



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 06/2022

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõikele 1)

**ettepaneku kohta võtta vastu
Euroopa Parlamendi ja nõukogu
määrus, mis käsitleb Euroopa
Liidu üldeelarve suhtes
kohaldatavaid finantseeskirju
(koondettepanek)
(uuesti sõnastatud)
[2022/0162 (COD)]**

Sisukord

	Punkt
Sissejuhatus	01–03
Üldised märkused	04–05
Konkreetsed märkused	06–48
ELi rahaliste vahendite saajaid käsitlevate andmete registreerimine ja säilitamine ning andmekaeve	07–12
ELi hanked ja tasustatud väliseksperdid	13–18
Varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem (EDES)	19–22
Liidu rahaline toetus üleilmsetele algatustele	23–26
Laenutehingud	27–31
Rahastamisvahendeid ja eelarvelisi tagatise käsitlev aruandlus	32–34
Liidu väljavalimismenetlused, mis on seotud julgeoleku või avaliku korraga	35–38
Muud muudatused	39–48
Artikkel 25 – Annetused	40–41
Artikkel 33 – Tulemuspõhisus ning säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõte	42–43
Artikkel 252 – Lõpliku konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande heakskiitmine	44–48
Lisa	
Muudatusettepanekud	

Sissejuhatus

01 Komisjon avaldas 16. mail 2022 ettepaneku muuta sihipäraselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust liidu üldeelarve suhtes kohaldatavate finantseeskirjade kohta (edaspidi „finantsmäärus“). Komisjoni ettepaneku õiguslikust alusest tulenevalt on Euroopa Kontrollikoja konsulteerimine kohustuslik¹ ning nõukogu ja Euroopa Parlament küsisid mõlemad meie arvamust vastavalt 2. septembril ja 13. septembril 2022. Käesolev arvamus täidab konsulteerimise nõude.

02 Komisjon põhjendab muudatuste tegemist vajadusega viia finantsmäärus kooskõlla mitmeaastase finantsraamistiku paketiga, et säilitada liidu kulutusi reguleerivad ühtsed eeskirjad. See tähendab, et finantsmäärusesse on lisatud kõik üldised finantseeskirjad, mille eesmärk on tagada ELi institutsioonidele ja ELi vahendite saajatele suurem õiguskindlus.

03 Lisaks on komisjon lisanud ettepanekusse muid muudatusettepanekuid, eesmärgiga

- o rakendada täiustusi ja lihtsustusi, mis on kindlaks tehtud pärast 2018. aasta finantsmääruse jõustumist;
- o reageerida hiljutistele sündmustele ja suundumustele, nagu COVID-19 pandeemia ja kriisiohje;
- o kaitsta paremini ELi finantshuve (nt kasutades rohkem ära digiüleminekut) ning
- o aidata paremini kaasa ELi poliitikaeesmärkide saavutamisele ja saavutada täiendav lihtsustamine ELi rahaliste vahendite saajate jaoks.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõike 1 punkt a.

Üldised märkused

04 Komisjon on teinud ettepaneku finantsmääruse muutmise asemel see uuesti sõnastada. Komisjon märgib, et uuesti sõnastamise eesmärk on „... saavutada õige tasakaal, keskendudes muudatustele, mis on tõeliselt vajalikud“. Uuesti sõnastamise tulemusena võetakse vastu uus õigusakt, mis sisaldab ühes tekstis nii varasema õigusakti sisulisi muudatusi kui ka ülejäänud muutmata sätteid. Uue õigusaktiga asendatakse seega õigusakti kõik varasemad versioonid ja tunnistatakse need kehtetuks.

05 Koosõlas 2001. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega² uuesti sõnastamise tehnika kasutamise kohta peaks ettepanekule lisatud seletuskiri sisaldama põhjendust uuesti sõnastamise algatamise kohta ning selgitama sellise lähenemisviisi kasutamise põhjuseid koos iga kavandatud sisulise muudatuse põhjustega. Selles nõutakse uuesti sõnastamise ettepaneku esitamist viisil, mis eristab selgelt sisulisi muudatusettepanekuid ja uusi põhjendusi muutmata sätetest. Tuginedes institutsioonidevahelisest kokkuleppest tulenevate tingimuste analüüsile ja seletuskirjas sisalduvale komisjoni põhjendusele uuesti sõnastamise kohta, leiame, et komisjoni ettepanek vastab uuesti sõnastamise tingimustele.

² 28. novembril 2001 allkirjastatud institutsioonidevaheline kokkulepe õigusaktide uuesti sõnastamise tehnika süstemaatilise kasutamise kohta (2002/C 77/01).

Konkreetsed märkused

06 Käesolevas osas esitame oma märkused komisjoni esitatud konkreetsete muudatusettepanekute kohta. Meie arvamus on üles ehitatud teemadele, mille komisjon on kindlaks määranud mitteametlikes dokumentides, mida komisjon jagas Euroopa Parlamendi, nõukogu ja kontrollikojaga, et selgitada kavandatud muudatusi. Me käsitleme ainult neid küsimusi, mille kohta meil on konkreetseid märkusi.

ELi rahaliste vahendite saajaid käsitlevate andmete registreerimine ja säilitamine ning andmekaeve

Asjaomased artiklid

- o Artikkel 2 – Mõisted;
- o Artikkel 36 – Eelarve täitmise sisekontroll;
- o Artikkel 275 – Üleminekusätted.

Taustteave

07 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega³ on ette nähtud ELi rahaliste vahendite lõppsaajate ja toetusesaajate kohta teabe ja arvandmete kogumine kontrolli ja auditi eesmärgil. Teave nende kohta, kes saavad lõppkokkuvõttes otsest või kaudset kasu ELi rahalistest vahenditest (sealhulgas andmed tegelike tulusaajate kohta), on vajalik, et tõhustada ELi eelarve ning taaste- ja vastupidavusrahastu kaitset pettuste ja õigusnormide rikkumiste eest.

08 Jagatud eelarve täitmise raames rakendatava 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ning taaste- ja vastupidavusrahastu puhul on komisjon juba teinud ettepaneku parandada liikmesriikidelt ELi rahaliste vahendite saajate, sealhulgas tegelike tulusaajate kohta andmete kogumist ja nende kasutamise koostalitlusvõimet. Vastuvõetud õigusaktidega ei nähta siiski ette komisjoni pakutava ühtse andmekaeve- ja riskihindamisvahendi kohustuslikku kasutamist. Komisjon teeb ettepaneku muuta see kohustuslikuks järgmises mitmeaastases finantsraamistikus. Nagu on rõhutatud

³ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava (2020/L 433 I/28).

meie eriaruandes ELi eelarve kaitsmise kohta⁴, tuleks riskihindamisvahendis kasutada ka andmeid, mis on kättesaadavad välistamise seisukohast olulistes riikliku ja ELi tasandi registrites.

09 Komisjon teeb ettepaneku tugevdada pettuste ärahoidmise, avastamise ja neile reageerimise süsteeme ELi vahendite lõppsaajate ja toetusesaajate (sealhulgas tegelike tulusaajate) andmete kohustusliku elektroonilise registreerimise ja säilitamise ning nende andmete integreerimise kaudu komisjoni loodavasse ühtsesse IT-süsteemi, mida hakatakse kasutama andmekaeveks ja riskihindamiseks. Juurdepääs sellele süsteemile ei piirduks üksnes fonde rakendavate institutsioonidega, vaid oleks antud ka ELi uurimis- ja kontrollorganitele (sh Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) ja Euroopa Prokuratuur).

Kontrollikoja arvamus

10 Peame positiivseks kavatsust luua ühtne integreeritud IT-süsteem andmekaeveks ja riskihindamiseks, selle kasutamiseks laiema juurdepääsu andmist uurimis- ja kontrollorganitele ning võimalust kasutada kontrolli ja auditi eesmärgil rohkem automaatseid töövahendeid ja kujunemisjärgus tehnoloogiaid. Sellisel süsteemil oleks oluline roll ELi vahendeid mõjutavate pettuste, korrupsiooni ja huvide konflikti vastases võitluses. Sellegipoolest soovitame süsteemi kohustuslikuks muutmisega mitte oodata järgmise mitmeaastase finantsraamistiku alguseni, vaid teha seda juba varem.

11 Ettepanekus kirjeldatakse konkreetseid andmeid, mis tuleks registreerida ELi rahaliste vahendite saajate ja tegelike tulusaajate kohta⁵. Loetelu ELi rahaliste vahendite saajatest, kelle kohta tuleb andmeid salvestada ja säilitada, ei ole siiski nii põhjalik, kui on ette nähtud jagatud eelarve täitmise valdkonna valdkondlikes eeskirjades ning taaste- ja vastupidavusrahastu määruses, kuna selles ei viidata sõnaselgelt ettevõtjatele, kellega on sõlmitud ELi rahastatavad riigihankelepingud.

12 Lisaks ei edastataks jagatud eelarve täitmise korral komisjonile andmeid lõplike vahendite saajate kohta ega integreeritaks neid ühtsesse integreeritud IT-süsteemi. Selle põhjuseks on komisjoni ettepanek piirata ELi rahaliste vahendite saajate määratluse tähendust⁶. Ettepaneku kohaselt „käsitatakse viiteid vahendite saajatele

⁴ Eriaruanne 11/2022: „ELi eelarve kaitsmine: menetlusest kõrvalejätmist on vaja paremini kasutada“.

⁵ Artikli 36 lõige 6.

⁶ Artikli 36 lõige 9. See übermääratlemine on esitatud ka ettepaneku artiklis 38.

viidetena toetusesaajatele, nagu on määratletud valdkondlikes normides“. See määratlus ei hõlma seega andmeid „lõplike vahendite saajate“ kohta, mida liikmesriigid peavad koguma valdkondlike eeskirjade alusel, eelkõige rahastamisvahendite puhul. Liikmesriigid peaksid need andmed edastama ja registreerima ühtses integreeritud IT-süsteemis.

ELi hanked ja tasustatud väliseksperdid

- Artikkel 153 – Taotlusedokumentide esitamine;
- Artikkel 164 – Lepingutele kohaldatavad põhimõtted ja nende kohaldamisala;
- Artikkel 169 – Institutsioonidevahelised hanked, ühishanked ja hanked liikmesriikide nimel;
- Artikkel 144 – Väljavalimismenetluses tehtud pakkumuse tagasilükkamine.

Taustteave

13 COVID-19 pandeemia on toonud esile vajaduse hankemenetluste suurema paindlikkuse järele kriisi ajal. Erakorralise toetuse rahastamisvahendit on juba muudetud, et muuta hanked (nt ühishanked) paindlikumaks, ning komisjon teeb nüüd ettepaneku sarnase paindlikkuse kohta finantsmääruses. Selle raames tuleb kriisi määratlus ajakohastada, et see hõlmaks selliseid rahvatervise hädaolukordi nagu COVID-19. Ettepanek hõlmab ka hangete digiteerimist ja hulgihankeid. Lisaks teeb komisjon ettepanekuid, et lahendada probleem, millega ta seoses tasustatud väliseksperptide palkamisega turul silmitsi seisab, ning tugevdada ametialast huvide konflikti käsitlevaid sätteid.

Kontrollikoja arvamus

14 Üldiselt peame kavandatud muudatusi positiivseteks. Soovime siiski tähelepanu juhtida mitmele asjaolule.

15 Lepingute puhul, mille on sõlminud liidu delegatsioonid või mis sõlmitakse üksnes kolmandates riikides asuvate liidu delegatsioonide huvides, teeb komisjon ettepaneku lubada avaliku sektori hankijal piirata taotlusedokumentide kirja teel esitamist ainult ühega tavaliselt nõutavatest edastusviisidest⁷ (kas posti teel/kulleriteenusega või käsipostiga vastutava eelarvevahendite käsutaja ruumidesse). Selle

⁷ Artikli 153 lõige 5.

muudatusettepanekuga kaasneb konkurentsi piiramise oht. Kõik kirja teel kättetoimetamisega seotud piirangud peaksid olema hästi põhjendatud ja dokumenteeritud.

16 Üldise finantsmääruse hanke-eeskirju kohaldatakse otse artiklis 70 nimetatud asutuste suhtes ning artikli 71 kohaste avaliku ja erasektori partnerluste suhtes (vastavalt nende raamistikule ja individuaalsetele finantseeskirjadele). Komisjoni ettepanekus⁸ märgitakse, et „vastutav eelarvevahendite käsutaja võib hankemenetluse algatamiseks tugineda kriisiolukorra väljakuulutamisele üksnes juhul, kui seda õigustab kriisist tingitud äärmiselt kiireloomuline olukord“ ning et kriisi väljakuulutamise aluseks on „asjaomased sise-eeskirjad“. Kriisideklaratsioon, mis on tehtud kooskõlas „asjaomaste sise-eeskirjadega“, loob võimaluse koostada erinevad sise-eeskirjad kriisi väljakuulutamise kohta kõigis ELi asutustes. Sellega kaasneb ebajärjepideva kohaldamise oht.

17 Teine kavandatud muudatus võimaldab kriisi väljakuulutamise korral⁹ hankemenetluse algatanud asutusel¹⁰ kaasata ka muid hankijaid. Ei ole täpsustatud, kas kõik hankijad peavad olema teinud kriisi väljakuulutamise vastavalt oma asjaomastele sise-eeskirjadele või peab sellise avalduse esitama ainult juhtiv hankija. Tuleks selgitada, kas osalevatelt hankijatelt nõutakse koordineeritud lähenemisviisi.

18 Toetame muudatusettepanekut, millega nõutakse, et vastutav eelarvevahendite käsutaja jätkaks hankemenetlusest kõrvale osaleja, kellel on huvide konflikt¹¹. Teeme ettepaneku teha artiklisse 144 täiendav väike muudatus, vt *lisa*.

Varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem (EDES)

- Artikkel 138 – Liidu finantshuvide kaitse riskide avastamise ja halduskaristuste kohaldamise teel;
- Artikkel 139 – Menetlusest kõrvalejätmise kriteeriumid ja menetlusest kõrvalejätmise otsused;
- Artikkel 142 – Menetlusest kõrvalejätmise kestus ja aegumistähtaeg;

⁸ Artikli 164 lõige 6.

⁹ Artikli 169 lõige 1.

¹⁰ Artikli 164 lõike 6 alusel.

¹¹ Artikli 144 lõige 1.

- o Artikkel 152 – Elektroonilised teabevahetussüsteemid;
- o Artikkel 153 – Taotlusedokumentide esitamine.

Taustteave

19 Komisjon on esitanud mitu ulatuslikku ja üksikasjalikku muudatusettepanekut varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi (EDES) kohta, mille kohta koostati „... meie eriaruanne ELi eelarve kaitsmise kohta¹²“. Asjakohased muudatused puudutavad peamiselt finantsmääruse konkreetset EDESi osa.

Kontrollikoja arvamus

20 Peame positiivseks muudatusettepanekuid, mille eesmärk on laiendada varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi eelarve jagatud täitmisele, mida me soovitasime oma eriaruandes teha. Väljendame ka heameelt komisjoni ettepaneku üle tagada, et otsese eelarve täitmise alla kuuluvate rahastamisprogrammide, näiteks taaste- ja vastupidavusrahastu puhul kohaldatakse piisavat menetlust kõrvalejätmise korda, kui toetusesaajad on liikmesriigid. Nende muudatustega luuakse ühtne õiguslik alus kõikidele eelarve täitmise viisidele, et käsitleda tõendeid tõsiste üleastumiste kohta¹³, mille on esitanud liikmesriikide või ELi allikad¹⁴. Ebausaldusväärsete vastaspoolte ELi vahenditele juurdepääsu välistamise võimalused on aga eelarve otsese täitmise korral paremad kui eelarve jagatud täitmise korral. Seega ei kohelda kõrvalejätmist põhjustavas olukorras olevaid vastaspooli kõigi eelarve täitmise viiside puhul ühetaoliselt, nagu järeldati meie eriaruandes ELi eelarve kaitsmise kohta.

21 Toetame samuti menetlusest kõrvalejätmise kiirendatud menetluse ettepanekut¹⁵, mida komisjoni arvates tuleks kohaldada juhtudel, kui liikmesriigi või kolmanda riigi ametiasutus on teinud tõsise üleastumise kohta lõpliku kohtuotsuse või haldusotsuse, või kui mõni rahvusvaheline organisatsioon, Euroopa Investeerimispank või Euroopa Investeerimisfond on teinud menetlusest kõrvalejätmise otsuse, kui neil organisatsioonidel on olemas samaväärne menetlus. Komisjoni sõnul on muudatuse eesmärk luua õiguslik alus, mille alusel töötada asjaomaste juhtumite puhul vastaspoolega välja lihtsustatud ärakuulamismenetlus. Meie saame asjast nii aru, et

¹² Eriaruanne 11/2022: „ELi eelarve kaitsmine: menetlusest kõrvalejätmist on vaja paremini kasutada“.

¹³ Artikli 139 lõige 1.

¹⁴ Artikli 138 lõige 2.

¹⁵ Artikli 139 lõige 8.

lihtsustatud ärakuulamismenetluse toimumise määrab kindlaks komisjon koostöös EDESi eksperdirühmaga. Komisjon peaks kaaluma kiirendatud menetluse otstarbe kirjeldamist muudatusettepanekus.

22 Samuti võtame teadmiseks ja toetame muid muudatusi, mille eesmärk on EDESit tugevdada. Need on seotud

- o menetlusest kõrvalejätud vastaspoolte tegelike tulusaajate, sidusettevõtjate ja juhtimiskohustustega isikute kaasamisega¹⁶, nagu on soovitatud meie eriaruandes;
- o huvide konflikti kui eraldi põhjusega menetlusest kõrvalejätmiseks (kooskõlas ELi riigihangete direktiiviga)¹⁷;
- o ELi asutuste läbiviidava uurimise, kontrolli või auditi käigus koostööst keeldumisega (sõnaselge alus menetlusest kõrvalejätmiseks)¹⁸;
- o diskrimineerimise, vihkamise või vägivalda õhutamise¹⁹;
- o ebausaldusväärsete käendajate menetlusest kõrvalejätmisega²⁰;
- o eeldusega, et ärakuulamismenetluse raames koostatud märkustest ja haldusotsustest elektrooniline teavitamine on korrektne²¹;
- o tõenditega parandusmeetmete kohta²².

Liidu rahaline toetus üleilmsetele algatustele

- o Artikkel 240 – Liidu rahaline toetus üleilmsetele algatustele.

¹⁶ Artikli 138 lõige 2.

¹⁷ Artikli 139 lõike 1 punkt iv.

¹⁸ Artikli 139 lõige 1 ja artikkel 142.

¹⁹ Artikli 139 lõike 1 punkt vi.

²⁰ Artikli 138 lõige 2.

²¹ Artiklid 152 ja 153.

²² Artikli 139 lõige 10.

Taustteave

23 Üleilmseid algatusi nimetatakse mitme rahastajaga ühisfondideks, mis toetavad üleilmset eesmärki (nt kliimamuutused, haridus ja võitlus AIDSi vastu). Komisjon leiab, et nendes fondides osalemine on kõige tõhusam viis aidata kaasa ELi peamiste poliitiliste eesmärkide saavutamisele, aidates samal ajal võidelda rahvusvahelise üldsuse ees seisvate üleilmsete probleemidega.

24 Komisjoni arvates ei ole olemasolevate eelarve täitmise vahendite juhtimisstruktuur sobiv selleks, et EL saaks aidata kaasa olemasolevatele üleilmsetele algatustele, eelkõige juhul, kui EL on väike rahastaja. Sellistel juhtudel nähakse uues artiklis ette võimalus panustada algatusse, loomata otsest seost kulude või konkreetsete tulemustega, kuid sidudes selle teatavate eritingimustega.

Kontrollikoja arvamus

25 Meie arvates piirab asjaolu, et maksete seostamata jätmise kantud kuludega või konkreetsete tulemustega piirab ELi suutlikkust kontrollida, kuidas tema rahalisi vahendeid on kasutatud. Juhime tähelepanu ka asjaolule, et komisjon ei tee ettepanekut üleilmse algatuse määratluse kohta.

26 Leiame, et toetusesaaja peaks igal aastal esitama komisjonile piisava teabe asjaomase üleilmse algatuse tegevus- ja halduskulude kohta. Komisjon peaks koostama eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavale institutsioonile aastaaruande riskide ning selliste toetuste kulutõhususe ja tulemuslikkuse kohta, et põhjendada selliste toetuste andmise jätkamist või lõpetamist. Artikli 240 muudatuse ettepanek on esitatud *lisas*.

Laenutehingud

- o Artikkel 52 – Eelarve esitusviis.

Taustteave

27 Komisjon peab korrapäraselt ja põhjalikult teavitama Euroopa Parlamenti ja nõukogu kõigist oma võlahalduse strateegia aspektidest²³. Samuti otsustasid Euroopa

²³ Nõukogu otsuse 2020/2053 (ORD) artikli 5 lõige 3.

Parlament, nõukogu ja komisjon ühiselt, et pärast Euroopa taasterahastu (NGEU)²⁴ loomist „hinnatakse ja vajaduse korral vaadatakse läbi laenu tehingute aruandlust käsitlevad sätted“ osana finantsmääruse järgmisest läbivaatamisest.

28 Komisjon koostab erinevaid aruandeid, mis hõlmavad eri liiki laenuvõtmisprogramme, kohustusi ja rahavoogude juhtimist, kuid selle aruandluse nõudeid ei ole täpselt sätestatud. Ta ei koosta korrapärast ja põhjalikku aruannet komisjoni võlahaldusstrateegia rakendamise ning NGEU ja muude ELi laenuprogrammidega seotud võlahalduseesmärkide saavutamise kohta. Nende eesmärkide hulka kuuluvad näiteks rahaliste vahendite laenamine võimalikult väikeste kuludega keskpikas ja pikas perspektiivis ning mõistliku riski säilitamine.

29 Komisjoni ettepanekus²⁵ sätestatakse, et eelarveprojektis esitatakse põhjalik ülevaade laenu tehingutest.

Kontrollikoja arvamus

30 Toetame komisjoni püüdlusi parandada laenu tehingute dokumenteerimist eelarves. Kavandatud põhjaliku ülevaate eesmärk ja sisu ei ole siiski selged, eelkõige jääb selgusetuks, kas see hõlmab komisjoni võlahaldusstrateegia rakendamist või mitte. Samuti pole selge, kuidas põhjalikus ülevaates esitatud teave erineb artikli 52 lõike 1 punkti d alapunkti iii kohasest teabest, mis tuleb esitada poolleiolevate kapitalitehingute ja võlahaldusega seotud toimingute kohta. Ei ole selge, milline on täiendava ülevaate lisaväärtus, kuna juba on mitu aruannet, milles antakse ülevaade laenu tehingutest.

31 Täiendav ülevaade laenu tehingutest ei lahenda komisjoni võlahaldusstrateegia rakendamist ning NGEU ja muude ELi laenuprogrammidega seotud võlahalduseesmärkide saavutamist käsitleva põhjaliku aruandluse puudumise probleemi. Asjaolu, et see teave ei ole kättesaadav, tähendab, et komisjoni vastutus mõne võlahaldusele seatud eesmärgi täitmise eest jääb ebaselgeks.

²⁴ Nõukogu määrus COM(2020) 441, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu, et toetada majanduse taastumist pärast COVID-19 pandeemiat.

²⁵ Artikli 52 lõike 1 punkti d alapunkt iii.

Rahastamisvahendeid ja eelarvelisi tagatise käsitlev aruandlus

- o Artikkel 41 – Eelarveprojekt;
- o Välja jäetud artikkel 250 – Rahastamisvahendite, eelarveliste tagatiste ja finantsabi aastaaruanne.

Taustteave

32 Finantsmäärusega kehtestatakse komisjonile mitu aruandluskohustust seoses tingimuslike kohustuste ja ühise eraldisfondiga. Komisjoni ettepaneku eesmärk on ühtlustada aruandlust rahastamisvahendite ja eelarveliste tagatiste kohta.

Kontrollikoja arvamus

33 Komisjon teeb muu hulgas ettepaneku jätta välja artikkel 250, millega nähakse ette aruanne, mis sisaldab teavet (näiteks kokkuvõtet liikmesriikidele ja kolmandatele riikidele antud finantsabist), mida praegu mujal ei esitata. Komisjon põhjendab artikli 250 väljajätmist pigem sellega, et eelarveprojektile lisatud ning artikli 41 lõike 4 ja artikli 41 lõike 5 kohaselt koostatud töödokumentides esitatakse põhjalik aruanne rahastamisvahendite ja eelarveliste tagatiste kohta.

34 Artikli 250 kohase aruande koostamisest loobumisega kaasneb oht, et eelarvelistest tagatistest ja finantsabist tulenevate ELi tingimuslike kohustuste koondandmeid ei esitata samas ulatuses. Artikli 250 kohases aruandes antakse ülevaade ELi koguriskipositsioonist ja riskijuhtimissüsteemist ning analüüsitakse tingimuslike kohustusi kategooriate kaupa: eelarvelised tagatised ja finantsabi liikmesriikidele ja kolmandatele riikidele. Samuti antakse selles hinnang ELi tingimuslike kohustuste kestlikkusele. Praegu on artikli 250 kohane aruanne ainus, milles esitatakse kõik tingimuslike kohustuste liigid ja kogusummad. Võttes arvesse ELi tingimuslike kohustuste suurenenud mahtu ja tähtsust²⁶, soovime säilitada finantsmääruse artiklis 250 sätestatud aruandluskohustuse. Teise võimalusena võiks komisjon tagada, et artikli 250 kohase aruande sisu integreeritakse täielikult mõnda teise avalikult kättesaadavasse aruandesse.

²⁶ Vt kontrollikoja 2021. aasta aastaaruande 2. peatükk.

Liidu väljavalimismenetlused, mis on seotud julgeoleku või avaliku korraga

- o Artikkel 137 – Julgeoleku ja avaliku korra kaitse.

Taustteave

35 Komisjon kavatseb kehtestada liidu väljavalimismenetluste horisontaalse raamistiku, kui on vaja kaitsta liidu ja selle liikmesriikide julgeolekut ja avalikku korda. Sel eesmärgil nähakse kavandatavas uues sättes ette mitu eritingimust liidu väljavalimismenetlustes osalevatele üksustele, mis on seotud julgeoleku või avaliku korraga. Samuti sätestatakse selles eeskirjad ja menetlused nende tingimuste kohaldamiseks kooskõlas liidu rahvusvaheliste kohustustega, eelkõige riigihangete valdkonnas.

Kontrollikoja arvamus

36 Leiame, et kavandatud muudatused, millega sätestatakse eritingimused kolmandate riikide üksuste osalemiseks liidu väljavalimismenetlustes, mis on seotud julgeoleku või avaliku korraga, on kooskõlas selles valdkonnas toimunud arengutega, näiteks 2019. aasta välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrusega²⁷, mille kohaselt peavad komisjon ja liikmesriigid kontrollima neid välismaiseid otseinvesteeringuid, mis võivad mõjutada julgeolekut või avalikku korda.

37 Välismaiste otseinvesteeringute taustauuringuid käsitlevas määruses kirjeldatakse aga olukordi, mis tekitavad julgeoleku ja avaliku korra probleeme²⁸, mida ettepanekus ei mainita. Meie arvates võidakse selle tagajärjel kõnealust reeglit ebajärjekindlalt kohaldada. Seepärast soovitame välja anda põhjalikud rakendussuunised.

38 Lisaks märgitakse ettepanekus, et kui rahastamisotsust ei nõuta, otsustab vastutav eelarvevahendite käsutaja, kas konkreetset hankemenetlust mõjutavad julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalutlused²⁹. Soovitame põhjalikes

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. märtsi 2019. aasta määrus (EL) 2019/452, millega luuakse liitu tehtavate välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute raamistik.

²⁸ Artikkel 4: Tegurid selle kindlakstegemiseks, kas välismaine otseinvesteering võib mõjutada julgeolekut või avalikku korda.

²⁹ Artikli 137 lõige 2.

rakendussuunistes sätestada alus, mille põhjal eelarvevahendite käsutaja peaks sellise otsuse tegema.

Muud muudatused

Taustteave

39 Komisjoni ettepanek sisaldab mitut muud muudatust, mida ei ole esitatud eraldi mitteametlikus dokumendis. Need käsitlevad uuesti sõnastamise peamisi teemasid, nagu on kirjeldatud punktis **02**.

Artikkel 25 – Annetused

Taustteave

40 ELi institutsioonidel on lubatud annetusi vastu võtta. Euroopa Parlament ja nõukogu peavad aga andma heakskiidu üle 50 000 euro suurustele annetustele, millega kaasnevad kulud ületavad 10% annetuse väärtusest. Näiteks võivad need kulud olla seotud annetatud vaktsiinide transpordi ja jagamisega. Võttes arvesse oma kogemusi COVID-19 pandeemia ajal, teeb komisjon ettepaneku tühistada vajadus Euroopa Parlamendi ja nõukogu loa järele erakorralistel asjaoludel humanitaarabi, erakorralise toetuse, kodanikukaitse või kriisiohje valdkonnas tehtavate mitterahaliste annetuste puhul, mis ületavad 50 000 eurot³⁰.

Kontrollikoja arvamus

41 Teeme ettepaneku, et läbipaistvuse säilitamiseks tuleks finantsmääruses nõuda, et komisjon esitaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande erandi kasutamise kohta.

Artikkel 33 – Tulemuspõhisus ning säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõte

Taustteave

42 Komisjon teeb ettepaneku, et programme ja meetmeid tuleks rakendada nii, et seatud eesmärkide saavutamisel ei kahjustata oluliselt selliseid keskkonnaeesmärke

³⁰ Artikli 25 lõige 3.

nagu kliimamuutused, nende leevendamine ja nendega kohanemine, vee säästev kasutamine ja kaitse ning reostuse vältimine³¹.

Kontrollikoja arvamus

43 Väljendame heameelt muudatuse üle, mis tehti meie eriaruandes 22/2021: „Kestlik rahandus: EL peab rahastuse kestlikesse investeringutesse suunamiseks tegutsema järjepidevamalt“ esitatud soovitusel põhjal. Selle muudatuse mõju sõltub sellest, kuidas tõlgendatakse sõnastust „ei kahjustata oluliselt“ valdkondlikes õigusaktides ja hinnatakse seda praktikas.

Artikkel 252 – Lõpliku konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande heakskiitmine

Taustteave

44 Komisjon teeb ettepaneku, et kontrollikoja antud tähtaeg esialgse raamatupidamise aastaaruande kohta tähelepanekute saatmiseks tuleks muuta ühe kuu võrra varasemaks. Komisjon teeb ka ettepaneku nõuda, et kontrollikoda võtaks oma arvamused raamatupidamise aastaaruande usaldusväärse kohta vastu 31. juuliks.

Kontrollikoja arvamus

45 Komisjon põhjendab tähtaegade varasemaks muutmist sellega, et neid juba praktikas rakendatakse. See vastab tõele, et kontrollikoda edastab raamatupidamisaruannetega seotud töö tulemused kirja teel 31. juuliks, st enne oma arvamuse avaldamist, mis toimub tavaliselt oktoobris, kuid ta ei ole seda teinud teiste artiklis 247 osutatud asutuste puhul.

46 Samal ajal jäävad tähtajad, mille jooksul komisjon ja teised asutused³² peavad esitama kontrollikoja esialgse raamatupidamise aastaaruande, samaks (vastavalt 31. märts ja 1. märts).

47 See ettepanek tähendaks kontrollikoja jaoks olulist muudatust. Eelkõige kehtib see artiklite 70 ja 71 kohaste liidu asutuste auditeerimise kohta, kuna neid on palju. Ettepanekuga vähendatakse ühe kuu võrra aega, mis kontrollikojal on

³¹ Artikli 33 lõike 2 punkt d.

³² Praegune finantsmääruse artikkel 245.

raamatupidamise aastaaruannete auditeerimiseks. See seaks ohtu kinnitava avalduse aluse piisavuse ja kvaliteedi. Lühemad tähtajad hõlmavad ka raamatupidamise aastaaruande auditeerimise ajakava lahutamist seaduslikkuse ja korrektsuse auditi ajakavast. See mõjutaks veelgi meie audititöö ja ärakuulamismenetluste teostatavust ettenähtud tähtaegade jooksul.

48 Seetõttu leiame, et kavandatud muudatust ei tohiks praegusel hetkel teha. Selle asemel teeme ettepaneku alustada komisjoni ja kontrollikoja vahel dialoogi, et töötada välja realistlik tähtaegade muutmise lähenemisviis, mille võiks kasutusele võtta finantsmääruse järgmise muutmise käigus.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 27. oktoobri 2022. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

Lisa

Muudatusettepanekud

Komisjoni ettepanekut puudutavad konkreetsed muudatused ja märkused esitame **tabelis 1. Tabel 2** sisaldab vähem olulisi muudatusettepanekuid, mida soovitatakse, kuid mida arvamuses endas ei mainita.

Tabel 1. Arvamuses käsitletud muudatused

Ettepaneku tekst	Soovitatud muudatus	Märkused
<p>Artikli 240 lõige 2. Liidu rahaline toetus üleilmsetele algatustele sõltub järgmistest tingimustest ja selles võetakse arvesse liidupoolse rahastamise laadi:</p> <p>i) [---];</p> <p>ii) [---];</p> <p>iii) [---];</p> <p>iv) [---];</p> <p>v) [---].</p> <p>Selliste õigusnormide tõsiste eiramiste korral nagu pettus, korruptsioon või huvide konflikt kasutavad vastutav eelarvehendite käsutaja, määruse (EL) 2017/1939 kohases tõhustatud koostöös osalevate liikmesriikide puhul Euroopa Prokuratuur, OLAF ja kontrollikoda selleks, et taotleda lisateavet ja korraldada koos asjaomase asutusega algatuse raames ühiseid auditikäike, kontrolle või uurimismissioone, algatuses sätestatud norme kooskõlas artikliga 129.</p> <p>3) [---].</p> <p>4) [---].</p>	<p>Artikli 240 lõige 2. Liidu rahaline toetus üleilmsetele algatustele sõltub järgmistest tingimustest ja selles võetakse arvesse liidupoolse rahastamise laadi:</p> <p>i) [---];</p> <p>ii) [---];</p> <p>iii) [---];</p> <p>iv) [---];</p> <p>v) [---];</p> <p>vi) algatusega kavandatud õigusnormidega tagatakse Euroopa Kontrollikoja auditeerimisõigused, nagu on sätestatud ELTLi artiklis 287.</p> <p>Selliste õigusnormide tõsiste eiramiste korral nagu pettus, korruptsioon või huvide konflikt kasutavad vastutav eelarvehendite käsutaja, määruse (EL) 2017/1939 kohases tõhustatud koostöös osalevate liikmesriikide puhul Euroopa Prokuratuur, ja OLAF ja kontrollikoda selleks, et taotleda lisateavet ja korraldada koos asjaomase asutusega algatuse raames ühiseid auditikäike, kontrolle või uurimismissioone, algatuses sätestatud norme kooskõlas artikliga 129.</p> <p>3) [---].</p>	

Ettepaneku tekst	Soovitatud muudatus	Märkused
	<p>4) [---].</p> <p>5) komisjon saab toetust saavalt üksuselt igal aastal piisavalt teavet asjaomase üleilmse algatuse tegevus- ja halduskulude kohta;</p> <p>6) komisjon koostab eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavale institutsioonile aastaaruande riskide ning selliste toetuste kulutõhususe ja tulemuslikkuse kohta, et põhjendada selliste toetuste andmise jätkamist või lõpetamist.</p>	

Tabel 2. Muud esitatud muudatused

Ettepaneku tekst	Soovitatud muudatus	Märkused
Artikli 38 lõike 1 viimane lõik „Käesoleva lõike esimest lõiku kohaldatakse ka teiste liidu institutsioonide suhtes, kui nad täidavad eelarvet vastavalt artikli 59 lõikele 1“	„Käesoleva lõike esimest lõiku kohaldatakse ka teiste liidu institutsioonide suhtes, kui nad täidavad eelarvet vastavalt artikli 59 lõikele 1“	Sellega korratakse esimeses lõigus esitatud seisukohta ja esitatakse see muudatusettepanekuna.
Artikli 144 lõike 1 punkt d. kellel on huvide konflikt, mis võib negatiivselt mõjutada lepingu täitmist I lisa punkti 20.6 kohaselt.	d) kellel on ametialane huvide konflikt, mis võib negatiivselt mõjutada lepingu täitmist I lisa punkti 20.6 kohaselt.	Vastavusse viimine artiklis 2 toodud mõiste „ametialane huvide konflikt“ uue määratlusega.
Artikli 158 lõike 4 punkt c. lasevad enda kohta teha sõltumatu välisauditi, mille viib läbi asjaomasest isikust või üksusest sõltumatult tegutsev audititalitus kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditega;	lasevad enda kohta teha sõltumatu välisauditi, mille viib läbi asjaomasest isikust või üksusest sõltumatult tegutsev konkretn e audititalitus kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditega;	„asjaomasest isikust või üksusest sõltumatult tegutsev“ on üleliigne, sest lause alguses on öeldud „sõltumatu välisaudit“.
Artikli 158 lõige 6. Kui mitme rahastajaga meetme puhul antakse liidu rahalist toetust kulude hüvitamise vormis, seisneb lõikes 4 osutatud menetlus ...	Artikli 158 lõige 6. Kui mitme rahastajaga meetme puhul antakse liidu rahalist toetust kulude hüvitamise vormis, seisneb artikli 159 lõikes 4 osutatud menetlus ...	Täheldasime, et artikli 158 lõige 6 on sama mis artikli 159 lõige 7. Viide lõikele 4 ei ole antul juhul siiski õige ja tuleks muuta viiteks artikli 159 lõikele 4.