

Euroopa Liidu Teataja

C 46

Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

50. aastakäik

28. veebruar 2007

Teatis nr

Sisukord

Lehekülg

I Resolutsioonid, soovitused, suunised ja arvamused

ARVAMUSED

Kontrollikoda

2007/C 46/01

Arvamus nr 1/2007 komisjoni määruse (EÜ, Euratom) eelnõu kohta, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad

1

ET

I

(Resolutsioonid, soovitused, suunised ja arvamused)

ARVAMUSED

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 1/2007

komisjoni määruse (EÜ, Euratom) eelnõu kohta, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2007/C 46/01)

SISUKORD

	<i>Punkt</i>	<i>Lk</i>
Sissejuhatus	1–3	2
Finantsmääruse nõuded ei ole piisavalt põhjalikud	4–9	2
Lihtsustamise ja/või finantsshuvide kaitse põhimõtteid ei järgita	10–19	3
Vastuolu finantsmääruse sätetega	20–27	4

EUROOPA KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artikli 248 lõiget 4 ja artiklit 279,

võttes arvesse Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingut, eriti selle artikli 160c lõiget 4 ja artiklit 183,

võttes arvesse nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, ⁽¹⁾ eelkõige selle artiklit 183,

võttes arvesse muudetud ettepanekut, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, komisjoni poolt heaks kiidetud 18. mail 2006. aastal ⁽²⁾,

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 4/2006 antud ettepaneku kohta ⁽³⁾,

võttes arvesse nõukogu 13. detsembri 2006. aasta määrust (EÜ, Euratom) nr 1995/2006, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust ⁽⁴⁾,

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 2/2004 "ühtse auditi" mudeli kohta (ning ettepanekut ühenduse sisekontrolliraamistiku kohta) ⁽⁵⁾,

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja arvamust nr 1/2006 ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, millega kehtestatakse ettevõtete, uurimiskeskuste ja ülikoolide Euroopa Ühenduse seitsmenda raamprogrammi (2007–2013) meetmetes osalemise ning uurimistulemuste levitamise eeskirjad ⁽⁶⁾,

võttes arvesse komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määrust (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, ⁽⁷⁾ viimati muudetud komisjoni 7. augusti 2006. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 1248/2006 ⁽⁸⁾ (edaspidi "rakenduseeskirjad"),

⁽¹⁾ EÜT L 248, 16.9.2002.

⁽²⁾ Komisjoni dokument KOM(2006) 213 (lõplik).

⁽³⁾ ELT C 273, 9.11.2006, lk 2.

⁽⁴⁾ ELT L 390, 30.12.2006.

⁽⁵⁾ ELT C 107, 30.4.2004.

⁽⁶⁾ ELT C 203, 25.8.2006, lk 1.

⁽⁷⁾ EÜT L 357, 31.12.2002.

⁽⁸⁾ ELT L 227, 19.8.2006, lk 3.

võttes arvesse komisjoni määruse eelnõu, millega muudetakse komisjoni määrust (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, ⁽⁹⁾

võttes arvesse komisjoni poolt kontrollikoja 4. juulil 2006. aastal muudetud eelnõu kohta esitatud arvamuse taotlust,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

Sissejuhatus

1. Eelnõus ajakohastatakse kehtiva finantsmääruse rakenduseeskirjad, et võtta arvesse finantsmääruses tehtud muudatusi. Nii uus finantsmäärus kui ka uued rakenduseeskirjad jõustuvad 2007. aastal rakendamiseks uue perioodi kuluprogrammide osas.

2. Kontrollikoda hindas komisjoni ettepanekut, lähtudes järgmistest põhimõtetest:

— vastavus finantsmäärusele,

— usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimine,

— haldusmenetluste lihtsustamine seadmata ohtu finantshuvid kaitset.

3. Kontrollikoda leiab, et enamikul juhtudest vastavad esitatud muudatused nimetatud nõuetele. Kontrollikoda tunneb siiski muret mitmete küsimuste osas, kus:

— finantsmääruse uued või muudetud nõuded ei ole piisavalt põhjalikud,

— muudatused on vastuolus lihtsustamise ja/või finantshuvide kaitse põhimõtetega,

— ollakse finantsmääruse nõuetega vastuolus.

Finantsmääruse nõuded ei ole piisavalt põhjalikud

4. Rakenduseeskirjad on finantsmääruse hädavajalik lisa, milles sätestatakse finantsmääruse rakendamisel olulise tähendusega põhjalikud ja tehnilisemad eeskirjad. Sellisel kujul peaksid need hõlmama kõiki finantsmääruse nõudeid, mida võidakse vastasel korral ebasobivalt või ebajärjepidevalt kohaldada. Kontrollikoda tuvastas järgmised valdkonnad, kus see nii ei olnud.

⁽⁹⁾ Komisjoni dokument SEK(2006) 866 (lõplik).

5. **Artiklis 23a** sätestatakse tulemusliku ja tõhusa sisekontrolli põhimõtted. Kontrollikoda kiidab selle algatuse heaks, aga leiab, et viide "parimatele rahvusvahelistele tavadele" ei ole piisav, kuna mõne põhiküsimuse, näiteks raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kontrolli osas ametlikult määratletud head tavad puuduvad. Kontrollikoda soovib, et rakenduseeskirjad hõlmaksid kontrollikoja arvamuses nr 2/2004 toodud tulemusliku kontrolli peamisi põhimõtteid, eelkõige kontrolli ühtseid põhimõtteid ja standardeid, kontrollimenetluste ja -süsteemide põhikomponente, iga kontrollitaseme kvaliteedi tagamise vastutusvaldkondade menetluste määratlemist ning süsteemide üldist järelevalvet.

6. **Artikli 35 lõige 4** ja **artikli 43 lõike 6 punkt a** viitavad vastavalt hankemenetluste "rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele" ja "rahvusvahelistele standarditele". Kuna sellised standardid ei ole ametlikult kehtestatud, võib selline sõnastus põhjustada ebakindlust ja vastuolusid. Seega soovib kontrollikoda rakenduseeskirjades sätestada peamised standardid, millele viidatakse lisaks **artikli 43 lõike 6 punktis a** esitatud standarditele.

7. **Artiklis 42b** tunnistatakse, et komisjonil puuduvad kohustused sisekontrollimenetluste tõhususe osas, kui kontrolli kulusid ei kanta ühenduse eelarvest. **Artikli 23a lõikes 2** nimetatud tõhusa süsteemi põhikomponendid puudutavad samuti tulemuslikkust ja komisjonil on selles osas kohustusi. Seega soovib kontrollikoda vastavalt asutamislepingule teha liikmesriiki ja komisjoni kohustuste vahel selget vahet.

8. Vastavalt **artikli 43 lõike 4 punktile g** peavad rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud lepingud sisaldama "komisjoni teostatava kontrolli üksikasjalikku korda". Need peaksid muu hulgas hõlmama kontrollikoja õigust saada piisaval määral teavet, mille alusel saaks kontrollikoda organisatsiooni auditist usaldusväärse üleväete, või vajaduse korral kontrollida tegevusi otse, kooskõlas rahvusvaheliste auditistandarditega.

9. **Artikli 43 lõike 6 punktis b** sätestatakse, et toetustega peab kaasnema kaasrahastamine. Ühtsuse tagamiseks peaks artiklis viidatama **artiklis 253** sätestatud kaasrahastamise põhimõtte eranditele.

Lihtsustamise ja/või finantshuvide kaitse põhimõtteid ei järgita

10. **Finantsmääruse artikli 60 lõikes 7** sätestatakse volitatud eelarvevahendite käsutaja kohustus esitada iga-aastane tegevusaruanne. Rakenduseeskirjad ei sisalda piisavalt juhiseid. Näiteks: iga-aastaste tegevusaruannete kokkuvõtet nõutakse ainult komisjonilt, samas kui see oleks asjakohane ka teiste institutsioonide puhul, kes koostavad rohkem kui ühe iga-aastase tegevusaruande (nt parlament ja nõukogu); aruannete koostamise tähtaega

ei ole esitatud, kuigi komisjoni kokkuvõtte tuleb koostada 15. juuniks aastal $n + 1$; aruannete adressaate ega nende avaldamise nõudeid ei ole kindlaks määratud; samuti ei ole kindlaks määratud nende avaldamise nõuded. Lisaks on olemas teised iga-aastase aruandluse nõuded, nagu **artikli 106 lõikes 6** nimetatud aruanne sätestatud tähtaegade järgimise kohta ning **artiklis 54** ja **artikli 87 lõikes 5** toodud aruandlusnõuded, mis võiksid sisalduda iga-aastases tegevusaruandes. See on hetkel määratletud ainult komisjoni puhul. Kontrollikoda on seisukohal, et vormistuse, sisu, ajastuse ja avaldamise osas erinevate iga-aastaste tegevusaruannete ja muude aruannete tulemusena tekkiv paljus on vastuolus lihtsustamise põhimõttega.

11. Ühtsuse ja lihtsustamise tagamiseks soovib kontrollikoda, et rakenduseeskirjadega kehtestataks aasta tegevusaruannete sisu- ja avaldamisnõuded kõikidele institutsioonidele võrdselt rakendamiseks, sisaldades eelmises punktis mainitud iga-aastase aruandluse nõudeid.

12. **Artikli 117 lõike 1 neljandas taandes** sätestatakse: "Kiire hindade ja tehnoloogia arenguga sektorites sätestatakse raamlepingutes vahehindamine ilma konkursi uuesti alustamiseta. Kui algselt kehtestatud tingimused on hindade ja tehnoloogia arengu tõttu kaotanud oma asjakohasuse, ei või tellija asjaomast raamlepingut kasutada ja võtab asjakohased meetmed selle lõpetamiseks". See meede peaks kehtima ainult raamlepingutele, mille erilepingud sõlmitakse ilma uut konkurssi välja kuulutamata. Raamlepingus peaks ka täpsustama, mis juhtub kehtivate erilepingutega selle lõpetamise puhul. Selle sätte ebamäärane sõnastus võib anda alust kohtuvaidlusteks. Seetõttu peaksid rakenduseeskirjad vahetult esitamise asemel rõhutama asjaolu, et raamlepingute pikkus tuleks kohandada kiiret tehnoloogilist või majanduslikku arengut hõlmavate valdkondadega ja peaks sisaldama hindade muutmise sätet. Lisaks peaksid mitmeid ettevõtjaid hõlmavad lepingud sisaldama punkti, et erilepingud sõlmitakse uue konkursi väljakuulutamisega.

13. **Artikli 118 lõike 4 teise taande punkt ii** on ülearune, kuna **artiklis 158a** nõutakse kümnepäevase ooteperioodi järgimist alates lepingu sõlmimise teate Euroopa Liidu Teatajas avaldamisele järgnevast päevast.

14. **Artikli 130 lõike 4 punktis c** tehtud ettepanek muuta näidislepingut kohaldatava õiguse osas on ülearune, kuna lepingupooled on automaatselt asutamislepingute ning kohaldatavate otsuste ja määrustega seotud, ilma et seda peaks täpsustama. Lisaks, kuna see muudatus on kohaldatav ainult komisjoni suhtes, ei nõuta teistelt institutsioonidelt enam lepingutes kohaldatava seaduse märkimist. Seega soovib kontrollikoda, et artikli olemasolev tekst säilitataks.

15. **Finantsmääruse artikli 93 lõike 2 punkti b** kohaselt peavad alltöövõtjad hankemenetlustest kõrvalejätmise korral täitma samu kriteeriume kui peatöövõtjad. Samas tuleb tõdeda, et **artikli 130 lõige 5** ei võimalda ühenduste finantshuvide piisavat kaitset. Esiteks peab taotleja või pakkuja esitama teavet ainult alltöövõtjate "finants- ja tegevussuutlikkuse kohta", mitte "finants-, majandusliku, tehnilise ja kutsealase suutlikkuse" kohta, nagu sätestatud **artikli 135 lõikes 2** tellija või pakkuja hindamisel. Teiseks, **artikli 130 lõige 5** ei hõlma teavet, mis on vajalik hindamiseks, kas alltöövõtjate osalemine pakkumises on lubatud vastavalt **finantsmääruse artikli 93 lõikele 1**. Piisava teabe puudumisel tekib oht, et taotleja, kelle otsene osalus välistatakse, võidakse alltöövõtjana kaudselt aktsepteerida.

16. **Artiklites 145 ja 146** sätestatakse institutsioonidevaheliste hankemenetlustega seonduvad kohustused. Praegusel kujul peaks iga osalev institutsioon määrama pakkumiste avamiseks ja hindamiseks komisjonid, tegemist on ebavajaliku ülesannete dubleerimisega. Kontrollikoda soovib institutsioonidevahelise hankemenetluse eest vastutavale tellijale anda volitused nimetada ühe institutsioonidevahelise pakkumiste avamise ja ühe institutsioonidevahelise pakkumiste hindamise komitee nimetamiseks.

17. **Artikli 158a lõikes 1** sätestatakse, et edutute või kahju kannatanud pakkujate või taotlejate nõudmised või märkused peavad "olema saadud kümne kalendripäeva jooksul lepingu sõlmimise ja tagasilükkamise otsusest teatamisest (...)". See tähendab kümnet päeva pärast pakkujapoolset teate kättesaamist, mis seetõttu ei pruugi kokku langeda lepingu sõlmimisele eelneva kümnapäevase ooteperioodiga, mis algab "lepingu sõlmimise otsuste ja tagasilükkamise otsuste samaaegselt väljasaatmise kuupäevast (...)". Kontrollikoda soovib läbipaistvuse tagamiseks ja õiguskindlusetuse vältimiseks need kaks nõuet ühtlustada.

18. **Artiklis 169a** sätestatakse mitmed meetmed, mida komisjon peaks võtma toetuste taotlejatele teabe ja nõuannete jagamiseks. Mõned neist, nagu "taotlusvormide suuruse ja loetavuse" jälgimine ja taotlejatele seminaride korraldamine, võivad edututele taotlejatele kaebuste esitamiseks alust anda, tõenäoliselt raskendades juhtimist ja põhjustades viivitusi menetluses. Kontrollikoda soovib, et sellised üksikasjad sätestataks ainult tegevussuunistes.

19. **Artiklis 172a** tuuakse ära abikõlblikuskriteeriumid. Esimeses lõikes toodud kriteeriumid sisaldavad kordusi, näiteks punktide a ja c ning punktide d ja e vahel. Teises lõikes toodud kriteeriumid sisaldavad ebavajalikke üksikasju, mis on mittesiduvana sätestatud põhiõigusaktis. Kontrollikoda soovib vastavalt lisale nõudeid ratsionaliseerida ja lihtsustada.

Vastuolu finantsmääruse sätetega

20. **Artikli 3 lõikes 2** sätestatud välistegevuse⁽¹⁾ (250 000 eurot) ja humanitaarabi (750 000 eurot) eelmaksetelt saadud intressi sissenõudmise summad on üldreeglist (50 000 eurot) palju kõrgemad. Eespool toodud künniste puhul on võimalik saada märkimisväärset intressitulu, mis on vastuolus **finantsmääruse artikli 109 lõikes 2** sätestatud põhimõttega, mille eesmärgiks ei ole kasumi saamine. Kontrollikoda soovib nimetatud põhimõtte järgimiseks, vältides keerukaid intressi sissenõudmise menetlusi, et kogu eelrahastamise summadel saadud intress tuleks abisaaja poolt eraldada vastavale programmile või meetmele.

21. **Artikli 35 lõikes 6** sätestatakse, et "sõltumatu välisaudit" tuleks läbi viia auditeerimisteenuse poolt, "mis tegutseb sõltumatult" auditeeritavast üksusest. Terminit "tegutseb sõltumatult" võib tõlgendada võimalusena lubada selliseid auditeid läbi viia siseaudititalitustel, mis on vastuolus finantsmääruse põhimõttega välisaudiitorite kasutamise kohta. Lisaks soovib kontrollikoda, et rakenduseeskirjades tuleks viidata normidele (näiteks rahvusvahelised auditistandardid), mida audiitor peaks järgima, ja konkreetselt sätestada komisjoni ja kontrollikoja juurdepääs audiitori töödokumentidele.

22. **Artikli 43 lõike 2 punktis d** määratletakse Euroopa Investeerimispank ja Euroopa Investeerimisfond vastavalt finantsmääruse artiklile 53 rahvusvaheliste organisatsioonidena. See on aga vastuolus **finantsmääruse artikli 54 lõike 2 punktiga b**, kus neile organisatsioonidele viidatakse kui "spetsialiseeritud ühenduse asutustele", ning mis peaks olema kõigi delegeeritud volituste aluseks.

23. **Artikli 118 lõike 4 kolmas taane** käsitleb olukorda, kus raamlepingute väärtus on allpool **artikli 158** kohaselt avaldamiseks sätestatud künnist, samas kui neil põhinevad erilepingud neid künniseid ületavad. Et saavutada kooskõla **finantsmääruse artikliga 90** ja aidata vältida raamlepingute ebakohast kasutamist, peab tellija hindama raamlepingu raames allkirjastatavate lepingute väärtust enne nende sõlmimist. Sellisel kujul on esitatud kord vastuolus finantsmäärusega või vähemalt ülearune.

(1) Määruse eelnõus kasutatakse jätkuvalt perioodi 2000–2006 finantsperspektiivide rubriike, samas kui need on perioodi 2007–2013 finantsraamistikus asendatud uute rubriikidega.

24. **Artikli 125c** kohaselt võivad institutsioonid otsustada, et "kohaldatakse liikmesriigi tellija suhtes kohaldatavaid menetluseeskirju, tingimusel et neid saab pidada institutsiooni omadega samaväärseteks". See on vastuolus **finantsmääruse artikliga 91**, kus nähakse ette ainult finantsmääruses sätestatud menetluste rakendamist. Lisaks ei sätestata esitatud artiklis piisava põhjalikkusega **finantsmääruse artikli 91** rakenduseeskirju: institutsioon ja tellija võivad "hankemenetluse läbi viia ühiselt vastavalt rakenduseeskirjades täpsustatule". Näiteks ei määratleta, kes peaks teema lõppotsuse lepingu sõlmimise kohta või millisest õigussüsteemist tuleks kohtuvaidluste korral lähtuda.

25. **Artikli 160e lõikes 1** sätestatakse, et "iga-aastases tööprogrammis määratakse, kas selle raames antakse toetusi otsuse või ka kirjaliku lepingu alusel". Sõnastus on vastuolus **finantsmääruse artikliga 108**, kus sätestatakse, et "toetuste kohta sõlmitakse kas kirjalik leping või võetakse vastu komisjoni otsus,

millest edukat taotlejat teavitatakse". Kontrollikoda soovib selle ebamäärasuse eemaldamist.

26. **Finantsmääruse** muudetud **artiklis 122** sätestatakse, et eelarvehaldust ja finantsjuhtimist käsitlev aruanne peaks sisaldama teavet assigneeringute kasutamise määra kohta ja kokkuvõtvat teavet assigneeringute ümberpaigutuste kohta. Siiski ei määratleta rakenduseeskirjade **artiklis 185** esitatavat teavet, vaid sätestatakse teised nõuded seoses eesmärkide saavutamise ja tegevust mõjutanud sündmustega. Kontrollikoda soovib, et rakenduseeskirjad hõlmaksid kõiki aruandluse aspekte.

27. Lisaks eespool toodud tähelepanekutele peavad **finantsmääruse** ettepaneku **artiklitesse 28a, 30a, 33, 72, 73a, 96** ja **artikli 166 lõike 3 punkti a** tehtud muudatused kajastuma vastavates rakenduseeskirjade **artiklites 23a, 23b, 78, 84, 85b, 134b** ja **artikli 233a lõike 1 punktis i**.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 25. jaanuari 2007. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

LISA

Artikli 172a abikõlblikkuskriteeriumide ettepanek

“Abikõlblikud kulud on toetuse saaja tegelikult kantud ja makstud kulud, mis vastavad järgmistele tingimustele:

- a) need kanti meetme või tööprogrammi jooksul; erandiks on kulud, mis seonduvad põhiõigusaktis sätestatud lõpparuannete koostamise ja kontrollitõendite väljastamisega;
- b) need kanti toetuse objektiks olnud meetme või tööprogrammi eesmärkide saavutamiseks;
- c) need peavad olema tuvastatavad ja kontrollitavad, eelkõige kirjendatud abisaaja raamatupidamises ja määratletud vastavalt abisaaja asukohamaa kehtivatele raamatupidamis põhimõtetele ja abisaaja tavapärastele kuluarvestustavadele;
- d) need peavad vastama kehtivate maksualaste ja sotsiaalõigusaktide nõuetele;
- e) need peavad olema mõistlikud, õigustatud ja vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele, eelkõige ökonoomsuse ja efektiivsuse poolest;
- f) need peavad välistama kulud, mis ei vasta punktides a–e nimetatud tingimustele, sealhulgas tagastatavad kaudsed maksud, maksud, makstud intressid, tulevaste kahjumite või kulude eraldised, kursikahjumid, muude ühenduse projektide raames kantud kulud ja üleliigsed või põhjendamatud kulud.

Abisaajate või kolmandate isikute poolt mitterahalise kaasrahastamisena deklareeritud kulud peaksid olema kooskõlas selle artikli sätetega.

Ettepanekuga koos esitatakse abikõlblike kulude hinnanguliste summade üldeelarve ja kaasatakse see pärast komisjonipoolset kontrolli toetuslepingusse või -otsusesse.”
