusbaasi lihtsustamine ja ühekordsete või kindlasummaliste maksete osakaalu suurendamine „reaalsete kulude” hüvitamise asemel,

2.41.

- a) Kuigi iga-aastaste tegevusaruannete ja esitatud reservatsioonide eest jääb ainuiskuliselt vastutavaks peadirektor, tugedati vastastikuse eksperdihinnangu andmist 2007. aasta aruannete kavandite kohta. Iga-aastastes tegevusaruannetes ja avaldustes esitataks nüüd valdavalt järjekindlalt hinnang järelevalve- ja kontrollisüsteemidele tervikuna, mitte üksnes nende tõhususele vigade vältimisel. See on kooskõlas reservatsioonidega. Lisaks sellele tegeleb komisjon teatud valdkondade iga-aastaste tegevusaruannete koostamisprotsessi parandamisega, et tagada täielik talitustevaheline kooskõla, ning jätkab sellealaste jõupingutuste tegemist.

Vt ka vastused punktidele 2.12–2.14.

- b) Komisjon esitab liikmesriikidele muudetud suunised, mis sisaldavad soovitusi liikmesriikide iga-aastaste kokkuvõtete kvaliteedi parandamise kohta 2008. aastal.

Vt ka vastus punktile 2.19.

- c) 2009. aasta alguses esitataks aruanne tegevuskava mõju kohta 2008. aasta detsembri seisuga. Lisaks kirjeldab komisjon 2008. aasta novembri teatises, mille eesmärk on taaskäivitada aktsepteeritavat riski käsitlev arutelu, meetmete 4, 10 ja 11 tulemusi.

Ühtekuuluvuspoliitikaga seoses on komisjon teinud suuri jõupingutusi liikmesriikide esitatavate andmete kvaliteedi parandamiseks ning kontrollib praegu nende andmete täielikkust ja õigsust.

Vt ka vastus punktidele 2.31 ja 2.35.

2.42.

- a) Komisjon nõustub, et abikõlblike kulutuste arvutusbaasi tuleb veelgi lihtsustada.

Komisjon on seadnud ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavas endale ülesandeks esitada tulevaste õigusloomealgatuste raames eeskirjade lihtsustamise ettepanekuid. Kuid komisjon ei tegutse üksi ja lihtsustamismeetmete lisamiseks tulevastes õigusaktidesse on vaja kaasata ka seadusandja.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on võtnud endale kohustuseks tagada, et tulevased õigusaktide ettepanekud sisaldaksid selgesõnalisi ja üheselt mõistetavaid nõudeid ühekordsete või kindlasummaliste maksete laialdasema kasutamise kohta.

Kehtivad ühtekuuluvuspoliitika eeskirjad lubavad teatavatel juhtudel kasutada kindlasummalisi makseid ja komisjon uurib võimalust laiendada praegu üksnes mõne kululiigi puhul lubatud kindlasummaliste maksete kasutamist. Suurprojektide puhul on need pakkumiseeskirjade ja kulutustele vastava tulu tagamise nõude tõttu ebasobivad.

Teadusuuringutega seoses nõustub komisjon, et abikõlblike kulutuste arvutusbaasi tuleb veelgi lihtsustada, eriti tööjõu- ja kaudsete kulude puhul. Komisjon juhib tähelepanu seitsmenda raamprogrammi õiguslikele piirangutele ning representatiivsete ühekordsete ja kindlasummaliste maksete kindlaksmääramise keerukusele.

Peale selle on seitsmendas raamprogrammis sätestatud kulude arvutusmeetodi eeltõendamine oluline samm lihtsustamise suunas. Komisjon juhib tähelepanu küsimustele, mida käsitleti tema vastuses punktidele 7.20–7.21.

- b) kontrollisüsteemide uuesti määratlemine nende väljundi (eesmärgiks seatud riskimäär ja sellest tulenev aktsepteeritav veamäär), mitte väljundi (vajalike kontrollide arv) alusel, nagu see toimub praegu,
- c) aktsepteeritava riski mõiste edasiarendamine.

- b) Komisjon nõustub selle soovitusega ja uurib, kuidas seda ellu viia.
- c) Komisjon esitab selle kohta 2008. aasta sügisel teatise, mille eesmärk on taaskäivitada aktsepteeritavat riski käsitlev institutsiooni-devaheline arutelu.

3. PEATÜKK

Eelarve haldamine

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	3.1–3.2
Tähelepanekud	3.3–3.29
Alakasutust hallatakse paranduseelarve koostamise abil	3.3–3.6
Täitmata eelarvelised kulukohustused 5,2 % suuremad kui eelmisel aastal	3.7–3.11
Aasta n + 2 reegel kiirendab maksete tegemist	3.12–3.17
Komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne	3.18–3.20
Finantskorrektsioonid/tagasinõudmised on osa eelarveprotsessist: seoses finantskorrektsioonidega on vaja paremat teavet ning haldamist	3.21–3.29
Õiguslik alus ja organisatsiooniline ülesehitus	3.21–3.24
Täieliku ja usaldusväärse teabe puudumine liikmesriikidelt	3.25–3.29
Järeldused ja soovitused	3.30–3.33

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

3.1. Peatükis analüüsitakse ELi üldeelarve täitmisega seonduvaid küsimusi 2007. aastal, mis on ajavahemiku 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku esimene aasta. Eelkõige hõlmab peatükk eelarve täitmise määra ja täitmata eelarveliste kulukohustuste taset, pöörates erilist tähelepanu $n + 2$ reegli kasutamisele. Peatükis käsitletakse ka finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi seoses süsteemi puudulikkusega või eelnevatel aastatel tehtud ebakorrektsete maksetega, mida tuleb arvesse võtta eelarveprotsessis.

3.2. Komisjoni eelarve haldamise keskseks ülesandeks on tagada, et vahendid, mille komisjon ja parlament eraldasid vastavalt ELi poliitilistele prioriteetidele, kulutatakse kooskõlas eeskirjadega, järgides usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Eelarve täitmise analüüs on vaid üks eelarve korrektse täitmise aspekt. Eelarve puhul peab järgima ka säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtteid, mis on rohkem kontrollikoja avaldatud eriaruannete kui käesoleva aastaaruande teemaks.

TÄHELEPANEKUD

Alakasutust hallatakse paranduseelarve koostamise abil

3.3. 2007. aastaks vastu võetud eelarveassigneeringutest moodustasid (vastuvõetud eelarve ja paranduseelarve) kulukohustused kokku 126,4 miljardit eurot ja maksed 113,8 miljardit eurot, mis tähendas 2006. aasta eelarvega võrreldes vastavalt 5- ja 6-protsendilist kasvu. Kokku jäid aasta eelarveliste kulukohustuste assigneeringud 2,5 miljardi euro võrra finantsraamistikus sätestatud ülemmäärast allapoole, sellal kui maksete assigneeringud jäid ülemmäärast 10 miljardit eurot allapoole (vt **III ja IV joonist I lisas**).

3.4. Aasta jooksul vastu võetud seitsme paranduseelarve tulemusel vähenesid kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud kokku 0,167 miljardi euro võrra ja assigneeringud makseteks 1,65 miljardi euro võrra. Viimane on peamiselt tingitud eeldatavatest väiksematest kulutustest konkurentsivõime (0,5 miljardit eurot), ühtekuuluvuspoliitika (0,7 miljardit eurot) ning põllumajanduse ja loodusvarade (0,5 miljardit eurot) valdkondades. Selline makseteks määratud assigneeringute vähendamine näitab head eelarve haldamist, sest see vähendab eelarve ülejääki ⁽¹⁾ vastaval määral (mis võimaldab omavahendid liikmesriikidele tagastada).

⁽¹⁾ Eelarveline ülejääk (elarve täitumine) on eelarve täitmise tulemus. Ülejääk pole reserv, mida võib koguda ja järgmistel aastatel kulutuste finantseerimiseks kasutada. Kasutamata tulud, mida ülejääk kajastab, tasaarveldatakse järgmisel aastal sissenõutavate omavahenditega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.5. **I lisa III ja IV joonisel** esitatakse üksikasjalik ülevaade kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringutest ja assigneeringutest makseteks ning ka vastavalt tegelikest määradest 2007. aastal iga finantsraamistiku rubriigi ja ka tegevuspõhise eelarvestamise tegevusvaldkondade kohta.

3.6. Komisjon on koostanud mitmeid (osaliselt kattuvaid) dokumente, kus muu hulgas sisaldub ka järgmine teave Euroopa ühenduse eelarve täitmise kohta ⁽²⁾:

- eelarveline ülejääk vähenes 1,9 miljardilt eurolt 2006. aastal 1,5 miljardi euron aastatel 2006–2007;
- nii kulukohustuste kui maksete kasutusmäärad – vastavalt 96 % ja 98 % – olid sarnaselt 2006. aastaga (99 % ja 96 %) kõrgel tasemel;
- 1,2 miljardi euro ulatuses kasutamata maksete assigneeringuid (välja arvatud sihtotstarbelised tulud) ei tühistatud, vaid kanti 2007. aastast üle 2008. aastasse või kavandati ümber, tase oli sarnane eelmise aastaga;
- ühtekuuluvusvaldkonnas (sisaldub jaotistes 04, 05, 11 ja 13 ⁽³⁾) vähendati maksete assigneeringuid 0,745 miljardi euro võrra, nii et lõplik kasutusmäär oli peaaegu 100 %, (see oleks olnud 97 %, kui paranduseelarvet ei oleks vastu võetud). Liikmesriikide makseprognoside täpsus on viimastel aastatel paranenud. Ülehindamine vähenes 33 protsendilt 2006. aastal 18 protsendini 2007. aastal.

3.6. Kontrollikoja osutatud dokumente koostatakse eri põhjustel (vt vastus punktile 3.20).

- Kuigi liikmesriikide prognoosid muutuvad järjest täpsemaks, on need eelarve koostamiseks siiski liiga ebaühtlased. Edasise täiustamise korral saaks neid aga kindlasti kasutada püsivalt kõrge kasutusmäära tagamiseks.

⁽²⁾ Üksikasjalikku teavet 2007. aasta eelarve täitmise kohta saab Euroopa Ühenduste 2007. eelarveaasta aastaaruande II osast, Euroopa komisjoni eelarve peadirektoraadi dokumendist pealkirjaga „Eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne – eelarveaasta 2007” ja struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide aruandest „Analüüs struktuurifondide eelarve täitmisele 2007. aastal”, lk 57–58. Tuleb aga märkida, et eri dokumentides mainitud arvud ei ole päris järjepidevad ja võivad veidi varieeruda.

⁽³⁾ Jaotised katavad järgmiseid tegevusvaldkondi: 04 – tööhõive ja sotsiaalküsimused, 05 – põllumajandus ja maaelu areng, 11 – kalandus ja merendus ja 13 – regionaalpoliitika.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Täitmata eelarvelised kulukohustused 5,2 % suuremad kui eelmisel aastal

3.7. Täitmata eelarvelised kulukohustused on kulude liigendamise loogiline tulemus: kuluprogrammide lõpuleviimine kestab mitu aastat ja kulukohustused võetakse varasematel aastatel enne asjaomaste maksete tegemist. Ühekordsed kulukohustuste suurenemised (näiteks pärast laienemist) ja alakasutus (kõiki eelarvelisi maksete assigneeringuid ei kasutata ära) võivad suurendada täitmata kulukohustuste taset. Kuna kulukohustused likvideeritakse maksetega, on pikemas perspektiivis maksete arvu oluliselt ületavate kulukohustuste arvu tagajärjeks maksmata olevate kulukohustuste kuhjumine, kuna sama olukord kordub igal aastal ⁽⁴⁾.

3.8. Täitmata eelarvelised kulukohustused – kasutamata kulukohustused, mis kantakse üle, et neid kasutada tulevastel aastatel peamiselt mitmeaastaste programmide raames – suurenesid 6 855 miljardilt eurolt (5,2 %) 138,6 miljardi euroni. Ainult liigendatud assigneeringute kaudu rahastatud tegevusvaldkondades oli täitmata kulukohustuste summa 136 miljardit eurot, mis vastab 1,9 aasta kulukohustustele ja 2,1 aasta maksetele 2007. aasta kasutusmäära kohaselt vastavates tegevusvaldkondades.

3.9. Suurem osa täitmata kulukohustustest on seotud struktuurifondidega. Selles valdkonnas moodustasid täitmata kulukohustused kokku 84 miljardit eurot ⁽⁵⁾ (ligikaudu 66 % kogusummast), mis vastab 1,9 aasta kulukohustustele ja 2,3 aasta maksetele 2007. aasta kasutusmäära kohaselt. 2007. aasta oli aga esimene uue programmitöö perioodi aasta. Seega moodustavad ettemaksed ligikaudu 20 % maksete kogusummast. Seetõttu ei ole kahe võimaliku näitaja eelmise aasta kontrollväärtuste võrdlemine (aastalõpu täitmata kulukohustuste võrdlemine aasta jooksul täidetud kulukohustuste assigneeringute või tehtud maksetega) nii tähenduslik kui eelnevatel eelarveaastatel.

3.7–3.9. Kulukohustused kantakse alati eelarvesse suuremana kui maksed, kuna maksed hõlmavad pikemat ajavahemikku kui kulukohustused. Seepärast kulukohustused üldjuhul aasta-aastalt suurenevad.

$n + 2 / n + 3$ reegli kohaldamine ühtekuuluvuspoliitikas tagab, et kulukohustused kasutatakse enamasti ära 2–3 aasta jooksul.

⁽⁴⁾ Vt ka 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 3.9–3.11.

⁽⁵⁾ Ühtekuuluvusfondi puhul vt Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi aruannet „Analüüs struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide eelarve täitmisele 2007. aastal”, lk 35.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.10. 13 % kasutamata kulukohustustest (18,1 miljardit eurot) olid seotud Ühtekuuluvusfondiga kuigi selle osakaal 2007. aasta kõikidest kinnitatud kulukohustuste assigneeringutest oli vaid 5 %. See tähendab 2006. aastaga võrreldes suurenemist 2,7 miljardi euro (15 %) võrra. Ühtekuuluvusfondi täitmata eelarveliste kulukohustuste suur määr võrdus 2,5 aasta kulukohustuste ja 4,2 aasta maksetega 2007. aasta kasutusmäära kohaselt ja kajastab ka tõsiasja, et selle fondi puhul ei kohaldata $n + 2$ reeglit (vt punktid 3.12–3.17). Ühtekuuluvusfondi kasutusmäär oli oodatust väiksem, eriti projektide puhul Hispaanias, Tšehhi Vabariigis ja Sloveenias. Paranduseelarvega vähendati maksete assigneeringuid 0,67 miljardi euro võrra (14 %).

3.11. Struktuurifondide eelmise, 2000.–2006. aasta programmitöö perioodi täitmata kulukohustused vähenesid 41 %, 78 miljardilt eurolt (võrdub 2,4 aasta maksete summaga 2007. aasta kasutusmäära kohaselt) 46 miljardi euroni (võrdub 1,5 aasta maksete summaga 2007. aasta kasutusmäära kohaselt ⁽⁶⁾) ⁽⁷⁾. Siiski peavad fondidelt abi saajad tegema maksed 2008. aasta lõpuks, et komisjon saaks ülejäänud summa likvideerida. Selles kontekstis peab komisjon tagama, et eelmise programmitöö perioodi 2000–2006 lõpetamisel ei esine viivitusi ning et see ei avalda negatiivset mõju perioodiks 2007–2013 heakskiidetud uute programmide täitmisele. Kontrollikoda täheldab, et uue programmitöö perioodiga seoses on olukord märgatavalt paranenud, sest tänu programmide õigeaegsele vastuvõtmisele on üle 98 % 2007. aasta assigneeringutest seotud selle tegevusvaldkonnaga, ⁽⁸⁾ sellal kui 2000. aastal oli vastav arv 50 % eelmise programmitöö perioodi osas.

3.10. *Paljude Ühtekuuluvusfondi projektide jaoks on kulutuste tegemise tähtaeg 2010. aastal. Uuel programmiperioodil kohaldatakse Ühtekuuluvusfondi suhtes $n + 2 / n + 3$ reeglit.*

3.11. *Komisjon teeb kõik endast oleneva, et vältida viivitusi 2000.–2006. aasta programmide lõpetamisel, mis toimub enamjaolt 2010/2011. aastal. Programmide lõpetamise ettevalmistamiseks andis komisjon 2006. aastal välja suunised ning on korraldanud liikmesriikides programmide lõpetamise alaseid seminare. Samuti auditeerib komisjon liikmesriikide ettevalmistusi programmide lõpetamiseks (vt meede 3.1 komisjoni 19. veebruari 2008. aasta tegevuskavas komisjoni järelvalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete ühisel juhtimisel (KOM(2008) 97)). Kui kulutuste tegemise tähtaegadest kinni ei peeta, vabastab komisjon kulutamata vahendid programmide lõpetamisel.*

⁽⁶⁾ Vt Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi aruande „Analüüs struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide eelarve täitmisele 2007. aastal” tabeleid 5 ja 6 lk 13.

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi aruande „Analüüs struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide eelarve täitmisele 2007. aastal” tabelit 10 lk 37.

⁽⁸⁾ Rakenduskavade hilise esitamise ja/või pikaajaliste läbirääkimiste tõttu asjaomaste liikmesriikidega kanti 130 miljoni euro väärtuses kulukohustuste assigneeringuid üle 2008. aastasse. Assigneeringud olid seotud ühe lähenemist käsitleva rakenduskavaga, üheksa piirkondadevahelise koostöö programmi ja kuue IPA piiriülese koostöö programmiga. Samuti lükkusid mõned tehnilise abiga seonduvad meetmed edasi 2008. ja 2009. aastasse. Vt Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi 2007. eelarveaasta eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannet ja aruannet „Analüüs struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide eelarve täitmisele 2007. aastal” (tabel 3, lk 12).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Aasta n + 2 reegel kiirendab maksete tegemist

3.12. Üldiselt viiakse struktuuritegevused ellu mitmeaastase perioodi jooksul. Struktuuritegevuste puhul võeti nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1260/1999 (millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta) ⁽⁹⁾ alusel kasutusele automaatne perioodi 2000–2006 kulukohustustest vabastamise süsteem, et hoida ära potentsiaalselt normist kõrvale kalduvate täitmata kulukohustuste suurenevat kuhjumist aastate jooksul. Seda mehhanismi tuntakse aasta n + 2 reeglina.

3.13. Analüüsides täitmata kulukohustuste („RAL” ⁽¹⁰⁾) tekkimist aastate lõikes aastaaruandes ⁽¹¹⁾ avaldatu põhjal, tuleb ilmsiks, millist mõju on struktuurifondide valdkonnas avaldanud see, et täitmata kulukohustusi on püütud likvideerida maksete abil enne automaatse kulukohustustest vabastamise reegli kohaldamist. Raamatupidamise aastaaruandes moodustasid perioodi 2000–2006 viimase kolme aasta täitmata kulukohustused ligikaudu 95 % nende kogusummast. Seevastu on vaid 5 % struktuurifondide täitmata kulukohustustest seotud varasemate aastatega.

3.14. Kuigi aasta n + 2 reegli kohaldamine on edendanud makseprotsessi kiirenemist (vt punkt 3.15), kasvab täitmata kulukohustuste arv struktuurifondide valdkonnas stabiilselt (vt **joonis 3.1**) ja 2007. aasta lõpuks ulatus summa 79 miljardi euroni (vt ka punkt 3.7).

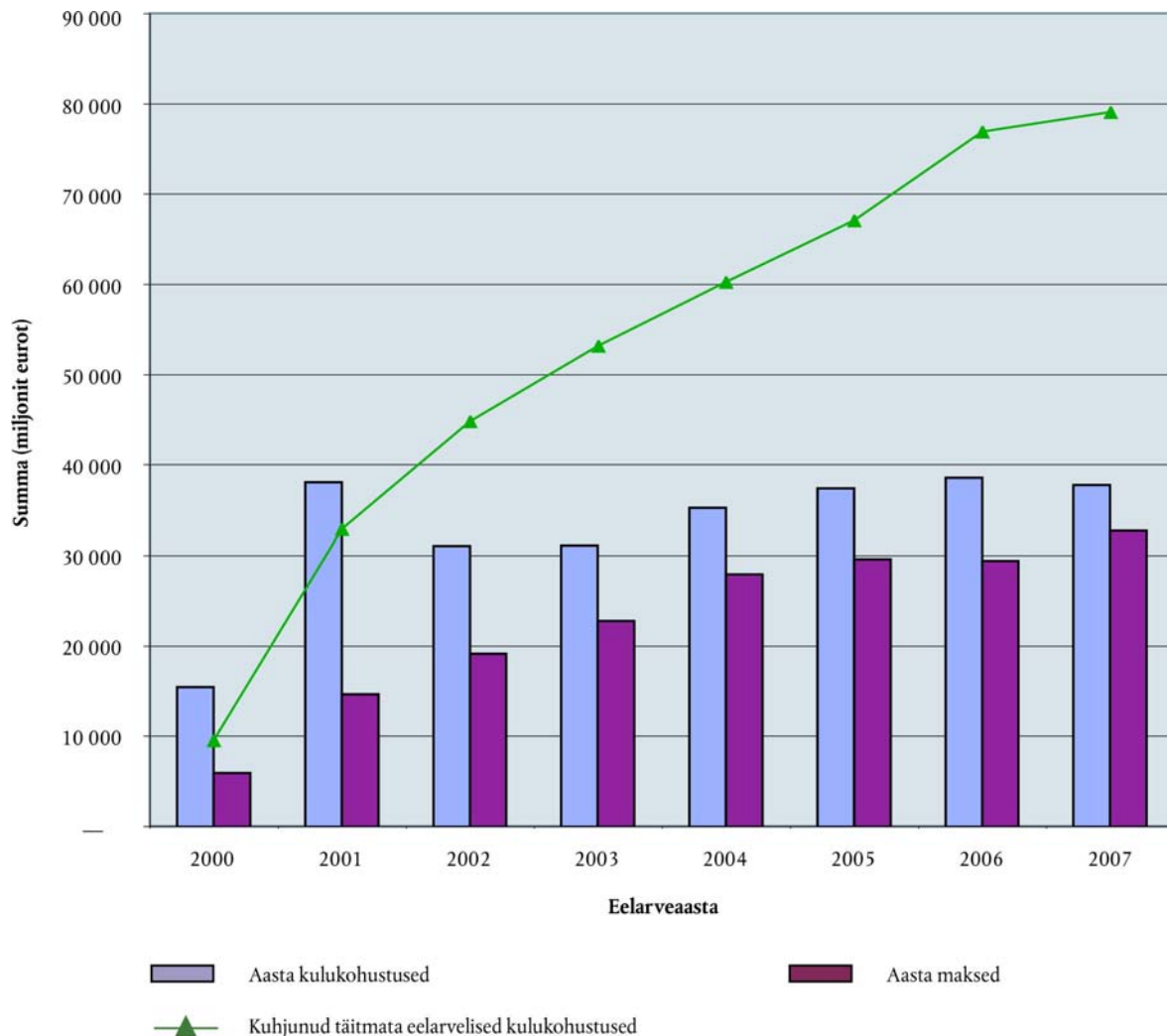
3.14. Nagu on märgitud komisjoni vastustes 2006. aasta aastaaruandele (punktid 3.9–3.10), on täitmata kulukohustuste kuhjumise alates 1994. aastast osaliselt tinginud ka muutus kulukohustuste ja maksete süsteemis 2000.–2006. aasta programmiperioodil ning laienemine. Eri programmiperioodide mõju on selgelt välja toodud komisjoni 2008. aasta mai aruande „Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi 2007. aasta eelarve täitmise analüüs” leheküljel 38 asuval joonisel 21, kust ilmneb täitmata kulukohustuste pidev vähenemine.

⁽⁹⁾ EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1.

⁽¹⁰⁾ Täitmata kulukohustuste kohta kasutatakse sageli prantsuskeelset lühendit „RAL” (*restes a liquider*).

⁽¹¹⁾ Euroopa ühenduste 2007. eelarveaasta aastaaruanne, tabel 13b.

Joonis 3.1 – Kujunud täitmata kulukohustuste areng struktuurifondides aastatel 2000–2007



Allikas: Euroopa Ühenduste aastaaruanne, II osa: Euroopa Ühenduste eelarve täitmist kajastavad konsolideeritud aruanded.

3.15. Ainult väikese arvu juhtumite puhul on aasta $n + 2$ reegli kohaldamine viinud täitmata kulukohustuste automaatse kehtetuks tunnistamiseni (keskmiselt 200 miljonit eurot viimase kolme aasta jooksul). Teisisõnu on $n + 2$ süsteem, mille puhul võib täitmata kulukohustused tõepoolest automaatselt kehtetuks tunnistada, täitnud kavandatud eesmärgi ja soodustanud kohustuste õigeaegset likvideerimist. Siiski on olemas ebasoovitava kõrvalmõju oht, kui kiirendatud makseprotsess täitmata kulukohustuste vähendamiseks saavutatakse vähem rangete sisekontrollimenetluste rakendamise teel. See suurendab raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvat riski ⁽¹²⁾.

3.15. Komisjon võtab osutatud riski auditite tegemisel arvesse ning astub asjakohaseid samme, kui selgub, et liikmesriigid on võtnud lubamatuid meetmeid, et vältida kulukohustuste vabastamist $n + 2$ reegli kohaselt.

⁽¹²⁾ Vt ka aastaaruanne 2004. eelarveaasta kohta, punkt 2.25.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.16. Selle tendentsi võib lähiaastatel uuel programmitöö perioodil 2007–2013 osaliselt ümber pöörata vähem range kulukohustuste automaatse kehtetuks tunnistamise mehhanism, mis lubab teatud liikmesriikide puhul kohaldada $n + 3$ reeglit⁽¹³⁾. $n + 3$ reegli alla käivad liikmesriikidega seonduvad kulukohustused moodustavad 61 % kõikidest aastate 2007–2010 uue finantsraamistiku alla kuuluvatest kulukohustustest.

3.17. Teistes mitmeaastaste programmidega tegelevates poliitikavaldkondades, kus puudub $n + 2$ tüüpi reegel (näiteks teadusuuringute peadirektoraadis, infoühiskonna ja meedia peadirektoraadis ning energeetika ja transpordi peadirektoraadis), ei ole täheldatud tendentsi tasuda täitmata kulukohustused sama kiiresti nagu struktuurifondide puhul⁽¹⁴⁾.

Komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne

3.18. Komisjoni aruanne eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kohta annab varasemast parema ülevaate eelarve täitmise üksikasjadest, täitmata eelarvelistest kulukohustustest – kaasa arvatud indikaatorid – ja prognoositust väiksemate kulude põhjustest. Siiski on endiselt paranemisruumi, eriti seoses täitmata kulukohustusi käsitlevate andmete analüüsiga.

3.19. Lisaks peaks ka esitatud teave olema paremini programmitöö perioodide kaupa eristatud.

3.20. Muudes dokumentides, nagu näiteks aastaaruandes, antakse samuti asjakohast teavet eelarve täitmise kohta (näiteks eelarve täitumisest), mis ei sisaldu eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruandes. Erilist tähelepanu on vaja pöörata erinevates dokumentides esitatud andmete ühtlustatusele⁽¹⁴⁾.

3.16. Nagu kontrollikoda on märkinud oma 2006. aasta aruandes (punkt 3.17), vähendab kõnealust mõju tõenäoliselt $n + 2 / n + 3$ reegli kohaldamine Ühtekuuluvusfondi projektide suhtes programmiperioodil 2007–2013. Uue Maaelu Arengu Fondi suhtes kohaldatakse endiselt $n + 2$ reeglit.

3.17. ELi rahastatud teadusmeetmete puhul on igal konkreetsel kulukohustusel eraldi „täitmise lõpptähtpäev“, mis sõltub projekti kestusest. Projektide kestus ulatub mõnest kuust mitme aastani, olenevalt meetme iseloomust. Finantsmääruse artikli 77 kohaselt tuleks vabastada kõik kulukohustused, mis on täitmata kuus kuud pärast täitmise lõpptähtpäeva. Vabastatud summad vastavad projekti raames tegemata jäänud kulutustele ning väga erandlikel juhtudel on see põhjustatud projekti lõpetamisest teaduslike või rahaliste probleemide tõttu.

3.18. Komisjon nõustub, et arenguruumi veel on.

3.19. Asjaomane teave on esitatud aruandes „Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi 2007. aasta eelarve täitmise analüüs“.

3.20. Komisjon ei leia, et eelarve täitumist tuleks kajastada ka eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruandes, kuna aasta assigneeringute määratlus selles raamatupidamisarvestuses (mille eesmärk on arvutada liikmesriikidele tagastatavad summad) erineb loogiliselt tavapärasest eelarve täitmise analüüsist. Lisaks sellele käsitleb aruanne tulude poolelt ainult omavahendeid.

⁽¹³⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 93 lõige 2 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25).

⁽¹⁴⁾ Näiteks eelarve täitmist puudustavad arvud ei ole aastaaruandes ja eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruandes ühesugused.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon püüab tagada komisjoni eri dokumentides esitatud andmete ühtluse. Kõnealuseid dokumente koostatakse aga eri eesmärkidel. Eelarve täitmise ja eelarvekohanduste kui eelarve haldamise osa sisuline analüüs peab põhinema finantsraamistikul ning eelkõige vastu võetud ja üle kantud assigneeringutel. Seda struktuuri ei järgi ei raamatupidamise aastaaruanne (mis keskendub kõikide heakskiidetud assigneeringute kasutamise, tühistamise ja ülekandmise kajastamisele rakendamise vaatepunktist) ega eelarve (liigendus poliitikavaldkondade kaupa, mis sisaldavad nii haldus- kui ka tegevuskulusid). See tähendab, et rakendusandmeid tuleb komisjoni eri dokumentides esitada eri viisidel ning mõned arvnäitajad, mis esmapilgul kajastavad ühte ja sama valdkonda, põhinevad tegelikult (mõnevõrra) erinevatel määratlustel.

Finantskorrektsioonid/tagasinõudmised on osa eelarveprotsessist: seoses finantskorrektsioonidega on vaja paremat teavet ning haldamist

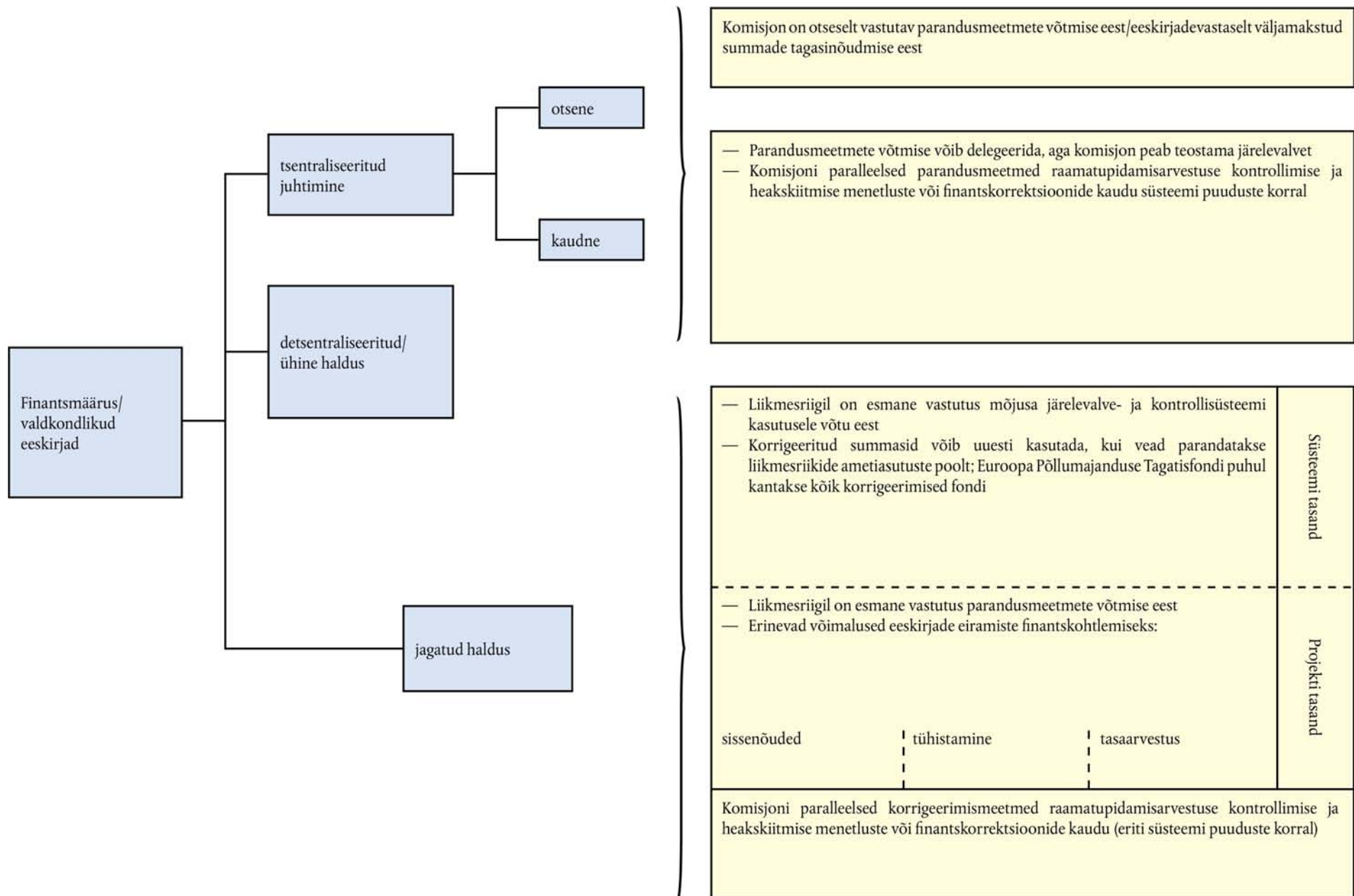
Õiguslik alus ja organisatsiooniline ülesehitus

3.21. EÜ asutamislepingu artikli 274 esimeses lõigus on sätestatud: „Komisjon täidab eelarvet [...] omal vastutusel ... [ja] ... liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada nende assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.” Seega lasub lõplik vastutus eelarve õige täitmise eest komisjonil.

3.22. Finantsmääruses määratletakse eelarve täitmiseks mitmeid haldusviise, millest igaüks nõuab asjakohase järelevalve- ja kontrollisüsteemi kasutamist maksetega seonduvate vigade ärahoidmiseks või avastamiseks ja parandamiseks.

3.23. Asutamisleping, finantsmäärus ja valdkondlikud eeskirjad on finantsjuhtimise ja kontrolli osas omavahel seotud sellisel moel, et sellest tulenevad finantskorrektsioone käsitleva vastutuse jagunemine ja kohaldatavad vahendid on väga keerukad. **Joonisel 3.2** on esitatud lihtsustatud ülevaade erinevatest juriidilistest teguritest ja nende omavahelistest seostest.

Joonis 3.2 – Õiguslik raamistik ja sellest tulenevad finantskorrektsioonide mehhanismid



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.24. Kui on tegemist otsese tsentraliseeritud juhtimisega (eelarvet täidavad komisjoni talitused, näiteks halduskulud ja osa teadusuuringute, energeetika ja transpordi kuludest) ja kaudse tsentraalse juhtimisega (eelarvet täidavad volitatud asutused, näiteks täitevasutused), vastutab ainult komisjon eelarve täitmise eest, sealhulgas ka asjakohaste parandusmeetmete rakendamise eest. Ühise juhtimise raames tehtud kulutuste – eriti põllumajanduse ja ühtekuuluvuskulude – osas on vastutus eelarve nõuetekohase täitmise eest, sealhulgas ka valesti tehtud maksete tagasinõudmise eest eelkõige liikmesriikidel⁽¹⁵⁾. Kui aga liikmesriigid ei korrigeri põhjendamatuid kulusid või ei kehtesta tõhusaid järelevalve- ja kontrollisüsteeme selliste kulude hüvitamise ärahoidmiseks või korrektsioonide tegemiseks, kohaldab komisjon finantskorrektsioone raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise või muu samalaadse menetluse abil⁽¹⁶⁾.

Täieliku ja usaldusväärse teabe puudumine liikmesriikidelt

3.25. Nagu ka eelmistel aastatel, tõi kontrollikoja audit ilmsiks olulise vigade määra ELi eelarve olulistes jagatud haldusega kuluvaldkondades, kusjuures enamik vigu esineb lõplike abisaajate tasandil. Tagasinõudmismehhanismid ja tagasinõutud summade tase peaksid kajastama ka seonduvate riskide liiki ja ulatust. ELi toetuskavad on keerukad ja mitmekesised, mis raskendab liikmesriikide tasandil kasutatava korrektsioonimehhanismi üldise toimimise tõhususe hindamist. Kontrollikoda ei leidnud aga piisavaid tõendeid selle kohta, et teatud ELi tegevuste (näiteks tööhõive ja sotsiaalpoliitika, regionaalpoliitika) mitmeaastased korrigeerimismehhanismid on asjaomaste riskidega samaulatuslikud.

3.25. Summasid on võimalik tagasi nõuda alles pärast seda, kui auditi tulemused on kinnitatud auditeeritavaga peetavas ärakuulamismenetluses ning see võib kaasa tuua mõnede tulemuste tühistamise või muutmise. Seepärast on paratamatu, et tagasi nõutud summad on väiksemad kui auditi käigus leitud riskid.

Komisjon on teinud märkimisväärseid pingutusi, et parandada liikmesriikidelt saadavate tagasi nõutud summasid käsitlevate andmete kvaliteeti, ning praegu kontrollib komisjon nende andmete täielikkust ja õigsust. Selle tulemusena on tehtud edusamme usaldusväärsete tõendite esitamisel mitmeaastase korrektsioonimehhanismi toimimise kohta.

⁽¹⁵⁾ Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi puhul kantakse kõik korrektsioonid fondi. Struktuurifondide puhul kõrvaldavad liikmesriigid kontrollide ja audititöö käigus leitud eeskirjadevastaselt tehtud kulud asjaomase programmi või projektiga seoses deklareeritud kuludest. Seda tehakse kohe pärast eeskirjadevastaste kulude avastamist või kui alusetu makse on abisaajalt tagasi saadud. Ressursse, mis sel moel struktuurifondide arvelt vabanevad, saab uuesti kasutada.

⁽¹⁶⁾ Samu reegleid, mida kohaldatakse jagatud halduse puhul, kohaldatakse ka detsentraliseeritud või ühise juhtimise raames, mille puhul täidab komisjon eelarvet koostöös rahvusvaheliste organisatsioonide või teiste sõltumatute asutustega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.26. Praegusel hetkel ei ole liikmesriikide tasandil kohaldatavate korrigeerimismehhanismide kohta esitatud teave ühtekuuluvuspoliitika puhul täielik ja usaldusväärne. Kontrollikoda kahtleb põllumajanduse kohta esitatud teabe usaldusväärsuses. Komisjonil ei ole veel täielikku ja/või täielikult usaldusväärset teavet tagajärgedest ELi toetuste saajatele ega ELi ja riiklikele eelarvetele.

3.27. Korrigeerimismehhanismid ei hõlma üldiselt enammakstud summade tagastamist individuaalsete abisaajate poolt. Kui näiteks enammakstud summad on väikesed, ei ole nende tagasinõudmine tulus. Ka on võimalik, et kontrollimenetluste abil ei märgata individuaalset abisaajat, kes on summasid tegelikest suuremana näidanud (näiteks kui korrektsiooni aluseks kasutatakse valimi alusel ekstrapoleeritud veamäära). Lisaks tuleb märkida, et kui liikmesriikidele, kelle järelevalve- ja kontrollisüsteemides on leitud puudusi, määratakse finantskorrektsioonid, siis üldiselt abisaajatelt endilt summasid tagasi ei nõuta.

3.28. Punktis 3.27 nimetatud juhtudel rahastavad korrigeerimist liikmesriikide maksumaksjad, mitte abisaajad, kes on summasid tegelikest suuremana näidanud. Seega on kontrolli- ja sanktsionisüsteemi hoiatav mõju nõrk ja vead võivad korduda. Tagasinõudmismenetluste mõjusust tuleks aga ka hinnata ka selle alusel, milline on nende mõju järelevalve- ja kontrollisüsteemide parandamise seisukohast (ja kuidas nende abil seeläbi vähendatakse vigade riski tulevikus).

KOMISJONI VASTUSED

3.26. Komisjon on lisanud Euroopa ühenduste 2007. majandusaasta raamatupidamise aastaaruande lisadesse uue peatüki, mis käsitleb alusetult makstud summade tagasinõudmist. Peatüki eesmärk on anda ülevaade alusetult makstud summade tagasinõudmise menetlusest ning prognoosida võimalikult täpselt tagasi nõutud maksete kogusummat.

Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil tehtavate finantskorrektsioonide kohta esitatakse komisjonile igal aastal aruanded, mille andmed avaldatakse struktuurifondide aastaaruandes. Nagu juba märgitud vastuses punktile 3.25, tegeleb komisjon nende andmete usaldusväärsuse ja täielikkuse parandamisega. Teavet konkreetselt abisaajatelt tagasi nõutud summade kohta esitatakse määruses (EÜ) nr 1681/94 sätestatud kohustuslike aruandlusmenetluste kohaselt ning sellega saab tutvuda ka liikmesriikide järelevalvesüsteemide kaudu. Komisjon püüab igati tagada täielike ja usaldusväärsate andmete olemasolu, et näidata, et ELi eelarve on kaitstud, kuna ebaseaduslikud maksed on välistatud.

Komisjon leiab, et liikmesriikidelt põllumajanduskulutuste kohta saadud andmed on täielikud ja piisavalt usaldusväärsed, kuna olulisi kõrvalekaldeid ei ole täheldatud. Sellegipoolest tunnistab komisjon, et arenguruumi veel on, ning on seetõttu läbi vaadanud asjaomased suunised 2008. majandusaastaks. Komisjon jälgib olukorda hoolikalt ka edaspidi (vt vastus punktile 5.44).

3.27 ja 3.28. Liikmesriigid on kohustatud enam makstud summad abisaajatelt tagasi nõudma alati, kui see on põhjendatud, ning on tõendatud, et üldjuhul nad nii ka toimivad. Kui vea on põhjustanud puudujäägid haldus- või kontrollisüsteemides, ei pruugi olla asjakohane nõuda summasid tagasi abisaajalt, kelle viga see ei olnud. Ühtse määraga või ekstrapoleeritud korrektsioonide kohaldamise korral saavad liikmesriigid tagasinõudmismeetmeid rakendada ainult konkreetsete abisaajate suhtes, kelle puhul on rikkumine tõendatud. Korrektsioonimehhanismi peaeesmärk on tagada, et ühenduse vahenditest ei rahastataks kulutusi, mis ei ole tehtud kooskõlas ühenduse eeskirjadega, kaitstes seeläbi ühenduse eelarvet ebaseaduslike kulude eest. Kui kulud jäävad liikmesriikide haldusorganite kanda, kaitsevad ühtse määraga või ekstrapoleeritud korrektsioonid ühenduse eelarvet ning innustavad ametiasutusi vältima selliste puudujääkide esinemist tulevikus. Seega on ühtse määraga või ekstrapoleeritud korrektsioonid oluliseks vahendiks liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide täiustamisel ning aitavad ära hoida ebaseaduslike makseid lõplikele abisaajatele ja tagada selliste maksete avastamise ja parandamise.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.29. Tuginedes alusetult makstud summade tagasinõudmise ja aruandluse süsteemide ja menetluste kontrollile, jäeldab kontrollikoda, et komisjon peaks ⁽¹⁷⁾:

- loetlema ja kirjeldama kõik nii komisjonis kui liikmesriikides kasutatavad menetlused summade tagasinõudmiseks, et suurendada läbipaistvust olemasolevate korrektsioonimehhanismide osas;
- näitama, et kontrollide käigus avastatud vigade ja abisaajate taotletud summade tagasinõudmise või kohandamise vahel on selge seos, ning tagama nimetatud protsessi piisava järelevalve ja aruandluse;
- siduma tagasinõutud summad ja kohandused taotletud summadega vastavalt aastale, millal viga või rikkumus tekkis, selle alusel on võimalik hinnata mitmeaastaste korrektsioonimehhanismide mõjusust;
- kvantifitseerima lõplikelt abisaajatelt tagasi nõutud enam-makstud summad ja riiklikust eelarvest ehk maksumaksjate poolt makstud finantskorrektsioonide summad;
- tagama, et liikmesriigid esitavad õigeaegselt täieliku ja usaldusväärse teabe rahastamise tühistamise, tagasimaksete ja ootel olevate tagasinõudmistele kohta, eriti struktuurifondidega seoses;
- hindama, kui mõjusad on finantskorrektsioonid liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemide parandamisel,

KOMISJONI VASTUSED

3.29. Komisjon kinnitab, et täiustab pidevalt teavet, mis käsitleb tagasinõudmist ja finantskorrektsioone, mille on teostanud kas komisjon või liikmesriigid.

- Andmed komisjoni raamatupidamisaruannetes:

2007. majandusaasta raamatupidamise aastaaruande lisades on peatükk, mis käsitleb alusetult makstud summade tagasinõudmist ning annab ülevaate asjaomastest menetlustest.

Peatükis esitatakse ka võimalikult täpne prognoos tagasi nõutud maksete kogusumma kohta, lähtudes olemasolevatest andmetest. Nendes andmetes ei sisaldu veel kõik summad, mis on tagasi nõutud mahaarvamise teel hilisemast maksest, mida haldab otseselt komisjon. Andmed summade kohta, mille liikmesriigid on tagasi nõudnud ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas, on esialgsed.

Et veelgi täiustada teavet komisjonis parandatud vigade kohta, on komisjon 2008. aastal muutnud raamatupidamissüsteemi ABAC, et kontrollimise käigus avastatud vead või alusetud maksed oleks võimalik otseselt seostada selle tagajärjel abisaajatelt tagasi nõutud või kohandatud summadega. Samuti on muudatuse tulemusel võimalik seostada makstud summade tagasinõudmine või kohandamine vea või alusetu makse tegemise aastaga, et võimaldada komisjonil jälgida mitmeaastase tagasinõudmissüsteemi tõhusust kontrollikoja soovitude kohaselt.

- Liikmesriikidelt saadud teave:

Põllumajandusvaldkonnas esitatakse lõplikelt abisaajatelt tagasi nõutud summade kohta komisjonile deklaratsioon ning need sisalduvad ka 2007. aasta raamatupidamisaruandes ning selle lisades koos finantskorrektsioonidega, mille kulud katavad liikmesriigid. Kõik otsused finantskorrektsioonide kohta avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas ning põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi iga-aastane tegevusaruanne sisaldab täielikke andmeid komisjoni ja liikmesriikide vaheliste rahaliste suhete ning liikmesriikides lõplikelt abisaajatelt tagasi nõutud alusetute maksete kohta.

Finantskorrektsioonid, mida komisjon otsustab teha struktuuri-meetmetega seotud kulutustes, kajastuvad samuti raamatupidamisaruannetes. Riigi tasandil tehtavate korrektsioonide kohta peavad liikmesriigid esitama komisjonile aastaaruande, milles on näidatud korrektsioonid, mille nad on teinud toetuste äravõtmise või tagasinõudmise teel, samuti aasta lõpu seisuga veel tagasi nõuda olevad summad. Komisjon esitas liikmesriikidelt 2006. aasta kohta saadud andmed 2006. aasta struktuurifondide aastaaruande

⁽¹⁷⁾ Mitut nendest punktidest mainis ka asepresident Kallas vastuses kirjalikule küsimusele nr 21, mille Euroopa Parlament (eelarvekontrollikomisjon) esitas 2006. eelarveaastat käsitleva eelarve täitmise kinnitamise menetluse käigus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

lisas (SEK(2007) 1456) ning avaldab 2007. aastat käsitlevad andmed 2007. aasta aruandes. Tegevuskava komisjoni järelevalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete juhtimisel (KOM(2008) 97) sisaldab konkreetseid meetmeid nimetatud aruandluse edasiseks täiustamiseks. Nende hulgas on ka kohapealne kontroll esitatud andmete usaldusväärsuse ja täielikkuse hindamiseks.

Komisjon hindab pidevalt liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemide tõhusust ning esitab oma järeldused peaaesjalikult asjaomaste peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes. Nagu varemgi, peatab komisjon oluliste puudujääkide avastamise korral maksed ning kohaldab finantskorrektsioone, kui liikmesriik ei ole võtnud kokkulepitud meetmeid oma kontrollisüsteemide tõhustamiseks.

Kontrollikoda on juba varem tunnistanud, et põllumajanduskultuuste puhul on liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemid paranenud (vt nt kontrollikoja 2006. aasta aruannet). Komisjon leiab, et vähemalt osaliselt on olukord paranenud tänu liikmesriikides rakendatud komisjoni soovitudele ning liikmesriikide suhtes kohaldatud finantskorrektsioonidele.

- hindama komisjoni ja liikmesriikide kasutatavate korrigeerimismehhanismide asjakohasust ja nende kohaldamise intensiivsust tulemuslikkust silmas pidades ⁽¹⁸⁾.

- Kontrollikulud:

Komisjon koostab praegu põllumajanduse, Euroopa Regionaalarengu Fondi ja otsese tsentraliseeritud haldamise kontrollikulude hinnangut. Selle tulemuste alusel valmib 2008. aasta lõpu poole komisjoni teatis, mille eesmärk on taasalustada institutsioonidevahelist arutelu aktsepteeritava riski teemal.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

3.30. 2007. aasta osas võib tõdeda, et uue programmitöö perioodi esimese aastaga on kulukohustuste assigneeringute täitmine eelmise programmitöö perioodi algusega võrreldes märgatavalt paranenud. Kasutusmäärad püsisid 2007. aastal kõrgel. Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas vähendati paranduseelarvete abil esialgseid maksete assigneeringuid 0,745 miljardi euro võrra.

⁽¹⁸⁾ Vt Euroopa Ühenduste Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 ühtse auditi („single audit”) mudeli kohta (koos ettepanekuga ühenduse sisekontrolliraamistiku kohta) (ELT C 107, 30.4.2004, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.31. Liikmesriigid parandasid oma struktuurifondidega seotud kulude prognoosimist: ülehindamise määr vähenes 33 protsendilt 2006. aastal 18 protsendini 2007. aastal ⁽¹⁹⁾.

3.32. Täitmata eelarvelised kulukohustused liigendatud kulude osas on püsinud väga kõrgel ja ületavad 2007. aasta eelarveliste kulukohustuste assigneeringute kogusummat. Struktuurimeetmete valdkonnas on olukord selles osas mõningal määral paranenud tänu automaatsele kulukohustustest vabastamise süsteemile. Siiski on oht, et kiirendatud maksete tegemine võib põhjustada olukorra, mil sisekontrollimenetlused raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse puhul muutuvad vähem rangeks. Komisjon peaks seda aspekti arvestama, kui ta kaalub samalaadsete reeglite kasutuselevõtmist muude mitmeaastaste tegevuste valdkondades, nagu teadusuuringud, energeetika ja transport, infoühiskond ja meedia.

3.33. Teavet parandusmeetmete haldamise ja nende mõju kohta tuleb oluliselt parandada, kui selle abil soovitakse hinnata ELi kulutuste mitmeaastaste korrektsioonimehhanismide mõjusust.

KOMISJONI VASTUSED

3.31. Kuigi liikmesriikide prognoosid muutuvad järjest täpsemaks, on need eelarve koostamiseks siiski liiga ebahühtlased. Edasise täiustamise korral saaks neid aga kindlasti kasutada püsivalt kõrge kasutusmäära tagamiseks.

3.32. Komisjon võtab osutatud riski auditite tegemisel arvesse ning astub asjakohaseid samme, kui selgub, et liikmesriigid on võtnud lubamatuid meetmeid, et vältida kulukohustuste vabastamist $n + 2$ reegli kohaselt.

3.33. Komisjon on olemasolevat teavet täiustanud ning teeb seda ka edaspidi (vt 2007. aasta raamatupidamisaruande § 6 lõiget 5).

Struktuurifondide puhul on täielikud andmed komisjoni kohaldatud korrektsioonide kohta esitatud 2007. aasta raamatupidamisaruandes. Ulatuslikku teavet on esitatud ka struktuurifondide 2006. aasta aruande lisas. 2007. aasta aruandes täiustatakse teavet veelgi, eelkõige seoses liikmesriikide kohaldatud korrektsioonidega.

Põllumajanduse kohta on kogu asjakohane teave juba avaldatud ning seda on võimalik uurida ja kontrollida. Kõnealune teave hõlmab ka korrektsioone, mida komisjon on kohaldanud liikmesriikide suhtes, ning alusetuid makseid, mille liikmesriigid on lõplikelt abisaajatelt tagasi nõudnud.

⁽¹⁹⁾ Ühtekuuluvusfondi puhul suurenes ülehindamismäär 32 protsendilt 2006. aastal 54 protsendini 2007. aastal.

4. PEATÜKK

Tulud

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	4.1–4.3
Tulude eritunnused	4.1–4.3
Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	4.4–4.45
Auditi ulatus	4.4–4.10
Traditsioonilised omavahendid	4.4–4.7
Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid	4.8–4.10
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	4.11–4.15
Traditsioonilised omavahendid	4.11–4.15
Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid	4.15
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	4.16–4.39
Traditsioonilised omavahendid	4.16–4.19
Käibemaksu-omavahendid	4.20–4.25
Rahvamajanduse kogutulu omavahendid	4.26–4.39
Järeldused ja soovitused	4.40–4.45
Traditsioonilised omavahendid	4.42
Käibemaksu-omavahendid	4.43
Rahvamajanduse kogutulu omavahendid	4.44–4.45
Eelnevate tähelepanekute järelaudit	4.46

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

Tulude eritunnused

4.1. Euroopa Liidu eelarvetulud koosnevad omavahenditest ja muust tulust. Suurim erinevus võrreldes 2006. aastaga on see, et 2007. aastal kirjendatakse Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondiga seotud parandused ja sissenõuded ning ajutine ümberkorraldusmakse sihtots- tarbeliste tuludena, mitte ei arvestata kuludest maha (2 448 miljonit eurot ehk 2,1 % tuludest) ⁽¹⁾.

4.2. Nagu näidatud **tabelis 4.1**, **diagrammil 4.1** ja **diagrammil 4.2**, on omavahendid eelarveliste kulutuste rahastamise põ- hiallikas (93,5 %).

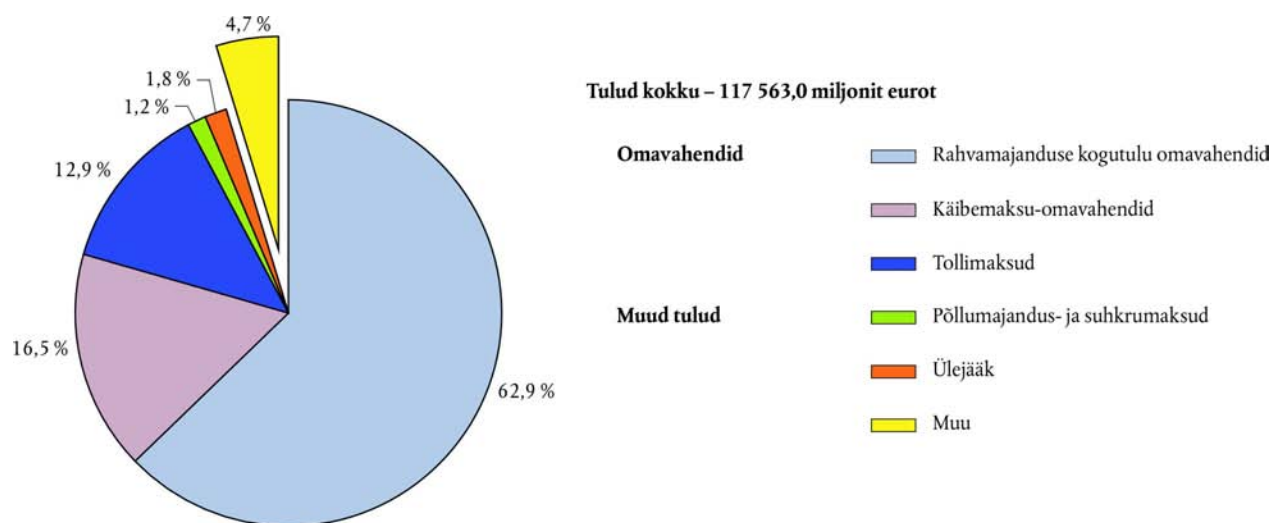
Tabel 4.1 – 2006. ja 2007. eelarveaasta tulu

(miljon eurot)					
Tululiik ja vastav eelarverubriik	Tegelik tulu 2006. aastal	2007. aasta eelarve kujunemine		Tegelik tulu 2007. aastal	% muutus (2006 vrld 2007)
		Esialgne eelarve	Lõplik eelarve		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 <i>Traditsioonilised omavahendid (25 % maksukäitluskulu- dest)</i>	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Põllumajandusmaksud (1 0. peatükk)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Suhkru- ja isoglükosimaksud (1 1. peatükk)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Tollimaksud (1 2. peatükk)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 <i>Käibemaksu-omavahendid</i>	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Käibemaksu-omavahendid jooksva eelarveaastal (1 3. peatükk)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Eelmiste aastate saldod (3 1. peatükk)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 <i>Rahvamajanduse kogutulu omavahendid</i>	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Rahvamajanduse kogutulu omavahendid jooksva eelarveaastal (1 4. peatükk)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Eelmiste aastate saldod (3 2. peatükk)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 <i>Saldod ja kohandused</i>	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Ühendkuningriigi parandus (1 5. peatükk)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Ühendkuningriigi paranduse lõplik kalkulatsioon (3 5. peatükk)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Ühendkuningriigi paranduse vahetähtsustamine (3 6. peatükk)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 <i>Muud tulud</i>	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Ülejäägid, saldod ja kohandused (3 0. peatükk)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Mitmesugused tulud (4.–9. jaotis)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Kogusumma	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Allikas: 2007. aasta eelarved ja paranduseelarved; Euroopa ühenduste aastaaruanne 2007.

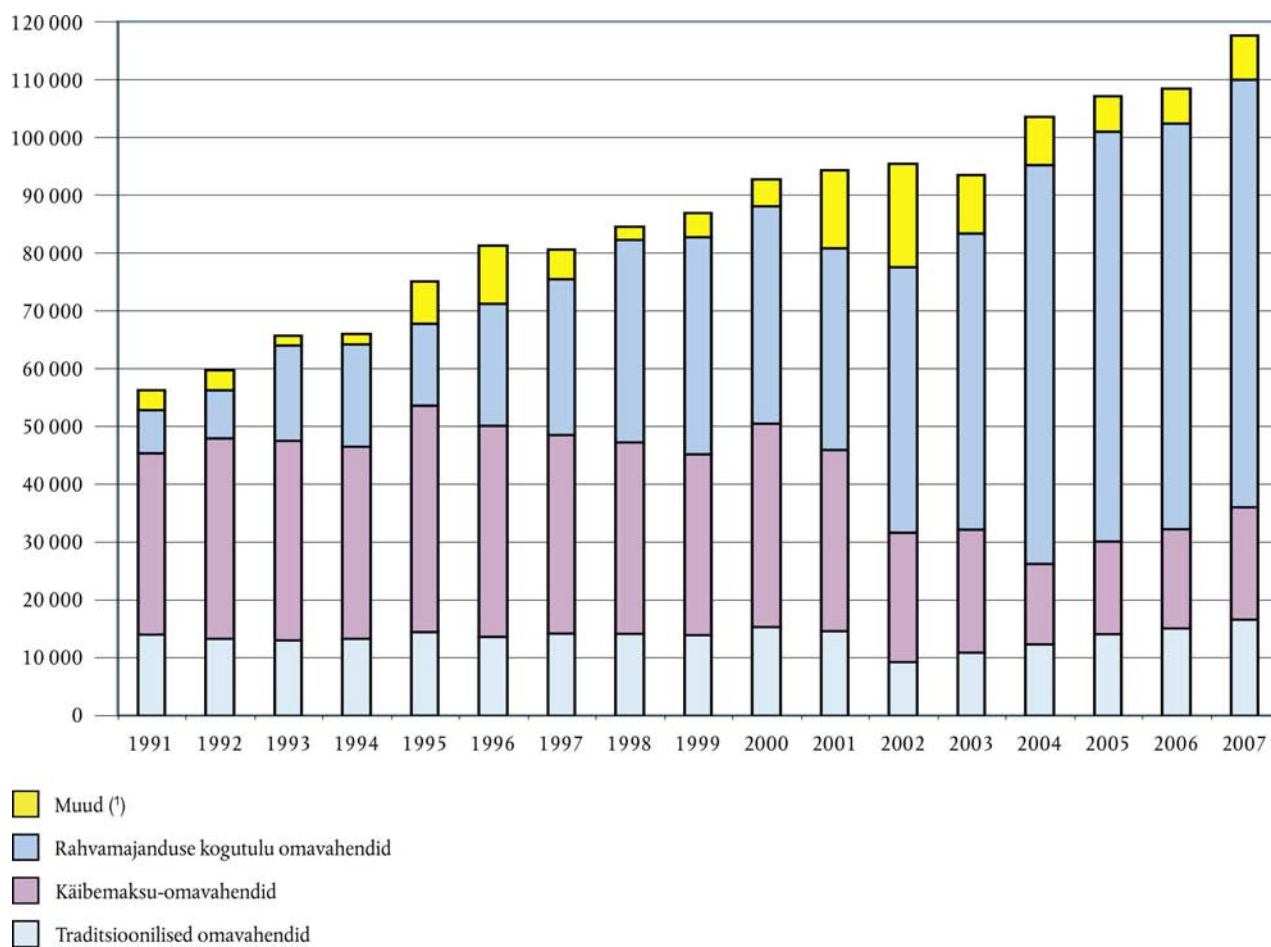
⁽¹⁾ Ühise põllumajanduspoliitika rahastamist käsitleva nõukogu 21. juu- ni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikkel 34 (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

Diagramm 4.1 – Tegelike tulude jaotumine 2007. aastal



Allikas: 2007. eelarveaasta Euroopa ühenduste aastaaruanne.

Diagramm 4.2 – Tegelike tulude allikate kujunemine 1991–2007



(*) Sisaldab eelmise eelarveaasta ülejääki ja mitmesuguseid tulusid.
Allikas: 2007. eelarveaasta Euroopa ühenduste aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.3. Omavahendid jagunevad kolme põhirühma: traditsioonilised omavahendid ⁽²⁾ (tolli-, põllumajandus- ja suhkrumaksud, 14,1 %), käibemaksu põhjal arvestatud ja liikmesriikide poolt kogutud omavahendid (16,5 %), ning liikmesriikide rahvamajanduse kogutulul põhinevad omavahendid (62,9 %) ⁽³⁾.

ERIHINNANG SEOS KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus***Traditsioonilised omavahendid***

4.4. Traditsiooniliste omavahendite kogumise põhiriskid on maksudest kõrvalehoidumine maksumaksjate poolt, väärarvutused või maksu mitterääramine avastamata vigade tõttu, samuti määratud maksu vigane kirjendamine liikmesriikide arvepidamises, mis vähendab komisjoni käsutusse antavaid summasid või aeglustab summade komisjoni käsutusse andmist. Kontrollikoja audit raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute kohta ei saa käsitleda deklareerimata importi või importi, mis ei ole läbinud tollijärelevat.

4.5. Kontrollikoda auditeeris 30 impordideklaratsiooni juhuslikku valimit kuues liikmesriigis ⁽⁴⁾. Samuti viidi läbi järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine kõnealustes liikmesriikides ja komisjonis.

4.6. Audititöö hõlmas tollijärelevalve korralduse ja traditsiooniliste omavahendite siseriiklike raamatupidamissüsteemide kontrollimist, samuti ACORi ⁽⁵⁾ järelevalvefunktsiooni hindamist. Ühtlasi sisaldas audit komisjoni traditsioonilisi omavahendeid kirjendavate raamatupidamisaruannete läbivaatamist ning kõigist liikmesriikidest tuleva maksuvoo analüüsi, et saada piisav kindlus kirjendatud summade korrektsuse ja täielikkuse kohta.

⁽²⁾ Traditsioonilisi omavahendeid koguvad liikmesriigid Euroopa Liidu nimel, jättes 25 % suuruse summa sissenõudmiskulude katteks endale.

⁽³⁾ Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid on osamak- sed, mis tulenevad ühtsete määrade kohaldamisest liikmesriikide üht- lustatud käibemaksu arvutusbaasile või liikmesriikide rahvamajanduse kogutulule ning arvutatakse vastavalt ühenduse eeskirjadele.

⁽⁴⁾ Kontrollikoda valib liikmesriigid põhjalikumaks auditiks tsükliliselt; suurima osalusega riike auditeeritakse sagedamini. 2007. aastal audi- teeriti Bulgaariat, Taanit, Saksamaad, Hispaanias, Rumeenias ja Portu- gali.

⁽⁵⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1150/2000 artiklis 20 sätestatud omava- hendite nõuandekomitee (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 1). Nimetatud ko- mittee koosneb liikmesriikide ja komisjoni esindajatest ning kujutab endast komisjoni ja liikmesriikide vahelise koostöö kanalit omavahen- didega seotud küsimustes. Komitee uurib omavahendite süsteemi ra- kendamisega seotud küsimusi ning vaatab läbi omavahendite prognoosi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.7. Lisaks sellele viidi läbi erihindamine tolliladustamise kohta komisjonis ja seitsmes liikmesriigis ⁽⁶⁾.

Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid

4.8. Nende kahe ressursi põhiriskid tulenevad statistiliste andmete ja prognooside kasutamisest rahvamajanduse arvepidamise alusena, samuti õigusraamistiku keerukusest.

4.9. Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid põhinevad makromajanduslikul statistikal, mille alusandmeid ei saa otse auditeerida. Seetõttu võeti käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendite auditis lähtepunktiks komisjonile laekunud liikmesriikide arvestatud makromajanduslikud kogusummad ning hinnati komisjoni süsteeme andmete töötlemiseks kuni nende kandmiseni lõplikesse raamatupidamisaruannetesse. Seega vaadeldi auditis aastaeelarve koostamist ja liikmesriikide osamaksude korrektsust. Audit hõlmas ka komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteeme, mille otstarve on anda piisav kindlus selle kohta, et vastavate ressursside kindlaksmääramine ja laekumine toimub korrektselt, samuti ACOR-komitee ⁽⁷⁾ ja rahvamajanduse kogutulu komitee ⁽⁸⁾ ülesannete analüüsi.

4.10. 7. juunil 2007. aastal võttis nõukogu vastu uue otsuse Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta (2007/436/EÜ, Euratom), ⁽⁹⁾ mida kohaldatakse tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2007. Otsusega kehtestati käibemaksupõhise omavahendi ühtne sissenõudmismäär (0,30 %) ning teatud liikmesriikide käibemaksul ja rahvamajanduse kogutulul põhinevate osamaksete täiendav vähendamine ⁽¹⁰⁾. Sellest tulenevalt arvutatakse liikmesriikide käibemaksul ja rahvamajanduse kogutulul põhinevad osamaksed tagasiulatuvalt ümber pärast ratifitseerimisprotsessi lõpulejõudmist eeldatavalt 2009. aasta alguses.

⁽⁶⁾ Belgia, Itaalia, Prantsusmaa, Rootsi, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik.

⁽⁷⁾ Vt joonealune märkus 5.

⁽⁸⁾ Rahvamajanduse kogutulu komitee on sätestatud nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1287/2003 (rahvamajanduse kogutulu määrus) artiklis 4 (ELT L 181, 19.7.2003, lk 1). Komiteesse kuuluvad komisjoni ja liikmesriikide esindajad. Komitee kontrollib igal aastal liikmesriikide edastatud rahvamajanduse kogutulu andmeid ja avaldab omavahendeid silmas pidades arvamuse andmete usaldusväärsuse, võrreldavuse ja ammendavuse kohta.

⁽⁹⁾ ELT L 163, 23.6.2007, lk 17.

⁽¹⁰⁾ Käibemaksupõhise omavahendi vähendatud sissenõudmismäär Austria, Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi jaoks ning Madalmaade ja Rootsi rahvamajanduse kogutulul põhinevate aastaste brutomaksete vähendamine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus***Traditsioonilised omavahendid***

4.11. Traditsioonilisi omavahendeid kogutakse nende liikmesriikide poolt, kes kirjendavad neid oma riigikassa poolt hallatavasse raamatupidamissüsteemi (A-kontod) ja teevad seejärel vahendid ühendustele kättesaadavaks. Kui maksed on tegemata ja tagatist ei ole esitatud, või kui maksed on kaetud tagatistega, mis on vaidlustatud, võivad liikmesriigid nimetatud vahendite kättesaadavaks tegemise peatada, kirjendades need eraldi kontole (B-konto).

4.12. Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide poolt komisjonile esitatud deklaratsioonides ei esinenud olulisi seaduslikkuse ja korrektsusega seotud vigu. Tuvastati siiski mitmeid puudusi, mis ei ole piisavalt olulised mõjutamaks üldist järeldust, kuid mis tuleb sellest hoolimata kõrvaldada.

4.13. A-konto osas ei vastanud Taanis ettevõtjate poolt elektroonilisse tollivormistussüsteemi sisestatud andmed sageli impordi tegelikkusele ning ei olnud seetõttu usaldusväärsed. Seetõttu oli komisjonile tehtud makse netosumma väiksem, kui oleks pidanud olema. Portugalis kantakse sundmenetluse korras sissenõutud maksud raamatupidamisarvestusse ja tehakse komisjonile kättesaadavaks pideva hilinemisega.

4.14. Nagu varasematel aastatel, leiti kontrollikoja auditi käigus probleeme seoses B-kontodega. Täpsemalt:

- esines juhtumeid, kus kaubad lubati vabasse ringlusse ilma tollivõlga tasumata või selle kohta tagatist esitamata;
- B-kontodele oli kirjendatud vähemalt osaliselt tagatistega kaetud vaidlustamata tollivõlgasid, kuigi tagatisega kaetud osad oleks tulnud teha kättesaadavaks;

4.13. Komisjon arutab kõnealuseid tähelepanekuid koostöös asjaomaste asutustega. Võetakse meetmeid, et tagasi nõuda mittekättesaadavad omavahendid ja viivitustest tingitud maksmata intressid.

4.14. B-kontosid haldavad tihti kohapeal üksikud tolliasutused ja seetõttu võib ühekordsete vigade risk nende puhul suur olla. Seetõttu kontrollitakse komisjoni kontrollide jooksul korrapäraselt B-kontode õigsust. Lisaks sellele andis komisjon liikmesriikidele konkreetsed suunised kontode korrektse kasutamise kohta.

- Komisjon kontrollib järeldust asjaomase liikmesriigiga.

- Komisjon on juba küsimust lahendamas koostöös liikmesriigiga, kus kõnealune probleem vastavalt 2007. aasta kontrollile süsteemaatiliselt esines. Ülejäänud kolme üksikjuhtumi suhtes, millele kontrollikoda viitab, võetakse meetmeid koostöös asjaomaste liikmesriikidega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- laopidaja esitatud üldtagatist ei aktsepteeritud üldtagatisena, mistõttu tollivormistusjärgselt sissenõutavad võlad kanti süstemaatiliselt ja vigaselt B-kontole.

Käibemaksu- ja rahvamajanduse kogutulu omavahendid

4.15. Kontrollikoja auditis leiti, et liikmesriikide osamaksetes ja nende maksmisprotsessis ei esinenud olulisi vigu.

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine**Traditsioonilised omavahendid**

4.16. Kontrollikoja kohapealsed auditid kinnitasid, et tolli ja traditsiooniliste omavahendite raamatupidamise järelevalve- ja kontrollisüsteemid toimisid hästi. Kontrollikoda vaatas üle ka komisjoni teostatud kontrollid, kus leiti, et omavahendite kogumissüsteemid olid üldjuhul rahuldava tasemega. B-kontode haldamine on jätkuvalt valdkond, kus komisjon tuvastas puudusi.

Tolliladustamine

4.17. Tolliladustamise peatamismenetlus võimaldab ühendusevälise kauba ladustamist, ilma et selle suhtes kohaldataks importollimaksu või kaubanduspoliitilisi meetmeid, kui kaup on ladustatud tollilaos või sellena aktsepteeritud inventeerimissüsteemis ⁽¹¹⁾.

4.18. Liikmesriikidelt saadud teabe põhjal järeldab kontrollikoda, et hinnanguliselt 20 % traditsioonilistest omavahenditest laekub kaubalt, mida on eelnevalt ladustatud mõnes ühenduses asuvas tollilaos. Peamine risk on, et kaup viiakse tollijärelevalve alt välja ja suunatakse siseturule ilma tasumisele kuuluvaid tollimakse maksmata või ilma, et nende suhtes kohaldataks muid importkaubale kehtivaid meetmeid. Selle riski vähendamiseks tuleb tollilao pidamise luba anda ainult usaldusväärsetele ettevõtjatele ⁽¹²⁾ ja tollilao pidamise üle peab järelevalvet tegema liikmesriigi toll. Samas ei näe ühenduse õigussätteid ette minimaalset kontrollitaset, mille abil tagada tollialaste õigusaktide järgimine.

KOMISJONI VASTUSED

- Komisjon kontrollib kõnealust küsimust koos asjaomase liikmesriigiga, kuid ta on arvamusel, et tegemist võib olla kohapeal tekkinud veaga. 2005. aastal toimunud tolliladustamise kontrollimisel avastati lisaks samalaadsetele vigadele ka see, et riiklikud suunised on selles küsimuses kooskõlas ühenduse õigusega.

4.18. Riski piirab täiendavalt ka see, et tolliasutused võivad nõuda tagatist (ühenduse tolliseadustiku artikkel 88). Juhul kui liikmesriik otsustab seda mitte teha ja sellest tulenevalt ei ole tal võimalik tagasi nõuda tollivõlga, peab komisjon liikmesriiki omavahendite eest vastutavaks.

Lisaks sellele määravad liikmesriigid kindlaks tollikontrollide meetodi ja sageduse. Ühenduse õiguses on sätestatud vaid kontrollimise miinimumtase piiratud arvu juhtumite korral, mille puhul kehtivad konkreetsed riskid.

⁽¹¹⁾ Ühenduse tolliseadustiku (nõukogu määrus (EMÜ) nr 2913/92 (EÜT L 302, 19.10.1992, lk 1)) artiklid 84–90 ja 98–113 koos ühenduse tolliseadustiku rakendussätete (komisjoni määrus (EMÜ) nr 2454/93 (EÜT L 253, 11.10.1993, lk 1)) artiklitega 496–535.

⁽¹²⁾ Ühenduse tolliseadustiku artikkel 86.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.19. Kontrollikoda kontrollis tollilao pidamiseks loa andmise ja tollilao üle järelevalve teostamise süsteeme. Üldjoontes toimisid süsteemid kontrollikoja hinnangul hästi. Leiti siiski järgmised puudused:

- kolmandik kontrollitud loa andmise dokumentidest ei tõendanud piisavalt laovarvestussüsteemide vastavust ühenduse nõuetele ⁽¹³⁾. Kontrollikoda leidis laovarvestuses väljajätteid ja erinevusi võrreldes tollilaos oleva kauba tegeliku laoseisuga;
- seitsmest külastatud liikmesriigist neljas leiti, et tollikontrolli suunatud kaupade valimine ei toimunud riskipõhiselt, ⁽¹⁴⁾ koondades riskiprofiilid arvutipõhisesse tollideklaratsiooni-süsteemi;
- sisekontrollisüsteemides leiti järgnevalt kirjeldatavaid puudusi, mis põhjustavad kauba ilma loata siseturule viimise ning tulude kaotuse ohtu. Kaks tolliladu olid ekslikult kasutanud sama tollilao tegevusloa numbrit, mis võimaldas importkauba ladustamist teise tollilattu kui tollideklaratsioonil märgitud. Teisel juhul kasutas tollilao pidaja, kes oleks pidanud kauba igakordsel laost väljaviimisel tollile esitama, lihtsustatud väljaviimiskorda, milleks tal luba ei olnud, hoides seega kontrollist kõrvale;
- kontrollikoda leidis, et tollivormistusjärgsete auditite vähe-
sus suurendas aegumisest põhjustatud tulude kaotuse riski ⁽¹⁵⁾. Lisaks oli vähe tõendeid, et auditite jaoks oleks tolliladusid valitud riskipõhiselt.

4.19.

- Komisjon kontrollib tähelepanekut asjaomaste liikmesriikidega. Vajaduse korral palutakse asjaomastel liikmesriikidel võtta parandusmeetmeid, kui laoseisu lahknevused ei ole kõrvaldatud.
- Küsimust arutatakse asjaomaste liikmesriikidega.
- Liikmesriik on parandanud tegevusloa numbri kahekordse kasutamise ning nende auditi jooksul kontrolliti kõiki kaupu ja leiti, et kõik tasumisele kuuluvad tollimaksud on nõuetekohaselt arvesse võetud. Liikmesriik täiendab ka oma sisekontrollisüsteeme, et vältida kõnealuse vea kordumist. Lihtsustatud väljaviimiskorra küsimuses on asjaomasel liikmesriigil palutud võtta parandusmeetmeid.
- Komisjon on juba tõstatanud kõnealuse küsimuse ühe asjaomase liikmesriigiga pärast 2006. aasta kontrolle ja järelemeetmed jätkuvad. Komisjon tõstatab kõnealuse küsimuse kolme ülejäänud liikmesriigiga.

Käibemaksu-omavahendid**Reservatsioonid**

4.20. Reservatsioonide abil saab teha parandusi liikmesriikide edastatud käibemaksudeklaratsioonide kahtlusi tekitanud osadesse pärast õigusaktides sätestatud nelja-aastase tähtaja lõppemist. 35 reservatsioonist, mis tühistati 2007. aastal, ⁽¹⁶⁾ oli üheksa seotud 1997. või mõne varasema aastaga. 21 reservatsiooni, mis

4.20. Kaks ülejäänud reservatsiooni aastast 1998 tühistatakse eeldatavasti varsti ning 2008. aastal korraldatakse külaskäik, mille eesmärk on kavandada koostöös asjaomaste liikmesriikidega strateegia, mis viiks 1989. aastal tehtud reservatsioonide tühistamiseni.

⁽¹³⁾ Ühenduse tolliseadustiku rakendussätete, mida on viimati muudetud komisjoni määrusega (EÜ) nr 1875/2006 (ELT L 360, 19.12.2006, lk 64), artiklid 515–516.

⁽¹⁴⁾ Ühenduse tolliseadustiku rakendussätete artikli 4 alapunkt f.

⁽¹⁵⁾ Vastavalt ühenduse tolliseadustiku artikli 221 lõikele 3 ei teatata võlgnikule tollimaksu summat pärast seda, kui tollivõla tekkimise kuupäevast on möödunud kolm aastat.

⁽¹⁶⁾ Lisaks tühistati kuuel juhul (kolm Saksamaal ja kolm Itaalias) reservatsioon osaliselt.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

puudutasid 1997. või mõnd varasemat aastat (sealhulgas kaks reservatsiooni seoses 1989. ja 1993. aastaga) kehtisid 31. detsembri 2007. aasta seisuga (vt **tabel 4.2**).

Tabel 4.2 – Käibemaksu-omavahendite reservatsioonid seisuga 31. detsember 2007

Liikmesriigid	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2006	2007. aastal kehtestatud reservatsioonid	2007. aastal tühistatud reservatsioonid	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2007	Kõige varasem aasta, mille kohta reservatsioonid kehtivad
Belgia	8	4	4	8	1989
Taani	1	0	1	0	
Saksamaa	17	9	8	18	1999
Kreeka	16	3	9	10	1998
Hispaania	5	1	0	6	1999
Prantsusmaa	3	1	0	4	1993
Iirimaa	12	0	0	12	1998
Itaalia	13	3	2	14	1995
Luksemburg	1	0	0	1	1997
Madalmaad	1	1	0	2	2002
Austria	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Soome	6	1	0	7	1995
Rootsi	11	1	3	9	1995
Ühendkuningriik	4	3	2	5	1998
Küpros	0	3	0	3	2004
Tšehhi Vabariik	0	1	0	1	2004
Eesti	0	0	0	0	
Läti	0	1	0	1	2004
Leedu	0	2	0	2	2004
Ungari	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Poola	0	3	0	3	2004
Slovakkia	3	2	0	5	2004
Sloveenia	0	0	0	0	
Bulgaaria	0	0	0	0	
Rumeenia	0	0	0	0	
Kokku	119	53	35	137	

Allikas: Euroopa Komisjon.

4.21. Puudub tõhus vahend tagamaks, et liikmesriigid esitaksid asjakohast teavet täpselt määratletud tähtaja jooksul, mis võimaldaks komisjonil otsustada kehtivate reservatsioonide tühistamise üle. Oma soovitus 2006. eelarveaasta eelarve täitmise kinnitamise kohta kordas nõukogu komisjonile esitatud üleskutset jätkata koostöös liikmesriikidega jõupingutusi tagamaks, et reservatsioonid tühistatakse mõistliku aja jooksul.

4.21. Kehtiv õiguslik kord kujutab endast tasakaalu, mis peegeldab vajaliku koostöö eksisteerimist komisjoni ja liikmesriikide vahel. Siiski on komisjon uuendamas oma reservatsioonide haldamise korda, muutes neid ennetavamaks. Reservatsioonid kategoriseeritakse, mis tähendab, et on kergem tuvastada neid, mille puhul on kõige enam vaja võtta meetmeid. Kasutusele võetakse halduskiilastused, mis keskenduvad üksnes edusammude saavutamise strateegiatele ja reservatsioonide tühistamisele. Komisjon kavatseb olla ka ennetavam küsimuses, kas rikkumismenetluste algatamine tooks konkreetsetes juhtumites kasu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.22. Komisjoni kontrollitegevusest tulenenud muudatuste tõttu EL 27 liikmesriikide käibemaksubaasides 2007. aastal suurenes käibemaksu-omavahendite kogumäär ligikaudu 50 miljoni euro võrra. Lisaks põhjustas Kreeka rahvamajanduse kogutulu ülespoole korrigeerimine (vt punkt 4.28), mis omakorda avaldas mõju käibemaksubaasi piiristamisele, ⁽¹⁷⁾ liikmesriigi käibemaksu osamaksu suurenemise ligikaudu 300 miljoni euro võrra.

4.23. Kontrollikoda uuris tõendeid, mille alusel tühistati 2007. aastal 35 reservatsiooni. Komisjoni töö seoses reservatsioonide tühistamisega oli üldjoontes rahuldav. Tuvastati siiski järgmine probleem: kui komisjon aktsepteerib liikmesriigi muudetud andmeid ja tühistab nendega seonduva reservatsiooni, peaks ta muudetud andmed kohe oma finantsandmebaasi sisestama ja maksmisele kuuluvate omavahendite summat korrigeerima. Neli tühistatud reservatsiooniga seotud parandused olid andmebaasi sisestamata, mistõttu ei olnud käibemaksu-omavahendite summa õigesti arvatud.

Käibemaksudirektiivi kohaldamise järelevalve

4.24. Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat vastutab käibemaksudirektiivi korrektse kohaldamise eest. Juhul, kui komisjon on arvamisel, et liikmesriik ei täida direktiivist tulenevaid kohustusi, võib komisjon anda asja Euroopa Kohtusse, olles läbinud kohtueelse menetluse (rikkumismenetlus – Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 226). 2007. aastal oli selliseid juhtumeid viis, millest kolm avaldas negatiivset mõju käibemaksu-omavahenditele. Neil kahel juhul, kus asi anti 2007. aastal Euroopa Kohtusse, kulus rikkumise registreerimisest kuni hetkeni, mil saadeti välja kiri pöördumisega Euroopa Kohtu poole, keskmiselt 29 kuud. Kolmel ülejäänud juhul, mis pärinevad aastatest 2003–2005, ei olnud asi veel 2007. aasta lõpul Euroopa Kohtusse antud, ehkki sellekohane otsus tehti 2007. aasta juunis.

4.23. Parandused on nüüd andmebaasi sisestatud ja kogu finantsmõju on viie aasta reservatsioonide jooksul natuke alla 12 miljoni euro. Kasutusele on võetud uued täiendavad menetlused, millega laiendatakse talitustevahelisi konsultatsioone nii, et need hõlmavad ka kontrolliaruannete sisu. Need peaksid aitama tulevikus selliseid olukordi vältida.

4.24. Õiguslik raamistik liikmesriikides on tihti üksikasjalik ja keeruline ning see nõuab põhjalikku analüüsi. Komisjon pöörab erilist tähelepanu selliste juhtumite ettevalmistamisele, mis on seotud kaudseid makse käsitlevate õigusaktide tõlgendamise, sest nendega on seotud omavahendid ja õigusaktide muutmiseks on vaja ühehäälsust. Samal ajal teeb komisjon edusamme, et tagada laias laastus võrdväärset edu juhtumites, mis mõjutavad omavahendeid, ja muudes keerulistes ja üksikasjalikes juhtumites seoses ühenduse õiguse väärkohaldamisega. Kui see ei mõjuta komisjoni juhtumite haldamist, nõuab komisjon rikkumiste lõpetamisel sisse tasumata summad koos intressidega kulu- nud aja eest.

Komisjon on hiljuti muutnud oma menetlusi, võimaldades tihedamini otsuseid vastu võtta, et vähendada tekkivaid viivitusi juhul, kui liikmesriikide teated saabu- vad vahetult enne järgmise sammu tegemist menetluses. See võimaldab teha juhtumites edusamme niipea, kui uue teabe analüüs on lõpule viidud. Juhul kui komisjon ei võta täiel määral arvesse liikmesriikide esitatud teavet, on tal oht jääda juhtumise kaotajaks menetlusõiguslikel põhjustel. Kohtule esitatava hagi ettevalmistamine võib mõnikord osutuda keeruliseks faktide, kohaldatava õiguse või tekkinud juriidiliste küsimuste keerulisuse tõttu.

⁽¹⁷⁾ Vastavalt otsuse 2000/597/EÜ, Euratom (EÜT L 253, 7.10.2000, lk 42) artikli 2 lõike 1 punktile c ei ületa liikmesriigi käibemaksu osamaksu arvutamiseks arvessevõetav käibemaksubaas ühegi liikmesriigi puhul 50 protsenti rahvamajanduse kogutulust / RKTst.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.25. Neil ajavahemikel ei kohaldatud käibemaksudirektiivi korrektelt. See võis vähendada liikmesriikidele laekunud käibemaksu summat ning seega mõju avaldada käibemaksu-omavahenditele.

4.25. Kõik võimalikud mõjud käibemaksul põhinevatele vahenditele võetakse arvesse tagasiulatuvalt, kui Euroopa Kohus on kohtuasjades otsuse vastu võtnud.

Rahvamajanduse kogutulu omavahendid**Iga-aastased rahvamajanduse kogutulu andmed**

4.26. Enne iga aasta 22. septembrit esitavad liikmesriigid komisjonile (Eurostatile) rahvamajanduse kogutulu ja selle komponentide kogusumma arvud (rahvamajanduse kogutulu küsimustik), mis käsitlevad eelnenud aastat ja arvude suhtes tehtud mis tahes muudatusi varasematel aastatel. Koos nimetatud arvudega peavad liikmesriigid esitama aruande rahvamajanduse kogutulu andmete kvaliteedi kohta (rahvamajanduse kogutulu kvaliteediaruanne), milles näidatakse, kuidas kogusummad arvutati, kirjeldatakse olulisi muudatusi kasutatud menetlustes ja põhistatistikas ning selgitatakse varasemate rahvamajanduse tulu andmete suhtes tehtud parandusi ⁽¹⁸⁾. Liikmesriikide esitatud rahvamajanduse kogutulu aastaandmete põhjal võidakse korrigeerida eelmiste aastate rahvamajanduse kogutulu kindlaksmääratud saldosid ⁽¹⁹⁾.

4.27. 25. oktoobri 2007. aasta koosolekul otsustas rahvamajanduse kogutulu komitee, et kehtivaid reservatsioone arvestades on EL 15 liikmesriikide andmed asjakohased kasutamiseks omavahendite eesmärgil. EL 12 liikmesriikide andmete kohta ei olnud komiteel võimalik arvamust kujundada, kuna liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu nimistute ⁽²⁰⁾ analüüs oli alles algusjärgus (vt punkt 4.38).

4.28. Kreeka 2007. aasta RKT ⁽²¹⁾ / rahvamajanduse kogutulu küsimustikus sisaldunud andmed näitasid aastate 1995–2005 osas 8,5–9,9 % suurust tagasiulatuvat kasvu. 2006. aasta RKT / rahvamajanduse kogutulu küsimustikus oli Kreeka esitanud korrigeeritud andmed, mis näitasid 13–26 % suurust kasvu. Tegemist on erandlikult suure korrektsiooniga. Rahvamajanduse kogutulu komitee ei omanud enda hinnangul piisavalt teavet Kreeka edastatud korrigeeritud andmete ja vastavate metodoloogiliste muudatuste kohta ning otsustas seega, et omavahendite eesmärgil tuleks kasutada olemasolevaid korrigeerimata RKT / rahvamajanduse kogutulu andmeid, kuni komisjon on uusi andmeid igakülgselt kontrollinud ja kontrolli tulemused rahvamajanduse kogutulu komiteele edastanud ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Rahvamajanduse kogutulu määrase artikli 2 lõiked 2 ja 3.

⁽¹⁹⁾ Nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artikli 10 lõikes 8 sätestatakse, et kõik eelmise eelarveaasta RKTs / rahvamajanduse kogutulus tehtud muudatused põhjustavad iga asjaomase liikmesriigi kindlaksmääratud saldo korrigeerimise, ning et pärast asjaomasele eelarveaastale järgneva neljanda aasta 30. septembrit ei võeta arvesse ühtegi RKTs / rahvamajanduse kogutulus tehtud muudatust, välja arvatud muudatused punktides, millest komisjon või liikmesriik on teatanud enne kõnealust kuupäeva.

⁽²⁰⁾ Rahvamajanduse kogutulu määrase artikkel 3: „Liikmesriigid esitavad [...] vastavalt ESA 95-le komisjonile (Eurostat) nimistu rahvamajanduse kogutulu ja selle komponentide arvutamiseks kasutatud menetlustest ja põhistatistikast. [...]”.

⁽²¹⁾ Rahvamajanduse kogutoodang.

⁽²²⁾ Vt kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 4.24–4.26.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.29. 2007. aastal edastas Kreeka kvaliteediaruande asemel ainult kokkuvõtliku RKT / rahvamajanduse kogutulu küsimustiku, mis ei sisaldanud RKT / rahvamajanduse kogutulu komponente, ning lühikese selgituse. Ehkki rahvamajanduse kogutulu komitee oli seisukohal, et kehtivaid reservatsioone arvestades on Kreeka poolt 2007. aastal edastatud uued RKT / rahvamajanduse kogutulu andmed asjakohased kasutamiseks omavahendite eesmärgil (vt punkt 4.27), palus komitee Kreeka riiklikul statistikainstituudil ja Eurostatil jätkata koostööd lahendamata küsimustes, sealhulgas mõningate üksikasjalike arvutuste osas.

4.30. Komisjon oli eelnevalt teinud kohapealseid kontrollkäike 2007. aasta juunis ja septembris, et kontrollida Kreeka nimistut ja koostada prognoos võrdlusaasta 2000 SKT ⁽²³⁾ muudetud arvude põhjal. Kogukask vastas 2007. aasta RKT / rahvamajanduse kogutulu küsimustikus toodud korrektsioonile.

4.31. Komisjon ja Kreeka riiklik statistikainstituut koostasid tegevuskava rahvamajanduse arvepidamise komponentide arvutamise lõpuleviimiseks. 2007. aasta novembris rõhutas komisjon vajadust kontrollida üldkorrektsioonide ja erireservatsioonidega seotud muudatuste vahelist vastavust; samuti toonitas komisjon, et Kreeka riiklik statistikainstituut peab esitama kõik vastavad dokumendid. Ka tegevuskavas nähti ette, et Kreeka riiklik statistikainstituut saadab 2007. aasta 10. detsembriks ametlikud üksikasjalikud arvanded vastavalt ESA 95-le, mis käsitleb rahvamajanduse arvepidamise andmete edastamist ⁽²⁴⁾.

4.32. Rahvamajanduse kogutulu määрусega nõutava RKT / rahvamajanduse kogutulu käsitleva täieliku teabe puudumisel (vt punkt 4.29) ning arvestades, et tegevuskavaga nõutavad üksikasjalikud andmed RKT / rahvamajanduse kogutulu komponentide kohta ja reservatsioone käsitlevad dokumendid (vt punkt 4.31) ei olnud kättesaadavad 2008. aasta veebruariks, ei olnud kontrollikojal võimalik üle vaadata RKT / rahvamajanduse kogutulu arvutused aastate 1995–2006 osas ega kontrollida, kas Kreeka poolt korregeeritud RKT komponentide suhtes kehtivad aastateks 1995–2001 seatud erireservatsioonid. Seetõttu ei saanud kontrollikoda hinnata nende eelnevate aastate rahvamajanduse kogutulu saldodessse tehtud korrektsioonide õigsust.

KOMISJONI VASTUSED

4.29–4.32. Komisjoni kavandataavad peamised parandused Kreeka rahvamajanduse koguprodukti andmete suhtes pärinevad komisjoni küllaskäigust Kreekasse ja neid selgitati üksikasjalikult (eelkõige dokumendis GNIC/094) ning nende üle arutati rahvamajanduse kogutulu komitee koosolekul 6. septembril 2007. Liikmesriikide rahvamajanduse arvepidamise eksperdid rahvamajanduse kogutulu komitees toetasid kavandataवाद parandusi. Rahvamajanduse kogutoodangu / rahvamajanduse kogutulu andmed ajavahemiku 1995–2006 kohta, mida Kreeka edastas 2007. aasta oktoobris, on kooskõlas kõnealuste parandustega. Oma koosolekul 25. oktoobril 2007 väljendas rahvamajanduse kogutulu komitee oma toetust nii edusammudele kui ka Eurostatiteostatud kontrollitegevusele koostöös liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu ekspertidega ja tihedas koostöös rahvamajanduse kogutulu komiteega. Komisjon kontrollib tegevuskava täitmist, mille eesmärk oli viia lõpule Kreeka rahvamajanduse arvepidamise komponentide arvutamine. 14. detsembril 2007 saatis Kreeka riiklik statistikaamet Eurostatile ESA 95 andmete edastusprogrammi andmed. Eurostat kontrollis andmeid ja tegi märkusi, mille järel Kreeka riiklik statistikaamet vaatas 4. märtsil 2008 andmed üle, võttes arvesse ESTATI märkusi ja lisades andmed 2007. aasta kohta. Eurostat esitab aruande oma kontrollimise käigus avastatud lahendamata küsimuste tulemustest rahvamajanduse kogutulu komiteele ja kontrollikojale. Rahvamajanduse kogutulu komitee tehtud taotluse alusel on komisjon jätkanud koostööd Kreeka statistikaametiga üksikasjalikumate arvutuste küsimuses ja eeldab, et enamik reservatsioone tühistatakse varsti. Komisjon hoiab rahvamajanduse kogutulu komiteed ja kontrollikoda kursis muudatustega kõnealuses küsimuses.

⁽²³⁾ Sisemajanduse kogutoodang.

⁽²⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1392/2007, 13. november 2007, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2223/96 seoses rahvamajanduse arvepidamise andmete edastamisega (ELT L 324, 10.12.2007, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Reservatsioonid

4.33. 2007. aasta alguses kehtis aastate 1995–2001 suhtes 43 RKT / rahvamajanduse kogutuluga seotud erireservatsiooni ⁽²⁵⁾. Aasta jooksul tühistas komisjon 18 reservatsiooni, seega jäi aasta lõpu seisuga kehtima 25 reservatsiooni (vt **tabel 4.3**). Need reservatsioonid puudutavad kas mõningate prognooside aluseks olnud aegunud allikaid või seonduvad metoodika ja koostamisega ⁽²⁶⁾. Välja arvatud Kreeka juhtum (vt punkt 4.29), on liikmesriigid suurema osa reservatsioonide aluseks olnud probleeme lahendanud, edastades rahvamajanduse kogutulu aastaandmed 2007. aastal või sellele eelnenud aastatel.

Tabel 4.3 – RKT / rahvamajanduse kogutulu erireservatsioonid seisuga 31. detsember 2006

Liikmesriigid	Kehtivate erireservatsioonide arv seisuga 31.12.2006	2007. aastal kehtestatud erireservatsioonid	2007. aastal tühistatud erireservatsioonid	Kehtivate erireservatsioonide arv seisuga 31.12.2007
Belgia	0	0	0	0
Taani	3	0	3	0
Saksamaa	0	0	0	0
Kreeka	7	0	0	7
Hispaania	5	0	5	0
Prantsusmaa	3	0	3	0
Iirimaa	4	0	4	0
Itaalia	4	0	0	4
Luksemburg	8	0	0	8
Madalmaad	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Soome	3	0	3	0
Rootsi	0	0	0	0
Ühendkuningriik	6	0	0	6
Kokku	43	0	18	25

Allikas: Euroopa Komisjon.

4.34. Aastate 2002–2004 suhtes kehtivad üldreservatsioonid EL 15 liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu andmete osas kuni rahvamajanduse kogutulu ajakohastatud nimistute analüüsi tulemuste selgumiseni. EL 10 liikmesriikidele ei olnud 2007. aasta lõpuks üldreservatsioone kehtestatud, kuna nende rahvamajanduse kogutulu andmed 2004. aasta kohta jäävad traditsiooniliste omavahendite eesmärgil avatuks kuni 2008. aasta septembrini.

4.34. 2008. aasta juunis kehtestas komisjon üldreservatsioonid kümne uue ELi liikmesriigi rahvamajanduse kogutulu andmete kohta, mis hõlmasid võrdlusaastaid 2004–2006.

⁽²⁵⁾ Reservatsioonid rahvamajanduse kogutulu omavahendite osas võimaldavad korrigeerida rahvamajanduse kogutulu andmeid pärast nelja-aastase tähtaja lõppu. Üldreservatsioon hõlmab liikmesriigi andmeid täies mahus, erireservatsioon aga rahvamajanduse kogutulu nimistu teatud osi.

⁽²⁶⁾ Nt Euroopa arvepidamissüsteemi (ESA) 95 (alates 2002. aastast) või ESA 79 (aastad 1995–2001) mittejärgimine, probleemid seoses üleminekuga ESA 95-lt ESA 79-le ja teatud komponentide nõrgad hindamismeetodid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.35. Kontrollikoda kontrollis valimit, mis koosnes kümnest 2007. aastal tühistatud erireservatsioonist seoses Hispaania, Taani ja Prantsusmaaga. Kontrollikoda leidis, et komisjoni tegevus võimaldamaks reservatsioonide tühistamist ei hõlmanud liikmesriikide edastatud dokumentides sisalduva teabe usaldusväärsuse kontrollimist välisallikatega võrdlemise abil ega kohapealseid kontrolle rahvamajanduse arvepidamise kogusummade vahetuks kontrollimiseks. Seetõttu leiab kontrollikoda, et kontrollid ei olnud piisavad, andmaks vajaliku kindluse muudetud andmete korrigeerimise kohta.

4.36. Liikmesriikidelt täiendava teabe või andmete taotlemisel ja nende analüüsimisel oli komisjoni tegevus tihti aeglane.

4.37. Eurostati menetlus rahvamajanduse kogutulu reservatsioonide haldamiseks ei sisalda juhiseid olulisust hindavate kriteeriumide kohta erireservatsioonide seadmisel, mis võimaldaks järjepidevalt arvesse võtta tasuvuspõhimõtet ⁽²⁷⁾.

Rahvamajanduse kogutulu nimistute kontrollimine liikmesriikides

4.38. Mõned liikmesriigid ⁽²⁸⁾ ei olnud komisjonile esitanud ajakohastatud või uute rahvamajanduse kogutulu nimistute täisversioone (sh komponentide arvestustabeleid) veel 2007. aasta lõpuks, kuigi tähtaeg oli 31. detsember 2006 ⁽²⁹⁾. Viivitus mõjutas aastateks 2007–2009 kavandatavate komisjoni kontrollkäikude planeerimist. 2007. aastal tehti kontrollkäike kolme liikmesriiki (Kreeka, Malta ja Eesti).

⁽²⁷⁾ Näiteks majahoidjateenuseid ja kinnisvaravahendajatele makstavat vahendustasu käsitlevate reservatsioonide potentsiaalne mõju ei olnud olulise tähtsusega. Liikmesriigi tehtud töö põhjal hinnati mõju ligikaudu 0,01–0,02 %-le RKT-st. Neil juhtudel ei ole rakendatud rahvamajanduse kogutulu määruuse artikli 5 lõike 2 alapunktis b sätestatud põhimõtet vältida ebaproportsionaalselt suurte vahendite kasutamist ebaoluliste kirjade arvutamiseks.

⁽²⁸⁾ Luksemburg ei saanud nimistut ega komponentide arvestustabeleid; Austria, Küpros, Prantsusmaa, Malta ja Ühendkuningriik ei saanud komponentide arvestustabeleid.

⁽²⁹⁾ Rootsi jaoks oli tähtaeg 31.12.2007 (saatis nimistu ja komponentide arvestustabelid 2008. aasta jaanuari lõpus); Rumeenia ja Bulgaaria jaoks 31.12.2009.

KOMISJONI VASTUSED

4.35. Komisjon teostas dokumendikontrolle, mis andsid piisavalt teavet nimetatud erireservatsioonide tühistamiseks. Kõnealustest dokumentikontrollidest ei selgunud vajadus korraldada kohapealseid kontrolle või võrrelda andmeid välisallikatega.

4.36. Rahvamajanduse kogutuluga seotud erireservatsioonide tühistamise aeglus, mida kontrollikoda nimetas, oli põhjustatud vahendite piiratusest. Reservatsioonidealane tegevus on sellest ajast alates kiirenenud ja eeldatakse, et ülejäänud reservatsioonid tühistatakse varsti.

4.37. Komisjon kehtestab reservatsioonid konkreetsete küsimuste suhtes eksperdi hinnangu alusel, mille koostamisel on arvesse võetud kogu kättesaadavat kvalitatiivset ja kvantitatiivset teavet. Komisjon on arvamusel, et selline lähenemisviis on mõistlik ja täiesti kooskõlas nõukogu määruses (EÜ, Euratom) nr 1287/2003 nimetatud tasuvuspõhimõttega. 27. joonealuses märkuses kontrollikoja mainitud näidetes võib mõju kindlaks määrata alles liikmesriikide reservatsioonidealase töö lõpus ja mitte varem.

4.38. Komisjon oli sunnitud kohandama oma rahvamajanduse kogutulu kontrollimise kava, sest mõned liikmesriigid esitasid oma rahvamajanduse kogutulu nimistud hiline misega. Komisjon on järjepidevalt ärgitanud liikmesriike, eelkõige rahvamajanduse kogutulu komitees, edastama oma rahvamajanduse kogutulu nimistud ja komponentide arvestustabelid kokkulepitud tähtaja raames. See, et rahvamajanduse kogutulu alaste külastäikude kava tuli kohandada, ei mõjutanud olemasolevaid rahvamajanduse kogutuluga seotud reservasioone, arvestades rahvamajanduse kogutulu andmete kvaliteeti ega nende kasutamist eelarvemenetluses.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.39. 2007. aastal kontrolliti rahvamajanduse kogutulu kogusummasid vahetult ainult Kreeka erijuhtumi puhul. Maltale ja Eestisse tehtud kontrollkäikude peamine eesmärk oli saada selgitusi rahvamajanduse kogutulu arvutamise allikate ja meetodite kohta. Kontrollikoda on varem soovitanud komisjonil teha vahetuid kontrolle, veendumaks, et liikmesriigid tõepoolest kasutavad menetlusi, mida nad kirjeldavad rahvamajanduse kogutulu nimistutes ⁽³⁰⁾.

Järeldused ja soovitused

4.40. Kontrollikoda järeldab oma audititöö põhjal ja auditi ulatust arvesse võttes (vt punktid 4.4 ja 4.9), et:

- liikmesriikide traditsiooniliste omavahendite deklaratsioonides ja maksetes,
- liikmesriikide saadetud käibemaksu ja rahvamajanduse kogutulu andmete põhjal tehtud komisjoni arvutustes liikmesriikide osamaksete kohta, ja
- muudes tululiikides

ei esinenud olulisi vigu.

4.41. Kontrollikoja hinnangul on vastavad järelevalve- ja kontrollisüsteemid mõjusad (vt **lisa 4.1**). Kontrollikoda juhib siiski tähelepanu antud peatükis kirjeldatud puudustele, mis, omamata olulist tähtsust süsteemide mõjususe seisukohalt tervikuna, vajavad ometi käsitlemist.

⁽³⁰⁾ Vt kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 4.1.

KOMISJONI VASTUSED

4.39. Komisjoni valitud valideerimismeetod põhineb peamiselt rahvamajanduse kogutulu andmete arvutamisel kasutatavate allikate ja meetodite usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse parandamisel ja kontrollimisel ning nende vastavuse kontrollimisel Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemiga (ESA 95). 2008. ja 2009. aastal jätkab komisjon vahetute kontrollide tegemist kontrollikoja osutatud viisil.

4.41. Olenemata sellest, et kontrollikoja hinnangu kohaselt on süsteemid üldiselt piisavad, on kontrollikoda hinnanud lisas 4.1 käibemaksualaste reservatsioonide haldamist ainult osaliselt mõjusaks. Kontrollikoja põhjused selleks on peamiselt seotud pikaajaliste reservatsioonide haldamisega. Komisjon on tihedas koostöös asjaomaste liikmesriikidega võtnud meetmeid kõnealuse küsimuse lahendamiseks. Vaatamata sellele on komisjon arvamusel, et kontrollikoja hinnang on range.

Kuigi kontrollikoda on hinnanud üldisi rahvamajanduse kogutulu süsteeme mõjusateks, on ta järeldanud lisa 4.1 koondtabelites, et rahvamajanduse kogutulu kontrollimisel liikmesriikides tuleks kohaldada vahetumaid kontrolle. Komisjon on arvamusel, et tema tegevus liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu reservatsioonide tühistamisel põhineb tõendavate andmete ja tõendava teabe põhjalikul kontrollimisel (vt vastust punktis 4.35). Siiski alustas komisjon vahetute kontrollidega kontrollikoja osutatud viisil 2007. aastal, mis oli üks osa komisjoni kolmeaastasest rahvamajanduse kogutulu kontrollimise tsüklist, ja kavatab jätkata selle lähenemisviisi kohaldamist ka 2008. ja 2009. aastal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Traditsioonilised omavahendid

4.42. Komisjon peaks jätkama jõupingutusi tagamaks, et B-kontosid kasutatakse asjakohaselt (punktid 4.14 ja 4.16). Tõliladustamisprotseduuri audit näitas, et vastavaid kontrolle tuleb tõhustada (punkt 4.19).

4.42. Komisjon kontrollib korrapäraselt liikmesriikide tollijärelevalve süsteeme ja seda, kuidas liikmesriigid haldavad B-kontosid. Komisjon kavatseb käsitleda kontrollikoja avastatud puudusi asjaomaste liikmesriikidega ja võtab vajaduse korral meetmeid, et omavahendite summasid või tasumisele kuuluvaid intresse tagasi nõuda.

Käibemaksu-omavahendid

4.43. Komisjonil ei ole endiselt efektiivseid vahendeid tagamaks, et liikmesriigid esitavad asjakohast ja õigeaegset teavet, mille alusel komisjon saaks tühistada kehtivad reservatsioonid käibemaksu-omavahendite arvutamise osas. Komisjon peaks kaaluma, milliste meetmete abil oleks tal võimalik avaldada survet neile liikmesriikidele, kelle suhtes kehtivad väga pikaajalised reservatsioonid (punkt 4.21).

4.43. Kehtiv õiguslik kord kujutab endast tasakaalu, mis peegeldab vajaliku koostöö eksisteerimist komisjoni ja liikmesriikide vahel. Komisjon kavatseb kategoriseerida reserve ja teha halduskülaskäike, mille ainus eesmärk on kindlustada reservatsioonide tühistamiseni viiv strateegia, ja olla ennetavam otsuses, kas rikkumise algatamine tooks konkreetsetes juhtumites kasu.

Rahvamajanduse kogutulu omavahendid

4.44. Kreeka ajakohastatud andmed ei sisaldanud üksikasju, mille põhjal kontrollikoda oleks saanud kontrollida rahvamajanduse kogutulu saldode korrigeerimise õigsust, eriti aastate 1995–2001 osas (punkt 4.32).

4.44. Komisjon korraldas külaskäigu Kreekasse 2007. aasta juunis. Osalesid ka eksperdid muudest liikmesriikidest. Kreeka rahvamajanduse kogutulu andmete üksikasjalikke parandusi selgitati täielikult rahvamajanduse kogutulu komitee koosolekul 6. septembril 2007. Liikmesriikide rahvamajanduse arvepidamise eksperdid rahvamajanduse kogutulu komitees toetasid kavandatavaid parandusi (vt täielik vastus punktides 4.29–4.32).

4.45. 2007. aastal tühistati 18 reservatsiooni, ilma et oleks tehtud dokumendikontrolli välisallikatega võrdlemise abil, kontrollimaks liikmesriikide saadetud teabe usaldusväärsust, või tehtud kohapealseid vahetuid kontrolle (punkt 4.35). Komisjon peaks 2008. aastal viimatimainitud kontrollimeetodit siiski rakendama, tehes kontrollkäike nimistute kohapealseks kontrollimiseks, et saada parem ülevaade liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu andmete võrreldavusest, usaldusväärsusest ja ammendumisest (punkt 4.39).

4.45. Komisjon teostas dokumendikontrolle, mis andsid piisavalt teavet punktis 4.35 nimetatud erireservatsioonide tühistamiseks. Kõnealuste dokumendikontrollide tulemusel ei selgunud vajadus korraldada kohapealseid kontrolle või võrrelda andmeid välisallikatega.

Liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu andmete valideerimine komisjoni poolt põhineb peamiselt rahvamajanduse kogutulu andmete arvutamisel kasutatavate allikate ja meetodite usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse parandamisel ja kontrollimisel ning nende vastavuse kontrollimisel Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemiga (ESA 95). 2008. ja 2009. aastal jätkab komisjon vahetute kontrollide tegemist kontrollikoja osutatud viisil.

EELNEVATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELAUDIT

4.46. Kontrollikoja viimaste aastaaruannete tähelepanekute järelkontrolli tulemused on esitatud **lisas 4.2**.

LISA 4.1

Hinnang järelvalve- ja kontrollisüsteemidele ⁽¹⁾

Tululiik	Peamine sisekontroll					Üldhinnang
	Komisjoni kontrollid liikmesriikides ⁽²⁾	Komisjoni dokumendi-kontrollid	Tulude haldamine	Reservatsioonide haldamine ⁽³⁾	Riiklik tollijärelevalve auditeeritud liikmesriigis	
Traditsioonilised omavahendid				E/K		
Käibemaksu-omavahendid					E/K	
Rahvamajanduse kogutulu omavahendid					E/K	

⁽¹⁾ Ulatuse piiratuse kohta vt punktid 4.4 ja 4.9.

⁽²⁾ Komisjoni poolt liikmesriikides läbiviidud rahvamajanduse kogutulu kontrollid on mõjusad selles osas, mis puudutab nimistutes toodud allikate ja meetodite kontrollimist, kuid vahetut kontrollimist tehti ebapiisavalt ja hinnang seetõttu vaid „osaliselt mõjus”.

⁽³⁾ Käibemaksualaste reservatsioonide haldamist tuleb parandada, eelkõige selleks, et oleks võimalik tühistada pikka aega kehtinud reservatsioonid.

Legend

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
E/K	Pole kohaldatav

Kontrollikoja eelnevate tähelepanekute järelaudit

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
<i>Traditsioonilised omavahendid: Põllumajanduse tariifikvoodid</i>			
Kontrollikoda märkis 2006. eelarveaasta aastaaruande punktis 4.13, et vastavalt tariifikvoodisüsteemile põllumajandustoodete impordi või ekspordi eesmärgil väljastatud tagatised, mida hallatakse impordi- või ekspordilitsentsiga ja mis hiljem hüvitatakse, muutuvad asjaomaste liikmesriikide ressursideks. Kontrollikoja arvates peaks see tagatis moodustama osa ühenduste omavahenditest ning vastavad summad tuleks komisjonile kättesaadavaks teha. Komisjonil paluti küsimust selgitada.	Komisjon esitas kontrollikojale üksikasjalikud andmed viimase seitsme aasta jooksul põllumajandustoodete impordi või ekspordi eesmärgil väljastatud tagatiste kohta, mida hallatakse impordi- või ekspordilitsentsiga ja mis hiljem hüvitatakse. Andmete põhjal järeldeb kontrollikoda, et aasta keskmine on ligikaudu 16 miljonit eurot, millest 3 miljonit eurot kuulub tariifikvoodisüsteemi.	Nagu komisjon märkis oma vastuses punktile 4.13, tuleks tal selguse saamiseks tõstatada kontrollikoja seisukoht asjakohases foorumis. Seda planeeritakse teha 2008. aastal.	Kõnealune küsimus on esitatud omavahendite nõuandekomitee 2008. aasta juuli koosoleku päevakavva, et seda liikmesriikidega täiendavalt arutada.
<i>Traditsioonilised omavahendid: Komisjoni ja Saksamaa vahel arutluse all olevad potentsiaalsed maksud</i>			
Kontrollikoda märkis 2004. eelarveaasta aastaaruande punktis 3.23, et 2003. aastal kõrvaldas Saksamaa oma B-kontolt kandeid 40,1 miljoni euro suuruses kogusummas, andmata selle vähendamise kohta am-mendavat selgitust.	22,7 miljoni euro suuruse jäägi üle peeti 2007. aastal endiselt kõnelusi. Komisjon on palunud Saksamaal näidata, millised B-kontol olevad võlad on tagatisega kaetud ja millised mitte, ning selle põhjal hinnata, kui suur on kõnealuste summade laekumise tõenäosus.	Sissenõutava lõppsumma suurus tuleks kindlaks määrata, et oleks võimalik teema lõpetada.	Nagu on viidanud kontrollikoda, on Saksamaal palutud esitada B-kontodel olevate tagatisega kaetud ja tagatisega katmata võlgade suhe, et kindlaks määrata täiendavate sissenõutavate summade võimalik olemasolu.
2005. aastal märkis kontrollikoda, et komisjoni ja Saksamaa vahel on jätkuvalt arutluse all 22,7 miljoni euro väärtuses potentsiaalseid makse. Sama oli olukord ka 2006. aastal.			
<i>Rahvamajanduse kogutulu omavahendid: andmete muutmise kord (sealhulgas Kreeka andmete muutmise järelkontroll)</i>			
2006. eelarveaasta aastaaruandes esitas kontrollikoda mõned tähelepanekud Kreeka andmete muutmise kohta (punktid 4.24–4.26) ja soovitas punktis 4.32 komisjonil:			
a) kehtestada teabeedastuskord, mis tagaks, et komisjoni ja rahvamajanduse kogutulu komiteed teavitataks eelnevalt suurematest muudatustest;	a) b) 26. aprillil 2007 väljendas rahvamajanduse kogutulu komitee üldiselt positiivset arvamust rahandus-, finantseerimis- ja maksebilansistatistika komitee (CMFB) esitatud suuniste kohta, eriti mis puudutab kooskõlastust ja teabeedastust seoses olulisemate muudatustega, mis tulenevad mõistete, määratluste või liigituste muutmise Euroopa Liidus (sealhulgas ühiste võrdlusnäitajate kehtestamine iga viie aasta järel). Mõned liikmesriigid soovivad siiski jätta endale õiguse teha muudatusi väljaspool kokkulepitut ajakava. 13. novembril 2007 kiitis majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu heaks CMFB koostatud suunised olulisematest statistilistest muudatustest teavitamise kohta ja kutsus liikmesriike üles suuniseid järgima.	a) b) Ehkki olulisematest muudatustest teavitamise suunised on välja töötatud, ei raken-data Euroopa Liidus veel ühtset muudatuste tegemise korda. Eurostat peaks sel teemal liikmesriikidega kõnelusi jätkama.	a) b) Komisjon jälgib seda, kuidas kohaldatakse rahandus-, finantseerimis- ja maksebilansistatistika komitee esitatud suuniseid liikmesriikide tehtud olulisematest muudatustest teavitamise kohta. Komisjon jätkab arutelusid liikmesriikidega ühtse muudatuste tegemise korra küsimuses. 2008. aasta mais esitas Eurostat järgmise dokumendi rahvamajanduse arvepidamise töörühmale. Rahvamajanduse arvepidamise töörühm ter-vitas dokumendis esitatud põhimõtteid ja dokumenti tutvustatakse rahandus-, finantseerimis- ja maksebilansistatistika komitee kohtumi-sel 2008. aasta juunis.

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
c) tagada, et Kreeka nimistu kontrolli tulemused tehakse kättesaadavaks piisavalt aegsasti, võimaldamaks 2007. eelarveaasta raamatupidamisaruandes kasutada parandatud andmeid.	c) Vt punktid 4.28–4.32 eespool.	c) Hoolimata sellest, et rahvamajanduse kogutulu komitee hindas 2007. aastal edastatud Kreeka RKT / rahvamajanduse kogutulu uusi andmeid sobivaks omavahendite eesmärgil kasutamiseks, ei ole arvandmed veel lõplikud (aastate 1995–2001 osas kehtib erireservatsioonid, aastate 2002–2004 osas üldreservatsioonid ja järgnevatel aastatel rakendatakse 4 aasta reeglit). Eurostat peaks 2008. aastal koos Kreekaga tööd jätkama, et lõpetada Kreeka rahvamajanduse kogutulu nimistu ja andmete kontrollimine ning tühistada erireservatsioonid.	c) <i>Rahvamajanduse kogutulu komitee 2007. aasta oktoobris tehtud taotluse alusel on Eurostat jätkanud koostööd Kreeka statistikaametiga ja eeldab, et enamik reservatsioonid tühistatakse 2008. aastal. Komisjon hoiab rahvamajanduse kogutulu komiteed ja kontrollikoda kursis muudatustega kõnealuses küsimuses.</i>

5. PEATÜKK

Põllumajandus ja loodusvarad

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	5.1–5.7
Põllumajanduse ja loodusressursside poliitikavaldkonna eritunnused	5.3–5.7
Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	5.8–5.58
Auditi ulatus	5.8–5.11
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	5.12–5.16
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	5.17–5.49
Põllumajanduse ja maaelu arendamise poliitikavaldkond	5.17–5.48
Keskkonna, kalanduse ja merenduse ning tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkonnad	5.49
Üldised järeldused ja soovitused	5.50–5.58
Varasemate tähelepanekute järelkontroll	5.59–5.67
Toortubakaturu ühine korraldus	5.59–5.60
Suu- ja sõrataudi tõrjemeetmete ning nendega seonduvate kulutuste komisjonipoolne juhtimine ja järelevalve	5.61–5.65
Komisjonipoolne talumajapidamiste tulude mõõtmine	5.66–5.67

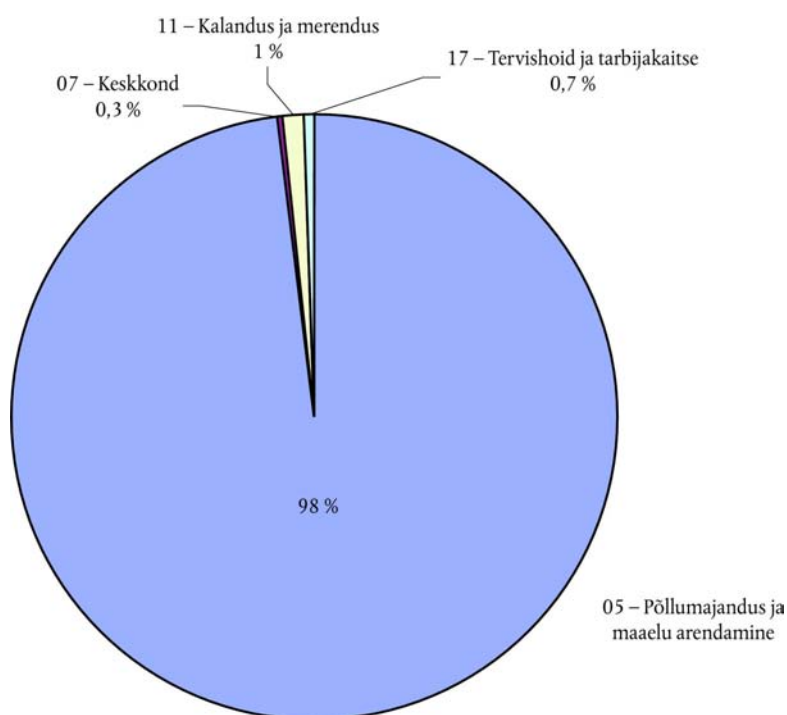
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

5.1. Käesolev peatükk sisaldab kontrollikoja leide põllumajanduse ja loodusressursside poliitikavaldkondade rühmas, mis hõlmab järgmiseid poliitikavaldkondi: 05 – Põllumajandus ja maaelu arendamine; 07 – Keskkond; 11 – Kalandus ja merendus; ning 17 – Tervishoid ja tarbijakaitse. 2007. aastal oli võetud kulukohustuste summa 53 253 miljonit eurot ja maksete summa 51 044 miljonit eurot ⁽¹⁾. Maksete jaotus poliitikavaldkonna kaupa on esitatud **diagrammil 5.1**. Üksikasjalikum teave eelarveaasta kulude kohta on toodud käesoleva aruande **lisas I**. Nimetatud kulud kuuluvad peamiselt finantsperspektiivi rubriiki „loodusressursside säilitamine ja haldamine” ⁽²⁾. EAGGF-i arendusrahastu 2007. aastal seoses programmitöö perioodiga 2000–2006 tehtud kulutuste (3 449 miljonit eurot) auditi tulemused on esitatud 6. peatükis – Ühtekuuluvus.

Diagramm 5.1– Põllumajandus ja loodusressursid (välja arvatud halduskulud) – maksete jaotus poliitikavaldkonna kaupa



Maksed kokku 2007. aastal: 51 044 miljonit eurot

Allikas: Euroopa Ühenduste 2007. eelarveaasta esialgne aastaaruanne, II köide, lisa B.

⁽¹⁾ Allikas: Euroopa ühenduste 2007. eelarveaasta aastaaruanne, II köide, lisa B.

⁽²⁾ Tervishoiu ja tarbijakaitse poliitikavaldkond hõlmab ka finantsraamistiku rubriikides 2 ja 3b esitatud kulusid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.2. EÜ asutamislepingu alusel kannab komisjon üldvastutust ELi eelarve täitmise eest. Peaaegu kõik põllumajandusvaldkonna kulutused tehakse jagatud halduse põhimõttel. Teistes valdkondades kasutatakse eelarvelisi assigneeringuid otsese või kaudse tsentraliseeritud halduse kaudu, välja arvatud Euroopa Kalandusfondi puhul, mille kulutused tehakse jagatud halduse kaudu mitmeaastaste programmidega.

KOMISJONI VASTUSED

5.2. Ühenduse õigusaktid moodustavad põllumajandusvaldkonna kulude haldamiseks ja kontrolliks tervikliku süsteemi, mis toetub neljale üksteist täiendavale tasandile:

- a) kohustuslik haldusstruktuur liikmesriikide tasandil, mis on koondataud akrediteeritud makseasutuste loomise ümber;
- b) kontrollide ja hoiatavate sanktsioonide üksikasjalikud süsteemid;
- c) järelkontrollid, mida sõltumatud auditeerimisasutused teostavad makseasutuste raamatupidamise aastaaruannete ja nende sisekontrollimenetluste toimimise üle ning eriosakonnad muude abimeetmete, välja arvatud ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga (IACS) hõlmatud otsetoetuste üle;
- d) raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja heakskiitmine komisjoni kaudu (nii iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimine kui ka mitmeaastane vastavuse kontroll).

Nimetatud neli tasandit koos on komisjonile aluseks piisava kindluse saamiseks, et põllumajanduse raamatupidamiskontode aluseks olevate tehingute seaduslikkuses ja korrektsuses vigade esinemise risk on tõhusalt juhitud.

Põllumajanduse ja loodusressursside poliitikavaldkonna eritunnused

5.3. EAGFist rahastatav *ühtne otsemaksete kava (SPS)*: ühtne otsemaksete kava võeti kasutusele, et kaotada seos põllumajandus- tootmise ja põllumajandustootjatele tehtavate maksete vahel („lahutamine”). Et saada ühtse otsemaksete kava raames toetust, peavad põllumajandustootjad kõigepealt saama toetusõigused. Iga põllumajandustootja toetusõiguste arv ja väärtus arvutati riiklikes ametiasutustes ühe ELi õigusaktidega ettenähtud mudeli põhjal ⁽³⁾. Toetusõigus ja ühehektariline põllumajandustootja poolt deklareeritud heas põllumajanduslikus ja keskkondlikus seisundis abikõlblik maatükk annavad õiguse SPSi toetuse saamiseks vähemalt 2013. aastani. SPSi tähtsus on kasvanud ja moodustab nüüd 55 % kuludest (28 199 miljonit eurot), võrreldes 12 %ga (6 260 miljonit eurot), mis maksti otseste toodanguga seotud

⁽³⁾ Ajaloolise mudeli kohaselt antakse põllumajandustootjale toetusõigused vastavalt saadud toetuse ja haritud maa-ala keskmisele suurusele võrdlusperioodil 2000–2002. Piirkondliku mudeli kohaselt on piirkonnas kõigil toetusõigustel üks ja sama ühtlase määraga väärtus ja põllumajandustootjatele antakse üks toetusõigus iga abikõlbliku hektari kohta, mis on deklareeritud esimesel abitaotlemise aastal. Hübriidmudel on kombineeritud ajalooline element ja ühtlase määraga toetuse summa ning dünaamilise hübriidmudeli korral väheneb iga aastaga ajaloolise elemendi osatähtsus, kuni mudel muutub peajasjalikult ühtlase määraga süsteemiks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

toetuste ja 10 %ga (4 869 miljonit eurot) sekkumismeetmete eest põllumajandusturgudel. SPSi kasutatakse 17 liikmesriigis, ülejäänud kümnes ⁽⁴⁾ liikmesriigis alustatakse kava rakendamist 2010. aastast.

5.4. EAGFi rahastatud *otsesed toodanguga seotud toetused*: SPSi kasutuselevõtuga makstakse enamikule põllumajandustootjatest toetusi sõltumatult tegelikust toodangu mahust. Sellele vaatamata jääb osa toetuskavasid toodanguga seotuks ⁽⁵⁾ või neid võidakse toodanguga siduda, ⁽⁶⁾ et vältida tootmisest loobumist. Kõnealused summad vähenevad, kuna SPSi laiendatakse täiendavatele toodetele ja liikmesriikidele.

5.5. EAGFi rahastatud *põllumajandusturgude sekkumismeetmed*: peamised meetmed on sekkumisvarud ja eksporditoetused. Kulutused on viimaste aastate jooksul hiljutiste ÜPP reformide raames tehtud poliitikavalikute ning põllumajandustoodete nõudluse ja turuhindade kasvu tõttu oluliselt vähenenud.

5.6. EAFRD raames rahastatud *maaelu arendamise kulutused* hõlmavad arvukatele meetmetele tehtud kulutusi, nt põllumajanduse keskkonnatoetuste kavad, tasandustoetus põllumajanduslikuks tootmiseks vähem soodsates piirkondades, investeeringud talumajapidamistesse ja maapiirkondade infrastruktuur.

5.7. *Keskkonna, kalanduse ja merenduse ning tervishoiu ja tarbijakaitse valdkonda* hallatakse komisjoni konkreetsete kontrollisüsteemidega. Nimetatud süsteemid hõlmavad keskkonna- ja tarbijakaitse meetmeid, loomade heaolu meetmeid ning rahvusvahelisi kalanduslepinguid ja Euroopa Kalandusfondi.

⁽⁴⁾ 2004. ja 2007. aastal ELiga ühinenud liikmesriigid, välja arvatud Sloveenia ja Malta, kasutavad praegu SPSi lihtsustatud versiooni – ühtne pindalatoetuse kava (SAPS) – kuna põllumajandustootjad ei saanud hindamisperioodi jooksul ELi toetusi.

⁽⁵⁾ Kõva nisu spetsiaalne kvaliteedisatasu, valgurikaste taimede toetus, põllukultuurist sõltuv riisitoetus, pähklite pindalatoetus ja energeetiliste põllukultuuride toetus jäävad toodanguga seotuks. Puuvillatoetus ja tärklisekartulitoetus jäävad osaliselt toodanguga seotuks.

⁽⁶⁾ Kavad hõlmasid eelkõige põllukultuure, lamba- ja kitsekasvatust, veise- ja vasikakasvatust, humalakasvatust ja seemneid. Tubakatoetus võib jääda osaliselt toodanguga seotuks ja oliivisalude säilitamiseks antakse eriabi, kui liikmesriik otsustab seda teha.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ERIHINNANG SEOSSES KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus

5.8. Et saada kindlust ELi raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, testis kontrollikoda ühte 196 tehingust koosnevat representatiivset statistilist valimit, mis hõlmas kõiki käesolevas peatükis käsitletud kulutusi (vt punkt 5.1).

5.9. Seoses järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamisega on kontrollikoda läbi viinud ulatusliku auditi, milles uuriti SPSi toetusõiguste kehtestamist ja sellega seonduvaid makseid kõikides SPSi kasutavates liikmesriikides, välja arvatud Sloveenia ja Malta. 2007. aasta jooksul uuriti ühtse otsemaksete kava kohaldamisel rakendatavate järelevalve- ja kontrollisüsteemide usaldusväärsust välja valitud makseasutustes Soomes, Prantsusmaal, Kreekas, Hollandis, Itaalias, Portugalis, Rootsis, Hispaanias (Andaluusia) ja Ühendkuningriigis (Inglismaa) (7).

5.10. Kontrollikoda testis ka otseste toodanguga seotud toetuste järelevalve- ja kontrollisüsteemide kuues liikmesriigis (8). Audit hõlmas kõikide taotluste halduskontrollide toimimise hindamist ja makseasutuste poolt talumajapidamistes kohapeal läbiviidud kontrollide (vähemalt viieprotsendiline valim kõikidest taotlustest, sõltuvalt kavast) valiku ja teostamise hindamist. Lisaks viisid kontrollikoda audiitorid korduvalt läbi kohapealseid kontrolle.

5.11. Kontrollikoda kontrollis akrediteerimisasutuste sertifikaate ja aruandeid ning ka makseasutuste direktorite kinnitavaid avaldusi ja sellega seoses akrediteerimisasutuste arvamus 34 makseasutuse kohta. Lisaks uuriti veel viie märkustega sertifikaati omava makseasutuse märkuste põhjendusi. Küllastati nelja akrediteerimisasutust, et hinnata nende tegevuse ulatust ja kvaliteeti. Kontrollikoda auditeeris veel täiendavalt kolme 2007. aastal tehtud vastavuse kontrolli otsust (9).

(7) SPSi esimestena rakendanud kümmet liikmesriiki auditeeriti 2006. aastal. Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 5.15–5.38.

(8) Saksamaa (Baier), Itaalia (AGEA) ja Portugal, kes võtsid SPSi kasutusele 2005. aastal; Prantsusmaa, Kreeka ja Hispaania (Castilla ja León), kes võtsid SPSi kasutusele 2006. aastal.

(9) Komisjoni otsus 2007/243/EÜ (ELT L 106, 24.4.2007, lk 55), komisjoni otsus 2007/647/EÜ (ELT L 261, 6.10.2007, lk 28) ja komisjoni otsus 2008/68/EÜ (ELT L 18, 23.1.2008, lk 12).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

5.12. Tuginedes oma audititöö tulemustele, jäeldab kontrollikoda, et poliitikavaldkondade rühma aluseks olevad tehingud tervikuna sisaldavad olulisi vigu seoses seaduslikkuse ja/või korrektsusega. Kontrollikoja auditis leiti, et maksetes esinenud vigade intensiivsus ja mõju ei jagunenud ühtlaselt kõikides poliitikavaldkondades. Kontrollikoda rõhutab, et maaelu arendamise kulutuste puhul on vigade tekkimise oht suur, ja märgib, et sellega arvestades sisaldab põllumajanduse peadirektoraadi peadirektori aasta tegevusaruanne üldist reservatsiooni nimetatud kulutuste kohta.

5.13. Vead mõjutasid 196st auditeeritud tehingust 61. Kaks kolmandikku vigadest (40) liigitati tõsisteks. Oli olulisel määral vigu, mis mõjutasid abikõlblikkust, täpsust või tõendamist nii, et üldise vigade määra hinnanguline väärtus on 2–5 %. Antud hinnang ei erine oluliselt eelmisel aastal saadud väärtusest, kuid selles ei võeta arvesse teatavaid tõsiseid vigu, mida ei olnud võimalik kvantifitseerida. Nimetatud vigade sagedus oli oluliselt suurem kontrollikoja kontrollitud maaelu arendamise tehingutes kui kontrollikoja kontrollitud ja EAGFist rahastatud tehingutes. Maaelu arendamise valdkonna vead moodustavad ebaproportsionaalselt suure osa üldisest veamäärast: kontrollikoja hinnangul jääb veamäär EAGFi kulutuste puhul pisut alla kahe protsendi. Järgmistes näidetes esitatakse peamiste leitud vigade olemus.

5.12–5.13. Komisjoni eesmärk on tagada, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid oleksid vigade leidmisel ja parandamisel tõhusad, võttes vajalikul määral arvesse kohapealsete kontrollidega seotud kulusid ja kasutegurit.

Põllumajanduse ja maaelu arengu puhul rõhutab komisjon kontrollikoja 2006. aasta kinmitavas avalduses esitatud järeldest, et tõenäoline üldine veamäär ei erine oluliselt eelmise aasta omast. Liikmesriikidelt saadud kontrollistatistikas sisalduv teave näitab samuti, et Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi puhul (EAGF), mis moodustab umbes 85 % põllumajanduse ja maaelu arengu kogukuludest, jääb lõpliku abisaaja tasandil leitud veamäär allapoole olulisusnivood.

Komisjon nõustub kontrollikoja arvamusega, et maaelu arengu kulude puhul esineb eelkõige põllumajanduse keskkonnametmete tõttu vigu rohkem kui EAGFiga seotud kulude puhul. Kuigi liikmesriigid on komisjoni otsesel nõudmisel esitanud esimest korda üksikasjaliku kontrollistatistika, on need andmed puudulikud ning akrediteerimisautused ei ole neid veel kontrollinud ja tõendanud. Sel põhjusel ning oodates lubatava veamäär alaseid tulevasi arutelusid eri institutsioonidega, on põllumajanduse peadirektoraadi peadirektor esitanud oma 2007. aasta tegevusaruandes reservatsiooni maaelu arengu kohta.

2007. aasta põllumajanduse ja maaelu arengu kulud, mida ühendus tulevaste vastavusotsuste kohaselt tõenäoliselt enam ei rahasta, ulatuvad koos lõplikelt abisaajatelt tagasi nõutud 152 miljoni euroga arvestuslikult 439 miljoni euroni ⁽¹⁾.

Nagu 2007. aasta tegevusaruandes kirjeldatakse, on tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraadi peadirektor kindel, et tema tehingute seaduslikkuses ja korrektsuses ei leidu olulisi vigu, arvestades, et jääkveamäär on 1,6 %, mis jääb allapoole 2 % olulisusnivoo künnist.

Nagu on kirjeldatud keskkonna peadirektoraadi 2007. aasta tegevusaruandes, on kontrollisüsteemid ja puuduste määratlemise mehhanismid pidevalt paranenud ning neid on vajaduse korral täiendatud. Kõnealused häiremehhanismid ei ole näidanud ühtegi puudust, viga või riski, mida võiks pidada oluliseks ja mis võiks viia reservatsioonideni vastavalt iga-aastase tegevusaruande ringkirjas esitatud olulisusnivoo kriteeriumide alastele suunistele, välja arvatud järeldatite valdkonnas, kus järeldatite soovitav tagasinõudekorralduste tase ja selle pidev tõus viimastel aastatel viis reservatsiooni esitamiseni meetmetoetuste saajate deklareeritud kulutuste kohta, kuna olulisusnivoo ületati 0,6 % võrra.

⁽¹⁾ 2007. aastal nõuti finantskorrektsioonide alusel liikmesriikide lõplikelt abisaajatelt tagasi 247 miljonit eurot (vt 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande lisa 6. peatükki).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.14. EAGFi puhul leiti kontrollikoja valimis järgmised vead:

- a) SPS: põllumajandustootjad deklareerisid ettenähtust rohkem ja/või arvutasid toetusõigusi valesti, mille tagajärjel tehti eba-korrektseid maksed.

- b) SPS: osale oliiviõli toetuste taotlejatele riigireservist täiendavate toetusõiguste eraldamise (mille saamiseks ei olnud nad abikõlblikud) tõttu tehtud enammaksed (Hispaania); auditeeritud abisaajale maksti hindamisperioodi jooksul (1999–2002) summa, mis ületas oluliselt keskmist makse-summat, kuid nimetatud abisaaja ei vastanud selle prog-rammi investeerimiskriteeriumidele, mille raames täiendav toetusõigus anti.

- c) SPS: kontrollikoda märkis oma 2006. eelarveaasta aasta-aruandes, ⁽¹⁾ et oliivikasvatuse geoinfosüsteemi (GIS) and-med Kreekas, Hispaanias ja Itaalias ei olnud täielikud ega usaldusväärsed ning võivad mõjutada oliiviõli tootmise toe-tuskava integreerimist süsteemi. Nimetatud puudused esine-vad jätkuvalt Itaalias ja Kreekas, kus viiest auditeeritud tehingust neli sisaldasid vigu, millest osa põhjustas oluliselt suuri enammakseid.

5.14. Kuigi auditeeritud tehingud peaksid olema iseloomulikud poliit-ikavaldkonnale kui tervikule, ei tohiks leitud vigade alusel teha järeldusi üksikabi toimimise kohta. Kontrollikoja leitud ja allpool esitatud viga-dega on komisjon ja asjaomased liikmesriigid nõustunud vaid osaliselt.

- a) Komisjoni talituste läbi viidud auditid näitasid, et üldiselt on toe-tusõiguste arvutamine toimunud vastavalt kohaldatavatele õigus-aktidele ning et haldus- ja kohapealsed kontrollid toimivad üldiselt hästi. Probleemidega tegeldakse veel nõuetele vastavuse kontrolli-mise ja heakskiitmise käigus.

Toetusõiguste ebaõigest eraldamisest tulenevate maksete kohta näeb kohaldatav määrus ette, et põllumajandustootja ei maksa kõnealust summat tagasi, kui toetusõiguse eraldamisel oli vea teinud riiklik haldusasutus ja kui põllumajandustootjal ei olnud mõistlikul viisil võimalik viga avastada. Komisjon leiab, et nõuetele vastavuse kont-rollimine ja heakskiitmine on hea vahend fondi riskide katmiseks, arvestades samal ajal põllumajandustootjate õiguspäraseid ootusi.

- b) Selles küsimuses olid kontrollikoja järeldused komisjonile teada tema enda kontrollkäikude alusel ning nende suhtes kohaldatakse juba nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust.

- c) Komisjon on oma audititulemuste põhjal juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust Kreeka kontrol-lisüsteemi süstemaatiliste puuduste, sealhulgas toetusõiguste arvu-tamise suhtes ⁽²⁾.

Oliivikasvatuse geoinfosüsteemi (GIS) andmeid kasutatakse vaid vastavuse kontrolliks enne oliiviõli tootmise toetuse maksmist. Kuna antud toetusõigused põhinevad oliiviõli tootmise toetustel, puudub otsene seos geoinfosüsteemi ja eraldatud toetusõiguste väärtuse va-hel. Toetusõigused on korrektsed ja seaduslikud, kui need on arvu-tatud võrdlusperioodi jooksul makstud summade alusel ⁽³⁾. Kontrollikoja süsteemiauditis toetusõiguste kehtestamise üle Kree-kas jõuti järeldusele, et oliiviõli sektoris olid toetusõigused süste-maailiselt alahinnatud.

⁽¹⁾ Punktid 5.82–5.84.

⁽²⁾ 2006. aasta juuni ja 2007. aasta aprilli kirjad.

⁽³⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1782/2003.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- d) Otsesed toodanguga seotud maksed: oluliselt suuri enam-makseid leiti seoses erinevusega pähklite ja kuivatatud viinamarjade deklareeritud ja mõõdetud pindalade vahel (Hispaania ja Kreeka) ja ühel juhul täheldati suuri põhjendamatuid erinevusi põllumajandustootja registrisse kantud lam-maste arvu, vastavalt millele maksti ELi toetust, ja tegelikult tuvastatud arvu vahel (Hispaania).
- e) Muud kavad (IACSi alla mittekuuluvad): vead on seotud ebaseaduslike vähendamistega põllumajandustootjatele tehtavatest maksetest ⁽¹¹⁾ ja võlaintrissi sissenõudmata jätmisega (erinevad liikmesriigid), puudustega eksporditoetuste kontrollis (Portugal) ja riigireservist puuduvate riisikogustega (Kreeka).

5.15. Maaelu arendamise tegevuses leidis kontrollikoda järgmist liiki vigu:

- a) põllumajanduse keskkonnatoetuste kavad – põllumajandus-tootjad ei täitnud kõiki abikõlblikuskriteeriume kolmeteist-kümnest auditeeritud juhtumist üheksas (Prantsusmaa ja Iirimaa);
- b) intressitoetused: kehtestatud menetlused ei taga piisavat au-ditijälge, mille tõttu ei ole võimalik tõendada ELi toetuste lõplikele abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksed (Prantsusmaa); lisaks ei võetud liikmesriikide kontrollide tu-lemusel leitud eeskirjade rikkumisi arvesse komisjonile lae-kuvate maksetaotluste arvutamisel, mille tõttu deklareeriti põhjendamatuid kulutusi, mis kirjendati ELi raamatupidami-sarvestusse.

5.16. Keskkonna, kalanduse ning tervise- ja tarbijakaitse puhul leiti auditeeritud maksetes järgmisi vigu:

- a) vahendi LIFE kaudu rahastatud projektid sisaldasid abikõlb-matuid kulutusi;
- b) esitati ebapiisavaid dokumente, näitamaks tellitud tööde toi-mumist tegelikkuses (Hispaania);

KOMISJONI VASTUSED

- d) Kuivatatud viinamarjade toetuskava rakendamise suhtes Kreekas on korduvalt kohaldatud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiit-mise menetlust ning seda tehakse ka edaspidi.

- e) Komisjon ja asjaomased liikmesriigid ei jaga kontrollikoja arva-must, et mahaarvamised põllumajandustootjatele tehtavatest mak-setest olid ebaseaduslikud.

Eksportitoetuse juhtumi kohta märgib komisjon, et tehingut ei mõ-jutanud mõõdetav viga.

5.15.

- a) Paljud nimetatud tähtsat finantsmõju omavad vead on seotud nit-raadi vähendamise kirjendamisega põllumajandusettevõtte ja mitte-maatüki tasandil ning vooluveekogusid kaitsvate alaliste tarade puudumisega. Tarade küsimuses leiab komisjon, et meetme eesmär-ki, milleks on ära hoida loomade liikumine, on võimalik saavutada ka teisaldatavate tarade abil.

- b) Komisjon on teadlik kontrollikoja osutatud küsimusest ning tun-nistab, et intressitoetuste kavade usaldusväärne finantsjuhtimine ja piisava kontrollijälje olemasolu on väga tähtsad. Komisjon arutab seda küsimust veel koos Prantsusmaa ametiasutustega vajaduse korral ka raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

5.16.

- a) Kõnealuseid abikõlbmatuid kulusid saab avastada ainult lõppmak-se tegemisel või järelauditi käigus.
- b) Kõnealuseid vigu saab tuvastada vaid järelauditi käigus.

⁽¹¹⁾ Viide komisjoni määruse (EÜ) nr 1227/2000 (EÜT L 143, 16.6.2000, lk 1) artiklile 23, mille kohaselt ettenähtud maksed tehakse toetuse-saajatele tervikuna.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) haiguste likvideerimise programmi makse tehti ilma piisavate tõendavate dokumentideta; lisaks ei järgitud abikõlblike kulude piirmäärasid testi kohta ega suudetud läbi viia soovitatud tehnilisi kontrolle (Saksamaa).

KOMISJONI VASTUSED

- c) Hiljuti võeti vastu komisjoni otsus, ⁽⁴⁾ millega karmistatakse finantsaruandluse nõudeid ⁽⁵⁾. Komisjon leiab, et osutatud piirmäär vastab näitajale, mida liikmesriigid kohaldavad ELISA ⁽⁶⁾ testide tegemisel. Komisjon ei nõustu kontrollikoja tõlgendusega, et seda peaks kohaldama iga üksiku testi suhtes. Kuigi asjaomasel liikmesriigil oli kõnealuse programmi puhul õigus 50 % rahastamisele, oli tegelik toetussumma komisjoni otsusega arvestuslikust nõudest palju väiksem. Soovitatud kontroll (testimiskulude kahekordse hüvitamise vältimiseks tauditõrjeprogrammi ja hädaabiprogrammi alusel) teostati ning see näitas kohe, et sellised kulud olid hädaabiprogrammi alusel abikõlbmatud. Sellest tulenevalt ei olnud põhjalikumad kontrollid vajalikud.

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

Põllumajanduse ja maaelu arendamise poliitikavaldkond

5.17. Põllumajanduse ja maaelu arendamise kulutuste haldamine toimub koostöös liikmesriikidega ja järgmiste peamiste kontrollisüsteemidega:

- a) taotluste ja maksete kontrollid ühtses haldus- ja kontrollisüsteemis (IACS) ⁽¹²⁾;
- b) sektoripõhised kontrollid, nt maaelu arendamise valdkonnas;
- c) ELi doteeritud ekspordikava raames eksporditavate põllumajandustoodete füüsilised kontrollid ⁽¹³⁾;
- d) äridokumentide maksejärgne kontroll põllumajandussaadustega kauplejate ja nende saaduste töötlejate juures ⁽¹⁴⁾;
- e) raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus, mis viiakse komisjoni vastutusel läbi *ex-post* (vt punkt 5.39).

5.17. Vt vastust punktile 5.2.

⁽¹²⁾ Nõukogu määrused (EMÜ) nr 3508/92 (EÜT L 355, 5.12.1992, lk 1) ja (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 270, 21.10.2003, lk 1), mis hõlmavad loomapidamistoetusi ja pindalatoetusi.

⁽¹³⁾ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 386/90 (EÜT L 42, 16.2.1990, lk 6).

⁽¹⁴⁾ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 4045/89 (EÜT L 388, 30.12.1989, lk 18), mis hõlmab teatavat läve ületavate eksporditoetuste, töötlemis- ja ümberkujundamistoetuste, puuvilla-, oliiviõli- ja tubakatoetuste ning mõnede maaelu arendamise meetmete makseid.

⁽⁴⁾ SANCO 1182/2008 REV 3

⁽⁵⁾ Praegu sätestatud komisjoni otsuses 2002/677/EÜ.

⁽⁶⁾ Ensüümne immunosorbenttest (ELISA test) võimaldab diagnoosida sigade klassikalist katku.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.18. IACS hõlmab kahte põhilist liikmesriikide tasandil auditeeritavat kava – SPS ja otsesed toodanguga seotud toetused. Igal kaval on teatavad eriomased elemendid ja ülejäänud osad on neil ühised. Liikmesriigid vastutavad ka erisätete rakendamise eest valdkondades nagu nt maaelu arendamine (millest osa elemente hallatakse ka IACSi kaudu), eksporditoetused ja maksete järelkontrollid. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluste eest vastutab komisjon, et tagada summade lõplik kandmine ELi raamatupidamisarvestusse. Kontrollikoja hinnang igale nimetatud kontrollisüsteemile on esitatud punktides 5.19–5.49.

Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS)

5.19. Iga liikmesriigi IACS koosneb põllumajandusettevõtete ja abitaotluste elektroonilisest andmebaasist, põllumajanduslike maatükkide identifitseerimise ja loomade registreerimise süsteemidest toodanguga seotud toetuste puhul ning toetuse saamise õiguste registrist nendes liikmesriikides, kes rakendavad ühtset otsemaksete kava. IACS hõlmab mitut abikõlblikkuse kontrolli: kõigi taotluste halduskontroll, andmebaaside ristkontrollid, mille eesmärk on takistada ühe ja sama maatüki/ühtede ja samade loomade topeltrahastamist, ja makseasutuste kohapealsete kontrollide miinimummäär 5 %.

5.20. IACS on tõhus eeskirjade vastaselt tehtud kulutuste ohu vähendamise süsteem, milles kasutatakse täpseid ja usaldusväärseid andmeid ja süsteemi rakendatakse nõuetekohaselt. Seega on IACS peamine haldus- ja kontrollivahend järgneva puhul:

- ühtne otsemaksete kava (SPS) (vt punktid 5.21–5.26),
- otsesed toodanguga seotud toetused (vt punktid 5.27 ja 5.28),
- ühised elemendid (vt punktid 5.29 ja 5.30).

Uute toetuskavade SPSi lisamise tulemusel katab IACS nüüdseks peaaegu 85 % EAGFist. IACSi laiendamise soovitakse parandada suure riskiga valdkondade finantsjuhtimist. EAFRD ja eriti põllumajanduse keskkonna ja vähem soodsate piirkondade puhul hõlmatakse teatavad aluseks olevad elemendid nagu pindala ja loomade arv IACSigas ja ülejäänud spetsiaalselt kavandatud kontrollidega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Ühtne otsemaksete kava (SPS)

5.21. Riiklikes ametiasutustes on toetusõiguste korrektne arvutamine ja määramine eeltingimuseks ühtse otsemaksete kava toetusõigesti maksmisele individuaalsetele abisaajatele esimesel ja kõikidel järgnevatel aastatel. Liikmesriikidelt nõutakse samuti üldiste riiklike piirmäärade järgimist. Kontrollikoda leidis taas kord, ⁽¹⁵⁾ et mitmed liikmesriigid ei ole suutnud õigesti rakendada süsteemi teatud põhielemente, mis on seotud IACSi ühildatavate toetusõiguste kehtestamise ja haldamisega. Seetõttu on kontrollikoda arvamusele, et toetusõiguste arvutamise süsteemid olid ainult osaliselt mõjusad ja nende abil ei ole veel võimalik saada piisavat kindlust eraldatud toetusõigustel põhinevate igaaastaste SPSi toetuste korrektsuse kohta.

5.22. Toetusõiguste arvutamises leiti järgmised olulised puudused, mille rahalist mõju on raske hinnata:

- a) Ühendkuningriigis (Inglismaa) auditeeritud neli toetusõigust olid valesti arvutatud põhiliselt seetõttu, et ei suudetud arvesse võtta maatükkide muudatusi; kuigi nimetatud vead ei mõjutanud oluliselt 2007. aasta toetusi, sest Inglismaa kasutab „dünaamilist” mudelit, ⁽¹⁶⁾ põhjustavad need esialgsed toetusõigused järgmistel aastatel olulisi enam-/vähemmakseid, kui neid ei korrigeerita;
- b) Holland eraldas algselt riiklikust piirmäärast (4,9 miljonit eurot) rohkem toetusõigusi ja tegi selle põhjal üksikmakseid. Kuigi maksete kogusumma oli riiklikust piirmäärast väiksem, tehti üksikute põllumajandustootjate puhul enammakseid. Kontrollikoja külastuse ajal 2008. aasta jaanuaris ei oldud ametlikku sissenõudmismenetlust alustatud;

5.21. Komisjon jälgib toetusõiguste ebaõigest arvutamisest fondile tekkinud riski nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise käigus. Ettevõtjate õiguspäraste ootuste tõttu ei pruugi alati olla võimalik parandada toetusõiguste eraldamisel tehtud vigu. Lisaks nõuavad toetusõigustega kauplemine ja täiendavad reformid õiguskindlust eraldatud toetusõiguste suhtes. Seepärast käsitletakse nimetatud küsimust ühise põllumajanduspoliitika reformi „tervisekontrolli” raames.

5.22.

- a) Probleem oli komisjonile teada juba tema enda kontrollkäikude alusel ning selle suhtes kohaldatakse juba nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust, mida alustati 2006. aastal.

Ühendkuningriigi ametiasutuste heastavad meetmed kontrollikoja märgitud tagajärgede vähendamiseks või vältimiseks moodustavad osa nimetatud menetlusest.

- b) Komisjonile kättesaadava teabe kohaselt oli põllumajandustootjatele tehtud maksete kogusumma 294 miljonit eurot, mis seega ei ületa riiklikku piirmäära, milleks on 312 miljonit eurot. Madalmaade ametiasutused on kohustunud alusetult enam makstud summad abisaajatelt tagasi nõudma.

⁽¹⁵⁾ 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.66.

⁽¹⁶⁾ Selle mudeli kohaselt koosneb iga toetusõiguse makse kahest elemendist: i) iga põllumajandustootja varasemal hindamisperioodil põhinev summa ii) kindla suurusega summa, mis on kõikide põllumajandustootjate jaoks ühine. 2005. aastal oli see suhe 90:10, kuid igal aastal see kindla suurusega summa suureneb ja 2012. aastal ulatub 100 protsendini. Kui põllumajandustootjale on antud liiga palju toetusõigusi, saab ta üha rohkem raha kindla suurusega summat hõlmava komponendi raames, mis kaalub üles individuaalse komponendi raames tekkiva kahju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) Põllumajandustootjate võrdlussummade arvutamisel kaasa-
sid Hollandi ja Kreeka ametiasutused arvutusse ka veised, mis
ei olnud abikõlblikud toetuse saamiseks hindamisperioodil;
lisaks eraldasid Kreeka ametiasutused toetussummasid põllu-
kultuure viljelevatele põllumajandustootjatele, võtmata ar-
vesse hindamisperioodi jooksul tehtud vähendamisi;
- d) Toetusõiguste arvu arvutamisel eirasid Kreeka ja Hispaania
ametiasutused süstemaatiliselt söödamaa nõudeid, mis olid
kehtestatud põllumajandustootjatele, kes said hindamispe-
riodi jooksul kasu ainult toetusest, mille puhul ei nõutud
maa olemasolu, ning eraldasid neile *erilised toetusõigused* ⁽¹⁷⁾
pindalal põhinevate toetusõiguste ⁽¹⁸⁾ asemel, mille tõttu olid
toetused hektari kohta palju suuremad ja sellele järgnes
GAEC raames nõutav pindalade vähendamine;
- e) toetusõiguste põhjendamatu tühistamine, millega jäetakse
potentsiaalsed abisaajad toetusest ilma (Kreeka).

5.23. Liikmesriikidel on kohustus luua *riigi reserv*, ⁽¹⁹⁾ millest
määratakse toetusõigusi uutele, eriolukorras ja ümberkorraldus-
test või arenguprogrammidest mõjutatud põllumajandustoot-
jatele.

5.24. Auditiga leiti riigi reservi kasutamises mitmeid puudusi:

- a) mitmed riigi reservi väärkasutuse juhtumid (Prantsusmaa):
kaks abikõlbmatut programmi (kokku 42,4 miljonit eurot),
ei järgitud ettenähtud tähtaegu nelja muu programmi puhul,
kiideti heaks lühiajaliselt renditavatel seadmetel põhinevad
investeeringud, ei suudetud süstemaatiliselt rakendada ko-
hustuslikke sätteid uutele põllumajandustootjatele, kes alus-
tasid põllumajandustootmist hindamisperioodi jooksul, mille
tõttu eraldati 20,8 miljonit eurot rohkem;

KOMISJONI VASTUSED

- c) Kreeka ja Madalmaade ühtse otsemaksete kava suhtes alustati
nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust vasta-
valt 2007. aasta aprillis ja 2008. aasta mais.
- d) Kontrollikoja järeldused selles küsimuses olid komisjonile teada
tema enda kontrollkäikude alusel ning nende suhtes kohaldatakse
juba nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust,
mida alustati Kreeka puhul 2007. aasta aprillis ja Hispaania pu-
hul 2007. aasta juulis.
- e) Kõnealuse probleemiga tegeldakse juba 2007. aasta aprillis alus-
tatud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse
raames.

5.24.

- a) Komisjon on oma audititulemuste põhjal 2008. aasta aprilli kir-
jaga juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiit-
mise menetlust samade järelduste suhtes.

⁽¹⁷⁾ Eritingimustega toetusõiguste suhtes kohaldatavad sätted on toodud
määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklites 47 ja 48, peamiselt juhtudeks,
kui põllumajandustootjale oli antud lisatasusid loomade eest, kuid
neil ei olnud hektaritki maad või toetusõigus hektari kohta annab pal-
ju suurema summa kui 5 000 eurot.

⁽¹⁸⁾ Määrus (EÜ) nr 1782/2003, 3. peatükk, 1. osa.

⁽¹⁹⁾ Määruse (EÜ) nr 1782/2003 artikkel 42.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) eeskirjade vastaselt eraldatud toetusõigused uute oliivipuude jaoks, mis istutati pärast kehtestatud tähtaega ning mis ei olnud hõlmatud konkreetse programmiga (Itaalia).

5.25. Oliivipuude toetusõiguste eraldamisel kiitsid Itaalia ametiasutused heaks 153 000 erakorralist juhtumit üksnes piirkonna või provintsi põhjal, kus vastav territoorium oli kahjustatud. Olemasolev teave ei võimalda hinnata eeskirjade vastaselt tehtud maksete koguväärtust.

5.26. Seoses SPSi toetusõiguste haldamise ja järelevalvega leiti järgmised puudused:

- a) hilinenud taotluste eest rakendatavate karistuste ebaõige rakendamine (Holland, Portugal ja Ühendkuningriik (Inglismaa));

- b) Ühendkuningriigis (Inglismaa) võivad ühte ja sama maatükki erinevate pindalaga seotud ELi toetuskavade raames taotleda kaks „põllumajandustootjat”. ELi otsest abi saavate „uute abisaajate” juures läbiviidud 12st kohapealsest külastusest 7 puhul rõhutas kontrollikoda oma 2006. eelarveaasta aastaruandes, ⁽²⁰⁾ et SPSi raames deklareeritud pindala ei olnud tervikuna või osaliselt abikõlblik, kuna maatükk ei olnud heas põllumajanduslikus korras, peamine kasutus ei olnud põllumajanduslik või abisaaja ei olnud abikõlblik, kuna ta ei kasutanud maatükki põllumajandusega tegelemiseks;

- c) Portugal on eraldanud toetusõigusi ja maksnud SPSi toetust põllumajandustootjatele, kes deklareerisid pindalasid „baldio” maal. See maa on tavaliselt väga kehva karjamaaga riigimaa, mis on enamjaolt kaetud põõsaste ja puudega. Puude arv selisel maatükil ei ole piiratud ja põllumajandustootjalt ei nõuta selle heas põllumajanduslikus ja keskkondlikus seisundis hoidmist. 2007. aastal maksis Portugal „baldio” maa eest 3,5 miljonit eurot. Itaalias leiti, et SPS maksete puhul olid pikaajaliste kultuurkarjamaadena heakskiidetud pindalad suuremad kui abikõlblik osa, mis oli tegelikult kaetud heintaimede või kõrreliste söödataimedega.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Komisjon jälgib olukorda nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus.

5.25. Komisjon on oma audititulemuste põhjal 2006. aasta augusti kirjaga juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust samade järelduste suhtes.

5.26.

- a) Portugali suhtes kohaldatud karistused olid liiga ranged: see ei kujuta endast riski fondile.

- b) Komisjon on oma audititulemuste põhjal 2007. aasta juuli ja 2008. aasta aprilli kirjadega juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust samade järelduste suhtes.

„Uute abisaajate” küsimuses on komisjon pärast kontrollikoja 2006. aasta aruannet algatanud konkreetsed uurimised nende liikmesriikide suhtes, kes on valinud piirkondlikud mudelid ja keda võib seepärast mõjutada kontrollikoja tõstatatud küsimus. Nimetatud auditid veel kestavad ning fondi riskid kaetakse finantskorrektsioonidega. Lisaks sellele käsitletakse teatavate abisaajate ilmajätmist otsetoetustest ka „tervisekontrolli” käsitlevates komisjoni ettepanekutes.

- c) Portugali puhul jälgib komisjon seda küsimust nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames. Itaalia puhul alustas komisjon oma audititulemuste põhjal juba vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust samade järelduste suhtes.

⁽²⁰⁾ Punktid 5.25–5.27.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- d) Maksed tehti 275 põllumajandustootjale Prantsusmaal ja 33 põllumajandustootjale Hispaanias (Andaluusia), kellel ei olnud toetusõigusi; sissenõudmismenetlust ei ole käivitatud;

Otsesed toodanguga seotud toetused

5.27. IACSi raames hallatavate otseste toodanguga seotud toetuste maksed kokku olid ligikaudu 5 500 miljonit eurot 2007. aastal. Loomadepõhiste kavade puhul toimusid süsteemid üldiselt rahuldavalt, kajastades sel eesmärgil IACSi usaldusväärust. Kontrollikoda leidis siiski mitmeid süsteemide puudusi pindalatoetuste haldus- ja kohapealsetes kontrollides (vt **lisa 5.1.1**):

- a) halduskontrollide puudused põhjustasid järgnevaid vigu: taotlemisandmete vale sisestus (Kreeka), mitmete kokkusobimatute toetuskavade raames maksete tegemine samale maatükile (Itaalia) ning suutmatus korrektselt karistusi ja sanktsioone määrata, mille tagajärjeks oli enammaksete tegemine (Kreeka, Itaalia, Hispaania ja Portugal);
- b) puudusid dokumendid põhjuste kohta, miks valiti teatavad riskianalüüsi kriteeriumid ja põllumajandustootjate juures läbiviidud kohapealsete kontrollide 5 %-lise valimi puhul ei teinud makseasutused riskiparameetrite aastast ümberhindamist (Portugal, Hispaania).

5.28. Kontrollikoja tehtud korduskontrollide tulemusel leiti mitmeid eripuudusi kohapealsete kontrollide kvaliteedis ja tähelepanu abikõlbmatuid pindalasid või maatükke, mille riiklikud kontrollijad oleksid pidanud välistama. (Kreeka, Itaalia, Hispaania, Portugal). Itaalias sai üks põllumajandustootja toetust pistaatsia-pähklipuudega maatükile. Kuigi Itaalia ametiasutused olid 2005. aastal maatükki kohapealse auditiga kontrollinud, leiti kontrollikoja auditi käigus, et maatükil on kaua aega olnud üldine metsamaa ja seega ei ole abikõlblik toetuse saamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

- d) Komisjonile kättesaadava teabe kohaselt tulenevad kontrollikoja leitud erinevused Prantsusmaa puhul erinevustest kontrollikoja võrreldud kahe dokumendi väljavõtete parameetrites ning makseid ei ole tehtud põllumajandustootjatele, kellel pole toetusõigust. Hispaania puhul ei ole toetusõigusega põllumajandustootjatele tehtud ühtegi makset. Peaaegu kõikidel juhtudel olid kõnealused põllumajandustootjad esitanud eelnevalt taotluse vigade parandamiseks, mis oli makse tegemise kuupäeval ikka veel menetluses. Toetusõiguse äravõtmise korral palus makseasutus teha tagasimakse.

5.27. Tabeli 5 puhul ei nõustu komisjon kontrollikoja hinnanguga Itaalia süsteemidele.

Nagu kontrollikoda on tunnistanud, määratleti enamik süsteemides esinevaid puudusi ka komisjoni teostatud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise käigus ning võetud on asjakohaseid järelemeetmeid.

- a) Komisjon on oma audititulemuste põhjal juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust sanktsioonide ebaõige kohaldamise suhtes Itaalias, Hispaanias ja Portugalis.
- b) Iga-aastase hindamise vajadus on sätestatud määruses (EÜ) nr 796/2004. Oma auditite käigus jälgib komisjon riskianalüüsi paranemist nii aastate lõikes kui ka selle mõjusust asjaomasel aastal. Kui leitakse, et riskianalüüs ei toimi endiselt nõuetekohaselt, kujutades riski fondile, palutakse liikmesriigil võtta parandusmeetmeid ning kohaldatakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust.

Lisaks sellele lihtsustas komisjon määrust ning riskitegurid ei ole alates 2008. aastast enam määratletud komisjoni määruses.

5.28. Komisjon auditeerib liikmesriikide kontrollisüsteeme ning fondi ohustavate puudustega tegeldakse edasi nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus. Nii toimitakse kontrollikoja osutatud liikmesriikide puhul.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

IACSi järelevalve- ja kontrollisüsteemid

5.29. Nagu märgiti punktis 5.19, on IACSi alla koondatud järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjususe süsteemi üldise mõjususe põhielement. See kehtib kõikide IACSi alla koondatud peamiste toetuskavade puhul. Külastatud liikmesriikide süsteemi usaldusväärsuse üldhinnang (vastavalt kaks peamist SPSi kava ja otsesed toodanguga seotud toetused) on toodud **lisas 5.1.2 ja lisas 5.1.1**.

5.30. Halduskontrollid, et kehtestada pindalade abikõlblikkus: halduskontrollide mõjususe sõltub maatükkide identifitseerimise süsteemi (LPIS⁽²¹⁾) sisestatud teabe kvaliteedist, arvutipõhise geograafilise teabe tehnoloogia kasutamisest maatükkide identifitseerimise süsteemi graafilise kihi ehk geoinfosüsteemi (GIS) puhul ja aero- või ruumi ortokujutiste kasutamisest:

- a) Ühendkuningriigi (Inglismaa) halduskontrollid ei anna kindlust, et ELi toetusi makstakse välja nõuetekohaselt. Ühendkuningriik (Inglismaa) ei kasuta võimalust rakendada aero- ja ruumi ortokujutisi geoinfosüsteemi toetamiseks. Inglismaa maatükkide identifitseerimise süsteem ei sisalda alati teavet abikõlbliku pindala kohta;
- b) Kreeka halduskontrollid on samuti puudulikud; maatükkide identifitseerimise süsteem ei ole täielik ning sisaldab olulisi vigu maatükkide võrreldavuses;
- c) Prantsusmaa ja Hollandi makseasutused ei lahuta piisavalt ortokujutistel nähtavaid abikõlbmatuid osasid maatükkide identifitseerimise süsteemi salvestatud abikõlblikest pindaladest ega ajakohasta kohapealsete kontrollide tulemusel oma maatükkide identifitseerimise süsteemi. Portugalis viiakse ajakohastamine läbi suurte viivitustega. Prantsusmaa ja Rootsi kasutavad ortofotosid, millest osa on üle viie aasta vanad;
- d) Prantsusmaal, Portugalis ja Rootsis ei kontrollitud usaldusväärselt maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste aktiveerimiseks⁽²²⁾ deklareeritud maatükkide abikõlblikkust.

5.29. Komisjon ei nõustu tabelis 5 osutatud üldise hinnanguga IACSi tõhususe kohta Prantsusmaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi puhul.

5.30. Maatükkide identifitseerimise süsteemi (LPIS) kvaliteet on tõesti äärmiselt oluline. Komisjon teeb pidevalt koostööd Teadusuuringute Ühiskeskusega, et kasutada liikmesriikides maatükkide identifitseerimise süsteemi ajakohastamiseks parimaid tehnilisi vahendeid ja selle tulemusena optimeerida halduskontrollide mõjusust.

- a) Seadus ei nõua ortokujutiste kasutamist. Teiste puuduste suhtes, millele kontrollikoda on osutanud Inglismaa maatükkide identifitseerimise süsteemis ja geoinfosüsteemis, on komisjon oma auditi-tulemuste põhjal juba alustanud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust.
- b) Kreeka maatükkide identifitseerimise süsteemis esinevad vaegused on vastavusotsuste alaline teema. Komisjoni nõudmisel on Kreeka ametiasutused võtnud vastu tegevuskava, mis näeb muu hulgas ette uue maatükkide identifitseerimise süsteemi ja geoinfosüsteemi rakendamise 31. detsembriks 2008.
- c) Kontrollikoja osutatud järeldusteni on jõutud ka komisjoni auditites. Liikmesriikidel palutakse võtta parandusmeetmeid ning alustatakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust, et tegelda nende puuduste tõttu tekkivate finantsriskidega.
- d) Komisjon jälgib olukorda piisavalt tähelepanelikult nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames pärast seda, kui kontrollikoda on edastanud komisjonile kogu asjakohase teabe.

⁽²¹⁾ Maatükkide identifitseerimise süsteem on andmebaas, milles salvestatakse liikmesriigi põllumajanduslik kogupindala ainulaadse identifitseerimisnumbriga.

⁽²²⁾ Maa tootmisest kõrvale jätmise toetusõiguste kindlaksmääramine on sätestatud määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklis 53.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Liikmesriikide kontrollid IACSi raames ja kontrollide tulemused

5.31. Komisjonile makseasutuste poolt esitatavate IACS kontrollide tulemustega hinnatakse põllumajandustootjate poolt esitatud taotluste seaduslikkust ja korrektsust ning akrediteerimisasutused vaatasid nimetatud taotlused läbi ja kiitsid need heaks esimest korda aastal 2007. Akrediteerimisasutuste tegevus ei ulatu siiski IACS statistika tõendamise ja kinnitamise puhul lõplike abisaajateni. Komisjon ei ole ka tõendanud nimetatud statistika usaldusväärsust. Lisaks näitas kontrollikoja tehtud 28 akrediteerimisasutuse tegevuse analüüs nimetatud kontrollimiste eesmärgil, et kahe akrediteerimisasutuse hinnang oli negatiivne ja üks asutus ei suutnud olukorda hinnata. Kontrollikoda leidis veel, et komisjoni vastava suunisega ette nähtud vastavusse viimist ei tehtud üldse või ei tehtud seda ettenähtud viisil või ei võimaldanud saadud teave tegevuse piisavuse kohta järeldust teha.

5.31. Vastavalt komisjoni suunistele peavad akrediteerimisasutused alates 2007. eelarveaastast analüüsima makseasutuste sisekontrollisüsteemide, sealhulgas kohapealsete kontrollide mõjust süstemaatilisemalt ning kontrollima ja tõendama nimetatud statistikat. Seega on komisjon rakendanud 2005. eelarveaastast käsitlevas kontrollikoja aruandes esitatud soovitus (punkt 5.46), mille kohaselt peavad akrediteerimisasutused tegema rohkem tööd statistika kontrollimisel ja tõendamisel.

Seoses kõnealuse töö laiendamisega lõplikele abisaajatele vaatavad akrediteerimisasutused pisteliselt läbi põldtunnustamise aruandeid ning kontrollivad, et lõpliku abisaaja andmetesse IACSi tehakse kõik (kontrolli tulemusena) nõutavad kohandused.

Umbes 90 % juhtudest teostasid akrediteerimisasutused hindamist ja jõudsid positiivsele järeldusele umbes 85 % puhul neist, mis peaks olema kõnealuse uue kontrollikohustuse kohaldamise esimese aasta kohta rahuldav tulemus. Komisjon tunnistab, et selles valdkonnas arenguruumi veel on, ning on seda arvesse võttes vaadanud läbi oma suunised 2008. eelarveaastaks.

Komisjon analüüsib süstemaatiliselt IACSi statistika järjepidevust ja vastavust õigusnormidele. Andmete usaldusväärsust kontrollitakse komisjoni vastavusauditites.

Maaelu arendamine

5.32. Osa abikõlblikkuse tingimuste ebatäpne määratlus siseriiklikes õigusaktides ning eriti põllumajanduse keskkonnametemetega seonduvad sageli keerukad eeskirjad nõrgendavad põllumajandustootjatele antavate asjaomaste nõuete järgimise tagamiseks läbiviidavate kontrollide kvaliteeti. Taas kord leiti, et nimetatud kontrollid olid puudulikud. Peamised leitud puudused olid:

5.32. Seoses abikõlblikkuse tingimuste määratluse ja keerukusega siseriiklikes õigusaktides nõustub komisjon kontrollikoja seisukohaga, et need peaksid olema nii lihtsad kui võimalik, et vähendada vigade riski ja piirata kontrollikuluseid. Eelkõige põllumajanduse keskkonnametmed on loomu poolest siiski keerulised ning nende meetmete eesmärgi ohtu seadmata saab neid lihtsustada väga piiratud ulatuses.

Kontrollisüsteemi suhtes on võetud meetmeid, et tugevdada selles valdkonnas kontrollieeskirju, ning kõiki abikõlblikkuskriteeriume peab nüüd saama kontrollida vastavalt kindlakstegemist võimaldavate näitajate kogumile, mille kehtestavad liikmesriigid⁽⁷⁾. Lisaks on komisjon koostanud suunised põllumajanduse keskkonnametmete kontrollitavuse kohta.

a) erasektori hangetega seoses tehtud pakkumiste õigsuse kontroll ei olnud piisav. Tehtud kontrollidega ei olnud võimalik saada piisavat kindlust ettenähtud hankemenetluse seaduslikkuse kohta. See võib omakorda nõrgendada kogu projekti abikõlblikkust (Rumeenia);

a) Kontrollikoja märkustes esitatud järeldustega tegeleb komisjon edasi nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus.

(7) Määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikkel 5.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) ei sooritatud konkreetsete loomade andmebaaside (haruldased loomatõud) abil tehtavaid riskkontrolle, millega on võimalik kontrollida põllumajandustootja deklareeritud loomade arvu, mis on põllumajanduse keskkonnamaksete aluseks (Prantsusmaa);
- c) põllumajanduse keskkonnameetmete kohaselt abikõlblike pindalade kontrollimine oli ebapiisav juhtudel, kus nimetatud pindala ei vastanud IACSi andmebaasi andmetele. Selle tõttu ei olnud võimalik kontrollida kõiki toetuse andmise tingimusi (Iirimaa);
- d) puuduvad sellised süstemaatilised kontrollid, mille abil talumajapidamistele kohandatud üksikasjalike põllumajanduse keskkonnakohustustega täidetakse meetme üldised nõuded (nt maksimaalne lubatud kemikaalide tase);
- e) haldusalased ja kohapealsed kontrollid ei olnud veenvad ja nendega seonduv dokumentatsioon oli puudulik; lisaks toetuti lõplike maksete kinnitamisel liiga palju abisaajate deklaratsioonidele (Iirimaa);
- f) ei võetud piisavalt arvesse kohapeal kontrollitavate põllumajandustootjate valimi valikuga seotud ühenduse õigusaktides sätestatud riskitegureid (Prantsusmaa ja Iirimaa);
- g) erasektori kaasrahastamise olemasolu kontrollimine oli ebapiisav. Projektid kiideti sageli heaks ilma nõutava finantseerimisasutuse tõendita, mis suurendas ohtu, et ELi vahendeid makstakse abisaajatele, kes ei suuda maksta oma investeeringu osa (Rumeenia);
- h) osa intressitoetust saanud projektide auditijalg oli ebapiisav. Selle tõttu ei olnud võimalik jälgida ELi rahalisi vahendeid saanud lõplikke abisaajaid ning audiitorid ei saanud kontrollida, kas deklareeritud määrad olid korrektsed või kas abisaajad olid täitnud kõik abikõlblikkuse kriteeriumid (vt ka punkt 5.15 b) – Prantsusmaa).
- c) Kontrollikoja poolt punktides c, d ja e osutatud järeldustega tegeleb komisjon edasi nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus.
- f) Komisjon on lihtsustanud riskiparameetreid käsitlevaid õigusakte ning alates 2008. aastast ei ole riskitegurid enam kindlaks määratud.
- g) Riski leevendab asjaolu, et iga omafinantseerimist ette nägeva projekti puhul peab olema maksetaotlusele lisatud pangatõend, mis ei ole välja antud hiljem kui viis tööpäeva enne maksetaotluse esitamise kuupäeva.
- h) Komisjon on teadlik kontrollikoja osutatud küsimusest ning tunnistab, et intressitoetuste kavade usaldusväärne finantsjuhtimine ja piisava kontrollijälje olemasolu on väga tähtsad. Komisjon arutab seda küsimust veel koos Prantsusmaa ametiasutustega vajaduse korral ka raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kauplejatele ja töötlejatele makstud toetuste järelkontroll

5.33. Liikmesriigid on kohustatud eksporditoetuste, töötlemis- ja ümberkujundamistoetuste, ning mõnede maaelu arendamise kulutuste puhul viima läbi iga-aastased äridokumentide maksejärgse kontrolli programmid. Liikmesriigid peavad veenduma, et tehingud on leidnud aset ning sooritatud korrektselt, ning võtma meetmed eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult makstud summade sissenõudmiseks. Nimetatud kontrollid viiakse läbi vastavalt määrusele (EMÜ) nr 4045/1989. Komisjon täidab järelevalve ja kooskõlastamise ülesannet.

5.34. Kontrollimisprogrammi läbiviimise tähtaegu on 2007. aastal paremini järgitud. Seoses eelmise kontrollimisperioidiga on ikka veel selliseid kontrolle, mida ei ole lõpule viidud; vanimad neist pärinevad perioodist 2000/2001 ⁽²³⁾. On oht, et nimetatud kontrolle ei tehta nõuetekohaselt, kuna abisaajatel on ainult juriidiline kohustus säilitada asjassepuutuvaid dokumente teatud aja jooksul ja kontrollimisperioodil kontrollitud maksed on tavaliselt seotud kaks aastat varem tehtud maksetega. Teisisõnu seostuvad perioodi 2000/2001 tegemata kontrollid isegi perioodil 1998/1999 tehtud maksetega. Lisaks on perioodil 2006/2007 tehtud maksete kontrolli tulemused komisjonile kättesaadavad alles 31. detsembril 2009.

5.35. Kontrollikoda leidis, et maaelu arendamise meetmed olid võetud vaid osaliselt nii komisjonis kui liikmesriikide tasandil, vaatamata sellele, et maaelu arendamine hõlmas kontrolliperioodil 2006/2007 kokku 11 % määrusega kaetud kuludest ja 57 % kõikidest deklareeritud võimalikest eeskirjade rikkumistest.

5.36. Kontrollikoda järeltas akrediteerimisasutuste aruannete põhjal tehtud analüüsist, et tuleb täiustada makseasutuste tehtavaid kontrolle ja aruandlust deklareeritud võimalike eeskirjade rikkumiste järelevalve kohta.

5.34. Ühenduse tasandil (tuginedes 2006/2007. aasta kontrolliaruannetele) jõuti kontrollide nõutava miinimumarvuni kõikide eelnevate kontrolliperioodide puhul, välja arvatud aastatel 2002/2003 ja 2004/2005. Seda peamiselt mahajäämuse tõttu Itaalias.

Vastavalt Itaalia ametiasutustelt 29. mail 2008. aastal saadud teabele on ühenduse tasandil jõutud kontrollide miinimumarvuni kõikide eelnevate kontrolliperioodide puhul. Liikmesriikidele jääb siiski kohustus mahajäämus kõrvaldada.

5.35. Maaelu arengu üksus teostas 2007. aastal peamiselt määrusega (EMÜ) nr 4045/89 hõlmamata meetmete auditeid, näiteks põllumajanduse keskkonnametmete auditeid. Horisontaalselt määruse (EMÜ) nr 4045/89 eest vastutav üksus viis siiski koos maaelu arengu üksusega 2008. aasta alguses 2007. aasta tööprogrammi raames läbi kaks maaelu arengut hõlmanud kontrollkäiku.

Eriti oluline on see, et kontrolliaastal 2006/2007 käsitles liikmesriigi tasandil umbes 18 % kontrollide koguarvust maaelu arengu meetmeid ning seda võib pidada piisavaks tasemeks.

5.36. Asjaomaseid makseasutusi hindasid akrediteerimisasutused 90 % juhtudest ning 80 % puhul neist oli makseasutuse järelmeetmetele antud hinnang positiivne.

Kontrollikoja märkusi on käsitletud 2008. eelarveaasta läbivaadatud suunistes, mis on esitatud liikmesriikidele.

⁽²³⁾ 2007. aasta lõpus oli peaaegu 20 000st kavandatud kontrollist 916 veel lõpetamata.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Eksporditoetused

5.37. ELi põllumajandustoodete eksportijatele makstakse eksporditoetust ELi siseturuhindade ja maailmaturuhindade vahelise vahe katmiseks. 2007. aastal maksti eksporditoetust 1 445 miljonit eurot, mis on 42 % vähem kui eelmisel aastal; see on tingitud ÜPP reformide raames tehtud poliitikavalikutest ning samuti maailmaturuhindade tõusust. Määruse (EMÜ) nr 386/90 kohaselt peavad liikmesriigid füüsiliselt kontrollima 5 % ekspordist, et tagada toodete korrektne kirjeldus ning neile eksporditoetuse andmine. Nad peavad läbi viima kontrole ka EList väljumise kohas, kui see erineb kaupade füüsiliseks kontrolliks esitamise kohast. Komisjon peab tegema järelevalvet nimetatud kontrollide kvaliteedi ja määra üle.

5.38. Eriaruandes nr 4/2007 ⁽²⁴⁾ tõstis kontrollikoda esile eksporditoetust saavate kaubasaadetiste füüsiliste ja asenduskontrollide süsteemiga seotud puudused. Nõukogu ja komisjon võtsid soovitude põhjal viivitamatult meetmed, muutes asjassepuutuvaid õigusakte ⁽²⁵⁾. Ei ole veel käsitletud mitteregulaarsete laevaliinide transpordi tulemusel taas kord ELi territooriumile toodud toodetega seotud konkreetset puudust.

Komisjoni raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja heakskiitmine

5.39. Põllumajanduskulude haldamine on tavaliselt jagatud liikmesriikide ja komisjoni vahel ning toetusi maksavad liikmesriigid, kellele komisjon maksab seejärel hüvitist. Nimetatud hüvitisi loetakse ettemakseteks, kuigi neid kajastatakse komisjoni esitatavates raamatupidamisaruannetes maksetena. Kulude lõplik heakskiitmine määratletakse kaheetapilises raamatupidamisaruannete kontrollimis- ja heakskiitmismenetluses. Kaheetapiline kontrollimis- ja heakskiitmismüsteem koosneb komisjoni igaaastasest finantsotsusest ja mitmeaastastest vastavusotsustest.

5.37. Nii füüsiliste kui asenduskontrollide kvaliteeti ja arvu kontrollitakse kohapealsete auditite teel ning analüüsidest kõikide liikmesriikide iga-aastasi üksikasjalikke deklaratsioone.

5.38. Komisjon on seisukohal, et kui on kindlaks tehtud, et eksporditoetusi saanud tooted on tolliterritooriumilt välja viidud 60 päeva jooksul, kulgeb ülejäänud teekond kolmandasse sihtkohariiki rahvusvahelisel või kolmanda riigi territooriumil, mille käigus võib toimuda määruse (EÜ) nr 800/1999 artiklite 9 ja 10 kohane ümberlaadimine koos sellega seotud transiidiga läbi ühenduse tolliterritooriumi osade tolli järelevalve all, mida alates 2004. aastal toimunud ELi laienemisest võib sagedamini ette tulla. Õiguslikult ei ole võimalik, et kõnealused kaubad või tooted jääksid tolliterritooriumile erineva tollirežiimi kohaselt, kuigi nende eest on saadud eksporditoetust.

5.39. Vastavalt õigussätetele on komisjoni tagasimaksed liikmesriikidele määratletud igakuiste maksete, mitte ettemaksetena ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Kontrollikoja poolt vastu võetud 21. juunil 2007 (ELT C 252, 26.10.2007, lk 1).

⁽²⁵⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 14/2008 (ELT L 8, 11.1.2008, lk 1) ja komisjoni määrus (EÜ) nr 159/2008 (ELT L 48, 22.2.2008, lk 19).

⁽⁸⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1258/1999 artikli 5 lõike 1 esimeses lauses oli sätestatud, et „... kulutuste katmiseks vajalikud rahalised vahendid annab komisjon liikmesriikidele ettemaksetena ...”. Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta on aga määrus (EÜ) nr 1258/1999 kehtetuks tunnistatud ning artikli 5 lõike 1 esimest lauset asendavas artikli 14 lõikes 1 on sätestatud, et „... kulude rahastamiseks vajalikud eraldised annab komisjon akrediteeritud makseasutuste poolt vaatlusperioodil tehtud kulude alusel igakuiste hüvitistena (edaspidi „igakuised maksed”) liikmesriikide käsutusse”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Otsus raamatupidamisarvestuste kontrollimise ja heakskiitmise kohta

5.40. Komisjon tegi 30. aprillil 2008. aastal kolm Euroopa põllumajanduse tagatistfondi, Euroopa maaelu arengu põllumajandusfondi ja Ajutise maaelu arendamise rahastamisvahendi raames rahastatud kuludega seotud raamatupidamisaruannete kontrollimist ja heakskiitmist puudutavat otsust ja kiitis heaks kõik makseasutuste raamatupidamisaruanded, välja arvatud **lisas 5.3** nimetatud raamatupidamisaruanded. Otsused põhinevad sõltumatute audiitorite (akrediteerimisasutused) väljastatud tõenditel. Kontrollikoja auditi tulemusel ei leitud komisjoni poolt heakskiidetud kulusid, mis oleks tulnud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsustest välja jätta.

5.41. Rahastamisotsused piirduvad siiski makseasutuste raamatupidamisaruannete õigsuse, täielikkuse ja täpsuse kontrollimisega. Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus (vastavusküsimused) ei kuulu akrediteerimisasutuste substantiivse testimise rakendusallas, samuti ei tee akrediteerimisasutused tavaliselt ELi toetustaotluste kohapealset kontrolli. Raamatupidamisaruannete kontrollimis- ja heakskiitmiseotsused ei tähenda seega, et kontrollitud ja heakskiidetud kulud ei sisaldaks eeskirjade vastaselt tehtud makseid.

5.42. Akrediteerimisasutuste tegevusvaldkonda laiendati 2007. aastal. Lisaks uuele ülesandele – ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi statistika kontrollimine ja heakskiitmine (vt punkt 5.31) – nõutakse arvamuse andmist makseasutuste direktorite kinnitava avalduse ja sisekontrollimenetluste kohta. Kontrollikoja audit näitas, et nende uute elementidega kaasnev lisaväärtus on siimaani olnud piiratud. Lisaks sellele sisaldas makseasutuse direktori kinnitav avaldus ja akrediteerimisasutuse väljastatud märkustega kontrollitõend lahendamata vastuolusid kolmel juhul.

5.41. Auditile antav kinnitus ei piirdu vaid raamatupidamisalaste küsimustega. Igas tõendis esitatakse ka arvamus selle kohta, kas makseasutuse sisekontrollisüsteem on toiminud kõnealusel eelarveaastal rahuldavalt, ning selles kontekstis hinnatakse ka kohapealseid kontrolle.

Lisaks esitavad akrediteerimisasutused eraldi arvamuse iga makseasutuse direktori esitatava kinnitava avalduse (DAS) kohta ning ka kohapealsete kontrollide mõjususe ja kontrollistatistika täpsuse analüüsi.

5.42. Koos teiste kontrollikoja märkuses osutatud teguritega on 2005. eelarveaastast (punkt 5.46) ja 2006. eelarveaastast (punkt 5.8) käsitlevates kontrollikoja aastaaruannetes sisalduvate soovitude alusel alustatud akrediteerimisasutuste kontrolli- ja tõendamistöö positiivne samm selles suunas, et veelgi suurendada makseasutuste vastutust, ning see toob kaasa kontrollitulemuste suurema läbipaistvuse ja arvessevõtmise. Seda tunnistasid ka makseasutuste direktorite konverents ja sõltumatud akrediteerimisasutused.

Iga akrediteerimisasutus analüüsib, kui hästi järgib makseasutus määruses (EÜ) nr 885/2006 sätestatud akrediteerimiskriteeriumeid, ning esitab selle kohta aruande ja arvamuse. Kinnitava avalduse ja akrediteerimisasutuse arvamuse vahelised erinevused tõestavad kinnitavat avaldust käsitleva arvamuse lisaväärtust selles suhtes, et akrediteerimisasutus on kinnitavale avaldusele hinnangu andnud oma audititööd silmas pidades, nagu on ette nähtud. Kolm asjaomast makseasutust on nüüd katseajal. Ülejäänud 79 asutuse puhul olid kõnealused kaks dokumenti omavahel kooskõlas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.43. Kuigi Hispaania makseasutused tegid SPSi raames makseid esimest korda aasta jooksul, ei kaasanud Hispaania akrediteerimisasutused oma tegevusse nõutavat toetusõiguste kontrollimist.

5.44. Akrediteerimisasutuste tegevuse kontrollimise põhjal ⁽²⁶⁾ väljendab kontrollikoda ⁽²⁷⁾ taas kord kahtlust võlgnike raamatupidamisarvestuste täpsuse suhtes: kaks sertifitseerimisasutust lisasid tõendites märkused ja 15 ametnikku tõstsid esile puudused makseasutuste võlahaldusmenetlustes; 12 akrediteerimisasutust ei suutnud esitada piisavalt teavet tehtud töö kohta ja kaks ei suutnud adekvaatselt testida raamatupidamisaruandeid. Kuigi komisjon on algatanud menetluse parandusmeetmete rakendamiseks seoses esitatud puudustega, ⁽²⁸⁾ ei ole nende meetmete finantsalane mõju veel teada. Lisaks märgib kontrollikoda, et makseasutuste kasutatud erinevad põhimõtted võlgade kinnitamise kuupäeva suhtes tekitavad olukorra, kus võlgade koguväärtust ei esitata ühtlustatult.

5.45. Komisjon on 2006. eelarveaasta aastaaruande vastuses ⁽²⁹⁾ võtnud endale kohustuse 27. aprillil 2007. aastal 2006. aasta esimese raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse raames viia läbi ELi eelarves võlgnike tabelitesse kirjendatud summade järelkontroll. Komisjoni poolt 2007. aastal tehtud kolm auditit hõlmasid seitset protsenti nimetatud raamatupidamisaruannete kontrollimis- ja heakskiitmisot-suses sisalduvatest summadest.

Nõuetele vastavuse kontrollimine ja heakskiitmine

5.46. Vastavusotsused võetakse vastu pärast seda, kui komisjon on täiendavalt kontrollinud liikmesriikide deklareeritud kulusid. Otsused hõlmavad mitut aastat ja nende eesmärk on jätta ELi rahastamisest välja sellised kulud, mille puhul on komisjon otsustanud, et need „on tehtud ELi eeskirju rikkudes” ⁽³⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

5.43. Akrediteerimisasutused kontrollisid toetusõiguste arvutamiseks autonoomsete piirkondade esitatud andmeid, kuid mitte kogu riiklikul tasandil tehtud arvutusi. Komisjon on läbi vaadanud suunised 2008. eelarveaastaks eesmärgiga selgitada, et kui süsteemi hallatakse keskselt riiklikul tasandil, kuid keskne makseasutus ei halda SPSi (nagu Hispaanias), peab keskse makseasutuse akrediteerimisasutuse aruanne siiski hõlmama ka seda osa.

5.44. Komisjon leiab, et vähemalt ühel nimetatud kahest juhust oli tehtud töö tegelikult piisav. Samuti leiab komisjon, et ta sai võlgnike kohta piisavalt teavet raamatupidamisarvestuse kontrollimiseks ja heakskiitmiseks. Ühelgi juhul ei olnud sellel olulist finantsmõju kogu raamatupidamisarvestuse tasandil (ja seega ka otsuse suhtes).

Komisjon tunnistab siiski, et selles valdkonnas on veel arenguruumi, ning on vastavalt läbi vaadanud oma suunised 2008. eelarveaastaks. Samuti jälgib komisjon olukorda tähelepanelikult ka edaspidi (tehes 2008. aastal seitse kontrollkäiku makseasutustesse ja kuus kontrollkäiku akrediteerimisasutustesse).

5.45. 2007. aastal tehti kaks võlgasid käsitlevat auditit Itaalia makseasutuses AGEA. AGEA 2006. eelarveaasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus võeti vastu 30. aprillil 2008. aastal. See tähendab, et 2007. aastal tehtud auditid hõlmasid umbes 41 % esimeses ja teises 2006. eelarveaastat käsitletud nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuses sisalduvatest summadest (viimane võeti vastu pärast kontrollikoja auditit).

⁽²⁶⁾ Komisjoni määruse (EÜ) nr 885/2006 lisa III (ELT L 171, 23.6.2006, lk 90).

⁽²⁷⁾ 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.61.

⁽²⁸⁾ Määruse (EÜ) nr 885/2006 artikkel 11.

⁽²⁹⁾ 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.61.

⁽³⁰⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikkel 31 (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.47. Kontrollikoda on 2006. eelarveaasta aastaaruandes ja sellele eelnevates aastaaruannetes osutanud raamatupidamisaruannete kontrollimis- ja heakskiitmismenetluse osaliselt omastele piirangutele, nagu näiteks vastavuse kontrollimise tagasiulatuvus ja mitmeaastasus, ning samuti tõsiasi, et finantskorrektsioonide kulude maksmise eest vastutavad liikmesriigid, mitte lõplikud abisaajad. Lisaks tähendab komisjoni kasutatav vastavusega seotud kohanduste arvutamismeetod, mis põhineb suures osas kindla suurusega korrektsoonidel, et ei ole võimalik tuvastada seost vastavusotsustega sissenõutud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete tegeliku väärtuse vahel ⁽³¹⁾. Nimetatud piirangud olid jätkuvalt olemas ka 2007. aastal.

5.48. Kontrollikoda leidis 2007. eelarveaastal tehtud vastavusotsuste auditis, et:

- a) kulusid ei jäetud ELi rahastamisest välja, kuigi oleks pidanud, ning kuludele ei tehtud ka õigeaegselt vastavusauditi, et võimalikke eeskirjade rikkumisi oleks saanud täies mahus sisse nõuda;

KOMISJONI VASTUSED

5.47. Kontrollikoja kirjeldatud piirangud tulenevad ühenduse õigusaktidega sätestatud süsteemist ning kontrollikoda ei olnud neile vastu nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 vastuvõtmisel.

Kui finantstagajärjed määratakse kindlaks alles menetluste lõpus, siis aasta jooksul tehtud komisjoni auditite esialgsed järeldused on teada juba sama aasta lõpuks. Kuna auditid hõlmavad liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteeme, ei sisalda need teavet mitte ainult auditeeritud kulude, vaid kaudseltselt ka tulevaste kulude kohta. Lisaks sellele võetakse korrektsoonide puhul tavaliselt arvesse ka pärast auditi kuupäeva tehtud kulusid ning seepärast ei ole korrektsoonid ainult tagasiulatuvad.

Nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise eesmärk on tagada, et ühenduse eelarvest ei rahastataks kulusid, mis ei ole tehtud kooskõlas ühenduse eeskirjadega. See ei ole aga mehhanism, mille abil tagasi nõuda abisaajatele tehtud alusetud maksed – see on halduskoostöö põhimõtte kohaselt ainult liikmesriikide kohustus.

Kui nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus tehakse kindlaks abisaajatele alusetult tehtud maksed, peavad liikmesriigid toetussummade tagasinõudmiseks võtma meetmeid nende abisaajate suhtes. Kuid isegi juhul, kui abisaajatel ei ole vaja toetussummasid tagasi nõuda, sest finantskorrektsoonid on seotud vaid liikmesriigi haldus- ja kontrollisüsteemis esinevate puudustega ja mitte alusetult tehtud maksetega, on kõnealused korrektsoonid oluliseks vahendiks, et parandada liikmesriikide süsteeme ning seeläbi ära hoida või kindlaks teha ja tagasi nõuda abisaajatele tehtud alusetud maksed.

Ühtse määraga korrektsoonid võtavad arvesse riiklikes kontrollisüsteemides leiduvate puuduste raskusastet olenevalt ühenduse finantsriskist. Seepärast leiab komisjon, et on olemas piisav seos seda liiki korrektsoonide ja lõplikele abisaajatele alusetult tehtud maksete vahel.

5.48.

- a) Komisjon leiab, et kulud, mille rahastamisest ühenduse vahenditest on komisjon vastavusauditi tulemusel keeldunud, on piisavad fondide riski katmiseks.

Õigusnorm, mis piirab finantskorrektsoonide kohaldamise võimalust teatava ajavahemikuga (24 kuu reegel), on ühenduse seadusandja teadlik valik eesmärgiga tagada õiguskindlus liikmesriikidele. Selle reegli kohaldamisest tuleneb, et finantskorrektsoone ei saa teatavate kulutuste puhul rakendada, kuigi puudujäägid võivad mõjutada ka neid. Komisjon on korduvalt teinud ettepaneku selle tähtaja pikendamiseks, kuid need ettepanekud lükkas tagasi nii nõukogu kui ka Euroopa Parlament.

⁽³¹⁾ Kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.63.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) kahe kontrollitud korrektsiooni puhul oli esimesest kontrollist kulunud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse tegemiseni kuus aastat, mille tõttu jäeti abikõlbmatud kulud raamatupidamisaruannetest välja alles selle menetluse lõpus.

Keskkonna, kalanduse ja merenduse ning tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkonnad

5.49. Keskkonda, kalandust ja merendust ning tervise- ja tarbijakaitset haldab komisjon eriliste kontrollisüsteemide kaudu. Kontrollikoda leidis nimetatud poliitikavaldkondade auditis järgmised süsteempuudused:

- a) keskkonnameetmete osas peamisest fondist (LIFE projektid) rahastatud projektid sisaldasid abikõlbmatuid kulusid. Auditite lõpetamisel esines ikka veel olulisi viivitusi. Olukord siiski paranes 2007. aastal. Keskkonna peadirektoraadi peadirektori aasta tegevusaruandes tunnistatakse neid puudusi ja esitatakse nende kohta erireservatsioon;
- b) kalanduse poliitikavaldkonnas suurendavad asjassepuutuvate õigusnormide puudumine ja kalanduse juhtimise andmete kogumisega seotud kulude puudulik dokumentatsioon eeskirjade vastaste maksete tegemise ohtu. Teisalt ei ole õigeaegselt järgitud pikendatud kahepoolsete kalanduslepingute erijuhtudest tulenevaid kohustusi, mille kohaselt tuleb kulukohustused siduda vastavate assigneeringutega;

KOMISJONI VASTUSED

- b) Kontrollikoja osutatud kaks juhtumit olid väga keerulised ning ei ole heaks näiteks tööst, mida komisjon teeb nõuetele vastavuse kontrollimisel ja heakskiitmisel.

5.49.

- b) Õigusnorme, millele kontrollikoda viitab seoses kalanduse juhtimise andmete kogumisega, on 2008. aastal muudetud ⁽⁹⁾. Vastav komisjoni rakendusmäärus ja -otsus võetakse vastu 2008. aasta jooksul. Uus õiguslik alus sisaldab selgeid eeskirju ning peaks lahendama kontrollikoja osutatud probleemid. Praeguse olukorra jaoks on kehtestatud menetlused, mille abil kõrvaldada dokumentatsiooniga seotud puudusi, mille kontrollikoda on leidnud.

Kalanduskokkulepetega seotud eelarvelisi kulukohustusi saab võtta alles pärast õigusliku aluse (nõukogu otsus ja/või määrus) vastuvõtmist. See selgitab olukorda, kus eelarveline kulukohustus on võetud hiljem kui juriidiline kohustus (uue protokolliga ajutine kohaldamine), juhul kui õiguslikku alust ei olnud võimalik vastu võtta enne uue protokolliga jõustumist (seda tuleb tihti ette, kuigi läbirääkimisteks ja vastuvõtmiseks kuluvate pikkade ajavahemikega on arvestatud). Komisjon jätkab alternatiivsete võimaluste otsimist kontrollikoja märkusi arvesse võttes, pidades samal ajal silmas kalanduskokkulepetega seotud konkreetseid kitsendusi.

⁽⁹⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 199/2008.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- c) tervise- ja tarbijakaitse valdkonnas oli veterinaarmedetmete puhul tehtud makseid ilma igasuguste nõutavate tõendavate dokumentideta.

Nõukogu jõudis 24. juunil poliitilisele kokkuleppele komisjoni ettepaneku suhtes, mis käsitleb ühenduse laevade kalapüügilubasid ühenduse vetest väljaspool. Uue määrusega nähakse ette kalapüügi jätkamine üleminekusätete alusel, enne kui nõukogu võtab ametlikult vastu uue protokoli.

- c) Kontrollikoja avalduses osutatakse vaktsiinide ja testide vastuvõtmisele, mille puhul komisjon ei ole nõudnud kirjalikku vastuvõtukinnitust. Sellest olenemata leiab komisjon, et tuginedes kontaktidele liikmesriikidega ja oma sisekontrollimenetlustele (sh kahe personaliliikme allkirjaga kontrollmärke), ei mõjuta nende kaupade ja testide vastuvõtmisega seotud ametliku dokumentatsiooni puudumine nendega seotud makseid.

Hiljuti võeti vastu komisjoni otsus, ⁽¹⁰⁾ millega karmistatakse komisjoni otsuses 2002/677/EÜ sätestatud finantsaruandluse nõudeid.

Üldised järeldused ja soovitused

5.50. Kontrollikoda järeldab oma audititegevuse põhjal, et poliitikavaldkondade rühma puhul deklareeritud kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr tervikuna on oluline (vt punktid 5.12 ja 5.13).

5.50–5.51. Komisjoni eesmärk on tagada, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid oleksid vigade leidmisel ja parandamisel tõhusad, võttes vajalikul määral arvesse kohapealsete kontrollidega seotud kulusid ja kasutegurit.

Põllumajanduse ja maaelu arengu puhul rõhutab komisjon kontrollikoja 2006. aasta kinnitavas avalduses esitatud järeldust, et tõenäoline üldine veamäär ei erine oluliselt eelmise aasta omast. Liikmesriikidelt saadud kontrollistatistikas sisalduv teave näitab samuti, et Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi puhul (EAGF), mis moodustab umbes 85 % põllumajanduse ja maaelu arengu kogukuludest, jääb lõpliku abisaaja tasandil leitud veamäär allapoole olulisusnivood.

Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS), mis hõlmab enamikku põllumajanduskuludest, on tõhus vahend ebaseaduslike maksete tegemise ohu vähendamiseks juhul, kui sisestatud andmed on õiged ja usaldusväärsed ning süsteemi rakendatakse nõuetekohaselt.

2007. aasta põllumajanduse ja maaelu arengu kulud, mida ühendus tulevaste vastavusotsuste kohaselt tõenäoliselt enam ei rahasta, ulatuvad koos lõplikelt abisaajatelt tagasi nõutud 152 miljoni euroga arvestuslikult 439 miljoni euroni.

⁽¹⁰⁾ SANCO 1182/2008 REV 3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.51. Kontrollikoja üldine hinnang käesolevas peatükis käsitletud poliitikavaldkondade järelevalve- ja kontrollisüsteemidele on see, et need on osaliselt mõjusad.

5.52. Kontrollikoda on siiski arvamisel, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem vähendab jätkuvalt mõjusalt eeskirjade vastaselt tehtavate kulutuste ohtu, kui seda rakendatakse nõuetekohaselt ja kui sellesse salvestatakse SPSi maksete kohaselt eraldatud toetusõigustel põhinevad täpsed ja usaldusväärsed andmed (vt punktid 5.20 ja 5.21). Hiljuti kasutusele võetud SPSi toetuskavad, nt oliiviõli toetuskava (vt punkt 5.14), on positiivseks arenguks, kui gi lähitulevikus võivad need põhjustada vigade suuremat esinemissagedust.

5.53. Umbes kahekümne protsendi lõpliku abisaaja tasandil kontrollitud maksete puhul leiti taas kord ebakorrektsed makseid, millest vähestel oli oluline finantsmõju. Lisaks tuvastas kontrollikoda vead määruste sätete tõlgenduses. Nimetatud vead hakkavad mitmete aastate jooksul avaldama olulist kumulatiivset mõju, kui neid ei parandata.

Nagu 2007. aasta tegevusaruandes kirjeldatakse, on tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraat kindel, et tema tehingute seaduslikkuses ja korrektsuses ei leidu olulisi vigu. Lisaks sellele, nagu 2007. aasta tegevusaruandes selgitatud, on jääkveamäär 1,6 %, mis jääb allapoole olulisusnivoo 2 % künnist.

Nagu on märgitud kalandus- ja merendusasjade peadirektoraadi 2007. aasta tegevusaruandes, saab olla kalandus- ja merendusasjade peadirektoraadi kulude korrektsuses ja seaduslikkuses piisavalt kindel ning leitud puudused ei ole piisavalt olulised, et õigustada reservatsiooni.

Keskkonna peadirektoraat esitas iga-aastases tegevusaruandes eraldi reservatsiooni meetmetoetuse saajate deklareeritud kulude abikõlblikkuse kohta.

5.51. Nagu märkis kalandus- ja merendusasjade peadirektoraat 2007. aasta tegevusaruande järeldustes sisekontrollisüsteemi mõjususe kohta, võib olla piisavalt kindel, et sisekontrollisüsteemid toimivad peadirektoraadis tulemuslikult.

Nagu on märgitud 2007. aasta tegevusaruandes, on peadirektoraadi juhatuse „rahul keskkonna peadirektoraadi sisekontrolli ning finants- ja tegevusjuhtimise üldise olukorraga”. Seda järeldust kinnitavad ka 2008. aasta jaanuaris kõigilt edasi volitatud eelarvehendite käsutajatelt nõutud analüüsi tulemused ja peadirektorile esitatud tegevusaruanded. Keskkonna peadirektoraadi siseauditi üksus ei leidnud 2007. aasta auditite käigus olulisi puudusi meie finantskontrollisüsteemides ega suuri vigu haldussüsteemides. Juhatuse 2007. aastal märgitud puuduste põhjuseks olid eriasjaolud ning neid käsitletakse täiendavalt 2008. aastal.

5.52–5.53. Komisjoni talituste tehtud auditid näitasid, et üldiselt on toetusõiguste arvutamine toimunud vastavalt õigusaktidele ning et haldus- ja kohapealsed kontrollid toimivad üldiselt hästi. Leitud probleemidega tegeldakse edasi nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus.

Vigade sageduse ja nende mõju kohta näitab liikmesriikidelt (v.a Kreeka) saadud ning akrediteerimisasutuste poolt kontrollitud ja tõendatud IACSi statistika, et vigade esinemise sagedus, sealhulgas 2007. eelarveaastal, langeb pidevalt ning vigade finantsmõju piirdub vaid 0,83 protsendiga asjaomastest kuludest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.54. Raamatupidamisaruannete kontrollimis- ja heakskiitmisesüsteemide (ja maksete järgsed kontrollid) eesmärk on jätta rahastamisest välja ELi eeskirjade vastased kulud. Praegusel hetkel aga ei saavutata seda eesmärki lõplikele abisaajatele tehtavate maksete tasandil, kuna tegelikkuses vastutavad kulude kandmise eest liikmesriigid sellisel viisil, et ei ole võimalik tuvastada väljajäetud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete tegeliku väärtuse vahelist seost.

5.55. Komisjon ei olnud lõpule viinud 2000. aastale järgnevate eelarveaastate vastavusotsuste koostamist. Kuna 2007. eelarveaastat käsitlevaid otsuseid ei ole veel tehtud, võidakse järgmistel aastatel teha kuludesse pärast komisjonipoolseid kontrolle muudatusi. Järgmistel aastatel tehtud korrektsioonid siiski ei muuda tavaliselt liikmesriikide deklareeritud maksete suurusjärku.

5.56. Kontrollikoda soovib kõrvaldada selliseid vigu põhjustavad süsteemi puudused. Seoses sellega tuleks kõige kiiremini lahendada järgnevad SPSi raames tehtavate maksete usaldusväärsusega seotud küsimused:

- a) parandada toetusõiguste kindlaksmääramist, registreerimist ja haldamist;

KOMISJONI VASTUSED

5.54. Nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise eesmärk on tagada, et ühenduse eelarvest ei rahastataks kulusid, mis ei ole tehtud kooskõlas ühenduse eeskirjadega. See ei ole aga mehhanism, mille abil tagasi nõuda abisaajatele tehtud alusetud maksed – see on halduskoostöö põhimõtte kohaselt ainult liikmesriikide kohustus.

Kui nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus tehakse kindlaks abisaajatele alusetult tehtud maksed, peavad liikmesriigid toetussummade tagasinõudmiseks võtma meetmeid nende abisaajate suhtes. Kuid isegi juhul, kui abisaajatel ei ole vaja toetussummasid tagasi nõuda, sest finantskorrektsioonid on seotud vaid liikmesriigi haldus- ja kontrollisüsteemis esinevate puudustega ja mitte alusetult tehtud maksetega, on kõnealused korrektsioonid oluliseks vahendiks, et parandada liikmesriikide süsteeme ning seeläbi ära hoida või kindlaks teha ja tagasi nõuda abisaajatele tehtud alusetud maksed.

Komisjon leiab, et on olemas piisav seos seda liiki korrektsioonide ja lõplikele abisaajatele alusetult tehtud maksete vahel.

5.55. 2007. aasta lõpus oli lõpetamata ainult 24 auditit umbes 1 400st 2003. aastal ja enne seda tehtud auditist, mis võimaldasid enne 2002. aastat kantud kulude finantskorrektsioone. Nimetatud audititega seotud ja enne 2002. aastat kantud kulude suhtes tehtud finantskorrektsioonide arvestuslik suurus on umbes 6 miljonit eurot. See tähendab, et 2001. aastal ja enne seda kantud kulude vastavuse kontrollimine oli suures osas lõpule viidud.

Finantskorrektsioonide ulatuse kohta võib öelda, et 2007. aasta põllumajanduse ja maaelu arengu kulud, mida ühendus tulevaste vastavusotsuste kohaselt tõenäoliselt enam ei rahasta, ulatuvad koos lõplikelt abisaajalt tagasi nõutud 152 miljoni euroga arvestuslikult 439 miljoni euron (¹¹).

5.56. Enamik kontrollikoja osutatud puudusi on teada ning nendega tegeldakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus. Puudused ei tulene ebaselgetest õigusnormidest, vaid raskustest nende rakendamisel.

- a) Liikmesriike julgustatakse parandama oma süsteeme ning tegema nimetatud küsimustes tihedat koostööd komisjoni talituste ja Teadusuuringute Ühiskeskusega.

(¹¹) 2007. aastal nõuti finantskorrektsioonide alusel liikmesriikide lõplikelt abisaajalt tagasi 247 miljonit eurot (vt 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande lisa 6. peatükki).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) eemaldada andmebaasist abikõlbmatud pindalad ja abisaajad ning tagada, et maatükkidega seonduv teave on nüüdisajastatud (nt ortofotod);

- c) täpsustada ja lihtsustada meetmete aluseks olevaid eeskirju, eriti mis käsitlevad riigi reservi kasutamist.

5.57. Tuleb teha olulisi jõupingutusi, selle tagamiseks, et abisaajad täidavad oma kohustusi maaelu arendamise valdkonnas, kuna nimetatud valdkonnas esineb keerukate eeskirjade ja abikõlblikkuse kriteeriumide tõttu eriti palju vigu.

5.58. Samuti tuleb parandada keskkonna, kalanduse, tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkondades leitud süsteempuudused.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Abikõlblike alade dokumenteerimist ja ajakohastatud teabe tagamist käsitlevad suunised on komisjoni talitused (põllumajanduse peadirektoraat ja Teadusuuringute Ühis keskus) kehtestanud juba 2002. aastal. Nimetatud suuniseid on liikmesriikidega mitmel korral arutatud. Kui leitakse, et suuniste eiramine võib kaasa tuua alusetuid makseid, võetakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus meetmeid ning liikmesriikidel palutakse sätestada tegevuskava nende küsimuste lahendamiseks. Selleks pakuvad komisjoni talitused (põllumajanduse peadirektoraat ja Teadusuuringute Ühis keskus) vajalikku abi.

- c) Lihtsustamisalane ettepanek on esitatud „tervisekontrolli“ käsitlevas ettepanekus: lahutades veel mõned osalised maksed tootmisest ja võimaldades liikmesriikidel järk-järgult kasutusele võtta ühtsema määraga makseid toetusõiguse kohta, muutub ühtne otsemaksete kava tulemuslikumaks, tõhusamaks ja lihtsamaks.

5.57. Komisjon on oma 2008. aasta auditiprogrammis seadnud esikohale põllumajanduse keskkonnameetmete auditi.

Komisjon nõustub kontrollikoja arvamusega, et maaelu arengu meetmete puhul esineb eelkõige põllumajanduse keskkonnameetmete keerukuse tõttu vigu rohkem kui EAGFi kulutuste puhul. Põllumajanduse keskkonnameetmed on loomu poolest keerulised ning nende meetmete eesmärki ohtu seadmata saab neid lihtsustada väga piiratud ulatuses.

Seepärast leiab komisjon, et nende meetmete lisaväärtuse ja erilise keerukuse tõttu peaks lubatav veamäär olema suurem.

Vaatamata neile kaalutlustele on Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) programmis perioodiks 2007–2013 oluliselt täiustatud maaelu arengu kontrolliraamistikku. Näiteks tagavad nüüd liikmesriigid, et kõiki ühenduse õigusaktide või maaelu arengu programmidega kehtestatud abikõlblikkuskriteeriume saab kontrollida vastavalt kindlakstegemist võimaldavate näitajate kogumile, mille kehtestavad liikmesriigid. Kuna abikõlblikkuskriteeriumid on sageli keerulised, on komisjoni talitused koostanud mitmesuguseid eeskirju ja suuniseid, et aidata liikmesriike nende tõlgendamisel.

Lisaks on täiendatud IACSi kohaldamise nõudeid seoses 2. telje alla kuuluvate pindala ja loomadega seotud maaelu arengu meetmetega, mis moodustavad 44 % kavandatud kogukuludest.

5.58. Tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraat osutab oma seisukohale punktis 5.51.

Kalanduse kohta vt vastust punktile 5.51.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

Toortubakaturu ühine korraldus

5.59. Kontrollikoda tuvastas oma eriaruandes nr 7/2004 ⁽³²⁾ mitmed puudused, eelkõige ebausaldusväärsed andmed, ebapiisav turuolukorra analüüs ning ka suutmatus saavutada püstitatud eesmäärke, nagu nt ergutada tootmise üleviimist teistesse sektoritesse. Kontrollikoda andis mitmeid soovitusi, mida toetasid parlament ja nõukogu.

5.60. Toortubaka ühist turukorraldust on pärast seda uuendatud ühise põllumajanduspoliitika üldreformi raames aastal 2003. Komisjon on suures osas kontrollikoja soovitusel arvesse võtnud, eriti need, mis käsitlevad täielikuma ja usaldusväärsema teabe kogumist ja kasutamist. Lisaks on toetust hakatud sammhaaval eraldama toodangust. Selle meetme ja ümberkorraldusmeetmete rahastamisega, kui nimetatud meetmed on täies ulatuses rakendatud, on võimalik parandada turumeetmete puudused ja ergutada tootjaid vabatahtlikult loobuma tubaka tootmisest.

Suu- ja sõrtaudi tõrjemeetmete ning nendega seonduvate kulutuste komisjonipoolne juhtimine ja järelevalve

5.61. Kontrollikoda märkis oma eriaruandes nr 8/2004, ⁽³³⁾ et komisjon ja nõukogu on parandanud mitmeid kontrollikoja auditis esile toodud õigusaktide puudusi. Kontrollikoda soovitas siiski võtta täiendavad meetmed, eriti:

5.61.

- a) hinnata väljaspool kriisiperioodi regulaarselt ennetus- ja tõrjeabinõusid ning tugevdada nende kohaldamise järelevalvet;
- b) uurida viise, kuidas kaasata veelgi enam loomakasvatajaid kiirresse haigusest teatamise ja liikumispirangute järgimisse;

⁽³²⁾ ELT C 41, 17.2.2005, lk 1.

⁽³³⁾ ELT C 54, 3.3.2005, lk 1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) selgitada episootiatele kohaldatavat finantsraamistikku, vähendades maksimaalselt finantsriske ELi eelarvele.

5.62. 2006. aastal viis komisjon läbi ulatusliku ennetus- ja kontrollimeetmete hindamise ja tegi algatusi, milles võeti kontrollikoja soovitusel osaliselt arvesse.

5.63. Sellele vaatamata on kontrollikoda arvamusel, et täiendavaid jõupingutusi vajatakse:

- a) loomade tervise ja heaolu käsitlevate õigusaktide lihtsustamiseks⁽³⁴⁾;

KOMISJONI VASTUSED

- c) Komisjoni teatises nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa Liidu uus loomatervishoiustrateegia aastateks 2007–2013: „Haiguste ennetamine on parem kui ravi” (KOM(2007) 539 (lõplik)) seatakse eesmärgiks välja töötada vastutuse ja kulude jagamise kriteeriumide ühtlustatud raamistik kogu ELi jaoks. Seda soovitakse saavutada ELi loomahaiguste rahastamise finantsinstrumendi (nõukogu otsus 90/424/EMÜ) läbivaatamisega uue loomatervishoiustrateegia tegevuskava raames. Ettevalmistustööd on juba alustatud. Kavandatud on täiendavad meetmed, sealhulgas teostatavusuuring, mis sisaldab konsultatsiooniprotsessi.

5.62. 2004. aasta detsembris algatas komisjon välishindamise, et uurida põhjalikult ELi loomatervishoiu meetmetega saavutatut ja määrata meetmete suundumused tulevikuks. Tuginedes hindamise tulemustele ja laiaulatuslikele konsultatsioonidele sidusrühmadega, esitas komisjon 2007. aasta septembris oma ettepaneku uue loomatervishoiustrateegia kohta⁽¹²⁾. See oli esimene kord, kui komisjon sätestas oma strateegilised eesmärgid loomatervishoiu alal.

5.63. Nõukogu (2007. aasta detsembris), Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2008. aasta jaanuaris) ja Euroopa Parlament (2008. aasta mais) tervitasid ELi loomatervishoiupoliitika strateegilise lähenemisviisi väljatöötamist ning toetavad ajavahemikku 2007–2013 hõlmavas loomatervishoiustrateegias sätestatud üldiseid eesmärke ja põhimõtteid. Nimetatud ELi institutsioonide vaheliste arutelude tulemustele tuginedes võtab komisjon lähitulevikus vastu loomatervishoiu tegevuskava, et esitada strateegiline visioon järgmise viie ja enama aasta kohta.

- a) Parema õigusloome poliitika raames on juba võetud ulatuslikke meetmeid olemasoleva õigusliku raamistiku lihtsustamiseks, sealhulgas uus direktiiv 2006/88/EÜ vesiviljelusloomade kohta⁽¹³⁾ ning ettepanek nõukogu direktiivi kohta, millega lihtsustatakse nimekirjade koostamise ja andmete avaldamise korda veterinaar- ja

⁽¹²⁾ KOM(2007) 539, vastu võetud 19. septembril 2007; http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf.

⁽¹³⁾ Nõukogu direktiiv 2006/88/EÜ, 24. oktoober 2006, vesiviljelusloomade ja vesiviljelustoodete loomatervishoiuünete ning teatavate veeloomadel esinevate taudide ennetamise ja tõrje kohta (ELT L 328, 24.11.2006, lk 14).

⁽³⁴⁾ Viide: teatis Euroopa Liidu uue loomatervishoiustrateegia kohta (2007–2013) KOM(2007) 539 lõplik, 19.9.2007.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

zootehnika valdkonnas ja muudetakse 22 kehtivat nõukogu direktiivi ⁽¹⁴⁾. Kõnealune direktiiv on praegu nõukogus vastuvõtmismenetluse lõppjärgus. Nagu on selgitatud komisjoni teatistes uue loomatervishoiupoliitika strateegia kohta, kavatseb komisjon siiski esitada ka ettepaneku uue loomatervishoidu käsitleva õigusakti kohta, mis lihtsustaks märkimisväärselt kehtivaid õigusakte.

- b) ELi õigusaktide rakendamise järelevalveks eraldatud personaliressursside suurendamiseks, arvestades ELi laienemise;

- b) Toiduohutuse ja loomatervishoiu valdkonnas teeb komisjoni veterinaar- ja toiduamet (FVO) tööd, et tagada tõhus kontrollisüsteem ning hinnata vastavust ELi standarditele ELis ja kolmandates riikides seoses nende ekspordiga ELi. FVO teeb seda peamiselt liikmesriikides ja ELi eksportivates kolmandates riikides läbiviidavate kontrollide kaudu.

FVO teostab kokku umbes 250–270 kontrolli aastas.

Pidevalt värvatakse juurde uusi töötajaid, arvestades nõudmist eelista eksperte hiljuti ühinenud liikmesriikidest.

- c) hädaabiplaanide püsivate puuduste parandamiseks, mida tõsteti erilisel esile toidu- ja veterinaarameti aruannetes;

- c) Selle küsimusega tegeldakse edasi.

- d) reaajas toimuvatel õppehäirete korraldamise ja järelevalve täiustamiseks;

- d) Praegu kogub komisjon liikmesriikidelt ajakohastatud teavet, et tagada selle soovitud nõuetekohased järelemeetmed.

- e) sagedaste viivituste vähendamiseks veiste liikumistest teatamisel ja nende registreerimisel keskses andmebaasis ning sigade identifitseerimise ja nende liikumist käsitlevate õigusaktide täiustamiseks;

- e) FVO märgitud puudused on seotud loomade identifitseerimist, põllumajandusettevõtete registreerimist ning liikumisandmeid käsitlevate asjakohaste ühenduse õigusaktide rakendamisega; nad ei sea kahtluse alla asjaomaste määruste ja direktiivi sätteid.

⁽¹⁴⁾ Ettepanek nõukogu direktiivi kohta, millega lihtsustatakse nimekirjade koostamise ja andmete avaldamise korda veterinaar- ja zootehnika valdkonnas ning muudetakse direktiive 64/432/EMÜ, 77/504/EMÜ, 88/407/EMÜ, 88/661/EMÜ, 89/361/EMÜ, 89/556/EMÜ, 90/427/EMÜ, 90/428/EMÜ, 90/429/EMÜ, 90/539/EMÜ, 91/68/EMÜ, 92/35/EMÜ, 92/65/EMÜ, 92/66/EMÜ, 92/119/EMÜ, 94/28/EÜ, 2000/75/EÜ, otsust 2000/258/EÜ ja direktiive 2001/89/EÜ, 2002/60/EÜ ja 2005/94/EÜ. (KOM(2008) 120 (lõplik) – 2008/0046 (CNS))

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- f) 2004. aastal vastu võetud toiduhügieeni nõuete lisamiseks lihaiporti käsitlevatesse õigusaktidesse.

5.64. Praeguseks saavutatud edu seoses põllumajandustootjate suurema kaasatusega kiirel haigustest teatamisel on piiratud.

5.65. Finantsraamistiku selgitamiseks võttis komisjon 2005. aastal vastu meetmed, seades hüvitistele kindlad limiidid, mis põhinesid turuhindadel. Vajatakse siiski täiendavaid meetmeid, kuna riiklik toetus on liikmesriikide vahel väga erinev.

Komisjonipoolne talumajapidamiste tulu mõõtmine

5.66. Kontrollikoda järeltas komisjonipoolset põllumajandustootjate tulude hindamist käsitlevas eriaruandes nr 14/2003, ⁽³⁵⁾ et ELi statistika põhjal ei olnud võimalik saada piisavalt põhjaliku teavet põllumajanduslike leibkondade kasutuses olevate tulude kohta ega olnud ka võimalik hinnata põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa elatustaset. Sellele vaatamata oli kasutusel kolm eraldi vahendit, mille abil püüti määrata põllumajandusest saadavat sissetulekut, kuid igal vahendil oli oma eesmärk. Kontrollikoda soovitas komisjonil hinnata antud hetkel kättesaadavat statistikat põllumajandusettevõtete ja talumajapidamiste olukorra kohta ja määrata täpselt kindlaks statistiline raamistik, mille abil teostada järelevalvet ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide täitmise üle, eelkõige seoses põllumajandustootjate piisava elatustasemega. Euroopa Parlament ja nõukogu toetasid neid soovitusi.

KOMISJONI VASTUSED

- f) Komisjon valmistas juba 2007. aasta teisel poolel ette asjakohase ettepaneku (SANCO/10018/2007) ning sai liikmesriikidelt 10. septembril 2007. aastal SCoFCAH ⁽¹⁵⁾ kohtumisel positiivse arvamuse. Dokument on nüüd õigusloomemenetluses, mille raames komisjon selle ametlikult vastu võtab, ja see avaldatakse seejärel Euroopa Liidu Teatajas.

5.64. Olulisemate nakkuslike loomahaiguste (sigade klassikaline katk, suu- ja sõrataud, lindude gripp) kõik puhangud, mis on ELis viimase viie aasta jooksul aset leidnud, on kaasa toonud väga piiratud kulud ühenduse eelarvest ning need haigused on edukalt kõrvaldatud. Selliste tulemuste üheks põhjuseks on see, et üldiselt teatatakse haigustest õigeaegselt. Hoiatava meetmena on liikmesriigid sageli (täieliku) hüvitise maksmata jätanud neile põllumajandustootjatele, kes ei ole täielikult koostööd teinud ametiasutustega või ei ole teatanud haigusest õigeaegselt.

5.65. Õigusaktides sätestatud piirmäärad annavad üldise ülevaate liikmesriikides makstavatest hüvitistest.

Põhireegli kohaselt ei tohiks hüvitissumma siiski ühelgi juhul ületada looma turuväärtust. Õigusaktide nõuetekohane kohaldamine hoiab ära üle- ja alahindamise.

Hüvitisi ja riigiabi käsitlevad õigusaktid on ühtlustatud ning on kõikides ELi liikmesriikides ühesugused. Leitud erinevus tuleneb olemasolevate õiguslike vahendite erinevast kohaldamisest.

⁽³⁵⁾ ELT C 45, 20.2.2004, lk 1.

⁽¹⁵⁾ SCoFCAH – alaline toiduahela ja loomatervishoiu komitee.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.67. Komisjon on samal ajal teinud mitmeid algatusi, muu hulgas liikmesriikide statistiliste meetodite, eriti põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu ühtlustamiseks. Lisaks tegi komisjon mitmeid algatusi teiste kasutuses olevate vahendite, eriti põllumajanduse majandusaruannete (EAA) ja põllumajanduslike leibkondade sektori tulu (IAHS) usaldusväärsuse parandamiseks. Komisjon viis läbi ka otstarbekusuuringud, et luua põhjalikum Euroopa statistikaraamistik. Edenemine on aga olnud aeglane ning suures osas seetõttu, et liikmesriigid ei ole jõudnud kokkuleppele projekti esmatähtsuse üle, arvestades takistavalt suuri kulusid seoses põhjalikuma teabe kogumisega põllumajandustulude kohta, kaasa arvatud muust kui põllumajanduslikust tegevusest saadav tulu. Kontrollikoda kordab oma arvamust, mille kohaselt on täiuslikum statistika ja indikaatorid hädavajalikud, et oleks võimalik teha rangemat järelevalvet ühise põllumajanduspoliitika üle, kuna ligikaudu kaks kolmandikku ühise põllumajanduspoliitika eelarvevahenditest on suunatud põllumajandustootjate sissetuleku toetusteks.

KOMISJONI VASTUSED

5.67. Ühenduse 2008.–2012. aasta statistikaprogrammi on lisatud teostatavusuuringu hindamine. Põllumajandusstatistika alalises komitees toimunud arutelu näitas, et liikmesriigid on ettevaatlikud sellega seotud põhimõtete, tehniliste ja finantsraskuste tõttu. Otsustati säilitada põllumajandusliku raamatupidamise andmesidevõrk (FADN) ja põllumajanduse arvepidamine (PAP) kui peamised teabeallikad põllumajandussissetulekute kohta.

Hinnang järelevalve- ja kontrollisüsteemidele – otsesed toodanguga seotud toetused – hallatakse IACSi kaudu

Liikmesriik	Pindalatoetus				Loomapidamistoetused				Üldine hinnang
	Haldusmenetlused ja kontrollid korrektsete maksete tagamiseks	Riskianalüüs ja kontrollide valiku menetlus	Kontrollimetoodika, kvaliteedikontroll ja üksiktulemustest teadaandmine	Kontrollide ja tulemuste statistika ettevalmistamine ja usaldusväärsus	Haldusmenetlused ja kontrollid korrektsete maksete tagamiseks	Riskianalüüs ja kontrollide valiku menetlus	Aruandlus kontrollimetoodika, kvaliteedikontrolli ja üksiktulemuste kohta	Kontrollide ja tulemuste statistika ettevalmistamine ja usaldusväärsus	
Saksamaa (Bavaria)		e/k				e/k	e/k	e/k	
Hispaania (Castilla y Leon)	1	2	3			14	4		
Itaalia (AGEA)	5	k	3		e/k	e/k	e/k	e/k	
Portugal		k	6		k		7		
Prantsusmaa		8				9	10		
Kreeka	1/11		12	13	e/k	e/k	e/k	e/k	

Seletus

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
e/k	Ei kohaldata
k	Kontrollimata

Tehingute testimise tulemus

Valimi hinnang vigu sisaldavate tehingute osakaalu kohta	31 %
vigade määr	2–5 %

- 1 ELi toetuskavade haldamise aluseks olev geoinfosüsteem ei sisalda alati täielikku ja usaldusväärset teavet võrdlusmaatükkide abikõlblike/abikõlbmatute pindalade kohta.
- 2 Hispaania ametiasutused ei esitanud tõendusmaterjali selle kohta, et riskikriteeriumide ja nende erikaalutluste põhjendusi oleks hinnatud 2006. aastal.
- 3 Riiklike kohapealsete kontrollide tulemused ning nende lülitamine geoinfosüsteemi ei ole usaldusväärsed (kontrollijad ei tuvastanud püsivaid abikõlbmatuid omadusi ega deklareeritust erinevaid maakasutusi, misjärel geoinfosüsteem nüüdisajastati ning selle tulemusel tehti põllumajandustootjatele enammakseid).
- 4 Teatud puudusi leiti haldusalastes rakendustes, mis olid seotud loomade kohapealsete kontrollidega, nagu nt kontrolliaruannete ja ettevõtte registrite vorm.
- 5 AGEA järelevalve teostamise viis ei taga, et AGEA oleks võimeline rakendama talle delegeritud kontrolli- ja haldusülesandeid nõuetekohaselt. Leiti, et muudatusi oli heaks kiidetud pärast tähtaega ning et makseid tehti enne kohapealsete kontrollide lõplikke tulemusi.
- 6 Kohapealsete kontrollide menetlustes leiti mõned vead (kindlaks määramata abikõlbmatud pindalad, kontrollimata abikõlblikkuse kriteeriumid).
- 7 Kohapealsete kontrollide menetlustes leiti mõned puudused (loomade registreid ei kontrollitud nõuetekohaselt või kontrollide kohta puudus dokumentatsioon).
- 8 Tavapäraste kohapealsete kontrollide riskiparameetreid ei hinnatud. Nimetatud kontrollid moodustavad 20 % kohapealsetest kontrollidest, ülejäänud kohapealsed kontrollid tehakse kaugseire teel ning nende osas on hindamine tehtud.
- 9 Eelmistel aastatel kasutatud riskianalüüsi parameetrite mõjusust ei hinnatud.
- 10 Kontrollimenetluste eelduseks on, et olemasolevad loomad registreeritakse riiklikust elektroonilisest andmebaasist saadud andmete väljavõtte põhjal, mitte eraldi olemasolevate loomade kokkulugemisega.
- 11 Leiti, et taotlustes sisalduvate andmete andmebaasi salvestamisel esines vigu, taotlustes sisalduvaid andmeid oli muudetud pärast taotluse esitamise kuupäeva.
- 12 Kasutatud mõõtmismeetodeid, tulemusi ja erinevusi ei kaasatud kontrolliaruannetesse.
- 13 Seisuga 1.4.2008 ei olnud komisjonile edastatud 2006. aasta kontrollistatistikat (tähtaeg oli juuli 2007).
- 14 Loomade toetuskavade hindamine hõlmas ainult riskitegurite konkreetset kaalutlemist, mitte niimetatud tegurite eripära.

IACSi järelevalve elemendid – ühtne otsemaksete kava (SPS) (*)

Liikmesriik	Haldusmenetlused ja kontrollid korrektsete maksete tagamiseks	Riskianalüüs ja kontrollide valiku menetlus	Aruandlus kontrollimetoodika, kvaliteedikontrolli ja üksiktulemuste kohta	Kontrollide ja tulemuste statistika ettevalmistamine ja usaldusväärsus	Üldine hinnang
Soome	4/13/15/21	23	25		
Prantsusmaa	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Holland	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
Hispaania (Andaluusia)	11/15	22			
Rootsi	2/7/9/13/17	22			
Ühendkuningriik (Inglismaa)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus

- 1 Ortofotod ei olnud kättesaadavad haldusaseteks riskikontrollideks. Ortofotod ei ole küll kohustuslikud, kuid suurendavad oluliselt riskikontrollideks kasutatavate andmete usaldusväärsust.
- 2 Aerofotodel nähtavad või põllumajandustootja poolt deklareeritud abikõlbmatuid osasid ei ole maatükkide identifitseerimise süsteemis registreeritud abikõlblikust pindalast lahutatud.
- 3 Metsamaatükke ei ole süstemaatiliselt abikõlblikust pindalast kõrvaldatud.
- 4 Uute maatükkide abikõlblikkust ei kontrollitud süstemaatiliselt.
- 5 Abikõlblike põllumajanduslike maatükkide minimaalne suurus on määratlemata.
- 6 Maatükkide identifitseerimise süsteemi ei ole ajakohastatud vastavalt kohapealsete kontrollide tulemustele ja/või topograafilises andmebaasis olevatele andmetele.
- 7 Haldusalased riskikontrollid põhinevad osaliselt aegunud ortofotodel.
- 8 IACSi toetusõiguste andmebaas ei ole usaldusväärne, puuduvad usaldusväärsed andmed seoses 2006. ja 2007. aasta andmebaasis registreeritud toetusõiguste ajakohastatud arvude ja väärtustega, ei kõrvaldatud aktiveerimise miinimum-nõudeid mittetäitnud toetusõigusi.
- 9 Maksete kinnitamisele ei eelnenud lõplikku haldusalast riskikontrolli riiklikul tasandil.
- 10 Holland eraldas algselt riiklikust piirmäärast (4,9 miljonit eurot) rohkem toetusõigusi ja tegi selle põhjal üksikmaksleid.
- 11 SPSi toetused väljastati põllumajandustootjatele, kellel puudusid toetusõigused.
- 12 Makseid ei peatata süstemaatiliselt kuni kõikide rikkumiste eemaldamise või vajalike dokumentide kättesaadavaks tegemiseni.
- 13 Taotluste registreerimismenetlused ei taga piisavalt tõendusmaterjali taotluste tegliku kättesaamiskuupäeva kohta ja/või neid ei ole piisavalt kontrollitud.
- 14 Hilinevad taotluste eest rakendatavate karistuste ebakorrektn rakendamine.
- 15 Makseid oli süstemaatiliselt valesti arvutatud juhtudel, kus kindlaksmääratud pindala ei olnud piisav kõikidele deklareeritud toetusõigustele.
- 16 Sanktsioone käsitlevaid ELi õigusakte ei rakendatud juhtudel, kui pindalad olid deklareeritud liiga suurtena.
- 17 Halduslik riskikontroll selle üle, kas tootmisest kõrvaldatud deklareeritud maa vastab nõuetele, puudub või on ebapiisav.
- 18 Andmebaasis tehtud muudatuste haldamise kontroll oli ebapiisav.
- 19 Sama maatüki eest saavad toetust taotleda erinevad põllumajandustootjad erinevate ELi toetuskavade raames.
- 20 Võrdlusmaatüki pindala suurust võib ületada kuni kahe protsendi ulatuses.
- 21 Juurviljaedadele maksti maksimaalselt 0,3 ha eest taotluse kohta ilma kleebisega tähistamise õigusteta (719,62 ha, 134 535,85 eurot).
- 22 Kontrollide valik põhineb osaliselt aegunud andmetel ja/või mittetäielikul taotluste kogumil.
- 23 Kontrollide määra ei suurendatud aasta jooksul.
- 24 Riskianalüüsi põhjal valitud kontrollidega leitud vigade esinemissagedus oli madalam kui juhuslikult valitud kontrollide puhul.
- 25 Kasutati mõõtmismeetodeid, mille täpsus ei olnud piisav.
- 26 Märkimisväärsed erinevused komisjonile esitatud statistika ja audiitoritele esitatud alustehinguid puudutavate andmete vahel.

(*) Ei sisalda ristvastavuskontrollidega seotud aspekte.

Viimastes kinnitavates avaldustes tehtud peamiste tähelepanekute järelaudit

	Kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
IACS	Viiendat aastat järjest on peadirektori avalduses reservatsioon IACSi ebapiisava rakendamise kohta Kreekas. Komisjon ja kontrollikoda on kinnitanud Kreeka suutmatust rakendada peamisi kontrole 2006. aastal (5.11 (*)).	Oma vastuste kohaselt jätkab komisjon intensiivset auditeerimisprogrammi ja kohaldab Kreeka suhtes vajaduse korral finantskorrektsioone. Lisaks teostab komisjon hoolikat järelevalvet Kreeka tegevuskava üle, mille Kreeka ametiasutused koostasid eeltoodud puuduste likvideerimiseks komisjoni selgesõnalisel nõudmisel ja tihedas koostöös komisjoniga. Tegevuskavas on erinevate meetmete võtmiseks määratud täpsed tähtajad ning esimesed tulemused peaks kajastuma eelarveaastal 2007 (taotlemisaasta 2006).	2007. eelarveaasta kinnitava avaldusega seoses tehtud auditis leiti puudusi otseste toodanguga seotud toetustes Kreekas, Itaalias, Hispaanias ja Portugalis: taotluste andmed olid valesti sisestatud, samale maatükile maksti toetust mitmest omavahel sobimatust toetuskavast ning suutmatust rakendada korrektselt karistusi ja sanktsioone põhjustas enammakseid (5.27 alapunkt a (**)). Kreekas ei ole maatükkide identifitseerimise süsteem täielik ning sisaldab olulisi vigu maatükkide võrreldavuses. Lisaks sisaldab mõnes riigis maatükkide identifitseerimise süsteemi graafiline kiht üksnes aerofotosid, mis on üle viie aasta vanad (Prantsusmaa ja Rootsi) (5.30 alapunktid b ja c (**)). Põllumajanduse peadirektoraadi peadirektori 2007. aasta tegevusaruanne sisaldab taas kord reservatsiooni IACSi ebapiisava rakendamise kohta Kreekas.	2007. aasta tegevusaruandes nimetatud küsimustega üldjuhul juba tegeldakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluste käigus.
SPS	Ühendkuningriik määras toetusõigusi maaomanikele, kes andsid oma maa suuremaks osaks aastast rendile (5.20 (*)). Mõned liikmesriigid kohaldasid 2005. aastal reegleid eirates toetusõiguste konsolideerimise sätet kõikidele juhtudele, kus põllumajandustootjatel oli vähem hektareid kui toetusõigusi (5.24 (*)). Ühtsel otsemaksete kaval oli mitu kõrvalnähtust: toetust on makstud maaomanikele ja uutele abisaajate kategooriatele (5.28 (*)); paljudes liikmesriikides lubati põllumajandustootjatel endale jätta ootamatu tulu (5.30 (*)); nõuetele mittevastavate investeeringute kriteeriumide alusel määrati täiendavaid toetusõigusi, mille vastavus on küsitav (5.34 (*)).	Komisjoni vastuse kohaselt tehakse 2006. eelarveaasta aastaaruandes mainitud probleemide järelkontroll vastavusmenetluste abil.	Auditis leiti, et toetusõiguste arvutamises esines süstemaatilisi puudusi järgmistel põhjustel: - toetusõigusi eraldati riiklikust ülemmäärast rohkem (Holland) (5.22 alapunkt b (**)), - toetusõigusi eraldati abikõlbatule tootmisele, maatükile või investeeringule (5.26 alapunkt b, 5.22 alapunktid c ja d (**)), - määrusi/erisätteid ei järgitud või neid rakendati ebakorrekt-selt (5.22 alapunkt e, 5.24 alapunkt b, 5.25 (**)). Kontrollikoja tehtud korduskontrollide tulemusel leiti mitmeid konkreetseid puudusi kohapealsete kontrollide kvaliteedis ja täheldati abikõlbatuid pindalasid või maatükke, mille riiklikud kontrollijad oleksid pidanud välistama. (Kreeka, Itaalia, Hispaania, Portugal) (5.28 (**)). Kontrollikoda on siiski arvamusel, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem vähendab jätkuvalt mõjusalt eeskirjade vastaselt tehtavate kulude ohtu, kui seda rakendatakse nõuetekohaselt ja kui sellesse salvestatakse SPSi maksete kohaselt eraldatud toetusõigustel põhinevad täpsed ja usaldusväärsed andmed. Hiljuti kasutusele võetud SPSi toetuskavad, nt oliiviõli toetuskava, on positiivseks arenguks, kuigi lähitulevikus võivad need põhjustada vigade suuremat esinemissagedust (5.52 (**)).	Vt vastust punkti 5.22 alapunktile b. 2007. aasta tegevusaruandes nimetatud küsimustega üldjuhul juba tegeldakse nõuetele vastavuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluste käigus.

	Kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
Oliiviõli	Kontrollkülastused peamistesse oliiviõli tootvatesse liikmesriikidesse tõid ilmsiks üldised probleemid, mis mõjutavad geoinfosüsteemi usaldusväärsust ja täpsust ning ühtse otsemaksete kava alusel määratavate toetusõiguste arvutamist (5.84 (*)).	Vastavalt komisjoni vastusele 2006. eelarveaasta aastaaruandele on ta alates 2000. aastast rakendanud finantskorrektsioone juba umbes 180 miljoni euro ulatuses ja olulisemad korrektsioonid on veel kavandamisel. Alates 1. jaanuarist 2006 on oliiviõli tootmise toetused muudetud täielikult tootmisest sõltumatuks ja lõimitud ühtsesse otsemaksete kavva (vaid Hispaanias säilis väike osa tootmisega seotud toetusest).	Oliiviõli tootmise geoinfosüsteemi täpsuse mõju tootmise toetus-kava kaasamiseks SPSi on kinnitatud Kreekas ja Itaalias, kus viiest kontrollitud oliiviõli SPSiga seotud tehingust neli sisaldasid vigu (5.14 alapunkt c (**)).	2007. ja 2008. aastal on kohaldatud täiendavaid finantskorrektsioone oliiviõli tootmise toetuste suhtes. Vt ka vastust punkti 5.14 alapunktile c.
Järelkontrollid	Maaelu arendamise eest vastutav vastavusüksus ei viinud läbi ühtegi auditit määruse (EMÜ) nr 4045/89 rakendamise kohta (5.50 (**)). Seetõttu ei tea komisjon endiselt, kui palju võimalikest mittevastavustest, millest liikmesriigid komisjoni määruse (EMÜ) 4045/89 kohaselt teavitasid, lõppesid sissenõudmiste esitamisega või kui ei lõppenud, siis miks (5.52 (**)). Endiselt on läbi viimata kontrollid Saksamaal, Itaalias ja Hispaanias (5.53 (**)).	E/K Komisjon on kehtestanud akrediteerimisasutustele kohustuse, mille kohaselt peavad need tagama, et makseasutused teostavad järelkontrolli teatatud võimalike eeskirjade rikkumiste üle ja koostavad nende kohta aruandeid (5.40–5.45 (**)). Igalt eelmiselt kontrollimisperioodilt on ikka veel selliseid kontrole, mida ei ole lõpule viidud; vanimad neist pärinevad perioodist 2000/2001 (5.34 (**)).	Kontrollikoda leidis (taas kord), et maaelu arendamise meetmed olid võetud vaid osaliselt nii komisjonis kui liikmesriikide tasandil (5.35 (**)). Kontrollikoda järeldas akrediteerimisasutuste aruannete põhjal tehtud analüüsist, et tuleb täiustada makseasutuste tehtavaid järelkontrole ja aruandlust, mis on seotud deklareeritud võimalike eeskirjade rikkumistega (5.36 (**)). Kontrolliprogrammi rakendamise tähtaegu on 2007. aastal paremini järgitud (5.34 (**)).	Vt vastust punktile 5.35. Vt vastust punktile 5.36.
Raamatupidamisarvestuse kontroll ja heakskiit	Kuigi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise süsteemide ning maksejärgsete kontrollide eesmärgiks on arvata ühenduse eeskirjadele mittevastavad kulutused rahastamisest välja, siis praegu need seda lõplike abisaajate tasandil ei võimalda. (5.76 (**)).	E/K	Kontrollikoda kordab oma eelmises aastaaruandes esitatud arvamust raamatupidamisarvestuse kontrollimis- ja heakskiitmissüsteemi kohta.	Komisjon selle seisukohaga ei nõustu ning viitab oma vastusele punktile 5.47.
Eksporditoetused	Kontrollikoja poolt läbiviidud füüsiliste ja asenduskontrollide kohta koostati eriaruanded nr 4/2007 ja 21. juuni 2007. Kontrollikoja poolt läbiviidud analüüs näitas, et füüsiliste ja asenduskontrollide kohta esitatud teave ei ole usaldusväärne (5.55 (**)).	Nõukogu ja komisjon võtsid soovitude põhjal viivitamatult meetmed, muutes asjaspepuutuvaid õigusakte (5.38 (**)).	Mitteregulaarsete laevaliinode transpordi tulemusel taas kord ühenduse territooriumile toodud toodetega seotud konkreetset puudust ei ole veel käsitletud (5.38 (**)).	Vt vastust punktile 5.38.
Maaelu arendamine	Põllumajanduse keskkonnameetmete osas tuvastati kontrollikoja auditi käigus endiselt suur veamäär, mis oli tingitud sellest, et põllumajandustootjad ei täitnud oma kohustusi või ametivõimud ei kontrollinud põhiliste abikõlblikkusnõuete täitmist (5.44 (**)).	Komisjoni arvates ei tähenda kontrollikoja leitud suur vigade arv põllumajanduse keskkonnameetmetes, et vigu on palju kõigis maaelu arengule tehtud kulutustes.	Kontrollikoda rõhutab, et maaelu arendamise kulutuste puhul on suur vigade tekkimise oht ja märgib, et sellega arvestades sisaldab põllumajanduse peadirektoraadi peadirektori aasta tegevusaruanne üldist reservatsiooni nimetatud kulutuste kohta (5.12 (**)). Tuleb teha olulisi jõupingutusi, tagamaks, et abisaajad täidavad oma kohustusi maaelu arendamise valdkonnas, kuna nimetatud valdkonnas esineb eriti palju vigu keerukate eeskirjade ja abikõlblikkuse kriteeriumide tõttu (5.57 (**)).	Vt vastust punktile 5.12. Vt vastust punktile 5.57.

(*) Euroopa Kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti number.

(**) Euroopa Kontrollikoja 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti number.

LISA 5.3

2007. aastal otsusest välja jäetud makseasutuste raamatupidamisaruanded

Liikmesriik	Makseasutus	Välja jäetud raamatupidamisaruanded ⁽¹⁾		
		EAGF (miljonit eurot)	EAFRD (miljonit eurot)	TRDI (miljonit eurot)
Austria	AMA		79,00	
Belgia	ALV		25,00	
Belgia	Région Wallone		14,00	
Saksamaa	Baden-Württemberg		52,00	
Saksamaa	Bayern		159,00	
Eesti	PRIA	38,00		41,00
Kreeka	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Soome	MAVI	580,00	217,00	
Itaalia	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Holland	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
Kokku		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Raamatupidamisaruanded, mida komisjon ei suutnud oma 30. aprilli 2008. aasta otsustega kontrollida ja heaks kiita. Olukorra põhjustasid vastavad liikmesriigid, kes vajavad aega täiendavateks päringuteks.

Allikas: komisjoni otsus 2008/393/EÜ (ELT L 139, 29.5.2008, lk 12).

PEATÜKK 6

Ühtekuuluvuspoliitika

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	6.1–6.20
Ühtekuuluvuspoliitika eritunnused	6.2–6.20
Poliitika eesmärgid ja vahendid: 2000–2006	6.4–6.6
Kuidas raha kulutatakse?	6.7–6.8
Järelevalve- ja kontrollisüsteemid	6.9–6.14
Finantskorrektsioonid	6.15
Vead struktuurimeetmete projektide kaasrahastamisel	6.16–6.17
Periood 2007–2013	6.18–6.20
 Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	 6.21–6.36
Auditi ulatus	6.21
Auditileiud	6.22–6.31
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	6.22–6.27
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	6.28–6.31
Üldine järeldus ja soovitus	6.32–6.36
Üldine järeldus	6.32
Soovitused	6.33–6.36
 Eelnevate tähelepanekute järelkontroll	 6.37

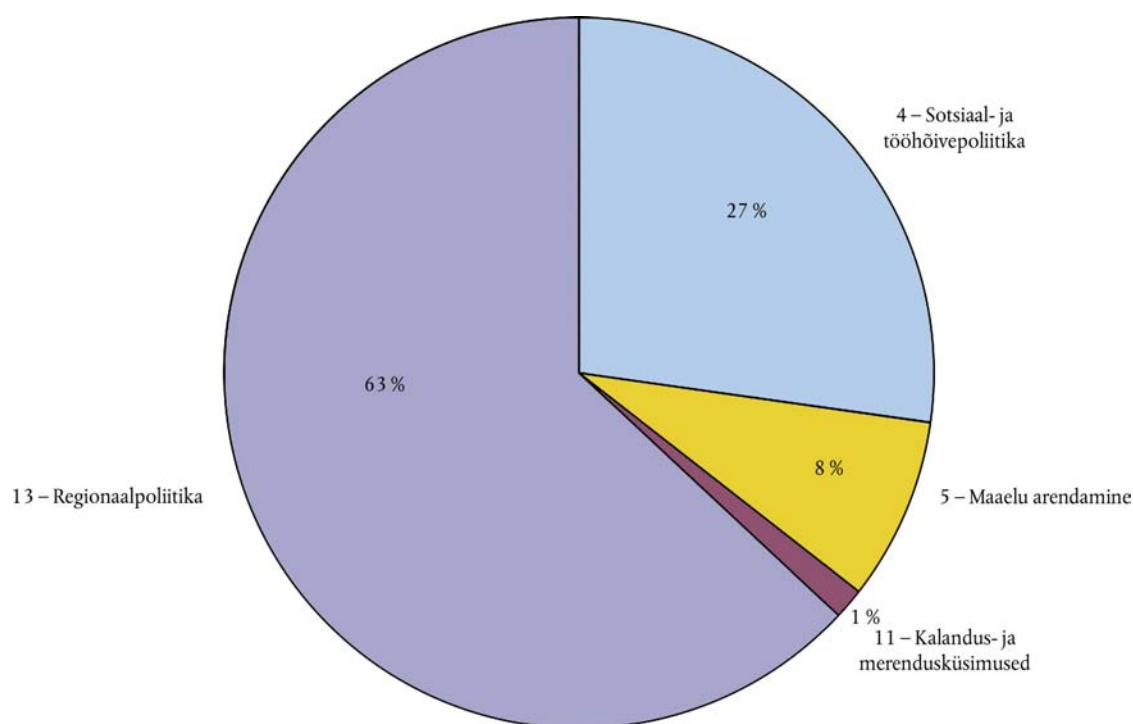
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

6.1. Peatükis esitatakse kontrollikoja leiud kahes poliitikavaldkonnas, mis edendavad majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust: 4 – tööhõive ja sotsiaalküsimused ja 13 – regionaalpoliitika. Peatükis esitatakse ka aruanne 2000.–2006. aasta maaelu arendamise ja kalanduse kulude kohta (poliitikavaldkondade 5 – põllumajandus ja maaelu arendamine ja 11 – kalandus osad). 2007. aastal oli kulukohustuste kogusumma 45 575 miljonit eurot ja maksete kogusumma 42 015 miljonit eurot. Maksete jagunemine poliitikavaldkondade kaupa on esitatud **diagrammil 6.1**.

Diagramm 6.1 – Ühtekuuluvus – maksete jaotumine poliitikavaldkondade kaupa



Maksete kogusumma 2007. aastal: 42 015 miljonit eurot

Allikas: 2007. aasta raamatupidamisaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Ühtekuuluvuspoliitika eritunnused

6.2. ELi ühtekuuluvusega seotud kulutused on kavandatud mitmeaastaste programmitöö perioodide kaupa; iga programmitöö perioodiga seonduvad maksed jätkuvad mõne aasta jooksul pärast programmitöö lõppu. Peatükis käsitletakse 2000.–2006. aasta programmitöö perioodiga seonduvaid makseid, kuna need moodustavad suurema osa kuludest (84 %) ⁽¹⁾. 2007.–2013. aasta perioodiga seonduvaid küsimusi käsitletakse punktides 6.18–6.20.

6.3. EL finantseerib ühtekuuluvuspoliitikat kaasrahastamise abil: liikmesriigid peavad samuti toetatud projektide rahastamisest osa võtma. Ühenduse toetus tuleb mitmest eelarve fondist: struktuuri-fondid (vt punkt 6.5) ja ühtekuuluvusfond (vt punkt 6.6).

Poliitika eesmärgid ja vahendid: 2000–2006

6.4. Programmitöö perioodil 2000–2006 olid struktuurimeetmed suunatud järgmistele valdkondadele:

- a) mahajäänud piirkondade struktuurilise kohandumise edendamine (eesmärk 1);
- b) struktuurilisi raskusi kogevate piirkondade majandusliku ja sotsiaalse ümberkorraldamise toetamine (eesmärk 2);
- c) koolitus- ja tööhõivesüsteemide nüüdisajastamine (eesmärk 3);

ja mitmetele teistel ühenduse algatustele, näiteks piirkondadevaheline koostöö ELis ja linnapiirkondade toetamine.

6.5. Vahendid eraldatakse neljast struktuurifondist:

- a) Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) toetab esimest ja teist eesmärki, kaasfinantseerides investeringuid infrastruktuuri, luues ja säilitades töökohti, toetades kohalikke arengualgatusi ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tegevust;

⁽¹⁾ Perioodiga 2007–2013 seonduvad maksed koosnesid ainult ettemaksetest ja moodustasid 16 % kuludest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) Euroopa Sotsiaalfond toetab esimest, teist ja kolmandat eesmärki, eraldades rahalist abi tööpuudusega võitlemiseks, inimressursside arendamiseks ja tööturule integreerimiseks;
- c) Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastu (EAGGF arendusrahastu) kaasrahastab maaelu arendamise projekte ja
- d) Kalanduse Arendusrahastu (FIFG) kaasrahastab meetmeid, et saavutada püsiv tasakaal kalavarude ja nende kasutamise vahel, parandada konkurentsivõimet ja arendustööd kalandussektoris.

6.6. Lisaks toetab Ühtekuuluvusfond nende liikmesriikide keskkonnakaitse ja transpordi infrastruktuuri parandamist, mille rahvamajanduse kogutulu elaniku kohta on väiksem kui 90 % liidu keskmisest ⁽²⁾.

Kuidas raha kulutatakse?

6.7. Struktuurifondidest kaasrahastatud *projektid* viiakse läbi *rakenduskavade* raamistikus. 2000–2006 oli 545 rakenduskava, mille suurus ulatus vähem kui 500 000 eurost kuni üle 8 miljardi euro. Nende programmide projektikulud erinevad märgatavalt, ulatudes paarisaja euro suurusest toetusest üksikutele abisaajatele kuni mitmesaja miljoni euro suuruse toetuseni suurele infrastruktuuriprojektile. Ühtekuuluvusfondi kuuluvad programitööperioodil 2000–2006 ainult projektid, mitte rakenduskavad. Periood hõlmas 1 094 Ühtekuuluvusfondi projekti. Nende suurus varieerus 50 000 eurost üle miljardi euron.

6.8. Projekti struktuurifondi või Ühtekuuluvusfondi poolne rahastamine toimub läbi projektikulude *hüvitamise*, ⁽³⁾ mis põhineb projekti elluvijaja *kuludeklaratsioonil* ⁽⁴⁾. Projekti elluvijaja esitab tavaliselt mitu kulude vahedeklaratsiooni ja projekti lõpus lõpliku deklaratsiooni.

⁽²⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1164/94 (EÜT L 130, 25.5.1994, lk 1).

⁽³⁾ Sõltuvalt projekti liigist ja keerukusest võib hüvitise taotluse toetuseks esitada mitmeid kuluühikuid ja -liike.

⁽⁴⁾ Projekti elluvijaks (lõplikud abisaajad ja makse lõplikud saajad) võib olla eraisik või ühendus, eraettevõtte või riigi-, piirkondlik või kohalik asutus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järelevalve- ja kontrollisüsteemid

6.9. Vastutus ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse eest algab liikmesriigist, aga komisjonil on lõplik vastutus eelarve korrektse täitmise eest.

6.9. Liikmesriigid vastutavad valdkondlike määruste alusel selle eest, et komisjonile kaasrahastamiseks deklareeritud kulude regulaarsus oleks tagatud. Komisjon teostab juhtimiskorralduste alusel järelevalvet, et tagada liikmesriikide kontrollisüsteemide tõhus toimimine või võtta vajadusel parandusmeetmeid, mis võimaldavad tal võtta vastutuse eelarve täitmise eest (finantsmääruse artikli 53b lõige 4). Komisjon teostab järelevalveülesandeid auditeerimise kaudu, kuid samuti programmi läbivõetavate, järelevalvekomiteede, korraldus- ja auditeerimisasutuste, suuniste ning seminaride vahendusel. Komisjoni järelevalvemeetmeid toetatakse veelgi komisjonis 19. veebruaril 2008 vastuvõetud tegevuskava kaudu.

6.10. Struktuurimeetmete projektide kontrollimine hõlmab kahte tasandit. Esimene on liikmesriigi kontrollisüsteem, mille eesmärk on ära hoida projektikulude ebaõiget hüvitamist ja muid eeskirjade eiramisi. Teine tase hõlmab komisjoni järelevalvet. Selle eesmärk on tagada, et liikmesriikide kontrollisüsteemid on loodud ja töötavad nõuetekohaselt ning vähendavad liikmesriikides puuduste riski kontrollide osas.

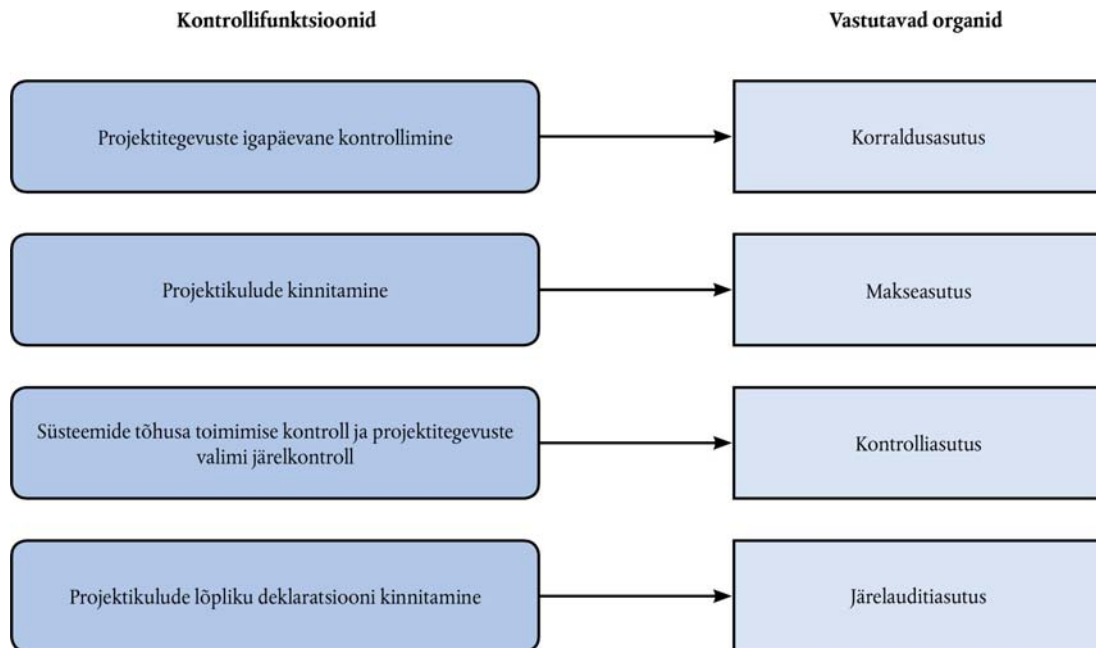
6.11. Programmiperioodil 2000–2006 hõlmab kontrollisüsteem liikmesriigis nelja peamist kontrollifunktsiooni. Need peavad olema selgelt määratletud ja määratud asutustele, mis peavad olema üksteisest sõltumatud, välja arvatud auditi- ja järelauditi-asutus. Vt **joonis 6.2**.

6.12. Kord erineb liikmesriigiti. Osas liikmesriikides on kontrollitoiminguid tsentraliseeritud riiklikul tasandil. Osas delegeeritakse need vahendusasutuste kaudu piirkondliku või kohaliku taseme üksusele või sektorispetsiifilisele üksusele (detsentraliseeritud kontrollid).

6.13. Komisjoni järelevalve koosneb peamiselt järelaudititest ja finantskorrektsioonide kehtestamisest, juhul kui avastatakse tõsiseid kontrollipuudusi.

6.13. Komisjon osutab punkti 6.9 vastusele.

Joonis 6.2 – Põhikontrollid liikmesriikides



6.14. Komisjoni audit võib olla tõhus järelevalvevahend:

6.14.

- a) kui see põhineb liikmesriikide kontrollisüsteemi puuduste riskihindamisel;
- b) kui see annab reaalselt kasutatava tulemuse, see tähendab kas kindlat alust parandusmeetmetele või piisavat kindlust, et parandusmeetmeid ei ole vaja võtta, ja
- c) kui audititulemuste põhjal võetakse asjakohased ja õigeaegseid parandusmeetmeid.

- c) Komisjoni audititest tulenevateks parandusmeetmeteks võivad olla riiklike ametiasutuste parandusmeetmete tõhus rakendamine ja/või riiklike ametiasutuste tehtud finantskorrektsioonid, samuti programmi rakendamise või lõpetamise ajal komisjoni kohaldatud finantskorrektsioonid.

Kontrollikoda hindab neid auditeid, lähtudes ülanimetatud kriteeriumitest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Finantskorrektsioonid

6.15. Komisjon on jäänud oma seisukoha juurde, et enamik kontrollikoja poolt avastatud ja aruandes esitatud vigadest avastatakse ja parandatakse tõenäoliselt mitmeaastase korrigeerimissüsteemi kaudu ⁽⁵⁾. Komisjonil on siiski võimalik esitada piisavalt tõendeid liikmesriikide korrektsoonide kohta. Finantskorrektsioonide rakendamise süsteeme käsitletakse 3. peatükis (vt punktid 3.21–3.29 ja diagramm 3.2) ja tegelikult tehtud finantskorrektsioone 1. peatükis (vt punktid 1.36–1.38).

6.15. Komisjon on teinud olulisi jõupingutusi, et parandada liikmesriikide esitatavate andmete kvaliteeti, ning tegeleb praegu kõnealuste andmete terviklikkuse ja täpsuse kontrollimisega. Nagu on märgitud komisjoni vastuses punktile 3.25, on jõupingutuste abil tehtud edusamme usaldusväärsete tõendite saamisel mitmeaastaste parandusmehhanismide toimimise kohta.

Vead struktuurimeetmete projektide kaasrahastamisel

6.16. On olemas suur risk, et struktuurimeetmete projektide kulud on ebakorrektselt deklareeritud ja selle tulemusena ka ebakorrektselt hüvitatud. Käesoleva aruande kontekstis tähendab ebakorrektnen hüvitus liigset hüvitamist. Selle põhjuseks võib olla:

- a) abikõlblikkusviga – hüvitatud kulud ei ole kooskõlas abikõlblikkusreeglitega;
- b) tõendamisviga – hüvitatud kulud sisaldavad kulusid, mis ei ole tegelikkuses aset leidnud või mida ei ole dokumenteeri-
- c) täpsusviga – kulutused ei ole korrektselt arvutatud; või
- d) kombineeritud viga – kui hüvitatud kulusid mõjutab rohkem kui üks nimetatud vigadest.

6.16. Ühtekuuluvuspoliitika raames tehtavatel maksetel on kõrge riskiaste, kuna erinevatel tasanditel on rakendamisega seotud palju erinevaid asutusi, palju on abisaajaid, samuti on vahendite üldise mahuga seotud kaasrahastatud tegevused. Kui esimese tasandi halduskontroll ja tõendamine toimivad nõuetekohaselt, saab seda riski piisavalt vähendada.

6.17. Projekti võivad mõjutada ka eeskirjade järgimisega seotud vead. Peamiselt on need vead seotud lepingute sõlmimise korraga ja avalikustamise nõuetest mittekinnipidamisega. Need liigitatakse mittekvantifitseeritud vigadeks. Siiski, riigihangete menetluste mittejärgimise tõsised juhud, mis mõjutavad maksetingimusi, liigitatakse abikõlblikkusvigadeks (vt punktid 1.9–1.11).

⁽⁵⁾ Vt näiteks aastaaruannet 2006. eelarveaasta kohta, punkt 6.39, komisjoni vastus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Periood 2007–2013

6.18. Programmitöö periood 2007–2013 hõlmab kolme eesmärgi (lähenemise eesmärk, piirkondliku konkurentsivõime ja tööhõive eesmärk ning Euroopa piirkondliku koostöö eesmärk). On kolm fondi: regionaalarengu-, sotsiaal- ja ühtekuuluvusfond. Programmide eesmärk on tugevdada liikmesriikide ja nende piirkondade ja linnade atraktiivsust; edendada uuendusi, ettevõtlust ja teadmispõhist majandust; arendada piirkondlikku majandust ja luua uusi ja paremaid töökohti.

6.19. 2007 oli uue programmitöö perioodi esimene aasta, tegemist oli põhimõtteliselt ettevalmistava etapiga, mille jooksul kulusid hüvitamiseks ei deklareeritud. Aasta maksed olid 6,8 miljardit eurot, mis moodustas 2 % heakskiidetud programmide eelmaksetest (2,5 % Ühtekuuluvusfondi projektide puhul uutes liikmesriikides). Kuna 2007. eelarveaasta osas hüvitisi ei olnud, hõlmas kontrollikoja üksikasjalik audititöö ainult 2000.–2006. aasta projekte ja programme.

6.20. Programmitöö perioodiga 2007–2013 seonduvates määrustes ⁽⁶⁾ täpsustatakse ja tugevdatakse kontrollisätteid veelgi ning esitatakse täiendavaid selgitusi komisjoni ja liikmesriikide kohustuste kohta. Auditeerimissätteid on uue programmitöö perioodi jaoks oluliselt laiendatud. Liikmesriigid peavad esitama koos iga rakenduskava süsteemide kirjeldusega komisjonile heakskiitmiseks auditi strateegia dokumendi ja vastavusavalduse ⁽⁷⁾. Samuti tuleb esitada süsteemide auditil ja representatiivse tehingute valimi auditil põhinevad iga-aastased kontrolliaruanded, mille põhjal koostatakse iga-aastane auditi järeldusotsus.

⁽⁶⁾ Eriti nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25) ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1828/2006 (ELT 371, 27.12.2006, lk 1).

⁽⁷⁾ Kuigi väiksemate programmide (vähem kui 750 miljonit eurot ja 40-protsendiline ELi rahastamine) puhul ei ole see vajalik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ERIHINNANG SEOS KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus

6.21. Kontrollikoda auditeeris 180 vahehüvitist, ⁽⁸⁾ mis maksti 2007. aastal (programmitöö perioodil 2000–2006) 176 struktuurifondide projektile (99 ERFi projekti, 56 ESFi projekti, 21 EAGGF-i projekti) ja 4 Ühtekuuluvusfondi projekti. 176 struktuurifondide projekti viidi läbi 16 rakenduskava raames kümnest liikmesriigist. Iga rakenduskava kohta võttis vastav liikmesriik kasutusele vähemalt ühe kontrollisüsteemi, nagu näidatud **joonisel 6.2**. Kontrollikoda hindas nende kontrollisüsteemide vastavust määrustele ja nende tõhusust seaduslikkust ja korrektsust ohustavate riskide haldamisel. Kontrollikoda hindas osaliselt ka komisjoni järelevalvetegevust, analüüsides 20 komisjoni poolt tehtud auditit.

Auditileiud**Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus**

6.22. Kokkuvõtte ühtekuuluvuspoliitika projektide ELi rahastamise seaduslikkust ja korrektsust käsitlevatest leidudest on esitatud **tabelites 6.1 ja 6.2**.

6.23. **Tabel 6.1** näitab, et ainult 46 % kontrollikoja representatiivse statistilise valimi projektidest olid seaduslikkuse ja korrektsusega seotud vigadest mõjutamata (31 % 2006. aastal).

6.24. **Tabelis 6.2** analüüsitakse hüvitisi mõjutavaid vigu nende liikide kaupa. Tulemus on küllaltki sarnane 2006. aasta tulemusega.

6.23. Kulude abikõlblikkusega seotud teatavate eeskirjade kohaldamist võib tõlgendada erinevalt. Vigadest mõjutatud 97 projekti suhtes, mille kontrollikoda esitas tabelis 6.1, on komisjon arvamusel, et seitsme projekti puhul ei anna kontrollikoja tuvastatud vead alust finantskorrektsioonide või muude järelmeetmete kohaldamiseks.

⁽⁸⁾ Iga hüvitise audit hõlmas tehingute aluseks olevate paljude kaubaarvete ja muude dokumentide kontrolli.

Tabel 6.1 – Eeskirjade järgimisega seotud vigade risttabel hüvitiste korrektsuse kaupa ⁽¹⁾

Projektid, kus eeskirjade järgimisega seotud viga	Projektid, millele maksti hüvitist		Kokku
	ebakorrektselt	korrektselt	
esines	29 juhtumit 16 %	27 juhtumit 15 %	56 juhtumit 31 %
ei esinenud	41 juhtumit 23 %	83 juhtumit 46 %	124 juhtumit 69 %
Kokku	70 juhtumit 39 %	110 juhtumit 61 %	180 juhtumit 100 %

⁽¹⁾ Eeskirjade järgimisega seotud vead on mittekvantifitseeritavad (vt punktid 1.9–1.11).

Tabel 6.2 – Hüvitisi mõjutavate vigade analüüs liikide kaupa

Hüvitiste korrektsus	Fond				Kokku
	ERF	ESF	EAGGF	Ühtekuuluvusfond	
Abikõlblikkusviga	18 juhtumit 18 %	7 juhtumit 13 %	3 juhtumit 14 %	2 juhtumit 50 %	30 juhtumit 17 %
Tõendamisviga	5 juhtumit 5 %	0 juhtumit 0 %	3 juhtumit 14 %	0 juhtumit 0 %	8 juhtumit 4 %
Täpsusviga	8 juhtumit 8 %	4 juhtumit 7 %	0 juhtumit 0 %	0 juhtumit 0 %	12 juhtumit 7 %
Kombineeritud viga	5 juhtumit 5 %	15 juhtumit 27 %	0 juhtumit 0 %	0 juhtumit 0 %	20 juhtumit 11 %
Korrektne hüvitamine	63 juhtumit 64 %	30 juhtumit 54 %	15 juhtumit 72 %	2 juhtumit 50 %	110 juhtumit 61 %
Kokku	99 juhtumit 100 %	56 juhtumit 100 %	21 juhtumit 100 %	4 juhtumit 100 %	180 juhtumit 100 %

6.25. Kontrollikoja auditivalimis olid ERFi ebakorreksete hüvitiste põhjuseks kõige sagedamini abikõlblikkusvead:

a) kulude kaasamine, mida ei oleks pidanud hüvitama nende iseloomu tõttu, ja

b) riigihangete eeskirjade jäme eiramine.

6.25. Komisjon kontrollib tulemusi, et tagada asjakohaste meetmete võtmine.

b) Komisjon märgib eeskirjadest kõrvalekaldumistena ära ka riigihanke-eeskirjade rikkumised, mistõttu on komisjon sihikule võtnud enda auditeerimistegevuse kõnealuses riskialtis valdkonnas ning on võtnud muid meetmeid, nagu näiteks liikmesriikidele suuniste andmine selle kohta, milliseid finantskorrektsiooni tasemeid kohaldada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Näide:

Eesmärk 1 piirkonnas paiknev ülikool laskis robotikaprojektiga seonduvaid töid teha väljaspool eesmärk 1 piirkonda. See ei olnud uurimistegevusele antava riigiabi kohta kehtivate riigi seadustega lubatud, mille alusel ERF projekti kaasrahastas, muutes kulud abikõlbmatuteks.

Puhkeküla omanikud ei korraldanud renoveerimistöde avalikku pakkumismenetlust, mille eest nad said toetusi kokku 63 % kulude ulatuses, sh 33 % ulatuses maksude vähendamine ja 25 % ulatuses ERFi toetus. Kuna ELi riigihangete eeskirjad kehtivad erafirmade projektidele, mille osas on avalike vahendite osakaal suurem kui 50 %, muutis rikkumine projekti ELi toetuseks abikõlbmatuks.

6.26. ESFi puhul olid kõige tavalisemad vead järgmised:

- a) puudusid tõendid, et üldkulud või personalikulud tegelikult projektiga seonduvad,
- b) personalikulude või üldkulude ülehindamine,
- c) abikõlbmatute kulude kaasamine (abikõlblikkusvead).

Näide:

Ühe programmi puhul puudusid piisavad tõendid, et välis-tööjõu kulud olid projektiga seotud: esitati igakuised aruanded, mis näitasid nimetatud töötajate kohalviibimist, aga puudusid igapäevased nende konkreetset tegevust kirjeldavad ajakavad. Kuna puudus üksikasjalik ajaarvestus, mis õigustaks töötatud päevi, mille kohta esitati maksetaotlus, ei saa nimetatud kulusid projekti raames hüvitada. Seetõttu hinnati kulud abikõlbmatuteks.

Teise projekti puhul olid personalikulud ülehinnatud: paljude personaliliikmetega seonduvad kulud esitati hüvitamiseks täielikult kaasrahastatud ESFi projekti raames, aga nimetatud töötajad olid seotud ka muude tegevustega väljaspool kaasrahastatud projekti.

6.26. Komisjon kontrollib tulemusi, et tagada asjakohaste meetmete võtmine.

a) ja b) Komisjonil tuleb kõnealust liiki vigadega sageli tegemist teha. Ajavahemikku 2007–2013 käsitlevas õiguslikus raamistikus nähakse kõnealuse küsimuse puhul ette lihtsustamine, mille kohaselt võib üldkulud üksikasjaliku selgituseta deklareerida ühtse määra alusel osana otsestest kuludest.

c) Komisjon on juba soovitanud, et liikmesriigid tõhustaksid abisaajatele suunatud teavitamistegevust. Eespool nimetatud koos igapäevaste tõhustatud halduskontrollidega peaks aitama kaasa kõnealust liiki vigade vähenemisele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.27. Ühtekuuluvuspoliitika projektide puhul programmitöö perioodil 2000–2006 leiti 2007. eelarveaastal hüvitiste osas oluline vigade määr. Kvantifitseeritud või mittekvantifitseeritud vigade poolt (vt punktid 1.9–1.11) mõjutatud projektide hulk valimis oli 54 % ⁽⁹⁾. Kontrollikoja hinnangul ei oleks tohtinud hüvitada vähemalt 11 % kogu hüvitatud summast.

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

6.28. Kontrollikoja leiud 16 rakenduskava juhtimise ja järelevalvesüsteemide kohta liikmesriikides on esitatud **lisas 6.1**. 11 juhul hindas kontrollikoda juhtimissüsteemid osaliselt tõhusaks, kolmel juhul ebatõhusaks ja kahel juhul tõhusaks. Samuti viitab suur vigade määr, mille kontrollikoda avastas raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute substantiivse testimise käigus, et üldiselt olid liikmesriikide süsteemid hüvitiste ebaseaduslikkuse ja eeskirjade eiramise riski haldamisel ainult osaliselt tõhusad.

6.29. Peamised kontrollikoja poolt tuvastatud puudused olid:

- a) korraldusasutused – ebapiisavad igapäevased kulude tegelikuse kontrollid, suutmatus tuvastada deklaratsioone, mida ei toeta asjakohane tõendusmaterjal, vigade mitteavastamine pakkumismenetluste käigus;
- b) makseasutused – suutmatus tuvastada asjaolu, et haldusasutus ei olnud viinud läbi piisavaid igapäevaseid kontrole;
- c) auditiasutused – suutmatus viia läbi kontrollisüsteemide piisavaid kontrole, et saada kindlus nende tõhusa toimimise kohta.

KOMISJONI VASTUSED

6.27. Isegi kui vead, mida ei saa kvantifitseerida, oleks tuvastatud varem, ei oleks enamik neist mõjutanud tagasimakseid. Näited hõlmavad viivitusi hankelepingu sõlmimise teadete avaldamisel ning puuduseid pakkumuste hindamiskomisjonide dokumentides.

Kontrollikoja esitatud prognoos summade kohta, mida ei oleks tulnud tagasi maksta, hõlmab juhtumeid, kus komisjoni arvates ei ole kontrollikoja tuvastatud asjaolud piisavad, et kohaldada finantskorrektsioone või kohaldada neid esitatud ulatuses.

6.28. Kontrollikoja leidude puhul on võrreldes 2006. aastaga tegemist märkimisväärse edasiminekinga, kuna nimetatud aastal hindas kontrollikoda 19 süsteemist 13 ebatõhusaks. Kontrollikoda teatas eelmisel aastal, et kontrolli tulemused andsid üldise pildi liikmesriikide kontrollisüsteemide tõhususest. Tulemuste kohaselt on nimetatud süsteemid üldiselt ebatõhusad või ainult mõõdukalt tõhusad. Kontrollikoja tulemuste põhjal on 2007. aasta üldpilt parem ning nende kohaselt ei ole kõik süsteemid ebatõhusad, vaid nende tõhususes on selge astendus.

Komisjoni peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes anti kolmele programmile positiivsem hinnang, kui kontrollikoda seda lisas 6.1 tegi.

6.29.

- c) Kontrollikoda hindas projekte lõpetavate asutuste töö tõhusaks 14 programmi puhul, kokku auditeeriti 16 programmi.

⁽⁹⁾ Vt **lisa 6.2**, 2006. aastal oli vastav näitaja 69 %.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.30. Kontrollikoda hindas struktuurimeetmete peadirektoraatide (regionaalpoliitika peadirektoraat, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ja merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat) poolt läbi viidud 20 auditit. Enamikul juhtudest olid auditid asjakohaselt planeeritud ja läbi viidud, aga kuuel juhul võeti vastav parandusmeede viivitustega. Kolmel juhul muutsid puudused auditi dokumentatsioonis audititulemuse hindamise keeruliseks. See vähendas selle peamise järelevalve menetluse tõhusust.

6.31. Komisjoni järelevalve peamine eesmärk on tagada, et liikmesriigid võtavad kontrollisüsteemid kasutusele ja haldavad neid kooskõlas aluseks olevate määrustega. Ülaltoodud leiud viitavad sellele, et eesmärki ei saavutatud täielikult.

Üldine järeldus ja soovitus

Üldine järeldus

6.32. Oma audititööle tuginedes (vt punkt 6.21) järeldab kontrollikoda, et ühtekuuluvuspoliitika projektikulude hüvitamine on seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigadest olulisel määral mõjutatud. Kontrollikoja hinnangul on kuluhüvitiste seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemid osaliselt tõhusad ning komisjoni järelevalve-süsteemid samuti osaliselt tõhusad.

KOMISJONI VASTUSED

6.30. Komisjon on arvamusel, et enamikul juhtudest võeti audititulemustele järgnenud asjakohased parandusmeetmed mõistliku aja jooksul, auditi dokumendid olid pädevad ning auditi tulemused olid seetõttu operatiivselt kasutatavad. Struktuurimeetmete tegevuskava alusel on komisjon kohustunud võtma meetmeid, et suurendada oma auditeerimistegevuse mõju, kiirendades meetmete peatamist ja finantskorrektsioonide kohaldamist.

6.31. Kontrollikoja leiud näitavad, et komisjoni meetmetel ei ole tagasihoidlikult tekkivate vigade vältimisele siiani soovitud mõju olnud. Kõnealused leiud ei ole seotud liikmesriikide nõrkadest kontrollisüsteemidest tulenevate ohtude vähendamiseks võetavate komisjoni meetmete tõhususega. Komisjon kontrollib, kas liikmesriikide loodud kontrollisüsteemid toimivad tõhusalt. Puuduste avastamisel võtab komisjon meetmeid ohtude vähendamiseks. Meetmete raames nõutakse liikmesriikidelt parandusmeetmete rakendamist, maksete peatamist ning finantskorrektsioonide kohaldamist. Vastutavad peadirektoraadid on oma igaaastastes tegevusaruannetes liigitanud üksikasjalikult kõigi süsteemide hindamised ning täpsustanud oluliste puudustest mõjutatud programmidega seotud käimasolevad parandusmeetmed.

6.32. Ajavahemikku 2000–2006 hõlmava programmi rakendamise lõppetapis on komisjonil piiratud võimalused võtta meetmeid vigade ärahoidmiseks. Seetõttu keskendub komisjon meetmetele, millega vähendada nõrkadest riiklikest korraldus- ja kontrollisüsteemidest tulenevaid ohte.

Struktuuripoliitika eest vastutavad peadirektoraadid on esitanud 545 riiklikus programmis süsteemide tõhusat toimimist käsitleva hindamise tulemused oma asjaomastes igaaastastes tegevusaruannetes, mis näitavad märgitud astendust järgmiselt: umbes 37 % süsteemidest toimib hästi, umbes 51 % süsteemidest toimib, kuid vajab tõhustamist, ning umbes 12 % süsteemidest on ebatõhusad. Komisjon on auditeerimise ulatuse suurendamiseks investeerinud märkimisväärsed summasid, „tegevuskava” menetluste kohaldamise kaudu on kaasnenud riiklike süsteemide märkimisväärne paranemine, komisjon on peatanud maksed ja kohaldab finantskorrektsioone. Veebruaris 2008 vastuvõetud tegevuskava rakendamine on veelgi tugevdanud komisjoni järelevalvega seotud ülesandeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

6.33. Nagu eelmisel aastal, tuleb jätkuvalt tõhustada vigade ärahoidmist projekti varastes etappides, tehes koostööd projekti elluvijatega ja tagades esimese taseme kontrollide tõhusa toimimise:

- a) korraldusasutused/vahendusasutused peaksid varakult projekti elluvijatega ühendust võtma, et neile tutvustada nõudeid, aidata neil süsteeme luua ja teavitada neid vigade riskist;
- b) korraldusasutused/vahendusasutused peaksid valima ja koolitama töötajad, kes on suutelised projektide kuludeklaratsioonides vigu avastama ja peaksid varustama neid kõiki riske hõlmavate kontrollnimekirjadega;
- c) komisjon peaks tõhusalt juhtima esmaseid kontrolle liikmesriikides, tuginedes riskianalüüsile, millele järgneb erinevate korraldusasutuste/vahendusasutuste kontrollitõhususe hinnang;
- d) komisjon ja liikmesriigid peaksid pöörama erilist tähelepanu tagasisidemehhanismide tõhusale toimimisele (korraldusasutus/vahendusasutus abisaajatele, makseasutus korraldusasutusele, kontrolliasutus korraldus- ja makseasutusele), mille eesmärk on vigade süstemaatiliste põhjuste kõrvaldamine.

6.34. Kontrollikoda kordab soovitusi komisjonile kasutada kulude kohta käivate määruste ja eeskirjade lihtsustamisi, vähendada kulude tõhusust. See vähendab vigade riski ja projekti elluvijate halduskoormust.

6.35. Lisaks peaks komisjon perioodi 2007–2013 ettevalmistamisel ja rakendamisel kasutama maksimaalselt liikmesriikide kontrolliasutuste tööd, samal ajal selle töö järelevalvet teostades, et tagada töö standarditele vastavus. Seda saab teha komisjonile saadetud aruannete põhjal konkreetset audititööd nii kontrollides kui seda uuesti tehes. See nõuab arvestatavaid pingutusi ja vastavaid vahendeid.

6.33. Komisjoni 2008. aasta juunis välja antud haldamise kontrollimise suunistes ning 2008. aasta veebruari tegevuskavas rõhutatakse haldusasutuste ennetusmeetmete tähtsust, mille aluseks on tõhus teabevahetus abisaajatega, samuti üksikasjalike suuniste andmine ning haldus- ja kohapeal toimuvate kontrollimiste hea tava, mille kohaselt kontrollimisi tehakse selleks, et saada mõistlikku kinnitust deklareeritud kulude regulaarsuse kohta.

a) ja b) Kõnealused soovitused sisalduvad suunistes ning komisjon jälgib nende rakendamist.

c) Komisjon jätkab seda kooskõlas tegevuskava punktiga 1.1.

d) See on lisatud ajavahemikku 2007–2013 käsitlevate määruste tingimustesse auditeerimisasutuse toimingute kaudu, samuti on sellele osutatud halduskontrolli ja sertifitseerimisasutuse funktsioone käsitlevates suunistes.

6.34. Kõnealune soovitus on inkorporeeritud komisjoni tegevuskava punkti 4.3 ning selle rakendamine on käimas.

6.35. Pärast vastavushindamise menetluse lõppemist, millega tagatakse ajavahemiku 2007–2013 süsteemide loomine, vaadatakse komisjoni tehtava ajavahemikku 2007–2013 käsitleva auditikontrolli raames läbi auditeerimisasutuse töö, mille alusel otsustatakse, kas komisjon võib asutuste tööd usaldada ning seega usaldada ka nende iga-aastaseid auditiarvamusi kooskõlas nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikliga 73.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.36. Komisjon peaks tõhusalt kasutama enda käsutuses olevaid parandusmehhanisme, et tagada ELi vahendite korrektne kasutamine:

- a) tagades õigussätete süstemaatilise kasutamise vigade parandamisel ja süsteemide vastavuse osas;
- b) kasutades täielikult kõiki selleks ette nähtud mehhanisme, nagu maksete peatamine, finantskorrektsioonid ja sissenõuded.

See nõuab liikmesriikides tehtava kohapealse töö osakaalu märkimisväärset suurendamist ja seda ei saa seetõttu teha ilma, et see avaldaks mõju vahenditele.

EELNEVATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

6.37. Kontrollikoja eelnevate aastaaruannete peamiste tähelepanekute järelkontrolli tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 6.3**.

KOMISJONI VASTUSED

6.36. Kooskõlas tegevuskava punktiga 8 on komisjon võtnud meetmeid, et suurendada oma auditeerimise mõju, kiirendades maksete peatamist ja finantskorrektsioonide kohaldamise menetlusi. Ajavahemikuks 2007–2013 kasutab komisjon täiendavat menetlust, mis võimaldab maksete katkestamist kuueks kuuks.

- b)** Komisjoni strateegiaks ajavahemikus 2007–2013 on auditeerida liikmesriikide auditeerimisasutuste tööd, et oleks võimalik otsustada, kas nende tööd on võimalik usaldada või mitte. Kui auditite tulemus on positiivne, siis ei pea komisjon kohalike asutuste tööd dubleerima ja abisaajate tasandil auditeid tegema (kooskõlas ühekordse audiitorkontrolli põhimõttega).

LISA 6.1

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hinnang

Kava	Peamised kontrollimenetlused				Üldhinnang
	Korraldusasutus	Makseasutus	Kontrolli-asutused	Järelauditi-asutused	
EAGGF – Portugal					
EAGGF – Hispaania					
ESF – Taani – eesmärk 3					
ESF – Kreeka – tervis					
ERF – Itaalia – Campania					
ESF – Portugal – Norte					
ESF – Hispaania – ettevõtlikkus					
ERF – Hispaania – konkurentsivõime					
ERF – Tšehhi Vabariik – Tööstus ja ettevõtlus					
ERF – Saksamaa – Mecklenburg Vorpommern – eesmärk 1					
ERF – Kreeka – Infoühiskond					
ERF – Prantsusmaa – Martinique					
ERF – Ühendkuningriik/Iirimaa – Rahu II					
ERF – Itaalia – teadusuuringud					
ERDF – Tšehhi Vabariik – Infrastruktuur					
ERDF – Slovakkia – põhiline infrastruktuur					

Legend

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus

LISA 6.2

Tehingute testimise tulemused

Valimi alusel koostatud hinnang vigadest mõjutatud maksete osa kohta	54 %
Veamäär	Üle 5 %

Kinnitavas avalduses esitatud peamiste tähelepanekute järelkontroll

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus															
1. Komisjoni võetud meetmed ühtekuuluvusprojektide juhtimise parandamiseks																		
Viimase paari aasta jooksul on kontrollikoda korduvalt ühtekuuluvusprojektides avastanud olulise vigade määra. Kontrollikoja hinnangul olid liikmesriikide kontrollisüsteemid ebatõhusad või mõõdukalt tõhusad ning komisjonipoolne juhtimine ei olnud liikmesriikide tasandil vigade ärahoidmisel tõhus. (Vt nt aastaaruanded 2006. eelarveaasta kohta, punktid 6.37–6.45, 2005. eelarveaasta kohta, punktid 6.38–6.45, 2004. eelarveaasta kohta, punktid 5.47–5.54, ja 2003. eelarveaasta kohta, punktid 5.55, 5.56 ja 5.66–5.69).	2008. aasta algul võttis komisjon vastu tegevuskava tugevdada oma järelevalverolli struktuurimeetmete ühisel juhtimisel (KOM(2008) 97 lõplik, avaldatud 19.2.2008).	Kontrollikoda kiidab komisjoni algatuse heaks ja võtab juba võetud meetmed arvesse. Siiski on kontrollikoja hinnangul enneaegne hinnata komisjoni meetmete mõju aastaaruandes 2008. eelarveaasta kohta.																
2. 2005. aasta kinnitav avaldus: komisjoni järelkontroll seoses kontrollikoja tähelepanekutega																		
2005. aastal leidis kontrollikoda kõikide auditeeritud programmide deklareeritud projektikulude osas olulisi vigu. 95st auditeeritud programmi töö perioodi 2000–2006 projektist olid 60 olulistest vigadest mõjutatud. Olukord oli sarnane perioodi 1994–1999 osas, kus 65st kontrollitud projektist 33 sisaldasid olulisi vigu. (2005. eelarveaasta aastaaruande punktid 6.13–6.15 ja 6.26–6.28).	Komisjon võttis oma vastuses kohustuse teostada kontrollikoja leidude järelkontroll ja tagada nõutud korrektsioonide kohaldamine. (Vt 2005. eelarveaasta aastaaruanne, punktid 6.13 ja 6.26, komisjoni vastused.)	Kontrollikoda uuris komisjoni järelkontrolli 15 kontrollikoja poolt läbi viidud auditi tähelepanekute osas, mida käsitleti kinnitavas avalduses 2005. eelarveaasta kohta. Kaheksa nendest hõlmasid ERFi, üks Ühtekuuluvusfondi ja kuus ESFi ⁽¹⁾. Kontrollikoja avaldus näitas, et kaheksa juhtumi puhul oli järelkontroll õigeaegne ja rahuldav, kuue juhtumi puhul osaliselt rahuldav ja ühe juhtumi puhul mitterahuldav. <table><thead><tr><th>Hinnang: järelkontroll oli:</th><th>Regionaal- poliitika peadirektoraat</th><th>Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat</th></tr></thead><tbody><tr><td>Rahuldav</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Osaliselt rahuldav</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Mitterahuldav</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Kokku</td><td>9</td><td>6</td></tr></tbody></table> Peamised kontrollikoja avastatud probleemid: a) järelkontroll toimus oluliste viivitustega; b) ei teostatud süsteemide kohta tehtud tähelepanekute ja vormiliste vigade järelkontrolli;	Hinnang: järelkontroll oli:	Regionaal- poliitika peadirektoraat	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat	Rahuldav	5	3	Osaliselt rahuldav	4	2	Mitterahuldav	0	1	Kokku	9	6	Komisjon tagab, et kõigi kontrollikoja audititest tulenevate juhtumite puhul võetakse asjakohased parandusmeetmed. Kuigi tunnistades, et järelkontrolli puhul on mõnel juhul esinenud viivitusi, ei nõustu komisjon mitmel juhul kontrollikoja analüüsiga. Näiteks kui liikmesriik on esitanud piisavad auditijärgsed tõendid või vastuväited, ei saa komisjon määrata liikmesriikidele korrektsioone seoses individuaalsete vigadega, mida kontrollikoda tuvastas 2005. aasta auditite käigus.
Hinnang: järelkontroll oli:	Regionaal- poliitika peadirektoraat	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat																
Rahuldav	5	3																
Osaliselt rahuldav	4	2																
Mitterahuldav	0	1																
Kokku	9	6																

⁽¹⁾ ERFi ja Ühtekuuluvusfondi juhivad regionaalpoliitika peadirektoraat ja ESFi tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat.

7. PEATÜKK

Teadusuuringud, energeetika ja transport

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	7.1–7.11
Teadusuuringute, energeetika ja transpordi eritunnused	7.2–7.11
Erihinnang kinnitava avalduse kontekstis	7.12–7.43
Auditi ulatus	7.12–7.13
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	7.14–7.23
Sanktsioonid	7.23
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	7.24–7.39
Kuluaruannete dokumentaalne hindamine enne kulude hüvitamist	7.26–7.30
Kuluaruannete kontrollitõendid	7.31–7.33
Komisjoni finantsalased järelauditid	7.34–7.39
Üldised järeldused ja soovitus	7.40–7.43
Eelmiste tähelepanekute järelkontroll	7.44–7.49
Kinnitava avalduse peamiste tähelepanekute järelkontroll	7.44
Järelmeetmed seoses eriaruandega nr 6/2005 üleeuroopalise transpordivõrgu kohta	7.45–7.49

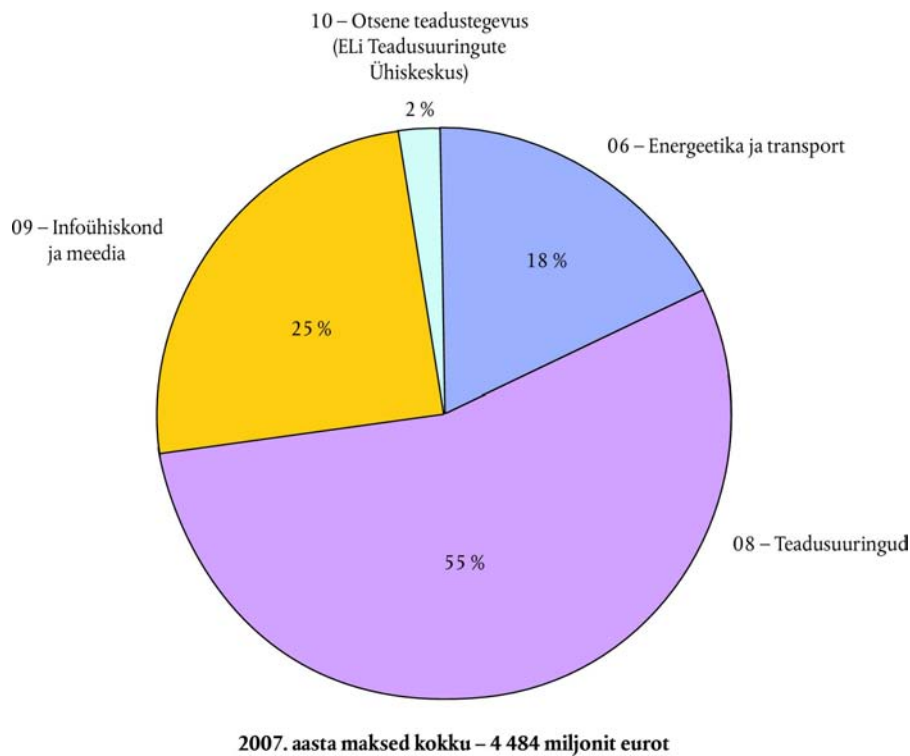
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

7.1. Käesolev peatükk hõlmab kontrollikoja leidusid järgmistes poliitikavaldkondades: 06 – energeetika ja transport; 08 – teadusuuringud; 09 – infoühiskond ja meedia ja 10 – otsene teadustegevus. 2007. aasta kulukohustused kokku olid 6 795 miljonit eurot (7 340 miljonit eurot 2006. aastal) ja maksed 4 484 miljonit eurot (6 493 miljonit eurot 2006. aastal). Maksete jaotus poliitikavaldkondade kaupa on esitatud **joonisel 7.1**. Üksikasjalikum teave aasta kulutuste kohta on esitatud käesoleva aruande **I lisas**.

Joonis 7.1 – Teadusuuringud, transport ja energeetika – maksete liigendus poliitikavaldkondade kaupa



Allikas: 2007. aasta raamatupidamisaruanne.

Teadusuuringute, energeetika ja transpordi eritunnused

7.2. Teadusuuringute tegevuspõhimõtete suundumus on Euroopa teadusruumi loomine, et aidata kaasa tööhõivet, rahvusvahelist konkurentsivõimet ning majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust käsitleva Lissaboni strateegia rakendamisele, edendades ELi kui haridust, koolitust, teadusuuringuid ja uuenduslikkust hõlmavat ala.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.3. Energeetika ja transpordi tegevuspõhimõte on keskkonnalaadseid piiranguid arvesse võttes toetada oma teenuste pakkumisel majanduskasvu, ohutust ja julgeolekut, keskendudes ELi siseturu väljakujundamisele, orienteerudes ümber säästvatele transpordi viisidele ja arendades välja ühtse üleeuroopalise võrgu.

7.4. Infoühiskonna ja meedia tegevuspõhimõtted keskenduvad ELi i2010 strateegilisele algatusele, ⁽¹⁾ toetades uuenduslikkust ja konkurentsivõimet info- ja kommunikatsioonitehnoloogia teadusuuringute ja arendamise kaudu ning aidates tugevdada Euroopa audiovisuaalset sektorit.

7.5. Kulude põhiosa on seotud teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise projektidega kõikides poliitikavaldkondades ⁽²⁾. Teadusuuringuid rahastatakse mitmeid rahastamisskeeme hõlmavate mitmeaastaste raamprogrammide raames, toetades erinevaid teemavaldkondi ja projektiliike.

7.6. Rahastamine toimub otsese tsentraliseeritud halduse kaudu: ⁽³⁾ komisjon teostab tavaliselt makseid abisaajatele ilma liikmesriikide siseriiklike, piirkondlike või kohalike ametiasutuste sekkumiseta. Abisaajad võivad olla uurimisasutused, ülikoolid, riiklikud haldusorganid, äriühingud või eraisikud.

7.7. Teadusuuringute projektidega kaasatakse tavaliselt mitmete liikmesriikide abisaajad või projektis konsortsiumina ⁽⁴⁾ osalejad. Projekti iga osapool sõlmib komisjoniga toetuslepingu. Iga projekti üks osapool nimetatakse projekti koordinaatoriks, kes peab sidet komisjoniga ja teostab järelevalvet lepingu finants- ja haldusaspektide üle.

7.5–7.10. Teadusuuringute raamprogrammide haldamiseks kasutatavat sisekontrollisüsteemi saab jagada neljaks eraldiseisvaks osaks.

Taotluste hindamine

Kontrolli üldine eesmärk on välja valida ainult need taotlused, mis demonstreerivad teaduse tippaset ja mis on selgelt suunatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastu võetud konkreetsetes tööprogrammides sätestatud rakenduslikele eesmärkidele.

Taotluse valik ja lepingute läbirääkimised

Läbirääkimisetapi eesmärk on saavutada kokkulepped kõikide allesjäänud teadusuuringute taotluste lepingute osas. Sellised lepingud on õiguslikult siduvad vahendid projekti haldamiseks nii teaduslikust kui ka rahalisest seisukohast.

Projekt ja lepingu haldamine

Kõnealuse etapi eesmärk on enne igasuguste maksete tegemist tagada, et kõiki nii finantsilist laadi kui ka toimimisega seotud lepingute ja õigusaktide kohaldatavaid nõudeid on arvesse võetud.

Finantsaudidid ja muud järelkontrollid

Kõnealuse etapi eesmärk on tagada, et mitme aasta andmete põhjal avastatakse ja parandatakse põhilised süsteemi vead, mida eelkontrollides ei avastatud. Järelkontrollid aitavad olulisel määral kaasa tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisele mitme aasta lõikes ja nende eesmärk on hoida allesjäänud vigade määr allpool olulisuse künnist.

⁽¹⁾ i2010 strateegia ühendab kõik ELi tegevuspõhimõtted, algatused ja meetmed, mille eesmärk on ergutada digitaaltehnoloogia arendamist ja kasutamist. i2010 on osa Lissaboni strateegiast, mille eesmärk on muuta Euroopa konkurentsivõimelisemaks ning dünaamilisemaks ja teaduspõhisemaks majandusjõuks. Suurem osa rahastamisest toimub teadusuuringute raamprogrammide raames.

⁽²⁾ Otsese teadustegevuse kuludest toetatakse ELi Teadusuuringute Ühisest (2 % kogumaksetest 2007. aastal), mis on komisjoni peadirektoraat. Teadusuuringute Ühisest hõlmab seitset uurimisinstituuti ja osutab teaduslikku ja tehnilist abi ELi tegevuspõhimõtete loomiseks, arendamiseks, rakendamiseks ja järelevalveks.

⁽³⁾ Peamiselt neli komisjoni peadirektoraati vastutavad teadusuuringute rahastamisvahendite haldamise eest: teadusuuringute peadirektoraat ning infoühiskonna ja meedia peadirektoraat on põhilised asjaomased peadirektoraadid, samuti on kaasatud energeetika ja transpordi peadirektoraat ning ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat. Seitsmenda raamprogrammi puhul kavatsevad teadusuuringute peadirektoraadid kasutada osa eelarvest kaudse tsentraliseeritud halduse kaudu.

⁽⁴⁾ Projektidesse on kaasatud keskmiselt ligikaudu 20 osapoolt, kuigi osalejate arv võib ulatuda kuni 95-ni.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.8. Teadusuuringute projektide toetused ulatuvad 20 000 eurost, mida makstakse individuaalselt teadlastele, kuni 30 miljoni euroni suurte integreeritud projektide puhul, millesse on kaasatud paljudest osapooltest koosnevad konsortsiumid. Olgugi et abisaajaid on üle 15 000, saavad neist 200 suuremat ligikaudu 40 % kogumaksetest.

7.9. Üleeuroopaliste energeetika- ja transpordivõrkude programmi tehtavate kulutustega toetatakse peamisi energeetika ja transpordi projekte (2007. aastal 67 projekti keskmise toetusega 2,4 miljonit eurot). Abisaajad on tavaliselt liikmesriikide ametiasutused, kuid need võivad olla ka riigi- või eraettevõtted.

7.10. Teadusuuringute ning ka üleeuroopaliste transpordivõrkude projektide puhul makstakse toetusi tavaliselt osamaksetena: ettemakse makstakse lepingu või toetuslepingu allkirjastamisel, vahe- ja lõppmaksetega hüvitatakse abisaajate poolt perioodilistes kuluaruannetes esitatud abikõlblikud kulud.

7.11. Peamine seaduslikkuse ja korrektsusega seonduv oht on asjaolu, et abisaajad deklareerivad kuluaruannetes kulusid tegelikust suuremana ja et seda ei ennetata, avastata ega korrigeerita komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemide abil (kuluaruannete kontrollitõendid, dokumentaalne hindamine enne hüvitamist, järelauditid).

7.11. Oht, et abisaajad deklareerivad kulusid tegelikust suuremana, tuleneb kohaldatavas õiguslikus raamistikus sätestatud rahastamismehhanismidele omasest keerukusest, mis põhineb tegelike kulude hüvitamisel. Sellest tulenevaid vigu saab peamiselt avastada kohapeal toimuvate kontrollide ja dokumendikontrollide abil. Seetõttu on komisjon kohandanud oma sisekontrollisüsteemi, et suurendada aastate lõikes kindlust kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuses osas, kasutades selleks suuremat hulka auditeid ja oluliselt laiemat rahalist hõlmatust (vt ka vastused punktides 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 ja 7.29).

Mitmeaastase auditikava mõju suureneb järk-järgult nelja-aastase rakendusperioodi jooksul.

ERIHINNANG KINNITAVA AVALDUSE KONTEKSTIS

Auditi ulatus

7.12. Erihinnang ⁽⁵⁾ põhineb järgmisel:

- a) raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute substantiivne testimine, ⁽⁶⁾ mis on aluseks komisjoni poolt 2007. aastal teostatud 180 maksest ⁽⁷⁾ koosnevale representatiivsele statistilisele valimile;

⁽⁵⁾ Käesoleva aruande 10. peatükis käsitletakse teadusuuringute kulusid ettevõtluse poliitikavaldkonnas.

⁽⁶⁾ Arvete ja teiste tõendusmaterjalide kontrollid. Komisjonile hüvitamiseks esitatud kuluaruanded koosnevad peamiselt personali- ja kaudsetest kuludest, reisi-, tarbekaupade ja muudest otsestest kuludest.

⁽⁷⁾ Maksed jagunevad järgmiselt: 59 komisjoni ettemakset abisaajatele (39 kuuenda raamprogrammi ja üks TEN-T raames ning kuus muud ettemakset sõlmitud toetuslepingu alusel; 12 projektiga seostamata makset, nagu arved projektitaotlust hindavate välisekspertide osutatud teenuste eest; 109 vahe- ja lõpphüvitist (85 kuuenda raamprogrammi, 11 viienda raamprogrammi, kuus TEN-T ja üks TEN-E raames ning kuus muud hüvitist).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) järelvalve- ja kontrollisüsteemide valitud aspektide toimimise hindamine:
- i) kuluaruannete dokumentaalne hindamine enne kulude hüvitamist energeetika ja transpordi peadirektoraadi poolt;
 - ii) kuluaruannete kontrollitõendid;
 - iii) kuluaruannete järeldaudid.

7.13. Kontrollikoda teostas ka varasemate tähelepanekute järelkontrolli seoses järgmiste teemadega:

- a) peamised 2005. aasta kinnitavas avalduses märgitud vead;
- b) puudused kontrollitõendite süsteemis;
- c) komisjoni abisaajatele tehtavate maksete pidev hiline mine.

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

7.14. Kontrollikoda leidis auditeeritud maksete valimis olulisel määral seaduslikkuse ja/või korrektsusega seonduvaid vigu. Kontrollikoja substantiivse testimise tulemused võetakse kokku **tabelis 7.1** ja **lisas 7.1**.

Tabel 7.1 – Substantiivse testimise tulemused

Makse liik	Kvantifitseeritava veaga maksed	Ainult mittekvantifitseeritava veaga maksed	Hüvitiste maksed õige summa ulatuses, kuid puudused menetlusel	Veaga maksed kokku	Veata maksed kokku	Kokku
Ettemaksed	0	0	8	8	51	59
Vahe- ja lõpphüvitised	61	6	10	77	32	109
Muu	0	0	1	1	11	12
Kokku	61	6	19	86	94	180

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.15. Tabel näitab, et kontrollikoja valimi 86 makses (48 %) esines vigu. Enamik vigu on seotud komisjoni hüvitistega abisaajatele, kes deklareerisid abikõlblikke kulusid oma kuluaruannetes tegelikust suuremana.

7.16. Kõige tüüpilisemad vead olid:

- a) abikõlblike personali- ja kaudsete kulutuste suuremana deklareerimine (45 % veaga juhtumitest);
- b) muude mitteabikõlblike kulutuste deklareerimine (20 % veaga juhtumitest);
- c) ebapiisav tõendusmaterjal hüvitatava kulu põhjendamiseks (16 % veaga juhtumitest);
- d) eelarveliste summade deklareerimine tegelike kulutuste asemel (6 % of veaga juhtumitest);
- e) projektiga seostamata kulutuste deklareerimine (13 % veaga juhtumitest).

7.17. Mittekvantifitseeritava veaga juhtumid on seotud otsest finantsmõju avaldava maksetingimusi mittejärgiva maksega, mille täpset summat ei olnud võimalik kindlaks teha deklareeritud kulu tõendusmaterjali puudumise tõttu. Näiteks ühel juhul ei õnnestunud auditeeritud abisaajal toetuslepingu tingimuste rikkumise puhul esitada piisavat tõendusmaterjali nõutavate kulutuste põhjendamiseks. Olulise tõendusmaterjali puudumisel ei saa kvantifitseerida vea mõju.

7.18. Menetlusvead on seotud peamiselt tähelepanekutega, mis käsitlevad probleeme kuluaruannete kontrollitõendites (vt punktid 7.31–7.33), ja komisjoni hilenud makseid abisaajatele (vt ka **lisa 7.2**).

7.19. Vead tekivad arvukaid abikõlblikkuskriteeriume käsitleva keerulise õigusliku raamistiku kontekstis. Abisaajate üks peamisi lepingulisi kohustusi on nõue taotleda hüvitamist ainult tegelike abikõlblike kulutuste eest, mis on vajalikud projekti rakendamiseks. Nimetatud kohustuse täitmata jätmine iseloomustab enamikku kontrollikoja poolt avastatud vigadest.

KOMISJONI VASTUSED

7.15 ja 7.16. Komisjoni enda audititest selgus, et oluliste vigade arv on säilinud. Need vead on peamiselt seotud sellega, et abisaajad deklareerivad põhjendamata suuri abikõlblikke kulusid, nagu on üksikalt selgitanud teadusuuringute peadirektoraat oma iga-aastases tegevusaruandes.

Probleemi lahendamiseks on komisjon ühtse auditistrateegia raames järelkontrollide olulisel määral tugevdanud (vt ka vastust punktile 7.11).

7.18. Komisjon nõustub kontrollikojaga kontrollitõendites avastatud puuduste küsimuses. Komisjon on algatanud mitmeid parandusmeetmeid (vt vastust punktides 7.32 ja 7.33).

Kontrollitõenditel on aga juba ennetav mõju. Need aitavad märkimisväärselt kaasa veamäära vähendamisele kuuendas raamprogrammis võrreldes viienda raamprogrammiga, mille korral kontrollitõendeid ei nõutud.

Kõik teadusuuringute peadirektoraadid on suurendanud õigeaegselt tehtud maksete osakaalu. Küsimust jälgitakse hoolikalt ja täiendavate edusammude tagamiseks pööratakse sellele suurimat tähelepanu.

7.19. Komisjon nõustub kontrollikojaga kohaldatava õigusliku raamistiku ja abikõlblikkuskriteeriumide keerukuse küsimuses. Keerukus on ka komisjoni enda kontrollide käigus avastatud vigade peamine põhjus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.20. Kontrollikoja maksete valimis oli mitu suurt abisaajat, kellest igaüks osales paljudes ELi projektides. Sellistel abisaajatel on tavaliselt keerulised raamatupidamis- ja haldussüsteemid. Nimetatud asjaolu silmas pidades lubatakse eeskirjades teatavat paindlikkust, nagu keskmiste määrade kasutamine projekti personalikulude arvutamisel tingimusel, et selle tulemusel ei teki arvnäitajad, mis on oluliselt suuremad tegelikest kuludest.

7.21. Kuna nimetatud abisaajad võivad rakendada sama kuluarvutuse meetodikat kõigi oma kuluaruannete puhul, kujutavad vead nende abisaajate kuluarvutuses ohtu, et komisjon on põhjendamatult hüvitanud märkimisväärses summas mittekõlblikke kulusid.

7.22. Näiteks ühe peamise abisaaja (viis tehingut kontrollikoja valimis) puhul leidis kontrollikoda, et personali- ja kaudsete kulutuste arvutamisel kasutatud meetodika tõttu deklareeriti abikõlblikke kulusid 10 % võrra tegelikust suuremana. Ühe teise peamise abisaaja puhul (kontrollikoda auditeeris kahte temaga seotud projekti) deklareeriti kuluaruannete koostamiseks kasutatud keskmise kuluarvutuse meetodika tõttu abikõlblikke kulusid 5–6 % võrra tegelikust suuremana.

Sanktsioonid

7.23. Laiendatud sanktsioonide süsteem oli üheks peamiseks parandusmeetmeks, mis võeti kasutusele kuuenda raamprogrammi käivitamisel 2002. aastal⁽⁸⁾. Komisjon ei ole kuuenda raamprogrammi jooksul rakendanud ühtegi sanktsiooni. Abisaajad võivad tegelikult esitada kuluaruanded teadmise, et maksimaalne oht kulude tegelikust suuremana deklareerimisel seisneb võimaluses, et nad peavad tegelikust suuremana näidatud summad tagasi maksma, ilma et nad peaksid maksma intressi või täiendavat rahalist trahvi.

⁽⁸⁾ Lisaks rahaliste vahendite sissenõudmisele on komisjonil õigus nõuda kompensatsiooni (leppetrahvid) abisaajalt, kui leitakse, et ta on deklareerinud abikõlblikke kulusid tegelikust suuremana ja seetõttu saanud Euroopa Liidult põhjendamatut rahalist toetust. Kui avastatakse, et abisaaja on pidevalt rikkunud lepingulisi kohustusi, võidakse tema suhtes rakendada ühtse määraga rahalist trahvi.

KOMISJONI VASTUSED

7.20 ja 7.21. Abisaajad võivad personalikulude arvutamisel kasutada keskmisi määrasid, kui see on kooskõlas nende tavalise kuluarvestusmeetodiga.

Et tõhusalt käsitleda kontrollikoja poolt punktis 7.21 väljatoodud ohte, hõlmab kuuenda raamprogrammi suhtes kohaldatav ühtne auditistrateegia kõiki 200 kuuenda raamprogrammi suurimat abisaajat, kellele kokku makstakse 40 % kuuenda raamprogrammi kogueelarvest.

Lisaks sellele peaks ekstrapolatsioon auditeerimata lepingutele piirama ohtu, et komisjon ei saa tagasi olulist hulka mittekõlblikke ja põhjuseta hüvitatud kulusid.

Kui abisaajad kasutavad keskmisi määrasid, võivad deklareeritud kulud oma laadi tõttu tegelikest kuludest oluliselt erineda. Komisjon peab uurima piisavalt suures valimis kõrvalekaldeid nii üles- kui ka allapoole, et saada õiglane hinnang keskmiste määrade täpsuse kohta. Seda tehingute kontrollimise küsimust keskmise kulu süsteemis arutavad komisjon ja kontrollikoda.

Seitsmenda raamprogrammi jaoks on komisjon käivitanud süsteemi, mis käsitleb valikulisi eelkontrollitõendeid abisaajate keskmise kulu arvutamise meetodite kohta ja mis on põhiliselt seotud suurte abisaajatega. Praegu viiakse lõpule kõnealuse eelkontrollitõendite süsteemi praktiliste rakendusmeetmete väljatöötamine.

7.22. Seoses teise abisaajaga, keda kontrollikoda mainis, on komisjoni kontrollisüsteem kõnealused probleemid eraldiseisvalt avastanud. Mõlema juhtumi puhul võetakse nüüd hoolikalt järelmeetmeid.

7.23. Komisjon eristab eri tüüpi sanktsioone.

Peamine lepingujärgne sanktsioon, mis kehtis juba eelmise raamprogrammi ajal, on lepingu lõpetamine juhul, kui on rikutud lepingulisi kohustusi.

Komisjon võttis kuuenda raamprogrammi puhul kasutusele võimaluse kohaldada leppetrahve. Leppetrahvide sissenõudmine on üks osa auditistrateegiast, mille kohaselt tuleb neid kohaldada kõikidel juhtudel, kui järelmeetmete auditist selgub, et lepingupooltel ei ole õnnestunud korrigeerida eelmiste auditite käigus avastatud vigu. Kuuenda raamprogrammi auditistrateegia rakendamisega alustati 2007. aastal ja esimesed järelmeetmete auditid korraldatakse 2008. aasta jooksul. Tulemustele vastavalt kohaldatakse leppetrahve.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

7.24. Komisjon teostab erinevaid kontrolle projektitsükli igas etapis, et vähendada põhjendamatute maksete riski (**joonis 7.2**):

- a) valikumenetluste kontrollid, mis tagavad toetuste maksmise abikõlblikele abisaajatele, tuginedes taotluste väärtusele;
- b) abisaajatele teostatud maksete kontrollid, mis on kavandatud alusetult tehtud maksete riski viimiseks miinimumini.

7.25. Kontrollikoda hindas kuluaruannete dokumentaalset hindamist, mis tehti enne kulude hüvitamist energeetika ja transpordi peadirektoraadi poolt, ning komisjonipoolseid hüvitatud kulude järelauditeid. Kontrollikoda hindas ka kontrollitöendite süsteemi usaldusväärsust kindluse andmisel kulude seaduslikkuse ja korrektsuse suhtes. Tulemused võetakse kokku **lisas 7.1**.

Kuluaruannete dokumentaalne hindamine enne kulude hüvitamist

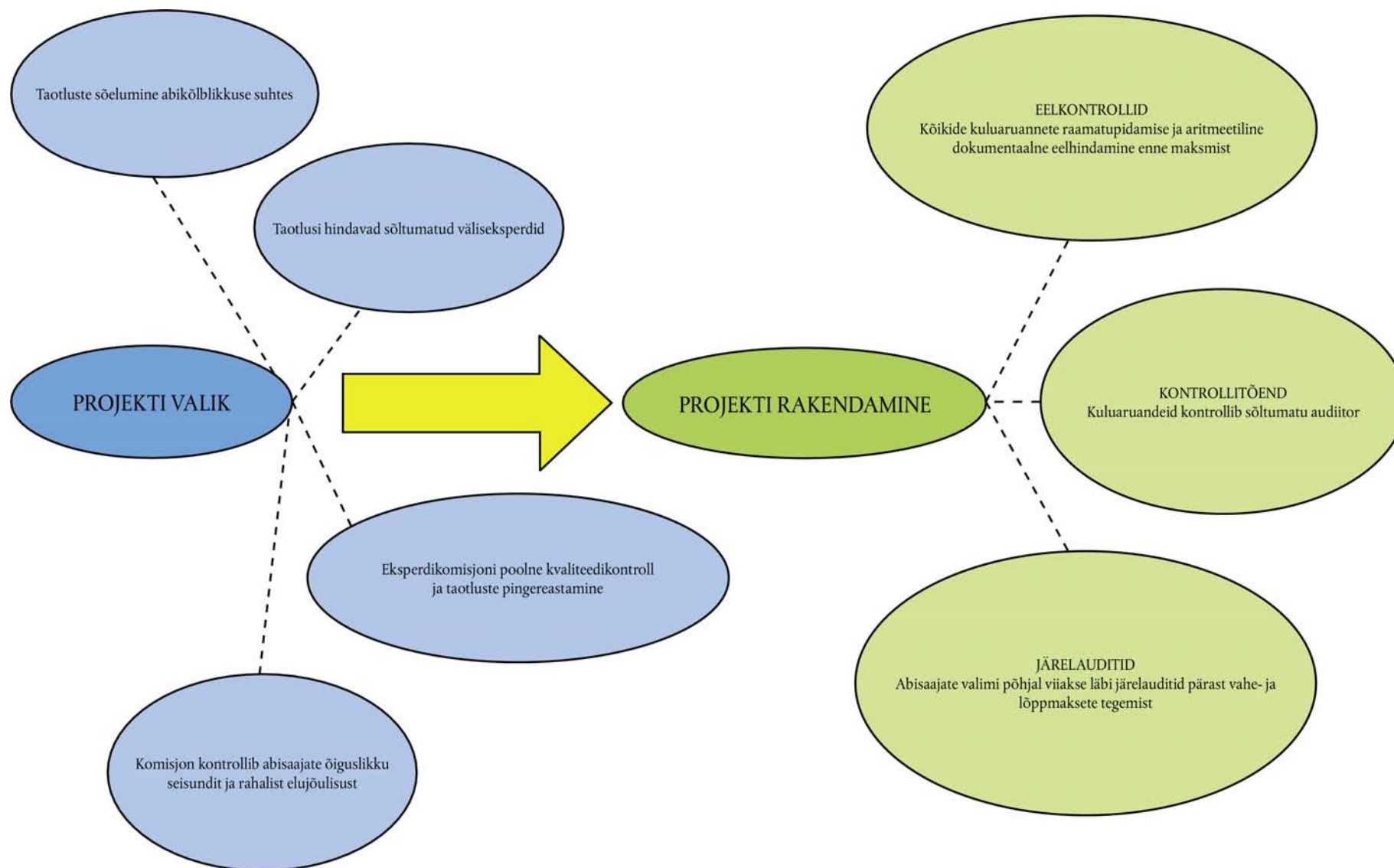
7.26. Komisjon teostab raamatupidamis- ja aritmeetilisi kontrolle tagamaks, et kuluaruanded ja kontrollitöendid on esitatud kooskõlas toetuslepinguga. Mõnel juhul võib komisjon kontrolle laiendada, et hõlmata abisaajalt nõutaval täiendaval teabel (arved, palgaarvutuslehed) põhinevate individuaalsete kuluühikute kontrollimist.

7.27. Kontrollikoda kontrollis transpordi ja energeetika peadirektoraadi kontrollide suuniseid ja menetlusi ning aruandlus- ja järelevalvekorda. Kontrollikoda kontrollis oma substantiivse testimise valimis oleva 15 transpordi ja energeetika hüvitise⁽⁹⁾ kontrollide toimimist.

7.26. Rahastamismehhanismidele omane keerukus, mis tuleneb kohaldatavast õiguslikust raamistikust, piirab nende dokumendikontrollide ulatust, mida on mõistlik sooritada enne kulude hüvitamist. Seetõttu on komisjon olulisel määral tugevdanud oma järelkontrolle ja sisse seadnud ühtse auditistrateegia (vt ka vastust punktis 7.11).

⁽⁹⁾ Kaheksa teadusuuringu ja seitse üleeuroopaliste võrkude hüvitist.

Joonis 7.2 – Teadusuuringute raamprogrammid – põhikontrollid



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.28. Energeetika ja transpordi peadirektoraadil on ulatuslikud suunised, mis hõlmavad selliseid teemasid nagu valimi moodustamise põhimõtted ja laiendatud kontrollide metoodika. Peadirektoraat on samuti koostanud üksikasjalikud kirjalikud menetlused ja kasutab standardseid kontrollilehti.

7.29. Dokumentaalse hindamise aruandlus- ja järelevalvekord energietika ja transpordi peadirektoraadis on samasugune nagu kontrollikoja 2006. aasta tähelepanekutes. Kord piirdub heakskiidetud või tagasilükatud kulusid käsitleva koondatud teabe koostamisega, esitamata üksikasjalikku teavet vigade liigi ja määra kohta, mis aitaks välja töötada kitsama suunitlusega lähenemisi.

7.30. Kontrollikoda avastas ühe juhtumi (hüvitis teadusuuringutega tegelevale abisaajale), kus kontrollid ei toiminud rahuldavalt. Abisaaja personalikulude deklareerimisel kuluaruandes kasutati tegelike arvandmete asemel eelarves esitatud summasid, mille tagajärjeks oli kulude tegelikust 16 % võrra suuremana deklareerimine. Seda oleks saanud avastada usaldusvärsuse kontrollimisega enne makse kinnitamist.

Kuluaruannete kontrollitõendid

7.31. Abisaaja juures auditeeritud 62 tehingu puhul, kus esitati kontrollitõendid, võrdles kontrollikoda oma testi tulemusi kontrollitõenditega.

7.32. 32 (52 %) juhul oli kontrolli teostanud audiitor väljastanud märkusteta järeldusotsuse, kuigi kontrollikoda oli leidnud kuluaruannetes tõsiseid vigu. See kinnitab kontrollikoja varasemat leidu, et nimetatud kontrollimisega ei saada alati piisavat kindlust kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

7.33. Kuuenda raamprogrammi keeruliste rahastamiseskirjade paljud erinevad tõlgendusvõimalused tekitavad abisaajates ja kontrolli teostavates audiitorites ebakindluse abikõlblikkuse suhtes (eriti personali- ja kaudsete kulude puhul). Mainitud asjaolu ja kuuenda raamprogrammiga seotud kohustusliku kontrollitõendi mudeli puudumine vähendavad jätkuvalt järelevalve- ja kontrollisüsteemide nimetatud põhielemendi mõjusust. Komisjoni võetud meetmed seitsmenda raamprogrammiga seotud kontrollitõendi kvaliteedi parandamiseks, nagu kohustuslikud menetlused ja kohustuslik aruanne, on veel varases rakendusetapis.

7.29. Kehtiv kontrollistrateegia on märgatavalt vähendanud sõltuvust dokumentide eelkontrollidest. Kontrollisüsteeme on märkimisväärselt parandatud, võttes alates kuuendast raamprogrammist kasutusele kontrollitõendid; ja järelkontrollidele on muudetud intensiivsemaks, võttes kasutusele kuuenda raamprogrammi auditistrateegia. Järelkontrollide tulemuste põhjalik analüüs annab piisavalt teavet vigade tüüpide ja väära kohta. Seda on teatanud kõik teadusuuringute peadirektoraadid oma iga-aastastes tegevusaruannetes.

7.30. Komisjon parandab kõnealuse vea, andes välja sissenõudekorralduse.

7.32 ja 7.33. Komisjon nõustub, et arvestades auditites märgitud allesjäänud vigade taset, ei ole kuuenda raamprogrammi kontrollitõendite usaldusvärsus piisav. Vaatamata sellele on üldine vigade tase kuuenda raamprogrammi puhul väiksem kui vead viienda raamprogrammiga seotud kontrollitõendite kulude hüvitamise taotlustes. See näitab, et kontrollitõendid aitavad kaasa kulude hüvitamise taotluste korrektsuse parandamisele.

Kuuenda raamprogrammi puhul puudub kohustuslik kontrollitõendi mudel. Vaatamata sellele on enamiku esitatud kontrollitõendite puhul järgitud väljapakutud mudelit.

Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon kontrollitõendite usaldusväärsust veelgi parandanud kokkulepitud menetlust kasutades, määrates üksikasjalikult kindlaks audititöö, mida kontrolli teostavad audiitorid peavad tegema, ja julgustades kulude arvestusmetoodika mittekohustuslikku kontrollimist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni finantsalased järelauditid

7.34. Vastuseks kontrollikoja varasemale kriitikale hõlmasid järelauditid 2007. aastal varasemast rohkem kulutusi (**tabel 7.2**). Tuleb teha siiski jõupingutusi, et vähendada avatud audititoimikute arvu ja sisse nõuda tasumisele kuuluvad tegelikust suuremana deklareeritud summad ilma pikkade viivitusteta.

7.35. Endiselt esineb puudusi audititulemuste jagamisel teadusuuringute peadirektoraatide vahel, kes jätkuvalt kasutavad kohalikke infotehnoloogia vahendeid, mille puhul ei toimu automaatset sisestamist komisjoni tsentraliseeritud auditijälgimise süsteemi.

7.36. 2007. aastal hakkasid teadusuuringute peadirektoraadid kasutama kuuenda raamprogrammi puhul ühist järelauditite strateegiat, et suurendada kindlust kulude seaduslikkuse ja korrektuse suhtes.

7.37. Strateegia sisaldab mitmeid algatusi, mis tõenäoliselt aitavad tõhustada nimetatud kontrolli toimimist. Nimetatud algatused hõlmavad ühiste riskikriteeriumide ja valimi moodustamise meetodite kasutamist, keskendudes peamistele abisaajatele. Strateegia hõlmab samuti tõhusamaid kvaliteedikontrolli menetlusi, audititulemuste jagamisega tegeleva töögrupi moodustamist, ühise auditi käsiraamatu väljatöötamist, ühiseid audirühmi ja igakuisid kooskõlastuskoosolekuid, et arutada juhtumeid ja võtta vastu ühised seisukohad.

7.34. Teadusuuringute peadirektoraadid on 2007. aastal märkimisväärselt suurendanud oma auditialaseid jõupingutusi ja on täitnud oma aasta eesmärgid.

Pärast suuremaid auditialaseid jõupingutusi 2007. aastal on nüüd tähelepanu pööratud avastatud vigade parandamisele. Teadusuuringute peadirektoraadid üritavad aktiivselt parandada järelevalvevahendeid ja annavad välja täpsemaid haldus- ja finantssuuniseid. Eeldatavasti parandavad need sissenõudmise menetluse (sealhulgas ekstrapolatsiooni ja kontrollikoja tähelepanekute järelmeetmete) tõhusust ja terviklikkust.

7.35. Tehtud on märkimisväärsed jõupingutusi, et auditi tulemuste alast teavet tõhusalt jagada. Alates 2008. aasta maist toimub auditi tulemuste ühine hoiustamine, et jagada teavet teadusuuringute peadirektoraatide vahel.

Viienda ja kuuenda raamprogrammi auditite andmed on nüüd edastatud komisjoni tsentraliseeritud auditijälgimise süsteemi ja tehakse tööd, et tagada uute auditite andmete automaatne edastamine kõikidest kohalikest infotehnoloogia vahenditest, mida teadusuuringute peadirektoraadid kasutavad.

Tabel 7.2 – Lõpetatud finantsalased järelauditid 2005–2007

Peadirektoraat	Lõpetatud auditite arv			Auditeeritud osalejate arv			Kehtivate lepingute arv			Auditeeritud osaluste väärtus (miljonit eurot)			Kehtivate lepingute väärtus (miljonit eurot)			Komisjoni poolt auditite tulemusel tehtud abikõlbmatute kulude korrektsioonid						Auditeeritud osaluste väärtus / kehtivate lepingute väärtus (%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Väärtus (miljonit eurot)	Auditeeritud lepingute osa lepingute väärtusest (%)	Väärtus (miljonit eurot)	Auditeeritud lepingute osa lepingute väärtusest (%)	Väärtus (miljonit eurot)	Auditeeritud lepingute osa lepingute väärtusest (%)			
Energeetika ja transport ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Infoühiskond ja meedia ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Ettevõtlus ja tööstus ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Teadusuuringud ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Kokku	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Välja arvatud üleeuroopaliste võrkude (transport) projektid. 2005. ja 2006. aasta arvandmed hõlmavad kõiki peadirektoraadi auditeeritud (teadusuuringute ja teadusuuringutega mitteseotud) programme.

⁽²⁾ Auditeeritud osaluste väärtus hõlmab kõiki (ELi ja osaleja) kulusid.

⁽³⁾ 2005. ja 2006. aasta arvandmed hõlmavad kõiki peadirektoraadi auditeeritud (teadusuuringute ja teadusuuringutega mitteseotud) programme.

Allikas: komisjoni esitatud andmed.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.38. Strateegia eesmärk on lisaks tõhustada kontrollitõendite väljastamise protsessi, toetades jätkuvalt abisaajaid ja kontrolli teostavaid audiitoreid ning töötades välja seitsmenda raamprogrammiga seonduva kuluarvutuse metoodika eelkontrolli.

7.39. Kuigi uus strateegia kujutab endast usaldusväärset alust kontrollikoja tuvastatud probleemide käsitlemiseks, sõltub sellest saadav võimalik kasu strateegia täielikust ja tõhusast rakendamisest alates 2008. aastast.

Üldised järeldused ja soovitus

7.40. Kontrollikoda järeltab oma audititöö põhjal, et teadusuuringute, energeetika ja transpordi poliitikavaldkondade rühma 2007. aasta maksete seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vigade määr on oluline.

7.41. Kontrollikoja hinnangul on teadusuuringute, energeetika ja transpordi poliitikavaldkondade rühma järelevalve- ja kontrollisüsteemid mõjusad ainult osaliselt.

7.42. Kontrollikoda soovib veel kord lihtsustada ja selgitada abisaajate kulude arvutamise ja aruandluse eeskirju, ja kasutada võimaluse korral laialdasemalt kindlasummalist rahastamist ning võtta kasutusele tulemuspõhise rahastamissüsteemi sisendipõhise asemel.

7.43. Abisaajate poolt deklareeritud kulude hüvitamisel põhineva praeguse rahastamissüsteemi raames peaks komisjon:

- a) käsitlema pidevalt esinevaid vigu maksetes, kasutades tõhusamalt kuuenda raamprogrammi eeskirjadele vastavaid sanktsioonimehhanisme (punktid 7.14–7.23);
- b) tagama enne maksete abisaajatele tegemist läbiviidava dokumentaalse hindamise range rakendamise ja tõhustama leitud vigade analüüsi (punktid 7.26–7.30);

7.39. Kuuenda raamprogrammi ühtse auditistrateegia rakendamine on õigel teel. Esimesi tulemusi oli näha juba 2007. aastal (vt ka vastused punktides 7.15, 7.16, 7.20, 7.21, 7.26 ja 7.29).

7.40 ja 7.41. Komisjoni kontrollistrateegia eesmärk on avastada ja parandada vigu, nii et strateegia täiel määral rakendamisel nelja aasta jooksul oleks tagatud, et allesjäänud vigade (vead, mis on jätkuvalt parandamata) määr jääb allapoole olulisuse künnist, nagu seda on üksikasjalikult kirjeldatud teadusuuringute peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes.

7.42. Komisjon nõustub vajadusega kulude abikõlblikkuse täiendava lihtsustamise järele, eriti personali- ja kaudsete kulude küsimuses. Komisjon juhib tähelepanu seitsmenda raamprogrammi õiguslikele piirangutele ja raskustele representatiivsete ühekordsete summade ja ühtsete määrade kindlaksmääramisel.

Lisaks sellele võetakse seitsmendas raamprogrammis kasutusele kulu arvutamise meetodite eelkontrollitõendid, mis on suur samm lihtsustamise suunas. Komisjon viitab punktides 7.20 ja 7.21 käsitletud küsimustele.

Tuleviku tarbeks alternatiivsete rahastamismehhanismide (näiteks ühekordsed summad ja tulemustel põhinev rahastamine) väljatöötamise küsimust on komisjon valmis kontrollikoja ja muude sidusrühmadega arutama.

7.43.

- a) Kuuenda raamprogrammi auditistrateegia on suunatud maksetes pidevalt esinevatele vigadele. Sanktsioonid ja eelkõige leppetrahvid on üks osa alates 2007. aastast rakendatud auditistrateegiast.
- b) Kontrollitõendite kasutuselevõtmisega kuuendas raamprogrammis on eelkontrollid võrreldes eelmiste raamprogrammidega oluliselt paranenud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kuluaruannete kohapealne kontrollimine auditite kaudu on jätkuvalt kindluse saamise strateegia nurgakivi ja annab põhjalikku teavet tehtud vigade kohta. Seetõttu on komisjon tõhustanud oma järelkontrolle, võttes kasutusele kuuenda raamprogrammi auditistrateegia. Strateegia sisaldab oluliselt suuremaid jõupingutusi auditite alal ja meetmeid avastatud vigade parandamiseks. Kõnealused meetmed on tõhusaks alternatiiviks kontrollikoja soovitatutele.

c) toetama jätkuvalt abisaajaid ja kontrolli teostavaid audiitorid kontrollitõendite väljastamise protsessis ja tagama kasutusele võetud meetmete tõhusa rakendamise, et parandada seitsmenda raamprogrammiga seonduvate kuluaruannete kontrollimist (punktid 7.31–7.33);

c) On võetud mitmeid meetmeid, et parandada kuuenda raamprogrammi kontrollitõendite kvaliteeti: näiteks suuniste avaldamine abisaajatele ja kontrolli teostavatele audiitoritele, tööühma loomine kontrollitõendite töötlemiseks ning kontrolli teostavate audiitorite osalemine töökohtumistel ja koolitustel.

Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon parandanud kontrollitõendite usaldusväärsust, kasutades kokkulepitud menetlust ja määraates üksikasjalikult kindlaks audititöö, mida kontrolli teostavad audiitorid peavad tegema.

Komisjon julgustab ka kulude arvestusmetoodika mittekohustuslikku kontrollimist praegu välja töötatavate rakendusmeetmete alusel.

d) jätkama kuuendale raamprogrammile rakendatavat ühist järelauditi strateegiat, eriti ühise haldusteabesüsteemi arendamise ning õigeaegse ja tõhusa audititulemuste rakendamise kaudu (punktid 7.34–7.39).

d) Tehakse jõupingutusi, et audititulemusi tõhusalt ja õigeaegselt rakendada. Kasutatakse tekkepõhise raamatupidamise süsteemi, et jälgida auditeid, sissenõudekorraldusi ja hüvitisi.

EELMISTE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

Kinnitava avalduse peamiste tähelepanekute järelkontroll

7.44. Kontrollikoja viimaste kinnitavate avalduste olulisemate tähelepanekute järelkontrolli tulemused on esitatud **lisas 7.2**.

7.44. Vt komisjoni vastuseid lisas 7.2.

Järelmeetmed seoses eriaruandega nr 6/2005 üleeuroopalise transpordivõrgu kohta

7.45. Eriaruandes nr 6/2005 üleeuroopalise transpordivõrgu kohta (TEN-T) ⁽¹⁰⁾ tuvastati puudusi, eriti rahastamise

⁽¹⁰⁾ ELT C 94, 21.4.2006.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

plaanimisel ning projektide valikul ja seirel. Kontrollikoda soovitas komisjonil:

- a) keskenduda rahastamisel suurimat üleeuroopalist lisaväärtust pakkuvatele projektiosadele, andes eelistuse piiriülestele projektidele ja suurendades rahastamismäärasid;
- b) rakendada tõhusamat, läbipaistvamat ja rangemat hindamiskorda rahastamist taotlevate projektide valikul;
- c) teostada rangemat projektide seiret.

7.46. Komisjoni võetud meetmetega on käsitletud kontrollikojas soovitusi osaliselt.

7.47. Piiriülestele projektidele antava rahalise abi ülemmäär on uue määruse alusel suurenenud 30 %-ni ja rahastamise miinimumkünnist on suurendatud 1 miljonilt 1,5 miljonile eurole.

7.48. On parandatud hindamiskorda projektide valikul, kasutades rohkem väliseksperte ja võttes kasutusele suunised taotlejatele.

7.49. Seiret on tõhustatud süstemaatiliste kohapealsete kontrollide ja projektide ühise andmebaasi kasutuselevõtmise abil. Komisjon on kontrollikojas soovitusel täpsustanud mõistete „uuringud” ja „tööd” määratlust, kuid ei ole ühtlustanud töökirjelduste struktuuri ega standardiseerinud tehnilist ja finantsseiret.

7.49. Valmistades ette uut näidisfinantsotsust uue programmitöö ajavahemiku 2007–2013 kohta, pöörasid komisjon ja TEN-T rakendusamet erilist tähelepanu kõikide nende elementide parandamisele, mis võimaldaksid TEN-T programmi alusel rahastavate meetmete paremat tehnilist ja finantsseiret. Selle tulemusel muudeti näidisfinantsotsust ja töötati välja töökindlam järelevalvesüsteem, võttes aluseks uue üksikajaliku strateegilise tegevuskava nende projektide rakendamiseks, mida abisaajad peavad esitama vähemalt kuus kuud pärast otsuse teatavaks tegemist. Selle uue nõude kasutuselevõtmine ja sujuvam iga-aastane aruandlussüsteem parandab eeldatavasti projektide järelevalvet ja aitab abisaajaid rakendusetapis, tuvastades probleeme juba varasemas järgus.

LISA 7.1

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

Süsteem	Peamine sisekontroll			Üldhinnang
	Dokumentaalne hindamine enne makse teostamist	Kontrollitööend	Finantsalased järelaudidid	
Kuues raamprogramm				

Seletus

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus

Tehingute testimise tulemused

Valimi põhjal hinnatud vigu sisaldavate tehingute osakaal	48 %
Veamäär	2–5 %

Põhiliste kinnitava avalduse tähelepanekute järelkontroll

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
1. 2005. aasta kinnitav avaldus: abisaajate deklareeritud kuludes esines olulisel määral vigu			
2005. aastal tuvastas kontrollikoda olulisel määral vigu 17 raamatupidamisaruannete aluseks olevas tehingus 22-st abisaajate juures auditeeritud tehingust. Kõige tüüpilisemad vead olid: tõendusmaterjalide puudumine, eriti näidatud tööaja kohta; kulude topeltrahastamine; tegelikest kuludest oluliselt erinevate personalikulude keskmiste määrade kasutamine; kaudsete kulude põhjendamatu meetme alla paigutamine; abikõlblikkuse kriteeriumidele mittevastavate kulude deklareerimine. (2005. eelarveaasta aastaaruande punktid 7.6–7.8).	Kolmel juhul ei nõustunud komisjon kontrollikoja leidudega ega ole võtnud parandusmeetmeid. Kümnel juhul on komisjon teinud finantskorrektsioonid kas sissenõudekorralduse väljastamise või abisaajatele teostatud maksete korrigeerimise teel järgnevatel perioodidel. Neljal juhul on komisjon algatanud parandusmeetmed, mis on veel lõpule viimata.	Kuigi komisjon on võtnud parandusmeetmed enamiku kontrollikoja leidude suhtes, on mitmel juhul kulunud finantskorrektiivide tegemiseks palju aega (kuni 20 kuud) või neid pole veel lõpule viidud. Viivitused alusetute maksete korrigeerimisel kahjustavad kulude usaldusväärset finantsjuhtimist.	Ühest küljest nõustub komisjon, et järgmistes maksetes hüvitiste kaudu tehtavad finantskorrektsioonid võivad kaasa tuua teatava viivituse. Komisjon on siiski arvamisel, et käimasolevate projektide puhul on tegemist sobiliku süsteemiga. Teisest küljest jätkab komisjon auditite järelmeetmete parandamist, et piirata/vältida põhjendamatu viivitusi.
2. Kuuenda raamprogrammiga seonduvate kontrollitõendite süsteemi puudused			
Komisjoni hiline suuniste väljaandmine ja kuuenda raamprogrammi finantssätete keerukus on mõjutanud ebasoodsalt kontrollitõendite süsteemi. On vaja parandatud suuniseid, et käsitleda abikõlblikkuse ja kontrolli teostavate audiitorite sõltumatusega seotud ebaselgust. Kontrollikoja abisaajate juures teostatud auditite käigus on pidevalt avastatud märkimisväärses ulatuses abikõlbmatuid kulusid kuluaruannetes, mille puhul on kontrolli teostanud audiitor väljastanud märkusteta järeldusotsuse. Probleemid on peamiselt seotud abikõlbmatute personalikuludega ja lepingulistele tingimustele mittevastavate kuluarvutussüsteemide kasutamisega. (2004. eelarveaasta aastaaruande punkt 6.11; 2005. eelarveaasta aastaaruande punktid 7.15–7.17; 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 7.14–7.17).	Komisjon on suurendanud oma toetust kontrolli teostavatele audiitoritele ja abisaajatele ning oma operatiivtalitustele. Kuuenda raamprogrammi järeldusotsuste strateegia eesmärk on kaasa aidata kontrollitõendite süsteemi mõjususe hindamisele. Teadusuuringute peadirektoraadid arutavad regulaarselt kontrollitõenditega seonduvaid küsimusi „teadusuuringute perekonna” välisauditi kooskõlastusgrupi koosolekul. Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon võtnud kasutusele täiendavad meetmed kontrollitõendite kvaliteedi parandamiseks: „kokkulepitud menetlused”, keskmiste personalikulude arvutamismetoodika kohustuslik kontrollimine ning personali- ja kaudsete kulude arvestusmetoodika mittekohustuslik kontrollimine.	Kontrollikoda leiab jätkuvalt, et enamikul juhtudel, kus ta on tuvastanud olulised vead kuluaruannetes, on kontrolli teostanud audiitor väljastanud märkusteta järeldusotsuse. See kehtib kuuenda raamprogrammi puhul, kus kontrollitõendid ei toimi endiselt usaldusväärse kontrollina.	Komisjon nõustub kontrollikojaga, et kuuenda raamprogrammi kontrollitõendite usaldusväärsus ei ole piisav, arvestades auditites avastatud allesjäänud vigade taset. Vaatamata sellele on üldine vigade tase kuuenda raamprogrammi puhul väiksem kui vead viienda raamprogrammiga seotud kontrollitõendite kulude hüvitamise taotlustes. See näitab, et kontrollitõendid aitavad kaasa kulude hüvitamise taotluste korrektsuse parandamisele. Lisaks sellele on komisjon seitsmenda raamprogrammi puhul parandanud kontrollitõendite usaldusväärust, kasutades kokkulepitud menetlust ja määraates üksikasjalikult kindlaks audititöö, mida kontrolli teostavad audiitorid peavad tegema.

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
3. Komisjoni maksete pidev hilinemine			
Arvukatel juhtudel on komisjon põhjendamatult viivitanud maksete teostamisel abisaajatele, seega mitte kinni pidades finantsmääruses sätestatud kulutoiminguteks ettenähtud tähtaegast. 2005. aastal tehti kontrollikoja 69 auditeeritud maksest 11 makset hilinemisega (st 16 %). 2006. aastal tuvastas kontrollikoda 113 juhtumi puhul 21 viivitusega makset (st 18,6 %). 2007. aastal tuvastas kontrollikoda 180 auditeeritud juhtumist 30 viivitusega makset (st 17 %). (2003. eelarveaasta aastaaruande punkt 6.22; 2004. eelarveaasta aastaaruande punkt 6.27; 2005. eelarveaasta aastaaruande punkt 7.10; 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 7.29 ja lisa 7.1).	Komisjon on parandanud seiret viivituste üle, mida arutatakse regulaarselt toimuvatel juhtkonna koosolekutel. Komisjon on analüüsinud viivituste põhjusi. On korraldatud koolitusi ja välja antud täiendavad makseprotsessi käsitlevad juhised vastutavatele rahandusametnikele.	Kuigi on võetud meetmeid probleemi lahendamiseks, on komisjon saavutanud vähe märgatavat edu kuuenda raamprogrammiga seonduvate viivitustega maksete vähendamisel. Ka komisjoni siseaudititalitused on märkinud, et pidevad viivitused suurendavad kulude seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvaid riske. Lisaks finantsriskile (abisaajad võivad nõuda intresse) ja tegevusriskidele (hindamiseksperdid võivad keelduda osalemast tulevastes hindamistes ja projektidel võib ette tulla raskusi kassakäibega), võib komisjon oma maine tarbetult ohtu seada.	Kõik teadusuuringute peadirektoraadiid on suurendanud õigeaegselt tehtud maksete osakaalu. Küsimust jälgitakse hoolikalt ja täiendavate edusammude tagamiseks pööratakse sellele suurimat tähelepanu.

8. PEATÜKK

Välisabi, arengukoostöö ja laienemine

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	8.1–8.6
Välisabi, arengukoostöö ja laienemise valdkonna eritunnused	8.1–8.6
Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	8.7–8.33
Auditi ulatus	8.7–8.8
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	8.9–8.10
Järelevalve- ja kontrollisüsteemid	8.11–8.30
Eelkontrollid	8.11–8.16
Rakendusorganisatsioonide järelevalve	8.17–8.22
Projektikulude hüvitamise taotluste välisauditid	8.23–8.28
Siseaudit	8.29–8.30
Üldised järeldused ja soovitus	8.31–8.33
Järeldused	8.31–8.32
Soovitused	8.33
Varasemate tähelepanekute järelkontroll	8.34–8.52
Põhiliste kinnitava avalduse tähelepanekute järelkontroll	8.34
Eriaruanne nr 2/2006 programmi TACIS raames Vene Föderatsioonis rahastatavate projektide tulemuste kohta	8.35–8.52
Sissejuhatus	8.35–8.38
Kontrollikoja tähelepanekud	8.39–8.50
Kokkuvõtte ja soovitus	8.51–8.52

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

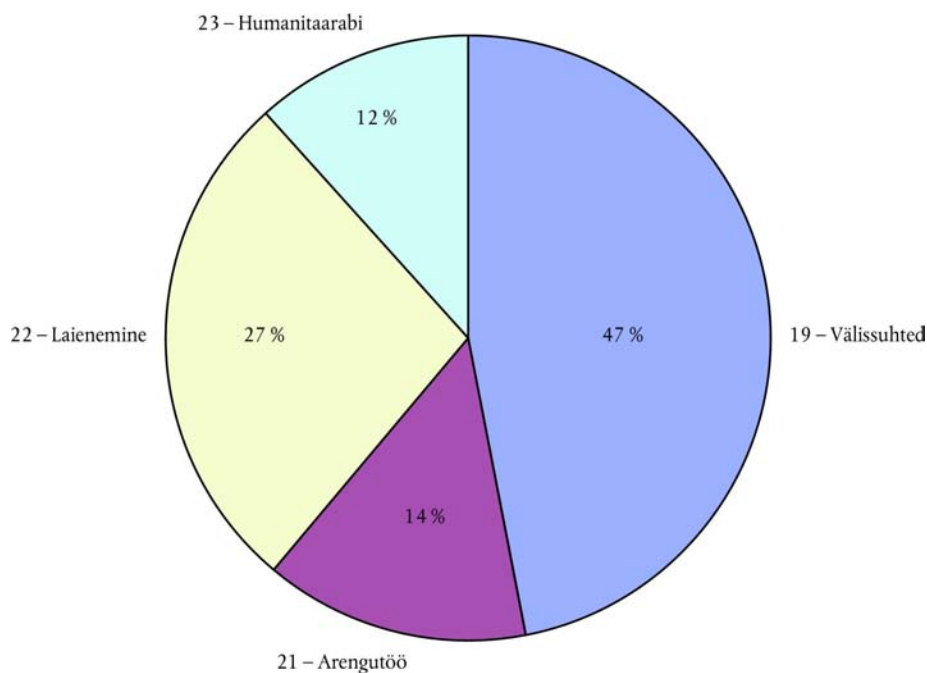
KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

Välisabi, arengukoostöö ja laienemise valdkonna eritunnused

8.1. Peatükis käsitletakse kontrollikoja leide välisabi, arengukoostöö ja laienemise poliitikavaldkonnas, mis hõlmab järgmisi tegevusvaldkondi: 19 – välissuhted; 21 – arengukoostöö ja suhted Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) riikidega; ⁽¹⁾ 22 – laienemine ja 23 – humanitaarabi. 2007. aastal oli kulukohustuste kogusumma 6 090 miljonit eurot (2006. aastal 7 153 miljonit eurot) ja maksete kogusumma oli 6 199 miljonit eurot (2006. aastal 6 292 miljonit eurot). Maksete jagunemine tegevusvaldkondade kaupa on ära toodud **joonisel 8.1**. Üksikasjalikum teave aasta kulude kohta on esitatud **I lisas**.

Joonis 8.1 – Välisabi, arengutöö ja laienemine – maksete jagunemine tegevusvaldkondade kaupa



2007. aasta maksed kokku: 6 199 miljonit eurot

Allikas: 2007. aasta raamatupidamise aastaaruanne.

⁽¹⁾ Euroopa arengufondide poolt rahastatava abi kohta esitatakse eraldi aruanne, kuna seda ei rahastata üldeelarvest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.2. Välissuhete ja arengukoostöö tegevusvaldkondade kulutused, mida haldab peamiselt EuropeAid koostöötalitus (EuropeAid), hõlmavad järgnevaid alasid:

- a) Aasia ja Ladina-Ameerika riikidele finants- ja tehnilise abi andmine ja nende riikidega tehtav majanduskoostöö;
- b) Euroopa naaberluse poliitika, kaasa arvatud strateegiline partnerlus Venemaaga;
- c) temaatilised programmid, sealhulgas toiduainetega kindlustatus, valitsusvälised osalejad ja kohalikud omavalitsused, keskkond, tervis ja haridus, demokraatia ja inimõigused.

8.3. Enamikke välistegevuse kuludest haldavad komisjoni talitused tsentraliseeritud halduse kaudu kas peakorterites või (ligikaudu 80 % kulude puhul) haldavad neid komisjoni delegatsioonid vastavates kolmandates riikides. Ühiselt hallatakse rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu antavat abi.

8.4. Enamiku maksetest moodustavad ettemaksed projektide rakendusorganisatsioonidele, sealhulgas valitsusasutused, valitsusvälised organisatsioonid ja rahvusvahelised organisatsioonid. Toetatavad projektid paiknevad hajutatult enam kui 150 riigis ja rakendusorganisatsioonid varieeruvad nii suuruselt kui pädevuselt. Projektid hõlmavad suurt hulka üksikmakseid, mille suhtes kehtivad keerulised reeglid, eriti pakkumiste ja tarnete päritolu osas.

8.5. Laienemise peadirektoraat haldab kulusid ülemineku ja institutsioonide ülesehitamise abile ühinemiseelse abiprogrammi rahastamisvahendi, Phare programmi, programmi CARDS⁽²⁾ ja koostööprogrammi raames Türgiga. Maksed tehakse üldiselt kas detsentraliseeritud rakendussüsteemi (DIS) alusel või laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi (EDIS) kaudu. Esimesel juhul viivad lepingute sõlmimise otsuste eelkontrolle läbi komisjoni delegatsioonid, teisel juhul eelkontrolle läbi ei viida.

8.4. Arvestades paljude projektide ja kontrollisüsteemide mitmeaastast iseloomu, on projekti jooksul tuvastatud vigu ja nendega seotud alusetult makstud makseid võimalik korrigeerida hiljem kui uuritava aastal. Kontrollisüsteem on loodud tagamaks, et abisaajate esitatud maksenõudeid kontrollitakse projekti rakendamise olulises etapis, võimaldades seega tuvastada ettemaksete/eelmaksetega seotud vigasid ja parandada neid järgmiste maksetega hiljem kui uuritava aastal.

Lõppmaksed tehakse pärast projekti lõpetamist, kui komisjon on projekti lõpparuanded heaks kiitnud.

8.5. Võimalike kandidaatide puhul kasutatakse kahte muud viisi. Albaanias ning Bosnias ja Hertsegoviinas haldavad abi komisjoni delegatsioonid (otsene tsentraliseeritud haldus hajutatud viisil). Montenegros, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis, Serbias ja Kosovos haldab abi Euroopa Ülesehitusamet tsentraliseeritult kaudsel viisil.

Tsentraliseeritud haldust kasutatakse mitut abisaajat hõlmavate programmide puhul ja abi korral Küprose türgi kogukonnale.

⁽²⁾ Phare oli Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemiseelse strateegia peamine rahastamisvahend. Programm CARDS on ühenduse ülesehituse, arengu ja stabiliseerimise abiprogramm Balkani piirkonnas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.6. Humanitaarabiga, sealhulgas ka toiduabiga tegeleb humanitaarabi peadirektoraat. Kulusid hallatakse peakorterite tasemel. Ligikaudu pooled maksetest on seotud valitsusväliste organisatsioonidega (otsene tsentraliseeritud haldus) ja teine pool kas ÜRO või teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega (rahvusvaheliste organisatsioonidega ühiselt hallatavad maksed).

ERIHINNANG SEoses KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus

8.7. Auditi eesmärk oli teha kokkuvõtte välistegevuse valdkonna raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audit põhines kahel peamisel elemendil:

- a) Komisjoni või selle delegatsioonide poolt 2007. aastal tehtud maksete substantiivne testimine 145 tehingust koosneva representatiivse valimi abil. Valim sisaldas makseid rakendusorganisatsioonidele, eelarvetoetusi, makseid sihtfondidele ja muid otse komisjoni/delegatsiooni tehtud makseid näiteks ehitustöö-, tarne- või teenuslepingute alusel. Vajadusel külastati rakendusorganisatsioone kohapeal, et kontrollida finants- või auditaruandes deklareeritud maksete korrektsust;
- b) Komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine nii peakorterites kui delegatsioonides, kaasa arvatud:
 - i) lepingute ja maksete eelkontrollid;
 - ii) rakendusorganisatsioonide järelevalve;
 - iii) välisaudit;
 - iv) siseaudit.

8.8. Auditi raames külastati kohapeal kaheksat riiki, et viia läbi tehingute põhjalik auditeerimine: välissuhete kulusid kontrolliti Indoneesias, Nicaraguas, Costa Ricas, Egiptuses ja Filipiinidel ning laienemise kulusid Bulgaarias, Türgis ja Horvaatias.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

8.9. Tegevusvaldkonna substantiivne testimine tervikuna paljastas olulisel määral vigu. Hinnanguline vigade määr ja vigadest mõjutatud tehingute osa – peamiselt rakendusorganisatsioonide tasandil – on esitatud **lisas 8.1**. Leiti järgnevat tüüpi vigasid:

- a) Abikõlblikkusvead, mille põhuseks on näiteks ettenähtud lepingute sõlmimise korra mittenõuetekohane järgimine, kulutused väljaspool määratletud programmi rakendusperioodi või kululiike või abisaajariigi poolt tehtud maksed, mil puudub õiguslik alus või mis on tehtud enne vastavate teenuste osutamist;
- b) Tõendamisvead: osade tehingute puhul puudus maksete kontrollimiseks vajalik tõendav dokumentatsioon (nt arved, kviitungid ja kontoväljavõtted).

8.10. Kolme ÜROle tehtud makse puhul ei ole asjaomased organisatsioonid veel kontrollikoja esitanud vajalikke täiendavaid asitõendeid.

8.9. Kõnealused vead on põhiliselt seotud rakendusorganisatsioonide tehtud kulude ja ettemaksete/eelmaksetega. Komisjoni kontrollisüsteemi alusel ette nähtud kohustuslikud finantsauditid enne lõppmaksete tegemist võimaldavad komisjonil vigu tuvastada ja parandada.

- a) Ühe näite puhul erineb komisjoni hinnang kontrollikoja järeldusest.

Avastatud vead käsitlevad abisaajariikide sõlmitud lepinguid kava alusel, mille kohaselt on abisaajariigil õigus saada komisjonilt ettemakseid (eelrahastamine). Komisjon kontrollib tähelepanelikult kulude abikõlblikkust, kui ühinemiseelset abi saavad riigid on komisjonile saatnud lõpliku deklaratsiooni ja tõendavad dokumendid. Komisjon keeldub lõppmaksest või tühistab lõppmakse, kui see ei ole eeskirjadega kooskõlas.

8.10. Komisjon on esitanud kogu tema valduses oleva teabe ja toetab täielikult kontrollikoja taotlust saada ÜRO organisatsioonidelt täiendavaid asitõendeid.

Kohe, kui komisjoni teavitati kontrollikoja raskustest kõnealuses küsimuses, võttis komisjon ühendust oma partneritega ÜROs, et leida lahendus ja tagada kontrollikoja kogu taotletud teabe saamine.

Järelevalve- ja kontrollisüsteemid**Eelkontrollid**

8.11. Kuigi leiti teatavaid vigu, tagas komisjoni maksete ja lepingute eelkontrolli süsteem üldiselt mõjusa komisjoni talituste tööst tulenevate tehingute kontrolli.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.12. Siiski leiti Bulgaarias, et vaatamata laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi (EDIS) heakskiitmisele (loobudes see-ga delegatsioonide-poolsest eelkontrollist) esineb kõnealustes süsteemides olulisi puudusi. Kahes rakendusametis, millele anti laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi heakskiit 2007. aasta juunis, leiti puudusi kehtivatest pakkumise ja lepingute sõlmimise menetlustest kinni pidamisel ning lepinguliste rakendamistingimuste täitmisel. Komisjoni talitused on seda kinnitanud ning see andis aluse reservatsiooni esitamiseks laiendamise peadirektoraadi peadirektori avalduses.

8.13. Eelarvetoetuse osas kontrolliti seitset makset koos asjaomastes delegatsioonides kasutatavate järelevalve- ja kontrollisüsteemidega.

8.14. Eelarvetoetust antakse, kui partnerriigi riiklike kulutuste haldamine on piisavalt läbipaistev, usaldusväärne ja tõhus ning kui ta on välja töötanud selgepiirilised valdkondlikud või makromajanduslikud poliitikad, mis on saanud positiivse hinnangu tema peamistelt rahastajatelt, sealhulgas, kui see on asjakohane, ka rahvusvahelistelt finantsasutustelt ⁽³⁾. Selle alusel koostas komisjon konkreetsed suunised, milles sätestatakse vahendite väljamaksmise tingimused, maksed järjestikuste osarahadena sõltuvad eesmärkide saavutamisel tehtud rahuldavatest edusammudest ⁽⁴⁾. Siiski ei olnud hinnangute andmiseks ja saavutatud edusammude mõõtmiseks kasutatavad tulemusnäitajad alati tähtajalised, selged ja ühetähenduslikud ega saavutatavad.

8.15. Kahe makse puhul ei olnud enam kui pooled näitajatest (ühel juhul kuus üheksast) tähtajalised, mistõttu oli võimatu teha kasulikke järeldusi tingimuse mittetäitmise kohta teatud kuupäeval. Lisaks ei olnud üle 40 % näitajatest ei mõõdetavad ega konkreetsed, näiteks saavutatud metsaga kaetuse protsent oli esitatud ilma mõõtekriteeriumeid täpsustamata ning valitsuse personali tegevuse paranemine ilma selgituseta, mida tuleks hinnata. Ühel juhul oli üle 70 % hinnatud näitajate dokumentatsioonist araabiakeelne, kuigi rahastamislepingus oli konkreetselt nõutud inglise keel. Selle tõttu vähenes oluliselt töötajate hulk, kes olid võimelised teabest täielikult aru saama.

KOMISJONI VASTUSED

8.12. 2008. aasta veebruaris peatati maksed kahele rakendusametile. Juhul kui ei võeta väga kiiresti piisavaid meetmeid, tühistab komisjon ametitele antud heakskiidu, nii et neil ei ole enam õigust hallata ühine-miseelseid ja -järgseid rahalisi vahendeid.

Komisjon jätkab abisaajariikide süsteemide hoolikat jälgimist. Koostatud on tegevuskava, et tagada olukorra paranemine. Tehtud on juba teatavaid edusamme, kuid riiklikud asutused peavad võtma täiendavaid meetmeid.

8.14. Kõnealustel juhtudel käsitletakse väljamaksmisele kuuluvaid osamakseid muutuvatenä, mistõttu väljamaksed tehakse juhul, kui tingimus(ed) on täidetud. Tulemusnäitajad ja tingimused üldiselt ei ole seega tähtajalised. Sellist viisi kasutavad erinevad rahastajad. Näiteks on tingimused suurtes võlgades olevate vaeste riikide puhul muutuvad ja erinevad etapid ei ole tähtajalised. Komisjon nõustub kontrollikoja üldise märkusega, et teatavatel juhtudel on vaja ajakava tagamaks, et tingimuste täitmine on prognoositavam. Komisjon on arvamusel, et kõikidel juhtudel üritab ta tegutseda selgelt ja ühetähenduslikult ning tagada, et tulemusnäitajad on saavutatavad.

8.15. Nagu eespool öeldud, ei ole tähtajalisus iseenesest nõutav. Komisjon nõustub, et alati on ruumi parandusteks ning et mõnesid näitajaid ja tingimusi saaks selgemini määratleda ja kujundada rohkem tulemustele orienteerituks. Kuid valdkondlikke reforme tuleks vaadelda protsessina ja seetõttu on kogu protsessi seisukohalt ettevalmistusetapile eelnevad sammud mõnel juhul vajalikud.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1638/2006, 24. oktoober 2006, millega kehtestatakse üldsätted Euroopa naabruss- ja partnerlusinstrumendi loomise kohta (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1), artikli 15 punkti 2 alapunkt e ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1905/2006, 18. detsember 2006, millega luuakse arengu-koostöö rahastamisvahend (ELT L 378, 27.12.2006, lk 41), artikli 25 punkti 1 alapunkt b.

⁽⁴⁾ Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support, jaanuar 2007.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.16. Komisjoni üldise eelarvetoetuse suunised jätavad tegelikuses tõlgendusruumi ning isegi kui tulemuste mõõtmise programmi kohaselt ei ulatu tulemused 100 %, võivad abisaajariigid ikkagi saada 100 % lepingulistest rahastamisvahenditest.

Rakendusorganisatsioonide järelevalve

8.17. Rakendusorganisatsioonide tasandil esinevad vead on sageli põhjustatud puudustest finantsmenetlustes. Välissuhete ja arengupoliitika valdkonnas leidis kontrollikoda puudusi viies üheksast külastatud rakendusorganisatsioonist.

8.18. Peamised tuvastatud puudused olid ebapiisavad menetlused seoses tõendavate dokumentide ja arhiveerimisega, ja raamatupidamissüsteemid, mis pole piisavad tagamaks, et kulud on õigesti esitatud, isegi kui võtta arvesse seda, et organisatsioonid on sageli väikesed. Lisaks täheldati ebapiisavaid menetlusi kulude kajastamisel, mis viis selleni, et ettemaksed sisestati süstemaatiliselt raamatupidamissüsteemi tegelike kuludena ja kasutati ühtlustamata vahetuskursse. Kontrollikoda on arvamusel, et selliseid puudusi saaks ära hoida delegatsioonidepoolse parema järelevalve ja toetuse abil.

8.19. Nende puhkudel, kui tegevused viidi läbi rakendusorganisatsioonide poolt koostöös kohalike partneritega, täheldas kontrollikoda kolmel juhul, et olemasolevad süsteemid ei taganud seda, et rakendusorganisatsiooni ja komisjoni vahelise lepingu sätted olid kohalikele partneritele teada ja nad neid ka rakendasid.

8.20. Suur osa EuropeAidi ja humanitaarabi peadirektoraadi kuludest (820 miljoni euro väärtuses makseid 2007. aastal) on suunatud ÜRO organisatsioonide kaudu. 29. aprillil 2003. aastal alla kirjutatud Euroopa Ühenduse ja ÜRO vaheline finants- ja haldusraamistiku leping täpsustab tingimusi sellest tulenevate kulude kontrollimiseks.

KOMISJONI VASTUSED

8.16. Kuigi eesmärk on kehtestada kõige täpsemad maksetingimused, tuleb näitajate hindamisel kasutada teatavas ulatuses subjektiivsust. Seda eelkõige teatavate välismõjude tõttu, mille eest valitsusi ei saa vastutavaks pidada. Kuid igal juhul tuleb korraldada range hindamine.

8.17–8.20. Rakendusorganisatsioonid ei kuulu komisjoni sisekontrollisüsteemi, vaid nendega on sõlmitud lepingud konkreetsete meetmete rakendamiseks. Esimeses järjekorras kontrollib komisjon lepingute tingimuste, sealhulgas vajaduse korral rakendusorganisatsioonide sisekontrollisüsteemide peamiste aspektide vastavust. Asjaolu, et rakendusorganisatsiooni tasandil on avastatud puudusi, ei tähenda, et komisjoni kontrollisüsteem oleks puudulik, ega ka seda, et komisjonil jääks kõnealune puudus avastamata.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.21. Komisjon algatas või viis 2007. aastal läbi 57 finants- ja haldusraamistiku lepinguga seonduvat kontrollkülastust, 2004–2006 viidi läbi ainult 22 kontrollkülastust. Kontrollide tulemused on oluline osa komisjoni kindlusest raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas. Siiski oli kontrollikoja auditi ajaks esitatud lõplik aruanne vaid nelja külastuse kohta (mis hõlmas seitset projekti) ja seega ei saa kontrollikoda teha järeldusi külastuste panuse asjakohasusest seoses komisjoni järelevalve ja kontrolliga.

8.22. Laienemispoliitika valdkonnas täheldati puudusi ühes rakendusorganisatsioonis Türgis, ülesannete lahusus ei olnud piisav ning esines probleeme personaliküsimustes. Sellel puhul oli komisjoni delegatsiooni eelkontroll detsentraliseeritud juhtimise raames hangete ja lepingute sõlmimise üle piisav, et tagada raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus.

Projektitulude hüvitamise taotluste välisauditid

8.23. EuropeAid kasutab auditite süsteemi, et saada kindlust projektide kohta esitatud kulude hüvitamise taotluste abikõlblikkuse osas. Esimene kindluse saamise osa koosneb audititest projektitasandil, mis toetavad täiendava rahastamise taotlusi. Enne maksete tegemist projekti rakendusorganisatsioonidele tuleb enamikel juhtudel esitada auditiaruanne. Aruannete ja nende aluseks oleva audititöö kvaliteet on seega olulise tähtsusega maksete heakskiitmisel.

8.24. Nimetatud projektitaotluste osas täheldati 2007. aastal paranemist. Siiski ei ole sellised auditid ikka veel piisavalt kvaliteetsed. Peamised kontrollikoja poolt tuvastatud puudused olid:

- abikõlbmatud kulud ja pakkumismenetluse mittetäitmine kolmes 11 kohapeal kontrollitud aruandes, kahel juhul leiti puudused sisekontrollisüsteemis, mida välisaudiitorid ei olnud avastanud;

8.22. Kontrollkülastused järgivad tsükli, mis ei sobitu alati hästi kalendriaastaga, ja enamik külastusi toimus 2007. aasta teises pooles.

Keerulised ja täiendavad kontrollid, millest kontrollkülastused on vaid üks osa, on iga-aastases tegevusaruandes esitatud peadirektorite kinnitava avalduse aluseks. Lisaks sellele on kättesaadavad ka muud teabeallikad, näiteks nelja samba põhimõtete järgimise läbivaatamine (koostatud rohkem kui 97 % finants- ja haldusraamistiku kokkuleppele allakirjutanutele tehtud maksete suhtes), aruandlusnõuetega arvestamine ja komisjoni talituste kontrollid.

8.23. Komisjoni taotlusel võtsid Türki ametiasutused meetmeid, et detsentraliseeritud rakendussüsteemi kavandatavat peatamist vältida, sealhulgas õigusakti vastuvõtmine eesmärgiga tugevdada tsentraalse finantseerimise ja lepingute sõlmimise üksuste rolli. Selle tulemusel on vahepeal rakendatud ülesannete lahusust ja personali arv on olulisel määral suurenenud. Pidev järelevalve ja täiendav järelkontroll on jätkuvalt prioriteetsed küsimused.

8.24. Välisauditid on EuropeAidi sisekontrollisüsteemi üks elemente, moodustades osa reast järelevalvemeetmetest, millega kontrollitakse tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

Komisjon tervitab kontrollikoja hinnangut tuvastatud edusammudest.

Kõnealused auditiaruanded on seotud enne 2006. aasta veebruari sõlmitud lepingutega. Selle tulemusena ei kohaldata käesolevate juhtumite suhtes juhendeid, mida EuropeAid võttis välisauditite valdkonnas vastu ja mis jõustusid pärast kõnealust kuupäeva sõlmitud lepingute suhtes. Kõnealuste uute juhendite eesmärk on vältida seda, et esineksid just sellised puudused, mida on maininud kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- nimetatud kolmest aruandest kahe puhul ei olnud kvaliteet tagatud, sest audiitorite valik ei olnud läbipaistev;
- auditi ulatus ei olnud asjakohane ühel puhul, sest esitati ainult auditiaruanne organisatsiooni kohta, mis ei sisaldanud mingit teavet kõnealuse projekti kohta.

Abisaajate poolt tehtavate kulude kontrollimise puhul kehtivad alates 2006. aasta veebruarist alla kirjutatud lepingute jaoks uued juhendid. Need ei mõjuta aga olemasolevaid lepinguid ja seega lähed aega, enne kui meetmete eelised ilmsiks tulevad. Komisjoni läbiviidavate auditite puhul on läbivaadatud juhendid olnud kohustuslikud 2007. aasta oktoobrist.

8.25. EuropeAid teeb riskianalüüsi alusel valitud projektide lisaaudititeid, mille eesmärgiks on täiendava kindluse saamine. Siiski ei ole veel koostatud täielikke menetlusi, mille abil saada audititest suurimat võimalikku kasu:

- a) kulude katmine kavandatud lisaauditite abil varieerus peamiste piirkondlike direktoraatide vahel, ulatudes 8–43 protsendini. Teabe konsolideerimine EuropeAid tasandil tervikuna ei ole tehniliste kõrvalekallete tõttu võimalik, mistõttu on ebaselge, kas saavutatakse järjepidev minimaalne lisakindluse tase;

KOMISJONI VASTUSED

Mõlemad lepingud sõlmiti 2005. aastal ja vastavalt üldtingimustele, mis kehtisid nende toetuslepingute suhtes, mis on sõlmitud alates 2003. aasta veebruarist, peab välisaudiitor kinnitama meetme lõpliku finantsaruande enne selle esitamist komisjonile. Audiitori valib abisaaja ja selle kiidab heaks komisjon. Audiitori nimi on nimetatud lepingu eritingimuste all. Ta peab olema „põhikirjajärgse auditeerimise rahvusvaheliselt tunnustatud järelevalveorgani liige”.

Komisjon sõlmis kõnealuse lepingu 2002. aastal. Sel ajal oli abisaajal lubatud saata auditi aruanne koos finantsaruande ja kirjeldava aruandega ainult aastase raamatupidamise kohta. Alates 2003. aastast on muudetud toetuslepingute suhtes kohaldatavaid eeskirju ja nüüd nõutakse enne lõppmakse tegemist meetme konkreetset auditiaruannet.

Komisjon loodab, et kasutusele võetud parandused muutuvad järjest nähtavamaks.

8.25.

- a) Enamik auditikava audititest toimub meetme rakendamise ajal ja sõltub suures ulatuses meetme rakendamise kiirusest.

Sellel on omad tagajärjed. Olenevalt rahalisest mahust, mida delegatsioon haldab, projektide kogumist (arv ja tüüp) ja projektide rakendamise staatusest võib auditialane tegevus erineda delegatsiooniti ja aastate lõikes. Auditialase eesmärgi seadmine, mis oleks väljendatud protsendina hallatavast rahalisest mahust, ei takistaks kõikumist auditialases tegevuses aastate lõikes ja seda mõjutaks suurel määral ka auditeeritavate projektide tüüp ja väärtus.

EuropeAidi süsteem ei põhine sellel, et kindluse saamiseks on tagatud ettemääratud auditite katvuse määr, vaid tagatakse, et auditi katvus hõlmab kõiki asjaomaseks peetavaid auditi subjekte, arvestades nendega seotud riske.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) algset auditikava, milles oli ette nähtud 373 auditit, muudeti aasta jooksul oluliselt (109 auditit tühistati ja 99 lisati, seega jäi kokku alles 363 auditit). See varsti pärast kava heakskiitmist ilmnenud muudatuse tase asetab auditite kavandamise süstemaatilisuse ja riskipõhisuse kahtluse alla. Edasimineku ja tulemuste seiret võimaldavat arvutirakendust CRIS-Audit ei võetud 2007. aastal täielikult kasutusse. Lõpparuandes ei viidata kavandamiskriteeriumidele nagu näiteks sihtrühm ja katvuse määr, ning selle tõttu ei ole saavutatud tulemusi võimalik võrrelda kavandatudutega;
- c) aasta lõpuks oli esitatud ainult 121 kavandatud auditi aruanded. Madal rakendamise tase vähendab aasta jooksul läbi viidud välisaudititest saadava kindluse kvaliteeti;
- d) Aruandlus edusammudest ja välisauditite tulemuste analüüs ei olnud 2007. aastal täielikult välja töötatud. Auditimetoodika eest vastutav keskus koostas kokkuvõtva aruande, kuid see ei olnud piisava katvusega. Näiteks ei esitatud ülevaadet kohalike ettevõtete poolt üksikute delegatsioonidega sõlmitud lepingute alusel läbi viidud audititest, mille puhul võib kvaliteedirisk olla suurem kui kesksete raamlepingute alusel läbiviidud auditite puhul.

8.26. Järelkontroll (sulgemisauditid) viivad läbi lepingulised välisaudiitorid valitud hiljuti lõpetatud programmide osas laienemispoliitika valdkonnas. Metoodika muutumise tõttu oli 2007. aastal esitatud aruannete arv erakordselt suur ning mõnede puhul neist ei olnud järelkontroll õigeaegselt läbi viidud. Laienemise peadirektoraat sai 2007. aastal 99 auditi lõpparuannet, millest 66 puhul ei olnud kontrollikoja auditi ajaks 2008. aasta aprillis järelkontroll veel lõpule viidud. Mõnel juhul läheb pärast auditi lõpparuande esitamist üle aasta aega, enne kui abisaajariigist saadakse lõplik vastus.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Auditikava sisaldab mitmeid kohustuslikke auditeid projektide suhtes, mille rakendusaste erineb olulisel määral. Mõned aastaks ette nähtud auditid lükatakse edasi järgmisse aastasse ja teised lükatakse varajasemaks vastavalt projekti rakendamisele.

Alates 1. jaanuarist 2008 on arvutirakenduse CRIS-Audit abil võimalik jälgida auditite, sealhulgas 2007. aasta auditikava edasimineku ja tulemusi.

Samal ajal jälgib komisjon korrapäraselt aasta jooksul auditikava rakendamist, sealhulgas delegatsioonide esitatud korrapärase aruannete ja ajakohastatud andmete kaudu.

- c) 2007. aasta lõpuks oli tellitud kaks kolmandikku 2007. aasta auditikavas ette nähtud audititest ja saabunud oli üks kolmandik aruannetest. See on kooskõlas eelmiste aastatega. Samaks kuupäevaks oli saadetud peaaegu kõik 2006. aasta auditikavas ette nähtud auditite aruanded (177st kavandatud auditist 171), mis kinnitab iga-aastase auditikava normaalset olelusringi, st et auditikava täidetakse aastal $n+1$.
- d) Igal aastal koostatav kokkuvõttev aruanne hõlmab auditeid, mida rahastatakse auditi raamlepingu alusel. Siia hulka kuuluvad nii EuropeAidi peakorterite kui ka delegatsioonide hallatavad auditid ja see annab representatiivse ülevaate audiitorite tuvastatud probleemidest ja võimalikest lahendustest.

8.26. Vaatamata erakordselt suurele aruannete hulgale on komisjonil õnnestunud töökoormusega toime tulla: võrreldes 2006. aastaga on käsitletud aruannete arv suurenenud 70 % võrra.

Paljude aruannete puhul ei suudetud sulgemismenetlust aasta lõpuks lõpetada, sest enne seda, kui komisjon saab vastu võtta lõpliku seisukoha, peavad auditeeritavad vastama komisjoni märkustele ja tuleb uurida eeskirjade eiramisi. Selleks kulub keskmiselt 3–4 kuud.

Aeg-ajalt tuleb leppida pikemate töötlemistähtaegadega järelduste kehtestamise ja võimalike finantskorrektsioonide täpse rakendamise vajaduse tõttu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.27. Humanitaarabi peadirektoraat tellib auditeid oma valitsusväliste organisatsioonide rakenduspartnerite peakorteris ja ka kohapeal. Nagu 2006. aastal, viidi ka 2007. aastal suurem osa auditeid läbi partnerite peakorterites, kus kulude tegelikkust ei ole võimalik täielikult kontrollida.

8.28. Nimetatud peakorterites läbi viidavad auditid hõlmavad vaid kolmandiku projektide maksete valimeid. 2007. aastal oli 2,6 % auditeeritud summast aruandes potentsiaalselt abikõlbmatuks liigitatud, kuigi pärast valitsusväliste organisatsioonide selgitusi saab tõenäoliselt sellest tagasi maksta vaid osa. Siiski ei eeldata tulemuste ekstrapoleerimist ja seega ei võimalda auditisüsteem hinnata potentsiaalselt abikõlbmatute kulude kogu ulatust. Kontrollikoda auditeeris kahe valitsusvälise organisatsiooni peakortereid kohapeal: humanitaarabi peadirektoraadi tellitud auditiaruannetes ei pööratud tähelepanu puudustele pakkumismenetlustes ja abikõlbmatutele kuludele.

Siseaudit

8.29. Nii EuropeAidi kui humanitaarabi peadirektoraadi siseauditi eest vastutava üksuse eesmärgiks on esitada iga-aastane üldine hinnang EuropeAidi siseauditi olukorrast aastal 2010, kui mitmeaastane 2007–2009 perioodi kattev siseauditi üksuse sisesele riskianalüüsile tuginev auditikava läbi saab. Siseauditi üksuse sisene riskianalüüs ei ole täielikult kooskõlas EuropeAidi enda riskianalüüsiga ja seega ei kavandata perioodil 2007–2009 auditeid teatud kõrge riskiga valdkondades.

KOMISJONI VASTUSED

8.27. Nagu on osutatud komisjoni vastuses kontrollikoja 2006. aasta aruandele, tuleb auditeid vaadelda üldise kontrollistrateegia kontekstis (vt punkt 8.18 komisjoni vastuses kontrollikoja 2006. aasta aruandele). Komisjoni põhirõhk on järelevalvetoimingutel nii ekspertide poolt kohapeal kui ka komisjoni töötajate poolt peakorterites korraldatud hoolikate järelkontrollide kaudu. Lisaks analüüsib komisjon üksik-asjalikult partnerite eri aruannetes esitatud teavet.

Eespool kirjeldatud kontrollide käigus kogutud teavet kasutavad välisaudiitorid peakorterites korraldatavates auditites ja see võimaldab neil hinnata projekti reaalseid kulusid ja nende kulude seaduslikkust.

8.28. Eri kontrollimenetluste kaudu, näiteks partnerite hindamine enne partnerluse raamlepingu sõlmimist, humanitaarabi peadirektoraadi iga-aastane hinnang oma partnerite kohta ja peakorterite auditite ajal toimivate kontrollisüsteemide hindamine, kontrollib humanitaarabi peadirektoraat, kas tema partnerid on kasutusele võtnud kontrollisüsteemid. Kõnealused menetlused pakuvad samaväärset tagatist kooskõlas finantsmääruse artikliga 117 ja finantsmääruse rakendamismääruse artikliga 180, millega vastutaval eelarvevahendite käsutajal lubatakse oma riskianalüüsi alusel teataval asjaoludel vabastada raamatupidamisaruannete ja nende aluseks olevate arvepidamise tõendite esitamisest.

8.29. Siseauditi eest vastutava üksuse riskianalüüs koostatakse EuropeAidi enda riskianalüüsist eraldiseisvalt. Kuid viimast peetakse üheks osaks siseauditi eest vastutava üksuse riskiregistri koostamisel. Kuigi siseauditi eest vastutava üksuse arvates esineb teatavas valdkonnas kõrge riskiaste, ei pruugi kõnealune valdkond kajastada konkreetse aasta auditikavas, sest selline tegutsemisviis ei kuulu veel peadirektoraadi töömeeetodite hulka või teatavate programmide juhtimistsükklisse. Lisaks sellele kooskõlastatakse siseauditi eest vastutava üksuse auditikava ajavahemikuks 2007–2009 siseauditi talitusega, mistõttu mõned auditeeritavad objektid esinevad siseauditi talituse ja mitte siseauditi eest vastutava üksuse auditikavas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.30. Humanitaarabi peadirektoraadi auditeerimiseks eraldati 2007. aastal väga vähe ressursse (ainult üks auditiala töötaja) ning katvat auditikava ei kiidetud heaks ega rakendatud. 2007. aasta lõpus loodi uus eraldiseisev siseauditi üksus, kelle ülesandeks on viia läbi siseauditeid humanitaarabi peadirektoraadis.

Üldised järeldused ja soovitused

Järeldused

8.31. Tuginedes oma audititööle järeltab kontrollikoda, et välissuhete, arengutöö, laienemise ja humanitaarabi tegevusvaldkonna maksete seaduslikkuse ja korrektsuse osas esineb olulisel määral vigu (vt punkt 8.9).

8.32. Kontrollikoja hinnangul on välissuhete, arengutöö, laienemise ja humanitaarabi tegevusvaldkonna järelevalve- ja kontrollisteedid osaliselt mõjusad (vt **lisa 8.1** ja punktid 8.11–8.30).

Soovitused

8.33. Nende puuduste vähendamiseks soovib kontrollikoda, et:

- a) EuropeAid koolitaks ja toetaks rohkem projektide rahastamisega seotud töötajaid ning suurendaks nende töö aktiivset järelevalvet delegatsiooni rahastamise ja lepingute sõlmimise üksuse poolt;
- b) EuropeAid tagaks, et riskianalüüsi alusel läbiviidavate auditite kava on realistlik ning auditid viiakse läbi viivitusteta. EuropeAid peaks ka koguma ja analüüsima kogu auditiprogrammi tulemusi, et kontrollida kvaliteeti ja kasutada parimal võimalikul moel ära saadud kogemusi;

KOMISJONI VASTUSED

8.30. Komisjon määras kaks töötajat humanitaarabi peadirektoraadi siseauditi tegemise abistamiseks. Siseauditi eest vastutava üksuse auditikava põhines riskidel ja võttis arvesse ulatuslikku tööd humanitaarküsimustes, mida tegid nii siseauditi talitus kui ka kontrollikoda. Jätkrisk näitas, et siseauditi eest vastutava üksuse 2007. aasta tegevuskava on olnud asjakohane.

8.31. Kõnealused vead on põhiliselt seotud rakendusorganisatsioonide tehtud kulude ja ettemaksete/eelmaksetega. Komisjoni kontrollisüsteemi alusel ette nähtud kohustuslikud finantsauditid enne lõppmaksete tegemist võimaldavad komisjonil vigu tuvastada ja parandada.

Komisjon kontrollib tähelepanelikult kulude abikõlblikkust, kui ühine-miseelset abi saavad riigid on komisjonile saatnud lõpliku deklaratsiooni ja tõendavad dokumendid. Komisjon keeldub lõppmaksest või tühistab lõppmakse, kui see ei ole eeskirjadega kooskõlas.

8.33.

- a) Meetme jooksul jälgivad komisjon talitused koostöös kohalike asutustega selle rakendamist, korraldades tehnilisi koosolekuid abisaajatega ja kohapealseid külastäike. Sõltumatute ekspertide igal aastal teostatav tulemustele orienteeritud seiresüsteem täiendab kõnealuseid tegevusi ja selle abil jälgitakse käimasolevate projektide edusamme, tulemuse mõju ja võimalikke probleeme. Riskihindamise alusel võidakse korraldada ka projekti täiendavaid auditeid, nii seoses toimimise kui ka rahastamisega.
- b) Iga-aastase auditikava meetodit täpsustatakse igal aastal, et muuta riskianalüüsi alusel toimuvate auditite määratlemine nii reaalseks kui võimalik. Iga-aastase auditikava rakendamist jälgitakse hoolikalt 2008. aastal ja optimeeritakse auditite tulemuste kasutamist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) komisjoni eelarvetoetuse programmide haldamine peaks põhinema mõõdetavatel, saavutatavatel, ajaliselt piiritletutel ja asjakohastel näitajatel ning näitajate hindamiseks tuleks nõuda usaldusväärseid ja kinnitavaid tõendeid. Komisjon peaks ka jälgima, et rahastamise ja tulemuste vahel oleks selge seos;
- d) Bulgaarias tuleks koheselt meetmed võtta ELi vahendite haldamisega seonduvate puuduste kõrvaldamiseks ja Türgis tuleks toetada vajalikku järelevalvet.
- e) tuleks vähendada viivitusi sulgemisauditite järgsete lõplike vastuste saamisel;
- f) humanitaarabi peadirektoraat peaks parandama oma auditistrateegiat, tagades rakendusorganisatsioonide ja eriti kohapeal töötavate erinevate partnerite tegevuste parema katvuse.

KOMISJONI VASTUSED

- c) Ühenduse vahendeid antakse eelarvetoetuse meetmete alusel vastavalt tulemustele. Siinkohal üritab komisjon kasutada näitajaid, mis on mõõdetavad, saavutatavad ja aja jooksul või konkreetsel ajahetkel asjaomased. Paljudel juhtudel hindab rahastaja tulemust usaldusväärsete tõendite alusel kooskõlas Pariisi deklaratsiooniga. Selle raames teeb komisjon märkimisväärseid jõupingutusi, et võtta kasutusele rohkem väljundipõhised ja tulemusele orienteeritud tulemusnäitajad.

- d) Bulgaaria küsimuses kavatseb komisjon jätkata juhtimissüsteemide tähelepanelikku jälgimist. Koostatud on tegevuskava edusammude tagamiseks. Riiklikud ametiasutused peavad kiiresti võtma meetmeid olukorra heastamiseks. Väljapakutud meetmeid jälgitakse ja auditeeritakse hoolikalt, et kontrollida, kas nende tulemuseks on olukorra soovitud paranemine.

Türgi küsimuses on riiklikud ametiasutused vastavalt komisjoni taotlusele meetmeid võtnud. Samal ajal on rakendatud ülesannete lahusust ja töötajate arv on märgatavalt suurenenud. Pidev järelevalve ja täiendav järelekontroll on jätkuvalt prioriteetsed küsimused.

- e) Vaatamata 2007. aastal esitatud aruannete erakordselt suurele hulgale on komisjonil õnnestunud töökoormusega toime tulla: võrreldes 2006. aastaga on käsitletud aruannete arv suurenenud 70 % võrra.

Paljusid aruandeid ei suudetud aasta lõpuks sulgeda, sest enne, kui komisjon saab vastu võtta lõpliku seisukoha, peab auditeeritav vastama komisjoni märkustele ja analüüsida tuleb kõiki eeskirjade eiramisi. Selleks kulub keskmiselt 3–4 kuud. Aeg-ajalt tuleb leppida pikemate töötlemistähtaegadega järelduste keerukuse ja võimalike finantskorrektsioonide täpse rakendamise vajaduse tõttu.

- f) Komisjon uurib kontrollikoja soovitusi ja on 2007. aastal juba suurendanud kohapealsete auditite arvu.

Auditi katvuse suurenemine üle kehtiva optimaalse taseme tooks kaasa kulude suurenemise ja kahjustaks poliitika rakendamist. See omakorda tooks kaasa täiendava rahulolematuse komisjoni partnerite hulgas, kes annavad kohapeal humanitaarabi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

Põhiliste kinnitava avalduse tähelepanekute järelkontroll

8.34. Kontrollikoja põhiliste kinnitava avalduse tähelepanekute järelkontrolli kokkuvõte on ära toodud **lisas 8.2**.

Eriaruanne nr 2/2006 programmi TACIS raames Vene Föderatsioonis rahastatavate projektide tulemuste kohta**Sissejuhatus**

8.35. 2006. aasta aprillis avaldas kontrollikoda eriaruande nr 2/2006 programmi TACIS raames Vene Föderatsioonis rahastatavate projektide tulemuste kohta ⁽⁵⁾. Peamine järeldus oli, et liiga paljude projektide eesmärgid jäid saavutamata, osaliselt puuduste tõttu komisjoni haldustegevuses:

- a) dialoogi puudumine Venemaa ametiasutuste ja abisaajate vahel tegelike vajaduste väljaselgitamiseks;
- b) eesmärgid olid ebatäpsed ja mõõdetamatud ning aluseks olevad eeldused ebarealistlikud (kaasa arvatud aja aspekt).
- c) omanikutunde suurendamiseks praktiliselt ei kasutatud kaasrahastamist;
- d) projekti hindamise, projektitulemuste levitamise ja jätkusuutlikkuse aspektidele ei pööratud piisavalt tähelepanu.

8.36. Kontrollikoja soovitusel olid vastavalt suunatud komisjoni halduse nimetatud aspektide parandamiseks. Euroopa Parlament ⁽⁶⁾ ja Euroopa Nõukogu ⁽⁷⁾ soovisid samuti tihedamat dialoogi komisjoni ja asjaomaste Venemaa ametiasutuste vahel, et täpselt määratleda riiklikud vajadused, prioriteedid ja suunad. Eelarve täitmist kinnitav asutus kutsus samuti rahastama vaid neid projekte, mille eesmärgid on selged ja kooskõlastatud ning soovitas suurendada kaasrahastamist, hinnata jätkusuutlikkust realistlikumalt ning tagada, et hindamised viiakse läbi ja projektitulemusi levitatakse.

⁽⁵⁾ ELT C 119, 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Eelarvekontrollikomisjoni töödokument nr PE 374.332.

⁽⁷⁾ Nõukogu järelduste eelnõu nr 196/06 Rev 1, 6. juuli 2006.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.37. Vastuses kontrollikoja eriaruandele tunnistas komisjon, et kontrollikoja tuvastatud puudused olid suures osas tõesed, kuid rõhutas, et välisabi programmide halduse osas on juba võetud parandusmeetmeid. Komisjon teatas, et suurem osa puudusi on kõrvaldatud ajavahemikul 2002–2005 läbi viidud komisjoni välisabi korraldamise reformi käigus, mil pöörati erilist tähelepanu kohustuste üleandmisele delegatsioonidele.

8.38. 2007. aasta teisel poolel läbiviidud piiratud järelkontrolli eesmärk oli uurida, mil määral oli komisjon peamisi soovitusi käsitleanud. Selleks analüüsiti asjakohaseid dokumente ning korraldati intervjuud komisjoni talitustes. Viidi läbi ka juhuslikult valitud 10 TACISE projekti (kokku 13) kohapealne kontroll. Valimi koguväärtus oli 27,3 miljonit eurot ja projektid olid lõpetatud ajavahemikus detsember 2006 – juuni 2007.

Kontrollikoja tähelepanekud**Produktiivsem dialoog**

8.39. Juhtimiskohustuste üleandmine komisjoni peakorterilt Moskva delegatsioonile on avaldanud positiivset mõju projektide määratlemise ja planeerimisprotsessi kvaliteedile. On märke dialoogi paranemisest Venemaa ametiasutustega, mis tagab partnerriigi parema kaasamise. Suurem arv abisaajaid on osalenud komisjoni ja Venemaa kesksete valitsusasutuste vahelisel arutelul vajaduste määratlemisest ja valdkondade prioritseerimisest. Kavandamine, projektide määratlemine ja ettevalmistus on selle tulemusel üldiselt paranenud ning Venemaa ja ELi vahelise partnerluse prioriteete on mõjusamalt arvesse võetud.

8.40. Vene partneritega tehtavat koostööd tuleks siiski edasi arendada. Venemaa kirjutab tegevusprogrammidele alla hilises faasis ning see vähendab veelgi projekti tõhusaks elluviimiseks jäävat aega. Projektist kasu saavad Venemaa piirkondlikud ametiasutused on ikka veel ebapiisavalt kaasatud projektide ettevalmistusse. See on eriti kahetsusväärne, sest Venemaa piirkondlikud ametiasutused on näidanud üles omanikutunnet ning on andnud projekti kasutusse rohkem inimressursse kui kesktaandri rakenduspartnerid.

8.39. Komisjon tervitab kontrollikoja tunnustust tehtud edusammudele, mis tulenesid juhtimiskohustuste üleandmisest ja selle positiivsest mõjust.

8.40. Välisabi reformi (RELEXi reform) käivitamine ajavahemikus 2002–2005, eelkõige EÜ välisabi juhtimiskohustuste üleandmise kaudu EÜ delegatsioonidele, tagab parema dialoogi partnerriikidega ja nende suurema osalemise ettevalmistavast etapist kuni lõpliku rakendamiseni. Kuigi finantsabi maht Venemaa Föderatsioonile on viimaste aastate jooksul vähenenud, on enamiku projektide põhieesmärk aidata kaasa seaduste, poliitika ja/või tavade arendamisele teatavates valdkondades Venemaal. Sellistes projektides on loomulikud partnerid keskasutused (föderaalsed asutused).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Eesmärkide püstitamine on paranenud, aga kavandamine võtab endiselt kaua

8.41. Komisjoni peakorteri uus kvaliteedi tagamise kontroll, ⁽⁸⁾ mis 2005. aastast alates on hõlmanud ka abiprogramme Venemaal, on mõjutanud positiivselt üldist kavandamist ja eesmärkide püstitamist. Projektide eesmärgid olid paremini sõnastatud ja seotud Venemaal käimasolevate reformidega. Lepingupooled on kasutanud tegevuskavade koostamisel ja rakendamisel loogilisi raamistikke. Üldiselt oli auditeeritud projektide edukuse tase esialgses auditis täheldatust suurem.

8.42. Komisjon peab kohaldama põhjalikke programmitöö menetlusi, mistõttu on kavandamine üldiselt ikka veel aeganõudev. Kahe kontrollitud projekti puhul olid eesmärgid vananenud või vähemalt osaliselt ebaoluliseks muutunud.

8.43. Kontrollikoda on nõus mõne abisaaja organisatsiooni ELi menetluste kohta esitatud kriitikaga, et EL ei suuda kiiresti ja „mittebürokratilisel” moel Venemaa abitaotlustele vastata. Venemaa soovitud kiiret, väiksemastaabilist toetust vajalikele reformidele oleks võimalik anda uue „ühise ruumi vahendi” abil, mille üksik- asjade kohta peeti läbirääkimisi 2007. aastal, et võimaldada kiiresti reageerida lühiajalise või keskpika abi taotlustele neljal „ühisel ruumil” põhineva koostöö hõlbustamiseks ⁽⁹⁾.

Kaasrahastamine on endiselt problemaatiline

8.44. Antud järelkontrolli ajal uurisid komisjon ja Venemaa valitsus ühiselt tehnilisi lahendusi, mille abil võtta kasutusele riiklik kaasfinantseerimine seoses kõikide tulevaste Euroopa naaberluse ja partnerluse rahastamisvahendil (ENPI) ⁽¹⁰⁾ põhinevate abimeetmetega.

8.41. Komisjon tunnustab kontrollikoja märkusi projektide kavandamise ja eesmärkide püstitamise paranemise valdkonnas, mis on uute kvaliteedikontrolli mehhanismide kasutuselevõtmise tulemus.

8.42. Komisjon tunnustab määruses sätestatud kavandamis- ja konsulteerimisprotsessi pikkust. Komisjon kaasab sidusrühmi juba formuleerimisprotsessi algusest peale, et oluliselt vähendada projekti vananemise ohtu. Seda suundumust on selgelt näha järelevalvearuannetes Venemaa kohta, millest on selgunud, et projekti kujundamise asjaomasuse ja kvaliteedi reitingud on alates RELEXi reformi käivitamisest aastate jooksul kindlalt tõusnud.

8.43. Komisjon on välja töötanud ühise ruumi vahendi, et kiiresti reageerida Venemaa taotlustele väikesemastaabilise toetuse kohta.

8.44. Komisjon ja Venemaa uurivad praegu võimalusi projektide kaasrahastamise raamistiku loomiseks. Käimas on juba mitu kaasrahastatavat projekti, sealhulgas Euroopa Õpingute Instituut ja Põhjamõõtmekeskonnapartnerlus ning toetusprogrammid, näiteks institutsioonide arendamise partnerlusprogramm ja naabruspoliitika programmid. Tulevikku vaadates kavatseb Venemaa valitsus eraldada 122 miljonit eurot Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi piiriülese koostöö programmidesse (mis täiendaksid samadele programmidele komisjoni poolt eraldatud vahendeid).

⁽⁸⁾ Talituste vaheline kvaliteedi tagamise tugirühm loodi peamiste strateegiliste ja programmitöödokumentide, nagu näiteks riigi strateegiadokumentide ja suunavate kavade kvaliteedi parandamiseks. Ka EuropeAid lõi oma tugirühma, et parandada projektide ettevalmistuse ja kujundamise etappide kvaliteeti, peamiselt asjaomaste dokumentide vastastikuste eksperdihinnangute kaudu.

⁽⁹⁾ 2003. aasta mais toimunud St. Peterburgi tippkohtumisel leppisid EL ja Venemaa kokku oma koostöö tugevdamises partnerluse ja koostöölepingu raames pika tähtaja jooksul nelja „ühise ruumi” loomise abil. Ühised ruumid on järgmised: ühine majandusruum, mis hõlmab majandusküsimusi ja keskkonda, ühine vabadus-, julgeoleku- ja õigusruum, ühine välisjulgeoleku ruum ja ühine teadus- ja haridusruum, mis hõlmab ka kultuuri.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1638/2006 (ELT L 310, 9.11.2006, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.45. Kui mitterahalist osalust mitte arvestada, siis ei ole siiani olnud märke kesk-, piirkondliku või kohaliku tasandi osalejate suurenenud rollist rahastamisel. Pärast eelmist auditit on isegi nõuded abisaajate poolt antavate kontoriruumide osas väga harvaks jäänud.

8.46. Nagu varasemalt, on ka praegu ilma Vene Föderatsiooni poolse projektide riiklikku kaasrahastamiseta väga keeruline tugevada seotust ja omanikutunnet.

Hindamine on paranenud, aga projektitulemuste levitamine ja jätkusuutlikkus on endiselt puudulik

8.47. Komisjon ei ole auditeerinud projekte eraldi hinnanud, aga kontrollikoda täheldab siiski üldise olukorra paranemist: alates 2006. aastast on delegatsioon algatanud mitmeid valdkondlike järelkontrolle, nagu näiteks avaliku halduse ja avaliku teenistuse reformi mõju hindamine ja mõnes valdkonnas ka ELi toetuse hindamine.

8.48. Väärtuslike tulemuste levitamine ei ole siiski Venemaal piisavalt hästi tagatud. Peamised projektipartnerid riigi keskvalitsuse tasandil on selles osas eriti puudulikult esinenud. Vahel levitati tulemusi projektide kestel, aga väga harva pärast nende lõppemist. Peaaegu kõik tulemuste levitamiseks mõeldud veebilehed jäeti pärast projektide lõppemist ajakohastamata.

8.49. Komisjon otsustas 2007. aastal, et projektide väliskontrollid mitte ainult ei jälgi projekti selle täideviimise ajal, vaid esitavad ka järelevalve järeldaruande. Tulevikus peaks see võimaldama neil vähemalt näitlikult esitada aruanne ka jätkusuutlikkuse aspektide kohta.

KOMISJONI VASTUSED

8.45. Kaasrahastamine ei olnud ajavahemikul 2000–2001 (kui toimus nende projektide määratlemine, mida kontrollikoda vaatas läbi oma eriaruandes nr 2/2006) TACIS-programmi õiguslik nõue. Venemaa Föderatsiooni kaasrahastamise võimalused olid kavandamise ajal piiratud ja puudusid selleks vajalikud mehhanismid.

Komisjonil on ülesanne sobitada projekti nõuded seadusega, mis ei luba väliskodanikel töötada Venemaa valitsuse ruumides.

8.46. 2006. aastal vastu võetud uus Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend sätestab, et partnerriik reeglina kaasrahastab toetust, tagamaks seotust ja omanikutunnet erinevate rakendatavate meetmete suhtes.

8.47. Kõnealustes juhtumites on komisjon valinud valdkondliku hindamise, et saada täielikum pilt EÜ toetuse mõjust kõnealustes spetsiifilistes valdkondades.

8.48. Komisjon kohaldab kõikide oma projektide puhul rangeid nähtavuse ja levitamise suuniseid vastavalt teatisele ja nähtavuse käsiraamatule EÜ välisabi kohta.

Kohustus tagada teabe jätkuv kättesaadavus ja tulemuste levitamine pärast projekti lõpetamist lasub projekti abisaajatel.

8.49. Komisjon uurib järelkontrolli standardset kasutamist pärast oma katseetapi hindamist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.50. Siiani on projektitulemuste jätkusuutlikkus olnud probleemiline. Ei olnud märke sellest, et komisjon oleks võtnud konkreetseid meetmeid selle aspekti parandamiseks kavandamisetapis. Puudusi esines enamikus kontrollitud projektidest. Selle põhjuseks oli näiteks see, et kesktasandi abisaajad ei koostanud ega võtnud vastu vajalikke õigusakte, määrusi ega eeskirju kestvate haldusstruktuuride rajamiseks. Lisaks puudus kohalikul tasandil sageli järelkontrolliks vajalik finantseering.

Kokkuvõtted ja soovitused

8.51. Komisjon on võtnud meetmeid, et tõhustada oma abi Venemaale. Selle tulemusena on kavandamisega seotud dokumentide kvaliteet paranenud ning ka projektide olulisus Venemaa reformidega seoses ja vahetute tulemuste saavutamine on pärast algset auditit paranenud. Siiski ei ole komisjoni parandusmeetmed veel piisavad, et tugevdada omanikutunnet ja tagada projektitulemuste paremat jätkusuutlikkust.

8.52. Kontrollikoda soovib komisjonil:

- a) Rahastada Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi alusel ainult neid meetmeid, mida kaasrahastavad Venemaa abisaajad ja millesse nad piisavalt ressursse suunavad;
- b) Rahastada ainult meetmeid, millega seoses eeldatakse jätkusuutlikke projektitulemusi ja mis tagavad tulemuste ja parimate tavade võimalikult laialdase levitamise Venemaal;
- c) Lühendada projektide kavandamisprotsessi, et võimaldada maksimaalset aega nende elluviimiseks ja tagada vajadusel kiire abi Venemaal käimasolevate reformide kontekstis.

KOMISJONI VASTUSED

8.50. Komisjon on arvamusel, et läbivaadatud projektid on suure osas oma eesmärgid täitnud. Jätkusuutlikkuse küsimuses on komisjon kavandamisetapis võtnud meetmeid kvaliteedikontrolli süsteemi kaudu. Kvaliteedi tagamise tugirühma tuvastamis- ja formuleerimisetappides korraldatud kvaliteedikontrolli käigus, millel kontrollikoja arvates on olnud positiivne mõju projektide üldisele kavandamisele, hinnatakse ka partnervalitsuste väljendatud omanikutunnet ja pühendumust seoses kavandavate meetmetega. Seetõttu on alates 2005. aastast juba kavandamisetappi kaasatud suurem kindlus projekti jätkusuutlikkusse.

8.51. Omanikutunde küsimuses on komisjon Venemaa puhul 2005. aasta tegevuskavadest tuleneva koostöö ja sellest tulenevate toetavate algatuste aluseks võtnud ühise ruumi poliitilise dialoogi. Seega keskendutakse finantskoostöös pärast 2005. aastat poliitikaeesmärkidele, milles kaks poolt on juba kokku leppinud. Viimase viie aasta tulemustele orienteeritud seiresüsteemi aruannete tähelepanekutes tuvastatakse projektide kavandamise ja rakendamise kvaliteedi paranemine Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi East-programmi piirkonnas. Tulemustele orienteeritud seire keskmine hinne Venemaale oli 2007. aastal 2,94 võimalikust 4,00st, mis tähendab, et projektid kõnealuses riigis andsid kõige paremaid tulemusi Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi East-programmi piirkonnas.

8.52. Komisjon nõustub kontrollikoja soovistustega. Lisaks sellele:

- a) Uus Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend sätestab, et partnerriik üldjuhul kaasrahastab toetust. Nagu eespool märgitud, on Venemaa Föderatsioon juba eraldanud märkimisväärsed rahalised vahendid programmideks, mille kohta kokkulepe on juba sõlmitud.

(Vt punkte 8.44–8.46.)

- b) Komisjon pöörab erilist tähelepanu projektide väljundite ja tulemuste laialdasele levitamisele. Projektipartnerite hulgas tugevama omanditunne tagamiseks tehtud jõupingutused (konsultatsioonid sidusrühmadega programmide koostamise ja kavandamise etapis, uued kvaliteedi tagamise mehhanismid) tagavad ka selle, et partneritel on pärast projektide lõppemist suurem pühendumus nende tulemuste levitamiseks.

- c) Kui kavandamisetappi kaasatakse sidusrühmad, on võimalik paremini hinnata tähtsaga seotud nõudeid, mis mõjutavad tõhusat elluviimist, ja integreerida need üldistesse kavandamisparameetritesse. Komisjoni algatus ühise ruumi vahendi kohta on paindlik mehhanism, et kiiremini reageerida Venemaa abitaotlustele.

(Vt punkte 8.41–8.43.)

LISA 8.1

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hinnang

Süsteem	Peamised sisekontrollivahendid (komisjoni talitused)				Peamised sisekontrollivahendid riiklikes ametiasutustes	Üldhinnang
	Lepingute ja maksete eelkontrollid	Rakendus-organisatsioonide järelevalve	Välisauditid / projektitaotluste sulgemisauditid	Siseaudit		
Koostöötalitus EuropeAid					E/K	
Laienemine		E/K				
Humanitaarabi peadirektoraat		E/K			E/K	

Legend:

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
E/K	Ei ole kohaldatav: ei kehti või ei hinnata

Märkus: Osaliselt mõjusaks märgitud kontrollide puhul tuleb tabelit kasutada koos **lisaga 8.2**, kus on näidatud, millistes valdkondades on tehtud edusamme.

Tehingute testimise tulemused

Valimi alusel koostatud hinnang vigadest mõjutatud maksete osa kohta	11 %
Veamäär	2–5 %

Kinnitava avalduse peamiste tähelepanekute järelkontroll

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
Välissuhted ja arendustöö			
<i>Puudused rakendusorganisatsioonide osas</i>			
Nagu eelnevatel aastatel, leidis kontrollikoda olulisel määral vigu projektide rakendusorganisatsioonide tasandil kontrollitud maksete valimise. (2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 8.9 ja 8.10.)	Abisaajate algatatavate finantsauditite juhendid on üle vaadatud.	Osaliselt oli uute juhendite ja volituste mõju näha juba 2007. aastal. Kuna aga need muutusid kohustuslikuks alles 2007. aasta oktoobrist, tulevad nende eelised tervikuna ilmsiks alles tulevikus.	Komisjon tervitab kontrollikoja tähelepanekuid seoses auditiruanete kvaliteedi paranemisega. Kuid tähelepanu tuleks pöörata järgmisele: — Abisaajate koostatud finantsauditite uued juhendid kehtivad kõikide uute lepingute suhtes, mis on sõlmitud alates 2006. aasta veebruarist. — Komisjoni koostatud finantsauditite uued juhendid on kättesaadavad alates 2007. aasta juulist ja need on kohustuslikud alates 2007. aasta oktoobrist. Vaatamata sellele väidab komisjon, et juhendite eelmine versioon, mida kasutati kuni 2007. aastani, oli juba piisavalt kvaliteetne, et võimaldada eelarvahendite käsutajatel võtta vastu asjakohaseid otsuseid.
<i>Teave audititest ja nende tulemustest</i>			
Nii välisabi korraldamise aruanded kui ka elektrooniline haldusteabe süsteem CRIS ei sisalda täielikku ja süstemaatilist teavet projektide audititest ega nende tulemustest. (2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 8.22 ja 8.23.)	Muudeti aruandlusvormi, mida delegatsioonid kasutavad 2007. aasta auditikava täitmisest teavitamiseks. Mõned täiendused tehti ka CRIS-auditisüsteemi.	Parandusi on tehtud. Siiski ei võetud CRIS-auditisüsteemi 2007. aastal täielikult kasutusse ja projektide rakendusorganisatsioonide hallatavaid auditeid ei kajastata ikka veel aruannetes.	2007. aasta auditikava kõik auditid ja jooksva aasta auditid on si-sestatud arvutirakendusse CRIS-Audit.
Laienemine			
<i>Laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteem (EDIS)</i>			
Puudusi täheldati siseriiklike järelevalvesüsteemide tasandil Rumeenias ja Bulgaarias, mida kinnitas ka viivitus Pharega seotud laiendatud detsentraliseeritud rakendussüsteemi heakskiitmisel Bulgaarias. (2006. eelarveaastat käsitleva aastaaruande punkt 9.19.)	Komisjon teostas hoolikalt riiklikes juhtimissüsteemides tehtavate edusammude järelevalvet.	Bulgaariaga seoses on selles osas meetmeid võetud, kuid nendele vaatamata ilmnes auditi käigus, et riiklike järelevalve- ja kontrollisüsteemide tasandil on veel arenguruumi.	Komisjon jätkab tihedas koostöös Bulgaaria ametiasutustega juhtimissüsteemide hoolikat jälgimist. Kavandatavaid meetmeid jälgitakse ja auditeeritakse hoolikalt, et kontrollida, kas nende tulemuseks on olukorra soovitud paranemine.
Humanitaarabi			
<i>Välisauditid</i>			
Enamik auditeid viiakse läbi partnerite peakorterites. Kuna projektikulude tõelisust saab tõhusamalt kontrollida kohapeal, tuleb panna suuremat rõhku kohapealsetele kontrollidele. (2006. eelarveaastat käsitleva aastaaruande punkt 8.18.)	2006. aasta augustis sõlmiti uus raamleping.	Vaatamata uuele raamlepingule viidi 2007. aastal valdav osa auditeid ikkagi läbi partnerite peakorterites.	Komisjon on kahekordistanud kohapealsete auditite arvu võrreldes 2006. aastal korraldatud audititega. Kohapealsete auditite arvu täiendavat suurendamist ei peeta tulusaks.

9. PEATÜKK

Haridus ja kodakondsus

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	9.1–9.4
Hariduse ja kodakondsuse valdkonna eritunnused	9.1–9.4
Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	9.5–9.26
Auditi ulatus	9.5–9.6
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	9.7–9.11
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	9.12–9.24
Elukestva õppe programm	9.13–9.18
Euroopa Pagulaste Fond II ja Välispiirifond	9.19–9.21
Teabeedastuse valdkonna kulude eelhindamised	9.22–9.23
Järeldused järelevalve- ja kontrollisüsteemide kohta	9.24
Üldine järeldus ja soovitused	9.25–9.26
Varasemate tähelepanekute järelkontroll	9.27

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

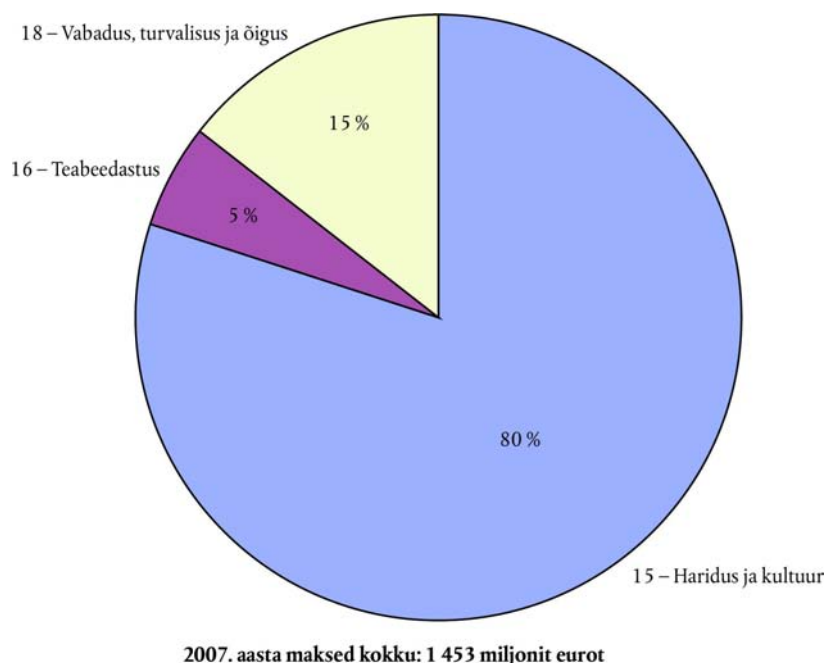
SISSEJUHATUS

Hariduse ja kodakondsuse valdkonna eritunnused

9.1. Selles peatükis käsitletakse kontrollikoja leide hariduse ja kodakondsuse poliitikavaldkonna kohta, mis hõlmab järgmiseid tegevusvaldkondi: 15 – haridus ja kultuur, 16 – teabeedastus ja 18 – vabadus, turvalisus ja õigus. 2007. aastal oli kulukohustuste kogusumma 1 888 miljonit eurot (2006. aastal 1 649 miljonit eurot) ja maksete kogusumma 1 453 miljonit eurot (2006. aastal 1 569 miljonit eurot). Maksete jagunemine tegevusvaldkondade kaupa on ära toodud **joonisel 9.1**. 2007. aasta eelarve täitmist iseloomustas uute mitmeaastaste programmide kasutuselevõtt perioodi 2007–2013 finantsraamistiku kontekstis ⁽¹⁾.

9.1. Tegevusvaldkondades 15 ja 18 võeti enamik õigusakte vastu 2007. aasta lõpus, mis tõi kaasa eelarve täitmisega ja uute rahastamisvahenditega seonduvad konkreetsed piirangud.

Joonis 9.1 – Haridus ja kodakondsus – maksete (*) jagunemine tegevusvaldkondade kaupa



(*) Välja arvatud halduskulud.

Allikas: 2007. aasta raamatupidamise aastaaruanne.

⁽¹⁾ Välja arvatud kulud tegevusvaldkonnast 16.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

9.2. Komisjon juhib enamikku kuludest kaudselt ja tsentraliseeritult või siis (jagatud halduse abil) koostöös liikmesriikidega, ning tegevused viiakse läbi mitmeaastaste programmidenä, mille eest vastutavad riigiasutused või vastavad juhtimisstruktuurid liikmesriikides ⁽²⁾. Vastutavad asutused liikmesriikides eraldavad toetusi projektidele või meetmetele, mida viivad ellu era- ja riikliku sektori abisaajad. Toetusi makstakse tavaliselt osamaksetena: ettemakse makstakse lepingu või toetuslepingu allkirjastamisel, vahe- ja lõppmaksetega hüvitatakse abisaajate poolt perioodilistes kuuluanntes esitatud abikõlblikud kulud.

9.3. Lisaks uue finantsraamistiku põhjal elluviidavatele programmidele toimus ka liikmesriikide vastutust suurendav muutus sisekontrolli struktuuris ⁽³⁾. Riiklik ametivõim peab seega esitama kinnitava avalduse kuludega seonduvast finantsjuhtimisest asjaomases liikmesriigis. Komisjoni, riigiasutuse ja riiklike ametivõimude vahelised suhted on nüüd igas liikmesriigis selgemad kui eelnevatel aastatel.

9.4. ELi toetuseid hariduse ja kodakondsuse vallas iseloomustab erinevaid teemavaldkondi ja projektiliike toetavate rahastamisskeemide paljus. Näiteks võib tuua toetused meetmetele, mis seonduvad kodakondsusega või liikuvusega haridus- ja koollitussektoris. Projekte teostavad nii koollitusorganisatsioonid kui ka eraettevõtted ja riiklikud haldusasutused. Lõplikud abisaajad on üksikisikud, peamiselt ELi kodanikud.

KOMISJONI VASTUSED

9.2. Tegevusvaldkonnas 15 (haridus ja kultuur) täidab komisjon eelarvet kaudse tsentraliseeritud halduse teel, mida teostavad riigiasutused (68 %) ja rakendusamet (22 %). Ülejäänut täidavad otseselt komisjon (7 %) ja reguleerivad ametid (3 %).

9.3. Haridusvaldkonna uue mitmeaastase programmi elluviimisega kaasnes kooskõlas komisjoni vastuvõetud sisekontrolli raamistiku teekaardiga ühekordse audiitorkontrolli meetodi kasutuselevõtt. See on tähendanud ühise kontrolliraamistiku ja uuendatud järelevalvestrateegia väljatöötamist komisjoni poolt.

Õigus- ja lepinguraamistikuga määratletakse kontrollide liigid, sisekontrolli miinimumstandardid, ühised menetlusnõuded ning riigiasutuste teostatavate kontrollide klassifikatsioon ja minimaalne arv. Lisaks on hariduse ja kultuuri peadirektoraat tõhustanud ka lihtsustamist, eelkõige abikõlblike kulude arvutamise osas (ühikordsete summeeritud väljamaksete ulatuslik kasutamine).

⁽²⁾ Mõne programmi, näiteks Euroopa Pagulaste Fondi ja Välispiirifondi juhtimine toimub siiski koostöös liikmesriikidega.

⁽³⁾ Eriti hariduse ja kultuuri peadirektoraadi hallatav elukestva õppe programm.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ERIHINNANG SEoses KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus

9.5. Erihinnang põhineb:

9.5.

a) 150 ⁽⁴⁾ tehtud makse representatiivse statistilise valimi substantiivsel testimisel;

b) järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimise hindamisel järgmistes valdkondades: teabeedastus ning elukestva õppe programmiga ⁽⁵⁾ seonduvates ELi otsustes kehtestatud kontrollisüsteemid, mis on seotud hariduse ja kultuuri tegevusvaldkonna kuludega, ja Välispiirifond ja Euroopa Pagulaste Fond II, ⁽⁶⁾ mis on seotud vabaduse, turvalisuse ja õiguse tegevusvaldkonna kuludega. Hindamisel keskenduti järelevalve- ja kontrollisüsteemide järgmistele elementidele:

i) komisjoni järelevalvekontrollid liikmesriikide ametivõimude poolt läbiviidavate haldusstruktuuride eelneva kinnitamise osas;

ii) hariduse ja kultuurivaldkonna eel- ja järelkontrollisüsteemid ja teabeedastuse kulude eelkontrollisüsteem;

c) eelmistes kinnitavates avaldustes esitatud kontrollikoja tähelepanekute järelaudit.

b)

ii) Elukestva õppe programmi 2007–2013 järelkontrollisüsteeme ei olnud võimalik hinnata, sest 2007. aastal lõppmakseid ei tehtud.

⁽⁴⁾ Valim sisaldas 104 hariduse ja kultuuri, 24 vabaduse, turvalisuse ja õiguse ning 22 teabeedastuse valdkonna makset. Valim hõlmas 95 ettemakset ja 55 vahe- ja lõppmakset (millest 19 teabeedastuse valdkonnast); viimased on oluliselt suurema riskiga.

⁽⁵⁾ Programm põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusel nr 1720/2006/EÜ (ELT L 327, 24.11.2006, lk 45) ja komisjoni otsusel K(2007) 1807 (lõplik). 2007. eelarveaastal oli programmi osa kultuuri ja hariduse valdkonna kulukohustuste assigneeringutest 84 %.

⁽⁶⁾ Need kaks programmi põhinevad vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusel nr 574/2007/EÜ (ELT L 144, 6.6.2007, lk 22), nõukogu otsusel 2004/904/EÜ (ELT L 381, 28.12.2004, lk 52) ja komisjoni otsusel 2006/401/EÜ (ELT L 162, 14.6.2006, lk 20). 2007. eelarveaastal oli programmi osa vabaduse, õiguse ja turvalisuse valdkonna kulukohustuste assigneeringutest 42 %.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

9.6. Kooskõlas 2007. eelarveaasta ühenduse vahendite eeldatava kasutusviisiga hõlmas kontrollikoja substantiivseks testimiseks võetud maksete valim 95 ettemakset, (7) millest 43 kohta olid sätestatud selged tingimused, enamasti oli tegemist lepingu allakirjutamisega. Ülejäänud 52 ettemakse puhul kehtisid lisatingimused (8). Näitena lisatingimustest võib tuua komisjoni hinnangu liikmesriikide eelkinnitusele, mis sisaldab elukestva õppe programmi haldamise eest vastutavatele riigiasutustele mõeldud haldussüsteemi kirjeldust.

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

9.7. Hariduse ja kodakondsuse tegevusvaldkonnas on raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas oluliseks teguriks see, et kulud on deklareeritud korrektselt. Kui abisaajad näitavad oma kulusid suuremana, võib tegemist olla järgmistes valdkondades tehtud vigade tulemusena:

- a) abikõlblikkus: kulud, mis ei vasta eeskirjadele;
- b) tõendamine: kulude hüvitamine, mille puhul ei ole piisavalt tõendusmaterjali; ja
- c) täpsus: ebakorrektselt arvatud kulud.

9.8. Kontrollikoda leidis, et 21 % testitud maksetest esineb olulisi vigu. Neist 7 % olid kvantifitseeritavad vead ja 14 % mittekvantifitseeritavad vead. Mõned maksed sisaldasid mitmeid vigu. **Tabelis 9.1** on näidatud vigade arv makseliikide kaupa ja **tabelis 9.2** tegevusvaldkondade kaupa.

9.8. Teavevahetuse peadirektoraadi maksetes avastatud vigadest kaks oli seotud juhtumitega, millest peadirektoraadi juhtkond teadis kiüll juba eelnevalt, kuid tal ei olnud muud võimalust kui maksed heaks kiita, et jätkata juba alustatud meetmeid. Neist juhtumitest ühe puhul oli tegu „erandiga”, mis kujutas endast eelkinnitust sisestandardi 18 raames.

Tabel 9.1 – Mitu ettemakset ning vahe-/lõppmakset olid vigadest mõjutatud ja kui mitmes ei esinenud vigu?

Maksete korrektsus \ Makse liik	Ettemaksed	Vahe-/ lõppmaksed	Kokku
Tõsistest vigadest mõjutatud maksed	9	16 (*)	25
Piiratud ulatusega vigadest mõjutatud maksed	2	4	6
Oluliste vigadeta maksed	84	35	119
Kokku	95	55	150

(*) Ühte nendest maksetest haldas tööhõive peadirektoraat.

(7) 2007. eelarveaastal alustati uute suurte perioodi 2007–2013 finantsraamistiku programmidega.

(8) Need käsitlevad ettemakseid liikmesriikide riigiasutustele, mis vastutavad elukestva õppe ja „Aktiivsed noored” programmide eest.

Tabel 9.2 – Kui palju vigadest mõjutatud või vigadeta makseid oli igas tegevusvaldkonnas?

Maksete korrektsus	Tegevusvaldkond	Haridus ja kultuur	Vabadus, turvalisus ja õigus	Teabeedastus	Kokku
Tõsistest vigadest mõjutatud maksed		13	7	5	25
Piiratud ulatusega vigadest mõjutatud maksed		4	0	2	6
Oluliste vigadeta maksed		87	17	15	119
	Kokku	104	24	22	150

9.9. Avastatud vead:

- a) projekte eraldati põhjendamatult kaudseid kulusid (abikõlblikkus);
- b) abikõlbmatud kulud (abikõlblikkus);
- c) kulude hüvitamise taotlemisel esitatud ebapiisav tõendusmaterjal (tõendamine);
- d) kahe peadirektoraadi puhul (vabaduse, turvalisuse ja õiguse peadirektoraat ning hariduse ja kultuuri peadirektoraat) kulukohustuse võtmine enne vastavate rahastamisotsuse tegemist (nende peadirektoraatide aasta tööplaan) viie ühenduse ameti jaoks.

9.10. Vead tekivad keerulise õigusliku raamistiku kontekstis, mis sisaldab palju (mitte alati selgeid) abikõlblikkuskriteeriumeid. Nagu eelnevatel aastatel, leidis kontrollikoda, et abisaajad ei suuda sageli personalikuluseid põhjendada. Nagu ülaltoodud tabelitest näha, on vahe- ja lõppmaksed vigadest rohkem mõjutatud kui ettemaksed (peaaegu igas neljandas testitud vahe- või lõppmakses esines olulisi vigu). See selgitab ka, miks leiti suhteliselt rohkem vigu teabeedastuse tegevusvaldkonna heakskiidetud maksetes: suurem osa selle valdkonna valimi maksetest olid vahe- või lõppmaksed.

9.11. Oma audititööle tuginedes järeldeb kontrollikoda, et hariduse ja kodakondsuse tegevusvaldkonna maksetes esines olulisel määral vigu seaduslikkuse ja korrektsuse osas. Kontrollikoja hinnangul on vigade määr 2–5 % (vt **lisa 9.1**).

9.10. Hariduse ja kultuuri peadirektoraati puudutavad vead on seotud endise õigusraamistiku alusel tehtud meetmete lõppmaksetega ⁽¹⁾.

Uute programmide (aastateks 2007–2013) kavandamisel on arvesse võetud kontrollikoja eelmiste aastate soovitusi lihtsustada reegleid ja kasutada ulatuslikult ühekordseid summeeritud väljamakseid. See peaks vähendama vigade esinemist tulevikus.

⁽¹⁾ Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi 2007. aasta tegevusaruandes esitatud järelkontrollide tulemustest ei ilmne olulisel määral vigu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

9.12. Komisjon on delegeerinud olulise osa oma toetustest rahastatavate programmide haldusest liikmesriikide haldusstruktuuridele. Paljud seaduslikkust ja korrektsust mõjutavad vead avastatakse (ja parandatakse) kohapealsete kontrollidega. Kõikide projektide iga-aastaste kontrollide läbiviimine oleks aga liiga kulukas. 2000.–2006. aasta programmitöö perioodi hariduse ja kultuuri valdkonna kulutuste järelevalve- ja kontrollisüsteem põhines enamasti kohapealsetel järelkontrollidel. Kontrollikoja poolt läbi vaadatud selle süsteemi raames 2007. aastal läbiviidud järelkontrollides ei ilmnenu olulisi puudusi. Finantsraamistiku perioodil 2007–2013 püüab komisjon muuta oma järelevalve- ja kontrollisüsteemi usaldusväärsemaks liikmesriikide järelevalve ja läbiviidud kontrollide abil, eriti hariduse ja kultuuri kulutuste osas. Selles protsessis on olulisteks teguriteks riiklike ametivõimude esitatavad eelkinnitused ja iga-aastased järelkinnitused liikmesriikide hallatavate ühenduse kulutuste kohta.

9.12. Olemasolev hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järelevalvestraategia põhineb mitmel kontrollil, sealhulgas kohapealsetel kontrollidel.

Lisaks on hariduse ja kultuuri peadirektoraat viinud viimastel aastatel läbi kõigi riigiasutuste süsteemiauditide ja mitmeid kontrollkülastusi. Nimetatud kohapealsed kontrollid on võimaldanud komisjonil saada selge pildi riigiasutuste toimimisest 2007. aastal, kui alustati elukestva õppe programmi rakendamist.

Elukestva õppe programm

9.13. Praegune elukestva õppe programmi kontrollisüsteem põhineb muu hulgas ⁽⁹⁾ ka liikmesriikide ametivõimude esitataval eelkinnitustel ja iga-aastastel järelkinnitustel riigiasutuste halduse kvaliteedi kohta ja sellega seonduvatel komisjonipoolsetel kontrollkülastustel liikmesriikidesse. Süsteem võimaldab komisjonil eelkinnitused kas heaks kiita, heaks kiita teatud tingimustel (st komisjon esitab märkused) või tagasi lükata. Tingimustega heakskiidu puhul võib komisjon otsustada võtta ennetusmeetmed enne riigiasutustega lepingulistesse suhetesse astumist.

9.13. Komisjon on arvesse võtnud kontrollikoja eelmiste aastate soovitusi ja iseenda kogemust, mis on saadud süsteemiauditist ning kontrollkülastustest uue järelevalve- ja kontrollisüsteemi kujundamisel ning riigiasutuste poolt esitatud juhtimisstruktuuride hindamisel.

9.14. 2007. aastal hindas komisjon liikmesriikide esitatavaid eelkinnitusi. Hindamine tuli enne riigiasutustega lepingulistesse suhetesse astumist lõpule viia.

⁽⁹⁾ Kontrollisüsteem hõlmab peamiselt esmaseid kontrolle, mida viivad läbi riigiasutused, teiseseid kontrolle, mida viivad läbi riiklikud ametivõimud, ning komisjoni järelevalvet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

9.15. Kontrollikoda auditeeris eelkinnituste hindamisprotsessi. Leiti, et eelkinnituste hindamine sellisel kujul, nagu see 2007. aastal kavandati ja läbi viidi, annab vähe kindlust asjaomaste kulutuste haldamise kvaliteedi kohta (vt punkt 9.16). Siiski peab kontrollikoda süsteemi ülesehitust – kui seda õigesti kohaldatakse – piisavaks aluseks kindluse saamise jaoks tulevikus.

9.16. Kontrollikoda tuvastas eelkinnitamise protsessis järgmised puudused:

- a) riiklikud ametivõimud kasutasid erinevaid lähenemisviise eelkinnituse saamiseks ning erinevusi tuvastati ka ametivõimude läbiviidud menetluste avalikustamise astmes. Selle tulemusena on ka komisjoni usalduse määr seoses kinnitustega erinev;
- b) komisjoni hindamine piirdus süsteemide ja kontrollide dokumentaalse hindamisega. Seega ei kontrollinud komisjon, kas süsteemide ja kontrollide toimimine on mõjus;
- c) komisjon kiitis heaks kõikide liikmesriikide kinnitused, kuid esitas mitmeid märkusi ning nõudis puuduste kõrvaldamist 2007. aasta lõpuks. Komisjon esitas 39 ameti kohta kokku 329 märkust, iga ameti kohta esitatud märkuste arv oli 3–13 vahel. Märkusi esitati näiteks peamiste sisekontrolli omaduste kohta, nagu ülesannete lahusus, siseauditi funktsiooni loomine ja finantssüsteemide toimimine. Komisjon ei lisanud märkustesse komisjoni ja asjaomaste ametite vahelise lepingulise suhtega seonduvat ettevaatusabinõud, mis on sätestatud vastavas komisjoni otsuses. Parandusmeetmeid ei kontrollitud põhjalikult, tähtaegadest ei peetud sageli kinni ning märkimisväärne arv märkusi (240) ei olnud 2007. aasta lõpuks tühistatud;

KOMISJONI VASTUSED

9.15. Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järelevalvesüsteemi koostisosad on: a) 2007. aastal alanud kontrollkülastused, b) 2008. aasta aprilliks esitatud iga-aastase kinnituse, sealhulgas tegevus- ja finantsaruannete kontroll, c) riiklike kontrollide meetodite kohapealne kontroll ja d) finantsauditid.

Elukestva õppe programmi (2007–2013) õiguslikus aluses ette nähtud süsteem kujutab endast 2000.–2006. aasta süsteemi edasiarendust, mille puhul on arvesse võetud kontrollikojade soovitusi. Ka komisjoni varasemate aastate kontrollid koos 2007. aastal teostatutega viisid hariduse ja kultuuri peadirektoraadi järelduseni, et kontrollisüsteemid pakuvad piisavat kindlust, ehkki riigiasutuste kontrollide tasemel on vaja kontrollisüsteemi kohaldamisel märkimisväärseid parandusi.

9.16.

- a) Õigusraamistik ei takista komisjonil liikmesriikide poolt kehtestatud erinevate kontrollisüsteemide heakskiitmist, tingimusel et täidetaks teatavad eesmärgid. Sellest tulenevalt ei ole komisjon kehtestanud kõigile sobivat ühesugust mudelit. Avaldustega seotud esialgse kogemuse põhjal on komisjon aga 2008. aasta veebruaris liikmesriikidele antud suunistes veelgi täpsustanud riigiasutuste poolt läbiviidavate kontrollide eesmäärke.
- b) Hariduse ja kultuuri peadirektoraat alustas kohapealseid kontrollid 2007. aasta oktoobris ning need jätkuvad 2008. ja järgnevatel aastatel. Kohapealsete kontrollide esimesed tulemused näitavad teostatud üldise dokumentaalse hindamise tõhusust.
- c) Hariduse ja kultuuri peadirektoraadi klassifikatsiooni ⁽²⁾ kohaselt on siseaudit uus nõue ja selle kontrolli puudumist ei peeta uute programmide tegevuste alguses kriitiliseks. Finantssüsteemide ülesannete ja toimimise eristamise osas järelkontrollitakse märkusi ja nende kohta antakse õigeaegselt aru (vt allpool). Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on valinud proaktiivse lähenemisviisi ja kui on tuvastatud takistavaid probleeme, on neid enne riigiasutustepoolset heakskiitmist ja õiguslikult siduva kohustuse allakirjutamist selgitatud, arutatud ja lahendatud koos riigiasutustega, selle asemel et anda ametlik aruanne mitteheakskiitmise kohta.

Mõnedel juhtudel on võetud preventiivseid meetmeid, millega välditakse esimese eelmakse tasumist enne riigiasutusega kokku lepitud parandusmeetme tegelikku rakendamist.

⁽²⁾ Märkuste klassifikatsioon põhines kooskõlal riiklikele ametiasutustele ette nähtud juhendiga ning komisjoni ja riiklike ametiasutuste vahelise lepingu artikli 18 lõikes 7 nimetatud kontrollide põhielementidega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- d) teatud hindamismenetluse käigus kasutatud komisjoni kriteeriumid ei olnud piisavalt hästi määratletud, mistõttu puudus kindlus selle kohta, mida mõeldakse hindamisprotsessi lõpetamisega ning millised ettevaatusabinõud tuleks tarvitusele võtta ja millal.

Väga pingelise ajagraafiku tõttu (õigusliku aluse vastuvõtmine 2006. aasta detsembris ning sellest tuleneva õigus- ja lepinguraamistiku vastuvõtmine 2007. aastal) hinnati eelkinnituste enamiku 2007. aasta teises pooles. Seetõttu peab hariduse ja kultuuri peadirektoraat saavutuseks seda, et rohkem kui kolmandik märkusi suleti 2007. aasta lõpuks. Märkusi järelkontrollitakse iga-aastase kinnituse hindamisel.

- d) Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on seisukohal, et juhtimissüsteemide kvaliteedi kontrollimine on jätkuv tegevus, ja on sellel eesmärgil kehtestanud asjakohase järelevalve. Riigiasutuse heakskiidule antakse formaalne kuju peadirektori allakirjutatud kirja näol.

Kui komisjon tuvastab seoses programmi käivitamisega riske (kui mõned märkused on veel lahendamata), on tal kaalutlusõigus võtta ennetusmeetmeid, näiteks peatada riigiasutustele esimese eelmakse tasumine.

Hariduse ja kultuuri peadirektoraat kavatseb tema poolt läbi viidud kontrollide ja riskipõhise lähenemise alusel vastu võtta lepingulise ja finantsjuhtimise vahendid ja menetlused, et viia kontrollikoja poolt tuvastatud riskid miinimumi.

9.17. Need puudused vähendavad eelkinnitamise protsessi väärtust järelevalve- ja kontrollisüsteemi osana. Eriti punkti 9.16 alapunktis c nimetatud märkustes määratletud sisekontrollisüsteemi puudused kujutavad riski lõplikele abisaajatele tehtud maksete ja edaspidiste riigiasutustele tehtavate maksete seaduslikkusele ja korrektsusele. Vajalik on märkuste süstemaatiline järelkontroll kontrollikülastuste näol ja komisjonipoolne hoolikas iga-aastase järelkinnitusmenetluse järelevalve, et tulevatel aastatel oleks võimalik saada kindlus selle kohta, et riigiasutused täidavad haldus- ja kontrollikulude suhtes kehtivad miinimumnõuded.

9.17. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat on kindel, et riiklike kontrollide tõhustamiseks kehtestatud meetmed on iga-aastase kinnituse kontekstis täielikult tõhusad. Lisaks on õigusaktidega kinnitatud finantskorrektsioonide süsteem.

9.18. Liikmesriikide ametivõimud esitasid iga-aastased järelkinnitused ⁽¹⁰⁾ 2007. aasta kohta 30. aprilliks 2008 ja seega hindab kontrollikoda neid osana 2008. aasta kinnitava avaldusega seotud auditist.

9.18. 2008. aasta juuni lõpuks oli hariduse ja kultuuri peadirektoraat kätte saanud 85 % elukestva õppe programmi aastaaruannetest ja 50 % esitamisele kuuluvatest aastaaruannetest ning oli alustanud nende hindamist. Peadirektor saatis ametlikud meeldetuletuskirjad riigiasutustele ja -ametitele, kes ei olnud oma kohustusi täitnud. Nende meetmega on kaasnenud tegevustoetuse maksmise peatamine juhtudel, kui on puudu lõpparuanded.

⁽¹⁰⁾ See kinnitus annab kindluse riigiasutuse finantssüsteemide ja menetluste usaldusväärsusest ning nende raamatupidamisaruannete laitmatus; samuti annab see kindluse selle kohta, et ressursse kasutatakse eesmärgipäraselt ning kontrollisüsteemid tagavad raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Euroopa Pagulaste Fond II ja Välispiirifond

9.19. Kontrollikoda kontrollis komisjoni läbi viidud liikmesriikide Euroopa Pagulaste Fond II jaoks kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamist. Euroopa Pagulaste Fond II loodi 2005. aastal ja tegutses ka 2007. aastal.

9.20. Komisjoni hinnang põhineb liikmesriikide saadetud teabel ning hindamine viiakse endiselt läbi kontrollkülastustega liikmesriikidesse. Hindamine on vahend, mis aitab tagada, et liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemid on kooskõlas õigusliku raamistikuga. Vahendi väärtust vähendavad järgmised tegurid:

- a) puudused liikmesriikide läbiviidavate juhtimis- ja kontrollimenetluste kirjeldustes;
- b) piiratud arv kontrollkülastusi liikmesriikidesse (2007. aasta lõpuks oli 26 ⁽¹⁾ liikmesriigist külastatud 10) ja asjaolu, et suuremat osa kontrollkülastustest ei viidud läbi süsteemide kirjelduste esitamisele järgneva 12 kuu jooksul, nagu ELi eeskirjades ette nähtud;
- c) järelkontrolli menetlus liikmesriikide edusammude jälgimiseks nõutavate parandusmeetmete võtmisel peaks olema süstemaatilisem.

9.20.

- a) Komisjon on parandanud 2007.–2013. aasta finantsperspektiivi vahendite juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldamise formaati. Sellega seoses nähti liikmesriikidele ette rangemad suunised ja asutati töörühm, kelle ülesanne on analüüsida liikmesriikide süsteemide kooskõla.
- b) Rakendamisel on tegevuskava, ⁽³⁾ mille eesmärk on viia 2007. aastal toimumata jäänud kontrollkülastused lõpule enne 2008. aasta septembrit. Kohapealsete kontrollide rakendamise hindamisel tuleb arvesse võtta ka piiranguid, mis on seotud 2007.–2013. aasta uute ühiselt hallatavate vahendite kehtestamisega ning Schengeni rahastu raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise ettevalmistamisega. Schengeni rahastut peetakse 2004.–2008. aasta seisukohast eriti riskantseks rahastamisvahendiks. Osaliselt kompenseerib kohapealsete kontrollide puudulikkust rakendamist muu hulgas see, et 2005.–2007. aastal rakendatud kohapealsete kontrollide ja/või auditite põhjal sai komisjon selge ülevaate liikmesriikide poolt I Euroopa Pagulasfondi kasutuselevõtmiseks rakendatud süsteemidest.

⁽¹⁾ Taani fondis ei osale.

⁽³⁾ Vt õigus-, vabadus- ja turvalisuskiisimuste peadirektoraadi eelarvevahendite volitatud käsutaja 2007. aasta tegevusaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

9.21. Komisjon sai liikmesriikide Välispiirifondi juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldused alles 2007. aasta viimases kvartalis ⁽¹²⁾ ega saanud seetõttu 2007. aasta lõpuks liikmesriikide süsteeme hinnata. Selle tulemusena ei kantud 2007. eelarveaasta jooksul vahendeid üle liikmesriikide vastutavatele ametiasutustele ⁽¹³⁾.

Teabeedastuse valdkonna kulude eelhindamised

9.22. Projektide vahe- ja lõppmaksete osas viib komisjon enne deklareeritud kulude hüvitamist läbi abisaajate kuluaruannete dokumentaalsed kontrollid.

9.23. Teabeedastuse valdkonna kulude osas (kus suurem osa valimi maksetest olid vahe- või lõppmaksed) leidis kontrollikoda, et 12 leitud veast seitse oleksid pidanud tulema ilmsiks komisjoni eelkontrollide käigus.

Järeldused järelevalve- ja kontrollisüsteemide kohta

9.24. Komisjoni teostatud järelevalvekontrollide osas läbi viidud kontrollikoja hindamise kohaselt (vt punktid 9.12–9.23) on kontrollid osaliselt mõjusad hariduse ja kultuuri kulude ja Euroopa Pagulaste Fond II puhul. Välispiirifondi kohta ei saa järeldusi teha, sest liikmesriigid ei edastanud oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldust komisjonile õigeaegselt. Hindamise alusel võib tõdeda, et teabeedastuskulude eelhindamise süsteem ei ole mõjus ⁽¹⁴⁾. Valitud järelevalve- ja kontrollisüsteemide kontrollide tulemuste summa on esitatud **lisas 9.1**.

9.22. Teabekulude valdkonna kõiki makseid eelkontrollitakse.

9.23. Komisjon kavatseb kanda hoolt selle eest, et vead parandataks. Teabe peadirektoraat on juba oma aastaaruandes esitanud puuduliku järelevalvega seotud reservatsiooni. Lisaks rakendas peadirektoraat vajalikud parandusmeetmed, millest esimene oli kontrolliüksuse loomine 1. novembriks 2007. Üksus vastutab teise tasandi eelkontrolli eest, lisaks arendab ta järelkontrollisüsteemi, sealhulgas kohapealsete kontrollide süsteemi.

9.24. Elukestva õppe programmi eelkinnituse hindamine on alguspunktiks protsessile, mis lõpeb alates 2008. aastast iga-aastase kinnituse hindamisega ja järelevalvekontrollide komplekti täieliku rakendamisega.

Kontrollikoja hinnang, mille kohaselt teabekulude eelkontrollid on ebatõhusad, põhineb peamiselt vahe- ja lõppmaksete analüüsil, samas kui 63 % hariduse ja kodakondsuse tegevusvaldkonnast valitud maksetest on ettemaksed. Nimetatud hinnangut tuleks käsitleda selle asjaolu valguses, et lõppmaksed on suurema riskiga kui ettemaksed, mis on abikõlblikud kohe pärast lepingu allakirjutamist.

Kontrollide üldtaseme parandamiseks on võetud meetmed ja nende meetmete võtmist jätkatakse.

⁽¹²⁾ Välja arvatud Itaalia, Luksemburg ja Malta, kes ei olnud esitanud nõutavaid dokumente 2007. aasta detsembriks.

⁽¹³⁾ 2007. aasta maksete assigneeringud olid 95 miljonit eurot.

⁽¹⁴⁾ Järelkontrollisüsteemi loodi alles 2007. aasta novembris. Teabeedastuse peadirektoraat kehtestas alates 1. novembrist 2007 keskse järelkontrollisüsteemi ja on 2008. aastal hakanud läbi viima kohapealseid kontrolle.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Üldine järeldus ja soovitus

9.25. Audititöö alusel järeltab kontrollikoda, et hariduse ja kodakondsuse tegevusvaldkonna maksete seaduslikkuse ja/või korrektsuse osas esineb olulisel määral vigu. Kontrollikoja hinnangul on järelevalve- ja kontrollisüsteemid osaliselt mõjusad.

9.26. Kontrollikoda soovib komisjonil võtta järgmised meetmed:

- a) parandada liikmesriikide kehtestatud elukestva õppe ja Euroopa Pagulasfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamist, ⁽¹⁵⁾ suurendades kontrollikülastuste arvu, mille käigus kontrollitakse, kas liikmesriigid on rakendanud haldusmenetlused ja viinud läbi kontrollid enda poolt kirjeldatud viisil;
- b) parandada aja jooksul siseauditi üksuse abil teabeedastuse kulude eelkontrollide kvaliteeti järjekindlalt kasutatavate asjakohaste kontrollnimekirjade abil.

9.25. Paljud kontrollikoja leitud vead olid seotud hariduse ja kultuuri valdkonna endiste raamprogrammide raames rahastatavate meetmete eest tasumisega. Nimetatud valdkonna uute programmide (aastateks 2007–2013) kavandamisel on arvesse võetud kontrollikoja soovitusi lihtsustada reegleid ja kasutada ulatuslikult ühekordseid summeeritud väljamakseid. See peaks veelgi vähendama vigade esinemist tulevikus. Komisjon teadis teabekulude järelevalve puudulikkusest ja tegevusaruandes lisati reservatsioon. Nüüdseks on kasutusele võetud järelkontrollid, sealhulgas kohapealsed kontrollid.

9.26.

- a) II Euroopa Pagulasfondi osas on rakendamisel õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi eelarvevahendite volitatud kasutaja 2007. aasta tegevusaruandes sätestatud tegevuskava, mille eesmärk on viia 2007. aastal toimumata jäänud kontrollikülastused lõpule enne 2008. aasta septembrit.

Elukestva õppe programmi osas moodustab nimetatud soovitus rakendamine 2007. aastal alguse saanud mitmeaastase järelevalvestrateegia lahutamatu osa. Tsükkel viiakse lõpule alles 2008. aasta kinnituse analüüsi ja seonduvate kontrollidega.

- b) Kontrollnimekirju juba kasutatakse. Nende järjepidevaks kasutamiseks ja nende makse algatamisele eelneva kontrollimise kvaliteedi parandamiseks koolitatakse aktiivsemalt edasivolitatud eelarvevahendite kasutajaid, juhte ja töötajaid.

VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

9.27. Kontrollikoja viimaste kinnitavate avalduste olulisemate tähelepanekute järelauditi tulemused on esitatud **lisas 9.2**. Tähelepanekud hõlmavad usaldusväärse juhtimisteabe süsteemi puudumist hilinenud maksete kohta hariduse ja kultuuri peadirektoraadis ning teabe jagamist järelkontrollide tulemuste kohta, mis võiks suurendada nende tõhusust ja mõjusust.

9.27. Komisjon viitab oma lisas 9.2 esitatud vastustele.

⁽¹⁵⁾ 2008. aastal jätkab Euroopa Pagulaste Fond II tööd Euroopa Pagulaste Fond III.

LISA 9.1

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

Asjaomane süsteem	Peamised sisekontrolli vahendid				Üldine hinnang
	Komisjoni hinnang eelkinnitusele	Järelkinnitus	Maksete eelkontrollid	Järelkontrollid/auditid	
Hariduse ja kultuuri programmid (2000–2006)	E/K	E/K			
Elukestva õppe programm (2007–2013)		E/K		E/K	
Välispiirifond	Hindamine ei olnud võimalik				
Euroopa Pagulaste Fond II		E/K		E/K	
Teabeedastuse peadirektoraat	E/K	E/K		E/K	

Legend

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
E/K	Ei kohaldata: ei kehti või ei hinnata

Tehingute testimise tulemused

Valimi alusel koostatud hinnang vigadest mõjutatud maksete osa kohta	21 %
Veamäär	2–5 %

Viimastes kinnitavates avaldustes tehtud peamiste tähelepanekute järelaudit

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
1. Komisjoni maksete hiline mine			
1.1. Hariduse ja kultuuri peadirektoraadil puudub usaldusväärne juhtimisteave oma hiline nud maksete kohta. (2004. eelarveaasta aruande punkt 6.27; 2005. eelarveaasta aruande punkt 7.10; 2006. eelarveaasta aruande punkt 7.29 ja lisa 7.1)	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat koostas 2007. aasta alguses aruande finantsnäitajate kohta, mis sisaldab ka peatükki hiline nud maksetest. See igakuine aruanne edastatakse ka direktorite nõukogule.	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat peaks tagama, et aruandes esitatud teabele tuginedes võetakse õigeaegseid ja asjakohaseid parandusmeetmeid.	Lisaks ABACs kuvatavale statistikale hiline nud maksete kohta (pärast maksete tegelikku teostamist) esitatakse töökonna juhtidele aruanne veel tegemata maksete kohta ja tegevusüksuste analüüsi. Selline igakuine aruandlus on kaasa aidanud hiline nud maksete arvu ja summa märkimisväärsele vähendamisele.
2. Teabe jagamine järelkontrollide tulemuste kohta suurendaks nende tõhusust ja mõjusust.			
2.1 Nagu kohapealsete eelkontrollide puhul, suurendaks järelkontrollide tulemuste kohta teabe jagamine nende tõhusust ja mõjusust. Kontrollikoda leidis, et hariduse ja kultuuri peadirektoraat ei levita süstemaatiliselt tulemusi teistele peadirektoraatidele ja neil ei ole kasutusele võetud sellekohaseid menetlusi. 2006. aasta novembris võttis komisjon kasutusele auditi jälgimise süsteemi, et võimaldada kõikide komisjoni talituste poolt läbi viidud auditite tulemuste registreerimist keskses andmebaasis, mis oleks kättesaadav kõikidele peadirektoraatidele. Kontrollikoda uuris selle vahendi kasutamist ja leidis, et hariduse ja kultuuri peadirektoraadis ei ole see veel kasutuses. (2006. eelarveaasta aruande punktid 7.18–7.23)	Vastuseks kontrollikoja tähelepanekutele ja osana tegevuskavast ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks otsustas komisjon ühendada finants- ja raamatupidamissüsteemide auditandmed, et lihtsustada auditite koordineerimist ning tulemuste jagamist peadirektoraatide vahel. Hariduse ja kultuuri peadirektoraat ei olnud aga 2007. aastal veel vajalikke menetlusi kehtestanud. 2008. aasta aprillis olid menetlused ikka veel vormistamata. Eesmärgiks oli jagada ABAC süsteemi kaudu tagasiulatuvalt 2007. aastal lõpetatud järelauditite tulemused.	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat peaks võimalikult kiiresti lõpule viima kõikide 2007. aastal lõpetatud järelauditite tulemuste jagamise ning tagama, et seda menetlust rakendatakse järjepidevalt ka tulevikus läbiviidavate järelauditite puhul.	Personal on koolitatud ABAC süsteemi kasutama ja on saanud sellele juurdepääsu. Auditinfot saab nüüd süsteemi sisestada komisjoni tasandil.

10. PEATÜKK

Majandus- ja rahandusküsimused

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Ülevaade	10.1
Erihinnang kinnitava avalduse kontekstis	10.2–10.35
Sissejuhatus	10.2–10.15
Auditi ulatus	10.4–10.5
Poliitikavaldkonna erijooned	10.6–10.9
Peamised seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvad riskid	10.10–10.15
Auditileiud	10.16–10.31
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	10.16–10.19
Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine	10.20–10.31
Üldine järeldus ja soovitused	10.32–10.34
Järelevalveelemendid	10.35
Välistegevuse tagatisfondi auditi tulemused	10.36–10.39
Likvideerimisel oleva Euroopa Söe- ja Teraseühenduse auditi tulemused	10.40–10.42
Varasemate tähelepanekute järelkontroll	10.43

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ÜLEVAADE

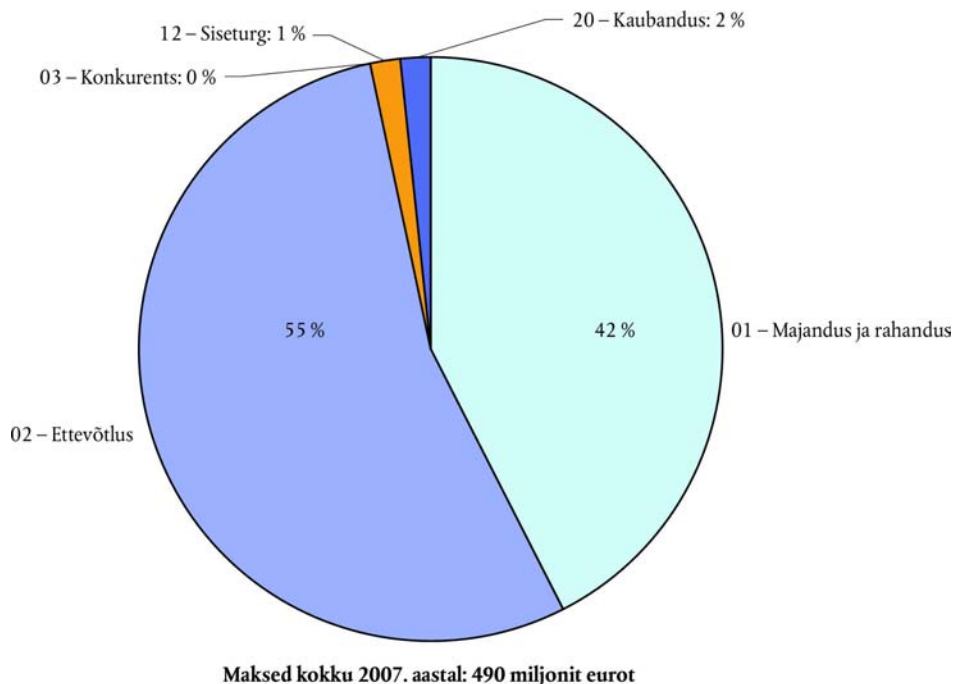
10.1. Peatükk koosneb neljast osast. Esmalt sisaldab see erihinnangut kinnitava avalduse (vt punktid 10.2–10.34) kontekstis, seejärel välistegevuse tagatistfondi perioodiliste auditite tulemusi (vt punktid 10.36–10.39) ja likvideerimisel olevat Euroopa Sõe- ja Terasühendust (vt punktid 10.40–10.42). Peatüki lõpus on esitatud eelmiste aastate tähelepanekute järelaudit.

ERIHINNANG KINNITAVA AVALDUSE KONTEKSTIS

Sissejuhatus

10.2. Käesolev peatükk hõlmab kontrollikoja leidsid majandus- ja rahandusküsimuste poliitikavaldkonnarühma kohta, mis hõlmab järgmiseid poliitikavaldkondi: 01 – majandus ja rahandus, 02 – ettevõtlus, 03 – konkurents, 12 – siseturg ja 20 – kaubandus. 2007. aasta kulukohustused kokku olid 697 miljonit eurot (639 miljonit eurot 2006. aastal) ja maksete kogusumma ulatus 490 miljoni euroni (501 miljonit eurot 2006. aastal). Maksete jaotus poliitikavaldkonna kaupa on esitatud **joonisel 10.1**. Üksikasjalikum teave aasta kulutuste kohta on esitatud käesoleva aruande **I lisas**.

Joonis 10.1 – Majandus ja rahandus – maksete jaotus poliitikavaldkonna kaupa



Allikas: 2007. aasta raamatupidamise aruanne.

Märkus: jaotis 03 (konkurents) moodustab tegelikult kuni 0,1 %.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

10.3. Kaks põhilist maksetega seonduvat valdkonda on ettevõtluse (266 miljonit eurot) ning majandus- ja rahandusküsimuste (208 miljonit eurot) poliitikavaldkond. 2007. eelarveaasta eelarve täitmine hõlmas uusi mitmeaastaseid programme finantsraamistiku 2007–2013 kontekstis. Maksed nimetatud programmidele on siiski piiratud, kuid suurenevad vähehaaval järgnevatel aastatel.

Auditi ulatus

10.4. Erihinnang põhineb järgmisel:

- a) Representatiivse statistilise valimi substantiivne testimine, kusjuures valim koosnes komisjoni 2007. aasta ühest kulu-kohustuse ja 55 maksetehingust. See hõlmas konkursikutse ja pakkumismenetluste hindamist.
- b) Järgmiste järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine:
 - komisjoni hankelepingle maksete dokumentaalsed eelkontrollid;
 - komisjonipoolsete toetuste maksete dokumentaalsed eelkontrollid;
 - sõltumatute audiitorite antud kontrollitõend projekti kuuluaruannete kohta;
 - järelkontrollid kuuenda rammprogrammi ühtse auditi-strateegia kontekstis.

10.5. 55 maksetehingust koosnev representatiivne statistiline valim sisaldas 15 ettemakset, 40 vahe-, lõpp- ja ühekordset makset; 40 maksetehingust auditeeriti kaheksat maksetehingut abisaa- ja tasandil. Piisavaid tõendeid kaheksa vahe- ja lõppmakse kohta sai koguda ainult kohapeal. Ülejäänud maksetehinguid sai auditeerida kättesaadava dokumentatsiooni põhjal komisjoni tasandil.

Poliitikavaldkonna erijooned

10.6. Audit hõlmas paljude erinevate poliitikavaldkondade või (ala)programmide raames tehtavaid makseid. **Tabelis 10.1** on esitatud need poliitikavaldkonnad või (ala)programmid, mille raames tehtud maksete koguväärtus oli üle 20 miljoni euro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Selliseid makseid ei teostatud sellistes poliitikavaldkondades nagu konkurents, siseturg ja kaubandus.

Tabel 10.1 – Auditeeritud poliitikavaldkondade või nendega seonduvate (ala)programmide raames tehtud üle 20 miljoni euro ulatuvad maksed 2007. aastal

Eelarve-jaotis	Poliitikavaldkond või (ala)programm	Maksed 2007. aastal (miljonit eurot)	Suhteline osa kogumaksetest
02	Teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise kuues raamprogramm	75,60	15,4 %
01	Mitmeaastase programmi rahastamisvahendid	71,60	14,6 %
01	Konkurentsivõime ja innovatsiooni programmi rahalised vahendid	71,40	14,6 %
02	Ametite rahastamine	52,40	10,7 %
01	Euroopa Investeeringufondi kapitalikasv	30,63	6,3 %
02	Teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise seitsmes raamprogramm	28,01	5,7 %
01	Makromajanduslik abi	20,21	4,1 %
02	Üleeuroopaliste e-valitsuse teenuste koostalitlusvõimeline osutamine riiklikele haldusasutustele, ettevõtetele ja kodanikele	20,16	4,1 %
Kokku		370,01	75,5 %

10.7. Enamik maksetest on toetused lõplikele abisaajatele. Oluulise osa auditeeritud maksetehingute puhul tehti aluseks olevad kulutused siiski pärast hankemenetluste lõpuleviimist. Maksetehingute substantiivse testimise valimis oli 29 valitud maksetehingut seotud toetustega ja kaheksa maksetehingut usalduskontodega mitmeaastase programmi ning konkurentsivõime ja innovatsiooni raamprogrammi raames. Kõigist auditeeritud maksetehingutest oli hankelepingutel põhinevaid makseid 15. Kolm auditeeritud maksetehingut olid seotud osalusega Euroopa Investeeringufondi kapitalikasvus.

10.8. Kulusid hallatakse peamiselt otsese tsentraliseerimise meetodil. Majandus- ja rahandusküsimuste poliitikavaldkonna peamisi programme, st mitmeaastase programmi ning konkurentsivõime ja innovatsiooni programmi rahastamisvahendeid hallatakse siiski vastavalt kaudse tsentraliseeritud või ühise haldamise meetodil. Euroopa Investeeringufond haldab nimetatud programme usaldus- ja halduslepingute alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

10.9. Nimetatud rahastamisvahendite eripära tõttu piirdus komisjoni Euroopa Investeeringufondile tehtud maksete audit rahastamisvahendite ülekannetega usalduskontodele ⁽²⁾. Euroopa Investeeringufond kasutab nimetatud usalduskontosid programmide täitmisel.

Peamised seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvad riskid

10.10. Teatavaid toetusi makstakse abisaajate esitatud kuluaruannete alusel ⁽³⁾. Peamine toetuste seaduslikkuse ja korrektsusega seonduv risk on asjaolu, et kulud on näidatud kuluaruandes suuremana ja et seda ei avastata komisjoni kontrollidega.

10.10. Oht, et abisaajad deklareerivad kulusid tegelikust suuremana, tuleneb kohaldatavas õiguslikus raamistikus sätestatud keerukatest rahastamismehhanismidest, mis põhinevad tegelike kulude hüvitamisel. Sellest tulenevaid vigu saab peamiselt avastada kohapeal toimuvate kontrollide ja dokumendikontrollide abil. Seetõttu on komisjon kohandanud oma sisekontrollisüsteemi, et suurendada aastate lõikes kindlust kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuses osas, kasutades selleks suuremat hulka auditeid ja oluliselt laiemat eelarvelist katet.

Mitmeaastase auditikava mõju nelja-aastase rakendusperioodi jooksul järk-järgult suureneb.

10.11. Seda riski peetakse suureks riskiks. Kuluaruannete märkimisväärse arvu tõttu ei suuda komisjon neid kõiki abisaaja tasandil kohapeal kontrollida. Peamiselt hõlmab see ettevõtlike poliitikavaldkonna viienda ja kuuenda raamprogrammi teadusuuringute programme. Vt ka muid teadusuuringute kulusid käesoleva aastaaruande 7. peatükis.

10.12. Muude valimis sisalduvate toetuste kohta kehtib erinev riskihindamine. Makromajanduse toetusi makstakse selliste kolmandate riikide riigieelarvesse, kelle majandusprogrammid on olnud edukad. Ei nõuta kuluaruande esitamist komisjonile. Antud juhul on ebaseaduslike või ebakorreksete maksetega seonduv risk piiratud.

⁽²⁾ Nimetatud programmid hõlmavad väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate finantsgarantiid ja investeerimistegevust. Programmide elluviimisel kantakse rahalised vahendid üldeelarvest üle usalduskontodele võimalike tulevaste maksete katmiseks. Nimetatud makseid võidakse mõnikord teostada kogu programmi täitmise jooksul alles mitu aastat pärast esialgset usalduskontode rahastamist ja need võivad olla kontrollikoja eriauditi objektiks. Vt ka 2003. eelarveaasta aastaaruande punkte 10.5–10.27 (ELT C 293, 30.11.2004).

⁽³⁾ Auditeeritud maksetehingute puhul oli see seotud viienda ja kuuenda raamprogrammi raames antavate toetustega ja ühe mitmeaastase programmi raames rahastatava toetusega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

10.13. Samuti ei peeta seaduslikkuse ja korrektsuse seisukohalt suureks riskiks makseid usalduskontodele mitmeaastase programmi ning konkurentsivõime ja innovatsiooni programmi rahastamisvahenditeks ja agentuuride rahastamiseks.

10.14. Riigihanketingutes nähakse tavaliselt ette kaupade tarnimise ja teenuste osutamise eest maksed püsihinnaga (näiteks peamised maksed seoses üle-euroopaliste e-valitsuse teenuste koostalitlusvõimelise osutamisega riiklikele haldusasutustele, ettevõtetele ja kodanikele). Peamised riskid on kaupade tarnimine ja teenuste osutamine lepingus kokkuleppimata tingimustel ja et seda ei avastata komisjoni kontrollimisel. Nimetatud riski ei peeta olemasolevate kontrollimeetmete tõttu suureks.

10.15. Euroopa Investeeringufondi kapitalikasvus osalemisega seonduvaid makseid ei peeta samuti suureks riskiks seaduslikkuse ja korrektsuse seisukohast.

Auditileiud***Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus***

10.16. Kontrollikoda tuvastas seaduslikkuse ja/või korrektsusega seotud vead neljas auditeeritud maksetehingus 55-st. Komisjoni dokumentaalsete eelkontrollidega ei suudetud tuvastada vigu kolmes maksetehingus (vt punkt 10.24). Nimetatud ekslikke maksetehinguid rahastati teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise viienda või kuuenda raamprogrammi raames. Kõigis kolmes maksetehingus leiti tõsised kvantifitseeritavad või mittekvantifitseeritavad vead ⁽⁴⁾. Nimetatud kontekstis tuvastatud vead on sama tüüpi kui aruande 7. peatükis esitatud vead.

10.17. Vead tekkisid keerulise õigusliku raamistiku kontekstis, millega kaasnevad paljud (mitte alati selged) abikõlblikkuskriteeriumid ⁽⁵⁾. Kolmes tehingus avastatud vigade põhjus oli järgmine:

- ebapiisav või puuduv tõendusmaterjal hüvitatava kulu põhjendamiseks (näiteks asjakohased ajakavad tõendamaks personalikulud või reisikulude piisav tõendus);

10.16. Komisjon nõustub, et teadusuuringute raamprogrammi maksetehingutes leitud kolm kvantifitseeritavat viga on olulised. Komisjon rõhutab, et kontrollikoda peab kõiki vigu, mis on võrdsed 2 protsendiga või ületavad seda, „tõsiseks”.

Komisjon võtab vajalikud meetmed, et mitteabikõlblike kulude rahastamisega seonduvad summad tagasi saada.

⁽⁴⁾ Viga loetakse tõsiseks, kui veasumma on tehingu väärtusega võrdne või moodustab sellest rohkem kui 2 %.

⁽⁵⁾ Vt 2006. eelarveaasta aastaaruannet, punkt 7.11 (ELT C 273, 15.11.2007).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- kasutati eelarvelisi arvnäitajaid, mis ei ole kooskõlas lepinguliste nõuetega tegelike kulude kasutamise kohta;
- väljaspool abikõlblikkuse perioodi esitatud kulude hüvitamise taotlused;
- hüvitatavad kulud ei seostunud otseselt rahastatava projektiga;
- mitmesuguste abikõlbmatute kulude kaasaarvamine (näiteks käibemaks).

10.18. Neljas makse oli seotud hankemenetlusega, mille puhul esimese astme kohus tühistas riikliku tellimuse otsuse märtsis 2008 ⁽⁶⁾. Nimetatud tühistamise tõttu tekkis finantsrisk Euroopa Ühendusele. Osutatud finantsriski peeti seega mittekvantifitseeritavaks veaks.

10.19. Auditeeritud kulukohustus- ja maksetehingutes ei olnud üldiselt olulisi seaduslikkuse ja korrektsusega seonduvaid vigu. Kontrollikoda tuvastas 55 auditeeritud maksetehingu puhul vead neljas maksetehingus. Finantsmõju on siiski väiksem kui olulisuse künnis 2 %.

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

Hankelepingute finantsprotsessid ja dokumentaalsed eelkontrollid

10.20. Kontrollikoda hindas peamiselt selliste poliitikavaldkondade nagu majandus ja rahandus, ettevõtlus ja siseturg rakendamise seotud peadirektoraatide finantsprotsesse ⁽⁷⁾. Auditeeriti finantsprotsessi ja piisavate dokumentaalsete eelkontrollide järjepidevat rakendamist, mis olid seotud hankemenetlustel põhineva 15 maksetehinguga (vt punkt 10.7), ning Euroopa Investeerimisfondi kapitalikasvuga seonduvaid maksetehinguid. Täiendavad kontrollide testid viidi läbi peadirektoraadis, mis vastutab peamiselt siseturu poliitikavaldkonna eest, kuna nimetatud poliitika- valdkonna tehingud ei sisaldunud valimis.

⁽⁶⁾ Juhtum T-345/03.

⁽⁷⁾ Audit piirdus kahte kõige suuremat poliitikavaldkonda ja ühte väikest poliitikavaldkonda hõlmavate peadirektoraatidega. Kahte muud väikest poliitikavaldkonda, s.o konkurents ja kaubandus, auditeeritakse lähimate aastate jooksul.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

10.21. Kontrollikoda leidis, et hankelepingute finantsprotsesse ja dokumentaalseid eelkontrolle kavandatakse üldiselt sellisel viisil, millega välditakse ebaseaduslikke ja/või ebakorrektsid makseid. Kuigi ühel juhul ei avastatud eelkontrollide käigus kontrollikoja tuvastatud viga, olid hangetega seonduvad järelevalve- ja kontrollisüsteemid tõhusad.

10.21. Komisjon nõustub, et hankelepingute finantsprotsessid ja kohapealsed eelkontrollid on üldiselt kavandatud sellisena, et nende abil saaks ära hoida ebaseaduslikke ja/või -korrektsid maksetehinguid ning et hangete järelevalve- ja kontrollisüsteemid oleksid tõhusad.

Peamiste suurprogrammide dokumentaalsed eelkontrollid

10.22. Kuluaruannetel põhinevate toetuste vahe- ja lõppmaksete puhul teostab komisjon abisaajate esitatud kuluaruannete dokumentaalseid eelkontrolle enne deklareeritud kulude hüvitamist. Kontrollitakse nende toetuse vastavust toetuse saamise tingimustele, mis ei põhine kuluaruannetel. Kontrollikoja hinnang hõlmas valimis sisalduvate maksetehingutega (23 maksetehingut) seonduvate toetuste vahe- ja lõppmaksete dokumentaalseid eelkontrolle.

10.23. Hinnang näitas, et kuluaruannetel põhinevate toetuste puhul kasutati kontrollküsimustikke ja arvutustabeleid, ⁽⁸⁾ mis aitasid tuvastada täpsuse vigu ja vähesemal määral ka abikõlblikkuse ja tõendamisvigu.

10.24. Elukõige raamprogrammide raames rahastatavate projektide puhul on dokumentaalsed eelkontrollid olemuselt piiratud ja seetõttu süsteemi puuduseks. Komisjon peab seetõttu abikõlblikkuse ja tõendamise puhul tuginema kontrollitõendile ja/või eelkontrollidele (vt punktid 10.11, 10.16 ja 10.27–10.31).

⁽⁸⁾ See on seotud auditeeritud maksetehingutega, mida on rahastatud mitmeaastase programmi (üks maksetehing), viienda raamprogrammi (üks maksetehing) ja kuuenda raamprogrammi (seitse maksetehingut) raames.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.25. Finantsmääruses sätestatakse, et üldeelarvest ei saa sama kulu rahastada kaks korda ⁽⁹⁾. Raamprogrammide raames rahastatavate ja kuluaruannetel põhinevate projektide suhtes ei ole komisjonil praegu võimalik teostada järjepidevat dokumentaalset eelkontrolli. Ei ole veel loodud täielikku kogu komisjoni ja abisaajaid hõlmavat andmebaasi, mis võimaldaks teostada täiuslikumaid kontrole.

10.26. Valimis sisalduvate teiste toetuste ja maksete puhul usalduskontodele ⁽¹⁰⁾ leidis kontrollikoda, et on olemas piisavad kontrollküsimustikud ja arvutustabelid. Läbiviidud dokumentaalsed eelkontrollid tagavad üldiselt seaduslikud ja korrektsed maksed.

KOMISJONI VASTUSED

10.25. Teadusuuringute raamprogrammide toetuse taotlejad ⁽¹⁾ peavad tegema avalduse, et kavandatava projekti samu meetmeid ei kaasrahastata ühenduse teistest programmidest. Kui abisaaja avaldus peaks valeks osutuma, võib ⁽²⁾ abisaajal keelata osa võtta kõikidest ühenduse poolt rahastatavatest lepingutest ja toetustest ning tema suhtes võib kohaldada ka rahatrahvi ⁽³⁾. Abisaaja võib osaleda rohkem kui ühes projektis ja katta erinevaid kulusid erinevatest projektidest. Mingil juhul ei rahastata teiste projektide raames deklareeritud kulusid.

Ehkki teadusuuringutega tegelevad peadirektoraadid jagavad programmi abi saajate kohta teavet, ei ole komisjon kuuenda raamprogrammi ülesehitust arvestades veendunud, et kontrollikoja poolt pakutud kohapealsete eelkontrollide andmebaasi loomine kõrvaldaks sama kulu kahekordse rahastamise ohu. Pakutud andmebaasis peaks olema kõigi ühenduse poolt rahastatavate projektide – ka selliste, mida juhitakse teistmoodi – ja kõigi abisaajate iga kuluaruande iga rida. Iga projekti puhul, mille lepinguga nõutakse selliseid kuluandmeid, tuleks fikseerida näiteks igal päeval igale projektile kulutatud töötunnid. Andmebaasi jaoks vajavat teavet ei saada abisaajate tavapärase lepingujärgse aruandlusega ja komisjon peaks seda konkreetselt taotlema, sest see on kättesaadav üksnes kohapeal toimuvate kontrollide käigus. Nimetatud andmete sisestamise, täiendamise ja kontrollimise kulu oleks liiga suur.

Neil põhjustel leevendab komisjon nimetatud ohtu kohapeal toimuvate järelkontrollidega. Komisjon on rakendanud kontrollide andmete jagamise mooduli, mis võimaldab teadusuuringutega tegelevatel peadirektoraatidel vahetada teavet kavandatavate ja lõpetatud kontrollide kohta ja mis aitab neid oma tööd koordineerida, sealhulgas avastada võimalikku sama kulu kahekordse rahastamise taotlemist.

⁽⁹⁾ Finantsmääruse artikkel 111.

⁽¹⁰⁾ See on seotud auditeeritud maksetehingutega, mida rahastati konkurentsi ja innovatsiooni raamprogrammi (neli maksetehingut), mitmeaastase programmi (viis maksetehingut) ja makromajanduse toetuse (viis maksetehingut) raames.

⁽¹⁾ Sellega kohaldatakse finantsmäärust (artikkel 111), mida kohaldatakse kõigist ühenduse programmidest, mitte üksnes teadusuuringute programmi rahastamise taotlejate suhtes.

⁽²⁾ Kooskõlas finantsmääruse artiklitega 94 ja 96 ning selle rakenduseeskirjade artikliga 134b, nagu ka finantsmääruse artikli 94 punktiga b vaeandmete kohta.

⁽³⁾ Vastavalt rakenduseeskirjade artiklile 134b.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Projekti kuluaruannete kontrollitõendid

10.27. ELi finantseeskirjades üldiselt nõutakse, et teatavat läve ületavad kuluaruanded tuleb esitada koos kontrollitõendiga. Auditeeritud poliitikavaldkonnas kohaldatakse seda eelkõige kuuenda raamprogrammi suhtes. Sellistel juhtudel peavad teatavate avalik-õiguslike asutuste puhul olema kuluaruanded kinnitatud sõltumatu audiitori või pädeva ametniku poolt. Nimetatud kontrollitõendid on teadusuuringute projektide puhul peamiseks kontrolliks, kuna komisjoni dokumentaalsed eelkontrollid on oma olemuselt piiratud (vt punkt 10.24).

10.28. Kontrollikoda hindas abisaaja tasandil iga auditeeritava projekti puhul, kus esitati kontrollitõendid, kas nimetatud kontroll vähendas tõhusalt abikõlblikkuse, tõendamise- ja täpsusvigade riski.

10.29. Kontrollikoda leidis, et kontrollitõendeid nõuti kolmes lõppabisaajate tasandil auditeeritud projektis. Kõiki neid projekte rahastati viienda või kuuenda raamprogrammi raames. Kõigil kolmel juhul väljastas kontrolli läbi viinud audiitor märkusteta järeldusotsuse, samal ajal kui kontrollikoda avastas tõsised kvantifitseeritavad vead. Lisaks oli neist ühel juhul kahtluse all audiitori sõltumatus, kuna ta kinnitas neid raamatupidamisaruandeid, mida ta ise oli osaliselt ette valmistanud.

10.30. Nimetatud leid on kooskõlas eelmise aasta tulemustega⁽¹¹⁾ ja komisjoni enda hinnangu tulemustega. Komisjon leidis, et ettevõtlike poliitikavaldkonna 95 lepingus, mille suhtes tehti järeldus, olid 38 juhul vead abisaaja tasandil, kuigi esitati kontrollitõendid⁽¹²⁾. See näitab, et kontrollitõendid toimivad usaldusväärse kontrollina ainult osaliselt.

10.29. Komisjon nõustub, et teadusuuringute raamprogrammi maksetehingutes leitud kolm kvantifitseeritavat viga on olulised.

Komisjon on abisaajat teavitanud kuuenda raamprogrammi nõuetest kontrolli teostavate audiitorite sõltumatuse kohta ja kutsunud teda üles tagama, et tema kuluaruandeid kontrolliks sõltumatu audiitor.

10.30. Komisjon nõustub, et auditites märgitud allesjäänud vigade taset arvestades ei ole kuuenda raamprogrammi kontrollitõendite usaldusväärsus piisav. Vaatamata sellele on üldine vigade tase kuuenda raamprogrammi puhul väiksem kui viienda raamprogrammiga seotud kontrollitõendita kulude hüvitamise taotlustes esinevate vigade tase. See näitab, et kontrollitõendid aitavad kaasa kulude hüvitamise taotluste korrektsuse parandamisele.

Kuuenda raamprogrammi puhul puudub kohustuslik kontrollitõendi mudel. Vaatamata sellele on enamiku esitatud kontrollitõendite puhul järgitud väljapakutud mudelit.

⁽¹¹⁾ Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 7.17.

⁽¹²⁾ Arv näitajad on võetud komisjonisisesest andmebaasist järeldatite tulemuste kohta, mis saadi 2007. aastal kuuenda raamprogrammi raames rahastavate ettevõtlike poliitikavaldkonna projektide kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon kontrollitõendite usaldusväärsust veelgi parandanud kokkulepitud menetlusi kasutades, määrates üksikasjalikult kindlaks audititöö, mida kontrolli teostavad audiitorid peavad tegema, ja julgustades kulude arvestuse metoodika mittekohustuslikku kontrollimist.

Järelkontrollid kuuenda raamprogrammi ühtse auditistrateegia kontekstis

10.31. Kuuenda raamprogrammi raames rahastatud ettevõtluse poliitikavaldkonna projektidega seotud kontrollikoja leiud sarnanevad 7. peatükis esitatud leidudega.

Üldine järeldus ja soovitused

10.32. Oma audititöö alusel jäeldab kontrollikoda, et majandus- ja finantsküsimumuste poliitikagrupis ei esinenud olulisi vigu. Kontrollikoda juhib siiski tähelepanu punktides 10.16 ja 10.17 esile toodud vigadele, mis ei ole poliitikagrupis tervikuna olulised tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse seisukohalt, kuid mis väärivad edasist tähelepanu.

10.33. Kontrollikoja majandus- ja finantsküsimumuste poliitika-grupi järelevalve- ja kontrollisüsteemide hinnangu põhjal on need tõhusad. Kontrollikoda juhib siiski tähelepanu punktides 10.24 ja 10.25 ning 10.27–10.31 esile toodud puudustele, mis ei ole poliitikagrupis tervikuna olulised süsteemide tõhususe seisukohalt, kuid mis väärivad edasist tähelepanu.

10.34. Komisjon peaks üldiselt võtma asjakohased meetmed teadusuuringute lepingutega seonduvate maksete sooritamiseks, et:

— rakendada abikõlblike kulude puhul lihtsustatud finantseeskirju;

10.34.

— Komisjon nõustub vajadusega kulude abikõlblikkuse täiendava lihtsustamise järele, eriti personali- ja kaudsete kulude küsimuses. Komisjon juhib tähelepanu seitsmenda raamprogrammi õiguslikele piirangutele ja raskustele representatiivsete ühekordsete summade ja ühtsete määrade kindlaksmääramisel.

Lisaks sellele võetakse seitsmendas raamprogrammis kasutusele kulude arvutamise meetodite eelkontrollitõendid, mis on suur samm lihtsustamise suunas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- Tuleviku tarbeks alternatiivsete rahastamismehhanismide (näiteks ühekordsed summad ja tulemustel põhinev rahastamine) väljatöötamise küsimust on komisjon valmis kontrollikoja ja muude sidusrühmadega arutama.
- jätkuvalt toetada abisaajaid ja kontrolli teostavaid audiitoreid kontrolliprotsessis ja tagada nende meetmete tõhus rakendamine, mis võeti kasutusele seitsmenda raamprogrammi kuluaruannete kinnitamise parandamiseks;
- Seitsmenda raamprogrammi puhul on komisjon parandanud kontrollitõendite usaldusvärsust, kasutades kokkulepitud menetlusi ja määraates üksikasjalikult kindlaks audititöö, mida kontrolli teostavad audiitorid peavad tegema.
- Komisjon julgustab ka kulude arvestuse metoodika mittekohustuslikku kontrollimist praegu väljatöötatavate rakendusmeetmete alusel.
- tuletada meelde abisaajatele, et valitud audiitorid peavad olema sõltumatud ega tohi kinnitada kulutõendeid, mida nad ise on täielikult või osaliselt ette valmistanud;
- Komisjon on selle soovitusega nõus.
- luua andmebaas, mis võimaldab teostada ühtseid kontrolle selle kohta, kas sama kulu on rahastatud üldeelarvest kaks korda.
- Ehkki teadusuuringutega tegelevad peadirektoraadid jagavad programmist abi saajate kohta teavet, ei ole komisjon tehnoloogia praegust taset arvestades veendunud, et kontrollikoja poolt pakutud kohapealsete eelkontrollide andmebaasi loomine kõrvaldaks sama kulu kahekordse rahastamise ohu. Pakutud andmebaasis peaks olema kõigi ühenduse poolt rahastatavate projektide – ka selliste, mida juhitakse teistmoodi – ja kõigi abisaajate iga kuluaruande iga rida. Iga projekti puhul, mille lepinguga nõutakse selliseid kuluandmeid, tuleks fikseerida näiteks igal päeval igale projektile kulutatud töötunnid. Andmebaasi jaoks vajavat teavet ei saada abisaajate tavapärase lepingujärgse aruandlusega ja komisjon peaks seda konkreetselt taotlema, sest see on kättesaadav üksnes kohapeal toimuvate kontrollide käigus. Nimetatud andmete sisestamise, täiendamise ja kontrollimise kulu oleks liiga suur ja mõju andmekaitsele tõsine.
- Neil põhjustel leevendab komisjon nimetatud ohtu kohapeal toimuvate järelkontrollidega. Komisjon on rakendanud kontrollide andmete jagamise mooduli, mis võimaldab peadirektoraatidel vahetada teavet kavandatavate ja lõpetatud kontrollide kohta ja mis aitab neid oma tööd koordineerida, sealhulgas avastada võimalikku sama kulu kahekordse rahastamise taotlemist.

Järelevalveelemendid

10.35. Vt *lisa 10.1*.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VÄLISTEGEVUSE TAGATISFONDI AUDITI TULEMUSED

10.36. Kolmandatele riikidele laene tagava välistegevuse tagatistfondi ⁽¹³⁾ (edaspidi „fond”) eesmärk on maksta laen ühenduse võlausaldajatele ⁽¹⁴⁾ tagasi, kui laenusaja ei täida oma kohustusi, ning vältida otseseid nõudeid ühenduse eelarve suhtes. Fondi haldusjuhtimist teostab majanduse ja rahanduse peadirektoraat, kuna Euroopa Investeerimispank vastutab sularahahalduse ⁽¹⁵⁾ eest. Seisuga 31. detsember 2007 olid fondi ressursid kokku 1 152 miljonit eurot võrreldes 1 379 miljoni euroga 31. detsembril 2006. Erinevus on peamiselt seotud 261 miljoni euro tagasimaksmisega üldelarvesse seoses Rumeenia ja Bulgaaria ELiga ühinemisega 1. jaanuaril 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. Alates 1. jaanuarist 2007 muutus fondi proviseerimine eelmehhanismist järelmehhanismiks ja hõlmab ainult ühte aastamaket fondi. Et vältida suuri üldelarvest tehtavaid makseid laenude või tagatud laenude täitmata jätmise tõttu, võeti kasutusele leevendusmehhanism, mis peaks piirama eelarvest tehtavaid aastamakseid fondi kuni 200 miljoni euron. 2007. aastal ei esitatud fondile tagatisnõudeid.

10.38. Euroopa Investeerimispank kohaldab Tagatistfondi suhtes võrdlusnäitaja indeksit. Kuigi Tagatistfondi väärtpaberiportfelli aasta investeeringutulu 2007. aastal ulatus 3,1 %-ni, on see siiski võrdlusnäitaja indeksist madalam – 0,16 % võrra.

10.38. Alates 2007. aasta augustist turge häirunud tõsisel finantskriisil on olnud vältimatu mõju turuväärtustele ja seega ka tulule. Praeguse kriisi ajal on baasmäärast suurema krediidiriskiga võlakirjaportfelliid kandnud suhtelist kahju hinnaavahe kasvu tõttu, mille on põhjustanud üleminek AAA-reitinguga valitsuse võlakirjadele.

Ehkki baasindeksit ei saavutatud, kannatab positiivne investeeringute kogutulu 3,1 % aastast hästi välja võrdluse suurte ülemaailmsete erasektori võlakirjafondidega, millest mitme kogutulu oli negatiivne.

⁽¹³⁾ Nõukogu 31. oktoobri 1994. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2728/94 välistegevuse tagatistfondi asutamise kohta (EÜT L 293, 12.11.1994, lk 1), viimati muudetud määrusega (EÜ, Euratom) nr 89/2007 (ELT L 22, 31.1.2007, lk 1).

⁽¹⁴⁾ Peamiselt Euroopa Investeerimispank, kuid ka Euratomi välislaenu ja EÜ makromajandusliku finantsabiga seonduvad laenu kolmandatele riikidele.

⁽¹⁵⁾ Euroopa Investeerimispanka ja Euroopa Ühenduse vaheline haldusleping, viimati muudetud 28. aprillil 2002. aastal ja 8. mail 2002. aastal. Uuele lisalepingule kirjutati alla 25. veebruaril 2008. aastal.

⁽¹⁶⁾ Kuna fondist ei kaeta liikmesriikide laene ja garantiisid, tuli ühinemisläbirääkimisi pidavate riikidega seotud summa maksta tagasi üldelarvesse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

10.39. Kontrollikoda leidis, et tagatistfondi juhiti 2007. aastal rahuldavalt.

LIKVIDEERIMISEL OLEVA EUROOPA SÖE- JA TERASEÜHENDUSE AUDITI TULEMUSED

10.40. Pärast Euroopa Söe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamislepingu kehtivuse lõppemist 23. juulil 2002 anti ESTÜ varad ja kohustused üle Euroopa Ühendusele ⁽¹⁷⁾. Nende netoväärtus ehk likvideerimisel oleva ESTÜ likvideerimisväärtus eraldatakse söe- ja terasetööstusega seotud majandussektorite teadusuuringutele.

10.41. Likvideerimisel oleva ESTÜ finantstehingute lõpetamine jätkub kooskõlas asjaomaste õigusaktidega, kaasa arvatud mitmeaastased finantssuunised.

10.42. Seisuga 31. detsember 2007 olid ESTÜ varad kokku 2 152 miljonit eurot võrreldes 2 174 miljoni euroga 31. detsembril 2006. 2007. aasta puhaskasum oli 5,3 miljonit eurot võrreldes 23,8 miljoni euroga 2006. aastal. Selle peamiseks põhjusteks olid likviidsete väärtpaberite müügist saadud kahjum ja muud finantstehingute kulud ⁽¹⁸⁾. Likvideerimisel oleva ESTÜ väärtpaberiportfelli investeringutulu oli kogu 2007. aasta kohta 2,13 %, samas kui võrdlusnäitaja kui viitemäär oli likvideerimisel oleva ESTÜ suhtes 2,75 %. Suhteline aasta investeringutulu oli seega – 0,62 % ja seega väljaspool komisjoni määratletud lubatavat normi, milleks on – 0,44 %.

10.42. Kasumi vähenemine (18 miljoni euro võrra) seondus tegevuse lõpetamisega (ESTÜ likvideerimisega) ja tulenes peamiselt tegevuseelavasse kantud tühistatud kulukohustuste kogusumma vähenemisest (7 miljoni euro võrra) ja muude finantseerimiskulude suurenemisest (11 miljoni euro võrra), mis on seotud ajaldatud netoväärtuse arvutamisega.

Hinnavahe ulatus on juhtimise kontrollimehhanism, mis on mõeldud likvideeritava ESTÜ portfelli käitumise hindamiseks võrreldes selle baasmääraga tavapärastel aegadel.

Kriisikontekstis, näiteks praeguse, 2007. aasta augustis alanud riskantsete hüpoteeklaenude turu kriisi ajal, tuleks hinnavahelt oodata ebatraditsioonilist käitumist ja seega liikumist väljapoole ulatust, mis on kehtestatud tavapäraseid olusid esindavate varasemate andmete alusel.

Ehkki baasindeksit ei saavutatud, kannatab positiivne investeringute kogutulu 2,13 % aastas hästi välja võrdluse suurte ülemaailmsete erasektori võlakirjafondidega, millest mitme kogutulu oli negatiivne.

VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL

10.43. Vt **lisa 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Protokoll ESTÜ asutamislepingu kehtivuse lõppemise finantstagajärgede ning söe ja terase teadusfondi kohta (EÜT C 80, 10.3.2001, lk 67).

⁽¹⁸⁾ Uute liikmesriikide söe ja terase teadusfondi osamakse puhaskasumiväärtuse muutus ja finantsderivaatide reaalkasumiväärtuse negatiivne muutus.

LISA 10.1

Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine

Asjaomane süsteem	Põhiline sisekontroll				Üldhinnang
	Piisavad kontroll-küsimustikud	Eelkontrollid	Kontrollitõend	Järelkontrollid	
Hanked			Ei kohaldata	Ei kohaldata	
Toetused, mis ei ole seotud teadusuuringute projektiga			Ei kohaldata	Ei kohaldata	
Toetused teadusuuringute projektidele					

Seletus

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
Ei kohaldata	Ei kohaldata: ei kehti või ei hinnata

Tehingu testimise tulemused

Veast mõjutatud tehingute osakaal valimi hinnangus	7,3 %
Vea määr	Alla 2 %

Kontrollikoja varasemate tähelepanekute järelkontroll

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja hinnang	Komisjoni vastus
<i>Riskikapitalitehingute järkjärguline lõpetamine</i>			
Oma 2005. eelarveaasta aastaaruande punktides 11.6–11.13 käsitles kontrollikoda viie riskikapitalitehingu järkjärgulist lõpetamist: Euroopa Ühenduse investeerimispartnerid, mida haldab EuropeAidi koostöötalitus, MEDIA programmid, mida haldab infoühiskonna ja meedia peadirektoraat ja kolm programmi, mida haldab majanduse ja rahanduse peadirektoraat (Venture consort, Eurotech Capital'i programm ja ühissettevõtete programm). Kontrollikoja peamised tähelepanekud olid järgmised:			
<i>Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programm</i>			
Komisjon ei saavutanud olulist edu programmi sulgemisel ja 1 276 kõige problemaatilisemat toimikut olid veel sulgemata. Paljudes toimikutes puudus oluline finantsteave. Ei teostatud ebatäpsete maksete järelkontrolli ja ei järgitud või ei väljastatud sissenõudekorraldusi. 2006. aasta märtsis oli EuropeAidi koostöötalituse hinnangul sissenõutav summa veel 21 miljonit eurot.	Oma vastuses teatas komisjon, et 2006. aasta lõpus vaadatakse läbi kõik toimikud ja et komisjon suudab esitada täielikud ja usaldusväärsed finantsaruanded. Vahepeal rakendati sulgemise puhul uusi ja lihtsustatud kontrollküsimustikke. Seisuga 31.12.2007 oli veel sulgemata 77 Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programmi toimikut üldsummas 6,1 miljonit eurot, mida reguleeriti väärtuse alandamisega 4,7 miljoni euro võrra.	Hoolimata toimikute sulgemisel saavutatud edust ei saa kontrollikoda veel kinnitada Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programmiga seonduvate finantsaruannete usaldusväärsust ja täielikkust peamiselt ebakindluse tõttu meetmete sulgemisel (pooleliolevad kohtumenetlused, finantsvahendajad kaotasid sideme abisaajaga) ja vastuolude tõttu hindamisel peamiselt ebaõigete väärtuse kohandamise tõttu. Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programmi likvideerimise lõppkuupäev ei ole veel kindel.	Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programmi likvideerimine jätkus 2007. aastal ja 2008. aasta esimesel poolel. Võrreldes rohkem kui 1 700 veel sulgemata toimikuga 2005. aasta märtsis oli 2008. aasta mai lõpus sulgemata veel 30 meedet. 2005. aasta märtsist alates on komisjon sisse nõudnud üle 31,5 miljoni euro. Teatavate partnerite leidmine nõuab keerulisi järelepärimisi ja on võtnud märkimisväärselt aega. Nimetatud järelepärimiste käigus partneritelt saadud teave sunnib meid arvandmeid muutma. Kõnealuseid arvandmeid seatakse tihti kiisimärgi alla ja me ajakohastame raamatupidamisarvestust alles siis, kui on saavutatud aktspteeritav usaldatavuse tase.
<i>MEDIA programmid</i>			
Laenude ja toetuste andmisel audiovisuaaltööstusele kehtisid eriti keerulised tingimused, mis nõuavad pidevat järelevalvet pika aja jooksul. Kuni 2005. aastani haldas komisjoni nimel MEDIA II programmi tehnilise abi büroo. Kontrollikoda leidis, et enne 2001. aastat toimunud finantstehingute puhul puudusid komisjoni talitustel programmi üksikasjalikud raamatupidamisandmed ja konkreetne kontrollitõend vastavate finantstehingute kohta. Hilisemate tehingute puhul oli dokumentatsioon tihti puudulik ja järelkontroll ebaapiisav, mis tõi teatud juhtudel kaasa sissenõudekorralduste mitteõigeaegse esitamise.	Uus Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Raken-dusamet võttis MEDIA programmi toimikute haldamise üle 1. jaanuaril 2006. Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet kehtestas erikorra, tõhustas järelevalveraamistikku, tagas toimikute dokumenteerimise standardiseerimise ja koostas andmebaasi, mis peaks andma üksikasjaliku finantsolukorra iga toimiku kohta.	Peamine saavutus on andmebaas, et hallata MEDIA programme, mille väärtus ulatub 35,5 miljoni euron, mida reguleeriti suhtelise väärtuse alandamisega 24,85 miljoni euro võrra. Nimetatud andmebaasis on siiski leitud ebatäpsusi ja seda on veel vaja täiustada.	Komisjon võtab teadmiseks kontrollikoja märkuse andmebaasi koostamise kohta. Komisjon tunnustab, et kontrollikoja järeldused on kaasa toonud võlgnevuste väärtuse alandamise 35,5 miljoni eurolt 35 miljoni euron. Komisjon kavatseb nimetatud võlgnevusi läbi vaadata, et kindlaks teha, kas nende staatus „potentsiaalne“ ei peaks kaasa tooma mõningaid muudatusi nende suhtes seni kohaldatud raamatupidamis põhimõtetes.

Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja hinnang	Komisjoni vastus
<i>Euroopa Ühenduse investeerimispartnerite programmid</i>			
Kolme majanduse ja rahanduse peadirektoraadi hallatava programmi (Venture Consort, Eurotech Capital'i programm ja ühisettevõtete programm) audit tõi esile puudused haldamises, järelmeetmetes ja programmi sulgemisel.	Oma vastuses viitas komisjon ülejäänud toimikute ennetavale ja üldisele sulgemisstrateegiale ja et kontrollikojal on piisav kindlus kolme programmiga seonduvate arvandmete seaduslikkuse ja korrektsuse suhtes.	2007. aasta lõpus suleti Eurotech Capital'i programm täielikult. Venture Consort'i puhul on pooleli kaks projekti esialgse sihtsummaga 0,4 miljonit eurot ja ühisettevõtete programmi puhul on pooleli neli projekti esialgse investeringuga 1,1 miljonit eurot. Summad on kontolt täielikult maha kantud ja kontrollikoda on kontod kinnitanud.	Komisjon nõustub kontrollikoja analüüsiga olukorra kohta 2007. aasta lõpus. 2008. aastal on komisjon sulgenud veel kaks projekti, ühe programmi „Venture Consort” ja teise ühisettevõtete programmi raames.

PEATÜKK 11

Haldus- ja muud kulud ⁽¹⁾

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	11.1–11.4
Haldus- ja teatavate tegevuskulude eritunnused	11.3–11.4
Erihinnang seoses kinnitava avaldusega	11.5–11.25
Auditi ulatus	11.5
Konkreetsed tähelepanekud	11.6–11.25
Palkadele kohaldatav korruptustegur	11.7–11.11
Parlament	11.12–11.13
Nõukogu	11.14
Komisjon	11.15–11.18
Euroopa Kohus	11.19
Euroopa Kontrollikoda	11.20
Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	11.21
Regioonide Komitee	11.22
Euroopa Ombudsman	11.23
Euroopa Andmekaitseinspektor	11.24
Üldine järeldus	11.25
Euroopa Liidu Ametid	11.26–11.27
Euroopa koolid	11.28–11.29

⁽¹⁾ Vt punkt 11.1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

11.1. Käesolev peatükk hõlmab kontrollikoja leide järgmistes valdkondades: finantsmääruse artikli 1 ⁽²⁾ kohased ja finantsraamistiku ⁽³⁾ rubriiki 5 (haldus) kuuluvad institutsioonide halduskulud; muud komisjoni halduskulud, mida ei kajastata ülalnimetatud 5. rubriigis; ⁽⁴⁾ üldeelarve komisjoni eelarveosa ja-gudega 24–27 ja 29 ⁽⁵⁾ seonduvad tegevuskulud. Maksete summa 2007. aastal oli 8 230 miljonit eurot. Maksete jagunemine ülalnimetatud valdkondade vahel on esitatud **joonisel 11.1** ja nende alajaotus institutsioonide kaupa **tabelis 11.1**.

11.2. Lisaks käsitletakse peatükis ameteid ja muid detsentraliseeritud asutusi ning Euroopa koole.

Haldus- ja teatavate tegevuskulude eritunnused

11.3. Nende kuludega seonduvaid assigneeringuid juhivad institutsioonid otse ja neid kasutatakse ühenduse institutsioonides töötavatele isikutele palkade, toetuste ja pensionide maksmiseks, samuti rendikulude tasumiseks, ostude sooritamiseks ja mitmesugusteks muudeks kuludeks.

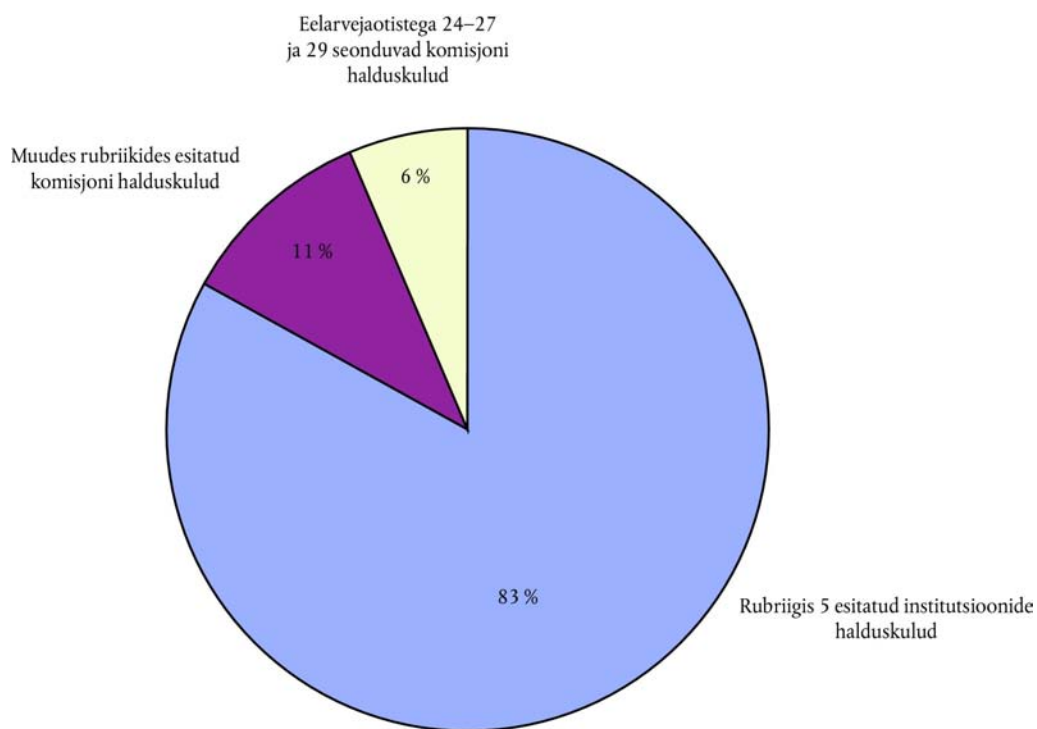
11.4. Kontrollikoja eelmised auditid näitasid, et leitud vead ei olnud olulised. Varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepannete järelkontroll on esitatud **lisas 11.2**.

⁽²⁾ Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon, Euroopa Kohus, Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsman, Euroopa Andmekaitseinspektor.

⁽³⁾ Institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta (ELT C 139, 14.6.2006).

⁽⁴⁾ Finantsmääruse artikli 41 lõike 2 kohaselt tuleb üldeelarve komisjoni eelarveosas sisalduvad haldusassigneeringud koondada ühte jakku. Seda tehakse iga jao peatükis 01. Mitte kõik nimetatud haldusassigneeringud ei ole seotud „rubriigi 5” halduskuludega, mõned on seotud finantsraamistiku muude rubriikidega.

⁽⁵⁾ 24. jagu hõlmab pettustevastast võitlust, 25. jagu komisjoni poliitika koostööst ja õigusabi, 26. jagu komisjoni administratsiooni, 27. jagu eelarvet ja 29. jagu statistikat.

Joonis 11.1 – Maksed valdkondade kaupa

Maksete kogusumma 2007. aastal: 8 230 miljonit eurot

Allikas: 2007. aasta raamatupidamise aastaaruanne.

Tabel 11.1 – 2007. aasta maksed

	(miljonit eurot)
Euroopa Parlament	1 329
Nõukogu	558
Komisjon	4 333
Euroopa Kohus	265
Euroopa Kontrollikoda	107
Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	109
Regioonide Komitee	68
Euroopa Ombudsman	7
Euroopa Andmekaitseinspektor	4
Finantsraamistiku rubriik 5	6 780
Komisjoni halduskulud muudes rubriikides ⁽¹⁾	932
Komisjoni tegevuskulud ⁽¹⁾	518
Kokku	8 230

⁽¹⁾ 2006. aastal käsitleti neid kulusid kontrollikoja aastaaruande muudes peatükkides.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

ERIHINNANG SEOS KINNITAVA AVALDUSEGA

Auditi ulatus

11.5. Kontrollikoda kontrollis punktis 11.1 määratletud institutsioonide halduskulude aruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust, et esitada erihinnang kinnitava avalduse kontekstis. Audit hõlmas kõikide ülalnimetatud kulude 56 tehingust koosneva esindusliku statistilise valimi kontrollimist, samuti täiendavate tehingute valimite kontrollimist, mis puudutavad juhte, kus varasemate auditite käigus on leitud konkreetseid riske⁽⁶⁾. Kontrollikoda hindas ka iga institutsiooni poolt rakendatud järelevalve- ja kontrollisüsteeme, et määrata kindlaks, kas need vastavad finantsmääruse nõuetele.

Konkreetsed tähelepanekud

11.6. 2007. aastal haldasid kõik institutsioonid finantsmääruses sätestatud juhtimis- ja kontrollisüsteeme rahuldavalt ja testitud tehingutes olulisi seaduslikkust ja korrektsust mõjutavaid vigu ei leitud. Siiski juhib kontrollikoda tähelepanu allpool toodud leidudele, mida vastav institutsioon peaks arvesse võtma, vaatamata sellele, et nad ei mõjuta oluliselt punktis 11.25 toodud järeldusi.

Palkadele kohaldatav korruptustegur

11.7. Alates 1. maist 2004 kehtivate personalieeskirjade XIII lisa artiklis 7 on sätestatud uute palgatasemete järkjärguline rakendamine, kasutades korruptustegurit, mis vähendab võrreldes uue, kõrgema palgatasemega enne 1. maid 2004 tööle võetud ametnike igakuist põhipalka.

11.8. Personalieeskirjade artikli 5 lõikes 5 sätestatakse, et „kõikide sama tegevusüksuse ametnike suhtes kohaldatakse samu töölevõtmis- ja teenistuskarjääri tingimusi”. Allpool esitatud leiud näitavad, et korruptusteguri kasutamisel seda ei tehta.

11.7–11.11. EUROOPA PARLAMENDI VASTUS

Personalieeskirjade XIII lisa artikliga 7 kehtestati Euroopa institutsioonide alaliste ja ajutiste töötajate suhtes kohaldatava vana ja uue palgaastmestiku vahelise ülemineku tagamiseks keerukas mehhanism, kus oluline osa on korruptusteguritel. Mehhanismi keerukus tuleneb selle kirjeldamisest tekstina, mis on erakordselt raskesti mõistetav (ja isegi enesega vastuolus) ning seega ei võimalda see ühtset ja ühemõttelist tõlgendust. Kuigi parlament oleks soovinud institutsioonidevahelisi suuniseid või konsensust selle mehhanismi kasutamiseks 2005. aastal, kui ta pidi kehtestama reeglid oma eelseisvate edutamiste jaoks, selliseid suuniseid ega konsensust ei tulnud. Parlament arvestas süsteemi kohaldamisel ülemääraselt pika üleminekuajaga kaasnevate tohutute raskuste ja ebakõladega (ning komisjoni reformieelse seletuskirjaga, mis

⁽⁶⁾ Korruptusteguri kasutamine töötajate palkade arvestamisel, lepinguliste töötajate töölevõtmine ja ülekantud assigneeringute maksed.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

nägi ette paralleelse palgasüsteemi lõppemise 2006. aastaks). Kuigi nüüd on selge, et teised institutsioonid järgisid teistsugust lähenemist, pidas parlament üleminekuperioodi lühendamist tänuväärseks eesmärgiks. Tuleb märkida, et kaks süsteemi näivad suhteliselt kiiresti üksteisele lähenevat, eriti kui võtta arvesse teise edutamise mõju. Igal juhul võib praeguste tavade kohandamine tõstatada märkimisväärsed juuriidilisi probleeme.

Siiski määrab peasekretär haldustöörühma, mis uuriks põhjalikult seda küsimust ja teeks vajaduse korral ettepaneku asjakohasteks kohandamisteks.

11.9. Pärast esimest edutamist arvutatakse uus korruptustegur, mis arvutatakse ümber iga kahe aasta tagant vastavalt palgaastmest tulenevale palgatõusule. Üheski institutsioonis, välja arvatud parlament, ei saa töötajad palgaastmestikus näidatud palga täissummat, juhul kui ümberarvutatud korruptustegur on väiksem kui 1. Parlament kohaldab 1-ga võrduvat korruptustegurit kaks aastat pärast esimest edutamist kõikidele töötajatele, kelle korruptustegur pärast edutamist on väiksem kui 1. 2007. aastal esines 503 sellist juhtu. Sellise teguviisi tulemusel olid kulud suuremad kui teistes institutsioonides kohaldatud menetluse puhul.

11.10. Kui pärast edutamist arvutatud korruptustegur on suurem kui 1, kasutab Majandus- ja Sotsiaalkomitee seda korruptustegurit kahe aasta jooksul pärast edutamist, siis kui leiab aset esimene järgmisesse järku edasiliikumine. Teised institutsioonid aga vähendavad korruptustegurit 1-ni pärast esimest edasiliikumist järgmisesse järku ja muudavad korruptusteguri 1 ületava osa väljateenitud staažiks. Kui Majandus- ja Sotsiaalkomitee jätkab 1-st suurema korruptusteguri kohaldamist ega muuda korruptusteguri 1 ületavat osa väljateenitud staažiks, annab ta oma töötajatele majanduslikke privileege, mida teised institutsioonid ei tee.

11.10. MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE VASTUS

Komitee mõistab, et mõned institutsioonid muudavad korruptusteguri, mis on suurem kui 1, pärast esimest edutamist vastavaks staažiks. Komitee ei ole siiski veendunud, et see on personalieeskirja parim tõlgendamine.

Komitee on teadlik komisjoni personali mitmetest sellekohastest kaebustest personalieeskirja artikli 90 lõike 2 alusel ja ühest hagist Euroopa Kohtule (F-22/07, L/Commission).

Seepärast jätkab komitee Euroopa Kohtu otsust oodates oma praeguse tava kasutamist. Institutsioonide huvide kaitsmiseks on komitee teavitanud komitee kõiki asjaomaseid ametnikke sellest, et praegune tava võidakse läbi vaadata. Sellisel juhul viib komitee oma meetodi kõnealuse otsusega kooskõlla, vajaduse korral tagasiulatuvalt. Eeldusel, et teised Euroopa institutsioonid teevad sama, koheldakse komitee personali sel viisil võrdselt kõigi teiste Euroopa institutsioonide ametnikega.

Komitees on alates uue personalieeskirja jõustumisest toimunud kokku 237 edutamist (2004, 2005, 2006, 2007). Nende hulgas on seni olnud 25 juhtumit, kus korruptustegur on suurem kui 1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

11.11. Institutsioonid peaksid korrutustegurit käsitlevaid personalieeskirjade sätteid tõlgendama ja rakendama ühel ja samal viisil, et tagada personalieeskirjade seaduslik ja korrektne rakendamine kõikides institutsioonides ja seeläbi töötajate võrdne kohtlemine.

Parlament**Ülekantud assigneeringute maksed**

11.12. Parlament kirjutas 20. detsembril 2006 alla kõrglahutusega teleülekannete kaamerate tarnelepingule D5-hoone jaoks Brüsselis. Lepingus sätestati, et kogusumma 30-protsendiline lõppmakse tuli teha pärast varustuse kättesaamist ja paigaldamist. 1 486 598 euro suurune lõppmakse, mis sisaldas eespool nimetatud 30 % (637 111 eurot), tehti 19. detsembril 2007. Kuigi varustus võeti vastu, oli 17. detsembri 2007 kuupäevaga kaupade lõplikku vastuvõtmist kinnitavas dokumendis sätestatud, et varustust ei paigaldata enne 2008. aasta juunit. 30-protsendilist lõppmakset ei oleks tohtinud teha, kuna seda lepingus veel ei nõutud, vastav 2006. aastal üle kantud assigneeringute summa oleks tulnud tühistada ja 2008. aastal tehtavate maksete osas oleks tulnud kasutada 2008. aasta eelarve assigneeringuid.

Varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlus

11.13. Võttes arvesse varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlust, andis audit alust märkusteks võetud meetmete ja tehtud otsuste kohta, mis puudutasid lähetuste majutuskulude hüvitisi, Euroopa Parlamendi liikmete assistentide hüvitisi ja Euroopa Parlamendi liikmete täiendavat pensioniskeemi, mille kohta on ülevaade esitatud **lisas 11.2**.

Nõukogu**Varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlus**

11.14. Võttes arvesse varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlust, andis audit alust märkusteks kasutamata lisapuhkuse maksete kohta, mille kohta on ülevaade esitatud **lisas 11.2**.

11.12. EUROOPA PARLAMENDI VASTUS

Brüsseli D5-hoone jaoks kõrglahutusega ülekandekaamerate ostmise lepingus nähakse ette lepinguhinnast 30 % lõppmakse tegemist pärast seadmete saabumist ja paigaldamist.

Seadmete vastuvõttu kinnitati 17. detsembril 2007, kuid paigaldamist ei toimunud, kuna hoonet ei olnud võimalik kasutada.

Lõppmakse tehti 19. detsembril 2007, võttes arvesse järgmisi punkte: iga kaamera toimimise kontrolli peeti samaväärseks nende paigaldamisega; lepingulist garantiid, mis oli kaks aastat lõplikust kättesaamisest, pikendati kuue kuu võrra; tarnija kohustus paigaldama seadmed kohe pärast hoone kasutatavaks muutumist.

Eelarvehandlite käsutaja pidas neid punkte piisavaks, et teha lõppmakse, kasutades selleks 2006. aastast üle kantud assigneeringuid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjon ⁽⁷⁾**Üürikulud (välissuhete peadirektoraat)**

11.15. Komisjoni delegatsiooni üüritud hoonega seonduvad linnamaksud, mille summa oli ligikaudu 44 000 eurot, maksti rendileandja nimel suulise nõusoleku alusel, kuigi vastavalt finantsmääruse artiklile 88 tuleb lepingud kirjalikult sõlmida. Hüvitise nõue saadeti rendileandjale, aga mitte võlateate vormis, mis oleks olnud kooskõlas finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 78 lõikega 3 (täpsemalt, võla tasumise tähtaega ei määratud ja võlgnikku ei teavitatud, et tähtajast mittekinnipidamise korral võidakse sissenõue teha tasaarveldusega). Samuti ei väljastatud sissenõudekorraldust. Ülalnimetatud eeskirjade eiramine ohustas Euroopa Liidu finantshuve. Kui delegatsioon oleks väljastanud õigeaegse ja formaalselt korrektse võlateate, oleks võlasumma saanud sisse nõuda, tehes tasaarvelduse 2008. aasta üüri aastamaksest.

Ülekantud assigneeringute maksed (OIL)

11.16. Selleks, et vältida ülekantud assigneeringute tühistamist, tegi OIL 2007. aasta detsembris 55 000 euro suuruse hoonete teenindus- ja hoolduskulude viienda ettemakse. Vastavalt rendilepingule tuli teha ainult neli kvartalipõhist makset. Kuna täiendav ettemakse ei vastanud nõuetekohaselt võetud kohustustele (finantsmääruse artikli 9 lõige 4), ei oleks seda tohtinud teha ja vastav ülekantud assigneeringute summa oleks tulnud tühistada.

11.15. KOMISJONI VASTUS

Komisjon nõustub, et asjaomane delegatsioon ei järginud nõuetekohaseid haldus- ja finantsmenetlusi. Praegu vaadatakse kõnealuse delegatsiooni juhtimis- ja järelevalvesüsteeme põhjalikult läbi ja pärast seda võetakse vajaduse korral asjakohaseid meetmeid.

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et delegatsioon oleks pidanud lisama allüürilepingusse eriklausli linnamaksude tasumise kohta üüritud hoone rendileandja nimel.

Samuti nõustutakse kontrollikoja tähelepanekute ja märkustega, mis käsitlevad sissenõude ja maksetähtaja puudumist, kuna finantsmääruses ja selle rakenduseeskirjades sätestatud nõuetekohastest menetlustest ei peetud kinni.

Delegatsioon võttis siiski meetmeid ja nõudis ettemakstud summa täies ulatuses sisse (üüritud hoone rendileandja maksis kogu summa ehk ligikaudu 44 000 eurot 14. aprillil 2008 delegatsioonile tagasi). Nimeetatud tagasimakse tulemusena ei kahjustatud tegelikult seega mingil määral komisjoni finantshuve, kuigi oli rikutud nõuetekohaseid menetlusi.

11.16. KOMISJONI VASTUS

Infrastruktuuri- ja logistikatalitus Luxembourgis (OIL) haldab üksnes haldusassigneeringuid. Haldusassigneeringute näol on vastavalt finantsmääruse artikli 179 lõikele 1 tegu liigendamata assigneeringutega. Seetõttu saab assigneeringuid, mis eelarveaasta lõpus vastavad nõuetekohaselt võetud kohustustele, kanda üle üksnes järgnevasse aastasse (finantsmääruse artikli 9 lõige 4).

Kõnealuse hoone rendilepinguga on ette nähtud, et teenindus- ja hoolduskulude lõpparuande summa tasutakse nelja ettemakse ja ühe lõppmaksega. 2007. aasta lõpus teatati OILile, et hoone ühistu oli lükanud tagasi hoone haldaja koostatud 2006. aasta kulude lõpparuande. Maksmisele kuuluva summa suurust hinnatakse rohkem kui 55 000 eurole.

Selleks et mitte rikkuda eelarves aastase põhimõtet kaks korda (2006. ja 2008. aasta ülekantud assigneeringute tühistamise tõttu), palus OIL hoone haldajalt kirjalikult, et too nõuaks sisse 55 000 euro suuruse täiendava ettemakse. 2008. aasta juuni seisuga ei olnud 2006. aasta lõpparuannet ikka veel koostatud.

(7) Enamiku halduskulude eest vastutavad järgmised komisjoni talitused: personali ja halduse peadirektoraat, kirjaliku tõlke peadirektoraat, suulise tõlke peadirektoraat, meedia ja teabevahetuse peadirektoraat, välissuhete peadirektoraat, Luxembourgis infrastruktuuri- ja logistikatalitus (OIL), Brüsseli infrastruktuuri- ja logistikatalitus (OIB), üksikute maksete haldamise ja arveldamise talitus (PMO), Euroopa Personalivaliku Amet (EPSO), Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus (OPOCE).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Palgamaksed (PMO)

11.17. PMO poolt läbi viidud järelkontrollid näitasid, et failitöötlusvea tõttu maksti 2007. aasta jaanuaris 118 endisele ajutisele töötajale 365 000 euro suurune kogusumma, kuigi nad enam komisjonis ei töötanud. Eelkontrollide käigus ei avastatud viga enne lõplikku palgaarvestust, mis näitab seda, et palgaarvestusega seonduvate menetluste kontrollid ei ole piisavad. 2008. aastal tehakse jätkuvalt sissenõudeid.

11.17. KOMISJONI VASTUS

Vahejuhtum toimus ajal, mil suurem osa palgaarvestussüsteemis NAP kasutatud andmetest saadi Sysperist (personalandmete haldamise süsteemist, mis on vahepeal asendatud süsteemiga Sysper2).

28. detsembril 2006 eksiti Sysperi andmete parandamisel, mille tõttu sisaldasid edastatud andmed vigu. Viga ei tuvastatud eelkontrolli käigus, sest see oli juba selleks ajaks toimunud. Kuna tegu oli puhkuste perioodiga ja töö oli vähem inimesi, ei avastatud viga ka viimasel hetkel tavapärase kontrollimehhanismi abil.

Viga leiti 2007. aasta jaanuari keskpaigas, kuid selleks ajaks olid summad juba endistele ajutistele töötajatele välja makstud. Enamikul juhtudel ei valmistanud summade tagasinõudmine probleeme. 2008. aasta juuni seisuga oli 118 juhtumist sulgemata veel 9 (see hõlmab ka järelmaksetena tasutavaid summasid).

Talitustele on meenutatud tööjuhendis sätestatud tähtaegu, millest viimasel hetkel tehtavate muudatuste puhul tuleb kinni pidada, ning eelkontrolli ja palga lõpliku väljamaksmise vahelist ajavahemikku on lühendatud.

Kuna vahejuhtum toimus erandlikel asjaoludel, ei saa sellest komisjoni arvates järeldada, nagu puuduks piisav kontroll.

Varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlus

11.18. Võttes arvesse varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkäsitlust, andis audit alust märkusteks lähetuste majutuskulude hüvitiste ja peretoetuste kohta, mille kohta on ülevaade esitatud **lisas 11.2**.

Euroopa Kohus

Lepingulised töötajad

11.19. Auditi käigus leiti, et kohtu halduskomitee otsuses lepinguliste töötajate värbamise ja töölevõtmise kohta ei ole kehtestatud abiülesandeid sooritavaid lepingulisi töötajaid puudutavat valikumenetlust (Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 3b). Seetõttu ei ole kohus kasutusele võtnud ametlikke valikumenetlusi lühiajaliste lepingutega töötajate värbamiseks, et asendada töötajaid, kellel ei ole võimalik oma kohustusi täita. Näiteks kui tõlketeenistuse keeleüksustel on tarvis asendada emaduspuhkusel olevaid tõlkijaid, kuulub lepinguliste asendustöötajate valik vastava üksuse juhataja pädevusse. Kuna abiülesandeid sooritavate lepinguliste töötajate kohta kehtivad konkreetset valikumenetlused (sh näiteks valimiskomisjonide kasutamine) puuduvad, ei taga kohtus kasutatavad reeglid, et sellistel juhtudel järgitakse täielikult Euroopa ühenduste muude

11.19. EUROOPA KOHTU VASTUS

Euroopa Kohus võtab artiklis 3b osutatud lepingulisi tööajaid tööle üldjuhul ainult kas selliste ametnike või ajutiste töötajate asendamiseks, kes on rasedus- ja sünnituspuhkusel või haiguspuhkusel, või erandlikel tingimustel lisatöötajate saamiseks selleks, et tulla toime erakordselt suure töökoormusega teatud valdkonnas. Neid võetakse tavaliselt tööle lühikesteks perioodideks. Lisaks tekib enamik selliseid vajadusi spetsialiseerunud töötajate (nt jurist-lingvistide) osas, keda ei ole lühikeseks perioodiks Luxembourgis tööletulekuks vabalt võtta.

Need kaks tegurit – töölepingute lühidus ja kvalifitseeritud kandidaatide sage puudus – selgitavad, miks artiklis 3b osutatud lepinguliste töötajate töölevõtmiseks ei ole seni formaalselt kehtestatud spetsiaalseid valikumenetlusi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

teenistujate teenistustingimuste artikli 82 lõikes 1 ⁽⁸⁾ sätestatud nõudeid ja välditakse ebaobjektiivse valiku ohtu.

Meile ei ole teada ühtegi juhtumit, mille kohta võiks öelda, et töölevõtmise otsust oleks võinud mõjutada tegurid, mis ei ole objektiivsed. Mis puutub eelkõige rasedus- ja sünnituspuhkusel olevate jurist-lingvistide asendamisse tõlkeosakondades, millele kontrollikoda viitab, siis kõikide „Artiklis 3b” osutatud lepinguliste töötajate töölevõtmise otsustas lepingute sõlmimiseks volitatud asutus (s.o Euroopa Kohtu kohtusekretär) osakonnajuhataja ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist tõlketeenistuse peadirektoriga. Sageli on kasutatud ad hoc valikumenetlusi. Kõik nende abiülesannete sooritamiseks tööle võetud töötajad vastasid töökohta nõuetele juriidilise kvalifikatsiooni, keelteoskuse ja õigustõlkealase kogemuse osas.

Euroopa Kontrollikoda

11.20. Kontrollikoda auditeerib sõltumatu organisatsioonivälise audiitorfirma, ⁽⁹⁾ mis väljastas kontrollikoja vahendite kasutamise seaduslikkuse ja korrektsuse ning perioodil 1. jaanuarist 2007 kuni 31. detsembrini 2007 kohaldatud kontrollimenetluste kohta kinnitava aruande. Aruandes märgitakse, et audiitori hinnangul „ei ilmnunud midagi sellist, mis näitaks, et kõigis olulistest aspektides ja tuginedes ülalkirjeldatud kriteeriumidele: a) kontrollikojale eraldatud vahendeid ei oleks kasutatud ettenähtud eesmärgil, b) kehtestatud kontrollimenetlused ei annaks vajalikku garantiid, et finantstehingud vastavad kohaldatavatele eeskirjadele ja määrustele.” Aruanne avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

11.21. Välja arvatud punktis 11.11 nimetatud asjaolu, ei andnud audit alust olulisteks tähelepanekuteks.

Regioonide Komitee

11.22. Audit ei andnud alust olulisteks tähelepanekuteks.

⁽⁸⁾ „Lepingulised töötajad valitakse liikmesriikide kodanike hulgast võimalikult laialt geograafiliselt alalt, võtmata arvesse rassi, etnilist päritolu, poliitilisi, filosoofilisi ja usulisi tõekspidamisi, vanust või puuet, sugu või seksuaalset sättumust ning perekonnaseisu ega pereolusid”.

⁽⁹⁾ PriceWaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, réviseur d'Entreprises

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Ombudsman

11.23. Audit ei andnud alust olulisteks tähelepanekuteks.

Euroopa Andmekaitseinspektor

11.24. Audit ei andnud alust olulisteks tähelepanekuteks.

Üldine järeldus

11.25. Oma audititööle tuginedes tegi kontrollikoda järelduse, et punktis 11.1 viidatud kulude raamatupidamisaruannete aluseks olevates tehingutes ei esine olulisi vigu ja kehtestatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid vastavad finantsmääruse nõuetele.

EUROOPA LIIDU AMETID

11.26. Euroopa Liidu ametite ja muude detsentraliseeritud asutuste auditi tulemusi käsitletakse iga-aastastes eriaruannetes. Kontrollikoda auditeeris 2007. eelarveaastal 27 ametit. Nende eelarvete kogusumma oli 2007. aastal 1 243,5 miljonit eurot. Agentuuride põhiaandmed on esitatud **tabelis 11.2**.

11.27. Kontrollikoda esitab märkusteta järeldusotsused raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta kõikide auditeeritud ametite ⁽¹⁰⁾ osas, välja arvatud Euroopa Politseikolledž ⁽¹¹⁾ ja GNSS Euroopa järelevalveamet ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Kontrollikoja aastataruanne ametite raamatupidamisaruannete kohta avaldatakse kontrollikoja veebilehel (<http://www.eca.europa.eu>) ja Euroopa Liidu Teatajas, välja arvatud Euratomi Tarneagentuuri kohta.

⁽¹¹⁾ Märkustega järeldusotsus raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

⁽¹²⁾ Järeldusotsuse andmisest loobumine raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

EUROOPA KOOLID

11.28. Kontrollikoja aasta eriaruanne Euroopa koolide kohta (mida ei avaldata *Euroopa Liidu Teatajas*) esitatakse Euroopa koolide kuratooriumile ja direktoritele. Koolide 2007. aasta eelarvet suurusega 240,7 miljonit eurot rahastati peamiselt komisjoni toetusest (129,2 miljonit eurot) ja liikmesriikide osamaksetest (51,9 miljonit eurot) ⁽¹³⁾. Euroopa koolide põhiaandmed on esitatud **tabelis 11.3**.

11.29. Kontrollikoda ei leidnud olulisi vigu, mis seaksid kontrollitud raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kahtluse alla.

⁽¹³⁾ Allikas: Euroopa Koolide 2008. aasta eelarve üldine sissejuhatus.

Tabel 11.2 – Euroopa liidu ametid – Põhiandmed

Euroopa Liidu ametid ja muud detsentraliseeritud asutused	Peakorter	Esimene sõltumatu tegutsemise aasta	Eelarve ⁽¹⁾ (miljonit eurot)		Heakskiidetud ametikohti	
			2007	2006	2007	2006
Ametid						
Euratori Tarneagentuur	Luksemburg	1960	0,3	0,2	—	—
Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus	Thessaloníki	1977	17,4	16,8	97	95
Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Euroopa Keskkonnaagentuur	Kopenhaagen	1994	35,1	37,1	116	115
Euroopa Koolitusfond	Torino	1994	25,5	27	100	105
Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus	Lissabon	1995	13,8	13	82	77
Euroopa Raviamet	London	1994	163,1	139	441	424
Euroopa Liidu Asutuste Tõlkeskus	Luksemburg	1995	46,1	40,9	200	189
Ühenduse Sordiamet	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Siseturu Ühtlustamise Amet	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Euroopa Põhiõiguste Amet ⁽²⁾	Viin	1998	14,5	9,4	46	37
Euroopa Ülesehitusamet	Thessaloníki	2000	250	271	108	108
Euroopa Politseikolledž ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Haag	2002	18,4	14,7	147	112
Euroopa Lennundusohutusamet	Köln	2003	72	65,7	467	328
Euroopa Meresõiduohutuse Amet	Lissabon	2003	48,2	44,7	153	132
Euroopa Toiduohutusamet	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Euroopa Raudteeagentuur ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus	Stockholm	2005	28,9	17,1	90	50
Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur ⁽³⁾	Varssavi	2006	42,2	19,2	49	28
Euroopa GNSS Järelevalveamet ⁽³⁾	Brüssel ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Ühenduse Kalanduskontrolli Agentuur ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Rakendusametid						
Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus ⁽³⁾	Brüssel	2006	6,9	5,6	35	46
Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus ⁽³⁾	Brüssel	2006	36	29,2	83	75
Rahvatervise Programmi Täitevamet ⁽³⁾	Luksemburg	2007	4,1	—	28	—
Kokku			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Maksete assigneeringud.⁽²⁾ Varem: Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskus.⁽³⁾ Amet sai finantsalase sõltumatuse 2006. aastal.⁽⁴⁾ Ajutine asukoht.

Tabel 11.3 – Euroopa koolid – Peamised andmed

Euroopa Kool	Riik	Eelarve ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (miljonit eurot)		Komisjoni toetus ⁽²⁾ (miljonit eurot)		Õpilaste arv ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Sekretariaat	Belgia	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxembourg I	Luksemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxembourg II	Luksemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Brüssel I Uccle	Belgia	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Brüssel II (Woluwe)	Belgia	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Brüssel III (Ixelles)	Belgia	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Brüssel IV	Belgia	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgia	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Itaalia	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Saksamaa	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
München	Saksamaa	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Saksamaa	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Hispaania	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Holland	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Ühendkuningriik	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Kokku		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Iga Euroopa Kooli ja sekretariaadi eelarves ette nähtud tulude ja kulude kogusummad, sealhulgas algselt vastu võetud eelarvetesse tehtud muudatused.

⁽²⁾ Allikas: Euroopa Koolid, 2007. aasta lõpparuanne.

⁽³⁾ Allikas: peasekretäri 2007. aasta aastaruanne Euroopa Koolide kuratooriumile.

NB: Kogusummas võivad esineda ümardamisest tulenevaid erinevusi.

LISA 11.1

Haldus- ja teatavate tegevuskulude tehingute testimise tulemused ⁽¹⁾

Valimi alusel koostatud hinnang vigadest mõjutatud maksete osa kohta	7 %
Vigade määr	vähem kui 2 %

⁽¹⁾ Tabel ei sisalda andmeid ametite ega Euroopa Koolide kohta.

Varasemates aastaaruannetes esitatud tähelepanekute järelkontroll

Kontrollikoja tähelepanekud	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Vastus
<i>Lähetusega seotud majutuskulude hüvitamine</i> 2004. eelarveaasta aastaaruande punkt 9,6 ja 2005. eelarveaasta aastaaruande punkt 10.7: 1. mail 2004 jõustunud muudetud personalieeskirjad näevad ette, et lähetuse käigus tekkinud majutuskulud hüvitatakse iga riigi jaoks kehtestatud maksimaalse määra ulatuses alusdokumentide esitamisel (personalieeskirjade VII lisa artikkel 13). Vastupidiselt sellele reeglile on kõik institutsioonid peale Euroopa Kohtu, kontrollikoja ja ombudsmani oma sisekorraeeskirjades kehtestanud maksimaalsest lubatud summast 30 kuni 60 protsenti moodustava kindla suurusega summa maksmise töötajatele, kes ei tõenda majutuskulude kandmist.	Vahepeal muutsid nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee oma sise-eeskirju, et tagada personalieeskirjade järgimine.	Parlament ja komisjon peaksid muutma oma sise-eeskirju, et tagada lähetuste majutuskulude hüvitamine kooskõlas personalieeskirjadega, mida muudeti parlamendi heakskiidetud komisjoni ettepaneku põhjal.	Euroopa Parlamendi vastused <i>Euroopa Parlament on võrreldes teiste institutsioonidega ainulaadses olukorras, kuna väga palju parlamendi ametnikud peavad oma igapäevases töös reisima Brüsseli, Luxembourggi ja Strasbourgi vahel. Selline kolme töökoha vahel reisimine hõlmab 91 % Euroopa Parlamendi lähetustest ja 88 % lähetuskuludest. Seepärast on usaldusväärse finantsjuhtimise meetmena mõistlikum kohaldada kolme töökoha vahel reisivate töötajate suhtes kindlasummaliste maksete süsteemi. Vastavalt personalieeskirjadele kohaldatakse väljapoole kolme töökoha tehtavate lähetuste suhtes kulude hüvitamist kulusid tõendavate dokumentide alusel.</i> <i>Pärast kontrollikoja elumisi parlamendi lähetuseeskirjade suhtes tehtud märkusi on parlamendi siseaudiitor auditeerinud lähetuste korda. Siseaudiitori järeldustes tehakse mitmeid muudatusettepanekuid, mille peaks esitama peasekretär.</i> Komisjoni vastused <i>Komisjon on kontrollikoja tähelepanekute arvessevõtmiseks vaadanud läbi oma juhendi lähetuste kohta. Teksti vastuvõtmine on hilineanud, sest töötajate esindajatega tekkisid muud lahkarmused, mis on nüüdseks lahendatud. Vastuvõtmist kavandatakse kõige varem 2008. aasta septembriks.</i>
<i>Hüvitiste maksmine Euroopa Parlamendi liikmete assistentidele</i> 2006. eelarveaasta aastaaruande punktid 10.10–10.12: Kuna suurem osa parlamendiliikmete assistentide hüvitiste summast ei olnud põhjendatud asjaomaste tõendavate dokumentidega parlamendiliikmete kulutuste kohta, järeldeb kontrollikoda, et puuduvad piisavad dokumendid tõestamaks, et parlamendiliikmed on tegelikkuses ühe või mitu assistenti tööle võtnud või nende teenuseid kasutanud ning et parlamendiliikmete poolt allkirjastatud lepingutes nimetatud ülesannete täitmine või teenuste osutamine ka tegelikkuses aset leiab. Juhatus peaks võtma meetmeid kulutuste põhjendatuse tõestamiseks oluliste dokumentide saamiseks. Kui nimetatud dokumente ei esitata mõistliku aja jooksul, tuleks põhjendamata summade osas võtta asjakohased meetmed, nagu maksete peatamine ja/või sissenõudekorralduste väljastamine.	13. detsembril 2006 muutis juhatus parlamendiliikme assistendi hüvitiste eeskirju. Muudetud eeskirjade kohaselt, mis kehtivad 2006. ja 2007. aastal makstud toetustele, ei pea liikmed enam esitama makseasutuste ja teenuseosutajate arveid ja makseselgitsi, aga peavad need alles hoidma. Selle asemel peavad liikmed esitama makseasutuste ja teenuseosutajate poolt väljastatud kuluaruannete ja esitatud arvete summade väljavõtte koopiad. Juhatus otsustas 10.12.2007 istungil, et ajavahemiku osas 2004. aasta juulist kuni 2005. aasta lõpuni piisab kuluaruannete ja esitatud arvete summade väljavõtte esitamisest. 2007. aastat käsitleva kontrollikoja auditi lõpuleviimisel oli suurem osa 2006. ja 2007. aasta kulusid põhjendavaid dokumente esitatud ja parlamendi haldusosakonna poolt heaks kiidetud. Edusamme oli tehtud ka 2004. ja 2005. aasta kuludokumentide kogumisel. 2008. aastal lõpetas Euroopa Parlamendi siseaudiitor parlamendiliikmete assistentide hüvitiste auditi ja teatas puudustest selles valdkonnas. 22. aprillil 2008. aasta resolutsioonis 2006. aasta eelarve täitmise kinnitamise kohta kutsus parlament oma haldusosakonda üles korrektselt ja järjepidevalt eeskirju järgima ja parandama rakenduskorda ning teabevahetust parlamendiliikmetega. Samas resolutsioonis märkis parlament, et juhatus kohustas peasekretäri kontakteeruma komisjoni ja nõukoguga, et töötada välja uued eeskirjad, ning tegi töörühmale ülesandeks hinnata praeguste eeskirjade toimimist ja teha vajaduse korral muudatusettepanekuid.	Parlament peaks:	

Kontrollikoja tähelepanekud	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Vastus
		— tagama, et kõik asjassepuutuvad liikmed esitavad iga aasta kohta kuluaruande ja väljavõtte esitatud arvete summadest; — veelgi tõhustama parlamendiliikmete assistentide hüvitiste kontrolli, sh liikmete omanduses olevate arvete pistelised kontrollid; — tagada, et juhtudel, kui ei esitata piisavat dokumentatsiooni tõendamaks, et makstud teenused on aset leidnud, võetakse põhjendamata summade osas asjakohased meetmed, nagu maksete peatamine ja/või sissenõudekorralduste väljastamine; — edasi arendada parlamendiliikme assistendi hüvitistele kehtivat regulatiivset raamistikku, et siseaudiitori ja Euroopa Kontrollikoja poolt tuvastatud riskid ja puudused kõrvaldada.	Euroopa Parlamendi vastused — Administratsioon teeb kõik endast oleneva selleks, et parlamendi assistentide kulude tasaarveldamise dokumendid esitatakse kooskõlas eeskirjadega. 2008. aasta veebruaris ja märtsis saadeti kõikidele asjaomastele parlamendiliikmetele kiri, milles neid teavitati assistentide nimekirjast ja tasaarveldatavatest summadest, samuti sellest, et 2004. ja 2005. eelarveaastaga seotud dokumentide esitamise tähtaeg on 31. mai 2008. 2007. aasta kulude tasaarveldamise kohta saadeti aprillis esimene meeldetuletus kõikidele asjaomastele parlamendiliikmetele. Juuni lõpus said kõik parlamendiliikmed, kes ei olnud ühe või enama vastava aasta kohta esitanud dokumente või kes olid esitanud mittetäielikke dokumente, administratsioonilt meeldetuletuse, mille oli allkirjastanud peasekretär. Liikmete puhul, kes ei reageerinud sellele viimasele meeldetuletusele, peatatakse nende assistentidele maksete tegemine või nende suhtes algatatakse Euroopa Parlamendi liikmete kulude hüvitamise ja toetuste maksmise eeskirja artikli 27 lõikes 3 sätestatud tagasinõudmismenetlus. - Parlamendiliikmete 2006. aasta assisteerimiskulude tasaarveldamine on lõpule viidud. Kõikide juhtude puhul, kus dokumentatsioon puudus või oli mittetäielik (0,2 % kuludest), toimub tagasinõudmismenetlus. Sama lähenemisviisi kehtestatakse nende aastate kohta, mille osas on tagasinõudmismenetlus käimas (juuli kuni detsember 2004, 2005 ja 2007). - Maksete haldamise eest vastutav osakond avastas 2007. aasta lõpus teostatud järelkontrolli käigus, et teatud väga vähestel juhtudel puudus nõutud sotsiaalkindlustustõend. Vastavalt Euroopa Parlamendi liikmete kulude hüvitamise ja toetuste maksmise eeskirja artikli 14 lõike 5 punktile a peatati vastavad maksed kõikidel juhtudel, kus asjaomastele parlamendiliikmetele teatatud tähtajaks ei esitatud täielikku dokumentatsiooni. 2004. ja 2005. aasta kulude tasaarveldamiseks parlamendiliikmete poolt saadetud dokumendid hõlmasid 12. septembri 2008. aasta seisuga vastavalt 99,45 % ja 99,33 % tehtud maksetest. 2007. aasta osas on see 99,63 %. Kolme aasta osas tervikuna vastavate osakondade poolt teostatud dokumentide hindamise praeguses etapis katavad piisavate tõenditena aktsepteeritud dokumendid umbes 91 % tehtud maksetest. Mõned saabunud dokumendid on siiani menetluses ja mõnede puhul on vaja küsida täiendavat teavet. Ajakohastatud andmed saadetakse kontrollikojale enne 15. oktoobri 2008. aasta tähtaega. — Juhatus teavitati kavast teostada pärast viimast meeldetuletust osutatud tähtaega rohkem juhuslikel kontrollidel põhinevaid siivakontrolle. — 2006. aasta kuludega seoses on peasekretär alates 2008. aasta algusest saatnud kirjad kümmele parlamendiliikmele, kus ta teavitab neid Euroopa Parlamendi liikmete kulude hüvitamise ja toetuste maksmise eeskirja artikli 27 lõikes 3 sätestatud tagasinõudmismenetluse algatamisest parlamendiliikme assisteerimiskulude eeskirjade mittejärgimise pärast, ning nõudis umbes kümnel juhul maksete peatamist. — 10. märtsil 2008 tegi juhatus esimeeste konverentsi soovitusel peasekretärile ülesandeks tagada Euroopa Parlamendi liikmete assisteerimiskulude hüvitamise sise-eeskirja järjekindel kohaldamine ja rakendamine ning kontakteeruda komisjoni ja nõukoguga uute eeskirjade väljatöötamiseks, ning tegi töörühmale ülesandeks hinnata olemasolevate eeskirjade toimimist ja teha vajaduse korral muudatusettepanekud. - Parlamendiliikmete põhimääruse rakendussätete vastuvõtmismenetluse osana võttis juhatus 9. juulil vastu töörühma soovitusel põhineva uue eeskirja.

Kontrollikoja tähelepanekud	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Vastus
Täiendav pensioniskeem Euroopa Parlamendi liikmetele 2006. eelarveaasta aastaaruande punkt 10.2: Skeemis tuleb kehtestada selge kord, mis määratleks Euroopa Parlamendi ja skeemi liikmete kohustused ja vastutuse puudujäägi korral.	Korda, millega määratletaks Euroopa Parlamendi ja skeemi liikmete kohustused ja vastutus puudujäägi korral, ei ole kehtestatud.	Kehtestada tuleks selge kord, millega määratletaks Euroopa Parlamendi ja skeemi liikmete kohustused ja vastutus puudujäägi korral.	Euroopa Parlamendi vastused Kuna 2004. aasta lõpus oli kindlustusmatemaatiline puudujääk 43 765 745 eurot, arutas juhatus oma 30. novembri 2005. aasta koosolekul parlamendiliikmete täiendava vabatahtliku pensioniskeemi haldamisega seotud küsimusi. Sellega seoses kiitis juhatus heaks pensionifondi töörihma järgmised järeldused: — Euroopa Parlamendi liikmete kulude hüvitamise ja toetuste maksmise eeskirja tuleks muuta, suurendades alates 1. jaanuarist 2006 sissemaksete kogumaära 39 protsendilt 45 protsendile; — töörihm peaks pärast Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse heakskiitmist esitama sõltumatu kindlustusmatemaatilise uuringu alusel aruande fondi finantsolukorra kohta; — juhatus kohustus võtta uue põhimääruse rakendamise osana vajalikud meetmed, et tagada lisapensionide maksmine pärast põhimääruse jõustumist 2009. aastal; — juhatus märkis, et vastavalt kontrollikoja poolt osutatule oleks pärast nende meetmete vastuvõtmist võimalik koostada kokkulepe, mis reguleerib fondi ja parlamendi vahelisi vastavaid suhteid ning mõlema poole vastavaid kohustusi. Nagu 30. novembril 2005 juhatuse poolt vastu võetud meetmekavast nähtub, on ainult „pärast nende meetmete vastuvõtmist võimalik koostada kokkulepe, mis reguleerib fondi ja parlamendi vahelisi vastavaid suhteid ning mõlema poole vastavaid kohustusi“. Vastavalt sellele strateegiale sai 2007. aasta lõpus valmis Euroopa Parlamendi kindlustusmatemaatiline uuring, mis edastati Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse rakendussätete koostamise eest vastutavavale juhatuse töörihmale. Rakendussätete projekti artikkel 77 käsitleb pensionifondide olukorda. 19. mai 2008. aasta koosolekul otsustas juhatus loobuda süsteemist, kus parlamendiliikmete sissemaksed arvati maha nende üldkulude hüvitisest. Peasekretär saatis teatise, milles teavitati pensionifondi liikmeid menetluskorra muutmisest enne suvist istungitevahelist perioodi. 9. juulil 2008 võttis juhatus vastu rakendussätted, tehes sellega võimalikuks järgmise etapiga jätkamise. Pensionifondi tulevikku käsitlevates sätetes otsustatu alusel algavad varsti läbirääkimised kokkuleppe üle, mis reguleerib fondi ja parlamendi vahelisi vastavaid suhteid ning mõlema poole vastavaid kohustusi, ning need läbirääkimised lõpetatakse töönaoliselt järgmise aasta alguses.
Kasutamata lisapuhkuse hüvitamine nõukogus 2004. eelarveaasta aastaaruande punkt 9.18 ja 2005. eelarveaasta aastaaruande tabel 10.2: Nõukogus hüvitatakse enne 31. detsembril 1997 ületunnitöö kompensatsiooniks määratud lisapuhkus ametniku pensionile jäämisel juhul, kui ametnik ei ole lisapuhkust välja võtnud. Kuna A- ja B-kategooriasse kuuluvatel töötajatel ei ole õigust ületunnitöö hüvitamisele, ei ole sellised maksed kooskõlas personalieeskirjade artikliga 56.	Kuigi peasekretariaat on võtnud asjakohased meetmed, et järk-järgult kaotada enne 31. detsembril 1997 A- ja B-kategooria ametnikele määratud järelejäänud lisapuhkusepäevad, jätkati maksete tegemist kasutamata lisapuhkuse hüvitamiseks 2007. aastal.	Kasutamata lisapuhkuse hüvitamine tuleks lõpetada.	Nõukogu vastused Nagu vastustes eelnevaid aastaid käsitlevatele kontrollikoja aruannetele teatatud, on nõukogu peasekretariaat teadlik kontrollikoja seisukohast seoses enne 31. detsembril 1997 kogunenud kasutamata hüvituspäevade eest maksmisega ning nõustub täielikult kontrollikoja märkustega vajaduse kohta viia praegune reguleerimisprotsess lõpule nii kiiresti kui võimalik. On kehtestatud kontrollikoja märkustele vastav kohustuslik süsteem eesmärgiga likvideerida 2009. aastaks täielikult kõik veel säilinud hüvituspäevad. Sellega seoses tuletab peasekretariaat meelde oma arvamust, et kõnealuste päevade varu progresseeruva likvideerimise süsteemi säilitamine kuni selle lõpetapini 2009. aastal on paratamatus, mis tuleneb kohustusest austada omandatud õigusi ning Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid õigus-tatud ootustest ja võrdest kohtlemisest. Lisaks tuletab peasekretariaat meelde, et ta võttis juba 1997. aastal meetmeid sellise olukorra iga-suguse kordumise vältimiseks tulevikus. Peasekretariaat võttis vastu ka otsuse, mis hoiab ära hüvituspäevade võimaliku jäägi eest maksmise pensionile jäämisel. Ühtlasi tuleks märkida, et peasekretariaat kavatseb lõpule viia töö, mille eesmärk on lõpetada 2009. aasta jooksul igasugune mitterahaline hüvitamine, mis ei ole kooskõlas personalieeskirja artikliga 56.

Kontrollikoja tähelepanekud	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Vastus
Komisjoni järelkontroll seoses peretoetustega 2005. eelarveaasta aastaaruande punkt 10.12 ja 2006. eelarveaasta aastaaruande tabel 10.2: Majapidamistoetust saavatelt töötajatelt, kellel ei ole ülalpeetavaid lapsi, ei nõuta teabe regulaarset uuendamist. Puudusid tõendid selle kohta, et 1 605 asjasepuutuvast Brüsselis töötavast komisjoni töötajast 676-l oleks kunagi palutud oma esialgset avaldust kinnitada või uuendada. Samuti ei kontrollitud piisavalt juhtumeid, kus oli võimalik ülalpeetava lapse toetuse maksmine riigi poolt, mis oleks sellisel juhul tulnud personalieeskirjade alusel makstavatest toetustest maha arvata. 2006. aastal viis komisjon läbi järelkontrolli 676 juhtumist 231 puhul ja plaanib ülejäänud juhtumite osas järelkontrolli läbi viia kahe aasta jooksul.	Eri liiki toetuste järelkontroll põhineb ikka veel enamjaolt töötajate vabatahtlikul teabeedastamisel. Veebruaris 2008 oli veel 703 juhtu, mida oli viimati kontrollitud enne 2005. aastat, hõlmates 37 % Brüsselis asuvatest töötajatest, kes saavad majapidamistoetust ja kellel ei ole ülalpeetavaid lapsi.	Komisjon peab võtma täiendavaid meetmeid peretoetuste regulaarseks kontrollimiseks.	Komisjoni vastused <i>Peretoetuse saamise õiguse kontrollimine on praegu seatud prioriteediks. Et teha tasa kontrollimisel tekkinud viivitused, pühendub üks töötaja alates 2008. aasta maist ainult sellele ülesandele. Samal ajal kontrollitakse samuti, kas taotleja on saanud peretoetusi mujalt, ja korrigeeritakse vajaduse korral tagantjärele toetussummasid. Edaspidi selgitatakse välja, kas viimasel ajal kontrollimata inimeste seas on neid, kes saavad mujalt peretoetusi.</i>

LISA I

Finantsteave eelarve kohta

SISUKORD

TAUSTATEAVE EELARVE KOHTA

1. Eelarve päritolu
2. Õiguslik alus
3. Asutamislepingutes ja finantsmääruses sätestatud peamised eelarvepõhimõtted
4. Eelarve sisu ja ülesehitus
5. Eelarve rahastamine (eelarvetulud)
6. Eelarveassigneeringute liigid
7. Eelarve täitmine
 - 7.1. Vastutus täitmise eest
 - 7.2. Tulude haldamine
 - 7.3. Kulude haldamine
 - 7.4. Eelarve täitmise konsolideeritud aruanded ja eelarveaasta saldo kindlaksmääramine
8. Raamatupidamisaruandlus
9. Välisaudit
10. Eelarve täitmise kinnitamine ja järelmeetmed

SELGITAVAD MÄRKUSED

Finantsteabe allikad

Rahaühik

Lühendid ja sümbolid

DIAGRAMMID

TAUSTATEAVE EELARVE KOHTA

1. EELARVE PÄRITOLU

Eelarve koosneb Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) kuludest. Samuti hõlmab see justiits- ja siseküsimuste alase koostöö ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika halduskulud ning muid kulusid, mida nõukogu hinnangul tuleks nende poliitikate elluviimiseks rahastada eelarvest.

2. ÕIGUSLIK ALUS

Eelarvet reguleerivad Rooma lepingu finantssätted ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artiklid 268–280 EÜ osas ja artiklid 171–183 Euratomi osas) ning finantsmäärused ⁽³⁾.

3. ASUTAMISLEPINGUTES JA FINANTSMÄÄRUSES SÄTESTATUD PEAMISED EELARVEPÕHIMÕTTED

Ühenduse kõik tulud ja kulud kantakse ühte eelarvesse (ühtsus ja eelarve õigsus). Eelarve kiidetakse heaks ainult üheks eelarveaastaks (aastasus). Eelarve tulud ja kulud peavad olema tasakaalus (tasakaal). Raamatupidamisaruandlus koostatakse, täidetakse ja esitatakse eurodes (arvestusühik). Tulusid kasutatakse ilma eristamata kogukulude katmiseks ja nii tulud kui kulud kirjendatakse täies mahus eelarvesse ja hiljem finantsaruannetesse, neid vastastikku korrigeerimata (kõikehõlmavus). Assigneeringud kirjendatakse sihtotstarbelistena jagude ja peatükkide kaupa; peatükid jaotatakse omakorda artikliteks ja punktideks (sihtotstarbelisus). Eelarveassigneeringuid kasutatakse säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete kohaselt (usaldusväärne finantsjuhtimine). Eelarve koostatakse ja seda täidetakse ning raamatupidamisaruandlus toimub vastavalt läbipaistvuse põhimõttele (läbipaistvus). Nende üldpõhimõtete osas on mõned väiksemad erandid.

4. EELARVE SISU JA ÜLESEHITUS

Eelarve koosneb „kavandatud tulude ja kulude koondarvestusest” ning iga institutsiooni kohta eraldi esitatud eelarveosast, milles on toodud „tulude ja kulude eelarvestus”. Üheksa osa on: (I) parlament; (II) nõukogu; (III) komisjon, (IV) kohus; (V) kontrollikoda; (VI) majandus- ja sotsiaalkomitee; (VII) regioonide komitee; (VIII) Euroopa ombudsman ja (IX) Euroopa andmekaitseametnik.

Igas jaos on tulu ja kulu punktid liigitatud eelarvejagude alusel (jaotised, peatükid, artiklid ja vajaduse korral punktid) vastavalt liigile või kasutusviisile.

5. EELARVE RAHASTAMINE (EELARVETULUD)

Eelarvet rahastatakse suuremas osas ühenduste omavahenditest: käibemaksust laekuvatest ja RKT-l põhinevatest omavahenditest, tollimaksudest, põllumajandus-, suhkru- ja isoglükookosimaksudest ⁽⁴⁾.

Lisaks omavahenditele on teisi, vähemtähtsaid tuluallikaid (vt **Diagramm I**).

6. EELARVEASSIGNEERINGUTE LIIGID

Kavandatud kulude katmiseks eristatakse eelarves järgmisi assigneeringuliike:

a) liigendatud assigneeringuid (LA) kasutatakse mitmeaastaste tegevuste finantseerimiseks teatud eelarvevaldkondades. Nad jagunevad kulukohustuste assigneeringuteks (KA) ja maksete assigneeringuteks (MA):

— kulukohustuste assigneeringud võimaldavad eelarveaasta jooksul võtta juriidilisi kohustusi tegevusteks, mille elluviimine kestab mitmeid eelarveaastaid;

⁽¹⁾ Rooma leping (25. märts 1957): Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamisleping.

⁽²⁾ Rooma leping (25. märts 1957): Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (Euratom).

⁽³⁾ Põhiliselt 25. juuni 2002. aasta finantsmäärus (FM) (EÜT L 248, 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Peamised omavahenditega seotud õigusaktid: nõukogu otsus 2007/436/EÜ (ELT L 163, 23.6.2007), 23. juuni 2007; nõukogu otsus 2000/597/EÜ, Euratom, 29. september 2000 (EÜT L 253, 7.10.2000); nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, 22. mai 2000 (EÜT L 130, 31.5.2000); nõukogu määrus (EMÜ, Euratom) nr 1553/89, 29. mai 1989 (EÜT L 155, 7.6.1989); nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006); nõukogu direktiiv 89/130/EMÜ, Euratom, 13. veebruar 1989, rahvamajanduse kogutoodangu turuhindadesse arvutamise ühtlustamise kohta (EÜT L 49, 21.2.1989); nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1287/2003, 15. juuli 2003, rahvamajanduse kogutulu ühtlustamise kohta turuhindades (ELT L 181, 19.7.2003).

— maksete assigneeringud võimaldavad katta kulusid, mis tulenevad jooksvale ja sellele eelnevatele eelarveaastatele kirjendatud kohustustest;

b) liigendamata assigneeringud (MLA) võimaldavad tagada aastaste tegevuste kulukohustuste võtmise ja maksmise igal eelarveaastal.

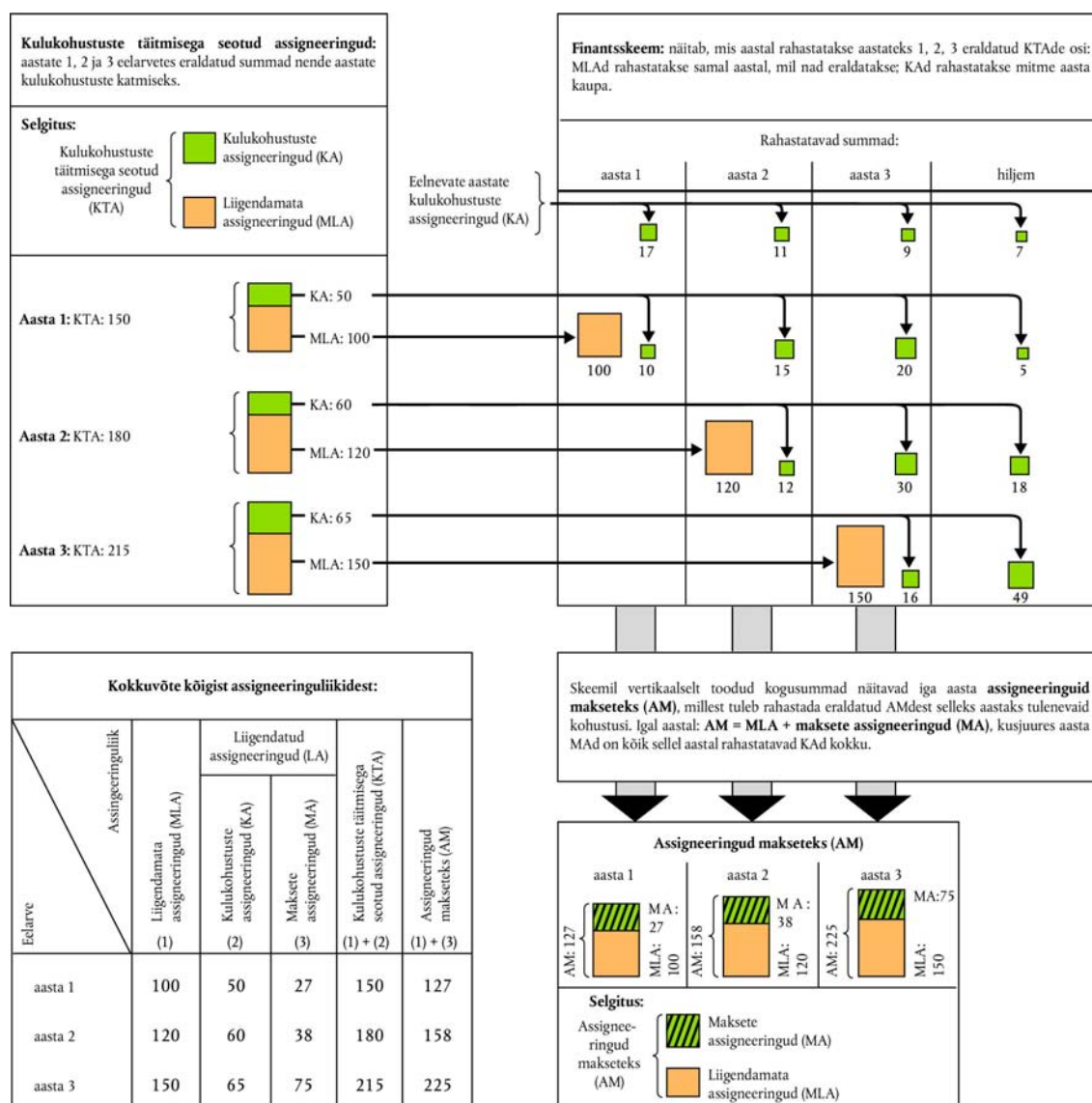
Seega on oluline iga eelarveaasta kohta koostada kaks järgmist kogusummat:

a) kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud (KTA) kokku ⁽⁵⁾ = liigendamata assigneeringud (MLA) + kulukohustuste assigneeringud (KA) ⁽⁵⁾;

b) assigneeringud makseteks (AM) kokku ⁽⁵⁾ = liigendamata assigneeringud (MLA) + maksete assigneeringud (MA) ⁽⁵⁾.

Eelarve tulud on ette nähtud maksete koguassigneeringute katmiseks. Tulud ei pea katma kulukohustuste assigneeringuid.

Järgnevalt esitatakse lihtsustatud kujul (summad on illustratiivsed) nende assigneeringuliikide jagunemine igal eelarveaastal.



⁽⁵⁾ On oluline teha vahet „kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringute” ja „kulukohustuste assigneeringute” ning „assigneeringute makseteks” ja „maksete assigneeringute” vahel. Termineid „kulukohustuste assigneeringud” ja „maksete assigneeringud” kasutatakse ainult liigendatud assigneeringute kontekstis.

7. EELARVE TÄITMINE

7.1. Vastutus täitmise eest

Komisjon täidab eelarvet omal vastutusel kooskõlas finantsmäärusega ja määratud assigneeringute piires; ta annab ka teistele institutsioonidele nendega seotud eelarveosade täitmiseks vajalikud volitused ⁽⁶⁾. Finantsmääruses sätestatakse rakendusmenetlused ja täpsemalt eelarvevahendite kasutajate, peaarvepidajate, avansikontode haldajate ja asutuste siseaudiitorite kohustused. Kahe suurima kuluvaldkonna (EAGGF tagatis ja struktuurifondid) osas hallatakse ühenduse vahendeid koostöös liikmesriikidega.

7.2. Tulude haldamine

Kavandatud tulud kirjendatakse eelarvesse ja neid võidakse paranduseelarvetega muuta.

Eelarvetulude haldamine hõlmab nõuete kindlaksmääramist ja ühenduste saadaolevate tulude sissenõudmist (omavahendid ja muud tulud). Seda reguleerivad teatud erisätted ⁽⁷⁾. Eelarveaasta tegelikke tulusid määratletakse jooksva eelarveaasta vältel kindlaksmääratud nõuete alusel kogutud summade ja eelnevate eelarveaastate nõuete alusel kogutud summade kogusummana.

7.3. Kulude haldamine

Kavandatud tulud kirjendatakse eelarvesse.

Eelarvekulude haldamise, st assigneeringute kujunemise ja kasutamise võib kokku võtta alljärgnevalt:

a) kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud:

- i) *assigneeringute kujunemine*: eelarveaastal kasutusel olevad kulukohustuste täitmisega seotud koguassigneeringud moodustuvad järgnevalt: esialgne eelarve (MLA ja KA) + paranduseelarve + sihtotstarbelised tulud + ülekanded + eelmisest eelarveaastast üle kantud kulukohustuste assigneeringud + mitteautomaatsed ülekanded eelmisest eelarveaastast, mis on jäänud sidumata + vabasatavad kulukohustuste assigneeringud eelmistest eelarveaastatest, mis on uuesti kasutatavad;
- ii) *assigneeringute kasutamine*: kulukohustuste täitmisega seotud lõplikud assigneeringud on kasutatavad eelarveaastal võetud kulukohustuste kujul (kulukohustuste täitmisega seotud kasutatud assigneeringud = võetud kulukohustuste summa);
- iii) *assigneeringute ülekanded ühest eelarveaastast järgmisse*: eelarveaasta kasutamata assigneeringud võib üle kanda järgmisse aastasse asjassepuutuva asutuse otsusel. Sihtotstarbeliste tuludena kasutatavad assigneeringud kantakse üle automaatselt;
- iv) *assigneeringute tühistamine*: järelejäänud osa tühistatakse;

b) assigneeringud makseteks:

- i) *assigneeringute kujunemine*: eelarveaastal kasutusel olevad koguassigneeringud makseteks moodustuvad alljärgnevalt: esialgne eelarve (MLA ja MA) + paranduseelarve + sihtotstarbelised tulud + ülekanded + eelmisest eelarveaastast üle kantud assigneeringud automaatsete või mitteautomaatsete ülekannete kujul;
- ii) *eelarveaasta assigneeringute kasutamine*: eelarveaasta assigneeringud makseteks on eelarveaastal kasutatavad maksetena. Nad ei hõlma eelmisest eelarveaastast üle kantud assigneeringuid (kasutatud assigneeringud makseteks = eelarveaasta assigneeringutest tehtud maksete summa);
- iii) *assigneeringute ülekanded ühest eelarveaastast järgmisse*: eelarveaasta kasutamata assigneeringud võib üle kanda järgmisse aastasse asjassepuutuva asutuse otsusel. Sihtotstarbeliste tuludena kasutatavad assigneeringud kantakse üle automaatselt;

⁽⁶⁾ Vt EÜ asutamislepingu artikkel 274, Euratomi asutamislepingu artikkel 179 ja finantsmääruse artikkel 50.

⁽⁷⁾ Vt finantsmääruse artiklid 69–74 ja määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000.

- iv) *assigneeringute tühistamine*: järelejäänud osa tühistatakse;
- v) *eelarveaasta vältel sooritatud kogumaksed*: maksed, mis on tehtud eelarveaasta assigneeringutest makseteks pluss maksed, mis on tehtud eelmisest eelarveaastast üle kantud makseteks määratud assigneeringutest;
- vi) *eelarveaastal kantud tegelikud kulud*: kulud eelarve täitmise konsolideeritud aruannetes (vt punkt 7.4) = maksed, mis on tehtud eelarveaasta assigneeringutest makseteks pluss eelarveaasta assigneeringud makseteks, mis on üle kantud järgmisse eelarveaastasse.

7.4. Eelarve täitmise konsolideeritud aruanded ja eelarveaasta saldo kindlaksmääramine

Eelarve täitmise konsolideeritud aruanded koostatakse pärast iga eelarveaasta lõppu. Nendes määratakse eelarveaasta saldo, mis kirjeldatakse järgmise aasta eelarvesse paranduseelarve abil.

8. RAAMATUPIDAMISARUANDLUS

Eelarveaasta aruanded edastatakse parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale. Aruanded koosnevad finantsaruannetest, eelarve täitmise aruannetest ja aruandest finants- ja eelarve juhtimise kohta. Esialgsed raamatupidamisaruanded edastatakse hiljemalt 31. märtsiks järgmisel aastal; lõplikud raamatupidamisaruanded esitatakse sama aasta 31. juuliks.

Euroopa ühenduste 2007. eelarveaasta aastaaruannete osas kasutati kolmandat korda tekkepõhise raamatupidamise põhimõtteid, mis võeti kasutusele Euroopa ühenduste poolt 2005. aastal. 2007. aastal ajakohastati ka Euroopa ühenduste üldelarvele kohaldatavat finantsmäärust ning selle uus versioon jõustus 1. mail 2007.

2007. eelarveaasta konsolideeritud aastaaruande osas tuleb märkida, et:

- varade kogusumma suurenes 67 332 miljonilt eurolt 2006. aastal 75 720 miljonile eurole, kohustused kokku suurenesid 131 550 miljonilt eurolt 131 646 miljonile eurole. Varade ja kohustuste vahelist erinevust rahastatakse lühiajaliselt eelarvelistest vahenditest, mis on heaks kiidetud või millega liikmesriigid on pikaajaliselt ennast sidunud;
- eelarveaasta majandustulemus suurenes 197 miljoni euro suurusest ülejäägist 2006. aastal 10 120 miljoni euroni 2007. aastal.

9. VÄLISAUDIT

Alates 1977. aastast on eelarve välistauditit teostanud Euroopa Ühenduste Kontrollikoda⁽⁸⁾. Kontrollikoda kontrollib eelarve kõigi tulude ja kulude raamatupidamisaruandeid ning esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitava avalduse raamatupidamisaruannete usaldatavuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoda teeb otsuse ka selle kohta, kas tulud on laekunud ja kulutused tehtud seaduslikult ja eeskirjade kohaselt ning kas finantsjuhtimine on olnud usaldusväärne. Auditid võib läbi viia enne vastava eelarveaasta lõppu; auditid põhinevad raamatupidamisdokumentidel ning vajadusel viiakse nad läbi ühenduste institutsioonides, liikmesriikides ja kolmandates riikides kohapeal. Kontrollikoda koostab iga eelarveaasta kohta aastaaruande ning võib igal ajal teha märkusi konkreetsetes küsimustes ning esitada ühenduse mõne teise institutsiooni taotlusel arvamusi.

10. EELARVE TÄITMISE KINNITAMINE JA JÄRELMEETMED

Alates 1977. aastast kohaldatakse järgmisi sätteid:⁽⁹⁾ parlament annab nõukogu soovitusel hiljemalt kõnealusest aastast arvates ülejärgmise aasta 30. aprilliks heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel. Selleks vaatavad nõukogu ja parlament kordamööda läbi komisjoni esitatud raamatupidamisaruanded ning kontrollikoja aastaaruande ja eriaruanded. Institutsioonid peavad võtma vajalikke meetmeid vastavalt eelarve täitmise kinnitamisotsuste kommentaaridele ning võetud meetmetest aru andma.

⁽⁸⁾ Vt EÜ asutamislepingu artiklid 246, 247 ja 248, Euratomi asutamislepingu artiklid 160a, 160b ja 160c ning finantsmääruse artiklid 139–147.

⁽⁹⁾ Vt EÜ asutamislepingu artikkel 276 ja Euratomi asutamislepingu artikkel 180b.

SELGITAVAD MÄRKUSED

FINANTSTEABE ALLIKAD

Käesolevas lisas esitatud finantsandmed põhinevad Euroopa ühenduste aastaaruannetel ning muudel komisjoni esitatud finantsdokumentidel. Geograafiline jaotus vastab komisjoni raamatupidamisandmete süsteemi (ABAC) riikide koodidele. Nagu komisjon märgib, põhinevad kõik liikmesriikide esitatud summad — nii tulude kui kulude osas — arvutusel, mis annab iga liikmesriigi poolt liidult saadavate hüvitiste kohta ebatäieliku pildi. Andmete tõlgendamisel tuleb seega olla ettevaatlik.

RAHAÜHIK

Kõik finantsandmed on toodud miljonites eurodes. Kogusummad on täpsest väärtusest ümardatud ega näita tingimata ümardatud arvude summat.

LÜHENDID JA SÜMBOLID

AFC	kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud
AFP	assigneeringud makseteks
AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bulgaaria
KA	kulukohustuste assigneeringud
CY	Küpros
CZ	Tšehhi
LA	liigendatud assigneeringud
DE	Saksamaa
DIA	teistes diagrammides viidatud diagramm (nt DIA III)
DK	Taani
EAEC või Euratom	Euroopa Aatomienergiaühendus
EÜ	Euroopa Ühendus
EE	Eesti
EEC	Euroopa Ühendus
EFTA	Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon
EL	Kreeka
ES	Hispaania
EL	Euroopa Liit
EL-27	27-liikmelises Euroopa Liidus kokku
FI	Soome
FR	Prantsusmaa
FINREG	25. juuni 2002. aasta finantsmäärus
RKT	Rahvamajanduse kogutulu
HU	Ungari

NL	lirimaa
IT	Itaalia
LT	Leedu
LU	Luksemburg
LV	Läti
MT	Malta
MLA	liigendamata assigneeringud
NL	Holland
ELT	<i>Euroopa Liidu Teataja</i>
MA	maksete assigneeringud
PL	Poola
PT	Portugal
RO	Rumeenia
S	eelarveosa
SE	Rootsi
SI	Sloveenia
SK	Slovakkia
T	eelarvejagu
UK	Ühendkuningriik
KM	Käibemaks
0,0	Andmed nullist 0,05-ni
—	Baasandmete puudumine

*DIAGRAMMID***2007. AASTA EELARVE JA SELLE TÄITMINE AASTA VÄLTEL**

DIA I	Eelarve 2007 — Kavandatud tulud ja lõplikud assigneeringud makseteks
DIA II	Eelarve 2007 — kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud
DIA III	Kulukohustuste täitmiseks kasutatavad assigneeringud 2007. aastal ja nende kasutamine
DIA IV	2007. aastal kasutusel olnud assigneeringud makseteks ja nende kasutamine
DIA V	Omavahendid 2007. a. liikmesriikide kaupa
DIA VI	2006. a. sooritatud maksed igas liikmesriigis

2007. EELARVEAASTA KONSOLIDEERITUD RAAMATUPIDAMISARUANDED

DIA VII	Konsolideeritud bilanss
DIA VIII	Konsolideeritud majandustulemuse aruanne

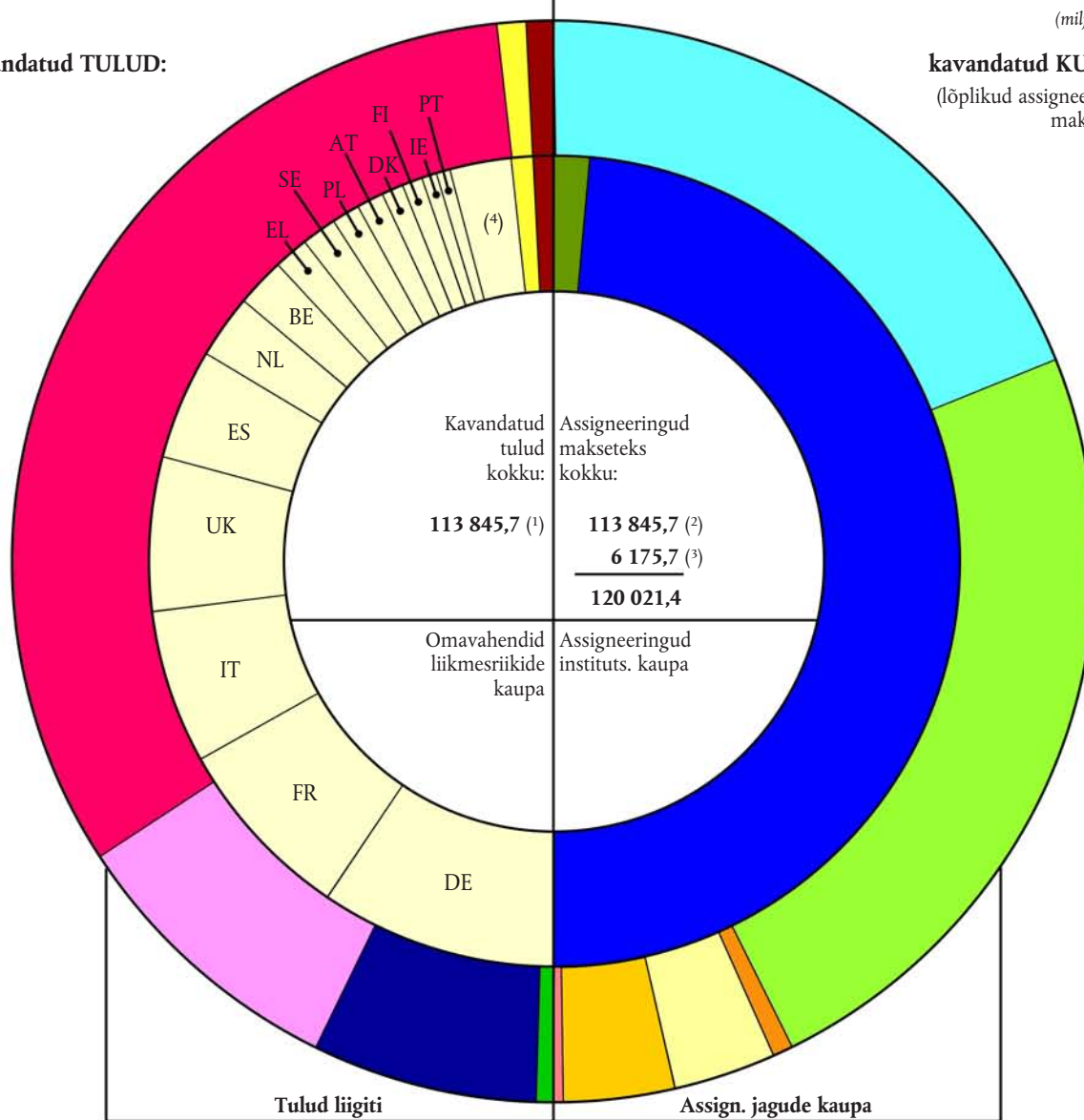
Diagramm I**Eelarve 2007 — Kavandatud tulud ja lõplikud assigneeringud makseteks**

[tulukriteeriumide kohta vt „Taustateave eelarve kohta”, punkt 7.2; kulukriteeriumide kohta vt „Taustateave eelarve kohta”, punkt 7.3, täpsemat teavet vt Diagramm IV, tulp (a)]

(miljonit eurot ja %)

kavandatud TULUD:**kavandatud KULUD:**

(lõplikud assigneeringud makseteks)

**Selgitus:**

Omavahendid kokku (liikmesriikide kaupa)		
Põllumajandusmaksud	1 486,8	(1,3 %)
Suhkru- ja isoglükosimaksud	– 37,7	(0 %)
Tollimaksud	15 083,8	(13,2 %)
Käibemaksul põhinevad omavahendid	19 478,6	(17,1 %)
RKT-l põhinevad omavahendid	74 022,0	(65 %)
Muud tulud	1 703,7	(1,5 %)
Eelmisest aastast kasutatav ülejääk	2 108,6	(1,9 %)

Selgitused**Finantsraamistiku rubriigid**

1. Säätav kasv	45 461,8	(37,9 %)
2. Loodusressursside säilitamine ja haldamine	57 019,7	(47,5 %)
3. Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	1 356,2	(1,1 %)
4. ELi globaalne roll	7 779,5	(6,5 %)
5. Haldus	7 959,5	(6,6 %)
6. Hüvitis	444,6	(0,4 %)
Teiste instituts. kasutatavad assigneeringud	3 046,6	(2,5 %)
Komisjoni kasutatavad assigneeringud	116 974,8	(97,5 %)
millest tegevusassigneeringuid	112 061,9	(93,4 %)

(1) Pärast lisa- ja paranduseelarvet.

(4) CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT sissemaksed tuludesse.

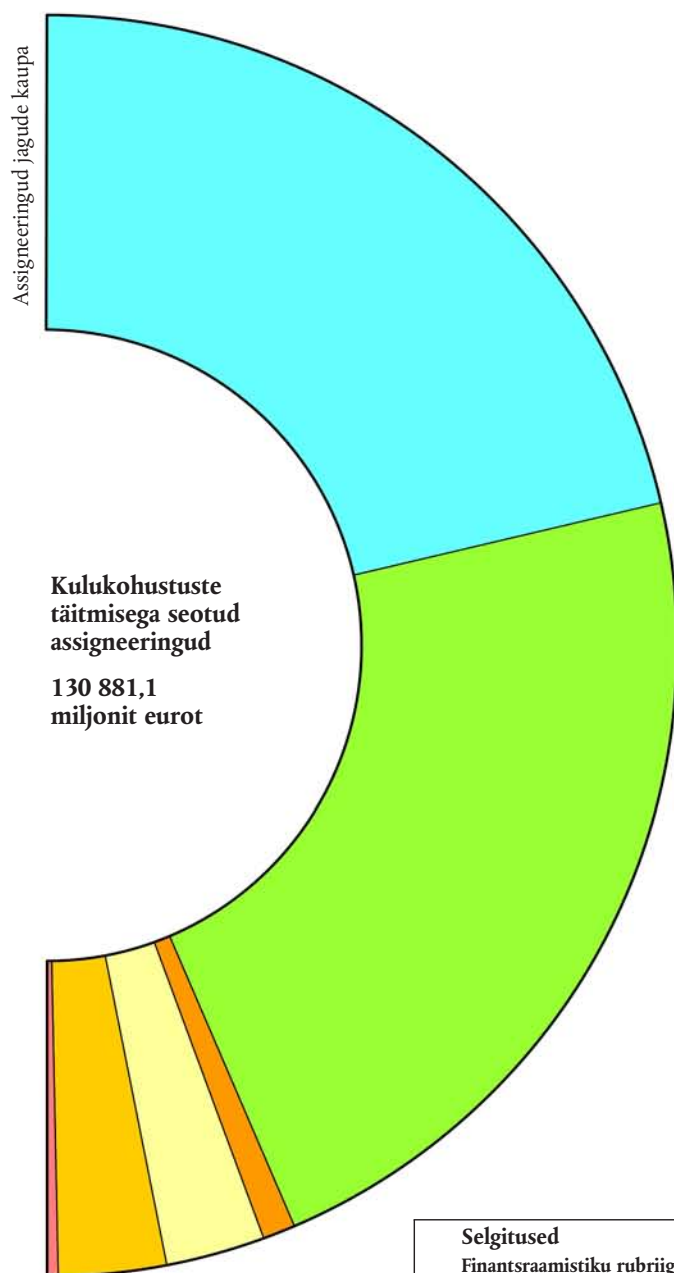
(2) Kolmandate osapoolte osalusel saadud tulud.

(3) Pärast lisa- ja paranduseelarvet ning eelarvejagude vahelisi ülekandeid.

Diagramm II**Eelarve 2007 — kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud**

[pärast lisa- ja paranduseelarvet: täpsemat teavet vaata Diagramm III, tulp (b)]

(Mln EUR ja %)

**Märkus:**

Kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud kokku ei vasta 2007. aasta eelarve tuludele, kuna kulukohustuste assigneeringud hõlmavad ka järgnevate aastate eelarvetuludest rahastatavaid summasid.

Selgitused**Finantsraamistiku rubriigid:**

1. Säστεv kasv	56 060,3	(42,8 %)
2. Loodusressursside säilitamine ja haldamine	58 399,1	(44,6 %)
3. Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	1 543,8	(1,2 %)
4. ELi globaalne roll	7 142,3	(5,5 %)
5. Haldus	7 291,0	(5,6 %)
6. Hüvitis	444,6	(0,3 %)

Diagramm III

Kulukohustuste täitmiseks kasutatavad assigneeringud 2007. aastal ja nende kasutamine

(miljonit eurot ja %)

Eelarvejaod ja eelarverubriigid vastavalt 2007. aasta eelarve liigendusele ja finantsraamistiku rubriigid	Finantsraamistik	Lõplikud assigneeringud		Assigneeringute kasutamine					
		Summa (1)	Määr (%)	võetud kulukohustused	Kasutusmäär (%)	Ülekanded 2008 (2)	Määr (%)	Tühistused	Määr (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Eelarve liigendus									
I Parlament (j. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Nõukogu (j. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Komisjon (j. III) (3)		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Majandus ja rahandus (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Ettevõtlus (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Konkurents (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Põllumajanduse ja maaelu arendamine (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energia ja transport (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Keskkond (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Teadusuuringud (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Infoühiskond ja meedia (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Otsene teadustegevus (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Merendus- ja kalandusasjad (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Siseturg (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Regionaalpoliitika (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Maksukorralduse ja tolliliit (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Haridus ja kultuur (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Teabevahetus (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Tervise- ja tarbijakaitse (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkond (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Välissuhted (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Kaubandus (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Arengukoostöö ja suhted AKV riikidega (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Laienemine (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Humanitaarabi (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Pettusevastased õigusaktid (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Komisjoni poliitika kooskõlastamine ja õigusabi (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Komisjoni administratsioon (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Eelarve (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Audit (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statistika (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Pensionid (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Keeletalitused (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Reservid (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Euroopa Kohus (j. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Kontrollikoda (j. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Majandus- ja sotsiaalkomitee (j. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Regioonide komitee (j. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Euroopa ombudsman (j. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Euroopa andmekaitseametnik (j. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Kulukohustuste täitmise seotud assigneeringud kokku	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Finantsraamistik (4)									
1 Säästev kasv	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Loodusressursside säilitamine ja haldamine	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 ELi globaalne roll	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Haldus	7 039,0 (5)	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Hüvitis	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Kulukohustuste täitmise seotud assigneeringud kokku	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Assigneeringud makseteks kokku	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) Assigneeringud lõplikus eelarves, võttes arvesse eelarvejagude vahelisi ülekandeid, sihtotstarbelisele või sarnasele tulule vastavaid assigneeringuid ja eelmisest eelarveaastast ülekantud assigneeringuid. Selle tulemusel ületasid olemasolevad assigneeringud mõnede finantsperspektiivi rubriikide ülemmäära.

(2) Sealhulgas sihtotstarbelisele või sarnasele tulule vastavad assigneeringud.

(3) III eelarveosas (komisjon) vastavad eelarvejaod (T) institutsioonide poolt tegevuspõhise eelarvestamise rakendamiseks määratletud meetmetele/tegevusvaldkondadele.

(4) Finantsraamistiku rubriikide piirmäärad hõlmavad institutsioonidevahelise kokkuleppe punktis 48 sätestatud kohandust.

(5) 2006. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe lisas sätestatakse, et selle rubriigi ülemmäär esitatakse töötajate pensioniskeemi sissemaksete neto põhjal, maksimaalselt kuni 500 miljonit eurot 2004. aasta hindade alusel ajavahemikul 2007–2013. 2007. aastal oli vähenduse summa 75,8 miljonit eurot.

Diagramm IV

2007. aastal kasutusel olnud assigneeringud makseteks ja nende kasutamine

(miljonit eurot ja %)

Eelarvejaod ja eelarverubriigid vastavalt 2007. aasta eelarve liigendusele ja finantsraamistiku rubriigid	Lõplikud assigneeringud ⁽¹⁾	Assigneeringute kasutamine					
		2005 sooritatud maksed 2007. aastal	Kasutusmäär (%)	Ülekanded aastasse 2008	Määr (%)	Tühistused	Määr (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
<i>Eelarve liigendus</i>							
I Parlament (j. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Nõukogu (j. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Komisjon (j. III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Majandus ja rahandus (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Ettevõtlus (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Konkurents (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Põllumajanduse ja maaelu arendamine (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Energia ja transport (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Keskkond (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Teadusuuringud (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Infoühiskond ja meedia (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Otsene teadustegevus (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Merendus- ja kalandusajad (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Siseturg (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Regionaalpoliitika (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Maksukorralduse ja tolliliit (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Haridus ja kultuur (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Teabevahetus (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Tervise- ja tarbijakaitse (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 Justiits- ja siseküsimused (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Välissuhted (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Kaubandus (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Arengukoostöö ja suhted AKV riikidega (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Laienemine (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Humanitaarabi (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 Pettusevastased õigusaktid (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 Komisjoni poliitika kooskõlastamine ja õigusabi (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 Komisjoni administratsioon (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Eelarve (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Audit (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Statistika (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Pensionid (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Keeletalitused (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Reservid (T.40)	—	—	—	—	—	—	—
IV Euroopa Kohus (j. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Kontrollikoda (j. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Majandus- ja Sotsiaalkomitee (j. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Regioonide komitee (j. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Euroopa ombudsman (j. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Euroopa andmekaitseametnik (j. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud kokku	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Finantsraamistik</i>							
1 Säästev kasv	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 Loodusressursside säilitamine ja haldamine	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 ELi globaalne roll	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Halduskulud	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Hüvitis	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Kulukohustuste täitmisega seotud assigneeringud kokku	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

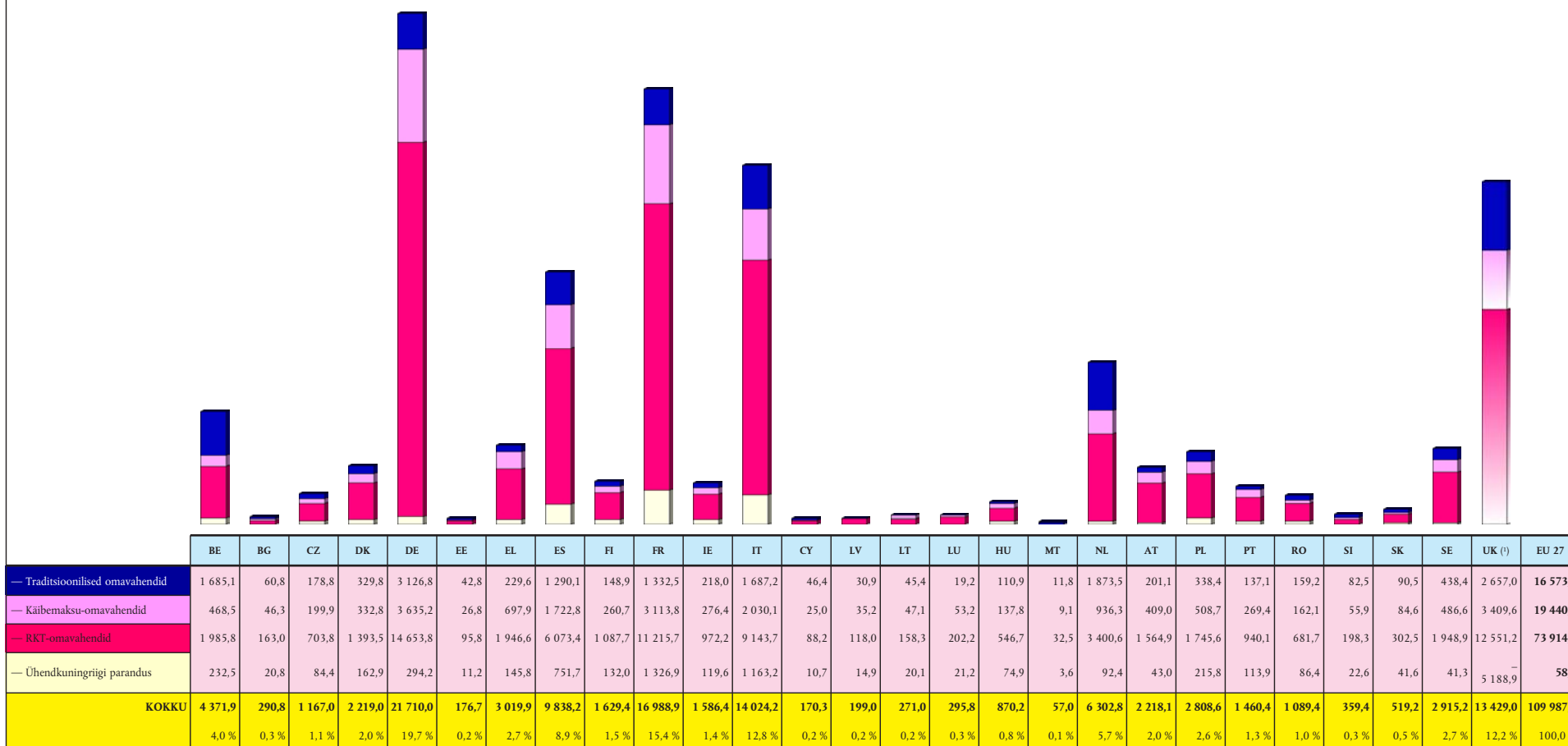
⁽¹⁾ Assigneeringud lõplikus eelarves, võttes arvesse eelarvejagude vahelisi ülekandeid, sihtotstarbelisele või sarnasele tulule vastavaid assigneeringuid ja eelmisest eelarveaastast ülekantud assigneeringuid.

⁽²⁾ III eelarveosas (komisjon) vastavad eelarvejaod (T) institutsioonide poolt tegevuspõhise eelarvestamise rakendamiseks määratletud meetmete/tegevusvaldkondadele

Diagramm V
Omavahendid 2007. a. liikmesriikide kaupa

Tulude täitumine

(miljonit eurot ja %)



⁽¹⁾ Ühendkuningriigi osas rakendatakse omavahendite brutosummale (18 617,8 miljonit eurot) parandust (5 188,9 miljonit eurot). Seda rahastavad teised liikmesriigid. Parandus puudutab ainult käibemaksu ja RKT osa vastavalt nende määrale omavahendite brutosummast.

Diagramm VI

2007. a. sooritatud maksed igas liikmesriigis ⁽¹⁾

Märkus: 2007. a. sooritatud maksed = maksed 2007. a. tegevussigneeeringutest + 2006. a. ülekannetest sooritatud maksed

Finantsraamistiku rubriigid

(miljonit eurot ja %)

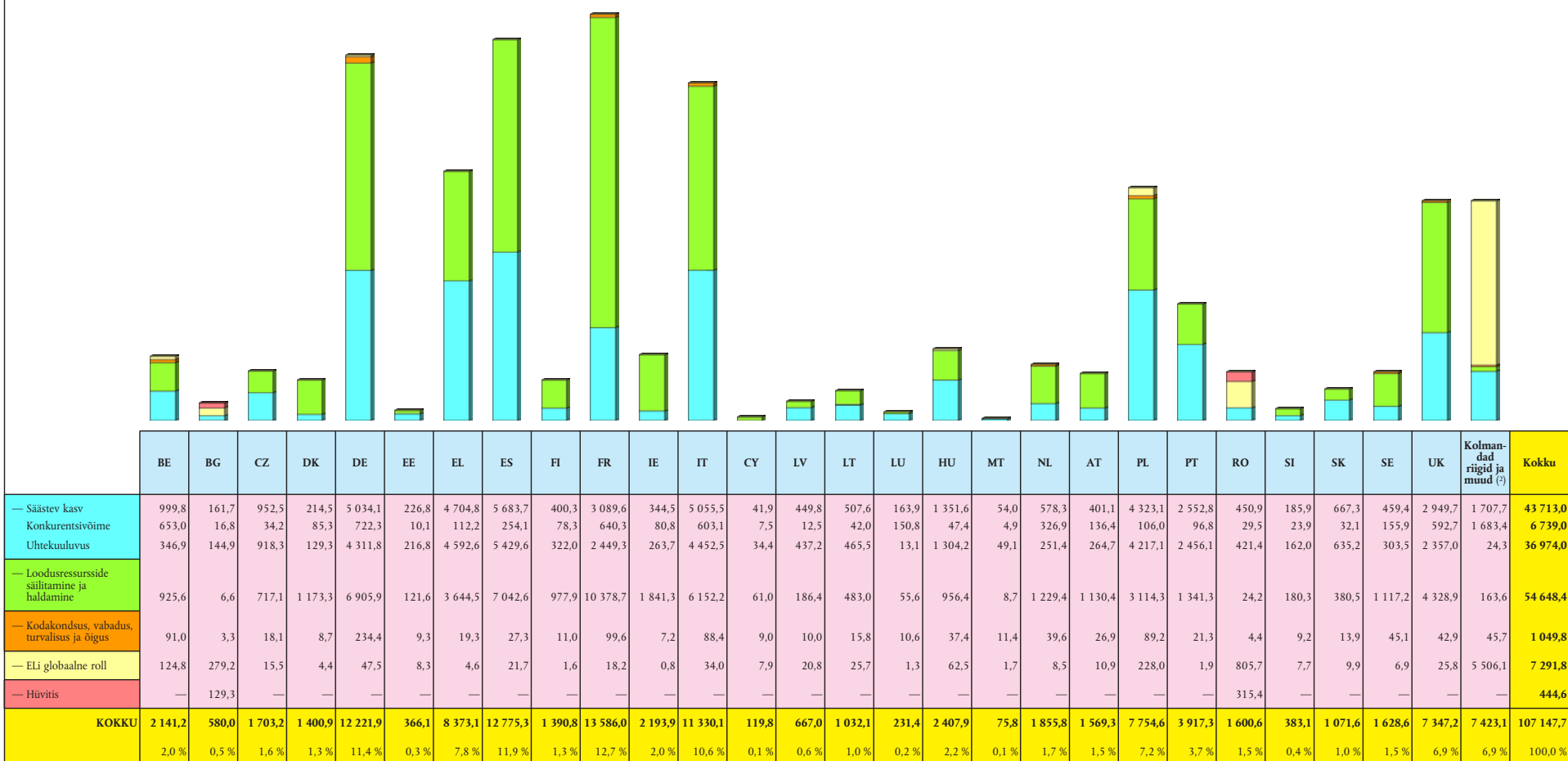
⁽¹⁾ Geograafiline jagunemine ei toimu mitte vastavalt liikmesriikidele tehtud maksetele, vaid kulude jaotusele komisjoni arvutiseeritud raamatupidamissüsteemis Sincom2. vastavalt kulude jaotusele komisjoni arvutiseeritud raamatupidamissüsteemis (ABAC).⁽²⁾ „Kolmandad riigid ja muud“ sisaldab peamiselt kulusid seoses väljaspool liitu elluviidud projektide ja kolmandate riikide osalusega, samuti kulusid, mille osas ei saa rakendada geograafilist jaotust.

Diagramm VII

Konsolideeritud bilanss

(miljonit eurot)

	31.12.2007	31.12.2006
Mittelikviidsed varad:		
Immateriaalne vara	44,0	37,0
Vara, seadmed ja vahendid	4 523,0	4 586,0
Pika-ajalised investeeringud	1 973,0	2 157,0
Laenud	1 806,0	2 023,0
Pikaajalised eelmaksed	14 015,0	22 425,0
Pikaajalised saadaolevad summad	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Käibevara:		
Inventarinimestikud	88,0	115,0
Lühiajalised investeeringud	1 420,0	1 426,0
Lühiajalised eelmaksed	20 583,0	8 055,0
Lühiajalised saadaolevad summad	12 051,0	9 796,0
Sularaha ja sularahaekvivalendid	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Varad kokku	75 386,0	67 332,0
Pikaajalised kohustused:		
Hüvitised töötajatele	– 33 480,0	– 32 200,0
Pikaajalised eraldised	– 1 079,0	– 989,0
Pikaajalised finantskohustused	– 1 574,0	– 1 862,0
Muud pikaajalised kohustused	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Lühiajalised kohustused:		
Lühiajalised eraldised	– 369,0	– 379,0
Lühiajalised finantskohustused	– 135,0	– 20,0
Tasumata arved	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Kohustused kokku	– 134 006,0	– 131 550,0
Netovara	– 58 620,0	– 64 218,0
Reservid	2 806,0	2 855,0
Liikmesriikidelt sissenõutavad summad:		
Hüvitised töötajatele (pikaajalised)	– 33 480,0	– 32 200,0
Muud summad	– 27 946,0	– 34 873,0
Netovara	– 58 620,0	– 64 218,0

Diagramm VIII

Konsolideeritud majandustulemuste aruanne

(miljonit eurot)

	31.12.2007	31.12.2006
Tegevustulud		
Tulu omavahenditest ja osamaksudest	112 084	105 118
Muud tegevustulud	9 080	8 368
	121 164	113 486
Tegevuskulud		
Halduskulud	– 7 120	– 6 619
Tegevuskulud	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	– 113 422
Põhitegevuse ülejääk	9 362	64
Finantstulu	674	621
Finantskulud	– 354	– 331
Muudatused töötajate hüvitiste kohustustes	– 2 207	108
Osa sidus- ja ühisettevõtete netokasumis/(kahjumis)	– 13	– 265
Eelarveaasta majandustulemus	7 462	197

LISA II

Pärast viimast aastaaruannet kontrollikoja poolt vastu võetud eriaruannete loetelu:

- Eriaruanne nr 6/2007 tehnilise abi mõjususe kohta suutlikkuse arendamise kontekstis
- Eriaruanne nr 7/2007 ühenduse kalavarude säilitamist käsitlevate eeskirjade kontrolli-, inspektsiooni- ja sanktsionisüsteemide kohta
- Eriaruanne nr 8/2007 halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas
- Eriaruanne nr 9/2007 „Euroopa Liidu teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammide hindamise kohta – kas komisjoni lähenemisviisi on võimalik parandada?”
- Eriaruanne nr 1/2008 investeerimise suurprojektide kontrolli- ja järelhindamismenetluste kohta programmitööperioodidel 1994–1999 ja 2000–2006
- Eriaruanne nr 2/2008 seoses siduva tariifiinformatsiooniga (STI)
- Eriaruanne nr 3/2008 – Kui kiire, tõhus ja paindlik on Euroopa Liidu solidaarsusfond?
- Eriaruanne nr 4/2008 piimakvootide rakendamise kohta 1. mail 2004. aastal Euroopa Liiduga ühinenud liikmesriikides
- Eriaruanne nr 5/2008 – Euroopa Liidu ametid: tulemuslikkus
- Eriaruanne nr 6/2008 Euroopa Komisjoni tsunami- ja orkaani Mitch järgse taastamisabi kohta
- Eriaruanne nr 7/2008 – „Perioodi 2003–2006 arukas energeetika.”

Aruanne on lugemiseks ja allalaadimiseks kättesaadav Euroopa Kontrollikoja veebilehel: www.eca.europa.eu
Aruanded on tasuta saadaval nii paberkandjal kui CD-ROMil. Selle saamiseks palume kirjutada kontrollikoja aadressil:

**Euroopa Kontrollikoda
Teabeedastus ja aruanded
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. + (352) 4398-1
E-post: euraud@eca.europa.eu**

või täita elektrooniline tellimus EU-Bookshop-veebilehel.

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT JA ORGANITELT

KONTROLLIKODA



Kooskõlas EÜ asutamislepingu artikli 248 lõigetega 1 ja 4 ja nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, viimati muudetud nõukogu 17. detsembri 2007. aasta määrusega (EÜ) nr 1525/2007) artiklitega 129 ja 143 ning nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust) artiklitega 139 ja 156

võttis Euroopa Ühenduste Kontrollikoda 24. ja 25. septembri 2008. aasta istungitel vastu

AASTAARUANDED**2007. eelarveaasta kohta**

Aruanded koos asutuste vastustega kontrollikoja tähelepanekutele edastati eelarve täitmist kinnitavatele ja teistele asutustele.

Kontrollikoja liikmed on:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA, president, Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIU, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

AASTAARUANNE SEITSMENDAST,
KAHEKSANDAST JA ÜHEKSANDAST
EUROOPA ARENGUFONDIST (EAF)
RAHASTATUD TEGEVUSTE KOHTA

(2008/C 286/02)

**Aastaaruanne seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa
Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta**

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	1–5
I peatükk – seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi rakendamine	6–13
Rahaline rakendamine	6–11
Komisjoni EAFide finantsjuhtimise aastaaruanne	12–13
II peatükk – kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Arengufondide kohta	14–56
Kontrollikoja kinnitav avaldus seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi (EAF) kohta 2007. eelarveaastal	I–XI
Kinnitava avalduse aluseks olev teave	14–50
Auditi ulatus ja iseloom	14–15
Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus	16–18
Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus	19–50
Järeldused ja soovitused	51–56

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Arengufondid (EAFid) on loodud rahvusvaheliste konventsioonide või lepingute, ⁽¹⁾ mis on sõlmitud ühelt poolt ühenduse ja selle liikmesriikide vahel ning teiselt poolt teatavate Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikide vahel, ning nõukogu otsuste tulemusena ülemeremaade ja -territooriumide (ÜMT) assotsieerimise kohta.

1.–5. Euroopa Arengufond on tööpoolest peamine vahend, millega Euroopa Liit rahastab arenguabi AKV riikides. Komisjon jagab kontrollikoja arvamust mitmes küsimuses, kuid soovib juhtida tähelepanu fondi juhtimisega seotud suurtele riskidele, mis on põhjustatud järgmisest:

- rakendatavate vahendite suur maht;
- teatavate partnerriikide väike haldussuutlikkus;
- mitmed probleemid enamikus abi saavates riikides, sealhulgas puudused valitsemistavas.

Eespool nimetatut arvesse võttes seadis komisjon sisse erinevatel tasanditel kontrollid, mis hõlmavad nii inspektorite ja audiitorite kasutamist kui ka kontrole, mida teostavad mitte ainult lepingulised ametisasutused, vaid ka komisjoni delegatsioonid ja kesktalitused.

Loomulikult tuleb nimetatud kontrollistrateegias võtta arvesse riskianalüüsi ja ka kulutasuvust. Komisjon leiab, et tema võetud meetmed on tõhusad ja vastavad seatud kriteeriumidele. Võttes arvesse kontrollikoja märkusi ja toetudes enda kogemusele, on komisjon seda strateegiat viimastel aastatel täpsustanud ja teeb seda ka tulevikus.

Kontrollikoja aruande lugemisel tuleb võtta arvesse keskkonda, milles komisjon on sunnitud tegutsema, ja arvestama sellist liiki tegevusega kaasnevaid riske.

2. Komisjon vastutab ja hoolitseb enamike EAFide kulude juhtimise eest. EAFi investeerimisrahastu haldamine on olnud täielikult Euroopa Investeerimispanka ⁽²⁾ (EIP) ülesanne alates 1. aprillist 2003. Rahastut ei kajastata kontrollikoja esitatavas kinnitavas avalduses ega eelarve täitmise kinnitamisel Euroopa Parlamendis ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Yaoundé konventsioon pärineb aastast 1964. Kõige hilisem leping (Cotonou) on 23. juunist 2000 ja seda muudeti viimati Luksemburgis 25. juunil 2005.

⁽²⁾ Seega oli esialgne eraldis üheksanda EAFi raames 13 800 miljonit eurot, millest EIP vastutab 2 200 miljoni euro eest.

⁽³⁾ Vt üheksanda EAFi suhtes kohaldatava 27. märtsi 2003. aasta finantsmääruse artiklid 96, 103 ja 112 (ELT L 83, 1.4.2003, lk 1). Arvamuses 12/2002 selle määruse (EÜT C 12, 17.1.2003) vastuvõtmise ettepaneku kohta juhtis kontrollikoda tähelepanu nende artiklite Euroopa Parlamendi eelarve täitmise kinnitamise volitusi piiravatele tagajärgedele.

⁽⁴⁾ Nende tegevuste kontrollikoja poolt läbiviidava auditi reeglid on sätestatud kolmepoolse lepinguga EIP, komisjoni ja kontrollikoja vahel (ülalmainitud üheksanda EAFi suhtes kohaldatava 27. märtsi 2003 finantsmääruse artikkel 112).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3. Kui programmitöö on lõpule viidud, mobiliseeritakse EAFi vahendid kahes järgus. Olles saanud AKV riigilt taotluse, teeb komisjon rahastamisotsuse (mida näidatakse raamatupidamisarvestuses rahaliste kohustustena) pärast (liikmesriikide esindajatest koosneva) EAFi komiteelt nõusoleku saamist. Seejärel määravad komisjon ja AKV riik rahastamislepingu raames kindlaks eeskirjad, mille kohaselt kõnealuse riigi riiklik eelarvevahendite käsutaja või komisjon ise hakkab neid otsuseid ellu viima. Riiklik eelarvevahendite käsutaja sõlmib lepingud (mida näidatakse raamatupidamisarvestuses individuaalsete juriidiliste kulukohustustena) ja annab loa maksete tegemiseks, mida kontrollib ja sooritab komisjon.

4. Eelarvetoetuse suhtes seda haldussüsteemi ei kohaldata. Rahastamislepingud on juriidilised kohustused ja võimaldavad maksete tegemist ilma eraldi juriidilisi kulukohustusi võtmata. Olles kontrollinud, et Cotonou lepingu ja rahastamislepingu tingimused on täidetud, teeb komisjon vahendite esialgse ülekande abisaajariigi eelarvesse. Kui esialgne ülekanne on tehtud, muutuvad need vahendid osaks AKV riikide eelarvest ning neid kasutatakse ja auditeeritakse vastavalt abisaajariigi õigusnormidele ja menetlustele. Komisjon ja teised peamised rahvusvahelised rahastajad hindavad nii riigi rahanduse juhtimise paranemist neis riikides kui ka tulemusi vaesuse vähendamisel. Enne järgmiste maksete tegemist kontrollib komisjon, et rahastamislepingus sätestatud tingimused oleksid täidetud.

5. Komisjoni siseselt juhib enamust EAFi programmidest koostöötalitus EuropeAid (edaspidi EuropeAid). Väike osa EAFi projekte ⁽⁵⁾ on seotud humanitaarabiga ning seda juhib humanitaarabi peadirektoraat.

I PEATÜKK – SEITSMENDA, KAHEKSANDA JA ÜHEKSANDA EAFI RAKENDAMINE

Rahaline rakendamine

6. Pärast kuuenda EAFi sulgemist 2006. aastal rakendati seitsmendat, kaheksandat ja üheksandat EAFi üheaegselt 2007. aastal. Prognooside kohaselt suletakse seitsmes EAF 2008. aastal.

7. 2007. aastal liikmesriikidelt saadud osamaksete kogusumma ulatus 2 679 miljoni euroni, sealhulgas 39 miljonit eurot vabahtlikke osamakseid Aafrika rahutagamisrahastusse AKV riikide sisese koostöö raames ⁽⁶⁾. Aasta jooksul alustas komisjon osamaksete sissenõudmist üheksanda EAFi raames, kuna kaheksanda EAFi osamaksed olid täiel määral ära kasutatud.

6.–8. Kooskõlas Monterrey ja Pariisi deklaratsioonidega jätkas komisjon 2007. aastal oma jõupingutusi abi ja tõhususe suurendamiseks. Sarnaselt 2006. aastaga oli 2007. aasta EAFide rakendamiseks väga soodus, sest lepingute täitmise ja maksete tegemise tase saavutas järjekordse rekordtaseme, vähendati oluliselt vanu ja soiku jäänud kohustusi ning tehti edusamme seitsmenda EAFi lõplikul sulgemisel. 2007. aasta lõpu eesmärk oli katta üheksanda EAFi vahendid täies ulatuses kulukohustustega, mis väljendub 15,9 miljardi euro rakendamises ajavahemikus 2003–2007 ehk üheksanda EAFi kasutamises 100 % ulatuses. Tegemist on suurima summaga EAFide ajaloos.

⁽⁵⁾ Nimetatud osa moodustab 2007. aasta maksetest 0,8 %.

⁽⁶⁾ AKV-EÜ Ministrite nõukogu 25. mai 2007. aasta otsus nr 2/2007 (ELT L 175, 5.7.2007, lk 35).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8. Kümnnenda EAFi kulukohustused võetakse perioodiks 2008–2013; sellest eraldatakse AKV riikidele ühenduse abi 21 966 miljoni euro ulatuses, mis on 62 % rohkem võrreldes üheksanda EAFi rahaliste eraldistega.

9. **Tabelites 1 ja 2** esitatakse komisjoni poolt hallatavate EAFi ressursside kumulatiivne kasutus ja rahaline rakendamine. **I ja II diagrammil** esitatakse kumulatiivsed ressursid ja otsused sekkumisvaldkondade kaupa. 2005. aasta mais otsustas nõukogu, et üheksanda EAFi vahendid tuleb kuludega siduda enne 31. detsembrit 2007 (7). Kooskõlas selle nn „aegumisklausliga“ olid praktiliselt kõik üheksanda EAFi vahendid selleks kuupäevaks kuludega seotud. See saavutati üldiste kulukohustuste olulise suu- rendamisega 16,7 % ehk 3 172 miljoni euro võrra. Netomaksed kasvasid 4,1 % võrra ja ulatusid 2 874 miljoni euroni, mis tule- nevalt aastalõpu rahavoogude piirangutest jääb veidi alla algse eesmärgi.

10. Selle tulemusel kasvasid tegemata maksed 10 281 miljoni- lt eurolt 2006. aasta lõpus 10 579 miljoni- le eurole 2007. aasta lõ- puks. Tegemata maksete kogusum- mast on 903 miljoni- t eurot seotud üle viie aasta tagasi võetud kulukohustustega. Üldised ku- lukohustused, mille osas ei oldud viimase kahe aasta jooksul in- dividuaalseid juriidilisi kohustusi võetud ega makseid tehtud, vähenesid aasta lõpuks siiski oluliselt 100 miljoni euroni. Kasu- tusmäär, mida väljendab kasutamata vahendite kogusumma ja iga-aastaste maksete suhe, oli stabiilne – 3,7 aastat.

KOMISJONI VASTUSED

Kvaliteedi puhul tagas komisjon 2006. aastal, et kvaliteedi tugirühm vaatas nii määratlemis- kui ka hindamisetapis läbi kõik EAFi rahasta- misettepanekud. Sama taktikat kasutati ka 2007. aastal.

Komisjon jätkab oma jõupingutusi, et parandada veelgi EAFi rakenda- mist, ja võtab ka edaspidi arvesse kontrollikoja soovitusi.

Kümnnenda EAFi 21 966 miljoni euro suurune summa (AKV riikide tegevussigneeeringud, välja arvatud ülemeremaad ja -territooriumid (ÜMT)) hõlmab kuueaastast perioodi, samas kui üheksanda EAFi puhul oli tegemist viieaastase perioodiga (algne summa, milles ei ole arvesta- tud ülejääkide ülekandeid varasematest EAFidest summas (vt punkt 9) 13 500 miljoni- t eurot). Võrreldavuse huvides tuleb vahendeid vaadelda aastapõhiselt, mis tähendab, et nominaalkasv oli väiksem, ulatudes 35,6 %ni.

9. See on esimene kord, mil kõik EAFi vahendid on enne järgmise EAFi jõustumist kulukohustustega täielikult kaetud. Üheksanda EAFi jõustumise ajal 2003. aasta aprillis oli kaheksanda EAFi raames kulu- kohutustega katmata veel peaaegu 2 miljardit eurot.

10. Komisjoni tulemused olid 2007. aastal erakordsed: maksed kas- vasid oluliselt ehk 12 %, kulukohustused 9 % ja väljamaksmata kulu- kohustuste kasvu suudeti hoida 2,8 % tasemel.

3,7-aastane kasutusmäär vastab projektide keskmisele rakendamise ajale.

(7) Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate otsus 2005/446/EÜ, (ELT L 156, 18.6.2005, lk 19), mida muudeti otsusega 2007/792/EÜ, 26. november 2007 (ELT L 320, 6.12.2007, lk 31).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

11. Sotsiaalse infrastruktuuri sektor, sealhulgas haridus, tervishoid, veevarustus ja kanalisatsioon, oli 2007. aastal peamine ELi toetuse saaja summas 852 miljonit eurot (31 % kogumaksetest), millele järgnes transpordi, kommunikatsiooni ja energeetika sektor 799 miljoni euroga (28 %). Kaupadena antava abi ja üldise programmiabi, sh toiduabi ja toiduainetega kindlustamise valdkonnas, tehtud maksed olid kokku 557 miljonit eurot, millest 455 miljonit eurot (16 % kõikidest maksetest) kasutati üldeelarve toetusprogrammide raames. Abi andmisel jätkati tihedat koostööd ÜRO organisatsioonide ja Maailmapangaga (306,5 miljonit eurot ehk 10,7 % maksetest).

Komisjoni EAFide finantsjuhtimise aastaaruanne

12. Üheksanda EAFi suhtes kohaldatav finantsmäärus⁽⁸⁾ kohustab komisjoni esitama iga-aastase aruande EAFide finantsjuhtimise kohta. Kontrollikoda vaatas selle aruande läbi, et hinnata, kas see kirjeldab õiglaselt eesmärkide saavutamist, finantsolukorda ja sündmusi, mis mõjutasid oluliselt selle aasta tegevusi. Analüüs hõlmas esitatud finantsandmete täpsuse ning kontrollikoja eelnevate tähelepanekute ja eelarve täitmist kinnitava asutuse soovitude põhjal võetud meetmete kontrollimist.

13. Kontrollikoja hinnangul sisaldab finantsjuhtimise aruanne eelarveaastaks seatud eesmärkide täitmise, finantsolukorra ja 2007. aastal läbi viidud tegevusi oluliselt mõjutanud sündmuste täpset kirjeldust. Komisjoni kokkuvõtte kontrollikoja tähelepanekute põhjal võetud järelmeetmetest ei anna paljudel juhtudel piisavat teavet võetud või kavandatud meetmete kohta; kontrollikoja analüüs olukorra kohta on toodud **tabelis 4**. Lisaks on AKV riikide esitatud teave seoses programmi Stabex vahendite⁽⁹⁾ kasutamisega ja AKV riikide pankades olevate pangaarvete kontojääkidega jätkuvalt ebausaldusväärne tulenevalt meetme keerukusest ja EuropeAidi kontrolli piiratusest. EuropeAid on sellest teadlik ja planeeris 2007. aastal käivitada Stabexi vahendite auditi kõikides asjaomastes AKV riikides. Auditid viidi aga läbi 38 abisaajariigist ainult neljas.

13. Kontrollikoja soovitusel on komisjoni jaoks tähtsad ja kõiki neid võetakse arvesse. Komisjon leiab, et üldiselt on kontrollikoja soovitusi võetud arvesse rahuldaval tasemel, kuid esitab selle kohta tulevikus üksikasjalikuma teabe.

Komisjon otsustas auditite abil tõhustada kontrolli STABEXi vahendite üle, vaatamata sellele et Lomé IV konventsiooni artiklis 212 ei ole sel list kohustust sätestatud. Kokku 38 abisaajariigist ei registreerinud 2007. aastal 10 abisaajariiki nimetatud vahenditega ühtegi toimingut ning 14 riigi puhul tehti auditeid, mis käsitlesid kas STABEXi kontode usaldusväärsust (8 riigi puhul) või STABEXi vahenditest rahastatud projekte (6 riigi puhul).

⁽⁸⁾ Artiklid 96 ja 102.

⁽⁹⁾ Programmi Stabex rahaline tähtsus väheneb, kuna meedet lõpetatakse järk-järgult. 2007. aasta lõpus oli komisjoni ainukontrolli all olevatel Euroopas hoitavatel tagatiskontodel ligikaudu 100 miljonit eurot; 2006. aasta lõpus oli nimetatud kontodel 192 miljonit eurot. Komisjoni eesmärk on, et need vahendid makstaks välja 31. detsembriks 2010, eeldades, et kõik väljamaksmistingimused on täidetud.

II PEATÜKK – KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA

Kontrollikoja kinnitav avaldus seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi (EAF) kohta 2007. eelarveaastal

I. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 sätetele kontrollis kontrollikoda:

- a) seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi 2007. eelarveaasta lõplike raamatupidamisaruandeid, mis koosnevad konsolideeritud finantsaruannetest ⁽¹⁰⁾ ning seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi rahalise rakendamise konsolideeritud aruandest; ja
- b) raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust selle osa EAFi vahendite suhtes, mille finantsjuhtimise eest vastutab komisjon ⁽¹¹⁾.

Juhatuse kohustus

II. Vastavalt seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi suhtes kohaldatavatele finantsmäärustele vastutab juhatus ⁽¹²⁾ EAFide lõplike raamatupidamisaruannete koostamise ja korrakohase esitamise eest ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest:

- a) Juhatus kohustused EAFide lõplike raamatupidamise aastaaruannete osas hõlmavad finantsaruannete koostamise ja korrakohase esimisega seonduva sisekontrolli kavandamist, rakendamist ja teostamist, selleks et neis ei esineks pettuste või vigade tõttu olulisi ebatäpsusi, EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade ⁽¹³⁾ põhjal asjakohaste raamatupidamispõhimõtete valimist ja rakendamist ja raamatupidamishinnangute koostamist, mis on asjaolusid arvestades mõistlikud. Komisjon kiidab EAFide lõplikud raamatupidamisaruanded heaks.

⁽¹⁰⁾ Konsolideeritud finantsaruanded sisaldavad bilanssi, majandustulemuse aruannet, rahavoogude aruannet ja Euroopa Arengufondidele võlgnetavate summade tabelit. Käesolev avaldus ei hõlma EIP esitatud finantsaruandeid ja muud teavet (vt joonealune märkus 11).

⁽¹¹⁾ Vastavalt üheksanda EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklile 1 ja artikli 103 lõikele 3 ei laiene avaldus üheksanda EAFi vahendite sellele osale, mida juhib ja mille eest vastutab EIP.

⁽¹²⁾ Komisjoni tasandil hõlmab juhatus institutsioonide liikmeid, eelarvevahendite volitatud ja edasivolitatud käsutajaid, peaarvepidajat ja finants-, auditi- ja kontrolliüksuste juhtivtöötajaid. Abisaajariikide tasandil hõlmab juhatus riiklike eelarvevahendite käsutajaid, peaarvepidajaid ning makseasutuste ja rakendusasutuste juhtivtöötajaid.

⁽¹³⁾ EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade koostamisel lähtuti Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC) välja antud rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamisstandarditest (IPSAS) või nende puudumisel Rahvusvahelise Raamatupidamise Standardite Nõukogu (IASB) välja antud rahvusvahelistest raamatupidamisstandarditest (IAS) / rahvusvahelistest finantsaruandluse standarditest (IFRS). Koostöös finantsmäärusega koostati 2007. eelarveaasta konsolideeritud raamatupidamisaruanded komisjoni peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade alusel, milles kohandatakse tekkepõhise raamatupidamisarvestuse põhimõtted ühendustele omase keskkonnaga, EAFide rakendamist kajastavad konsolideeritud aruanded aga põhinevad jätkuvalt eelkõige sularaha liikumisel.

- b) Viis, kuidas juhatus tagab raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, tuleneb EAFide rakendamise meetodist. Otsese tsentraliseeritud halduse puhul täidavad rakendusülesandeid komisjoni talitused. Detsentraliseeritud halduse puhul delegeeritakse rakendusülesanded kolmandatele riikidele ja kaudse tsentraliseeritud halduse puhul muudele asutustele. Ühise halduse korral jagatakse rakendusülesanded komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel. Rakendusülesanded peavad järgima usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet, mille kohaselt tuleb sisekontrolli kavandada, rakendada ja teostada tõhusalt ja mõjusalt, hõlmates asjakohast järelevalvet ja vastavaid meetmeid vältimaks eeskirjade eiramisi ja pettust, ja vajaduse korral kohtuvaidlusi valesi makstud või kasutatud vahendite tagasinõudmiseks. Sõltumata sellest, millist rakendusmeetodit kasutatakse, on komisjonil lõplik vastutus EAFide raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest.

Audiitori kohustus

III. Kontrollikoja ülesandeks on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule avaldus, mis kinnitab raamatupidamisaruannete usaldusväärsust ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFAC ja INTOSAI rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanoormidega sel määral, kuivõrd neid on võimalik EAFi kontekstis rakendada. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et EAFide lõplikud raamatupidamise aastaaruanded ei sisalda olulist väärkajastamist ja nende aluseks olevad tehingud on tervikuna seaduslikud ja korrektsed.

IV. III punktis kirjeldatud kontekstis viiakse auditi käigus läbi menetlusi auditi tõendusmaterjali kogumiseks lõplikes konsolideeritud raamatupidamisaruannetes esitatud summade ja andmete ning raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib menetlused tuginedes oma hinnangule, sh hinnates pettustest või vigadest põhjustatud lõplike raamatupidamisaruannete oluliste ebatäpsuste ja nende aluseks olevate tehingute EAFide õigusliku raamistiku nõuetele mittevastavuse riski. Riskide hindamisel arvestab audiitor lõplike konsolideeritud raamatupidamisaruannete koostamise ja korrekthase esitamisega seonduvat sisekontrolli, ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalvet ja kontrollisüsteeme, selleks et kavandada antud tingimustes asjakohased auditimenetlused. Selles kontekstis hõlmab audit ka kasutatud raamatupidamis põhimõtete asjakohasuse ja antud raamatupidamishinnangute mõistlikkuse, samuti lõplike konsolideeritud raamatupidamisaruannete ja aasta tegevusaruannete üldise esituse hindamist.

V. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane kinnitava avalduse koostamiseks.

Järeldusotsus raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta

VI. Kontrollikoja hinnangul annavad seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi lõplikud raamatupidamise aastaaruanded kõikides olulistes küsimustes tõepärase pildi EAFide finantsolukorrast 31. detsembri 2007. aasta seisuga ning nende tehingute tulemuste ja rahavoogude kohta lõppenud aastal, vastavalt finantsmääruse sätetele ja paarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjadele.

VII. Ilma VI punktis esitatud järeldusotsuse kohta märkusi esitamata juhib kontrollikoda tähelepanu asjaolule, et komisjon ei ole tõestanud kantud kulude hindamiseks kasutatud eelduste õigsust ja selle tulemusel võidakse tekkepõhist kulu tegelikust väiksemana näidata, finantsaruannete märkustes sisalduvate tagatiste summat aga tegelikust suuremana näidata.

Järeldusotsus raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

VIII. Kontrollikoda on seisukohal, et võtmata arvesse IX punktis kirjeldatud asjaolusid, on eelarveaasta tulude ja kulukohustuste aluseks olevad tehingud tervikuna seaduslikud ja korrektsed.

IX. Kontrollikoja auditiga leiti olulisel määral vigu, mis mõjutasid maksete aluseks olevaid tehinguid.

X. Ilma VI punktis esitatud järeldusotsust kahtluse alla seadmata juhib kontrollikoda tähelepanu väga suurele katteta antava eelarvetoetuse riskile, mis tuleneb komisjonipoolsest eelarvetoetuse abikõlblikkuskriteeriumide „dünaamilisest tõlgendusest”, milles ei nähta ette, et riigid peavad täitma riigi rahanduse usaldusväärse juhtimise miinimumnõudeid enne eelarvetoetuse saamist.

XI. Kontrollikoda tunnustab komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemides tehtud täiustusi, kuid rõhutab vajadust jätkata pingutuste tegemist üldise kontrollistrateegia teatud oluliste elementide täpsustamiseks ja teatud süsteemide ülesehituse ja/või rakendamise parandamiseks.

18. september 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

Euroopa Kontrollikoda
12, rue Alcide de Gasperi, L-1615 Luxembourg

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kinnitava avalduse aluseks olev teave***Auditi ulatus ja iseloom***

14. EAFide raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kontrollimiseks tehtava töö eesmärk on koguda piisavalt tõendusmaterjali selle kohta, et kõik tulud, kulud, varad ja kohustused on nõuetekohaselt registreeritud ja aastaaruanded kirjeldavad usaldusväärselt finantsolukorda aasta lõpus. Kinnitava avalduse VI ja VII punktis toodud tähelepanekud raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta põhinevad konsolideeritud finantsaruannete ⁽¹⁴⁾ ning seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi rahalise rakendamise konsolideeritud aruande ⁽¹⁵⁾ auditil. Audit hõlmas vajalikke auditimenetlusi, mille eesmärk oli kontrollida katseliselt summade ja avaldatud teabega seotud tõendusmaterjali. See sisaldas ka kasutatud raamatupidamispõhimõtete, juhtkonna poolt tehtud oluliste kalkulatsioonide ja konsolideeritud raamatupidamisaruande üldise esituse hindamist.

15. Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust puudutavad tähelepanekud, mis on toodud kinnitava avalduse VIII–XI punktis, põhinevad alljärgneval:

- a) järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamine koostöötalituse EuropeAid kesktalitustes ja viies delegatsioonis (Ghana, Guinea-Bissau, Niger, Madagaskar ja Sudaan), mis hõlmab kuut riiki;
- b) igas külastatud delegatsioonis statistiliselt valitud tehingute valimi kontrollimine, mis hõlmas kõiki valdkondi peale eelarvetoetuse. Auditeeriti kokku 90 makset ja 15 individuaalset juriidilist kohustust;
- c) eelarvetoetuse puhul 30 makse ja 15 statistiliselt valitud kulukohustuse kontrollimine. Antud valik moodustab kõikidest eelarvetoetuse maksetest ja kulukohustustest vastavalt 46 % ja 62,1 %. Kontrollimine koosnes dokumentaalsest hindamisest ja 8 makse puhul tehti täiendav analüüs neljas külastatud riigis (Ghana, Guinea-Bissau, Niger ja Madagaskar);
- d) EuropeAidi kesktalituste poolt heaks kiidetud 30 statistiliselt valitud makse kontrollimine;

⁽¹⁴⁾ Vt üheksanda EAFi suhtes kohaldatava 27. märtsi 2003. aasta finantsmääruse artikkel 100: finantsaruanded sisaldavad bilanssi, majandustulemuse aruannet, rahavoogude aruannet ja EAFile võlgnetavate summade tabelit.

⁽¹⁵⁾ Vt üheksanda EAFi suhtes kohaldatava 27. märtsi 2003. aasta finantsmääruse artikkel 101: rahalise rakendamise aruanded sisaldavad assigneeringuid, kulukohustusi ja makseid kirjeldavaid tabeleid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- e) 30 statistiliselt valitud ja EuropeAidi kesktalituste poolt juba *ex post* kontrollitud makse kontrollimine;
- f) 30 statistiliselt valitud kulukohustuse kontrollimine;
- g) EuropeAidi peadirektori iga-aastase tegevusaruande ja avalduse ning nende koostamise protsessi kontrollimine.

Raamatupidamisaruannete usaldusväärsus

16. Nagu juba märgiti kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruandes EAFide kohta, ⁽¹⁶⁾ ei ole EAFide puhul kasutataval raamatupidamissüsteemil kõiki vajalikke võimalusi tõhusaks ja mõjusaks majandusalase teabe edastamiseks tekkepõhise raamatupidamisarvestuse alusel. Seetõttu nõuab kassapõhiste andmete üleviimine tekkepõhisesse EAFide aastaaruandesse andmete suuremahulist käsitsi töötlemist, mis suurendab vigade tekkimise ohu. Samuti ei ole raamatupidamissüsteemi abil võimalik kindlaks määrata ega käsitsi sisestada valuutakursside muutuste finantsmõju ⁽¹⁷⁾. EAFide ühildamine komisjoni poolt eelarvekulude kajastamiseks juba kasutusele võetud raamatupidamissüsteemi kavandati algselt 2006. aastaks, kuid tehniliste probleemide tõttu on seda mitmel korral edasi lükatud ning nüüd planeeritakse seda teha 2009. aasta alguses.

17. Aastaaruanne sisaldab eraldist aruandlusperioodil kantud kulude kohta, mille kohta ei ole aasta lõpuks arvet saadud. Eraldist hinnatakse statistiliselt erinevate eelduste põhjal 2 087 miljonile eurole, mis moodustab 83 % kõikidest kohustustest. Nagu kontrollikoda märkis oma 2006. eelarveaasta aastaaruandes EAFi kohta, ⁽¹⁸⁾ ei ole komisjon tõestanud projektikulude lineaarsuse eelduse õigsust. Kontrollikoja analüüsist ⁽¹⁹⁾ nähtub, et EuropeAidi kasutatud meetodi tulemusel võib toimuda tekkepõhise kulu tegelikust väiksemana näitamine. Selle mõju konsolideeritud bilansile 2007. aasta lõpus ei ole aga võimalik kvantifitseerida.

16. Uue raamatupidamissüsteemi kasutuselevõtuga 2009. aastal kaovad ka praegused piirangud. Riskide vähendamiseks tehakse käsitsi töötlemise korral rangeid kontrolle. EAFi praeguses raamatupidamissüsteemis ei määrata vahetuskursi muutumisest tingitud finantsmõju. Siiski hõlmab 2007. majandusaasta puhastulu vahetuskursist tulenevat kasu ja kahju.

Lisaks tehakse ainult 9 % maksetest vääringus, mida vahetuskursi kõikumine mõjutab. Seetõttu ei pea komisjon neid võimalikke erinevusi vahetuskurssides raamatupidamisarvestuse kui terviku seisukohalt oluliseks.

17. Komisjon muutis 2007. aastal oma kalkuleerimist detailsemaks ja paremaks, kohandades iga lepinguliigi (toetus, tööd, teenused, tarnelepingud) puhul eri kasutamismäära.

Iga lepingu (praegu on läbivaatamisel ligikaudu 8 000 lepingut) eraldi analüüsimine tooks kaasa töökoormuse sellise kasvu, mis oleks praegu kasutatava matemaatilise lähenemisega võrreldes ebaproportsionaalne. Komisjonil on kavas teha uuring, et muuta selles lähenemises kasutatavad kriteeriumid rangemaks.

⁽¹⁶⁾ Punkt 15 (ELT C 259, 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ Selle avaldamist nõuab IPSAS 4 – valuutakursi muutuste mõju.

⁽¹⁸⁾ Punkt 17.

⁽¹⁹⁾ Kuna 2007. aasta lõpu seisuga kohta kättesaadav teave oli ebapiisav, uuris kontrollikoda meetodi õigsust, kontrollides eraldist seisuga 31. detsember 2006 valimi abil, mis sisaldas 60 statistiliselt valitud ja 13 AKV riigi 18 projektiga seotud individuaallepingut.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

18. Vastavalt finantsaruannete märkusele 1.4 oli tagatiste summa 2007. aasta lõpu seisuga 1 004 miljonit eurot. Kontrollikoda leidis, et nimetatud summa on tegelikust 4,1 % suuremana näidatud.

Raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus**Tehingute substantiivne testimine****Projekti kulukohustused**

19. Cotonou lepingu ⁽²⁰⁾ kohaselt tuleb rahastamislepingud komisjoni ja asjaomase AKV riigi või riikide vahel sõlmida 60 päeva jooksul pärast komisjoni otsust. Kontrollikoja auditi käigus selgus, et märkimisväärset osa rahastamislepingutest (kontrollitud 30st komisjoni otsusest kaheksa) ei olnud abisaajariik selle tähtaja jooksul allkirjastanud.

20. Sagedasi vigu (viis viga, mis mõjutasid 15st kontrollitud individuaalsest juriidilisest kohustusest nelja) leiti seoses õigusnormidega ettenähtud pangatagatistega hangetele ja lepingutele. Ühe individuaalse juriidilise kohustuse puhul lubati erandit hankekorra, kuigi seda võimaldav juriidiline tingimus oli täitmata.

Projekti maksed

21. ÜRO organisatsioonidele tehtud üheteistkümnest väljavali tud maksest kahte ei olnud võimalik täies ulatuses auditeerida, kuna kontrollikojal ei olnud võimalik asjaomastelt ÜRO organisatsioonidelt aluseks olevaid dokumente hankida ⁽²¹⁾. Seega ei ole kontrollikojal võimalik teha järeldust nende tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Lisaks juhib kontrollikoda tähelepanu asjaolule, et teiste ÜRO tehingute auditit pärssis ÜRO organisatsioonide ebapiisav koostöö ja audit sai lõpuks teoks ainult tänu komisjoni õigeaegsele sekkumisele.

KOMISJONI VASTUSED

18. Komisjon on teinud 2007. aastal suuri jõupingutusi, et parandada raamatupidamissüsteemi kantavate andmete kvaliteeti. Kontode iga-aastase sulgemise käigus kontrolliti raamatupidamise aastaaruannete koostamiseks täiendavalt andmeid ja korrigeeriti neid. Seepärast on mõju raamatupidamise aastaaruannetele väga piiratud ja seda ei peeta oluliseks.

19. Ei komisjon ega abisaajariigid ole rikkunud Cotonou lepingus sätestatud 60 päeva reeglit, sest nimetatud reegel käsitleb rahastamislepingute koostamist, mitte allakirjutamist. Rahastamislepingud abi saavate AKV riikide või ÜMTdega sõlmitakse hiljemalt $n + 1$ aasta 31. detsembriks, kusjuures n on aasta, mil komisjon võttis kulukohustuse (9. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 54 lõige 2). Tegelikult kirjutab komisjon peaaegu alati lisaks rahastamislepingute koostamisele neile juba 60 päeva jooksul pärast komisjoni otsuse vastuvõtmist ka alla, et täita oma ülesandeid kohusetundlikult.

20. Komisjon leiab, et finantsrisk on olematu, sest ühtki väljamakset ei tehta enne pangagarantii saamist.

Erandi kohta leiab komisjon, et see oli põhjendatud äärmiselt kiireloomulise olukorraga.

21. Komisjon toetab igati kontrollikoja taotlust, et ÜRO asutused esitaksid vajalikud tõendid. See põhimõte on selgesõnaliselt kehtestatud ka finants- ja haldusraamistiku lepingus. Niipea kui kontrollikoda teavitas komisjoni selles osas esile tõusnud probleemidest, võttis komisjon ühendust oma kolleegidega ÜROs, et leida lahendus ja tagada kontrollikojale nõutud teabe saamine.

⁽²⁰⁾ Lisa 4 artikli 17 punkt 2.

⁽²¹⁾ ÜRO rahvastikufond ja ÜRO arenguprogramm.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

22. Kontrollikoja auditiga tuvastati delegatsioonide ja EuropeAidi kesktalituste heakskiidetud maksetes olulisel määral vigu (27 viga, mis mõjutasid 120 kontrollitud tehingust 24), mis mõjutas auditeeritud raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute summat. Enamus neist vigadest on tõsised ⁽²²⁾ ja puudutab peamiselt:

- kulude abikõlblikkust, nagu väljaspool lubatud perioodi tehtud maksed, käibemaksu maksmine, lubatud eelarvet ületavad maksed ja lepingus mittesätetatud kululiikide eest tehtud maksed (17 viga, mis mõjutavad 120 kontrollitud tehingust 15);
- eelfinantseeringu väljamaksmist, kuigi kulutusi ei olnud veel tehtud (kuus viga, mis mõjutavad 120 kontrollitud tehingust kuut);
- arvestusvigadest tulenevate ebaõigete summade maksmist, tegelikkusele mittevastavate deklareeritud koguste eest maksmist ja ehitustööde tehniliste nõuete mittejärgimist (kolm viga, mis mõjutavad 120 kontrollitud tehingust kolme).

23. Eelarvevahendite kasutajad oleksid pidanud enne eelfinantseeringu väljamaksmist või maksete heakskiitmist enamiku vigadest ära hoidma või need avastama ja parandama. Muud vigu seletatakse inspektorite või audiitorite tehtud ebapiisavate kontrollidega. See viitab puudustele järelevalve- ja kontrollisüsteemides (vt punktid 32–47). Kuigi komisjoni kavandatud audititega võidakse avastada ja parandada osad vigadest, jääb allesjäänud vigade määr tõenäoliselt oluliselt suureks (vt punkt 39).

24. Kontrollikoja auditiga leiti ka muid korduvaid vigu, mis võivad mõjutada raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute summasid, seondudes peamiselt õigusaktidega ettenähtud pangatagatiste ning hanke- ja lepingutingimustega (16 viga, mis mõjutavad 120 kontrollitud tehingust 15). Leiti ka vigu, mis ei mõjutanud raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute summasid, nt enneaegsed maksed, EAFi rahalise toetusega vähenähtavus ja vale programmi eelarvestuse põhjal eraldatud kulutused (kuus viga, mis mõjutasid 120 kontrollitud tehingust kuut).

KOMISJONI VASTUSED

22. Komisjoni kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimiseks kasutusele võetud süsteem põhineb välisaudiitorite, inspektorite ja sisekontrolli tööil. Komisjon on nõus, et nimetatud süsteemiga kaasneb teatav risk, et vead jäävad sisse. Samas aga ei ole võimalik kontrollida kõiki tehinguid, arvestades selliste kontrollimeetmetega kaasnevaid kulusid. Seepärast parandab komisjon jätkuvalt oma süsteemi, mis põhineb kulutasuvuse põhimõttel ja annab piisava kinnituse.

23. Enamik nimetatud juhtumitest on seotud kas auditiaruande või peatöövõtja koostatud kuluaruande alusel tehtud maksetega või siis ettemaksete tasaarveldustega, mida on võimalik hiljem korrigeerida.

24. Kaks juhtumit käsitlevad garantiide pikendamist lepingute puhul, mille täitmise oli lõppetapis. Seetõttu oli jääkoht null. Kõikidel muudel juhtudel anti garantiid pärast lepingu allakirjutamist, kuid ühtki väljamakset ei tehtud enne garantiide saamist. Seega finantsrisk puudus.

Komisjon avaldas 2008. aasta aprillis ELi nähtavuse suunised välisettevõtjate jaoks.

⁽²²⁾ Kontrollikoda liigitab vead tõsisteks, kui veamäär ületab 2 %.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Eelarvetoetuse kulukohustused

25. Cotonou lepingu kohaselt antakse otsest eelarveabi (eelarvetoetust) siis, kui riigi rahanduse juhtimine on piisavalt läbipaistev, vastutustundlik ja tõhus⁽²³⁾. Komisjon tõlgendab seda tingimust dünaamiliselt⁽²⁴⁾. Komisjon on seisukohal, et riigi rahanduse juhtimist mõjutavad puudused rahastamisotsuse tegemise ajal ei välista eelarvetoetuse programmi käivitamist, eeldusel, et soovitakse läbi viia reforme ja neid reforme hinnatakse rahuldavateks. Euroopa Parlament on seadnud kahtluse alla komisjoni-poolse eelarvetoetuse abikõlblikkuskriteeriumide „dünaamilise tõlgendamise“ ja märkinud, et eelarvetoetust tuleb rakendada ainult nendes riikides, kus riigi rahanduse usaldusväärse juhtimise miinimumnõuded on juba täidetud⁽²⁵⁾.

26. Kontrollikoja audit näitas, et 15 kontrollitud kulukohustusest viie⁽²⁶⁾ puhul antakse eelarvetoetust AKV riikidele, kus Cotonou lepingus sätestatud nõudeid riigi rahanduse juhtimise piisava läbipaistvuse, vastutustundlikkuse ja tõhususe osas ei täideta. Kontrollikoda leidis tõsiseid puudusi eelarve sisejärelevalves, raamatupidamissüsteemides, riigihangetes ja korruptsioonivastastes meetmetes. Suurteks probleemideks on suutmatuse auditeeritud raamatupidamisaruandeid õigeaegselt esitada ja väliskontrolli ebatõhusus, ehkki, nagu kontrollikoda on juba rõhutanud, need elemendid on olulise tähtsusega, tõenda maks läbipaistvust

25. Komisjon on teadlik, et Euroopa Parlament on oma 2006. eelarveaasta eelarve täitmisele heakskiidu andmisel esitatud soovitude järelmeetmete läbivaatamises väljendanud dünaamilise tõlgendamise põhimõtte suhtes kahtlust, nagu märgitud kontrollikoja märkustes. Ometi leiab komisjon jätkuvalt, et see on kasulik ja asjakohane igale üksikule riigile eraldi lähenemise korral, sest selle abil on komisjonil võimalik paremini toetada riigi rahanduse juhtimise süsteemides tehtud edusamme ja suurendada seeläbi abisaajariigi jaoks eelarvetoetuse mõju tervikuna. Lisaks meetodilistele raskustele vähendaks selline kõikide riikide suhtes kohaldatavate eelnevalt kindlaks määratud võrdlusnäitajate kehtestamine komisjoni võimet toetada riigi rahanduse juhtimise reforme nii juhtudel, kui võrdlusnäitajaid ei täidetak, kui ka nende täitmise korral. Seepärast keskendub komisjon oma lähenemisel kõikehõlmava diagnostika läbivaatamisele, kasutades riiklike kulude ja finantsaruandluse (PEFA) meetodikat, vajadusele usaldusväärse ja asjakohase reformi strateegia järele ning järelevalvemeetmetele, et tagada selle rahuldav rakendamine. Nii kasutabki EÜ nagu ka enamik teisi rahastajaid (kaasa arvatud Bretton Woods'i institutsioonid) reformistrateegia rakendamise võrdlusalusena algset riigi rahanduse juhtimise diagnostikat. Komisjon on teadlik, et tema riigi rahanduse juhtimise reformide edukuse hinnangud peavad olema struktureeritud ja ametlikuma vormistusega, kuid märgib, et tõendava materjali hulk kasvab kogu aeg, sest järjest rohkem PEFA-hindamisi on kättesaadavad. Nii on komisjonil rohkem teavet oma hinnangute tegemisel riigi positsiooni ja reformide kiiruse kohta. Lõpuks tuleb komisjon meelde, et abikõlblikkust kontrollitakse läbivalt programmi erinevates etappides ja erijuhtudel ebastabiilsete riikide puhul juhib komisjon võimalikke riske, nõudes üldjuhul, et oleks olemas Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) programm, milles käsitletakse põhiküsimusi, nagu kassahaldus ja riigikassa kontroll.

26. Komisjon ei nõustu hinnanguga, mille kontrollikoda andis nelja kõnealuse riigi kohta. Nagu osutatud punktis 25, võeti kõik kulukohustused nendes kontrollikoja nimetatud ebastabiilse olukorraga riikides pärast seda, kui saadi hinnang, milles riigi rahanduse juhtimise süsteemides tehtud edusamme peeti piisavateks. Seda seisukohta toetas oma hinnangutes ka IMF. Asjaomased riigid on jätkuvalt näidanud edasiminekut oma riigi rahanduse juhtimises ja on abikõlblikud lisaelarvetoetuse saamiseks.

Komisjon ei mõistnud kontrollikoja soovitusi taotlusena kõikide riikide suhtes kohaldatavate miinimumstandardite kehtestamiseks ning ei pea seda asjakohaseks, nagu märgitud punktis 25. 2007. aastal kohaldas komisjon jätkuvalt dünaamilist lähenemist, mida ta peab asjakohaseks.

Korruptsioonivastaseid meetmeid analüüsitakse rahastamislepingute raames ja neid jälgitakse delegatsioonide riigi rahanduse juhtimise aastaruannete raames.

⁽²³⁾ Artikli 61 lõike 2 punkt a.

⁽²⁴⁾ Vt eriaruanne nr 2/2005 AKV riikidele antava EAFi eelarvetoetuse kohta, punktid 28 ja 29 (ELT C 249, 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2008. raport eelarve täitmise kohta seoses kuuenda, seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi rakendamisega 2006. eelarveaastal, punkt 32.

⁽²⁶⁾ Need viis kulukohustust on seotud Burundi, Kesk-Aafrika Vabariigi, Guinea-Bissau ja Haitiga. 2007. aastal ulatusid neile riikidele antava eelarvetoetuse kulukohustused 83,7 miljoni euroni ehk 24,9 %-ni eelarvetoetuse kulukohustustest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ja aruandluskohustuse täitmist. Eelarvetoetuse andmine nendel tingimustel tähendab väga suurt katteta antava toetuse riski. 2006. eelarveaasta aastaaruandes EAFide kohta ⁽²⁷⁾ soovitas kontrollikoda, et Cotonou lepingust kinnipidamist tuleks hinnata põhinõuete alusel. Sellele soovitusele vastavaid meetmeid ei ole võetud.

27. Mitmel juhul (33st kontrollitud rahastamislepingust seitse) olid eelarvetoetuse rahastamislepingute sätted mittetäielikud või ebaselged; nad ei sisaldanud eelarvetoetuse üldtingimusi, väljamakstavate summade arvutusmeetod oli ebamääraselt defineeritud või viidati valitsuse poolt võetud kulukohustustele ilma, et nende väljamaksmise kuupäev ja kohustuste mittejärgimise tagajärjed oleks kindlaks määratud.

27. Komisjon osutab, et Cotonou lepingut kohaldatakse kõikides tema rahastamislepingutes ja maksete tegemise aluseks olevates hinnangutes. Siiski tunnistab komisjon, et oleks soovitatav, et abikõlblikkuse kriteeriumid oleksid rahastamislepingutes ja nendes sisalduvates üldtingimustes selgesõnaliselt nimetatud ning kooskõlas suunistega üldeelarve toetuse planeerimise, koostamise ja juhtimise kohta. Seepärast püüab komisjon leida võimalusi, kuidas kümnenda EAFi raames rahastamislepingute kvaliteeti veelgi parandada. Rahastamislepingutes väljamaksetingimuste hindamise kehtestamiseks ette nähtud kuupäevad on üksnes soovituslikud.

Eelarvetoetuse maksed

28. Kontrollikoja tehtud eelarvetoetuse maksete auditis leiti olulisel määral vigu (neli viga, mis mõjutasid 30 kontrollitud maksest nelja), mis mõjutas kontrollitud raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute summat. Avastati järgmisi vigu: väljamakstavate summade arvutamine põhines positiivsel otsusel riigi rahanduse juhtimise kohta, ehkki hinnang olukorrale sellist otsust ei toeta ja rahastamislepingus mittesättestatud arvutusmeetodi kasutamine. Kolmel muul juhul tehti maksed ilma, et ajakohased aruanded riigi rahanduse juhtimise kohta oleksid olnud kättesaadavad. See olukord viitab ohule, et abikõlblikkuse tingimusi ei täidetud.

28. Kõigi nelja kontrollikoja nimetatud juhtumi puhul püüdis komisjon jõuda kõiki asjaolusid arvestava otsuseni, mis põhines vastavate rahastamislepingute sätete läbimõeldud tõlgendamisel.

Kolmel juhul kahest (Botswana ja Namiibia) olid üldeelarve riigi rahanduse juhtimist käsitlevad aruanded toetuse suuniste kohaselt kättesaadavad ja nende riikide abikõlblikkus oli tõendatud. Uus-Kaledoonia juhtumi (2007BS-EE16) puhul on kontrollikoja osutatud kulukohustuste näol tegemist mitte väljamaksetingimuste, vaid kaasnevate meetmetega.

⁽²⁷⁾ Punkt 55.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

29. Märkimisväärselt paljudel juhtudel (30 kontrollitud maksest kuus) ei olnud komisjonil struktureeritud ja kindlavormilist viisi, näitamaks riigi rahanduse juhtimisega seotud maksetingimuste täitmist. Esines olukordi, kus arengut hinnati liiga optimistlikult või tehti seda aegunud või ebasobiva teabe põhjal; järeldused ei põhinenud alusteabel; jäädi lootma pigem tulevikus aset leidvatele sündmustele kui juba toimunud tegevusele ning näitajaid hinnati ebatäpselt.

EuropeAidi peadirektori tegevusaruanne

30. EuropeAidi peadirektori tegevusaruandes esitatakse poliitilised saavutused, talituste juhtimistulemused ja peamised kontrollitulemused. Aruandes kajastatakse ka komisjoni poolt kontrollikoja, EuropeAidi siseauditi talituse ja siseauditi suutlikkust hindava üksuse soovitude põhjal võetud järelmeetmeid.

31. Tegevusaruanne sisaldab seaduslikkuse ja korrektsuse erinäitajaid ⁽²⁸⁾. Näitajad ei hõlma siiski finantsteavet, nagu auditite katvus, erinevate kontrollidega leitud vigade määr, väljastatud sissenõudekorralduste summa ja tegelikult laekunud summad. See-ga jääb selgusetuks, mille alusel teatas EuropeAidi peadirektor, et tal on piisav kinnitus selle kohta, et kasutatavad kontrollimenetlused annavad vajaliku kindluse raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoja auditis leiti olulisel määral vigu ja puudusi järelevalve- ja kontrollisüsteemides.

KOMISJONI VASTUSED

29. Komisjon nõustub, et riigi rahanduse juhtimisega seotud maksetingimuste täitmist tuleb näidata struktureeritult ja kindlavormiliselt.

PEFA hindamine on peamine vahend, mida komisjon kasutab riigi rahanduse juhtimise hindamiseks. Seda täiendatakse muu teabega, mis käsitleb kõige hiljutisemaid edusamme riigi rahanduse juhtimise reformides (sageli kooskõlastatult koos muude arengupartneritega).

Makseotsuse tegemisel võtab komisjon aluseks kogu kättesaadava teabe. Lisaks nõutakse delegatsioonidelt riigi rahanduse juhtimist käsitleva aastaaruande esitamist. Aruanne hõlmab teavet hiljuti elluviidud ja tulevikus kavandavate reformide kohta. Samas nõustub komisjon, et teatavate nimetatud juhtude puhul oleksid delegatsioonid võinud anda täpsemat teavet hinnangute tegemisel kasutatud allikate kohta.

Põhjendamatu positiivsuse märkuse kohta hinnangute andmisel nendib komisjon, et arvestab hinnangute koostamisel riigi rahanduse juhtimisel tehtud edusamme, valmisolekut ja asjakohasust reformidega tulevikus edasi minna, partnerriikide ja arengupartneritega peetud dialoogi tulemusi ning täiendava abi olemasolu. Nii seab komisjon oma kõiki asjaolusid arvestava otsuse tegemisel omavahel tasakaalu tehtud edusammud, poliitilise valmisoleku reformideks ja allesjäävad probleemvaldkonnad.

31. EuropeAidi 2007. aasta tegevusaruandes ja selle lisades olid välja toodud ka seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad, nagu järelkontrolli tulemused ja aastaste auditeerimiskavade rakendamine. EuropeAidi talituste ja muude kontrollide sissenõudmismeetmete tulemused olid peadirektorile kättesaadavad.

Peadirektor ei saa piisavat kinnitust vaid mehhaaniliselt ühele näitajale toetudes. Sellekohane avaldus põhineb mitme elemendi hindamisel, kaasa arvatud korrapärase juhtimise järelevalve meetmed, sisekontrollide toimimise korrapärase hindamise tulemused, edasivõetatud eelarvehendite käsutajate korrapärase aruanded, erinevate kontrolliasutuste soovitusel põhinevate tegevuskavade rakendamine ja järelkontrolli tulemused.

⁽²⁸⁾ EuropeAidi 2007. aasta tegevusaruanne, lk 57.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järelevalve- ja kontrollisüsteemid

Üldine kontrollistrateegia

32. Järgides komisjoni tegevuskava ühtse sisekontrolliraamistiku loomiseks ja kontrollikoja soovitus (29) seoses EuropeAidi üldise kontrollistrateegia loomisega, on põhiliste juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldust täiustatud sisekontrolli mudelites, mis on lisatud EuropeAidi peadirektori tegevusaruandesse. Kuigi tegemist on märkimisväärse edusammuga, ei sisalda see veel olulisi elemente, nagu peamisi näitajaid, mis toetavad saadava kindluse taset, mõningate kontrollide katvust ning eel- ja järelkontrollide kooskõlastamist.

33. Komisjoni töötajate suhtarv võrreldes kulukohustustega seotud vahenditega on vähenemas (30). Töötajate arvu ei ole ka-
vas ka oluliselt tõsta, hoolimata sellest, et kümnenda EAFi raames plaanitakse kulukohustuste arvu märkimisväärselt suurendada. Kuigi inimressursside tõhusa kasutamise tagamine on loomulikult õigustatud, on olemas ka oht, et töötajate puudus, ebaühtlane jaotus või teatud oskuste puudumine mõjutab vastavuskontrollide, tõendamiste ja järelevalve kvaliteeti. Euroopa Parlament on selles osas muret väljendanud (31). Lisaks tekib EAFi sisese eelarvetoetuse suurenemise tagajärjel vajadus spetsialiseeritud oskuste ja teabe järele ning kontrollikoda märgib, et EuropeAidi siseauditi suutlikkust hindav üksus on soovitanud välja töötada personalipoliitika seoses eelarvetoetusega, hõlmates eelarvetoetusega tegeleva personali arvu, oskuste ja teadmistega seotud eesmärgid.

32. EuropeAid püüab nende oma kontrollistrateegia elementide esitust tulevikus parandada.

33. Komisjon nõustub kontrollikojaga, et piisava töötajate arvu ja oskuste saavutamiseks tuleb jätkuvalt tööd teha.

(29) Vt Euroopa Ühenduste Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 „ühtse auditi” mudeli kohta (ja ettepanek ühenduse sisekontrolliraamistiku kohta) (ELT C 107, 30.4.2004), kuuendast, seitsmendast, kaheksandast ja üheksandast EAFist rahastatavate tegevuste 2005. eelarveaasta aastaaruanne (ELT C 263, 31.10.2006, lk 205) punkt 40 ja kuuendast, seitsmendast, kaheksandast ja üheksandast EAFist rahastatavate tegevuste 2006. eelarveaasta aastaaruanne, punkt 54.

(30) 4,8 töötajat 2004. aastal kulukohustustega seotud 10 miljoni euro kohta ja 4,2 töötajat 2007. aastal.

(31) Euroopa Parlamendi 24. aprilli 2007. aasta resolutsioon, mille tähelepanekud moodustavad kuuenda, seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi kohta tehtud 2005. eelarveaasta eelarve täitmise kinnitamise otsuse lahutamatu osa (ELT C 74 E, 20.3.2008) ja Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2008. aasta resolutsioon, mille tähelepanekud moodustavad seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda Euroopa Arengufondi kohta tehtud 2006. eelarveaasta eelarve täitmise kinnitamise otsuse lahutamatu osa.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Rakendusorganisatsioonid

34. Kontrollikoda leidis, et programmi eelarvestusi koostavaid väikeseid üksusi ⁽³²⁾ ja toetuslepingute järgseid abisaajaid iseloomustab tihti nõrk sisekontrollisüsteem. Nendel üksustel puudub sageli näiteks sobiv raamatupidamissüsteem projektikulude kirjendamiseks. Lisaks ei suudeta rakendusorganisatsioonide poolt tellitud audititega avastada tehingute seaduslikkust ja korrektsust mõjutavaid probleeme.

34. Haldusüksuste sisekontrollisüsteemide kvaliteedi parandamiseks töötas komisjon nende jaoks välja suunised ja korraldab korrapäraselt koolitusi (2007. aastal 22 riigis). Komisjon uurib ka võimalusi luua kõikide kasutajate jaoks raamatupidamise ja finantsjuhtimise vahendid.

Alates 2006. aasta veebruarist on kulutuste kontrollimist käsitlevad tegevussuunised toetuslepingute lahutamatu osa (VII lisa). Nimetatud tegevussuunistes on rangelt määratletud abisaaja organisatsiooni volitatud audiitori ülesande ulatus ja metoodika, mida viimane peab kohaldama ja mis aitab kaasa kontrollide tõhustamisele.

Inspektorid

35. Tähtsate ehitustööde-, tarne- või teenuslepingute korral määratakse ametisse välisinspektor, kes juhatab ja/või jälgib lepingu täitmist. Kontrollikoja auditi käigus selgus, et mõnel juhul oli inspektorite poolt läbiviidava kontrolli kvaliteet ebapiisav, mis mõjutas tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

35. Komisjon palus delegatsioonidel tõhustada kontrolli inspektorite tegevuse üle. Komisjon uurib võimalusi luua vahend, mis suurendaks järelvalvetööde tõhusust ja tagaks inspektorite tehtava kontrolli kvaliteedi vastavuse tehingutele kehtestatud seaduslikkuse ja korrektsuse nõuetele.

AKV riigid

36. Komisjon jätkas oma püüdlusi suurendada riiklike eelarvevahendite kasutajate haldusosakondade suutlikkust, andes neile tehnilist abi, varustust ja koolitust, et võimaldada EAFi kulude tõhusat kontrolli riiklike eelarvevahendite kasutajate poolt. Sellest hoolimata ei ole paljudel juhtudel AKV riigid kaasatud ning seega ei saa paljud delegatsioonid riiklike eelarvevahendite kasutajate poolt läbiviidud kontrolle täiel määral usaldada, mis tähendab delegatsioonide töötajatele suuremat töökoormust kontrollide piisavuse tagamisel.

36. Komisjon jätkab oma jõupingutusi abi- ja koolituse valdkonnas. 2007. aastal läbis 1 430 osalejat 22st AKV riigist täies mahus koolituse EAFi lepinguliste ja finantsmenetluste kohta.

EuropeAidi kesktalituste ja delegatsioonide eelarvevahendite kasutajad

37. Kontrollikoda leidis mõnel juhul puudusi eelarvevahendite kasutajate poolt läbiviidud kontrollide kvaliteedis, eelkõige seoses eelfinantseerimise kontrollimise ja heakskiitmise ning kulusid põhjendavate dokumentide kontrolliga, sealhulgas audiitorite töö ja selle tulemuste kontrolli ning samuti auditileidude järelkontrolliga. Delegatsioonide töötajate arv kohapeal on samuti ebapiisav, näiteks inspektorite töö järelevalve läbiviimiseks.

37. Selleks et tagada nende finantsmääruse sätete järgimine, mis käsitlevad eelarvevahendite kasutaja poolset kulude tõendamist, kasutab komisjon raharinglust ja iga tehingu puhul standardkontrollnimekirja. See aitab suurendada tehtavate toimingute ühtsust ja parandada nende kvaliteeti.

Komisjon kordab eelarvevahendite kasutajatele üle ettemaksete tasaarvelduse puhul kasutatavad põhimõtted. Auditite järelevalve osas jälgivad eelarvevahendite kasutajad, et sissenõudekorraldused väljastatakse iga kord, kui see on vajalik.

⁽³²⁾ Asjaomase riigi või riikide avalik-õiguslikud või avaliku sektori osalusega asutused või talitused või tegevuse läbiviimise eest vastutav juuridiline isik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

38. Delegatsioonide ja EuropeAidi kesktalituste algatatud kuluauditid, mida viivad läbi eraaudiitorfirmad, on komisjoni järelevalve- ja kontrollisüsteemide kõige tähtsamaks osaks ning nende eesmärk on aidata kaasa EAFi kulude kohta kindluse saamisele.

39. Aasta auditikava sisaldab nii kohustuslikke kui riskianalüüsil põhinevaid auditeid. Riskianalüüsi käsitlevate dokumentide ebapiisavuse tõttu jääb selgusetuks, milline on riskianalüüsi koostamise protsess ning kas delegatsioonid seda protsessi järjepidevalt järgivad. Aasta auditikava üldine elluviimise tase, eriti delegatsioonides, on madal – aasta jooksul käivitatakse jooksul käivitatakse 55 % kõikidest kavandatud audititest, ülejäänud kas lükatakse edasi või tühistatakse. Antud olukorra põhjustab osaliselt delegatsioonide piiratud suutlikkus auditeid korraldada ja nende alusel järelemeetmeid võtta. Isegi kui auditid on juba käivitatud, vältab audititsükkel pikka aega ja lõplikud aruanded koostatakse kulutuste tegemisest tunduvalt hiljem. Sellist tüüpi puudused süsteemis võivad pärssida üldist saadavat kindlust, võrreldes sellega, mida algselt kavandati.

40. Komisjon on teinud olulise edusammu auditivaldkonnas, väljastades kõikide auditite osas rakendatavad uued juhised 2007. aasta oktoobris. Kuigi nimetatud juhiste mõju ei ole nende hiljutise jõustumise tõttu veel nähtav, on positiivseid märke sellest, et nad võimaldavad audiitoritel järjepidevama aruandluse koostamist, eriti väljastatava auditi järeldotsuse vormi ja kasutatava olulisuse künnise osas.

EuropeAidi kesktalituste poolt teostatav järelevalve

41. Peamine vahend delegatsioonide järelevalveks on delegatsioonide poolt koostatavad välisabi korraldamise poolaasta aruanded. Tegemist on perioodiliste teabeallikatega, mis võimaldavad uutel volitatud delegatsioonidel saada EuropeAidi kesktalitustele kõige olulisemat teavet sisemise töökorralduse, projektide rakendamise ja välisauditite kohta. Selle põhjal annavad EuropeAidi kesktalitused delegatsioonidele tagasisidet. Delegatsioonid juhivad regulaarselt tähelepanu näiteks riiklike eelarvevahendite kasutajate võimaluste ja ressursside vähesusele (vt punkt 36) ning personalipiirangutele (vt punkt 33).

39. Riskianalüüsimise protsess on selgesõnaliselt esitatud aasta auditeerimiskava ja riskianalüüsi tegevusjuhistes. Komisjon nõustub, et riskianalüüsi dokumenteerimist tuleks parandada.

Aastases auditeerimiskavas määratakse kindlaks vajalikud auditid, mis on üldjuhul seotud projekti kulude kontrollimisega. Mõned nimetatud audititest käivitatakse ja lõpetatakse samal aastal ($n + 1$), samal ajal kui mõned lõpetatakse järgneval aastal ($n + 2$). Kestus sõltub projektide/programmide rakendamise kulgemisest ja auditeerimisest endast.

See toob kaasa kohanduste sisseviimise algsesse kavva. Iga tühistatud või edasi lükatud auditit tuleb nõuetekohaselt põhjendada. See ei tähenda automaatselt, et iga käivitamata auditit peaks käsutama edasilükatud auditina. 2007. aasta auditeerimiskava teostamismäär oli kohandusi arvesse võttes 77 %. See on vastavuses varasema aasta kavaga, mille elutsükkel on kaks aastat.

Kindlustunne on tagatud asjaoluga, et ühtegi auditeerimisele kuuluvat makset ei tehta enne kõnealuse auditi esitamist ning selle tulemuste arvessevõtmist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

42. Delegatsioonide poolt 2007. aastal algatatud auditite katvuse ja tulemuste kohta puudub tsentraliseeritud juhtimisteave. See vähendab tunduvalt kindluse taset, mida on nendest audititest võimalik saada, võrreldes sellega, mida oleks võimalik saada tõhusa juhtimisteabesüsteemi korral. Olemasolevat arvutipõhist vahendit – CRIS-audit – täiustati, et selle kasutust lihtsustada ning muudeti kohustuslikuks 2008. aasta jaanuaris. Hiljutisest kasutuselevõtust tulenevalt ei ole veel olnud võimalik nimetatud süsteemi mõjusust hinnata, kuid on positiivseid märke, et süsteemist saab kasulik vahend edusammude jälgimiseks. Tuleb teha veel mõned täiustused, võimaldamaks kulutuste auditit katvuse hindamist ja selle süsteemi kasutamist auditileidude ja soovitude võrdlemiseks, analüüsimiseks ja nende põhjal tegutsemiseks, et oleks võimalik probleeme jooksvalt lahendada ja tagada vajadusel kohe ne ja õigeaegne meetmete võtmine.

43. EuropeAidi kesktalituste tellitud auditid on aastaid rangelt kontrollitud ning igal aastal koostatakse kokkuvõttev aruanne, et koondada audititest saadud teave, mille alusel tehakse vajaduse korral süsteemidesse parandused. Ka 2007. aastal koostati kokkuvõttev aruanne delegatsioonide poolt tellitud audititest, mis moodustavad enamuse kõikidest tehtud audititest. Rakendatav lähenemisviis on metoodiline ja hõlmab peamisi huvivaldkondi, nagu juhiste järgimine. Koostatud aruanne sisaldas palju faktilist teavet arvudest ja tehtud leidude klassifikatsiooni.

EuropeAidi kesktalituste poolt teostatav kontroll

44. EuropeAidi kesktalituste poolt teostatav kontroll hõlmab külastusi sisekontrollisüsteemide toimimise kontrollimiseks delegatsioonides, tehingute järelkontrolle ja EuropeAidi kesktalituste algatatud auditid.

45. 2007. aastal tegid EuropeAidi kesktalitused ühe kontrollkülastuse delegatsioonis, mille käigus hinnati järelevalve- ja kontrollisüsteemide ülesehitust ja toimimist. Kontrollkülastus oli hästi kavandatud ja selle tulemuseks olid praktilised soovituselised kontrollisüsteemide parandamiseks, kuid see on ka ainus seda tüüpi kontrollkülastus, mis on toimunud. 2007. aastal tegeles EuropeAid kontrollkülastuste ühtse metoodika väljatöötamisega. Selle protsessi raames tehti kaks pilootkülastust, mille jooksul eelistati keskenduda pigem operatiivküsimustele kui järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimisele.

KOMISJONI VASTUSED

42. EuropeAid on välja töötanud asjakohased vahendid auditite korraldamiseks ja loonud mitu mehhanismi nende kvaliteedi kontrollimiseks ning auditileidude konsolideerimiseks ja süsteemseks kasutamiseks.

Nii auditite planeerimise kui ka audititulemuste järelkontrolliga tegelevad delegatsioonid ja peakontorid. Ühtegi auditeerimisele kuuluvat makset ei ole lubatud teha enne kõnealuse auditit esitamist ning selle tulemuste arvessevõtmist. Aasta auditeerimiskava koostamisel võetakse arvesse varasemate auditite tulemusi.

EuropeAid järgib aasta auditeerimiskava rakendamist kesktasandil. Alates 2005. aastast on ta vaadanud läbi ka aasta jooksul väljastatud audituaruandeid. Selle läbivaatamise eesmärk on aidata peakorteril ja delegatsioonidel jälgida audititegevust ning parandada jätkuvalt auditisüsteemi, kasutades selleks muu hulgas auditileidude tüpoloogilist analüüsi.

45. EuropeAid võttis 2008. aasta märtsis kontrollkäikude jaoks vastu standardmeetodi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

46. EuropeAidi tehingute järelkontrollisüsteem on tõhus mehhanism tehingute vormilisi aspekte mõjutavate vigade kindlaksmääramiseks, kuid ei ole nii tõhus vigade määratlemisel, mis mõjutavad makse summat. Nagu on mainitud 2006. eelarveaasta aastaaruandes, annab tehingute järelkontroll vaid osalise kinnituse süsteemide ja menetluste ning raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoja poolt koostatud järelkontrollitud tehingute valimi kontrollimisel selgus ka, et kontrolle ei olnud mõnel juhul õigesti dokumenteeritud ning mõned vead olid jäänud avastamata ja leidude osas ei võetud alati järelemeetmeid niipea, kui oleks olnud võimalik.

47. EuropeAidi kesktalituste algatatud riskipõhiste audititega avastatakse oluliselt palju vigu. Riskianalüüsi dokumendid ei ole piisavad tõestamiseks, et EuropeAid on auditeerimiseks valinud kõik kõrge riskiga teemad.

Siseaudit

48. EuropeAidi siseauditi suutlikkust hindava üksuse peamine eesmärk on hinnata sisekontrollisüsteemi. Üksus teostab seda ülesannet hästi. Sellele vaatamata märgib kontrollikoda, et üksuse riskianalüüs ei võta piisavalt arvesse EuropeAidi riskiregistris ja auditiprogramm ei ole piisavalt paindlik, et kohanduda oletatava riski põhjal aja jooksul tehtavate muudatustega. 2007. aastal viis üksus lõpule auditid järgmistel teemadel: eelarvetoetus, sihtfondid ja ühisfondid; vigade kindlaksmääramise protsess; mõningate delegatsioonide sisekontrollistandardite valim; samuti mitmed järelaudid. Siseauditi suutlikkust hindava üksuse järeldused on üldjuhul järjepidevad kontrollikoja leidudega.

49. Komisjoni siseauditi talitus viis läbi EuropeAidi järelkontrollimeetmete auditit ⁽³³⁾. Tehtud järeldused kinnitavad kontrollikoja leide seoses üldise kontrollistrateegiaga (vt punkt 32) ning auditite kavandamise ja järelevalvega (vt punktid 38 ja 42).

KOMISJONI VASTUSED

46. Tehingute eel- ja järelkontrollisüsteemi koostamisel ning selle üksikasjade määratlemisel on lahtunud jääkohtude hindamisest ning selle koostoisest kontrollisüsteemi muude komponentidega. Tehingute järelkontrollid annavad selliselt kontrollitavate tehingute hindamisel täiendava kinnituse.

Nimetatud kontroll hõlmab komisjoni tehtud makseid, sissenõudeid ja eelmaksete tasaarveldamist. Iga teingu uurimine kujutab endast kehtivate lepingutingimuste täitmise süstemaatilist kontrolli.

Iga valitud tehinguliigi puhul nõutavad dokumendid on selgelt välja toodud tehingute järelkontrolli käsiraamatus.

47. Komisjon nõustub, et riskianalüüsi dokumenteerimist tuleks parandada.

48. Siseauditi üksus paneb koostatavate riskianalüüsides alusel kokku aasta auditeerimiskavad. Lisaks käsitatakse EuropeAidi riskiregistris riske nende mõju alusel auditeeritavale valdkonnale. Kuigi siseauditi üksuse riskiregister võib pidada mõnda valdkonda suure riskiga valdkonnaks, ei pruugi viimane kajastada konkreetse aasta auditeerimiskavas, sest osutatud protsess ei ole veel osa peadirektoraadi töötavatest või teatavate programmide juhtimistsüklist. Siseauditi üksuse riskiregistris ajakohastatakse aastas mitu korda, et võtta arvesse mis tahes tõendeid muutuste kohta EuropeAidi riskikeskkonnas.

49. Siseauditi talituse audit tehti ajal, mil kontrollistrateegiat valmis-tati ette lõplikuks vormistamiseks. Selle järeldustes ei olnud võimalik arvesse võtta hiljem toimunud muutusi.

⁽³³⁾ Tellingute järelkontrollid ja finantsauditid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

50. Komisjoni siseauditi talitus viis läbi ka järelkontrolli lõppauditi valitsusväliste organisatsioonide rahastamise kohta EuropeAidis ja ÜROga sõlmitud finants- ja haldusraamistiku lepingu (FAFA) raames tehtud kulude abikõlblikkuse auditi. Viimati mainitud audit kinnitas, et finants- ja haldusraamistiku lepingu raames tehtavate kontrollide ülesehitus on asjakohane, kuid et kontrollimehhanisme tuleb ka edaspidi tõhusalt ja jätkuvalt rakendada nii projekti kui partnerite tasandil, nt maksete kontrolli tugevdamise ja kontrollkülastuste vajaliku katvuse tagamisega⁽³⁴⁾.

Järeldused ja soovitused

51. Oma audititööle tuginedes teeb kontrollikoda järelduse, et EAFide 31. detsembril 2007 lõppenud eelarveaasta raamatupidamisaruanded on kõikides olulistes aspektides usaldusväärsed, kuid juhib tähelepanu punktis 17 esitatud tähelepanekule kantud kulude eraldise kohta.

52. Oma auditile toetudes järeldab kontrollikoda, et:

- a) arvesse võtmata punktides 19, 20 ja 27 kirjeldatud asjaolude mõju, ei sisaldanud EAFi tulude ja kulukohustuste aluseks olevad tehingud olulisi vigu. Lisaks juhib kontrollikoda tähelepanu kõrgele katteta antava toetuse riskile seoses punktides 25 ja 26 mainitud juhtumitega;
- b) EAFide maksete aluseks olevad tehingud sisaldavad olulisel määral vigu.

53. Kontrollikoja hinnangul on Euroopa Arengufondide järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimine osaliselt mõjus. **Tabelis 3** esitatakse ülevaade kontrollikoja hinnangust EuropeAidi järelevalve- ja kontrollisüsteemidele⁽³⁵⁾.

KOMISJONI VASTUSED

50. Pärast finants- ja haldusraamistiku lepingut (FAFA) käsitlevate siseauditi talituse auditite lõpetamist (auditid toimusid 2006. aastal ja 2007. aasta alguses) on EuropeAid teinud suuri edusamme:

- ametlikud analüüsid ÜRO asutuste vastavuse kohta rahvusvaheliselt tunnustatud standarditega (kaetuse määr 97 %);
- samas tempos komisjoni toetuse mahu kasvuga ÜRO asutustele kasvas ka kontrollkäikude arv ÜRO asutustes (2007. aastal 39, samas kui vahemikus 2005–2006 oli nende arv 7);
- nimetatud kontrollkäikude planeerimine aastapõhiselt;
- nende tulemused on konsolideeritud;
- komisjon ja ÜRO asutused on aruandmise parandamiseks kirjutanud alla ühiste suunistele aruandluse kohta.

53. Võttes arvesse enda käsutuses olevaid materiaalseid, rahalisi ja inimressursse, leiab komisjon, et ta on loonud kontrollisüsteemid, mis annavad piisava kinnituse.

⁽³⁴⁾ Eelarve täitmist kinnitavale asutusele esitatud aastaaruanne 2007. aastal läbiviidud siseauditite kohta (komisjoni esitatud SEK(2008) 2361, lõplik, 30.7.2008).

⁽³⁵⁾ Humanitaarabi peadirektoraadi järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamise kohta vt kontrollikoja aastaaruanne 2007. eelarveaasta eelarve täitmise kohta, 8. peatükk – välisabi, arengukoostöö ja laienemine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

54. EuropeAid on jätkanud kontrollikoja eelmistes aastaaruanetes toodud puuduste likvideerimist. EuropeAid on koostanud uued auditijuhised ja võtnud kasutusele juhtimisteabe süsteemi CRIS-audit, mis on seotud auditite katvuse ja tulemustega. Kontrollikoda tunnustab EuropeAidi jõupingutusi kontrollistrateegia väljatöötamisel, kuid märgib, et jätkuvalt on ebaselgusi seoses mõningate oluliste elementidega, eriti mis puudutab teatavate kontrollide katvust, eel- ja järelkontrollide vahelist kooskõlastamist ja peadirektori antavat üldist kindlust toetavaid peamisi näitajaid.

55. Tuleb jätkuvalt parandada mõningate süsteemide ülesehitust ja/või rakendamist. Selles kontekstis tuleks kaaluda järgmisi soovitusi:

- a) EuropeAidi kontrollistrateegia peaks sisaldama peadirektori antavat üldist kindlust toetavaid peamisi näitajaid, mõningate kontrollide katvust, eel- ja järelkontrollide vahelist kooskõlastamist ning samuti vajaminevaid inimressursse;
- b) tuleks läbi viia kontroll, et hinnata, kas EuropeAidi keskतालitustel ja delegatsioonidel on piisaval arvul vajalikke töötajaid, et tagada kontrollide kvaliteet;
- c) rakendusorganisatsioonide juhtimist tuleb paremini toetada. See peaks hõlmama delegatsiooni töötajate suuremat kohapealset kohalolekut, raamatupidamissüsteemide toetamist ja spetsiaalset koolitust seoses programmi eelkavadega rakendatavate projektidega;
- d) delegatsioonid peaksid enne maksete kinnitamist maksetaotlusi paremini kontrollima ja pöörama rohkem tähelepanu kulude tegelikkusele, abikõlblikkusele ja õigsusele. Parandada tuleb järelevalvet inspektorite ja audiitorite töö kvaliteedi üle;
- e) CRIS-auditi kasutuselevõtt peaks võimaldama järelevalvet auditi katvuse ja tulemuste osas. Tehtud soovitude ja leidude alusel meetmete võtmiseks vajalike täiustustega seotud kvalitatiivne teave on hädavajalik, tagamaks, et auditite tellimise peamised eesmärgid on täidetud;

KOMISJONI VASTUSED

54. Komisjon tervitab kontrollikoja tunnustust komisjoni varasematel aastatel tehtud edusammudele.

55.

- a) EuropeAid püüab nende oma kontrollistrateegia elementide esitust tulevikus parandada.
- b) Komisjon nõustub kontrollikojaga, et piisava töötajate arvu ja oskuste saavutamiseks tuleb jätkuvalt tööd teha, ning on valmis olukorda läbi vaatama.
- c) EuropeAid töötab välja mitmeid vahendeid rakendusorganisatsioonide juhtimise parandamiseks ja viib sisse uued suunised uue programmi eelarvestuste auditite kohta.
- d) Selleks et tagada finantsmääruse nende sätete järgimine, mis käsitlevad eelarvevahendite käsutaja poolset kulude tõendamist, kasutab komisjon raharinglust ja iga tehingu puhul standardkontrollnimekirja. See aitab suurendada tehtavate toimingute ühtsust ja parandada nende kvaliteeti.
- e) 1. jaanuaril 2008 jõustus uus CRIS-auditi moodul. Selles seotakse auditeeritava lepingu summa auditeeritud summaga, mis hõlmas auditi katvuse arvutamist ning auditileidude analüüsimist nende tüpologia alusel.

Komisjon nõustub kontrollikoja märkusega ning võrdleb ja analüüsib audititulemusi igal aastal, et õppida kogemustest ja teha asjakohased kohandused.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- f) tehingute järelkontrollid peaksid sisaldama paremat tõendavate dokumentide kontrolli, tagamaks, et tehinguid ei mõjuta abikõlblikkuse ja tõendamisvead ning kontrollimaks, et enne makse kinnitamist tehtud kontrollid olid piisavad;
- g) kontrollkülastuste ühtlustatud metoodika koostamine tuleks lõpule viia ja külastuste arvu suurendada. Uus metoodika peaks jätkuvalt keskenduma järelevalve- ja kontrollisüsteemide loomise ja toimimise kontrollile.

56. Seoses eelarvetoetusega tuleks kaaluda järgmisi soovitusi:

- a) Cotonou lepingust järgimist tuleks hinnata põhinõuete alusel, nagu näiteks õigeaegselt avaldatud ja auditeeritud aruanete kättesaadavus, mis tuleb täita enne eelarvetoetuse väljastamist;
- b) kasutatud tulemusnäitajad peavad võimaldama vajadusel koguda konkreetseid tõendeid edusammude kohta riigi rahanduse juhtimises. Seda on võimalik saavutada, tõhustades näitajaid, millega mõõdetakse edenemist ajas koos näitajatega, mis keskenduvad ühekordsete sündmuste hindamisele;
- c) selleks, et esitada oma järeldused riigi rahanduse juhtimise arengu kohta struktureeritult, peaks komisjon tagama, et väljamakseotsuste aluseks olevad andmed on usaldusväärsed, ja toetuma rohkem juba toimunud sündmuste mõõtmisele ja vähem tulevaste sündmuste prognoosimisele;
- d) EuropeAid peaks enne eelarvetoetuse programmi käivitumist tagama, et riigi rahanduse juhtimise kohta oleks olemas selge ja terviklik hinnang ning et abisaajariigil oleks usaldusväärne ja asjakohane reformiprogramm kõikide oluliste puuduste käsitlemiseks ettenähtud aja jooksul;

KOMISJONI VASTUSED

- f) Komisjon töötab pidevalt oma süsteemi parandamise nimel ja pöörab tulevikus erilist tähelepanu programmi eelarvestust käsitlevate tõendavate dokumentide üksikasjadele.
- g) EuropeAid võttis 2008. aasta märtsis nimetatud kontrollkäikude jaoks vastu standardmeetodi ning kavas on suurenda järelevalvetoimingute arvu.

56.

- a) Nagu osutatud punktis 25, kasutab komisjon edukuse hindamiseks dünaamilise lähenemise osana algset riigi rahanduse juhtimise diagnostikat ja reformiprogrammi, mille alusel võrreldakse iga riigi tehtud edusamme eraldi, ning leiab, et ühiste miinimumstandardite ühtne kohaldamine kõikide riikide suhtes ei ole kohane.
- b) Võrreldes muude sektoritega on riigi rahanduse juhtimise tulemusnäitajate määramine keerulisem. Komisjon on siiski tulemusnäitajate kasutamise poolt juhul, kui need on olemas, et mõõta reformide mõju, kuid kasutab reformiprogrammi rakendamise edusammude jälgimiseks ka protsessinäitajaid ja mõõtarve.
- c) Abikõlblikkuse hindamisel võtab komisjon arvesse nii juba saavutatud tulemusi kui ka tulevikuks võetud kohustusi. Komisjon nõustub samal ajal, et väljamaksete hindamisel tuleks panna rõhk märkimisväärsetele saavutustele.
- d) Komisjon nõustub, et riigi rahanduse juhtimise süsteemi tuleb hinnata enne eelarvetoetuse andmist, ja komisjon eelistab sellist hindamist teha PEFA raames. Tõenäoliselt tehakse kõikides EAFist eelarvetoetust saavates riikides hindamine enne 2008. aasta lõppu. Enamikul juhtudel on valitsustel juba riigi rahanduse juhtimise reformiprogrammid olemas. Neid võib olla vajalik kohandada vastavalt leidudele. Juhul kui tekib vajadus uute programmide koostamiseks, peab komisjon olema enne eelarvetoetuse andmist veendunud, et valitsus on valmis välja töötama ja rakendama riigi rahanduse juhtimise reformimeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- e) rahastamislepingute kvaliteeti tuleks parandada, lisades kõikidele juhtudele kehtivad üldtingimused, ühetähenduslikud sätted ja riigi rahanduse juhtimise täpsed nõuded;
- f) tuleks välja töötada personalipoliitika, mis põhineb eelarvetoetuse haldamiseks vajalike oskuste ja teadmiste analüüsil, arvestades eelarvetoetuse kasvavat tähtsust.

KOMISJONI VASTUSED

- e) Komisjon püüab tagada, et rahastamislepingud hõlmasid üldtingimusi ja et riigi rahanduse juhtimise abikõlblikkust hinnataks viisil, mis on struktuurne ja ametlikuma vormistusega. Spetsiifilised riigi rahanduse juhtimise tulemusnäitajad peavad olema teatavate muutuvate osade lõikes selged ja täpsed, et edusamme oleks võimalik ajalises perspektiivis mõõta.
- f) Lisaks töötajate värbamise kohandamisele eelarvetoetuse programmide erivajadusi silmas pidades korraldavad komisjoni vastutavad talitused EÜ personali jaoks delegatsioonides ja peakontorites rohkem koolitusi eelarvetoetuse küsimustega seotud teemadel (riigi rahanduse juhtimine, makromajandus, tulemuste mõõtmine, spetsiifilised valdkonnad jne).

Tabel 1 – Komisjoni poolt hallatavate EAFi vahendite kumulatiivne kasutamine 31. detsembri 2007. aasta seisuga

(miljonit eurot)

	Olukord 2006. aasta lõpus		Eelarve täitmine 2007. eelarveaastal				Olukord 2007. aasta lõpus				
	Kokku	Täitmis- määr ⁽²⁾	7. EAF	8. EAF	9. EAF	Kokku	7. EAF	8. EAF	9. EAF	Kokku	Täitmis- määr ⁽²⁾
A — VAHENDID ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — KASUTAMINE ⁽³⁾											
1. Finantskohustused	34 107,2	100,0 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	100,0 %
2. Individuaalsed juriidilised kohustused	28 699,1	84,1 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	86,0 %
3. Maksed	23 826,0	69,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,6 %
C — VÄLJA MAKSMATA (B1-B3)	10 281,2	30,1 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,4 %
D — KASUTATAV SALDO (A–B1)	3 162,6	9,3 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Esialgsed eraldised 7., 8. ja 9. EAFi, intressid, vahendid ja mitmesugused ülekanded eelmistest EAFidest.

⁽²⁾ Protsendina vahendeist.

⁽³⁾ 9. EAFi summad sisaldavad liikmesriikide vabatahtlike osamakseid Aafrika rahutagamisrahastusse (finantskohustused: 39,1; individuaalsed juriidilised kohustused 37; maksed: 29,2).

Allikas: kontrollikoda EAFi rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal 31. detsembri 2007. aasta seisuga.

Tabel 2 – Eelarve täitmine eelarveaastatel 2003–2007

(miljonit eurot)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Finantskohustused	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Individuaalsed juriidilised kohustused	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Maksed	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Allikas: kontrollikoda EAFi 31. detsembri 2007. aasta seisuga rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal 31. detsembri 2007. aasta seisuga.

Tabel 3 – Hinnang järelevalve- ja kontrollisüsteemidele

Süsteem	Peamine sisekontroll								Üldhinnang
	Enne tehingute kinnitamist läbiviidud kontrollid	Kontrollkülastused		Järelkontrollid	Välisauditid				Siseaudit
		Kvaliteet	Kvantiteet		Kvaliteet	Kvantiteet/ auditikava elluvii- mine	Eri auditileidude järelkäsitlus/ tõhusad sissenõudmis- menetlused	Delegatsioonide tellitud auditite üldine järelevalve kesktalituste poolt	
EuropeAidi kesktalitused									
Delegatsioonid		E/K	E/K	E/K				E/K	

Seletus:

	Mõjus
	Osaliselt mõjus
	Ei ole mõjus
E/K	Ei ole kohaldatav: ei kehti või ei hinnata

Tehingute testimise tulemused

	Projekti maksed	Eelarvetoetuse maksed
Vigadest mõjutatud maksete osakaalu näidisprognoos	30 %	30 %
Veamäär	üle 5 %	2–5 %

Tabel 4 – Kontrollikoja kinnitava avalduse peamiste tähelepanekute järelkontroll

	Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
1.	Kehtestada kontrollistrateegia ja muuta see toimivaks 2007. aasta lõpuks. Nagu kontrollikoda on juba maininud, tuleb kehtestada selged ja järjepidevad eesmärgid, tagada koordineerimine ja määrata kindlaks kontrollide liik ja intensiivsus. Strateegias peavad olema tasakaalustatud tasu erinevate kontrolliliikide maksumus ja nendest saadav kasu, võttes arvesse raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute vigade aksepteeritavat riski. Kontrollistrateegia peab sisaldama hästi läbimõeldud ja dokumenteeritud riskianalüüsi, mis kaasab delegatsioonid ametlikult ja kollegiaalselt. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt a)	EuropeAid on välja töötanud oma üldise kontrollistrateegia ja kaasanud selle EuropeAidi peadirektori tegevusaruandesse. Kontrollistrateegias esitatakse iga juhtimisviisi kontrollimenetluste kirjeldused. Jätakuvalt on ebaselgusi seoses kontrollistrateegia mõningate oluliste elementidega, eriti mis puudutab teatud kontrollide katvust, eel- ja järelkontrollide vahelist kooskõlastamist ja peadirektori antavat üldist kindlust toetavate peamisi näitajaid.	EuropeAidi kontrollistrateegia peaks sisaldama peadirektori antavat üldist kindlust toetavate peamisi näitajaid, mõningate kontrollide katvust, eel- ja järelkontrollide vahelist kooskõlastamist ning vajaminevaid inimressursse. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt a)	EuropeAid püüab tulevikus parandada oma kontrollistrateegia elementide esitust.
2.	Toetada rohkem tööprogrammidest rahastatavate projektide juhtimist. See tähendab delegatsioonide personali aktiivsemat osalemist kohapeal, toetades raamatupidamissüsteemide kasutamist ja väljaõpet. Ka suuremal arvul auditite läbiviimine projektide rakendamise varases etapis tõhustab järelevalvet ja vajadusel aitab parandada abisaajate poolt rakendatavate kontrollisüsteemide kvaliteeti. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt b)	EuropeAid on jätkanud jõupingutusi programmi eelkavade vormis hallatavate projektide kvaliteedi parandamiseks. Seoses sellega on EuropeAid koostanud uue praktilise juhise ja AKV riikides korraldatakse regulaarselt spetsiaalseid koolituskursusi.	Rakendusorganisatsioonide juhtimist tuleb paremini toetada. See tähendab delegatsioonide personali aktiivsemat osalemist kohapeal, toetades raamatupidamissüsteemide kasutamist ja väljaõpet. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt c)	EuropeAid töötab välja mitmed vahendid rakendusorganisatsioonide juhtimise parandamiseks ja viib sisse uued suunised uue programmi eelarvestuste auditite kohta.
3.	Delegatsioonid peaksid enne maksete kinnitamist maksetaotlusi paremini kontrollima ja pöörama rohkem tähelepanu kulude tegelikkusele, abikõlblikkusele ja õigsusele. Parandada tuleb järelevalvet inspektorite töö kvaliteedi üle. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt c)	EuropeAid ei võtnud ühtegi konkreetset meetet. Kontrollikoja makseteauditi käigus avastatud vigade arv kinnitab, et delegatsioonide poolt läbiviidavat finantskontrolli tuleb tugevdada.	Delegatsioonid peaksid enne maksete kinnitamist maksetaotlusi paremini kontrollima ja pöörama rohkem tähelepanu kulude tegelikkusele, abikõlblikkusele ja õigsusele. Parandada tuleb järelevalvet inspektorite töö kvaliteedi üle. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt d)	Komisjon on teadlik, et teatavat liiki lepingute täitmise kontrollimist tuleb parandada. Ta uurib võimalusi, et võtta meetmeid tagamaks inspektorite tehtava kontrolli kvaliteedi vastavus tehingutele kehtestatud seaduslikkuse ja korrektsuse nõuetele. Komisjon kordab eelarvevahendite kasutajatele üle ettemaksete tasaarvelduse puhul kasutatavad põhimõtted.
4.	Parandada välisaudititorite poolt läbi viidavate kontrollide kvaliteeti, tagades, et standardjuhised ja -volitustes oleks selgesõnaliselt määratletud auditi eesmärk, kohaldatav olulisuse künnis, valimikoostamine, läbiviidavate auditimenetluste iseloom, juhised vigadega tegelemiseks ja järelduste tegemiseks. Ülalnimetatud standardjuhiseid ja -volitusi tuleb kohaldada ka kõigi delegatsioonide algatatud välisauditite suhtes. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt d)	2007. aasta oktoobris väljastas EuropeAid kõikide auditite osas rakendatavad uued juhised. Kuigi nimetatud juhiste mõju ei ole veel nähtav nende hiljutise jõustumise tõttu, on positiivseid märke sellest, et nad peaksid kõikidel audititoritel võimaldama järjepidevama aruandluse koostamist, eriti väljastatava auditi arvamuse vormi ja kasutatava olulisuse künnise osas.	Võetud meetmed on rahuldavad.	
5.	Tõhustada delegatsioonide poolt korraldatavate välisauditite tsentraalset järelevalvet, et oleks võimalik edastada auditite tulemused tõhusalt kõigile asjaomastele juhtimistasanditele. Selleks tuleks 2007. aasta lõpuks muuta kättesaadavaks juhtimissüsteem, mis annab teavet auditiprotsessi kohta ja lihtsustab ligipääsu asjakohaste auditite tulemustele. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt e)	Arvutipõhist vahendit – CRIS-audit – täiustati, et lihtsustada selle kasutamist, mis on alates 2008. aasta jaanuarist kohustuslik. Tuleb teha veel mõned täiustused, võimaldamaks auditi katvuse hindamist ja selle süsteemi kasutamist auditileidude ja soovitude võrdlemiseks, analüüsimiseks ja nende põhjal tegutsemiseks.	CRIS-auditi kasutuselevõtt peaks võimaldama järelevalve tegevust audit katvuse ja tulemuste osas. Tehtud soovitude ja kõikide leidude käsitlemiseks vajalike täiustustega seotud kvalitatiivne teave on hädavajalik, tagamaks, et auditite tellimise peamised eesmärgid täidetakse. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt e)	1. jaanuaril 2008 jõustus uus CRIS-auditi moodul. Selles seotakse auditeeritava lepingu summa auditeeritud summaga, mis hõlbustab auditi katvuse arvutamist ning auditileidude analüüsimist nende tüüpologia alusel. Komisjon nõustub kontrollikoja soovitusel ja võrdleb ja analüüsib audititulemusi igal aastal, et õppida kogemustest ja teha asjakohased kohandused.

	Kontrollikoja tähelepanek	Võetud meetmed	Kontrollikoja analüüs	Komisjoni vastus
6.	Tõhustada delegatsioonide kontrollimist EuropeAidi keskali-tuste poolt, suurendades kontrollkülastuste arvu. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 54 alapunkt f)	Kontrollkülastused olid hästi kavandatud ja nende tulemuseks olid praktilised soovitused kontrollisüsteemide parandami-seks. Kontrollkülastuste arvu ei ole siiski suurendatud.	Kontrollkülastuste arvu tuleks suurendada. Külastused peak-sid jätkuvalt olema suunatud järelevalve- ja kontrollisüsteemi-de loomise ja toimimise kontrollile. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt g)	Järelevalvetoimingute standardmeetod vormistati lõplikult 2008. aas-ta märtsis. 2008. aastal on oodata selliste kontrollkäikude arvu kas-vu.
7.	Kuna tehingute järelkontrolli ulatus on piiratud, annab see ainult osalise kinnituse süsteemide ja menetluste ning aluste-hingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Peale selle viiakse järelkontrolli läbi suure hiline misega. (Vt 2005. eelarveaasta aastaaruande punktid 33 ja 42)	Tehingute järelkontrolli ulatus ei hõlma endiselt juriidiliste ko-hustuste mõningaid aspekte ja tööprogrammide üksikasjalikke kuludokumente.	Tehingute järelkontrollid peaksid sisaldama paremat tõenda-vate dokumentide kontrolli, tagamaks, et tehinguid ei mõjuta abikõlblikkuse ja tõendamisevad ning kontrollimaks, et enne makse kinnitamist tehtud kontrollid olid piisavad. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt f).	Komisjon töötab pidevalt oma süsteemi parandamise nimel ja pöörab tulevikus erilist tähelepanu programmi eelarvestust käsitlevate tõenda-vate dokumentide üksikasjadele.
8.	Cotonou lepingust kinnipidamist tuleks hinnata põhinõuete alusel, nagu näiteks õigeaegselt avaldatud ja auditeeritud aru-annete kättesaadavus. Selleks, et tehtud järelduste esitus oleks selge ja ametlik, tuleb „dünaamilise tõlgenduse“ parameetrid muuta selgesõnalisteks, et oleks võimalik hinnata väljamak-seotsuste asjakohasust. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt a)	EuropeAid ei määranud kindlaks põhinõueteid. Kontrollikoja auditis leiti, et 15 kontrollitud kulukohustusest 5 puhul antak-se eelarvetoetust AKV riikidele, kus nimetatud nõueteid ei täi-deta. Kontrollikoda on arvamisel, et nimetatud riikides ei ole riigi rahanduse juhtimine piisavalt läbipaistev, vastutustundlik ja tõhus ning komisjonipoolne Cotonou lepingus sätestatud eelarvetoetuse tingimuste „dünaamilise tõlgendamise“ jõuline kohaldamine tähendab väga kõrget katteta antava toetuse ris-ki.	Cotonou lepingust kinnipidamist tuleks hinnata põhinõuete alusel, nagu näiteks õigeaegselt avaldatud ja auditeeritud aru-annete kättesaadavus, mis tuleb täita enne eelarvetoetuse väl-jastamist. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 56 alapunkt a) EuropeAid peaks enne eelarvetoetuse programmi käivitumist tagama, et riigi rahanduse juhtimise kohta oleks olemas selge ja täielik hinnang ning abisaajariigil oleks usal-dusväärne ja asjakohane reformiprogramm kõikide oluliste puuduste käsitlemiseks ettenähtud aja jooksul. (Vt 2007. eel-arveaasta aastaaruande punkti 56 alapunkt d)	2007. aastal kohaldas komisjon jätkuvalt dünaamilist lähenemist, mida ta peab asjakohaseks. Enne eelarvetoetuse programmi algust kontrollib komisjon jätkuvalt, et oleks tehtud riigi rahanduse juhtimise hindamine, soovitavalt PEFA raames, ning et abisaajariigil oleks usaldusväärne ja asjakohane refor-miprogramm, et tegeleda oluliste nõrkade külgedega lähiperspektiivis. Sellisel tagatakse Cotonou lepingu tingimuste dünaamilise tõlgenda-mise range kohaldamine ja riskijuhtimine komisjoni arengueesmärki-dega kooskõlas oleval moel. Komisjon ei nõustu hinnanguga, mille kontrollikoda andis kõne-aluse kulukohustuse kohta.
9.	Selleks, et esitada oma järeldused struktureeritult, peaks ko-misjon tagama, et väljamakseotsuste aluseks olevad andmed tuginevad rohkem juba toimunud sündmuste mõõtmisele ja vähem tulevaste sündmuste prognoosimisele. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt b)	2007. aasta auditis leiti, et oluliselt paljudel juhtudel ei olnud komisjonil Cotonou lepinguga sätestatud struktureeritud ja kindlavormilist viisi kontrollimaks riigi rahanduse juhtimise-ga seotud maksetingimuste täitmist. Osal juhtudest on selgi-tuseks asjaolu, et jäädi lootma pigem tulevikus aset leidvatele sündmustele kui juba toimunud tegevusele ning näitajaid hin-nati ebatäpselt.	Selleks, et esitada oma järeldused riigi rahanduse juhtimise arengu kohta struktureeritult, peaks komisjon tagama, et väl-jamakseotsuste aluseks olevad andmed tuginevad rohkem juba toimunud sündmuste mõõtmisele ja vähem tulevaste sünd-muste prognoosimisele. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 56 alapunkt c)	Abikõlblikkuse hindamisel võtab komisjon arvesse nii juba saavutatud tulemusi kui ka tulevikus võetud kohustusi. Komisjon nõustub samal ajal, et väljamaksete hindamisel tuleks panna rõhk märkimisväärsetele saavutustele.
10.	Kasutatud näitajad peavad võimaldama vajadusel koguda konkreetseid tõendeid edusammude kohta riigi rahanduse juh-timises. Seda saab saavutada, kasutades näitajaid, mida on või-malik hinnata aja jooksul ja võrrelda periooditi, vastandina näitajatele, mis keskenduvad ühekordsete sündmuste hinda-misele. (Vt 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 55 alapunkt c)	Käimasoleva auditiga on täheldatud nii riigi rahanduse juhti-mise puudujääkide selge analüüsi puudumist programmi al-guses kui ka struktureeritud lähenemisviisi puudumist, mille abil mõõta riigi rahanduse juhtimise edenemist. Selle tulemu-sel on palju keerulisem edusamme põhjalikult ja objektiivselt hinnata.	Kasutatud näitajad peavad võimaldama vajadusel koguda konkreetseid tõendeid edusammude kohta riigi rahanduse juh-timises. Seda on võimalik saavutada, tõhustades näitajaid, mil-lega mõõdetakse edenemist ajas koos näitajatega, mis keskenduvad ühekordsete sündmuste hindamisele. (Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 56 alapunkt b)	Võrreldes muude sektoritega on riigi rahanduse juhtimise tulemusnäi-tajate määramine keerulisem. Komisjon on siiski tulemusnäitajate ka-sutamise poolt juhul, kui need on olemas, et mõõta reformide mõju, kuid kasutab reformiprogrammi rakendamise edusammude jälgimiseks ka protsessinäitajaid ja mõõtarve.

Diagrammid seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda EAFi konsolideeritud raamatupidamisaruannete kohta 31. detsembri 2007. aasta seisuga

Diagramm I: kumulatiivsed vahendid

Kokku = 37 328,65 miljonit eurot ⁽¹⁾

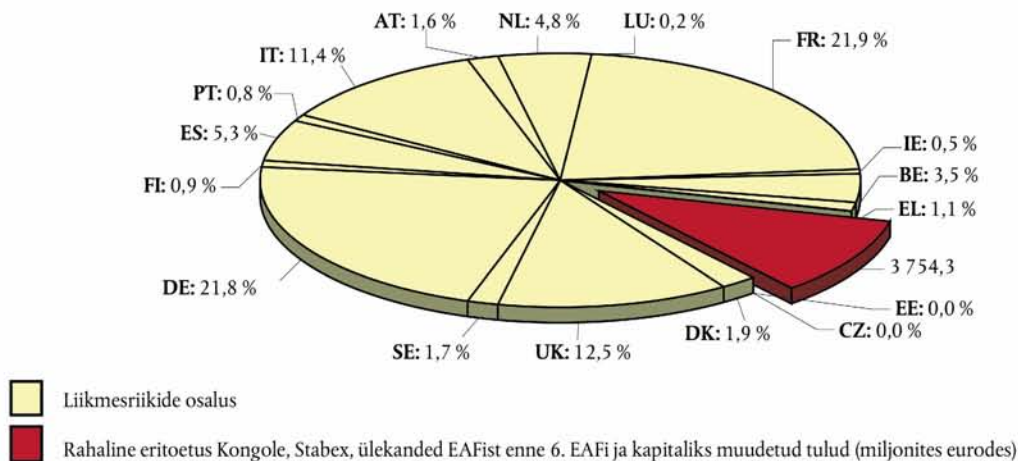
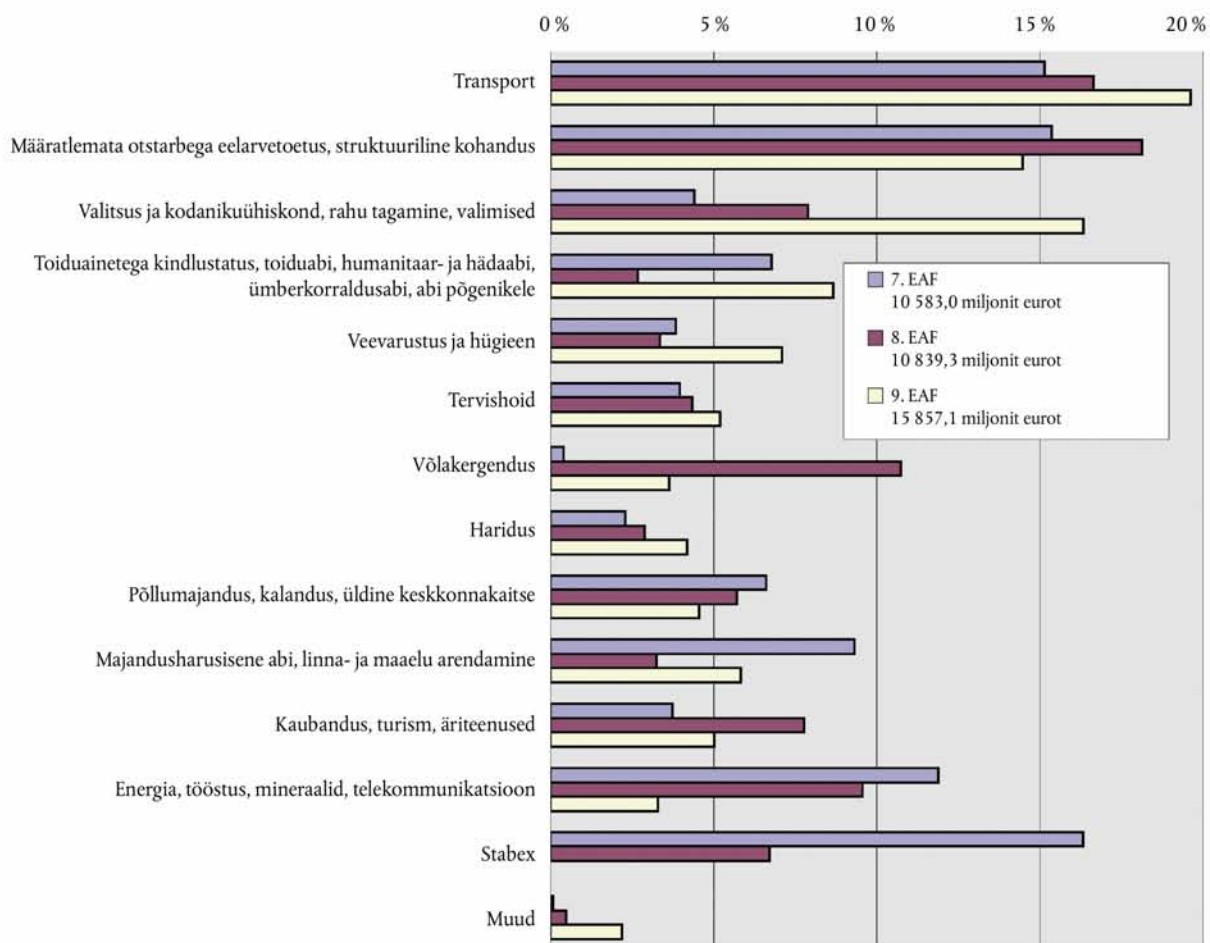


Diagramm II: kumulatiivsed otsused

Kokku = 37 279,4 miljonit eurot ⁽¹⁾



Allikas: kontrollikoda, raamatupidamissüsteemi andmete alusel.

⁽¹⁾ Kumulatiivsete vahendite (37 328,65 miljonit eurot) ja kumulatiivsete otsuste (37 279,37 miljonit eurot) vahe võrdub kasutatava saldoga, mida on võimalik eraldada (49,28 miljonit eurot).