



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 7.3.2007
KOM(2007) 86 lõplik

**KOMISJONI TEATIS
NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE JA EUROOPA
KONTROLLIKOJALE**

Arenguaruanne komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks

{SEK(2007) 311}

KOMISJONI TEATIS
NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE JA EUROOPA
KONTROLLIKOJALE

Arenguaruanne komisjoni tegevuskava kohta ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks

I OSA: PEAMISED SÕNUMID

Komisjoni ambitsioonikas tegevuskavas ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks¹, mis võeti vastu jaanuaris 2006, lähtutakse Euroopa Kontrollikoja soovitudest (Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 2/2004²) ning selles rõhutatakse komisjoni kindlat otsust parandada finantsjuhtimist ja luua tulemuslik ja tõhus kontrollraamistik. Tegevuskava eesmärk ei ole käsitleda kõiki komisjoni sisekontrolli küsimusi, vaid selles keskendutakse raamistikus tuvastatud puuduste käsitlemisele. Sisekontrollis toimus 2006. aastal ka muid olulisi muudatusi. Oma haldustegevust käsitleva kokkuvõtliku aruande heakskiitmisega võttis komisjon endale vastavalt aasta tegevusaruannetes esitatud kinnitustele ja reservatsioonidele täieliku poliitilise vastutuse oma peadirektore ja talituste juhatajate haldustegevuse eest.

Aasta pärast tegevuskava heakskiitmist on aeg hinnata edusamme ja teha kohandusi teatud valdkonda meetmetes. Käesoleva aruande esimeses osas antakse ülevaade tehtud edusammudest. Teises osas käsitletakse põhjalikult 16 algset meetet ja lisas esitatakse kokkuvõtte koos lõplike näitajatega.

Komisjon on teinud tegevuskava raames konkreetseid edusamme

Viimasel aastal on rakendatud järgmiseid meetmeid:

- ***struktuurifondide haldus- ja kontrollisüsteemide hindamise parandamine.*** Loodud on kontrollisüsteemi erinevate osade hindamine liikmesriigiti, samuti on kehtestatud seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad, mis parandavad kontrollimiste ja saadud kinnituse üldist analüüsi.
- ***Kontrollikohustuse mõiste täpsustamine ja selle kohustuse võtmine liikmesriikidega koostöös toimivas halduses.*** 2007–2013. aasta õigusaktid, milles käsitletakse põllumajandust ja struktuurimeetmeid, sisaldavad mitmeid sätteid, mille eesmärk on kehtestada usaldusväärsem kontrollistruktuur, kus liikmesriikide kohustused kinnituse andmisel on paremini määratletud. Need sätteid hõlmavad liikmesriigi kohustust esitada täiustatuma aruandeid audititulemuste kohta ning peadirektoraatide vahelise auditeerimistegevuse paremat koordineerimist ühiste süsteemide ja ühise korra abil. Nn usalduslepinguid, mis käsitlevad riiklike kontrollisüsteemide kvaliteeti, auditeerimise strateegiaid ja aruandlust, on siiani sõlmitud kahel korral. Juhtkonna avalduse osas nõutakse institutsioonidevahelises kokkuleppes finantsperspektiivide kohta ja läbivaadatud finantsmääruses liikmesriikidelt

¹ KOM(2006) 9 ja SEK(2006) 49.

² ELT C 107/1, 30.4.2004 (arvamus „Ühekordne audiitorkontroll“).

olemasolevate auditite ja kinnituste kokkuvõtete esitamist. Põllumajanduse valdkonnas on see uus nõue valdkondlikes eeskirjades juba rakendatud.

- ***Makseasutuste ja sertifitseerimisasutuste kontrolli tugevdamine liikmesriikidega koostöös toimivas halduses.*** Põllumajanduse valdkonnas akrediteeriti uute liikmesriikide makseasutused nende riikide ühinemisel Euroopa Liiduga. Lisaks rakendatakse uute, 2007. eelarveaastast kohaldatavate eeskirjade kohaselt ELi kõigi 27 riigi makseasutuste suhtes järelevalvekorda, mille kohaselt peavad asutused, kes on pädevad teostama akrediteerimist, tegema oma makseasutuste üle pidevat järelevalvet ja teavitama komisjoni iga kolme aasta järel järelevalve tulemustest, sealhulgas sellest, kas makseasutused vastavad jätkuvalt akrediteerimiskriteeriumidele. Struktuurifondide osas peab iga liikmesriik akrediteerima uuel ajavahemikul haldus- ja kontrollisüsteemi, sealhulgas korraldus- ja sertifitseerimisasutuse. Seda protsessi korratakse igal aastal komisjoni heakskiidetud auditistrateegia alusel töötava auditeerimisasutuse iga-aastase arvamuse kaudu. Mõlemas valdkonnas võib komisjon vastavalt oma riskihinnangule kontrollida vastavust akrediteerimiskriteeriumitele ja vajadusel peatada rahastamise või kohaldada finantskorrektsioone.
- ***Peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes oleva kinnituse esitamise parandamine.*** Teenistuste 2006. aasta tegevusaruande jaoks töötati välja ülevaatlik vorm, mis võimaldab kontrollistrateegiaid ja kinnituse aluseks olevaid tõendeid ühtselt esitada. Kontrollistrateegiad, tulemused, seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad ning peadirektoraadi tasandi üldine kinnitus tuleks järkjärgult hakata esitama ühtsel viisil, mis hõlbustaks üldise kinnituse koostamist (põhjustatud juhtudel reservatsioonidega).
- ***Rahvusvahelistel standarditel põhinev valim.*** Kuuendas teadusuuringute raamprogrammis kasutati uut valimimeetodit³, mille eesmärk on prioriseerida peamiste abisaajate süstemaatiliste vigade tuvastamine ja parandamine ning hõlmata samal ajal esinduslik valim auditeeritavatest üksustest.
- ***Kuluarvestusmetoodika kontrollimine.*** Varasemates programmides olevate vigade peamise allika kõrvaldamiseks on komisjon kavandanud seitsmenda raamprogrammi jaoks korra, mille raames kontrollitakse projektide alguses abisaajate kuluarvestusmetoodikat. See meede peaks vähendama vigu keskmiste kulude arvutamisel.
- ***Auditi sertifitseerimise kohustuslikud menetlused.*** Auditi sertifitseerimise püsiva kvaliteedi tagamiseks on komisjon audiitoritele välja töötanud kokkulepitud menetlused, mille kaudu hinnatakse seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi raames tehtud kulusid.
- ***Struktuurifondide auditistandardite kooskõlastamine ning suuniste ja heade tavade levitamine.*** Komisjon on taganud liikmesriikides uue perioodi jooksul kasutatavate valimimeetodite ühtlustamise ning andnud liikmesriikide ametiasutustele dokumendid, mis käsitlevad kontrollialaseid suuniseid ja häid tavasid, tagasimakseid, sulgemisnõudeid ja teavet abisaajatele.

³ Euroopa Kontrollikoja arvamus 2/2004 (punkt 48).

- **Koostöö parandamine riiklike kõrgeimate kontrolliasutustega.** Komisjon on esitanud kõrgeimatele kontrolliasutustele aruande nende riigis 2005. aastal tehtud maksete kohta ja on välja töötanud kahepoolsed kontaktid mitme kõrgeima kontrolliasutusega. Seda tegevust jätkatakse 2007. aastal, et uurida, kuidas komisjon saaks veelgi hõlbustada kõrgeimate kontrolliasutuste tööd liikmesriikides kasutatud ühenduse rahaliste vahendite vallas⁴ ja kuidas ta saaks kõrgeimate kontrolliasutuste sõltumatust austades kinnituse nende töö kohta.

Lahendamata probleemid

Tegevuskava esimesel rakendusaastal saadud kogemuste põhjal on selgunud väljakutsed, millega tuleb tegeleda. Lisaks ei ole seadusandja toetanud teatavaid kavandatud meetmeid. Selle tulemusena tehakse ettepanek kohandada või muuta teatavaid meetmeid.

- **Piisava kinnituse ja maksete vahelise seose tugevdamine.** Õigusaktidega on ette nähtud maksete peatamine ning finantskorrektsioonide ja tagasimaksete tegemine põhjendatud juhtudel. Komisjon kohaldab õigusakte kooskõlas oma 2005. aasta kokkuvõtlikus aruandes määratletud lähenemisviisiga ning määratleb selgelt iga-aastastes tegevusaruannetes üldise kinnituse suhtes esitatud reservatsioonid, sealhulgas vajadusel konkreetsete valdkondade või liikmesriikide kaupa, ning teabe korrektsoonide ja tehtud tagasimaksete kohta ning teavitab sellest eelarvepädevaid institutsioone.
- **Tagasimaksete olulisuse selgitamine.** 2006. aastal selgitas kontrollikoda, et ta peab tagasimakseid kinnitava avalduse jaoks oluliseks. Samuti oli kontrollikoda seisukohal, et komisjonile ja liikmesriikidele tehtud tagasimaksed on vigade eeldatava koguarvuga võrreldes liiga väikesed. Et aidata komisjonil tõhustada oma tegevust seoses tagasimaksetega, selgitatakse täiendava allmeetme kaudu otseses tsentraliseeritud halduses ja struktuurifondide valdkonnas välja 2005. ja 2006. aastal tehtud tagasimaksed ning nende seos kontrollide käigus tuvastatud vigadega.
- **Kontrollikulude veaohule vastavuse tagamine.** Seadusandja ei lisanud aktsepteeritava riski mõistet (seotud kontrolli kulutasuvusega) läbivaadatud finantsmäärusesse. Siiski soovib komisjon tagada, et kontrollivahendeid kasutatakse majanduslikult kõige tasuvamal viisil ja et kontrollikulud kajastaksid täheldatud vea määra, piiravat mõju ja muid kvalitatiivseid hüvesid. Praegu töötatakse selle nimel, et hinnata ühise metoodika alusel kontrollikulusid põllumajanduse ja struktuurifondide valdkonnas. Ka teadusuuringute valdkonnas hinnatakse kontrollikulusid ja prooviuuringus, mis on lisatud 10. meetmele, keskendutakse kontrollistrateegiate kujundamisele, sealhulgas piisava ja täieliku kinnituse uurimisele ning riski mõjule kõnealuses valdkonnas.

⁴

Kontrola Państwowa, eriväljaanne, detsember 2006.
http://www.nik.gov.pl/docs/kp/kp_2006_referaty_calosc.pdf

- ***Eeskirjade lihtsustamine ja selgitamine.*** Et üksikasjalike õigusaktide lihtsustamine abikõlblikkuse tingimuste osas on keerukas ja läbirääkimised on lõppjärgus, on 2007–2013. aasta programmis tehtud teatavaid lihtsustusi. Teatavates valdkondades on märkimisväärsed lihtsustused eelnevalt läbiräägitud ja sellega on vähendatud veaohu eelkõige liikmesriikidega koostöös toimivas halduses. Praeguseks väljakutseks on uute eeskirjade kohaldamise lihtsustamine ja nende selgitamine.
- ***Auditiandmete jagamine.*** Võttes aluseks teadusuuringute ja struktuurifondide valdkonnas toimuva auditiandmete jagamise jätkab komisjon analüüsimist, kuidas muuta auditiandmete jagamine, sealhulgas teave nii planeeritud auditite kui ka erinevatest programmidest abi saajaid uurivate süsteemiauditite tulemuste kohta, tõhusamaks.

II OSA: ÜSIKASJALIK ÜLEVAADE TEHTUD EDUSAMMUDEST JA EDASINE ARENG

LIHTSUSTAMINE JA ÜHISED KONTROLLIPÕHIMÕTTED (MEETMED 1–4)

Meede 1: 2007–2013 kavandatavate õigusaktide läbivaatamine lihtsustamise seisukohast

Tegevuskava vastuvõtmise ajal juba läbiräägitud sätteid arvestades olid võimalused aastateks 2007–2013 kavandatavate õigusaktide lihtsustamiseks piiratud. Kuna lihtsustamine ei ole toimunud loodetud mahus, tehti teatud valdkondades muudatused, mille eesmärk on vähendada nende abisaajate hulka, kes esitavad ekslikult vigaseid nõudeid. Nüüd on komisjoni talitustel võimalik kasutada senisest enam ühekordset makset, mis vähendab eekirjade eiramise ohtu. Veaohu vähendamiseks on samuti lihtsustatud kuluaruandlusmudeleid ja abikõlblike kulude mõistet. Struktuurifondide valdkonnas peaks suuremat kindlust andma riiklike süsteemide akrediteerimine ja komisjoni heakskiit liikmesriikide auditeerimise strateegiate kohta ning lihtsamad menetlused maksete katkestamiseks. Detsembris 2006 võttis komisjon vastu uue määruse, millega süvendatakse ja tugevdatakse kontrolle ja sanktsioone maaelu arengu valdkonnas. Kaudses tsentraliseeritud halduses on hariduse ja kultuuri valdkonnas tõhustatud korrigeerimismeetmeid ning liikmesriigid on jätkuvalt kohustatud esitama riiklike asutuste kontrollisüsteemide kohta eelkinnituse.

Meede 2: ühtsete sisekontrolli põhimõtete kaasamine läbivaadatud finantsmääruse eelnõusse

Hoolimata sellest, et seadusandja ei kehtestanud finantsmääruses täiendavat eripõhimõtet, on artiklis 28a sätestatud, et „eelarvet täidetakse ... tulemuslikku ja tõhusat sisekontrolli rakendades”, sealhulgas hõlmab see „aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrapärasusega seotud riskide piisavat haldamist”. Nii on saavutatud põhieesmärk käsitleda määruses sisekontrolli raamistiku olulisi põhimõtteid.

Meede 3: kontrollistrateegiate ja piisavat kindlust pakkuvate tõendite kehtestamine ja parem ühtlustamine

Teadusuuringute ja struktuurifondide valdkonnas peaksid kontrollistrateegiad teenistuste 2006. aasta tegevusaruannetes olema kirjeldatud proovivormide alusel ning seda vormi tuleks järk-järgult ühtlustada. Vorm hõlmab kinnituse aluseks olevate tõendite, sealhulgas seaduslikkuse ja korrektsuse näitajate ning kontrollitulemuste selget esitamist. Lähenemisviisi täieliku kooskõla saavutamise nõuab aega, kuid see meede peaks suurendama teadmisi kontrollistruktuuridest ja kinnituse aluseks olevatest tõenditest ning aitama määratleda puuduseid ja lahendusi nende kõrvaldamiseks.

Et tugevdada piisava kinnituse ja maksete vahelist seost, nagu see on sätestatud 2006. aasta kokkuvõttlikus aruandes, määratleb komisjon üldise kinnituse suhtes esitatavad selged reservatsioonid, sealhulgas vajadusel konkreetsete valdkondade või liikmesriikide kaupa, koos vastavate finantskorrektsioonide või maksete peatamisega, ning teavitab sellest eelarvepädevaid institutsioone.

Meede 4: institutsioonidevahelise dialoogi algatamine ohtude teemal, mida raamatupidamiskirjete aluseks olevates tehingutes tuleb aktsepteerida

Tegevuskavaga algatati märkimisväärne aktsepteeritavate ohtude teemaline arutelu. Pärast Euroopa Kontrollikoja soovitusel näha selgelt ette poliitiline nõusolek ohtudega, püüdis komisjon õigusaktis määratleda selle, mis siiani on kontrollistrateegiates kaudselt esinenud. Kuigi seadusandja ei kehtestanud seda finantsmääruses, avaldas ta toetust komisjonile, et jätkata selle põhimõtte edasi arendamist. Komisjon on seisukohal, et institutsioonide vahelise aktsepteeritavate riskide teemalise dialoogi jätkamine on äärmiselt oluline ning seetõttu jätkab ta meetmete 10 ja 11 rakendamisest tuleneva vajaliku taustteabe põhjal kõnealuse meetme rakendamist.

JUHTKONNA DEKLARATSIOONID JA AUDITI KINNITUS (MEETMED 5–8)

Meede 5: tegevjuhtkonna deklaratsioonid ja kokkuvõtlike aruannete propageerimine riiklikul tasandil

Liikmesriikidega koostöös toimuva halduse puhul on läbivaadatud finantsmääruse artiklis 53b sätestatud, et „liikmesriigid koostavad iga-aastaselt kokkuvõtte olemasolevatest audititest ja kinnitustest vastava riigi tasandil”. Sellised auditite kokkuvõtted ja kinnitused laekuvad esimest korda 2008. aastal. Kuna kõnealune tegevuskava seda aspekti ei hõlma, kasutab komisjon iga-aastaste auditite kokkuvõtete ja kinnituste kvaliteedi hindamisel oma auditite ja kontrollide tulemusi, et tagada haldus- ja kontrollisüsteemide tõhus toimimine. Positiivsete tulemuste korral on see üks osa üldisest kinnitusest. Negatiivsed tulemused võivad vajadusel kaasa tuua reservatsioonid ja maksete peatamise või tagasimaksed. Komisjon jälgib selles valdkonnas tehtavaid edusamme ja hindab, kuidas oleks võimalik kõige paremini teha liikmesriikidega koostööd, et tagada tulemuste pidev laekumine iga-aastasessse planeerimis- ja aruandlustersükklisse.

Meede 6: juhtkonna deklaratsioonide kasulikkuse läbivaatamine väljaspool liikmesriikidega koostöös toimuvat ja kaudset tsentraliseeritud haldust

Leiti, et meede 6a, mille raames uuriti, kas deklaratsioonid annaksid lisaväärtust otseses tsentraliseeritud halduses, ei ole tõenäoliselt tõhus. Et puuduvad vahendusasutused, kes teostaksid järelevalveülesandeid komisjoni ja lõpliku abisaaja vahel, ei oleks abisaajalt deklaratsiooni saamine lisaks muudele finantsjuhtimisega seotud nõuetele majanduslikult kõige tasuvam. Meede on kavast välja jäetud, kuid selle peamist eesmärki kajastab meede 7 metoodika sertifitseerimise kaudu.

Meede 7: parimate tavade edendamine auditite tasuvuse suurendamiseks projekti tasandil

Kuuenda teadusuuringute raamprogrammi jaoks kavandatud auditeerimistõendid peaksid suurendama projektide teostamise kindlust. Siiski on kogemused näidanud, et kontrolli teostavad audiitorid ei tuvasta abikõlblikkuse tingimuste vähese tundmise tõttu eksimusi, mida komisjon suudab kohapeal tuvastada.

Selleks et kõik komisjoni jaoks seitsmenda raamprogrammi raames töötavad audiitorid teostaksid kontrolle järjepidevalt, on välja töötatud kokkulepitud menetlused, mille hulgas tuleb kõigi selliste kontrollide teostamisel järgida kohustuslikke menetlusi. Selline lähenemisviis võimaldab audiitoril tuvastada erandid ja nendest aru anda ning komisjon saab suurema teadlikkuse tõttu teha järeldusi tekkida võivate küsimuste kohta.

Kaudses tsentraliseeritud halduses nõuab nii elukestva õppe programmi kui ka programmi „Aktiivsed noored” 2007.–2013. aasta õiguslik alus liikmesriikidelt esialgse ja iga-aastase kinnituse esitamist. Eelkinnituse vormid on ettevalmistamisel ja suunised on liikmesriikide ametiasutustele esitatud. Seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi tegevuskava raames käsitletakse ühte varasemate programmide peamist vigade allikat – seda, kuidas abisaajad arvutavad keskmist kulu. Selliste vigade vähendamiseks on komisjon koostanud korra, mille abil analüüsitakse kuluarvestussüsteeme ja nende aluseks olevat kuluarvestusmetoodikat, et ennetavalt tuvastada süstemaatilised vead. See täidab osaliselt ka meetme 6a eesmärgi, sest näitab abisaajatele lepingule vastava metoodika koostamise olulisust, ning aitab vigade välistamise kaudu neid tulevikus vältida.

Meede 8: täiendavate kinnituste saamine kõrgeimatelt kontrolliasutustelt

Komisjon on parandanud oma koostööd kõrgeimate kontrolliasutustega. Läbipaistvuse suurendamisega on komisjon eeskujuks kõrgeimatele kontrolliasutustele ja ta on esitanud iga liikmesriigi kõrgeimale kontrolliasutusele aruande 2005. aastal asjaomases riigis ühenduse rahalistest vahenditest tehtud maksete kohta. Tagasiside alusel on koostatud üksikasjalikku teavet sisaldav standardaruanne. Lühiajal saadetakse kõrgeimatele kontrolliasutustele aruanne 2006. aastal tehtud maksete kohta.

Komisjon on seisukohal, et jätkuvate suhete loomine kõrgeimate kontrolliasutustega tähendab nii meetme edukat rakendamist kui ka olulist läbimurret liikmesriikidega koostöös toimuva haldamise üldise kontrollikeskkonna parandamisel. Kõrgeimate kontrolliasutuste roll mitmetes riigi tasandi kinnitusi käsitlevates riiklikes algatustes on tervitatav, sest see tõmbab suuremat tähelepanu ühenduse rahaliste vahendite haldamisele vastavas liikmesriigis.

Uus allmeede: tuginedes kõnealuse meetme raames saavutatud tulemustele, jätkab komisjon kõrgeimate kontrolliasutustega suhete arendamist, et selgitada välja, kuidas saaks nende tööd kasutada kinnituse andmiseks liikmesriikides teostatavate ELi programmide kohta. Samuti käivitatakse juhtumiuuring kõrgeimate kontrolliasutuste ees seisvate, ühenduse vahenditest tehtud kulude uurimisega seotud oluliste küsimuste lahendamiseks.

ÜHEKORDSE AUDIITORKONTROLI PÕHIMÕTE: TULEMUSTE JAGAMINE JA TASUVUSE TÄHTSUSTAMINE (MEETMED 9–11)

Meede 9: tõhusate vahendite loomine auditi- ja kontrollitulemuste jagamiseks ning ühekordse audiidorkontrolli põhimõtte edendamine

2005. aasta uue raamatupidamissüsteemi ABAC abil saab komisjon nüüd lihtsamalt kooskõlastada juhtimisteavet, mida kogutakse ja ladustatakse teenistuste kohalikes süsteemides. 2006. aastal rakendati süsteemis ABAC juriidiliste isikutega seotud moodulit, mis võimaldab auditiandmeid sisestada, otsida ja jälgida. 2007. aastal täiendatakse seda moodulit automaatse liidesega, mis ühendab mooduli talituste kohalike süsteemidega, võimaldades niimoodi saada ülevaate komisjoni otseseid abisaajaid hõlmavatest audititest andmeid käsitsi sisestamata. Üksikasjalik andmebaas auditite kohta peaks parandama planeerimist ja riskijuhtimist komisjoni tasandil.

Ka teistes juhtimismoodulites on ette nähtud auditiandmete jagamine. Hariduse ja kultuuri valdkonnas on Euroopa Komisjoni otsuses komisjoni, liikmesriikide ja riiklike ametiasutuste vastutuse kohta, milles toetutakse ühekordse audiitorkontrolli põhimõttele, täpsustatud kontrollide liik ja taset. Erijuhendis riiklikele ametiasutustele on eelkõige täpsustatud teostatavate kontrollide liik ja minimaalne arv. Liikmesriikidega koostöös toimivas halduses on liikmesriikide aruandlust audititulemustest ja nende kasutamist komisjonis pidevalt parandatud standardiseeritud vormide ja hindamismenetluste, senisest varem toimuvate kooskõlastuskoosolekute ning andmebaaside jälgimisvahendite kaudu.

Uus allmeede: süsteemis ABAC jagatavast teabest esialgse ülevaate saamiseks uurib komisjon kuuenda raamprogrammi raames jagatava teabe ja tegevusaruandluse kasutamist, et tuvastada otsustavad tegurid, millest sõltub andmete jagamise parem integreerimine üldisesse kontrolliprotsessi.

Meede 10: kontrollikulude eelproгноosimine ja analüüsimine

Liikmesriikidega koostöös toimivas halduses on kokku lepitud kontrollikulude hindamise meetodis ning põllumajanduse ja struktuurifondide valdkonnas on käivitatud uuring. Põllumajanduse valdkonna uuring käsitleb kõiki liikmesriike, samas kui struktuurifondide uuringu esimene osa, enne kui seda laiendatakse kõikidele liikmesriikidele, hõlmab Walesi, Ungarit ja Poolat. Otsese halduse kontrollikulusid hindab komisjon esmalt kahe peadirektoraadi andmete alusel (hariduse ja kultuuri peadirektoraat ning infoühiskonna peadirektoraat).

Uus allmeede: et hinnata kontrolli kulude ja tulude suhet, koostab komisjon senise praktika alusel aktsepteeritava riski üksikasjaliku analüüsi, mille raames uurib seda, kuidas mõjutavad programmi kavandamine ja abikõlblikkuse tingimused kontrolli kulusid.

Meede 11: kontrollitulude hindamise alaste katseprojektide algatamine

Kontrollist saadav kasu võib olla nii rahaline (ekslike maksete tagasinõudmine) kui ka kvalitatiivne (näiteks kontrolli ja karistuse hoiatav mõju julgustavad abisaajaid paremini kontrollima maksenõudeid). Siiski on kontrollide hoiatava mõju väärtus kaheldav, sest puudub võrdluspopulatsioon, mis võimaldaks määrata laiendatud kontrolli rahalise mõju, ning poliitilise keskkonna ja kontrollistruktuuride erinevuse tõttu on keeruline teha valdkondadevahelisi võrdlusi.

Seepärast keskendub kõnealune meede infoühiskonna ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi mõõdetavale kasule ning meetme eesmärk on hinnata nimetatud peadirektoraatide programmides tuvastatud vigade alusel 2005. aastal tehtud tagasimaksete väärtust. Siiski alahindab see lähenemisviis tõenäoliselt kontrolli otsest kasu seetõttu, et teatavad programmid on mitmeaastased ning seega võib n aastal tehtud vigu tuvastada ja tagasimakseid nõuda ka järgnevatel aastatel. Et tagada täheldatud vea määra kajastatus kontrollikuludes, uuritakse seda küsimust põhjalikumalt prooviuuringus. Kuna uuring hõlmab nii otsest tsentraliseeritud kui ka liikmesriikidega koostöös toimuvat haldust, annab see teavet nii 2005. aastal tehtud tagasimaksete ja finantskorrektsioonide kohta kui ka selle kohta, kuidas saaks kohaldada riski kontrollistrateegiate määratluse suhtes, arvestades asjaolu, et mitmed programmid on mitmeaastased. Samuti käsitletakse uuringus kvalitatiivset kasu.

Uus allmeede: et hinnata seda, kas tagasimaksete ja hüvitamise süsteemid toimivad tõhusalt, tuvastab komisjon 2005. ja 2006. aastal tagasimakstud summad ja nende seose kontrollide käigus tuvastatud vigadega. Otseses halduses töötab komisjon selleks välja nii vigade liigituse kui ka iga konkreetse vea puhul kohaldatava tagasimakse, finantskorrektsioonid ja maksete korrigeerimise ning struktuurifondide valdkonnas hindab komisjon riiklike kontrolli- ja aruandlussüsteemide usaldusväärsust.

VALDKONDLIKUD PUUDUSED (MEETMED 12–16)

Meede 12: osalenud talituste poolt tuvastatud puuduste kõrvaldamine

Alates 2005. aastal toimunud puuduste hindamisest on peadirektoraatidel olnud võimalus integreerida teatavad elemendid oma iga-aastastesse juhtimiskavadesse, millest antakse ülevaade 2006. ja 2007. aasta tegevusaruannetes. Mõned peadirektoraadid suutsid integreerida puuduste hindamise olulised järeldused oma 2007–2013. aastaks kavandatavatesse õigusaktidesse. Sisepoliitikas on teadusuuringute peadirektoraadid koostanud kuuenda raamprogrammi järelduste mitmeaastase strateegia, mis põhineb kooskõlastatud auditikaval ja milles keskendutakse süstemaatiliste paranduste tegemisele suuremate abisaajate kulutaotlustes, hõlmates samal ajal piisava hulga auditeeritavatest üksustest. Seda strateegiat praegu ka rakendatakse.

Uus allmeede: et tagada tõhus täiendav kinnitus, teostab komisjon 2007. aastal kuuenda raamprogrammi raames 300 auditit (2006. aastal tehti 45 audit). Lisaks sellise süstemaatilise lähenemisviisi väljatöötamisele, mille raames analüüsitakse ja valitakse välja kuuenda raamprogrammi abisaajate valim, mis on osa meetmest 16b, jätkab komisjon eelarvest kõige suuremat osa saavate abisaajate vigade tuvastamist ja parandamist. See peaks andma 2007. aasta lõpuks esindusliku ülevaate teadusuuringute eelarves esinevate eksimuste ulatusest ja olemusest.

Meede 13: liikmesriikidega koostöös toimuva halduse raames korraldatud piirkondliku tasandi (eriti struktuurifondide) kontrollimise ja olemasolevate avalduste väärtuse analüüsimine

2006. aasta tegevusaruannetes esitavad liikmesriigid senisest üksikasjalikuma hinnangu olemasolevate kontrollide ja kinnitavate avalduste tõhususe kohta. Regionaalpoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat jätkavad nende menetluste parandamist, mille raames määratakse liikmeriikide haldus- ja kontrollisüsteemide süsteemi või programmi tasandil hindamise abil kindlaks maksete kindlus. Süsteemide kontrollielementide vastavus eeskirjadele ja nende tõhusus reastatakse vastavalt kontrollikojas kasutusel olevale samalaadsele skaalale, mille alusel liigitatakse programmid kolme rühma vastavalt saadud kindluse tasemele: piisav kindlus, piirangutega kindlus ja piiratud kindlus / kindluse puudumine. Nimetatud peadirektoraadid töötavad välja ka seaduslikkuse ja korrektsuse näitajad, mis täiendavad 2006. aasta tegevusaruandes esitatud kontrollistrateegiat.

Meede 14: struktuurifondide parem juhendamine veaohu haldamise alal

Meetme 14a raames on komisjon palunud liikmesriike tagada struktuurifondidest abi saajate teadlikkus kontrollidest ja rahastamise tühistamise ohust. Välja on antud täiendavad suunised selle kohta, missugust teavet peavad liikmesriigid komisjonile eeskirjade eiramise korral tehtud tagasimaksete ja rahastamise tühistamise kohta saatma, ning muudetud on aruandlust käsitlevaid sätteid⁵. Augustis 2006 esitas komisjon 2000–2006. aasta programmide jaoks suunised sulgemise kohta. Samuti on esitatud suunised, milles on kirjeldatud nii esmatasandi juhtimissüsteemide kontrollimise kui ka makseasutuste teostavate kontrollimiste head tavad.

Meetme 14b raames valmistab komisjon ette tõlgendamissuunised mitmes valdkonnas, sealhulgas finantskorralduses, ja need esitatakse pärast liikmesriikidega peetavaid arutelusid.

Meede 15: usalduslepingute algatuse edendamine struktuurifondide puhul

Regionaalpoliitika peadirektoraat on jätkanud usalduslepingute edendamist, et suurendada 2000.–2006. aasta programmide puhul kindluse taset ja luua kindel alus ajavahemikuks 2007–2013. Struktuurifondide valdkonnas on sõlmitud kaks usalduslepingut (Wales ja Austria) ning arutelud nelja liikmesriigiga jätkuvad.

Meede 16: ühiste suuniste kinnitamine poliitikavaldkondade rühmadele

Meetme 16a raames on ajakohastatud auditeerimisjuhendis lepingulistele audiitoritele kuuenda raamprogrammi jaoks määratletud teadusuuringute ja sisepoliitika täiendatud suunised. Samuti on komisjon täheldanud vajadust anda suuniseid auditeerimise strateegiate kohandamiseks erinevates kontrollikeskkondades, säilitades samal ajal ühised peamised standardid. Selle meetme tähtaega on pikendatud, et koguda erinevate poliitikavaldkondade parimaid tavasid ja neid esitleda.

Meede 16b on aidanud kuuenda raamprogrammi auditeerimise strateegiale kaasa sellega, et selle raames on prioriseeritud esmane üldine ülevaade abisaajatest ja antud sellele hinnang. Selle tulemuseks on rahvusvahelistel standarditel põhinev lähenemisviis, mis ühendab kihistamise rahaühikute valimi moodustamisega (MUS) ja sisaldab süstemaatiliste vigade parandamist statistilise valimi alusel saadud üldise veamäära tuvastamisega.

Meetme 16c raames vaatab regionaalpoliitika peadirektoraat läbi struktuurifondide auditeerimisjuhendi. Selle raames võetakse muu hulgas arvesse uusi õigusaktides ettenähtud nõudeid ja see sisaldab suuniseid rahvusvaheliste auditistandardite kohaldamiseks.

⁵ Määrus (EÜ) nr 448/2001, mida on osaliselt muudetud 22. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1978/2006 (ELT L 368 23.12.2006, lk 89).

ÜLDISED JÄRELDUSED JA TULEVIKUPLAANID

Kokkuvõtte on üldiselt positiivne. Hoolimata teatavatest viivitustest (vt lisa), on komisjon seisukohal, et ta on võimeline saavutama 2007. aasta lõpuks eesmärgi koostada aluspõhimõtted, mis tagavad veaohu nõuetekohase haldamise ja annavad tegevuskavas ette nähtud suurenema kindluse. Meetmete tulemused on järkjärguliselt nähtavad ja tõendatavad – eelkõige läbipaistvama ja selgema kontrolliviisi kaudu. See peaks vigade tõhusama parandamise ja ärahoidmise kaudu kaasa tooma veamäära vähenemise.

Kogemused on näidanud, et täiendava hoo andmiseks kindluse suurendamisele on vaja mitmeid meetmeid täiustada. Komisjon on teinud ettepaneku võtta kõnealustes valdkondades uusi allmeetmeid. Arvestades komisjoni ainuvastutust otseses tsentraliseeritud halduses, keskenduvad uued allmeetmed just sellele valdkonnale. Uued allmeetmed rakendatakse tegevuskava algse ajakava raames (2007. aasta lõpp) ja need tagavad koos käimasolevate meetmetega, et raamistik on loodud ajaks, mil ühtne sisekontrolli raamistik hakkab kinnituse saamisele kavandatud mõju avaldama.

Valdkondades, kus komisjon saab täiendava kinnituse, on ka Euroopa Kontrollikojal võimalus oma kinnitavas avalduses sellele toetuda. Seetõttu jätkab komisjon tegevuskava rakendamise ja selle mõju valdkonnas tiheda koostöö tegemist kontrollikojaga ning pühendub ka ärakuulamismenetluse täiustamisele. Kõikides eelarve täitmise valdkondades on jätkuvalt väljakutseks ajakava. Liikmesriikidega koostöös toimivas halduses ei olnud umbes pooled liikmesriikide vastustest kontrollikoja esialgseid järeldusi käsitleva teatise kohta õigeaegselt kättesaadavad 2005. aasta aruande ärakuulamismenetluse ajaks.⁶ Seetõttu saabub liikmesriikide tagasiside kontrollikoja esialgsete järelduste kohta, mis võib olla kinnitava avalduse jaoks oluline, liiga hilja.

Komisjon esitab lõpliku aruande tegevuskava rakendamise kohta 2008. aasta alguses. Selles aruandes vaadeldakse esimest korda erinevate meetmete mõju kinnituse andmisele ja tehakse järeldused ühtse sisekontrolli raamistiku edasise kindlustamise kohta.

⁶ Märkus: aruanne liikmesriikide vastuste kohta Euroopa Kontrollikoja 2005. aasta aastaaruandele. Praegu kõrgeimates kontrolliasutustes käsitlusel.