



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 06.09.2004  
KOM(2004)580 lõplik

**KOMISJONI TEATISEUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Liikmesriikide ja komisjoni vastutuse kohta struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi  
ühisel juhtimisel**

**Praegune olukord ja arenguperspektiivid uueks programmeerimisperioodiks peale  
aastat 2006**

## I. KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Käesolev teatis on koostatud vastavalt komisjoni „Peadirektoraatide ja talituste 2002. aasta tegevusaruannete kokkuvõttes“<sup>1</sup> võetud kohustusele koostada õiguslik analüüs, mis käsitleb komisjoni ja liikmesriikide vastutust Euroopa Ühenduste eelarve ühisel juhtimisel, ning selgitada menetlusi, mis võimaldavad komisjonil koostöös liikmesriikidega võtta üldise vastutuse eelarve täitmise eest.<sup>2</sup>

Teatise esimeses osas (II jaotis) esitatakse komisjoni nägemus struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi valdkonnas kehtivatest eeskirjadest, et selgitada ühise juhtimisega seotud isikute vastutusvaldkondi. Komisjon arvab, et kehtivate eeskirjade alusel on võimalik ühitada ühelt poolt tema kohustused, mis on seotud eelarve täitmisega, ning teiselt poolt Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika eripärad ja juhtimissüsteem, milles nõukogu määrustega on liikmesriikidele antud esmane vastutus fondide vahendite juhtimise, järelevalve ja igapäevase finantskontrolli eest. Praegune struktuur sisaldab menetlusi, mille abil komisjon oma üldise vastutuse täitmise huvides saab kontrollida nõuetekohaselt toimivate juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu liikmesriikides. Juhul kui komisjoni auditite käigus tuvastatakse puudusi auditeerimis- ja kontrollisüsteemides, tehakse kindlaks nõuetele mittevastavate kulude risk ning kohaldatakse asjakohaseid finantskorrektsioone. Käesolevas teatises kirjeldatakse meetmeid, mis komisjon on võtnud nende sätete järgimiseks.

Kõnealune probleem on oluline ka seetõttu, et liikmesriigid, kes ühinesid Euroopa Liiduga 2004. aasta mais, on kohustatud looma asjakohased juhtimis- ja kontrollisüsteemid, et tagada ühenduse toetuse tõhus kasutamine struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi esialgse rakendamise raames.<sup>3</sup>

Teatise teine eesmärk (III jaotis) on täpsustada, millised olid üldised suunised, mida komisjon silmas pidas valmistades ette 2004 aasta 14. juulil heakskiidetud õigusaktide ettepanekuid<sup>4</sup> ajavahemikuks 2007–2013. Kõnealuste ettepanekute eesmärk on suurendada rakendamissüsteemi üldise struktuuri ühtsust, täiendavust ja tõhusust, selgitada ühtlasi liikmesriikide suhtes kehtivaid koostöökohustusi ning seda, milliseid tagajärgi võib neile kaasa tuua eeskirjade eiramine.

---

<sup>1</sup> KOM(2003)391 (lõplik), 9.7.2003, tegevus 5.3.3.C

<sup>2</sup> Ibid. tegevus 5.3.3.A.

<sup>3</sup> KOM(2003)433 lõplik. Komisjoni teatis parlamendile ja nõukogule ühinevate riikide poolt ühinemisläbirääkimiste raames regionaalpoliitikat ja struktuurifondide koordineerimist käsitleva 21. peatüki alusel võetud kohustuste rakendamise kohta.

<sup>4</sup> „Ettepanek: nõukogu määrus, millega nähakse ette üldsätted Euroopa regionaalarengu fondi, Euroopa sotsiaalfondi ja ühtekuuluvusfondi kohta“, esitanud komisjon, KOM(2004)492 lõplik, 14.7.2004

## II. KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE VASTUTUSE ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Finantsmääruse<sup>5</sup> artiklis 53 määratletud koostöö on üks viise, kuidas komisjon täidab ühenduse eelarvet. See kohustus on ette nähtud asutamislepingu artiklis 274: „*komisjon täidab eelarvet omal vastutusel ja määratud assigneeringute piires [...] ning võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada nende assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.*“

Kuna asutamislepingu artiklis 274 ei eristata komisjoni vastutust juhtimisviisi alusel, langeb komisjonile üldine vastutus eelarve täitmise eest.

Kord, mille alusel komisjon kõnealust ülesannet fondide ühise juhtimise tingimustes täidab, ning liikmesriikide kohustused on sätestatud valdkondlikes õigusaktides.

Struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi kontekstis tähendab ühine juhtimine ühenduse eelarve täitmise viisi, mille seadusandja on valinud, ilma et komisjonil oleks diskretsiooniõigust valida muud täitmise viisi ning ilma et tal „*oleks võimalik toimida muul viisil kui on sätestatud valdkondlikes õigusaktides*“.<sup>6</sup>

Liikmesriikidel omakorda on kohustus teha komisjoniga koostööd, et tagada assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt – see kajastab üldist lojaalse koostöö kohustust (asutamislepingu artiklid 274 ja 10). Asutamislepingu artikliga 280 kohustatakse liikmesriike lisaks võtma „*ühenduse finantshuve kahjustavate pettuste vastu samu meetmeid, mida nad kasutavad omaenda finantshuve kahjustavate pettuste vastu*“.

Eelarve täitmise viise käsitleva finantsmääruse artikli 53 lõigetes 3 ja 5 on sätestatud üldised tööpõhimõtted, mida kohaldatakse kõikides eelarvevaldkondades, mille puhul kasutatakse ühist juhtimist. Eelkõige tähendab see, et „*kui komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega, delegeeritakse täitmisülesanded liikmesriikidele teise osa I ja II jaotise sätete kohaselt*“ ning teiseks, et „*kui täitmine toimub koostöös liikmesriikidega või detsentraliseeritult, kohaldab komisjon tagamaks, et vahendeid kasutatakse kohaldatavate eeskirjade kohaselt, raamatupidamise kontrollimise ja heakskiitmise menetlusi või teeb finantskorrektsioone, mis võimaldavad tal võtta lõpliku vastutuse eelarve täitmise eest kooskõlas EÜ asutamislepingu artikliga 274 ja Euratomi asutamislepingu artikliga 179*“.

Finantsmääruse artiklites 155 kuni 159 on sätestatud, et kõnealuse määruse üldsätteid kohaldatakse eelkõige struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi raames tehtud kulutuste suhtes, kui ei ole sätestatud teisti. Erandid käsitlevad komisjoni poolt sooritatavaid makseid, automaatseid kohustustest vabastamisi, juhtimise ja projektide valimisega seotud aspekte ning kontrollimenetlusi, tingimusel et nõukogu valdkondlikud eeskirjad sisaldavad asjaomaseid sätteid.

<sup>5</sup> Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi resolutsiooni punkt 14 c, mis sisaldab märkusi, mis moodustavad lahutamatu osa 2002. eelarveaasta Euroopa Ühenduste üldeelarve täitmise aruande kinnitamisest käsitlevast otsusest (Komisjon) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004, 21.4.2004.

## A. Eeskirjad aastateks 2000–2006. Detsentraliseerimine – partnerlus - koostöö

Määrustega (EÜ) nr 1260/1999,<sup>7</sup> mis on struktuurifonde käsitlev põhimäärus, ja (EÜ) nr 1164/94, millega asutatakse ühtekuuluvusfond,<sup>8</sup> pani nõukogu aluse fondide juhtimise struktuurile. Seadusandja on otsustanud, et eelkõige struktuurifondide ja EAGGF tagatisrahastu maapiirkondade arengut toetavad toimingud „täiendavad liikmesriikide toiminguid või aitavad neile kaasa“ (määruse (EÜ) nr 1260/1999 põhjendus 27) ning seega kõnealused meetmed „täiendavad vastavaid siseriiklikke tegevusi või aitavad neile kaasa“ (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 8 lõige 1). Seetõttu kaasrahastatakse struktuurifondide või EAGGF tagatisrahastu maaelu arenguks suunatud vahenditest riiklikul või piirkondlikul tasandil kokkulepitud meetmeid. Selle põhimõtte kõige selgem väljendus on täiendavus (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikkel 11).

EÜ asutamislepinguga sätestatud komisjoni eelarve täitmise kohustust vaidlustamata on määruses (EÜ) nr 1260/1999 määratletud, et eelarve täitmise eeskirjad struktuurifondide raames põhinevad detsentraliseeritud struktuuril, mis omakorda tugineb komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahelisele partnerlusele ja koostööle. Sama kehtib ka ühtekuuluvusfondi käsitleva määruse (EÜ) nr 1164/94 kohta.

**Kontrolliga seotud küsimuste puhul toetuvad valdkondlikud õigusaktid kahele sambale – esiteks sätted, mis võimaldavad komisjonil veenduda liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohasuses, ning teiseks eeskirjad, mille eesmärk on määratleda finantskorrektsioonid, mida kohaldatakse juhul kui auditeerimise käigus avastatakse eeskirjade eiramisi.**

Määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklis 38, määruse (EÜ) nr 438/2001<sup>9</sup> artiklites 5 ja 6, nõukogu määruse (EÜ) nr 1164/94 artiklis 12 ja II lisa artiklis G ning määruse (EÜ) nr 1386/2002<sup>10</sup> artiklis 5 on loetletud õigusnormid, mille alusel on võimalik veenduda juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolus ja nõuetekohases toimimises liikmesriikides.<sup>11</sup>

Struktuurifondide rakendamisel tehtavate finantskorrektsioonide mehhanisme kirjeldatakse määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklis 39 ja määruses (EÜ) nr 448/2001<sup>12</sup> ning neid selgitatakse

<sup>7</sup> Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1). Määrust on viimati muudetud 2003. aasta ühinemisaktiga (ELT L 236, 23.9.2003).

<sup>8</sup> Nõukogu 16. mai 1994. aasta määrus (EÜ) nr 1164/94, millega asutatakse ühtekuuluvusfond (EÜT L 130, 25.5.1994, lk 1). Määrust on viimati muudetud 2003. aasta ühinemisaktiga (ELT L 236, 23.9.2003).

<sup>9</sup> Komisjoni 2. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 438/2001, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta seoses struktuurifondidest antava abiga (EÜT L 63, 3.3.2001, lk 21).

<sup>10</sup> Komisjoni 29. juuli 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1386/2002, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1164/94 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses ühtekuuluvusfondist antava abi suhtes kohaldatavate juhtimis- ja kontrollisüsteemidega ning finantskorrektsioonide tegemise korraga (EÜT L 201, 31.7.2002, lk 5).

<sup>11</sup> Struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi puhul saavutatakse juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu ja nõuetekohase toimimise eesmärk, mida on nimetatud finantsmääruse üksikasjalikke rakenduseeskirju käsitleva komisjoni määruse artiklis 35, valdkondlike õigusaktide sätete abil (komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2342/2002 (EÜT L 357, 31.12.2002)).

<sup>12</sup> Komisjoni 2. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) nr 448/2001, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad finantskorrektsioonide tegemise korra kohta struktuurifondidest antavas abis (EÜT L 64, 6.3.2001, lk 13).

komisjoni 2. märtsi 2001. aasta otsuses K(2001) 476, mis käsitleb suuniseid põhimõtete, kriteeriumite ja soovituslike skaalade kohta, mida komisjoni talitused rakendavad määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklis 39 nimetatud finantskorrektsioonide kindlaksmääramisel.

Määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 lõikes 2 on sätestatud, et komisjon võib läbi viia kohapealseid kontrollid, sealhulgas pistelisi, või nõuda asjaomaselt liikmesriigilt kohapealset kontrolli. Kõnealuste kontrollide eesmärk on veenduda juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolus ja nõuetekohases toimimises või kontrollida üksikuid rahastatud toiminguid. Lisaks on määruse (EÜ) nr 438/2001 artiklites 5 ja 6 sätestatud, et liikmesriigid edastavad komisjonile kolme kuu jooksul alates abi heakskiitmisest rakendatavate juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse ning et komisjon veendub koostöös asjaomase liikmesriigiga, et kõnealused süsteemid vastavad nõukogu asjaomase määruse nõuetele. Süsteemi toimimine vaadatakse edaspidi korrapäraselt üle. Kahepoolsete halduskokkulepete alusel kooskõlastavad komisjon ja liikmesriigid kontrollide läbiviimist ja metodoloogiat ning vahetavad saadud andmeid. Koostöö jätkub kogu programmeerimisperioodi jooksul läbivaatustena, mis toimuvad vähemalt kord aastas siseriiklike ja ühenduse audiitorite kohtumistel. Artikliga 38 nähakse ette finantskorrektsioonid juhul, kui avastatakse tõsine eeskirjade eiramine, mis mõjutab mõne vahemaksega seotud kulutusi ning mida ei ole märgatud. Artikli 39 lõikes 2 on määratletud menetlus, mille alusel komisjon, juhul kui ta otsustab, et süsteemides on puudusi, peatab esialgu kõik maksed ning hiljem teeb vajaduse korral finantskorrektsioonid.

Samalaadne struktuur on sätestatud ühtekuuluvusfondi juhtimiseks määruses (EÜ) nr 1164/94 ja selle rakenduseeskirjades.<sup>13</sup>

## **B. Vastutuse jaotus**

1. Kõnealuses detsentraliseeritud struktuuris on **liikmesriikidel kolm vastutustasandit**.

a) liikmesriigid tagavad ühenduse vahendite usaldusväärse juhtimise, tehes seda koostöös komisjoniga, ning vastutavad esmajärjekorras rahastamise nõuetekohase rakendamise eest järgmiselt:

- korraldusasutuse kaudu, mille vastusalasse kuuluvad „tegevuste nõuetekohasuse tagamine, eelkõige teostades sisekontrolli usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimise üle“, vastamine juhtimis-, seire- ja kontrollisüsteemide käsitlevatele komisjoni märkustele või nõudmistele võtta parandusmeetmeid, tegevuste ühenduse poliitikaga kooskõlas olemise tagamine ning kava jälgimiseks vajalike andmete ja aruannete edastamine komisjonile (artikkel 34 lõige 1);
- makseasutuse kaudu, kes tõendab kulutusi (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikkel 32 lõige 3 ja määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikli D lõige 2) ning veendub, et korraldusasutus ja vahendusasutused on täitnud määruse (EÜ) nr 1260/1999 tingimusi (määruse (EÜ) nr 438/2001 artikkel 9) või määruse nr 1164/94 tingimusi (määruse (EÜ) nr 1386/2002 artikkel 8);
- osaledes rahaliste vahendite kasutamise ja kulutuste prognoosimise parandamises edastades prognoose;

---

<sup>13</sup> Määruse (EÜ) nr 1164/94 artikkel 12 ja määruse (EÜ) nr 1386/2002 artikkel 5.

- kohaldades ühenduse eeskirjade puudumise korral asjaomaseid siseriiklikke eeskirju abikõlblikkuse tagamiseks (määruse (EÜ) nr 1260/1999 põhjendus 41 ja artikkel 30);
- vastutades arengukavade, abi ja programmitäiendi eelhindamise eest (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 41 lõige 1) ning vahehindamise ja selle ajakohastamise eest (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 42 lõige 4).

b) Liikmesriigid vastutavad eelkõige „abi finantskontrolli eest“ vastavalt määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklile 38 ja määruse (EÜ) nr 1164/94 artiklile 12, ning seda järgmiselt:

- kontrollides juhtimis- ja kontrollisüsteemide kehtestamist ja rakendamist viisil, mis tagab ühenduse vahendite tõhusa ja nõuetekohase kasutamise, ning esitades komisjonile nende süsteemide kirjeldused;
- tõendades kulutusi, veendudes nende vastavuses ühenduse õigusega ning tagades ühenduse vahendite kasutamine vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 lõike 1 punkt g ning määruse (EÜ) nr 1164/94 artikli 12 lõike 1 punkt c);
- võttes komisjoni poolt nõutud parandusmeetmed (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 lõige 4 ning määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikli G lõige 1);
- esitades struktuurifondide abi või ühtekuuluvusfondi projekti lõppedes komisjonile sõltumatu organi koostatud lõppdeklaratsiooni.

c) Nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklis 39 ja määruse (EÜ) nr 1164/94 artikli 12 lõike 1 punktis h, vastutavad eelkõige liikmesriigid eeskirjade eiramiste ja rikkumiste uurimise ja korrektsioonide eest.

2. Nagu liikmesriikide vastutusala, nii on ka **komisjoni vastutusala** kindlaks määratud, et tal oleks võimalik tagada ühenduse eelarve täitmine, jälgides ühtlasi liikmesriikidele usaldatud ülesannete nõuetekohast täitmist. Sel eesmärgil ning selleks, et tagada asutamislepingu ja ühenduse institutsioonide õigusaktide järgmine, sekkub komisjon eelkõige neljal tasandil, s.t:

- võtab vastu struktuurifondide rakendamiseks vajalikke otsuseid, kui õigusaktidest tulenevad nõuded on täidetud (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklid 28 ja 30 ning määruse (EÜ) nr 1164/94 artikkel 10);
- kindlustab koostöös liikmesriikidega, et liikmesriikidel on nõuetekohaselt toimivad juhtimis- ja kontrollisüsteemid; selleks võib komisjon kohapeal kontrollida, sealhulgas pisteliselt, toiminguid või juhtimis- ja kontrollisüsteeme või nõuda asjaomaselt liikmesriigilt kohapealset kontrolli (struktuurifondide puhul määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 lõige 2 ja määruse (EÜ) nr 438/2001 artiklid 5 ja 6, määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikkel G ning määruse (EÜ) nr 1386/2002 artikkel 5);
- kontrollib tegevuse tõhusust:
  - analüüsides aasta- ja lõpparuannete põhjal tegevuse edenemist võrreldes seatud eesmärkidega (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikkel 37 ja määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikkel F) ning eelnenud aasta tulemusi (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 34 lõige 2)
  - rahastamise seisukohast, eelkõige vabastades kohustustest automaatselt, peatades

väljamaksed juhul kui õigusaktidest tulenevaid nõudeid ei täideta ning tehes märkusi ja vajadusel kohaldades parandusmeetmeid, et tegevuse rahastamine oleks nõuetekohane (struktuurifondidega seoses määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklid 31, 32 ja 38, ning ühtekuuluvusfondiga seoses määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikli C lõige 5 ja artikkel G), ning

- hinnates tulemusi (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklid 42, 43 ja 44);

- kontrollib ja auditeerib kohapeal toiminguid ja süsteeme, sealhulgas pisteliselt, ilma et see piiraks liikmesriikide poolset kontrolli, ning teeb finantskorrektsioone juhul kui avastatakse eeskirjade eiramisi või puudusi ning liikmesriik ei ole kõnealuseid finantskorrektsioone teinud (määruse (EÜ) nr 1260/1999 artiklid 38 ja 39 ning määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artiklid G ja H).

### C. Komisjoni vastutusala on vaja täpsemalt määratleda

Tuleb märkida, nagu Euroopa Parlament seda viimati tegi 2002. aasta eelarve täitmise resolutsioonis<sup>14</sup> tegi, et kontrollikoda on viimastel aastatel kontode usaldatavust kinnitavates avaldustes korduvalt juhtinud tähelepanu alustehingute vigasele kajastamisele, eelkõige nendes valdkondades, kus rakendatakse ühist juhtimist. Ehkki kumbki nimetatud institutsioonidest ei pea realistlikuks ega ka valdkondlikes õigusaktides sätestatud ühise juhtimise eeskirjade kohaseks, et komisjon peaks avastama kõik väljamaksetega seotud vead ja eeskirjade eiramised, on nimetatud institutsioonid siiski välja selgitanud süsteemide nõrgad kohad ning julgustavad komisjoni võtma meetmeid, mis tõhustaksid tema tegevust kontrollisüsteemide järelevalve alal.

**Näiteks sisaldab kontrollikoja arvamus 2/2004<sup>15</sup> mitmeid huvitavaid mõtteid ning selles esitatakse kontrollikoja ettekujutus komisjoni rollist eelarve täitmise tagamisel. See ettekujutus on väga sarnane komisjoni enda nägemusega. Arvamuses esitatakse tähtsamad põhimõtted, millest kontrollikoja arvates tuleks lähtuda ühenduse eelarve kontrollimisel kehtivate õigusaktide kõigil tasanditel, ning suunised, millest seadusandja võiks lähtuda õigusliku raamistiku muudatuste väljatöötamisel.**

**Esiteks kinnitab kontrollikoda, et „ühegi süsteemi abil ei ole võimalik saavutada kõikide toimingute täielikku nõuetekohasust“ ning et „ei ole realistlik arvata, nagu oleks sisekontrollisüsteemide eesmärk tagada kõikide toimingute täielik õiguspärasus ja nõuetekohasus“. Kontrollikoda järeldab sellest, et kontrollide hinna ja efektiivsuse suhe peab olema tasakaalus, s.t „kontrollide üldmaksumus peab olema vastavuses nendest saadava rahalise ja poliitilise kasuga“. Kontrollikoda arvab, et komisjoni ülesanne peaks olema jälgida kontrollisüsteemide toimimist, määratledes selleks esiteks kontrollisüsteemide suhtes kohaldatavad miinimumnõuded ning teiseks seades vastavusse püstitatud eesmärgid ning nende täideviimise kõikides etappides, nii siseriiklikul kui ühenduse tasandil.**

Komisjon arvestab nende kahe eelarve eest vastutava institutsiooni soovitusetega ning **on juba välja töötanud vahendeid, mille eesmärk on komisjoni meetmete kooskõlastamine liikmesriikide omadega.** Kuna liikmesriikidel oli raskusi kõnealuste vahendite

<sup>14</sup> Vt joonealune märkus nr 6 eespool.

<sup>15</sup> Euroopa Ühenduste Kontrollikoja arvamus nr 2/2004 ühekordse audiitorikontrolli mudeli kohta (single audit) (ning ettepanek, mis käsitleb ühenduse sisekontrolli raamistikku).

väljatöötamise ja rakendamise programmiperioodil 1994–1999, lisas komisjon struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi rakendusmäärustesse tingimused, mida ta pidas vajalikuks, et oleks võimalik läbi viia kontrollimenetlusi, mis annavad komisjonile piisava kindluse liikmesriikide sooritatud tehingute nõuetekohasuses.

Lisaks on komisjon vastavalt määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 ja määruse (EÜ) nr 1164/94 II lisa artikli G sätetele soodustanud kahepoolsete auditeerimist käsitlevate halduskorralduste sõlmimist liikmesriikidega, et tõhustada kontrollide ja nende tulemuste kooskõlastamist komisjoni ja asjaomaste liikmesriikide vahel ning rakendada ühiseid auditeerimismeetodeid. Lihtsustamisprotsessi<sup>16</sup> raames esitas komisjon liikmesriikidele palve pingutada ühiselt selle nimel, et mõistliku aja jooksul vahetataks üksikasjalikke iga-aastaseid kontrolliprogramme vältimaks dubleerimist ja kahekordset tööd. 2004. aasta mais Euroopa Liiduga ühinenud liikmesriikide puhul kohaldatakse ühinemiseelsete rahastamisvahendite<sup>17</sup> rakendamise seotud koostöö jätkuna struktuurifonde ja ühtekuuluvusfondi käsitlevate õigusaktide tsiteeritud sätteid

**Lisaks on komisjon võtnud kasutusele komisjoni ja liikmesriikide vahelise usalduslepingu.** Usaldusleping on liikmesriikide vabatahtlikult võetud kohustus, mille eesmärk on kinnitada komisjonile, et rakendatakse vajalikke vahendeid, mis võimaldavad kontrollida alustehingute nõuetekohasust ning moodustavad seega teatud programmi, fondi või piirkonna kontrollide üldise raamistiku vastavalt komisjoni poolt heaks kiidetud auditeerimisstrateegiale ning parandavad strateegia kohaldamisel saadud tulemuste iga-aastast edastamist. Kõnealuse lepingu eeltingimus on ka komisjoni eelnev kinnitus, et kasutusel olevad süsteemid on vastavuses õigusaktidest tulenevate nõuetega. Kõnealune leping annab komisjonile garantii, et tänu komisjoni ja liikmesriikide vahelisele kooskõlastatud lähenemisele võib ta liikmesriike usaldada, ilma et oleks vaja täiendada õigusaktide nõudeid. Usaldus kaob, kui liikmesriik oma kohustusi ei täida.

Nagu kontrollikoja arvamuses 2/2004 on öeldud, kajastuvad fondide tõhusa ja mõjusa sisekontrolli tagamiseks vajalikud normid ja põhimõtted küll juba „*osaliselt või täielikult kasutusel olevates süsteemides*“, kuid sellest hoolimata võib välja töötada ja rakendada ka uusi, et „*kontrollide ulatuse ja intensiivsuse abil saavutataks asjakohane tasakaal kontrollide läbiviimise üldkulude ja nendest tuleneva kasu vahel*“.

Komisjon soovibki jõusolevate õigusaktide rakendamisest saadud kogemuste alusel suurendada juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhusust ja mõjusust järgmisel programmeerimisperioodil ning on selle eesmärgi saavutamise nimel vastu võtnud järgmises peatükis nimetatud ettepanekud.

---

<sup>16</sup> Komisjoni teatise K(2003)1255 (mis käsitleb 2000.–2006. aasta struktuuripoliitika juhtimise lihtsustamist, selgitamist, kooskõlastamist ja paindlikkust) punkt 2.5.5 (avaldamata).

<sup>17</sup> Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1266/1999 (kandidaatriikidele ühinemiseelse strateegia raames antava abi kooskõlastamise ja määruse (EMÜ) nr 3906/89 muutmise kohta (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 68)) artiklid 11 ja 12 ning lisa; nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1267/1999 (millega luuakse ühinemiseelse struktuuripoliitika rahastamisvahend (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 73)) artikkel 9 ja III lisa.



### **III. EESKIRJAD PROGRAMMEERIMISPERIOODIKS 2007–2013**

Üks programmeerimisperioodi 2007–2013 eeskirjade peamisi eesmärke ühise juhtimise alal on ühenduse õigusaktidest tulenevate kohustuste ja kehtivate eeskirjade rakendamisest saadud kogemuste alusel täpselt piiritleda ühenduse eelarve täitmises osalejate (s.t ühelt poolt liikmesriikide ja rakendusorganite ning teiselt poolt komisjoni) töö raamistik, nende ülesanded ja vastutusalade jaotus.

Komisjon on teinud pingutusi, et suurendada fondide rakendamise- ja kontrollisüsteemide üldise struktuuri ühtsust, läbipaistvust ja turvalisust. Ühtsust tuleb suurendada, kuna on vaja kindlaks määrata kõigil protsessi tasanditel kontrolli- ja auditeerimissüsteemidele kohaldatavad miinimumnõuded ning osalejate ülesanded ja kohustused. Läbipaistvust tuleb suurendada, kuna kontrollide teostajad peavad olema kursis osapoolte teostatud kontrollide tulemustega selleks, et protsessi tõhusus, mõjususe ja tasuvus suureneksid. Turvalisust tuleb suurendada, kuna komisjon peab enne esimeste vahemaksete sooritamist saama täiendava garantii, et programmi juhtimis- ja kontrollisüsteemid on olemas ning vastavad eeskirjadega ettenähtud miinimumnõuetele. Selleks koostab eelnevalt kokkulepitud liikmesriigi sõltumatu audiitor kõnealuste süsteemide esialgse hinnangu, mis edastatakse komisjonile koos süsteemide kirjeldusega.

Lisaks on komisjon teinud ettepaneku, et tema osalus kontrollimises vastaks rikkumiste hinnangulisele riskile. Ettepaneku järgi võib komisjon, kui tal on kindlad andmed siseriiklike juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu ja nõuetekohase toimimise kohta, usaldada siseriiklike kontrollide tulemusi deklareeritud kulude legitiimsuse suhtes ning teha ise kontrolle vaid erakorralistel juhtudel.

Samast riskihindamise põhimõttest lähtudes tegi komisjon ettepaneku, et ühenduse juhtimis- ja kontrolliprotsessi sekkumise ulatus oleks sõltuvuses ühenduse osaluse ulatusest. Jälgitakse põhimõtet, mille kohaselt ühenduse õigusaktidega määratletakse ühised miinimumnõuded, millele ühenduse fondide juhtimisel kasutatavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid peavad igal juhul vastama. Samas antakse liikmesriikidele võimalus järgida omi eeskirju ning kasutada omi juhtimis- ja kontrollstruktuure juhul, kui põhiline rahastaja on asjaomane liikmesriik ning ühenduse osalus on alla kindlaksmääratud künnise. Selline kord saab kehtida vaid juhul, kui komisjonil on piisavalt tõendeid siseriiklike juhtimis- ja kontrollisüsteemide usaldatavuse kohta.

Eelöeldu taustal kirjeldatakse allpool täpsemalt vastutuse jaotamise suuniseid, mille alusel komisjon koostas oma ettepanekud.

#### **A. Komisjoni vastutus**

Komisjon on kohustatud tegema ettepanekuid õigusaktide kohta, mis määratlevad selgelt kummagi ühises juhtimises osaleva poole vastutuse ja kohustused ning nende vahelise koostöö korra.

Esiteks tuleb määratleda miinimumstandardid, millele peavad vastama siseriiklikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid, ning finantskorrektsioonid, mis tehakse juhul, kui tuvastatakse rikkumisi, mis näitavad, et süsteemid ei vasta nõuetele.

Õigusaktides tuleb selgesõnaliselt määratleda, et komisjoni ülesanne eelarve täitmisel on siseriiklike juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu ja nõuetekohase toimimise järelevalve, ning kirjeldada, kuidas kõnealune järelevalve eeskirjade eiramise vältimiseks toimub.

Seega keskendub komisjon edaspidigi auditeerimisel juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamisele ning riskianalüüsi põhjal avastatud puudustele menetlustes ja juhtimises, säilitades siiski õiguse kontrollida vajadusel üksikuid toiminguid, näiteks siis, kui liikmesriigid ei ole võtnud vajalikke meetmeid eeskirjade eiramise puhul.

## **B. Liikmesriikide vastutus**

Liikmesriikide peamised kohustused on järgmised:

- liikmesriigid peavad komisjonile enne programmi rakendamist ja enne vahemaksete sooritamist esitama komisjoni poolt tunnustatud sõltumatu organi kinnituse, et asjaomase liikmesriigi juhtimis- ja kontrollisüsteemid vastavad kindlaksmääratud normidele ning et nende raamatupidamissüsteem on korrektne. Kui täielikku kindlust ei ole, peab liikmesriik esitama parandusmeetmete kava. Alles pärast nimetatud kavas sisalduvate juhtimis- ja kontrollisüsteemi parandamise meetmete rahuldavat rakendamist võib komisjon sooritada vahemaksed;
- liikmesriigid peavad esitama auditeerimisasutuse poolt väljastatud iga-aastase kinnituse deklareeritud kulude ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohase toimimise kohta ja/või kohapealse struktuurifondide vahendite kasutamise kontrolli käigus avastatud puuduste nimekirja ja parandused;
- liikmesriigid peavad pärast rakenduskava lõppemist esitama tõestatud summade õiendi, mis põhineb programmeerimisperioodi tegevuse auditeerimise ja kontrolli tulemustel.

Kui struktuurifondidest abi saajad ei täida toetuse saamise tingimusi, teevad finantskorrektsioone esmajärjekorras liikmesriigid, kes arvavad vastavad kulud maha struktuurifondide kuludeklaratsioonide summadest.

## **C. Reeglite rikkumise tagajärjed**

Kolmandas aruandes majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta on märgitud, et tõhususe põhimõtte kohaldamise ning juhtimise ja finantskontrolli lihtsustamisega samaaegselt tuleks rakendada karmimaid karistusi ning võtta meetmeid, mis aitaksid kaasa eeskirjade eiramiste ja pettuste avastamisele. Õigusaktides tuleb eelkõige finantsvoogudega seoses selgesõnaliselt sätestada, millised on tagajärjed, kui programmi alguses ei täideta miinimumpõhimõtteid või -norme, või kui siseriiklikes kontrollisüsteemides avastatakse puudusi, mis võivad viia eeskirjade eiramise või pettusteni programmi jooksul ning mida liikmesriigid ei ole parandanud.

Õigusaktides tuleb ka määratleda menetlused, mida komisjon rakendab finantskorrektsioonide tegemiseks juhul, kui liikmesriigid ei ole võtnud meetmeid oma kohustuste täitmiseks.

Komisjon võiks ka julgemalt kasutada EÜ asutamislepingu artiklites 226 ja 228 sätestatud menetlust, kui liikmesriigid oma kohustusi ei täida.