

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 16.12.2008
KOM(2008) 866 lõplik

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

Ühiseisukoha väljatöötamine aktsepteeritava vigade esinemise riski küsimuses

{SEK(2008) 3054}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA KONTROLLIKOJALE

Ühisseisukoha väljatöötamine aktsepteeritava vigade esinemise riski küsimuses

1. TAUST

Euroopa Kontrollikoda märkis oma 2007. eelarveaastat käsitlevas aruandes, et ta leidis olulisel määral vigu eelarve valdkondades, mis moodustavad kokku 54 % ELi eelarvest. Kontrollikoda selgitas välja, et veamäär ületas 2 % maaelu arengu, keskkonna, ühtekuuluvuse, teaduse, energia, transpordi, välisabi, arenguabi, laienemise, hariduse ja kodakondsuse valdkonnas.

Seetõttu jääb eelarvepädevatele asutustele ja üldsusele mulje, et EL ei suuda korralikult juhtida kõige tähtsamate valdkondade poliitikat. Eelarve läbivaatamise ning ülemaailmse finants- ja majanduskriisi taustal tähistatakse kontrollikoja aruandes piltlikult öeldes kollase ja punase lipukesega mõned ELi eelarve eeldatavalt peamised kuluvaldkonnad. Komisjon on teinud palju tööd olukorra parandamiseks ning on viimase nelja aasta jooksul saavutanud märkimisväärseid tulemusi.

Ilmselt oleks veelgi vaja parandada kontrollimist kõikidel tasanditel. Õigusaktide lihtsustamine aitab samuti alandada senist kõrget veamäära, mis tuleneb tihtipeale keeruliste ELi vahendite kasutamist reguleerivate eeskirjade ja määruste vääritimõistmisest või valest kohaldamisest ning sellest, et abisaajad näitavad kulusid tegelikust suuremana.

Kuid kontrollikoda osutab ka sellele, et kord, mille kohaselt ELi vahendeid makstakse miljonitele abisaajatele vastavalt abisaajate endi käest saadud andmetele, on loomupäraselt riskantne. EL osaleb ka arengukoostöös teiste riikidega, annab humanitaarabi ning osaleb muude ülemaailmsete probleemide lahendamises. Euroopa avalikkus toetab seda tegevust, kuid tegevuskeskkond on sageli riskantne.

Poliitilised peaesmärgid tuleb saavutada ja kulutõhus kontrollimine aitab sellele kaasa. Otsust pekkust ei taluta vähimalgi määral ning poliitiliste otsuste tegijad teavad hästi sedagi, et osa abikavasid on loomupäraselt riskantsed. Poliitiliste otsuste tegijad tavatsevad neid riske hinnata ja nendega arvestada, kuna vigu ei saa täielikult vältida ning neid saab parandada alles pärast avastamist.

Nagu paljud riiklikud kõrgeimad kontrolliasutused, lähtub ka kontrollikoda praegu 2 % suuruselt lävest, mis eeskätt tähistab olulist veamäära raamatupidamisaruannetes. Tegemist on üldise võrdlusalusel, mille puhul ei arvestata poliitikavaldkondade erinevat riskiprofiili ja mida kontrollikoda kasutab ka alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse hindamisel. On täiesti mõeldav, et eelarvepädevad asutused kehtestavad teistsuguse läve, lähtudes poliitilistest eesmärkidest, poliitika elluviimise praktilisest tulust (ja mitte ainult rahalisest tulust), loomupärasest riskist ja lihtsustamise tulevikuväljavaadetest ning arvestades ka seda, kui palju suureneb kontrollikulu, kui kontrollimist veamäära vähendamise eesmärgil tihendatakse.

„Aktsepteeritava vigade esinemise riski“ mõiste on auditipoliitikat rakendamise vahend ja ELi eelarvet silmas pidades oleks teemakohast arutelu pidanud alustama juba ammu.

Aktsepteeritava vigade esinemise riski mõiste võttis ELi kontekstis kasutusele Euroopa Kontrollikoda oma ühtset auditit käsitlevas arvamuses nr 2/2004¹. Kontrollikoda oli seisukohal, et iga kontrollisüsteem on kompromiss ühelt poolt teatava intensiivsusega kontrollimise kulu ja teiselt poolt kontrollimisest saadava tulu vahel. Ühenduse tasandil moodustab tulu vahendite raiskamise ohu vähenemine ning vigade esinemise riski püsimine aktsepteeritaval tasemel.

Rahvusvahelistele auditistandarditele tuginedes kinnitab kontrollikoda, et alustehingud on vaid väga harva veatud ning seetõttu võib teataval määral lubada kõrvalekaldeid². Kontrollikoda peab aktsepteeritavaks olulisuse määraks 2 % ja kohaldab seda kõikide poliitikavaldkondade alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse hindamisel³. Seega, kui ekstrapoleerimise tulemusel saadakse 2 % suurem veamäär, tehakse märkustega või eitav järeldusotsus.

Lisaks järeldas kontrollikoda oma arvamuses, et tõenäoliselt erineb aktsepteeritava vea ja eeskirjade eiramise määr eelarvevaldkonniti, kuna nende valdkondade kontrollimise kulu ja loomupärane risk on erinev. Kontrollikulu ja -tulu tasakaalustamise küsimuses on kontrollikoda seisukohal, et 2 % olulisuse määr ei tarvitse kõikide eelarvevaldkondade puhul komisjoni riskihalduse seisukohalt olla sobiv võrdlusalus. Seetõttu esitab ta komisjonile ettepaneku esitada aktsepteeritava vigade esinemise riski määrad ning need poliitilise otsusega heaks kiita. Komisjon kandis aktsepteeritavat riski käsitlevad kontrollikoja ettepanekud oma 2006. aasta ühtse sisekontrolli raamistiku loomise tegevuskavasse (4. meede) ja algatas andmete kogumise kontrollikulude kohta (10. meede)⁴.

Kontrollikoja ühtset auditit käsitleva arvamuse alusel järeldas nõukogu 2005. aasta novembris, et nõukogu ja Euroopa Parlament peavad jõudma ühisele seisukohale alustehingute aktsepteeritava riski suuruse küsimuses, võttes arvesse erinevate poliitikavaldkondade kontrollikulud ja -tulud ning asjaomaste kulutuste väärtust⁵. Vastavalt ülaltoodule kinnitas eesistujariik Sloveenia 2008. aasta juunis, et ta on kooskõlas nõukogu 2005. aasta järeldustega seisukohal, et Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid jõudma ühisele seisukohale alustehingute aktsepteeritava jääkriski suuruse küsimuses, võttes arvesse erinevate poliitikavaldkondade kontrollikulud ja -tulud ning asjaomaste kulutuste väärtust⁶.

Ka Euroopa Parlament on järjekindlalt toetanud aktsepteeritava riski mõiste kasutuselevõttu (vt eriti 2003. ja 2006. aasta eelarve täitmise aruannet kinnitavad otsused); 2008. aasta aprillis avaldas parlamendi eelarvekontrolli komitee esimees aktsepteeritavat riski käsitleva

¹ Euroopa Ühenduste Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 „ühtse auditi” mudeli kohta (ja ühenduse sisekontrolli raamistikku käsitlev ettepanek), ELT C 107, 30.4.2004, lk 1).

² Kinnitava avalduse koostamise meetodika, Euroopa Kontrollikoda, vt <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ 2 % künnis tuleneb erasektori finantsauditeid käsitlevatest standarditest ja algul võttis kontrollikoda selle võrdlusaluseks, kuna puudusid nii sarnane rahvusvaheline standard aluseks olevate tehingute auditeerimise kohta kui ka poliitilised suunised, mis oleksid keelanud kõnealuse võrdlusaluse kasutamise. Ka mitme liikmesriigi kõrgeimad kontrolliasutused kasutavad 2 % olulisuskünnist.

⁴ Komisjoni tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks, KOM(2006) 9, 17.1.2006.

⁵ 8. novembri 2005. aasta pressiteade majandus- ja rahandusküsimustes peetud nõukogu koosoleku kohta, lk 17.

⁶ Euroopa Liidu Nõukogu, eesistujariigi teade delegatsioonidele, milles käsitletakse ELi vahendite finantsjuhtimise usaldusväärsuse edasist parandamist (10284/08 FIN 217, 3.6.2008).

töödokumendi⁷. Selles esitatakse ettepanekud julgustada ELi tegevuse suhtes kalkuleeritud riskide poliitilist tunnustamist ning nõuda täpse ja usaldusväärse teabe esitamist praeguse olukorra kohta.

Kontrollikoda soovitas oma 2007. aasta aruandes⁸ seadusandjale ja komisjonile astuda samme aktsepteeritava riski mõiste täpsemaks määratlemiseks. Võttes arvesse institutsioonide arvamust, arvab komisjon, et nende seisukohad on lähedased, mis võimaldab aktsepteeritava riski mõiste kasutusele võtta ning seega suurendada ELi poliitikavaldkondade riskide läbipaistvust ja hoida riskijuhtimise kulud stabiilsena. Aktsepteeritava riskitaseme kehtestamisel tuleb alati lähtuda poliitilistest eesmärkidest, poliitika elluviimise praktilisest tulust (ja mitte ainult rahalisest tulust), loomupärasest riskist ja lihtsustamise tulevikuväljavaadetest ning arvestades ka seda, kui palju suureneb kontrollikulu, kui kontrollimist veamäära vähendamise eesmärgil tihendatakse.

Käesolevas teatises esitatakse aktsepteeritava riski määratlus ja selgitatakse teatise meetodit (2. jaotis), esitatakse näiteid peamiste kuluvaldkondade kohta (kontrollikoja 2006. ja 2007. aasta nn stopptuled), kasutades selleks kontrollikulude esialgseks arvutamiseks kogutud andmete alusel tehtud järeldusi (3. jaotis), ning esitatakse meetod, mida saab kasutada aktsepteeritavaid riskitasemeid käsitleva ametliku ettepaneku tegemiseks (4. jaotis).

2. MÄÄRATLUSED JA KÄESOLEVA TEATISE MEETOD

2.1. Määratlused

Aktsepteeritav risk on aktsepteeritav või lubatav avastamata vigade tase pärast loomupärase riskide leevendamist kulutõhusa kontrollimise teel.

Aktsepteeritav risk = loomupärane risk - kulutõhusa kontrollimisega leevendatud risk

Selles valemis on **loomupärane risk** risk, mis tuleneb kontrollitavast tegevusest. Komisjoni tegevusega seotud loomupärase riski olemasolu kohta võib teha järeldusi järgnevast: õigusaktide keerukus; juhtimisraamistik, nagu ametid ja liikmesriikide ametiasutused (näiteks koostöös liikmesriikidega haldamise puhul) ning riikide rakendavad asutused; poliitika elluviimise keskkonna stabiilsus, abisaajate arv ja liik ning meetme laad. Näiteks võivad keerulised abikõlblikkuse kriteeriumid olla vajalikud selleks, et saavutada poliitilistele eesmärkidele vastavaid kasulikke tulemusi, isegi kui selleks tehtavate tehingute käigus võib tekkida vigu. Teiste sõnadega, vigade esinemise risk väheneb, kui eeskirju ja määrusi saab selgesti tõlgendada ja hõlpsalt kohaldada.

Selleks, et vähendada ja leevendada loomupärasest vigade esinemise riski aktsepteeritava tasemeni, luuakse sisekontrollisüsteemid. Sisekontrolli sätestamine õigusaktides (näiteks põllumajandus- ja struktuurifondide miinimumkontrollinõuded) mõjutab vigade ennetamise ja avastamise tõenäosust. Riski taset mõjutab otseselt see, millise kontrollistrateegia kehtestab seadusandja, ning kuidas seda rakendavad komisjon ja liikmesriigid, ning see, mil määral

⁷ Euroopa Parlamendi liige Herbert Bösch, eelarve läbivaatamise töödokument nr 2, 8. aprilli 2008, milles käsitletakse aktsepteeritavat riskimäära.

⁸ Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne 2007. eelarveaasta eelarve täitmise kohta, ELT C 286, 10.11.2008, lk 1.

liikmesriigid peavad koostöös liikmesriikidega haldamisel kinni õigusaktidega kehtestatud sisekontrollinõuetest.

Kontrollikoda eristab finantstoimingute puhul kahte liiki vigu – vead, mis on otseselt seotud makstavate summadega, ning vead, mis ei ole otseselt seotud maksetega, kuid mille puhul võib esineda finantsrisk ja/või mille puhul võib olla vaja teha finantskorrektsioone. Oluline on mõista, et kummagi vea esinemine iseenesest ei tähenda, et tegemist on pettusega.

Vigade esinemise tõenäosust aitab vähendada kontrolli tugevdamine ja/või parandamine, kuid selleks tehtavad kulutused peavad olema tasakaalus kontrollist saadava tuluga, mida mõõdetakse peamiselt finantstoimingu vea avastamise ja parandamise tõenäosusega. Eespool esitatud valemi kohast kontrollijärgse riski määra võib pidada aktsepteeritavaks, kui on tõendatud, et usaldusväärse finantsjuhtimise raames on võetud kõik meetmed loomupärase riski vähendamiseks. Aktsepteeritava riski mõiste kasutamise puhul määratakse kindlaks niisugused veamäärad, mida komisjon ja tema partnerid (sealhulgas liikmesriigid) suudavad saavutada kontrollimiseks ettenähtud vahendite kokkuhoidliku kasutamisega. See eeldab poliitilist otsust.

Käesolevas teatises selgitatakse aktsepteeritava riski meetodit andmetega vigade liikide ja nende esinemise määra, praeguste kontrollikulude ja vaadeldavate kogumite kohta. Vigu käsitlevad andmed pärinevad kontrollikoja 2006. aasta kinnitavast avaldusest ja liikmesriikide kontrollimise tulemustest. Osa kontrollikulude ja vaadeldavate kogumite andmetest põhinevad ülevaadetel ja osa arvutustel.

2.2. Aktsepteeritava vigade esinemise riski selgitus

2.2.1. Meetod

Komisjon möönab, et kontrollimise nõuetekohasust ja kvaliteeti saaks parandada. Selleks peaksid komisjon ja liikmesriigid näiteks juhendama ja koolitama iga tasandi (riiklikke, piirkondlikke, valdkondlikke jms) haldusasutusi ja abisaajaid, eriti valdkondades, kus vigu esineb kõige sagedamini. Edu saavutamine sõltub eelkõige sellest, kui tõhusalt komisjon ja tema partnerid, näiteks liikmesriigid, viivad asjakohaseid meetmeid ellu,⁹ ning kontrollimiseks ettenähtavate vahendite suurusest.

Pärast niisugust kulutõhusat kontrollimeetmete täiustamist on veamäära võimalik vähendada vaid esmatasandi kontrolli (näiteks dokumentide läbivaatamise ja kohapealsete kontrollide) tihendamiseiga. Kohapealsete kontrollide arvu suurendamine on tavaliselt kulukas, kuna kontrollitavaid ühenduse programmide abi saajaid on palju.

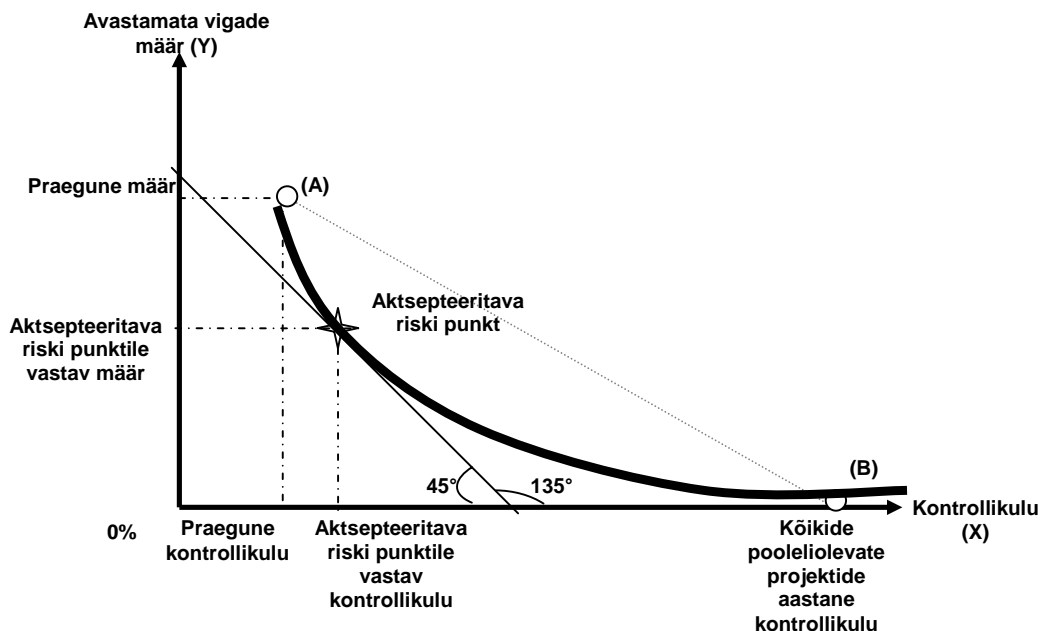
Kontrollikulu ja -tulu kuldset keskteed saab illustreerida lihtsa mudeliga. Mudeliga selgitatakse välja teoreetiline aktsepteeritav riskitase (aktsepteeritava riski punkt), mille puhul kontrolli tõhustamise piirkulu võrdub kontrollimise tõhustamise piirtuluga.

Mudel rajaneb kahel punktil:

⁹ Näide: liikmesriigi asutuse juhtimisel kohapeal elluviidava struktuurifondide programmi esmatasandi kontrolli on võimalik parandada, kui kontrollimise töövahendid (näiteks suunised ja kontrollinimekirjad) on välja töötatud ja kasutusel.

- punkt (A) – praegune hinnangulistele kontrollikulule vastav veamäär¹⁰;
- punkt (B): teoreetiline punkt, mille koordinaatideks on praegune hinnanguline kontrollikulu, millele lisandub kõikide projektide kontrollimiseks tehtavate iga-aastaste kohapealsete kontrollide hinnanguline kulu, mis eeldatavalt vastab vea nullmäärale.

Nende kahe koordinaadiga määratud punktide A ja B vahele tõmmati sirge.



Tegemist on lihtsustatud mudeliga, kuna eeldatakse, et vaadeldava kogumi kõikide osade puhul on riskitunnused ühesugused, kuigi see ei ole ühenduse programmide puhul tõenäoline. Seega vastab tegelikule olukorrale paremini mudel, kus sirgest tuletatakse kõver, mis kajastab paremini vaadeldava kogumi erinevaid tunnuseid.

Selleks et määrata punkt, kus kontrollimise piirkulu võrdub kontrollimise piirtuluga, on tõmmatud puutuja 135° nurga all. Seda punkti nimetatakse aktsepteeritava riski punktiks. Enne seda kõvera punkti kontrollidega tõenäoliselt avastatavate ja parandatavate vigade väärtus on suurem kui kontrolli enese kulud. Kui kontrollimine jätkub üle selle punkti, on kulu suurem tõenäoliselt avastatavate ja parandatavate vigade summast ning seetõttu kulutõhusa kontrolli strateegia raames tuleks aktsepteeritava vea määrana kehtestada kõnealune punkt.

Seda lähenemisviisi on põhjalikumalt kirjeldatud lisatud töödokumendis.

¹⁰ Euroopa Regionaalarengu Fondi (vt punkt 3.1) puhul on punktile A vastavaks veamääraks kontrollikoja 2006. aasta kinnitava avalduse valimi vea alampiir, millest on lahutatud eeldatav mõju, mida avaldab eelkontrolli kvaliteedi parandamine. Põllumajandus- ja keskkonnameetmete (vt punkt 3.2) puhul vastab punkti A keskmine veamäär liikmesriikide makseid teostavate asutuste teadetele.

2.2.2. Eeldused

Lähenemisviis põhineb teataval eeldustel, kuna selles etapis kasutati analüüsimisel vaid hõlpsalt kättesaadavaid ja lihtsalt mõõdetavaid andmeid. Aktsepteeritava riski punkt võib olla liiga kõrge järgmiste eelduste ja lihtsustuste puhul:

- kontrollimine avaldab hoiatavat mõju,¹¹ kuid seda on raske mõõta. Mudelis on kontrollikulu ja -tulu väljendatud mõõdetavate finantsnäitajatena;
- vigade täielikuks vältimiseks tuleb kõiki (100 %) projekte igal aastal kohapeal kontrollida. Kuid mudelis ei arvestata täiendava koolituse ja juhendamise ega vigade ekstrapoleerimise mõjuga, mistõttu parandatakse ka auditeerimata projektide süsteemsed vead;
- kontrollikulu telje andmete puhul eeldatakse, et kõik kontrollimised maksavad sama palju ning et sama abisaaja mitme projekti samaaegne kontrollimine või mitme aasta kulutuste korraga kontrollimine ei anna mastaabisäästu;
- eeldatakse, et projektikogumite maht ja vigade esinemise riski määr on ühesugune, kuigi tegelikkuses kontrollitakse eeskätt ohuolimaid valdkondi, mis võimaldab avastamata jäävate vigade määra vähendada väiksemate kuludega;
- mitmeaastased parandusmehhanismid (näiteks ühtekuluvuspoliitika parandusmehhanismid) mõjutavad veamäära, kuna paljude aasta jooksul auditeeritavate projektide puhul ei teosta kontrollikoda kõiki neid kontrole, mida ta peab vastavalt õigusaktidele projekti vältel kontrollima¹². Seetõttu on illustreeriva näite (igaaastane) aktsepteeritava riski punkt väga erinev iga (mitmeaastase) programmi veamäärast selle programmi lõpul ja komisjoni talituste igaaastastes tegevusaruannetes esitatavatest kinnitavatest avaldustest, mille aluseks on hinnang süsteemi võimele avastada ja parandada vead mitme aasta jooksul.

Järgmiste mudeli aluseks olevate eelduste puhul võib aktsepteeritava riski punkt olla liiga madal:

- eeldus, et kontrollikoja 2006. aasta aruandes esitatud vea miinimummäära kohandamiseks saab eelkontrole kuludeta või väga väikeste kuludega parandada näiteks seeläbi, et komisjon parandab liikmesriikide juhendamist ja koolitust ning liikmesriigid parandavad oma ametiasutuste ja abisaajate juhendamist ja koolitust;
- auditi risk on jäetud arvestamata, kuna eeldatakse, et kontrollimise teel selgitatakse välja ja parandatakse kõik projekti vead.

Lisaks on näited esitatud ühe aasta kohta ja eeldatakse, et see aasta on representatiivne. Nende eelduste suurendav ja vähendav mõju võivad üksteist vastastikku kustutada. Ilmnes ka, et keerulisema matemaatilise lähenemisviisi (näiteks parabool- ja logaritmfunksioonid ning

¹¹ See võib seisneda kontrollimise võimalikkuses ja kontrollisüsteemi järjekindla parandamise ennetavas mõjus. Näiteks ühise põllumajanduspoliitika ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi tõhusust saab selgitada sanktsioonide hoiatava mõjuga, millele lisandub arvestatav riigi ametiasutuste poolse kontrollimise tõenäosus.

¹² Programm võib kesta kuni üheksa aastat ja iga programmi lõppdeklaratsioon (millega kinnitatakse alustehingute seaduslikkust ja korrektsust ning milles esitatakse võimalikud märkused) võidakse esitada kuni 10 aastat pärast programmi algust.

alternatiivkulu mõiste) kasutamine annab võrreldavaid tulemusi ja seetõttu peetakse eespool kirjeldatud meetodit piisavalt töökindlaks (vt lisa).

Mõned eeldused on üsna kaugeleulatuvad. Kui finantstehinguid ja veamäära¹³ põhjalikult analüüsida ning koos sellega koguda ja analüüsida üksikasjalikke projektiandmeid, saaks mudelit edasi arendada, võttes arvesse ka järgnevat:

- projektide laad, mis aitab välja selgitada eri liiki projektide loomupärase riskitaseme;
- eri toimingute ja eri liiki abisaajate erinev riskitase, millega tagatakse, et eeskätt kontrollitakse kõrgema riskitasemega juhtumeid;
- projekti suurus, et teatava riskitasemega projektide hulgas kontrollitakse eeskätt suuremaid projekte, mis optimeerib kontrollimiseks ettenähtud vahendite kasutamist, ja
- projekti kestus, et ajastada kontrollimist selliselt, et oleks võimalik kontrollida võimalikult suure osa summade kasutamist.

Kuid kuna mudeli täiustamiseks on vaja koguda andmeid liikmesriikidelt, mis on aeganõudev ja kulukas, siis praegu mudelit edasi ei arendata.

3. KONTROLLIKULU JA VIGADE ESINEMISE RISKI ILLUSTREERIVAD NÄITED

Eespool esitatud lihtsa mudeli alusel vaadeldakse käesolevas jaotises lähemalt kahte poliitikavaldkonda, mille puhul kontrollikoda täheldas nii 2006. kui ka 2007. aasta aruandes kõrget veamäära¹⁴. Aluseeldused on lihtsad ja saadavad tulemused kujukad. Kummagi valdkonna mudelit on kohandatud vastavalt olemasolevate andmete eripärale. Seetõttu ei ole nende valdkondade puhul saadavad tulemused omavahel võrreldavad. Mõlemal juhul on summased ja protsendimäärasid ümardatud, kuna need on ligikaudsed.

3.1. Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF)

Programmiperioodil 2000–2006 kaasrahastas ERF ligikaudu 700 000 projekti. Fondi puhul kasutatakse haldamist koostöös liikmesriikidega, mille puhul abisaajate kontrollimine on delegeeritud liikmesriikide kesk-, piirkondlikele ja kohalike omavalitsuste asutustele. Valdonna õigusaktidega on kehtestatud korraldusasutusi, makse- või sertifitseerimisasutusi ning auditeerimisasutusi hõlmav kontrollistruktuur ja kontrolli miinimumtase ning sätestatud, et vigade ärahoidmise, avastamise ja parandamise eest vastutab eelkõige liikmesriik¹⁵. Komisjon teostab nende juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelevalvet ning peadirektoraadid esitavad aastaaruandes oma järeldused nende tõhususe kohta. 2008. aasta veebruaris võttis komisjon vastu tegevuskava oma järelevalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete koostöös liikmesriikidega haldamisel¹⁶.

¹³ Sellele aitaks kaasa kontrollikoja abi kasutamine vigade väljaselgitamise ja valimi koostamise meetodi väljatöötamiseks.

¹⁴ Need valdkonnad on Euroopa Regionaalarengu Fondi struktuurimeetmed ja põllumajanduspoliitika maaelu arendamise ning põllumajandus- ja keskkonnameetmed.

¹⁵ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 39 lõige 1.

¹⁶ KOM(2008) 97 (lõplik).

Komisjoni enda kontrollistrateegia põhineb mitmeaastasel kontrolliperioodil¹⁷. Ka liikmesriikide kontrolli- ja parandusmehhanismid põhinevad mitmeaastasel perioodil ning sisaldavad esmatasandi kontrolli (dokumentide läbivaatamine ja kohapealne kontroll) läbiviimist enne kulutuste deklareerimist komisjonile, komisjonile kulutuste deklareerimise järgseid kohapealseid järelkontrole, süsteemiauditeid ja toetuse lõpetamise eest vastutava sõltumatu asutuse koostatud lõppdeklaratsiooni.

Kuna asutamislepingu kohaselt peaks kinnitav avaldus olema aastapõhine, on aastapõhine ka alljärgnev võimaliku aktsepteeritava riski punkti arvutus, mille aluseks on kontrollikoja 2006. aasta kinnitav avaldus ning kontrollikoja vigade määratlus ja järeldused.

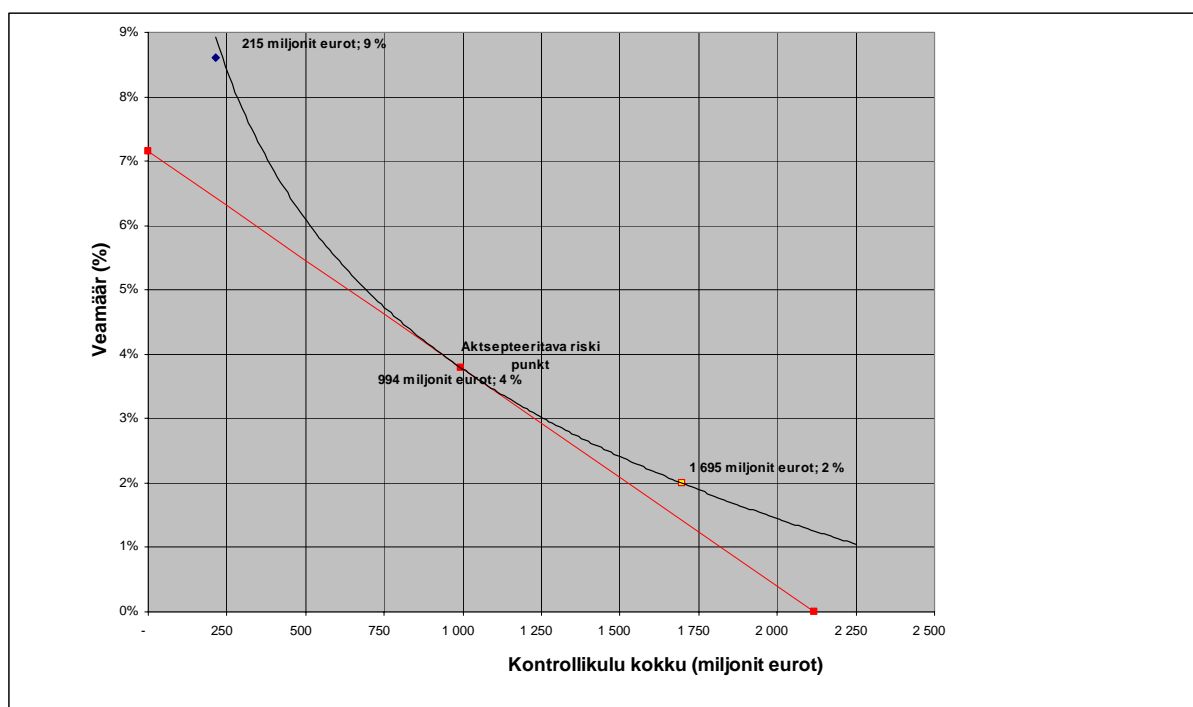
2006. ja 2007. aastal andis kontrollikoda struktuurimeetmetele (sh ERFile)¹⁸ negatiivse hinnangu, kusjuures kontrollikoja valimi alusel oli struktuurifondide tagasimaksete veamäär vähemalt 12 % (ERFi puhul 11 %).

Komisjon määras kindlaks igaaastase kontrollikulu ja aktsepteeritava riski punkti (vt punkt 2.2.1), kasutades kontrollikoja väljaselgitatud praegust vea miinimummäära, kuid vähendades seda ligikaudu 9 %-ni, arvestades prognoositavat tulu, mida annab eelkontrollimise parandamine kuludeta või väga väikeste kuludega.

Komisjon tegi liikmesriikidelt saadud andmete alusel esialgse arvestuse, mis andis tulemuseks, et ERFi kontrolli kogukulu oli 2006. aastal ligikaudu 215 miljonit eurot ehk umbes 0,7 % nimetatud aastal avalikest vahenditest tehtud ja ERFi kaasrahastatud kulutustest.

Järgmine joonis illustreerib ERFi veamäära ja kontrollikulu seost (üksikasjalikumad andmed on esitatud lisas):

¹⁷ Mitut aastast hõlmav lähenemisviis kajastub komisjoni talituste aastaaruannete kinnitavates avaldustes.
¹⁸ 2006. aasta struktuurimeetmete hulka kuulusid regionaalpoliitika peadirektoraadi, tööhõive peadirektoraadi, põllumajanduse peadirektoraadi (EAGGF-i arendusrahastu) ning kalandus- ja merendusasjade peadirektoraadi (kalanduse arendusrahastu) meetmed.



2006. aastal kontrollitud kulude suuruse ja projektide arvu alusel võib järeldada, vea teoreetilise nullmäära saavutamiseks kõikide kulutuste ja projektide igaaastane kohapealne kontrollimine maksaks 2,25 miljardit eurot, mis moodustab umbes 8 % avalikest vahenditest tehtud ja ERFi kaasrahastatud kulutustest. Seda illustreerib veamäärade ja kontrollikulu võimalikku seost väljendav kõver¹⁹.

Selleks et leida aktsepteeritava riski punkt (punkt, kus kontrolli piirkulu on sama suur kui piirtulu), arvatati välja kõvera punkt, mille puhul iga kontrollimisele täiendavalt kulutatav euro võimaldab vea avastamisel täiendavalt tagasi saada täpselt ühe euro. See punkt peaks kajastama umbes 4 % veamäära ja 996 miljoni euro suurust kontrollikulu, mis moodustab umbes 3,5 % avaliku sektori kulutustest. Sellest järeldub, et ERFi kontrollikulu suurendamine on tulus kuni umbes 4 % veamäära saavutamiseni. Poliitilist otsust tehes tuleks arvestada, kui palju on võimalik kontrollikulutusi suurendada, ja otsusega võiks kehtestada niisuguse aktsepteeritava riskitaseme, mis jääb kontrollikoja praeguse vea miinimummäära (mida on kohandatud 9 %-ni, arvestades eelkontrolli oluliste kuludeta parandamisest saadava tuluga) ja eespool nimetatud 4 % teoreetilise eesmärgi vahele.

Kuna kogu liikmesriikidelt saadud teave ei olnud täielik ega sidus,²⁰ hindas komisjon, kuidas mõjutaks arvutuskäiku kontrollikulude näitamine tegelikust väiksemana. Kui need kulud oleksid 50 % suuremad liikmesriikide teatatud kuludest, suureneks aktsepteeritava riski punkt ühe protsendipunkti võrra (5 %-ni). Eeltoodu ning tulemused, mis samade andmete puhul saadakse keerulisema statistilise tundlikkusanalüüsiga, näitavad, et aktsepteeritava riski punkt muutub vähe (vt lisa).

¹⁹ Tuleb märkida, et ülevaatlikkuse mõttes kasutati algselt nii x- kui ka y-teljel ühesugust skaalat (miljonites eurodes) ning et veamäär protsentides on esitatud võrdlemise lihtsustamiseks.

²⁰ Osa liikmesriike esitas andmeid vaid mõne kontrolliliigi kohta. Paljudes liikmesriikides ei olnud andmete kogumine tsentraliseeritud, mille tõttu ei tõlgendatud ühtviisi kontrollikulu hindamist käsitlevaid komisjoni eeskirju.

Tuleb ka märkida, et kasutatud andmed kajastavad struktuurifondide kulutusi vastavalt 2000.–2006. aastal kehtinud õigusaktidele. Veamäära vähendamiseks on liikmesriikide ametiasutustele esitatavaid kontrollinõudeid programmiperioodil 2007–2013 muudetud karmimaks ja selgemaks. Nende nõuetega koos tuleks programmiperioodi 2007–2013 suhtes võtta tegevuskavas ettenähtud ennetusmeetmeid.

Seadusandjale esitati hiljuti täiendavad õigusaktide lihtsustamise ettepanekud. Nende vastuvõtmine mõjutab tõenäoliselt veamäära ja seega ka aktsepteeritava riski punkti. Kuid enamiku struktuurifondide kulutuste suhtes hakatakse programmiperioodi 2007–2013 reguleerivaid õigusakte kohaldama alles 2010. aastal. Kuni selle ajani teevad liikmesriigid enamiku komisjonile deklareeritavatest kulutustest 2000.–2006. aasta õigusraamistiku alusel²¹. Selleks et arvestada programmiperioodi 2007–2013 käsitlevate õigusaktide mõju, tuleb aktsepteeritavat riski täiendavalt ja põhjalikult analüüsida. Analüüs saab aga põhineda alles 2010. aasta andmetel, mis saavad kättesaadavaks 2011. aastal (vaata punkt 4.1).

Peamised tähelepanekud:

- *aktsepteeritav riskitase on suurem kui 2 % ning vastavalt lihtsa kulu ja tulu analüüsi tulemustele võiks see olla ligikaudu 4 %. See eeldab kontrollikulutuste suurendamist praeguselt 0,7 %-lt 3,5 %-le avalik sektori kulutuste summast. Näites esitatud arvudest lähtudes võimaldaks kontrollikulude suurendamine praegusega võrreldes 100 miljoni euro võrra saada avastatud vigade parandamisel netotulu arvestuslikult 285 miljonit eurot;*
- *näites kasutatud arvudest lähtudes tuleb 2 % veamäära saavutamiseks kontrollikulutusi suurendada kaheksakordseks ehk umbes 6 %-ni fondiga seotud avaliku sektori kulutustest;*
- *kuna teoreetilise aktsepteeritava riski punkti saavutamine põhjustab liikmesriikidele märkimisväärset täiendavat kulu, tuleks kontrollikoja vea miinimummääralt umbes 5 % eesmärgini liikumisel kaaluda vaheesmärgi võtmist.*

3.2. Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD)

EAFRD osakaal aastate 2007–2013 põllumajanduskulutustest on umbes 20 %. Tema kontrolliraamistik on väga sarnane Euroopa Põllumajanduse Arengu- ja Tagatisfondi tagatisrahastu (EAGF) kulutuste kontrolliraamistikule. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et maaelu arengu valdkonna arvele langeb ebasproportsionaalselt suur osa kõikide põllumajanduskulutuste 2 –5 % suurusest veamäärast, kuid EAGFi puhul on arvestuslik veamäär pisut alla 2 %²². Maaelu arengu valdkonna kõrge veamäär tuleneb peamiselt vigade arvukusest põllumajanduse keskkonnameetmete valdkonnas. Kontrollikoda järeldab oma põllumajanduse keskkonnakulutusi käsitlevas eriaruandes nr 3/2005, et lisaks sellele, et

²¹ Mõju, mida tegevuskava avaldab 2000.–2006. aasta programmide veamääradele, saab tõenäoliselt näha alles pärast programmide lõppemist.

²² Komisjon prognoosib, et kontrollikoja kindlaks tehtav 2007. aasta veamäär on üle 5 %. Ka mõned liikmesriigid osutasid, et EAFRD veamäär on suhteliselt suur.

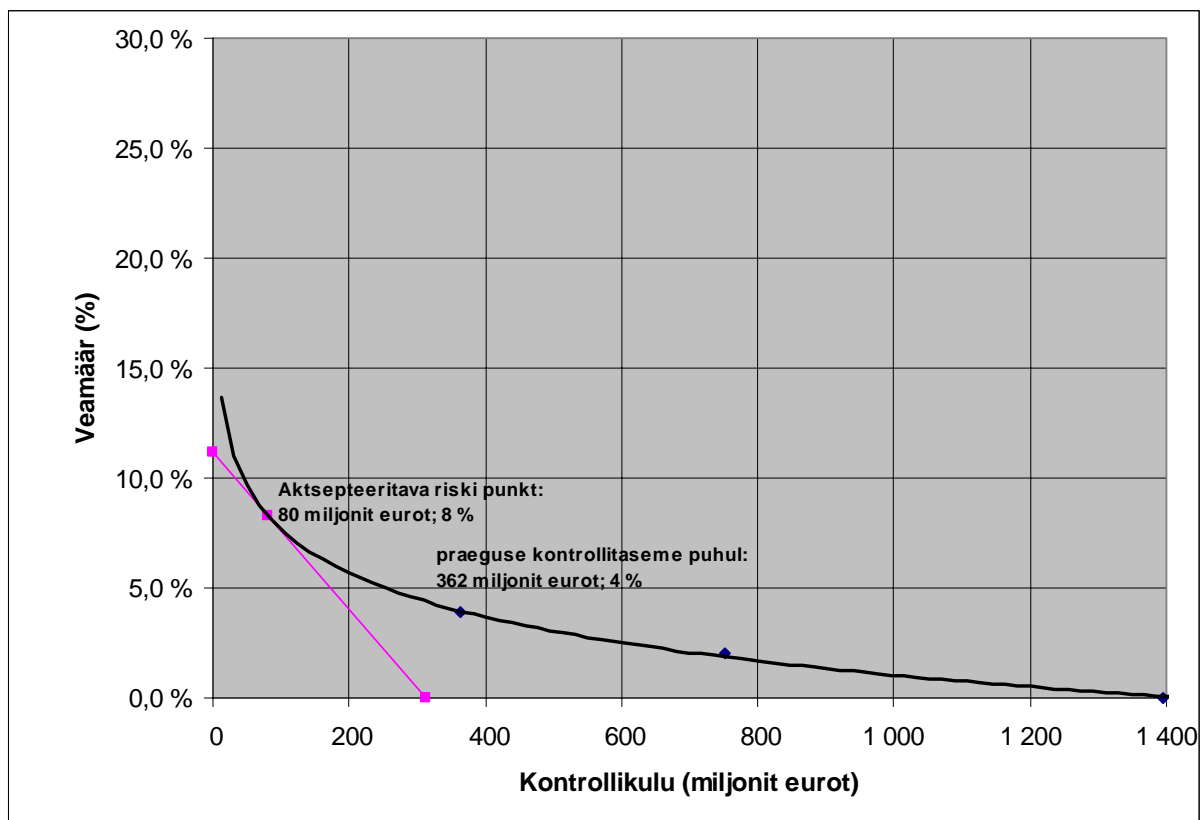
kõnelused kulutused on oma laadilt riskantsed, ei ole nende vigade määra kohta võimalik saada kinnitust mõistliku hinnaga.

Seetõttu kasutatakse näiteks just neid meetmeid. Sellega vastab komisjon ka eelarve täitmise aruande kinnitamise resolutsioonile (22. aprill 2008)²³.

Veamäär ei saa arvutada kontrollikoja kinnitava avalduse alusel, kuid komisjon palus liikmesriikidel esitada statistilised andmed 2007. eelarveaastal mitme maaelu arengu valdkonna meetme (sealhulgas põllumajanduse keskkonnameetmed) kohapealsete kontrollide tulemuste kohta. Liikmesriigid küll esitasid andmed, kuid need olid sertifitseerimisasutuste poolt kontrollimata ja mõnel juhul ebatäielikud. Kuid need kinnitavad, et põllumajanduse keskkonnameetmete veamäär on muude maaelu arengu valdkondade veamäärast suurem, ulatudes 2007. aastal ligikaudu 4 %-ni.

Komisjon palus liikmesriikidel esitada andmed ka põllumajanduse keskkonnameetmete kontrollikulu kohta. Saadud andmete kohaselt oli see kulu umbes 360 miljonit eurot, mis moodustab 13 % kõnealuste meetmetega seoses tehtud avaliku sektori kulutustest 2005. aastal. Tuleb märkida, et see on kolm korda suurem kui kõikide põllumajandusmeetmete peale kokku (umbes 4 % kõikidest avaliku sektori kulutustest). Põllumajanduse keskkonnameetmete kontrollimine aitab kaasa ka poliitilise eesmärgi – keskkonna kaitse ja parandamine – saavutamisele. Keskkonnatulu suurust välja ei selgitatud.

²³ „[...] kutsub komisjoni üles põhjalikult uurima ja hindama põllumajanduse keskkonnameetmete valdkonna võimalikke kulusid ja tulusid, samuti seost teiste kulutusvaldkondadega, ning esitama selle analüüsi nõukogule, parlamendile ja kontrollikoja minimaalse alusena, mille põhjal arutada [...] vajalikuks peetud reformi üle.“ Lisatud komisjoni talituste töödokumendis esitatakse põllumajanduse keskkonnameetmete kulude esimene ligikaudne arvestus ning ülevaade nende üldiselt tunnustatud tulust.



Kõikide abisaajate kontrollimise aastane kulu on arvestuslikult 1,4 miljardit eurot. Seda illustreerib saadud andmete alusel koostatud kõver, mis väljendab veamäärade ja kontrollikulu võimalikku seost²⁴.

²⁴ Tuleb märkida, et ülevaatlikkuse mõttes kasutati algselt nii x- kui ka y-teljel ühesugust skaalat (miljonites eurodes) ning et veamäär protsentides on esitatud võrdlemise lihtsustamiseks.

Peamised tähelepanekud:

- *kontrollikulutustee suurendamine praegusega (13 %) võrreldes ei oleks kulutõhus, kuna juhul, kui kohapealsete kontrollidega kontrollitaks 1 % rohkem abisaajaid, annaks see põhjendamatute kulutuste arvelt kokkuhoidu vaid umbes 10 % ulatuses täiendava kontrollimise maksumusest;*
- *veamäära vähendamine praeguselt 4 %-lt kontrollikoja olulisuse määrani (2 %) ²⁵ suurendaks kontrollikulu 13 %-lt peaaegu 30 %-le meetmete avalik sektori kulutuste kogusummast, mis ei oleks kulutõhus;*
- *põllumajanduse keskkonnameetmed moodustavad märkimisväärse osa maaelu arendamise valdkonna veamäärast;*
- *kuna kontrollimise tihendamise ei ole kulutõhus, on ilmne, et maaelu arengu valdkonna aktsepteeritav riskitase on suurem kui 2 % ja võib olla isegi suurem kui 5 %.*

4. EDASISED MEETMED

4.1. Esialgsed järeldused

Tuleb rõhutada, et aktsepteeritava vigade esinemise riski taseme kokkuleppimine ei tähenda, et nõustutakse komisjoni ja liikmesriikide kontrollisüsteemide juhtimise puudujääkidega. Komisjon ja koostööpartnerid peavad kõikide poliitikavaldkondade puhul säilitama valvsuse ja taotlema oma ressurside piires parimat kontrollikvaliteeti. Puuduste leidmisel tuleb need kõrvaldada ja välja selgitada nende põhjused, et puuduseid oleks edaspidi võimalik ära hoida, avastada ja parandada.

Komisjon mõonab, et teatavate sektorite kontrollisüsteemid, sealhulgas ühenduse programmide kontrollisüsteemid, võiksid olemasolevaid vigu tõhusamalt ära hoida, avastada ja parandada ka olemasolevate vahenditega. Ta juba tegutseb selle nimel²⁶.

Vigu avastatakse ja parandatakse rohkem, kui kontrollisüsteemidesse investeeritaks rohkem. Selleks et kontrolli oleks võimalik tihendada, peavad komisjon ja/või liikmesriigid eraldama rohkem vahendeid, kusjuures vahendite eraldamisel tuleb lähtuda veamäära vähendamise tagajärjel prognoositavast tulust.

Kontrollikoja hinnangute kohaselt erinevad poliitikavaldkondade veamäärad oluliselt. Eespool esitatud analüüs kinnitab, et teatavates poliitikavaldkondades ei saa kontrollistrateegia kulutõhususe näitajaks pidada kinnitava avalduse 2 % suurust olulisuse määra. Seda, milline on aktsepteeritav vigade esinemise risk, tuleks analüüsida ja otsustada ühenduse iga poliitikavalkonna puhul eraldi.

²⁵ Vastavalt arvutusele, mille aluseks on oletus, et kui kontrollimist suurendada, väheneb veamäär lineaarselt, ning mille puhul ei ole arvestatud kontrollimise tihendamise põhjustatud hoiatava mõju kasvu.

²⁶ Näiteks tegevuskava ühtse sisekontrolli raamistiku loomiseks (KOM(2006) 9) ja tegevuskava komisjoni järelevalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete ühisel juhtimisel (KOM(2008) 97).

Poliitikakujundajad peaksid kehtestama niisuguse aktsepteeritava riski taseme, mis asub praeguse veamäära (mida on kohandatud vastavalt sellele, mil määral on võimalik kontrollimist parandada) ja teoreetilise aktsepteeritava riski punkti vahel. Selle määra saab umbkaudselt välja arvutada käesolevas teatises esitatud lihtsa mudeli abil, mis põhineb olemasolevatel andmetel ja arvestustel:

- ühtekuuluvuspoliitika puhul võivad eelarvepädevad institutsioonid jõuda järeldusele, et igaaastase kinnitava avalduse seisukohalt võib aktsepteeritav aastane riskimäär olla umbes 5 %;
- maaelu arengu valdkonna puhul võivad eelarvepädevad institutsioonid olemasolevate andmete alusel järeldada, et kontrolli tihendamise ei ole kulutõhus vigade vähendamise viis. Komisjoni esialgsete arvestuste kohaselt on selle valdkonna aktsepteeritav riskimäär 5 %.

Kuigi käesolevas teatises on käsitletud kahte poliitikavaldkonda, mis 2007. aasta eest pälvisid kontrollikoja negatiivse hinnangu, saab kirjeldatud lähenemisviisi kasutada ka muude poliitikavaldkondade puhul. Näiteks sisepoliitika, eriti teadusuuringute valdkond, kus on kontrolli tihendatud, saadud täpseid andmeid vigade kohta ja kus kontrollikulu on mõõdetav, ning välistegevus, millel on nii poliitiline kui ka avalikkuse toetus, kuid mille puhul tegevuskeskkond on sageli riskantne ja keeruline. Juhul, kui lihtsustamine avaldab mõju vigade esinemise riskile ja kontrollikulule, tuleks seda arvestada mõlema valdkonna puhul. Aktsepteeritavat riski tuleb analüüsida ka nende valdkondade puhul, millele kontrollikoda on andnud positiivse hinnangu. Komisjon kavatab uurida halduskulutuste puhul näiteks seda, kas väike loomupärane risk ja juba rakendatavad tõhusad kontrollid õigustaksid praegusest 2 % olulisuse lävest väiksemat aktsepteeritavat vea esinemise riski.

Ühtekuuluvuspoliitika kogumi osade erineva riskitaseme arvestamiseks tuleks mudelit kohandada. Sel eesmärgil tuleks läbi viia mahukas ja kulukas analüüs, mis ei valmi enne 2010. aastat, kuid mille andmed kajastaksid tegevust vastavalt 2000.–2006. aasta õigusaktidele. Komisjoni arvates ei oleks see vajalik ega kulutõhus. Selle asemel oleks vaja saada andmeid ühtekuuluvuspoliitika rakendamise kohta vastavalt uuele 2007.–2013. aasta õigusraamistikule koos hiljuti esitatud lihtsustusettepanekutega. Selleks tuleks kasutada 2010. aasta andmeid, mis saadakse 2011. aastal, kuna siis on programmid juba täielikult rakendatud. Andmeid saaks kasutada valdkonna aktsepteeritava riski punkti analüüsimiseks ja täpsustamiseks.

4.2. Kuidas töötada välja aktsepteeritava riski mõiste rakendamise alane ühisseisukoht?

Aktsepteeritava riski mõiste annaks eelarve täitmist kinnitavale asutusele lähtekohta komisjoni riskijuhtimise kvaliteedi hindamiseks ja selle mõiste kasutuselevõtt on komisjoni arvates kasulik investering. On ilmne, et komisjon, kes on auditeeritava rollis, ei saa aktsepteeritavaid riskitasemeid ise kindlaks määrata.

Aktsepteeritava riski mõiste rakendamiseks tuleks astuda järgmised sammud:

- käesolevas teatises esitatud analüüsi alusel taaskäivitada nõukogu, parlamendi ja kontrollikoja institutsioonidevaheline arutelu vastavalt käesolevale teatisele ning eelarvepädevate institutsioonide seisukohale ühtekuuluvuspoliitika ja maaelu arengu valdkonna aktsepteeritava riskitaseme küsimuses;

- kui arutelu tulemused on soodsad, siis esitab komisjon 2010. aasta keskpaigaks täiendavad aktsepteeritava riski analüüsid eeskätt teadusuuringute, energia ja transpordi, välisabi, arengu ja laienemise poliitikavaldkondade kohta.