



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 1.6.2011
KOM(2011) 323 lõplik

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

Komisjoni 2010. aasta haldustegevuse koondaruanne

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA KONTROLLIKOJALE

Komisjoni 2010. aasta haldustegevuse koondaruanne

1. SISSEJUHATUS

Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 317 **täidab Euroopa Komisjon eelarvet omal vastutusel** ja määratud assigneeringute piires, võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Käesoleva koondaruande vastuvõtmisega võtab komisjon poliitilise vastutuse oma peadirektorite ja talituste juhatajate haldustegevuse eest, toetudes nende iga-aastastes tegevusaruannetes esitatud kinnitavatele avaldustele ja reservatsioonidele. Koondaruandes teeb komisjon kindlaks ka peamised esmajärjekorras lahendamist vajavad haldusprobleemid ja nende lahendamiseks vajalikud meetmed.

2009. aastal, kolmandat aastat järjest, **tegi kontrollikoda** konsolideeritud aastaaruannete kohta **märkusteta positiivse järeldusotsuse**. **Positiivne suundumus üldise veamäära vähendamisel** jätkus. Esimest korda andis kontrollikoda hinnangu, et kõige tõenäolisem veamäär eelarves jäi 2 % ja 5 % vahele. Kontrollikoja hinnangul¹ on paranenud ka iga-aastaste tegevusaruannete kvaliteet.

Komisjoni haldustegevuse aruanne hõlmab aga muudki kui veamääradest teavitamist. Praegune majanduskliima on kodanike jaoks esikohale asetanud lisandväärtuse ja kulude tõhususe. Iga-aastastes tegevusaruannetes esitavad volitatud eelarvevahendite käsutajad I osas teabe rahaliste ja inimressursside kasutamise kohta, et saavutada volinike kolleegiumi seatud poliitikaeesmärke. Seda tehakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaselt, näidates lugejale, kuidas poliitika on ELi ühiskonnale andnud lisandväärtust.

Kinnitades oma ettepanekud järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks, teeb komisjon ettepaneku muudatusteks, eelkõige koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames, mis moodustab 80% eelarvest. Euroopa Liidu toimimise lepinguga suurendati liikmesriikide vastutust, kes peavad eelarve täitmisel komisjoniga koostööd tegema, ning rõhutati nende kontrolli- ja auditeerimiskohustusi².

2. KINNITAVA AVALDUSE ANDMISE ALUSTALADE TUGEVDAMINE

Volinike kolleegium on eelarve täitmise delegeerinud peadirektoritele ja talituste juhatajatele, kes vastutavad volitatud eelarvevahendite käsutajatena vahendite usaldusväärse ja tõhusa haldamise ning piisavate ja tõhusate kontrollisüsteemide rakendamise eest oma talituses. Peadirektorid ja talituste juhatajad annavad oma ülesannete täitmisest aru iga-aastases tegevusaruandes,³ mis sisaldab allakirjutatud kinnitavat avaldust, milles käsitletakse finantstehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kinnitav avaldus on riskijuhtimise, kontrolli- ja juhtimisprotsesside tõhususe sõltumatu hindamise eesmärgil koostatav tõendite objektiivne analüüs. Analüüsi koostavad haldajad, kes vaatlevad järjepidevalt sisekontrollisüsteemide toimimist ning korraldavad sise- ja välisauditeid. Analüüsi tulemused esitatakse kõigis iga-

¹ ELT C 303, 9.11.2010, punktid 1.27–1.31.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

³ Finantsmääruse artikkel 60.

aastastes tegevusaruannetes, mis on peadirektorite peamised vahendid aruendekohustuse täitmiseks volinike kolleegiumi ees.

2.1. Komisjonisestest ümberkorralduste mõju kinnitavale avaldusele

2010. aastal rakendati mitmeid olulisi muudatusi ja ümberkorraldusi. Euroopa Liidu toimimise lepinguga, mis jõustus 1. detsembril 2009, loodi liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Komisjoni asepresidendi ametikoht⁴. Kõnealuse aluslepingu kohaselt abistab kõrget esindajat **Euroopa välisteenistus**. **Euroopa välisteenistuse** loomiseks vajalikud ettevalmistused toimusid 2010. aastal ja teenistus loodi 1. jaanuaril 2011. Finantsmääruse teatavaid sätteid on muudetud⁵. Komisjon vastutab ka edaspidi eelarvevahendite kasutamise eest, mis hõlmab ka tegevusassigneeringuid, mida kasutavad komisjoni edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatena tegutsevad delegatsioonide juhid.

Pärast uue volinike kolleegiumi ametisseastumist ja **portfellide jaotamist korraldati mitmed peadirektoraadid ümber**⁶. Loodi uued peadirektoraadid – õigusküsimuste, siseasjade, kliimameetmete, liikuvuse ja transpordi peadirektoraat, samuti paigutati mitmeid direktoraate ümber peadirektoraatide vahel. Kooskõlas komisjoni poliitikaga mitte küsida eelarvepädevatelt institutsioonidelt uusi ametikohti, loodi jagatud ressursside direktoraat ja ühine siseauditi üksus (SIAC), mis koondab erialateadmised ja annab tulemuseks mastaabisäästu.

Komisjon rakendas nimetatud muudatused sujuvalt. Kesktalitused aitasid kaasa, ajakohastades ringkirja⁷ selle kohta, kuidas sellises olukorras iga-aastaste tegevusaruannete koostamist jätkata. Uued peadirektorid said oma eelkäijatelt üleandmismärkused. Siseauditi talitus kontrollis ümberkorralduste eri aspekte ja aitas seeläbi kaasa halduse ja juhtimise parandamisele.

2.2. Peadirektorite ja volinike kolleegiumi vaheline dialoog

Kõigis⁸ iga-aastastes tegevusaruannetes kinnitatakse sõnaselgelt, et vastutavat/vastutavaid volinikku/volinikke on enne kinnitava avalduse lõplikku allakirjutamist teavitatud iga-aastase tegevusaruande põhiaspektidest, sealhulgas kavandatavatest reservatsioonidest.

⁴ Euroopa välisteenistuse asutamisoskus esitati nõukogule 22. aprillil. Sellega kaasnesid muudatused finantsmääruses ja personalieeskirjades ning paranduseelarve vastuvõtmine.

⁵ Määrus (EÜ) nr 1081/2010, 24 november 2010.

⁶ Ametisseastuv president tegi portfelle käsitleva avalduse 27. novembril 2009.

⁷ Ringkiri SEK(2002) 657 asendati dokumendi SEK(2010) 1333 jaotisega 3 „Peadirektorite / talituste juhatajate / volitatud eelarvevahendite käsutajate vahetus ning tegevusvaldkondade ülekandmine/jaotamine talituste vahel.”

⁸ Personali ja julgeoleku peadirektoraadi peadirektor ja Euroopa personalivaliku ameti direktor ei andnud kinnitust oma iga-aastases tegevusaruandes, kuid tegid seda kesktalitustele adresseeritud teatises.

Iga-aastased tegevusaruanded on peamiseks vahendiks, mille abil volitatud eelarvevahendite käsutajad annavad aru volinike kolleegiumile ja mille alusel tõendatakse kinnitavat avaldust. Komisjon on andnud peasekretariaadile ja eelarve peadirektoraadile ülesandeks jätkata peadirektoraatide ja talituste nõustamist kehtivate eeskirjade, juhendite ja koolitusmeetmete korrapärase läbivaatamise ja vastastikuste eksperdihinnangute andmist käsitlevate koosolekute kaudu. Komisjon kutsub kõiki peadirektoreid ja talituste juhatajaid üles aktiivselt toetama kõiki kesktalituste võetavaid meetmeid, et parandada aruandlusvahendite kvaliteeti.

2.3. Siseaudit

Auditi järelevalvekomitee keskendas oma töö peamistele auditite käigus tuvastatud riskidele ja parandas volinike kolleegiumile auditiküsimustes antava teabe edastamist (sealhulgas ettevõtte tasandit käsitlev teave ja kvalitatiivne teave selle kohta, kuidas tegevuskavade abil parandatakse üldist kontrollikeskkonda). Oma aastaaruandes ja teatistes teavitas auditi järelevalvekomitee volinike kolleegiumi edusammude kohta olulise tähtsusega või väga oluliseks peetud auditisoovituste rakendamisel, nagu seda nõuti 2009. aasta koondaruandes. 2010. aastal ei jäänud kuue kuu jooksul pärast tähtaega täitmata ühtegi otsustava tähtsusega soovitus ja ellu viimata jäi 26 väga oluliseks peetud soovitus. 97 väga oluliseks peetud soovitus kiideti heaks, kuid on menetluses olnud vähem kui kuus kuud.

Tuginedes auditi järelevalvekomitee antud teabele, arvestas komisjon auditisoovituste rakendamisel tehtud edusamme ja andis teenistustele juhised seda tööd jätkata. Peadirektorid ja talituste juhatajad peaksid tagama, et täitmata soovitustele pöörataks piisavalt tähelepanu.

2011. aasta märtsis esitas komisjoni siseauditi talitus iga-aastase siseauditi aruande 2010. aasta kohta, nagu on ette nähtud finantsmääruse artikli 86 lõikega 3.

2011. aasta mais andis komisjoni siseauditi talitus välja oma esimese üldhinnangu. See põhineb töö, mida ühine siseauditi üksus ja siseauditi talitus tegid ajavahemikus 2008–2010 osana kooskõlastatud strateegilisest auditikavast. Hinnangus keskendutakse finantsjuhtimisele. Komisjoni siseaudiitor arvab, et 2010. aastal on komisjon kehtestanud juhtimis-, riskijuhtimis- ja sisekontrollimenetlused, mis on asjakohased piisava kindluse saamiseks finantseesmärkide saavutamise osas, välja arvatud nendes finantsjuhtimise valdkondades, mille suhtes peadirektorid on oma kinnitavates avaldustes väljendanud reservatsioone ja teinud märkusi riskijuhtimise kohta seoses eelarvetehingutes leiduvate vigadega. Nimetatud hinnang ei hõlma ülemaailmse satelliitnavigatsioonisüsteemi programmi, mille auditit 2010. aasta lõpuks veel lõpetatud ei olnud. Eelkõige võeti hinnangus arvesse, et haldajad on võtnud vastu kavasid, mida siseauditi talitus peab asjakohaseks viimase kolme aasta jooksul audiitorite poolt tuvastatud riskide likvideerimiseks ja soovitude rakendamiseks, ning et nende kavade rakendamine on jälgitav Euroopa Liidu vahendite haldaja kinnituste ja järeleauditite kaudu.

Komisjon võttis arvesse aruandeid, mis andsid volinike kolleegiumile kindlustunde komisjoni talituste pädevusvaldkonna ja kehtiva sisekontrolli osas ning piisava kindluse eesmärkide saavutamise suutlikkuse osas.

2.4. Iga-aastaste tegevusaruannete selguse ja sidususe täiendav suurendamine

Iga-aastased tegevusaruanded on peamiseks tõendusallikaks kontrollikoja ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele asutustele. Kontrollikoja arvates on aruannete kvaliteet viimaste aastate jooksul paranenud. Oma 2009. aasta aruandes pani

kontrollikoda kõikidele komisjoni peadirektoraatide ja talituste tegevusaruannetele hindeks ainult A ja B⁹.

Iga-aastase tegevusaruande kehtivaid eeskirju on täiendavalt täpsustatud, et parandada kinnitavate avalduste aluseks esitatavate tõendite kvaliteeti ja aruannete loetavust. Jätkati kesktalituste varast kaasamist iga-aastase tegevusaruande koostamisse, hõlmates nad oluliste küsimuste arutamisse peadirektoraatide ja talitustega ning küsides neilt vajaduse korral nõu lõpliku teksti kvaliteedi parandamiseks. Taas on (enne) vastastikuste eksperthinnangute vahetamist toimunud kohtumised osutunud tõhusaks platvormiks, kus erinevad talitused saavad ekspertidena jagada arvamusi, kuidas sõnastada mitmeid valdkondadevahelisi küsimusi oma iga-aastastes tegevusaruannetes ning kuidas tagada lähenemisviiside sidusust ja asjakohaselt likvideerida tuvastatud puudujääke.

Vastastikuste eksperdi hinnangute andmist käsitlevatel koosolekutel määrati kindlaks mitmed aspektid, mille kaudu parandada tegevusaruannete koostamist, eelkõige kinnitava avalduse aluseks olevat üldargumentatsiooni ja erinevate koostisosade panuse kirjeldamist. Need hõlmavad: a) kasutuspõhjust, kui kättesaadav on vaid riskipõhine kontrollvalim; b) valimi moodustamise meetodi kirjeldust ja c) matemaatilist meetodit, mida kasutati tulemuste ekstrapoleerimiseks kogu auditivalimist.

Komisjon on võtnud kohustuse pidevalt parandada iga-aastaste tegevusaruannete loetavust ja võrreldavust.

3. IGA-AASTASTEST TEGEVUSARUANNETEST SAADUD KINNITUS JA PEADIREKTORITE ESITATUD RESERVATSIOONID

Pärast iga-aastaste tegevusaruannete, eelkõige iga peadirektori allakirjutatud kinnitava avalduse analüüsimist märgib komisjon, et **kõik** osutatud dokumendid **andsid piisava kinnituse** vahendite kasutamise asjakohasuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte järgimise kohta ning selle kohta, et rakendatud kontrollimenetlused annavad vajaliku tagatise tehingute seaduslikkusele ja korrektsusele. Mõned peadirektorid tõid oma tegevusaruandes esile kõrvaldamata puudused ja esitasid reservatsioonid, **seadmata kahtluse alla kinnituse üldist taset**.

Kaksteist peadirektorit ja üks rakendusameti direktor esitasid 2010. aasta tegevusaruandes kokku **seitseteist reservatsiooni**. Nende hulgas oli 15 reservatsiooni juba 2009. aastal (2010. aasta lõpus neid alles lahendati) esitatud 21¹⁰ reservatsioonist ja kaks olid uued.

Kõige sagedamini tulenevad probleemid toetusesaajatele esitatud **keerulistest abikõlblikkuse nõuetest** (küsimus, mis mõjutab otsese tsentraliseeritud eelarve täitmise rahalisi vahendeid) ja **riigihanke-eeskirjade** kohaldamisest (sage vigade allikas ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas). Kõik peadirektorid ja talituste juhatajad määrasid kindlaks oma reservatsioonide peamised põhjused ja nende lahendamiseks vajalikud parandusmeetmed.

⁹ Hinne A pannakse juhul, kui peadirektori avaldus ja iga-aastane tegevusaruanne annavad finantsjuhtimise korrektsusele õiglase hinnangu, hinne B pannakse juhul, kui peadirektori avaldus ja iga-aastane tegevusaruanne annavad finantsjuhtimise korrektsusele osaliselt õiglase hinnangu, hinne C pannakse juhul, kui peadirektori avaldus ja iga-aastane tegevusaruanne ei anna finantsjuhtimise korrektsusele õiglast hinnangut (ELT C 303, 9.11.2010, lk 88).

¹⁰ See arv sisaldab kohandust, mis kajastab liikuvuse ja transpordi ning energeetika peadirektoraatide loomist. Eelmisel aastal transpordi ja energeetika peadirektoraadi poolt esitatud reservatsioonid läksid 2009. aasta koondaruandes arvesse ühe reservatsioonina.

Pärast kontrollitulemuste hindamist tühistati kuus varasematest aastatest ülekantud reservatsioonid. Reservatsioonide tühistamiseks paluti volitatud eelarvevahendite käsutajatel kinnitada, et tuvastatud puudujääkidega tegelemiseks võeti meetmeid, meetmed olid tõhusad ja puudujäägid likvideeriti tulemuslikult. Enamikul juhtudel tähendas see selliste audititulemuste esitamist, mille kohaselt on veamäärad vähenenud aktsepteeritava tasemeni või on süsteeme tugevdatud ja need toimivad nõuetekohaselt.

3.1. Põllumajandus ja loodusvarad

Põllumajanduse ja loodusvarade peatükis toimunud väike veamäära suurenemine (veidi üle 2 %) viis kontrollikoja 2009. aasta aruandes järelduseni, et peatükis oli oluline viga. Kontrollikoda kordas, et maaelu arengu valdkonna eeskirjade ja tingimuste lihtsustamisel on vaja teha täiendavaid jõupingutusi.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektor esitas 2010. aasta tegevusaruandes **ühe reservatsiooni**. Võttes arvesse põllumajanduskulude haldamise ja kontrolli ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi ning olulisi **puudujääke Bulgaaria, Portugali ja Rumeenia ühtsetes haldus- ja kontrollisüsteemides**, esitati mainega seotud põhjustel reservatsioon, kuigi puudujääkide finantsmõju ei ületanud olulisuse künnist. Nimetatud peadirektoraat tühistas alates 2007. aastast kehtinud **reservatsiooni, mis käsitles 2. telje kohaseid maaelu arengu meetmetega seotud kulusid** (keskkonna ja paikkonna parandamine). Tulenevalt põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi tööst, mille käigus uuriti liikmesriikide teatatud viga 2. telje kohastes meetmetes ja esitati sellise teatamise jaoks üksikasjalikud suunised, on 2010. aastal liikmesriikide kontrollistatistika kvaliteet ja usaldusvärsus paranenud ning leitud ja teatatud vigade hulk märkimisväärselt vähenenud. Nimetatud muudatused paremuse poole võimaldavad põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadil arvutada jääkvigade määra täpsemini kui varasematel aastatel, kui puudus piisav kinnitus, et liikmesriigid on statistika kogumisel olnud piisavalt hoolikad. Liikmesriikide teatatud arvandmete põhjal moodustab hinnanguline jääkvigade määr 1,84 % ja jääb seega alla kontrollikoja kasutatava olulisuse künnise 2 %. Samuti jääb jääkvigade määr 1,13 % (2009. aastal 2,1 %) kogu maaelu arengu puhul alla olulisuse künnise. Lisaks on lõpule viidud eelmiste aastate reservatsioonis nimetatud tegevuskava. Täiendavat vigade vähenemist oleks võimalik saavutada vaid kohapealsete kontrollide sagendamise, mis ei oleks kulutõhus.

Eelmisel aastal esitas merendus- ja kalandusasjade peadirektor reservatsiooni, mis käsitles **kalanduse arendusrahastu eri rakenduskavasid ja meetmeid**. Koostati tegevuskava ja seda rakendati edukalt. Selle tulemusena võib reservatsiooni tühistada kõigi kulude suhtes, v. a üks kava Saksamaal, mille puhul peeti vajalikuks täiendavat uurimist ja lisakontrolle, mis praegu toimuvad.

Täiendav uurimus, mis käsitleb **õigusraamistikku seoses selliste maksete abikõlblikkusega, mida liikmesriigid tegid äärepoolseimate piirkondade teatavate kalandussaaduste turustamisest tulenevate lisakulude hüvitamiseks**, ja liikmesriikide asjakohased selgitused näitasid, et asjaomase reservatsiooni võib tühistada.

Keskkonna peadirektoraat rakendas edukalt eelmisel aastal esitatud tegevuskava, mis koostati pärast reservatsiooni esitamist toetusesaajate deklareeritud kulude abikõlblikkuse kohta. Seepärast võib reservatsiooni tühistada.

Kliimameetmete peadirektor esitas reservatsiooni seoses komisjoni **maine kahjustamisega, mis tulenes ELi heitkogustega kauplemise süsteemi riiklikes registrites toimunud märkimisväärselt turvanõuete rikkumisest**.

Komisjon kinnitab vajadust ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi nõuetekohase rakendamise järele Bulgaarias, Rumeenias ja Portugalis. Portugali ametiasutusi ärgitatakse tegevuskava tugevdama. Bulgaaria tegevuskava jälgitakse tähelepanelikult õigeaegse lõpuleviimise eesmärgil. Rumeenia on tegevuskava juba lõpule viinud ja tema tegevust jälgitakse hoolikalt, et tagada 2011. aasta nõuete käsitlemise uute elementide nõuetekohane rakendamine.

3.2. Ühtekuuluvus

Ühtekuuluvuspoliitikat rakendatakse koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames ja hinnanguline veamäär on selles valdkonnas palju aastaid olnud oluliselt suurem kui muude poliitikarühmade puhul. 2009. aastal oli kontrollikoja prognoos kõige tõenäolisema veamäära suhtes varasemast oluliselt väiksem. Komisjon on seisukohal,¹¹ et see muudatus peegeldab osaliselt 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi ühtekuuluvuspoliitika õigusliku raamistiku tõhustatud kontrollisätteid ning 2008. aasta komisjoni tegevuskava mõju, mida komisjon on rakendanud, et suurendada oma järelevalvekohustusi. Siiski mõjutab avastatud veamäärade muutumist aastate lõikes ka paigutus mitmeaastases rakendamistsükli. 2010. aasta oli esimene aasta, mil kehtiva õigusraamistikuga seotud projektid täielikult toimisid ning enamik riiklikke ametiasutusi projekte rakendas ja kulusid deklareeris, suurendades seeläbi loomupärast vigade esinemise riski.

Seepärast on komisjon teinud finantsraamistiku läbivaatamise käigus ettepaneku, et riiklikud ametiasutused esitaksid kõigi koos liikmesriikidega hallatavate programmide kohta iga-aastase Euroopa Liidu vahendite haldaja kinnituse. See on parim viis, kuidas anda usutav ja usaldusväärne kinnitus, et kogu ELi eelarvet kasutatakse ja kontrollitakse nõuetekohaselt.

Siiski on tegemist kuluvaldkonnaga, kus 2009. aasta aruande kohta saadud kinnitava avalduse kohaselt oli kõige kõrgem veamäär ja see on ainus poliitikavaldkond, mille puhul kontrollikoja veamäära prognoos on üle 5%. Komisjon on arvamusel, et selle veamäära vähendamiseks on vaja teha suuremaid jõupingutusi.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektor esitas kaks reservatsiooni, millest üks oli seotud Euroopa Sotsiaalfondi 2000.–2006. aasta ja teine 2007.–2013. aasta rakenduskavade haldus- ja kontrollisüsteemidega (vastavalt Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal ja Saksamaal ning Austrias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Iirimaal, Itaalias, Saksamaal, Slovakkias ja Ühendkuningriigis). Esimene reservatsioon hõlmab 2000.–2006. aastal tehtud vahemaksetest 0,14% ja teine 2007.–2013. aastal tehtud vahemaksetest 1,13%. Mõlemad reservatsioonid esitati mainega seotud põhjustel, pidades silmas kindlaksmääratud rakenduskavade haldus- ja kontrollisüsteemide peamiste aspektidega seotud tõsiseid puuduseid.

Regionaalpoliitika peadirektor esitas kaks reservatsiooni, millest üks hõlmas Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi 2000.–2006. aasta ning teine 2007.–2013. aasta haldus- ja kontrollisüsteeme (vastavalt Bulgaarias, Lätis, Madalmaades, Itaalias, Saksamaal ja Ungaris ja 9 INTERREGi programmi kohta ning Bulgaarias, Hispaanias, Lätis, Leedus, Kreekas, Itaalias, Rumeenias, Saksamaal, Tšehhis ja Ühendkuningriigis ja 13 Euroopa territoriaalse koostöö programmi kohta).

Kokku vastab ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade puhul teatatud hinnanguline riskisumma 0,8–1,5 %le 2010. aasta ühtekuuluvuspoliitika kogumaksetest. Need hinnangulised keskmised

¹¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale „Tegevuskava komisjoni järelevalverolli tugevdamiseks struktuurimeetmete ühisel juhtimisel: tegevuskava mõju”, KOM(2010) 52, 18.2.2010.

ei mõjuta suurte erinevuste olemasolu eri liikmesriikides ja mõnel juhul liikmesriikide siseste rakenduskavade ja piirkondade vahel. Kuigi mitmetes programmides saab vigade riski juhtida mitmeaastasuse alusel, võib see olla palju kõrgem kui mitmete programmide ja liikmesriikide hinnangulised iga-aastased keskmised. Komisjon jätkab oma järelevalverolli hoolikat täitmist, nõudes liikmesriikidelt, et need oma haldus- ja kontrollisüsteemides leitud puudujäägid likvideeriks, ning kohaldades vajaduse korral kindlasti maksete katkestamist ja peatamist ning finantskorrektsioone.

Komisjon keskendub kooskõlastatud ennetus- ja parandusmeetmete abil tööle eelkõige nimetatud süsteemide valdkonnas. Riskimäära suurus erineb kinnitava avalduse jaoks Euroopa Kontrollikoja poolt aastaaruandes arvutatud veamäärast. Erinevused volitatud eelarvevahendite käsutajate antud piisava kinnituse ja kontrollisüsteemidele antud kontrollikoja hinnangu vahel tulenevad mitmetest teguritest. Need hõlmavad asjaolu, et mitmetes poliitikavaldkondades rakendab komisjon mitmeaastast kontrollistrateegiat ja seepärast hindavad volitatud eelarvevahendite käsutajad kontrollisüsteeme vastavalt, kontrollikoda aga peab oma hinnangu andma igal aastal. Komisjoni poolt iga-aastastes tegevusaruannetes struktuurimeetmete võtmiseks teatavaks tehtud riskimäära puhul võetakse arvesse mitmeid riske maandavaid ja parandusmeetmeid, mida mitmeaastaste haldus- ja kontrollisüsteemide raames võetakse (mis lubavad teha parandusi mõne aasta jooksul pärast seda, kui liikmesriigid on vahendid abisaajatele ja komisjon liikmesriikidele jaganud) ning analüüs hõlmab iga kava eriolukorda.

Kontrollikoja kinnitava avalduse veamäär on tõenäoliselt seetõttu kõrgem, kuna see sisaldab vigu, mida võib parandada järgmistel aastatel, mil sekkunud on kõik kontrolliahela osad. Teine erinevusi põhjustav tegur on asjaolu, et kontrollikoja iga-aastaselt teatatav veamäär arvutatakse aasta jooksul programmivalimis kindlaks tehtud vigade põhjal ja see ekstrapoleeritakse kogu ühtekuuluvusvaldkonna kuludele. See on seletatav asjaoluga, et enamiku kavade raames on enamik ametiasutusi projektid kohapeal rakendanud ja kulud deklareerinud, suurendades seeläbi loomupärast vigade esinemise riski.

Reservatsioonidel, mis regionaalpoliitika peadirektor esitas seoses programmitöö perioodiga 2007–2013, on suurem ulatus kui varasematel aastatel, sest need hõlmavad enam rakenduskavasid suuremas hulgas liikmesriikides ja kõrgemat hinnangulist riskimäära. Reservatsioonid, mille tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektor esitas seoses programmitöö perioodiga 2007–2013, hõlmavad väiksemat hulka rakenduskavasid kui aastal 2009, kuid suuremat hulka liikmesriike ning üldine hinnanguline riskimäär on madalam.

Lisaks oli 2010 esimene aasta, mil riiklikud auditeerimisasutused pidid andma aru tehingute näidisvalimi auditeerimisel tuvastatud veamäära kohta. Alates sellest aastast on tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektor reservatsiooni finantsmõju hindamisel tuginenud pigem neile veamääradele kui eelnevalt kindlaksmääratud hinnangulistele veamääradele,¹² kui nimetatud arvnäitajad on olnud piisava kvaliteediga. Tulevikus kavatakse võimalikult palju tugineda riiklike auditeerimisasutuste teatatud veamääradele, kui need on piisava kvaliteediga.

Iga-aastastes tegevusaruannetes sõnastatakse selgelt tuvastatud probleemide laad ja esitatakse üldised tegevuskavad. **Märkimisväärsed näited hõlmavad järgmisi tegevusvaldkondi:**

¹² Nn „kindlad määrad finantskorrektsioonide tegemiseks”.

- Katkestamis- ja **peatamismenetluste ning finantskorrektsioonide** kasutamine (vt osa 4.2.1).
- Talitused **suunavad ja toetavad jätkuvalt** riiklikke auditeerimisasutusi, eelkõige auditi ulatuse ja kvaliteedi osas ning **iga-aastaste kontrolliaruannete ja auditeerimise järeldusotsuste** koostamisel, et maksimeerida nende lisandväärtust.
- Talitused keskendavad kontrollitegevuse, aga ka suunised ja haldussuutlikkuse loomise kulude abikõlblikkusele ja **riigihanke eeskirjade** kohaldamisele, mis on valdkonnad, kus aastatel 2008–2009 esines enamik hinnangulistest vigadest. Komisjon võtab initsiatiivi riigihangete korraldamise täiendaval ühtlustamisel (vt osa 4.4.2.).
- Talitused korraldavad oma auditistrateegiate raames ka edaspidi ning vajaduse korral sagedamini riskipõhist lähenemisviisi kasutavate meetmete ja süsteemide kohapealseid auditeid.

Komisjon tunneb muret ka nende ELi vahendite kulutamise tulemuslikkuse üle, mida piirkonnad/liikmesriigid on kasutanud nende projektide maksumuse hüvitamiseks, mis on juba lõpetatud ja mille eest on tasutud riigieelarvest enne abikõlblikkuse algkuupäeva ning väljaspool kohaldatavaid projektivaliku eeskirju („tagasiulatuvad projektid”). Komisjon selgitab koostöös liikmesriikidega abikõlblikkuse eeskirju, tingimusi ja eeldusi õigus- ja korrapärase tagasiulatuvate projektide hõlmamiseks kaasrahastatavatesse programmidesse ning teeb struktuurifonde pärast 2013. aastat käsitleva õigusaktide paketi raames ettepanekud uuteks asjaomasteks eeskirjadeks.

Komisjon on finantsmääruse läbivaatamise käigus teinud ettepaneku võtta kasutusele iga-aastased ELi vahendite haldaja kinnitused, mille annavad akrediteeritud asutused kõigi koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames rakendatavate programmide kohta.

Komisjon kutsub liikmesriike üles kinnitama oma kohustust parandada aruandlust, tugevdades vajaduse korral kontrollimeetmeid, eelkõige halduskontrolli esimesel tasandil, enne kulude tõendamist komisjonile ja järgides komisjoni aastakokkuvõtteid käsitlevat juhendit, et kokkuvõtted oleksid kinnitava avalduse väärtuslikuks täiendavaks allikaks. Kuigi aastakokkuvõtete õigusliku alusega ei nõuta üldist kinnitavat avaldust, julgustab komisjon kõiki liikmesriike järgima nende üheteistkümne riigi eeskujut, kes 2010. aastal selle kinnitava avalduse esitasid, ja võtma muid meetmeid, et kinnitada oma kohust kasutada ELi vahendeid usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.

Komisjon on ühtekuuluvuspoliitika peadirektoraatidele andnud ülesande tagada suur läbipaistvus oma hinnangutes iga liikmesriigi kontrollisüsteemidele, samuti seoses maksete katkestamise, peatamise ja finantskorrektsioonidega, andes nende kohta korrapäraselt aru oma iga-aastastes tegevusaruannetes. Lisaks on komisjon andnud neile suunised jätkata süstemaatilisi ja õigeaegseid maksete katkestamise ning maksete peatamise menetlusi, kui on tuvastatud tõsiseid puudujääke või vigu kontrollisüsteemides.

3.3. Teadusuuringud, energeetika ja transport

Teadusuuringute peadirektoraadi ühtne auditistrateegia **teadusuuringute kuuenda raamprogrammi** (2007–2010) jaoks osutus edukaks auditi ulatuse ja saavutatud auditeerimistulemuste osas. Perioodi lõpus langes oluliselt mitmeaastane jääkvigade määr,¹³ osade peadirektoraatide puhul peaaegu 2% künniseni. Teadusuuringute kuuendat raamprogrammi käsitlevaid korduvaid reservatsioone ei tühistatud. Vaid infoühiskonna ja meedia peadirektor otsustas mitte esitada märkusi oma kinnitava avalduse kohta, kuigi ta tuvastas jääkvigade määra, mis pisut ületas 2% künnist. Peadirektor selgitas oma iga-aastases tegevusaruandes, miks ta arvab, et mitmeaastane veamäär (s.t kogu kuuendat raamprogrammi hõlmav) langeb 2011. aasta jooksul alla künnise.

Hoogu on võtnud **seitsmes teadusuuringute raamprogramm**. Selle tulemusena on eelmaksete summa väiksem kui kuluaruannete põhjal tehtavate maksete summa. Viimastel arvatakse olevat kõrgem loomupärane riskimäär (ja seega suuremad võimalikud veamäärad). Seni kasutatud auditivalim ei ole piisavaks aluseks jääkvigade määra arvutamisel ja kinnitust käsitlevate järelduste tegemisel praeguses järgus. Ootuste kohaselt on auditivalim alates aastast 2011 volitatud eelarvevahendite käsutajate jaoks piisavaks aluseks ka jääkvigade määra osas ja selle otsustamisel, kas nimetatud **raamprogrammiga** seoses on **tarvis** esitada reservatsioone. Esialgsed veamäärad (4 %–5 %) seni lõpetatud auditites osutavad sellele, et kogu auditivalimi veamäär võib ületada 2 % suuruse künnise.

Abikõlblikke kulusid käsitlevad eeskirjad on keerukad ja auditi põhjal selgus, et erinevused nende eeskirjade tõlgendamisel põhjustasid enamiku peatükis „Teadusuuringud, energeetika ja transport” tuvastatud vigadest. 2010. aastal uuris kõrgetasemeline töörühm teadusuuringute valdkonna haldus- ja korraldusprobleeme ning esitas soovitusi, mis hõlmasid viise auditi juhtimise ja kontrollitegevuse parandamiseks selles valdkonnas.

Vahepeal on seoses teadusuuringute seitsmenda raamprogrammiga võetud täiendavaid parandusmeetmeid, luues välisaudiitorite jaoks auditeerimistõendite väljastamise ühtse raamistiku, määrates sealhulgas kindlaks kohustuslikud menetlused. Lisaks oodatakse, et 24.

¹³ Mitmeaastane jääkvigade määr kujutab endast vea tegelikku mõju ELi eelarvele, mille puhul võetakse arvesse korrektsioone ja tagasimakseid, k.a neid, mis tehakse järgmistel aastatel.

jaanuaril 2011 vastuvõetud lihtsustamismeetmed¹⁴ vähendavad veamäära veelgi. Otsus lubada abisaajatel kasutada oma õiguspäraseid raamatupidamismeetodeid hüvitise taotlemisel keskmiste personalikulude eest ja võimalus hüvitada VKEde omanikke (jt füüsilisi isikuid, kes ei saa palka) kindlasummaliste maksete abil peaksid veamäärasid vähendama. Hoolimata lihtsustamismeetmete soodsast mõjust vaadatakse olukord uuesti läbi, kui kuluaruannete põhjal tehtavate maksete summa on suurem ja auditivalim statistiliselt piisavalt suur.

2010. aasta teatistes „Teadusuuringute raamprogrammide rakendamise lihtsustamine”¹⁵ esitas komisjon meetmed ja võimalused ELi teadusuuringute rahastamise lihtsustamiseks ning kutsus teisi ELi institutsioone üles osalema asjaomases arutelus ja andma esitatud võimaluste kohta tagasisidet.

3.4. Välisabi, arengukoostöö ja laienemine

Üldiselt oli sisekontrolli olukord välistegevuse valdkonnas 2010. aastal rahuldav. Selleks et välisabi valdkonnas oleks kinnitusel parem alus, töötab koostöötalitus EuropeAid välja näitaja jääkvigade hinnangulise mõju jaoks, asjaomane meetod võetakse kasutusele 2011. aasta jooksul.

Välissuhete peadirektor tühistas ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning stabiliseerimisvahendi haldamise kohta mainega seotud põhjustel esitatud reservatsiooni pärast järelkontrollide korraldamise metoodika ja suutlikkuse parandamist.

Komisjon on loonud välispoliitika vahendite talituse, mis tagab finantskontrolli rahastamisvahendite, sealhulgas ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelarve ning stabiliseerimisvahendi üle. Komisjoni talitus annab aru otse asepresidendile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale.

Komisjon on välispoliitika vahendite talituse juhatajale andnud käsu jälgida tähelepanelikult välissuhete peadirektori algatatud tegevuskava edasist rakendamist.

3.5. Haridus ja kodakondsus

Teabevahetuse peadirektor säilitas 2008. aastal mainega seotud põhjustel esitatud reservatsiooni, mis käsitleb intellektuaalomandi õiguste suhtes kohaldatavate õigusaktide võimalikku eiramist komisjoni talituste poolt. Enamik tegevuskavas kirjeldatud parandusmeetmeid on võetud, eelkõige koolituse, teadlikkuse suurendamise ja rahvusvahelise kooskõlastamise osas. Teabevahetuse peadirektor on teatanud, et nimetatud reservatsioon tühistatakse, kui nimetatud peadirektoraadi koostatavate igapäevaste ajakirjandusülevaadetega seotud autoriõiguse lepingud on sõlmitud.

Võttes arvesse järelkontrollide käigus tehingutes märkimisväärselt sageli leitud vigu, säilitas **hariduse ja kultuuri peadirektor reservatsiooni liiga kõrge veamäära kohta otseses tsentraliseeritud eelarve täitmises.** Reservatsiooni laiendati reservatsiooniga, mille esitas Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse direktor. Veamäär vastutavas peadirektoraadis oli 3,4%, samas oli veamäär kahes täitevasutuse hallatavas põhiprogrammis seitsmest (programmid „Kultuur” ja „Noored”) vastavalt 4,28% ja

¹⁴ Komisjoni 24. jaanuari 2011. aasta otsus nr K(2011) 174 (lõplik), milles käsitletakse kolme meetet Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse nr 1982/2006/EÜ, nõukogu otsuse nr 970/2006/Euratom ning muutmisotsuste K(2007) 1509 ja K(2007) 1625 rakendamise lihtsustamiseks.

¹⁵ KOM(2010) 187, 29.4.2010.

7,83 %. Avastatud vead olid eelkõige seotud sellega, et abisaajad ei olnud esitanud tõendavaid või kvaliteetseid dokumente. Vastutav peadirektoraat ja täitevamet on kooskõlastanud tegevuskava abisaajate teavitamise ja riskipõhiste dokumendikontrolli strateegiate parandamiseks.

Siseasjade peadirektor tegi 2010. aasta tegevusaruandes **kaks reservatsiooni**, mis mõlemad olid seotud **maine kahjustamisega, mis tulenes viivitustest suuremahuliste IT-süsteemide** (VIS ja SIS II projektid) **rakendamisel**. 2010. aastal tehti suuri edusamme nende süsteemide edukaks kasutuselevõtuks. Üksikasjalik tegevuskava rakendati täielikult, kuid uued sündmused põhjustasid täiendavaid viivitusi, näiteks teatavate liikmesriikide ebapiisav valmisolek ja Põhja-Aafrika olukord mõjutasid VISi kasutuselevõttu.

Õigusküsimuste peadirektor **tühistas reservatsiooni**, mis käsitles hinnangulise jääkvigade määraga 2,15 % seotud finantsriski tegevuspõhise eelarvestamise eelarverea „18 04 – Põhiõigused ja kodakondsus” **auditeerimata toetuste valimis**.

Komisjon on rahul meetmetega, mida on võetud seoses intellektuaalomandi õiguste võimaliku rikkumisega tema talituste poolt.

Komisjon kahetseb, et hariduse ja kultuuri peadirektori korraldatud järelkontrolliga tuvastati suurenenud veamäär ja et reservatsiooni on laiendatud kahe täitevameti hallatava programmiga seoses vaatamata meetmetele, mida võeti abisaajate paremaks teavitamiseks nõuetest. Komisjon kutsub talitusi üles oma tööd hoogustama.

Komisjon tunnistab, et selliste suuremahuliste IT-süsteemide nagu SIS II ja VIS väljatöötamine ja haldamine tekitab märkimisväärsed probleeme. Komisjon jätkab jõupingutusi haldamise tõhustamiseks ja sidusrühmadega tehtava koostöö parandamiseks SIS II valdkonnas ning jälgib poliitilist olukorda liikmesriikides ja Põhja-Aafrikas, et vähendada viivituste ohtu VISi puhul.

3.6. Majandus- ja rahandusküsimused

Ka 2010. aastal **esitas ettevõtluse ja tööstuse** peadirektor **reservatsiooni, mis käsitleb volitatud asutuse esitatud finantsaruannete usaldusväärsust**. Järelevalve- ja kontrolliraamistiku parandamiseks ja hankemenetluste puudujääkide kõrvaldamiseks võeti meetmeid vastavalt 2009. aastal lubatule. Kuid 2009. aasta raamatupidamise aastaaruandes sisalduvad auditileiud osutavad muudele puudujääkidele volitatud asutuse sisekontrollisüsteemides ja seepärast kerkisid esile probleemid seoses 2010. aasta finantsaruannete usaldusväärsusega. Võimaliku mõju suurust ei ole võimalik kindlaks määrata enne 2010. aasta finantsaruannete auditit, mis toimub aastal 2011.

Eelkõige on probleeme koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega toimuva ELi vahendite haldamisega. Komisjon tegi peasekretariaadile ja eelarve peadirektoraadile ülesandeks analüüsida koos asjaomaste talitustega kõige sagedasemaid probleeme ja teha vajaduse korral ettepanekuid koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega toimuva eelarve täitmise parandamiseks.

4. VALDKONDADEVAHELISED KÜSIMUSED JA NENDE LAHENDUSED

4.1. Kontrollimiste kulutasuvus

Avaliku sektori kulude üle peab olema tõhus, tulemuslik ja proportsionaalne kontroll, mis annab kindluse kodanikele ja nende esindajatele. Ometi on olemas teatav kontrollitase, mida ületavad täiendavad kontrollid oleksid vastuolus programmi tulemuslikkuse (kui selle tulemusena otsustaksid võimalikud abitaotlejad ELi toetuse taotlemata jätta) ja/või usaldusväärse finantsjuhtimise eesmärkidega.

2010. aastal võttis komisjon vastu **teatise, milles tegi ettepaneku** kehtestada teadusuuringute, energeetika ja transpordi ning maaelu arengu valdkonnas **aktsepteeritav vigade esinemise riski määr**¹⁶. Nimetatud algatuse põhjustas vajadus kehtestada selge ja ühine arusaam nõuetekohasest riski/kontrolli tasakaalust, võttes arvesse ELi investeringute lisandväärtust teatavates valdkondades, hoides samas kontrollisüsteemide kulu aktsepteeritaval tasemel. Nimetatud mõiste üle on käimas institutsioonidevaheline arutelu.

Vahepeal annavad need peadirektoraadid, kelle poliitikavaldkonnas komisjon on juba ettepaneku teinud, oma iga-aastastes tegevusaruannetes **lisateavet kontrollimiste kulutasuvuse kohta**. Nende analüüsis võrreldakse võimalikke täiendavaid kontrollimisi ja nende kasutegurit, s.o tõenäoliselt tuvastatavate ja parandatavate vigade väärtust. Nimetatud analüüsiga ei muudeta praegu seaduslikkuse ja korrektsuse puhul kehtivat 2 % suurust olulisuse künnist, vaid antakse volitatud eelarvevahendite käsutajatele väärtuslikku teavet selle kohta, kas täiendavad kontrollimised on riskide seisukohast õigustatud, võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid.

Komisjon on kesktalitustele andnud juhised abistada teisi talitusi kontrollimiste kulutasuvust käsitleva analüüsi ja aruandluse edasiarendamiseks järgmistes iga-aastastes tegevusaruannetes ning selle analüüsi laiendamiseks muudele poliitikavaldkondadele.

Komisjon kutsub volitatud eelarvevahendite käsutajaid üles viima kontrollisüsteeme vastavusse tuvastatud riskidega ja kontrollimiste kulutasuvusega kooskõlas läbivaadatud finantsmääruises esitatud uute nõuetega,¹⁷ (uus finantsmäärus peaks jõustuma aastal 2012). Komisjon jätkab koostööd liikmesriikide pädevate ametiasutustega kontrollisüsteemide (kulu)tõhusamaks muutmiseks.

4.2. Teabe parandamine koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmisega seotud maksete peatamise, tagasimaksete ja finantskorrektsioonidega

4.2.1. Teave maksemenetluste katkestamise ja maksete peatamise kohta

Komisjon julgustas oma talitusi katkestama maksemenetlusi ja tegema ettepanekuid peatamismenetlusteks, kui see on vajalik ja õiguslikud tingimused täidetud.

Seoses koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmisega on komisjon suurendanud maksemenetluste katkestamist või peatamist kohe, kui on tõendeid märkimisväärsete puudujääkide kohta haldus- ja kontrollisüsteemides vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklitele 91 ja 92.

¹⁶ KOM(2010) 261, 26.5.2010.

¹⁷ KOM(2010) 815, artikli 63 lõige 2.

Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames tehinguid sooritavad talitused on kõigist katkestamis-/peatamismenetlustest andnud aru oma iga-aastastes tegevusaruannetes. Nimetatud teave hõlmab asjaomaseid rakenduskavasid, liikmesriike, puuduste liiki, otsuse aluseks olevaid peamisi asjaolusid ja otsuse mõju eelarvele. Nimetatud teave moodustab olulise osa piisavast kindlusest.

Pärast uue katkestamisvahendi kasutuselevõttu programmitöö perioodiks 2007–2013 võtsid koostöös liikmesriikidega toimuvas eelarve täitmises osalevad peadirektorid aastal 2010 vastu ametliku otsuse **katkestada maksed** 2,6 miljardi euro ulatuses. Volinike kolleegium võttis vastu kuus **maksete peatamise** otsust.

Komisjon kinnitab, et volitatud eelarvevahendite kasutajad peaksid süstemaatiliselt katkestama maksemenetlusi ja tegema volinike kolleegiumile ettepaneku menetluste peatamiseks, kui see vastab tingimustele ja kuni asjaomased riiklikud ametiasutused võtavad vajalikud parandusmeetmed.

4.2.2. Teave liikmesriikidelt nende tasandil tehtud finantskorrektsioonide ja tagasimaksete kohta

Ekslikult makstud summade korrigeerimine on usaldusväärse finantsjuhtimise üks põhiaspekte. 2010. aastal tehti jätkuvalt jõupingutusi, et kohaldada vajaduse korral finantskorrektsioone, parandada finantskorrektsioone ja tagasimakseid käsitlevate liikmesriikide andmete kvaliteeti ja edendada parimate tavade kasutamist, et tagada parem tagasimaksete mehhanism liikmesriikide ja ELi tasandil.

Seoses koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmisega on iga-aastastes tegevusaruannetes esitatud üksikasjalik teave liikmesriikide rakendatud ja teatatud finantskorrektsioonide kohta ning riiklike kontrollisüsteemide hinnang (vt osa 4.2.4.). Nimetatud täiendav teave on vastus palvetele, mille eelarve täitmisele heakskiidu andmise raportöör esitas 2009. aastal eelarve täitmise aruannet kinnitava resolutsiooni arutamisel.

Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas rakendavad liikmesriigid finantskorrektsioone, mis põhinevad nende endi auditeerimistegevusel ja ELi audititel. Nendest antakse aru üheaastase hiline misega, s.t 2010. aastal antakse aru 2009. aasta korrektsioonide kohta.

Seoses regionaalpoliitikaga on liikmesriigid 2009. aasta lõpuks teatanud kokku 3,6 miljardi euro ulatuses tehtud **finantskorrektsioonidest**, mis käsitlevad 2000.–2006. aasta programme (sealhulgas tagasimaksed summas 1,7 miljardi eurot ja mahaarvamised summas 1,9 miljardit eurot).

Seoses tööhõivega on liikmesriigid teatanud ajavahemikul 2000–2009 kokku 1,2 miljardi euro ulatuses tehtud finantskorrektsioonidest (sellest summast moodustavad tagasimaksed 0,2 miljardit eurot ja mahaarvamised 1,0 miljardit eurot).

4.2.3. Finantskorrektsioonid, mida on liikmesriikide suhtes kohaldanud komisjon

Teine rühm teatatud **finantskorrektsioone** on need, mida **komisjon kohaldas liikmesriikide suhtes**. Regionaalpoliitika peadirektoraat teatas ELi auditite tulemusena ajavahemikus 2000–2010 6,7 miljardi euro ulatuses tehtud finantskorrektsioonidest. Enam kui pool kõigist korrektsioonidest tehti ajavahemiku kolme viimase aasta jooksul (3,9 miljardit eurot aastatel 2008–2010). Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat teatas ELi

auditite tulemusena kokku 1,5 miljardi euro ulatuses tehtud finantskorrektsioonidest. Eelarveaastal 2010 tegi põllumajanduse peadirektoraat ELi auditite tulemusena 834 miljoni euro ulatuses finantskorrektsioone. 97% kõigist kokkulepitud/otsustatud finantskorrektsioonidest ühtekuuluvuspoliitika programmide raames tehti juba 2010. aasta lõpuks (tagasimaksekorralduste või järgnevate maksetaotluste suhtes kehtestatud liikmesriikide tagasinõuete abil)

Aastast 2009 sisaldavad Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruannete lisad põhjalikumalt teavet komisjoni otsustatud finantskorrektsioonide kohta, mida on aasta jooksul rakendatud, samuti teavet tagasimaksete kohta. Nimetatud teave esitatakse põhjalikumalt 2010. aasta aruande lisas.

4.2.4. Liikmesriikide kontrollisüsteemide hindamine

Esimest korda avaldati 2010. aasta tegevusaruannetes **komisjoni hinnang iga liikmesriigi kontrollisüsteemi kohta**, võttes arvesse kindluse erinevat taset programmi igas liikmesriigis. Liikmesriikide arv, kelle puhul hinnangu tulemusena esitati reservatsioon, erines poliitikavaldkonniti: 12 liikmesriiki ja mitmed piiriülesed programmid regionaalabi valdkonnas, 10 liikmesriiki tööhõivepoliitika, 4 liikmesriiki kalanduspoliitika ja 3 liikmesriiki põllumajanduspoliitika valdkonnas. Antakse ka teavet selle kohta, kuidas peadirektor teeb kontrollisüsteemide hindamise alusel kindlaks kogusumma, mida reservatsioonid hõlmavad.

4.3. Lisandväärtuse andmine asjaomaste asutuste kinnitavatele avaldustele

2010. aasta oli esimene, mil seoses programmitöö perioodiga 2007–2013 rakendati ühtekuuluvuspoliitika raames täielikult **ühikordset audiitorkontrolli**. Nagu kõigi uute süsteemide puhul, esines ka siin algusjärgus probleeme seoses liikmesriikide auditeerimisasutuste esitatud teabe usaldusväärsusega. 2010. aasta lõpus esitatud **iga-aastased kontrolliaruanded** käsitlesid eelmise 12 kuu pikkuse perioodi jooksul (lõppes 30. juunil 2010) korraldatud auditeerimiste tulemusi. Esitatavast 460 riiklikust auditeerimise järeldusotsusest 14 sisaldas järeldusotsusest loobumist (2009. aastal 207), 265 oli märkusteta (2009. aastal 108), 175 oli märkustega (2009. aastal 93), 5 negatiivsed (2009. aastal 2)¹⁸ ja 1 ei esitatud. Komisjon analüüsis hoolikalt esitatud auditeerimise järeldusotsuseid ja lisas vajaduse korral oma hinnangu. Tulevastel aastatel, kui kõigil asjaosalistel on rohkem kogemusi, oodatakse teatatud veamäärade usaldusväärsuse suurenemist.

Iga kolme aasta järel toimuva finantsmääruse läbivaatamise käigus tehti ettepanek ka **liikmesriikide suuremaks vastutuseks vahendite rakendamisel koostöös toimuva eelarve täitmise raames**. Sätestati, et kõik koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames ELi vahendeid haldavad üksused peavad esitama Euroopa Liidu vahendite haldaja kinnituse¹⁹.

Seoses põllumajandus- ja maaelu arengu poliitikaga esitasid kõik 82 makseasutust iga-aastase kinnitava avalduse, mis käsitleb raamatupidamisarvestuse täielikkust, täpsust ja õigsust ning deklaratsiooni, selle kohta, et kehtestatud on süsteem, mis tagab piisava kindluse tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse suhtes. Lisaks esitasid enam kui ühe makseasutusega liikmesriigid (v.a Rumeenia) oma õiguslikele nõuetele vastava aastakokkuvõtte. Nimetatud kinnitavate avalduste ja kokkuvõtete ulatust on käsitletud asjaomastes iga-aastastes tegevusaruannetes ja see ei ole üldiselt oluline.

¹⁸ Oli ka kolm juhtumit, mil otsused „ei olnud kohaldatavad”, sest vastavushindamist ei olnud heaks kiidetud.

¹⁹ Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames kantud kulud hõlmavad peamiselt struktuuri- ja põllumajanduskulusid.

Komisjon algatas liikmesriikide aastakokkuvõtete välishindamise, mis on hiljuti tehtud kättesaadavaks teistele institutsioonidele. Uurimuses järeldatakse, et aastakokkuvõte annab oma praegusel kujul vähe lisandväärtust.

Komisjon jätkab auditeerimisvaldkonna ekspertide²⁰ iga-aastaste kohtumiste ning kahepoolsete koordineerimiskoosolekute, iga-aastaste halduskoosolekute ja koolituste korraldamist. Selleks et tugevdada liikmesriikide Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 317 kohast kontrolli- ja auditeerimiskohustust, lisas komisjon finantsmääruse iga kolme aasta järel toimuvat läbivaatamist käsitlevasse ettepanekusse nõude, mille kohaselt peavad liikmesriikides akrediteeritud makseasutused igal aastal esitama ELi vahendite haldaja kinnituse, mis hõlmavad kõiki koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise vahendeid.

Kuigi ametlik nõue selleks puudub, esitava neli²¹ liikmesriiki kõrgeimal riiklikul tasandil ka **riiklikud kinnitavad avaldused**. Nimetatud kinnitused on väärtuslikud kontrolli- ja aruandlusstruktuuride läbipaistvamaks muutmise seisukohast. Neil puudub eesmärk esitada täiendavat teavet olemasolevate aruannetega võrreldes.

4.4. Halduskoormuse lihtsustamine ja vähendamine

Nende sätete keerukus, mille abil määratakse kindlaks abikõlblikud kulud, sealhulgas nõue hüvitada tegelikud tekkinud kulud, on sageli olnud volitatud eelarvevahendite käsutajate esitatud reservatsioonide põhjuseks. Selliste eeskirjade keerukus on mitmel aastal olnud peatükis „Teadusuuringud, energeetika ja transport” korduvate reservatsioonide aluseks ning on mõjutanud ka teatavaid kuluvaldkondi peatükkide „Ühtekuuluvuspoliitika” ja „Haridus ja kodakondsus” raames.

4.4.1. Finantsmääruse ja selle rakendamise vahendite läbivaatamine

2010. aastal kasutas komisjon iga kolme aasta järel toimuvat finantsmääruse läbivaatamist finantseeskirjade kohandamiseks. Läbivaatamisel oli kolm eesmärki: eeskirjade lihtsustamine eelkõige toetuste haldamise osas, mis võimaldab ühekordsete maksete, kindlasummaliste maksete ja ühikukulude astmestike kasutamist, ELi vahendite mõju suurendamine, võimaldades kasutada ELi sihtfonde, rahalisi vahendeid ja avaliku-erasektori partnerlust, ning komisjoni ja koostööpartnerite aruandekohustuse suurendamine kehtiva halduskorra ühtlustamise ja selle suhtes kohaldatavate sätete tugevdamise abil.

Järgmiseks sammuks on kasutada võimalust valdkondliku õiguse samalaadseks reformimiseks. Moodustati **talitustevaheline rühm**, millel on volitused tagada koosõla finantsmääruse sätete ja valdkondliku õiguse vahel. Selle töö tulemus peaks olema **kolmetine**: a) vigade riskimäära vähenemine, b) abisaajate (eelkõige VKEd) ja teiste sidusrühmade (nt rakendusasutused ja töövõtjad) halduskoormuse vähenemine ning c) kontrollimiste korralduskulude vähenemine.

Komisjon ootab, et teised institutsioonid suhtuvad tema ettepanekusse finantsmääruse läbivaatamise kohta iga kolme aasta järel positiivselt.

²⁰ Kontaktrühm koostöökliikmesriikide auditeerimisasutuste, komisjoni ja kontrollikoja vahel.

²¹ Riiklikud (valitsustasandi) kinnitused on alla kirjutanud vastavalt Madalmaade ja Rootsi rahandusministrid, Ühendkuningriigi kantsler ja Taani riigikontrolör.

4.4.2. Toetusi käsitlevad ja riigihanke-eeskirjad

Hankeid käsitlevate õigusaktide vigane kohaldamine on peatükis „Ühtekuuluvus” avastatud vigade üheks kõige olulisemaks põhjuseks. Komisjon esitas rohelise raamatu,²² mis käsitleb riigihangete suhtes kohaldatavate ELi eeskirjade ajakohastamist, et tagada lepingurahade kulutamine parimal võimalikul viisil.

Koos kehtivate eeskirjade majandusliku tõhususe hindamisega aitavad rohelise raamatu põhjal toimuva konsulteerimise tulemused näidata, kuidas täpselt ELi riigihanke-eeskirju parandada. Ühtse turu aktis on teatatud õigusakti ettepaneku tegemisest 2011. aasta lõpuks.

Regionaalpoliitikat on eriti mõjutanud riigihanke-eeskirjade ebaõige rakendamine, samuti puudujäägid nende eksimuste avastamiseks tehtavas halduskontrollis. Selle konkreetse vigade allika likvideerimiseks on ette nähtud meetmed, eelkõige süvaanalüüs ja sellele järgnev arutelu asjaomaste haldusasutustega asjaomastes liikmesriikides. Riiklikele ametiasutustele ja abisaajatele nähakse ette täiendav sihtotstarbeline juhendamine ja koolitus, et vajaduse korral tõhustada haldussuutlikkust.

4.5. Institutsiooni tasandi strateegia teabesüsteemide haldamiseks

Siseauditi talituse auditeerimistegevus, mis käsitles suuremahulisi ja institutsioonide tasandi IT-süsteeme, kinnitas vajadust parandada IT-strateegia otsustus-, riigihanke- ja projekti haldusprotsesse nii direktoraadi kui ka komisjoni tasandil, et tagada IT-projektide vastavus komisjoni eesmärkidele, nende parem kooskõlastatus ja kulutõhusus ning edukas õigeaegne rakendamine.

Aastal 2010 loodi talitustevaheline tööühm, mis volitati uurima IT-alast olukorda komisjonis. Töö tulemused kinnitati ametlikult komisjonile esitatud teatises²³. Järeelmeetmena on kehtestatud uus IT-juhtimine. Uus IT tegevuspõhise juhtimise ja juhtkomitee²⁴ teeb ettepaneku **institutsiooni tasandi IT-strateegiaks komisjonis**, kontrollib IT-projektide kooskõlastamist ja ühtsustamist ning seab eesmärgid tõhususe suurendamiseks ja IT-turvalisuseks.

Selleks et parandada valmisolekut ja võtta kooskõlastatud meetmeid komisjoni vastu suunatud küberrünnakute korral, lõi personali ja julgeoleku peadirektoraat koostöös informaatika peadirektoraadiga **küberrünnakute tõrjumise rühma (Cyber Attack Response Team – CART)**.

4.6. Personalikulud

Alates aastast 2008 on komisjon korrapäraselt jälginud tööhõivet, seades eesmärgid peadirektoraatide ja tegevusüksuste kaupa ning kiites heaks järelevalvesüsteemi, mille eesmärk on taastada geograafiline tasakaal pärast 2004. aastal toimunud laienemist ja saavutada ühtlane jaotus erinevates talitustes. **EL 10 kodanike töölevõtu jaoks ettenähtud üleminekuperiood** lõppes 31. detsembril 2010. EL 10 tööhõive-eesmärk oli kokkuvõttes aastal 2008 juba ületatud, kuigi siiani on ajutiste teenistujate osakaal suhteliselt suur. Aastal 2010 vähenes ajutiste teenistujate osakaal pidevalt tänu EL 10 kodanikele suunatud sise- ja avalike konkursside võitjate tööle võtmisele. Sarnaselt EL 10 kodanikega seati tööhõive-

²² Uuritakse kehtivate ELi direktiivide (2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ) rakendamist.

²³ SEK(2010) 1182, 7.10.2010, „Parimate IT-lahenduste saavutamine komisjonis”.

²⁴ IT tegevuspõhise juhtimise juhtkomitee, mille eesistuja on peasekretär.

eesmärgid ka EL 2 kodanike tööle võtmise suhtes ja aastal 2009 võeti kasutusele järelevalvesüsteem, mis on kasutusel kuni EL 2 üleminekuperioodi lõpuni (aasta 2011 lõpp).

Töötajate arvu nullkasvu tingimustes tuleb uued poliitikaprioriteedid saavutada **töötajate optimaalse paigutuse abil ja töökohtade komisjonisese ümberpaigutamise kaudu**. Nimetatud valdkonna sihtotstarbeliste meetmete tulemusena näitasid nii 2009. aasta personalivajaduste läbivaatamise aruanne kui ka selle ajakohastamine aastal 2010, et üha vähem komisjoni töötajaid täidab haldus- ja tugiülesandeid.

Komisjon kordab oma kohustust vähendada üldkulusid ja paigutada sääste ümber olulistesse tegevussuundadesse.
--

KOKKUVÖTE

- Komisjon märgib, et volitatud eelarvevahendite käsutajad kõrvaldasid edukalt 25% eelmisel aastal sõnastatud reservatsioonides käsitletud puudustest. Need parandused hõlmavad suuremat kooskõla toetusesaajate suhtes kehtestatud abikõlblikkuse nõuetega.
- Siiski on vaja teatavaid valdkondi parandada, eelkõige koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames. Komisjon teeb koostööd liikmesriikidega, arvestades nende vastutuse suurenemist vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 317. Komisjon kutsub liikmesriike üles tugevdama haldus- ja kontrollisüsteeme ning eelkõige esimese tasandi halduskontrolli enne kulude tõendamist komisjonile. Komisjon jätkab oma järelevalverolli hoolikat täitmist, paludes liikmesriikidel likvideerida oma haldus- ja kontrollisüsteemide nõrgimad kohad ning kohaldades vajaduse korral maksete katkestamist ja peatamist ning finantskorrektsioone. Komisjon kutsub teisi institutsioone üles toetama finantsmääruse läbivaatamise raames esitatud ettepanekut Euroopa Liidu vahendite haldaja iga-aastaste kinnituste kohta, mis hõlmavad kõiki kaudselt ja koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames kantud kulusid, ning kutsub liikmesriike üles tagama osutatud sätete jõustamise.
- Komisjon tunnistab probleeme, mida põhjustavad toetusesaajatele kehtestatud keerulised eeskirjad. Komisjon on finantsmääruse iga kolme aasta järel toimuva läbivaatamise raames juba esitanud ettepanekud toetuskavade jaoks kehtestatud eeskirjade lihtsustamiseks ja töötab nende lihtsustuste kasutuselevõtmiseks valdkondlikus õiguses.
- ELi riigihanke-eeskirju tuleks ajakohastada. On esitatud roheline raamat,²⁵ mis käsitleb riigihangete suhtes kohaldatavaid ELi eeskirju ja see hõlmab paljusid tulevase õigusreformi võimalikke tahke. Komisjon on teatanud, et 2011. aasta lõpus võetakse vastu õigusakti ettepanek riigihankedirektiivide läbivaatamise kohta.
- Komisjon kutsub teisi institutsioone ja liikmesriike üles kasutama järgmise mitmeaastase finantsraamistiku arutelusid rahastamiskavade ülesehituse ning nende rakendus-, haldus- ja kontrollimehhanismide täiustamiseks, et suurendada selliste kavade tulemuslikkust ning tagada ELi kulude üle tehtava kontrolli tõhusus, proportsionaalsus ja kulutasuvus.
- Komisjon märgib, et seoses ühtekuuluvuspoliitikaga on enamik ametiasutusi enamiku programmide raames projektid kohapeal rakendanud ja kulud deklareerinud. Kuigi ühtekuuluvuspoliitika programmid on laadilt mitmeaastased, suurendas tehingute kasvanud hulk 2010. aastal ka loomupärast vigade esinemise riski. Kogu ühtekuuluvuspoliitika puhul suurenes aruandeaastal märkimisväärselt veamäär ja ekslike maksete hulk. Regionaalpoliitika peadirektoraatide 2010. aastal esitatud reservatsioonid hõlmavad suuremat hulka rakenduskavasid suuremas arvus liikmesriikides kui varasematel aastatel. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste puhul käsitlevad esitatud reservatsioonid 2009. aastaga võrreldes vähemat hulka rakenduskavasid suuremas arvus liikmesriikides (2010. aasta reservatsioonid käsitlesid 43 kava 10 liikmesriigis nii programmitöö perioodist 2000–2006 kui ka 2007–2013; 2009. aastal oli hõlmatud 59 kava 7 liikmesriigis). Lisaks toetus tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektor 2010. aastal liikmesriikide auditeerimisasutuste teatatud

²⁵ Roheline raamat, mis käsitleb ELi riigihankedirektiivide (2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ) tulevast ajakohastamist.

veamääradele, kui nimetatud arvnäitajad olid piisava kvaliteediga. See erinevus lähenemisviisis selgitab osaliselt erinevusi Euroopa Kontrollikoja teatatud veamäärades.

- Komisjon tunnustab Taani, Madalmaade ja Ühendkuningriigi algatust esitada vabatahtlikud riiklikud kinnitavad avaldused. 2010. aastal esitas komisjon personali töödokumendi,²⁶ milles vaadeldi üksikasjalikult vabatahtlike riiklike kinnitavate avalduste ulatust ja sisu. Samas dokumendis andis komisjon riiklikele ametiasutustele tehnilisi suuniseid selle kohta, kuidas anda lisandväärtust kinnitavatele avaldustele ja suurendada kindlust koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise suhtes. Nimetatud dokument saadeti 23. veebruaril 2011 Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule. Suunistes järeldati aga, et komisjoni finantsmääruses tehtud ettepanek esitada akrediteeritud asutuste poolt allakirjutatud Euroopa Liidu vahendite haldaja igaaastased kinnitused olek esmase etapina praktilisem ja kasulik. Seda kinnitab hiljutine aastakokkuvõtete välishindamine, milles järeldatakse, et nimetatud dokumendid annavad oma praegusel kujul komisjoni kinnitamisprotsessis vähe lisandväärtust.

²⁶ Komisjoni personali töödokument, „Lisandväärtuse andmine kinnitavatele avaldustele: kindluse suurendamine koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise valdkonnas”, SEK(2011)250, 23.2.2011.