

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 4/2012

liidu rahandust käsitleva komisjoni hindamisaruande kohta, mis on koostatud tulemuste põhjal ja esitatud vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 318

(2012/C 179/01)

SISSEJUHATUS

1. Veebruaris 2012 avaldas komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule adresseeritud aruande liidu rahandusliku olukorra hindamise kohta, mis põhines saavutatud tulemustel⁽¹⁾ (hindamisaruanne). Aluslepingus nõutakse, et komisjon esitab vastava aruande, mis on osa tõendusmaterjalist, mille alusel parlament annab igal aastal heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel⁽²⁾.

2. Seoses seadusandja konkreetsete kavatsustega märkis parlament oma 2011. aasta mai otsuses Euroopa Liidu 2009. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, et parlament

„on seisukohal, et hindamisaruanne tuleb koostada selliselt, et peamiste tulemuslikkuse näitajate, nende õigusliku/politiilise aluse, kulutuste suuruse ja saavutatud tulemuste vaheline seos tuuakse selgelt ja läbipaistvalt välja⁽³⁾.”

Samas dokumendis rõhutas parlament, et avalikkuse usalduse saavutamiseks liidu eelarve vastu on kavandatud tulemuste saavutamine täpselt sama oluline kui seaduslikkuse ja korrektuse ning raamatupidamisaruande usaldusväarsuse küsimused. Sellega seoses kutsus parlament komisjoni üles „oma kuluprogrammide tulemuslikkuse hindamise süsteeme läbi vaatama, et kontrollida, kas need lisavad väärtust, annavad kulutustele vastavat tulu ja saavutavad eesmärgid, milleks nad loodi”⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 40 (final).

⁽²⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 318 ja 319.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi 10. mai 2011. aasta otsus Euroopa Liidu 2009. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punkt 200.

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi 10. mai 2011. aasta otsus Euroopa Liidu 2009. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punktid 71 ja 72.

3. Parlament palus kontrollikojal esitada oma arvamus hindamisaruande kohta⁽⁵⁾. Käesolev arvamus täidab selle nõude. Kuna tegemist on komisjoni esialgse esimese hindamisaruandega, ei esita kontrollikoda aruande sisu kohta üksikasjalikku kommentaari.

Kontrollikoja arvamus esimese hindamisaruande ja selle edasiarendamise kohta

4. Esimene hindamisaruanne on üldsõnaline ja sisult piiratud ning seetõttu annab vähe lisandväärtust. On ilmne,⁽⁶⁾ et komisjonil ei ole veel selget ettekujutust sellest, kuidas täita aluslepingu nõuet. Komisjon märgib, et uurib võimalusi aruande sisu parandamiseks ning võtab arvesse parlamendi ja nõukogu esitatud seisukohti. Kontrollikoda on seisukohal, et komisjon peaks aktiivsem olema ning kahe nimetatud institutsiooniga omaalgatuslikult konsulteerima.

5. Kontrollikoja arvates võib hindamisaruanne aidata paremini täita komisjoni aruandluskohustust eelarve täitmisele heakskiitu andva asutuse ees ja sellest tulenevalt ka liidu kodanike ees. Selleks, et seda mõjusalt teha, peab komisjon aga uuesti läbi vaatama hindamisaruande eesmärgi, sisu, ulatuse ja ajastuse. Neid aspekte käsitletakse lähemalt järgmistes punktides.

Eesmärk ja sisu

6. Hindamisaruande koostamist eeldav aluslepingu nõue tähistab edusamme protsessis, mille eesmärk on suunata teavitus- ja aruandlusüsteemide kese järjest enam tulemuste saavutamisele, mitte ainult eeskirjade järgimisele. Seadusandjad tahavad

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi 10. mai 2011. aasta otsus Euroopa Liidu 2009. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon (SEK(2010) 963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), punkt 201.

⁽⁶⁾ Vt näiteks komisjoni aruande COM(2012) 40 (final) kaks viimast lõiku, lk 16.

teada, kas liidu kulutustel on ka tegelik mõju. Kontrollikoja enda eriaruannetes ja arvamustes tuuakse sageli esile asjaolu, et komisjoni süsteemid ei sobi kuigi hästi selleks eesmärgiks.

7. Saavutuste kohta on võimalik saada tõendeid mitmest allikast: hindamisaruandes esitatakse nimekiri eriprogrammide hindamistest, mõjuhindamistest, aasta tegevusaruannetest, koon-daruannetest, tegevusaruannetest ning eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsiooni järelaruannetest. Lisaks nendele võib kasutada ka kontrollikoja eriaruandeid. Nimetatud eri allikaid ei koondata aga tervikku ning liiga sageli keskendutakse neis lõpetatud mitmeaastaste programmidega saavutatud tulemustele. Selles etapis on liiga hilja muuta tegevust programmide mõju suurendamiseks.

8. Hindamisaruandes rõhutatakse, et liidu kulutused on olemuselt sellised, et tulemusi ei ole sageli võimalik aasta kaupa hinnata⁽⁷⁾. See on tõsi, kuid siiski oleks võimalik parandada aruandlust pikaajaliste eesmärkide saavutamise tõenäosuse kohta. Hindamisaruanne annab selleks võimaluse.

9. Neid asjaolusid arvestades teeb kontrollikoda komisjonile ettepaneku võtta hindamisaruanne lähtekohaks komisjoni teavitus- ja aruandlussüsteemide põhjalikule ümberkorraldusele. Komisjoni esitatud hindamisaruandes märgitakse, et praegune süsteem, mis põhineb programmide suhteliselt harva tehtaval hindamisel, ei sobi saavutatud tulemuste iga-aastaseks analüüsiks⁽⁸⁾. Kontrollikoda on sama meelt ning on seisukohal, et hindamised moodustavad tulevikus vaid osa hindamisaruande tõendusmaterjalist.

10. Selleks, et hindamisaruanne täidaks eelnevates punktides toodud nõuded ning vastaks eelarve täitmisele heakskiitu andva asutuse ootustele, on vaja erinevaid, kuid mitte tingimata täiendavaid aruandlusmeetmeid. Nende meetmete abil saaksid eelarve täitmisele heakskiitu andev asutus ja muud sidusrühmad vajaliku teabe saavutatud tulemuste kohta. Võttes elukõige arvesse praeguseid piiratud ressursse, peaks komisjon hakkama süstemaatiliselt koostama tulemusnäitajaid ja vahe-eesmärke mitmeaastaste programmide jaoks, mille abil peamistes vaheetappides hinnata, kas määratletud eesmärkide ja kavandatud mõju saavutamine on tõenäoline⁽⁹⁾. See oleks edusamm mõjususe hindamisel. Punktis 4 nimetatud konsultatsioonid peaksid samuti võimaldama komisjonil hinnata säästlikkuse ja tõhususega seotud ootusi.

11. Kontrollikoda on avaldanud arvamusi komisjoni määruste ettepanekute kohta ajavahemikuks 2014–2020 seoses

liidu kahe peamise kuluvaldkonnaga – ühtekuuluvuse ja põllumajandusega⁽¹⁰⁾. Mõlema valdkonna puhul on kontrollikoda juhtinud tähelepanu sellele, et komisjon ei ole määratlenud poliitikaeesmärke seoses tulemustega ehk seda, mida ELi rahastamise abil soovitakse saavutada. Ilma eeldatud tulemustega seotud selgete eesmärkideta on komisjonil ka edaspidi keeruline näidata, et kasutatavate ressursside abil saavutatakse Euroopa Liidu tasandil lisandväärtust. Sellest tulenevalt on keeruline saada kindlust ka selle kohta, et kulutused on mõjusad ja tõhusad.

12. Lisaks peab komisjon pöörama erilist tähelepanu hindamisaruannetes kasutatud (sealhulgas liikmesriikidest laekuvate) andmete kvaliteedile. Kontrollikoda märkis oma arvamuse nr 7/2011 punktis 39,⁽¹¹⁾ et

„Komisjon peaks (...) kaaluma, mil määral on võimalik tagada, et liikmesriikide esitatud programmide järelevalvet, hindamist ja tulemuslikkust käsitlev teave on piisavalt kvaliteetne andmete asjakohasuse, võrreldavuse ja usalduse koha pealt“.

Ulatus

13. Komisjoni esitatud hindamisaruanne katab esmapilgul kahe poliitikaaldkonna – hariduse ja kultuuri ning teadusuuringute – saavutused. Aruande tegelik ulatus on aga veelgi piiratum. Näiteks loetletakse aruandes hariduse ja kultuuri valdkonna puhul viis üldeesmärki, kuid hindamisalane teave esitatakse vaid viimase eesmärgi kohta ja sedagi üksnes üldsõnaliselt. Aruandes ei selgitata, miks jäeti analüüsimate neli esimest eesmärki.

14. Komisjon tõi esile,⁽¹²⁾ et püüdega hõlmata kõiki liidu poolt igal aastal rahastatavaid programme kaasneb risk, et aruanne tuleb liiga pikk ning hajutatud. See on üks paljudest küsimustest, millele parlament ja nõukogu koos komisjoniga tähelepanu pöörata võiksid. Lisaks oleks vaja uurida, kas hindamine peaks keskenduma ainult tulemustele ja seega mõjususele, või tuleks käsitleda ka säästlikkust ja tõhusust. Hindamine võiks olla kas valdkondlik ja hõlmata teatud aja jooksul toimuvat arengut, või siis võiks see olla laiem analüüs komisjoni möödunud aasta saavutuste kohta. Selliste küsimustega seoses tuleb võtta arvesse hindamisaruandes sisalduva teabe kasulikkust iga-aastase eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse seisukohalt.

⁽⁷⁾ COM(2012) 40 (final), lk 3, teine ja kolmas lõik.

⁽⁸⁾ COM(2012) 40 (final), lk 16, teine lõik.

⁽⁹⁾ Kontrollikoda märgib, et seadusandjal on oluline roll selle tagamisel, et komisjoni ettepanekute eesmärgid vastaksid SMART-põhimõttele, oleksid täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud (SMART – *specific, measurable, achievable, relevant, timely*), mis võimaldab tulemuslikkuse hindamist.

⁽¹⁰⁾ Vt ka arvamuse nr 7/2011 (ELT C 47, 17.2.2012, lk 1) punkt 10; arvamuse nr 1/2012 punktid 8 ja 151 ning Euroopa Kontrollikoja eelarveaasta 2010 aastaaruande (ELT C 326, 10.11.2011, lk 1) punkt 8.54.

⁽¹¹⁾ Kuigi arvamuse esitati struktuurifondide kohta, kehtib see punkt kõigis liikmesriikidega koostöös tehtava halduse valdkondades.

⁽¹²⁾ COM(2012) 40 (final), lk 3.

Ajastamine

15. Hindamisaruanne on üks dokumentidest, mida nõukogu ja Euroopa Parlament peavad vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 319 käsitlema osana eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusest. Seetõttu on komisjon teatanud, et kavatseb edaspidi hindamisaruande vastu võtta iga aasta novembri keskpaigaks⁽¹³⁾. See langeb kokku kontrollikoja aastaaruande avaldamise ajaga. Parlament⁽¹⁴⁾ on aga palunud kontrollikojal esitada oma tähelepanekud hindamisaruande kohta samal ajal kontrollikoja aastaaruandega. Selleks peaks kontrollikoda saama hindamisaruande kätte oluliselt varem.

KOKKUVÕTE

16. Komisjoni esimene aasta hindamisaruanne on esitatud vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 318. Hindamisaruanne on üldsõnaline ja sisult piiratud ning seetõttu annab vähe lisandväärtust. Kontrollikoda on siiski seisukohal, et aruanne annab parlamendile, nõukogule ja komisjonile võimaluse nõu pidada ja kokku leppida selles, kuidas muuta hindami-

saruanne eelarve täitmisele heakskiitu andvale asutusele kasulikuks. Kontrollikoda soovib arutada järgmiseid küsimusi:

- kas hindamisaruanne peaks keskenduma lisaks tulemustele ja mõjususele ka säästlikkusele ja tõhususele;
- milline peaks olema iga-aastase hindamisaruande ulatus ja katvus;
- millised on seadusandjate ootused kontrollikoja rolli suhtes hindamisaruande hindajana.

Kui kontrollikoda peab esitama oma tähelepanekud hindamisaruande kohta aastaaruandega samal ajal (mida Euroopa Parlament on juba palunud), rõhutab kontrollikoda, et tal on vaja hindamisaruanne komisjoni kavandatud tähtjast oluliselt varem kätte saada.

CEAD auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Igors LUDBORŽS, võttis käesoleva arvamuse vastu 14. mai 2012. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 (final), lk 2.

⁽¹⁴⁾ Eelarvekontrollikomisjoni aruanne A7-0098/2012 2010. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta.